Parecer do Conselho Geral da Ordem dos Advogados

Assunto: Projeto de Lei n.º 249/XVII/1.ª — Alteração ao regime de concessão de asilo e protecção subsidiária

I. Introdução e enquadramento

O Conselho Geral da Ordem dos Advogados, chamado a pronunciar-se sobre o Projeto de Lei n.º 249/XVII/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Chega, que propõe alterações à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, diploma que estabelece as condições e procedimentos para a concessão de asilo e de proteção subsidiária pronuncia-se nos seguintes termos:

De acordo com a respetiva Exposição de Motivos, o presente projeto de Lei pretende "reforçar o controlo das fronteiras externas e da permanência e trânsito de cidadãos estrangeiros em território nacional", introduzindo restrições no regime de admissibilidade, permanência e apoio social aos requerentes de proteção internacional.

As alterações propostas assumem relevância constitucional e europeia, por incidirem sobre matérias cobertas pelo Sistema Europeu Comum de Asilo, regulado essencialmente pelas Diretivas 2013/32/UE (Procedimentos) e 2013/33/UE (Acolhimento), e pelos princípios da Convenção de Genebra de 1951, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A Exposição de Motivos sustenta a proposta com três eixos principais, nomeadamente, a atual pressão migratória crescente na UE e aumento dos pedidos de asilo, as motivações consideradas abusivas em certos pedidos de asilo em Portugal, bem assim como pela necessidade de "controlo das fronteiras e da permanência".

De acordo com a análise do Projeto de Lei verifica-se a intenção de forte restrição ao acesso ao asilo, através da eliminação de salvaguardas processuais consideradas fundamentais, quer do ponto de vista interno, quer pelas obrigações europeias e internacionais a que o Estado Português está vinculado

Largo de S. Domingos, 14, 1º. 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: gab.bastonario@cg.oa.pt
https://portal.oa.pt

nomeadamente o sistema europeu comum de asilo, podendo padecer de inconstitucionalidade em alguns preceitos como de seguida se apontará.

II. Análise ao Projeto de Lei

O Projeto de Lei n.º 249/XVII/1.ª prevê no seu artigo 2º a alteração dos artigos 12.º, 20.º, 21.º, 25.º, 30.º, 31.º, 51.º e 56.º da Lei nº27/2008, de 30 de unho.

Quanto ao Artigo 12.º (Efeitos do pedido de proteção internacional sobre infrações relativas à entrada no país), prevê-se atualmente que "1 - A apresentação do pedido de proteção internacional obsta ao conhecimento de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem." e que "3 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, o pedido de proteção internacional e a decisão sobre o mesmo são comunicados à entidade onde correr o procedimento administrativo ou processo criminal, no prazo de cinco dias úteis."
A nova redação proposta vem limitar a suspensão do conhecimento dos procedimentos administrativos ou processos criminais por entrada irregular, apenas no caso de admissão formal do pedido de asilo.

Ora, esta alteração enfraquece a proteção mínima do requerente, permitindo que seja alvo de procedimento de afastamento antes da apreciação preliminar e decisão subsequente, o que contraria o art. 9.º da Directiva 2013/32/UE, que garante o direito de permanência no território até à decisão de admissibilidade (Os requerentes são autorizados a permanecer no Estado-Membro, unicamente para efeitos do processo, até à pronúncia de uma decisão pelo órgão de decisão nos termos dos procedimentos em primeira instância contemplados no Capítulo III), e o art. 33.º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) Adoptada em 28 de Julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, (princípio do *non-refoulement* - Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rejeitará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas).

Largo de S. Domingos, 14, 1º. 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: gab.bastonario@cg.oa.pt
https://portal.oa.pt

Por outro lado, contraria o disposto no art. 33.º da Constituição da República Portuguesa nos seus números Artigo 33.º da CRP "*2. A expulsão de quem tenha entrado ou permaneça regularmente no território nacional, de quem tenha obtido autorização de residência, ou de quem tenha apresentado pedido de asilo não recusado só pode ser determinada por autoridade judicial, assegurando a lei formas expeditas de decisão.*" e "*8. É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua actividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.*"

Relativamente ao Artigo 20.º (Competência para apreciar e decidir) atualmente prevê-se que "2 - Na falta de decisão dentro do prazo previsto no número anterior, considera-se admitido o pedido", comportando um deferimento tácito de admissão.

A nova proposta vem eliminar o efeito tácito de admissão quando exista processo por entrada irregular, o que introduz uma excepção não prevista no direito europeu, permitindo uma indefinição administrativa prolongada, e afeta o direito à boa administração (art. 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da EU – "*Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.*") e o acesso ao procedimento garantido pela Diretiva 2013/32/EU, tendo em conta a alteração proposta ao artigo 12.º quanto aos efeitos da apresentação do pedido de asilo, já que na prática, na falta de decisão do pedido poderia permitir a conclusão do processo administrativo ou criminal por entrada irregular antes de ser analisada a situação do requerente.

Ora, o pedido deixa de suspender automaticamente processos administrativos ou criminais por entrada irregular sendo que o efeito de admissão não é tácito se existirem processos pendentes por entrada irregular, o que restringe o acesso inicial à proteção internacional e aumenta o risco de remoção prematura de requerentes legítimos.

Quanto às alterações propostas ao artigo 21.º relativo aos efeitos da decisão, importa sublinhar a redução do prazo para abandono voluntário atualmente fixado em 20 dias (como também nos termos da Lei 23/2007, de 4 de Julho) para 5 dias, e introduz um novo número 3 relativo aos eventuais processos administrativos ou criminais por entrada irregular em território nacional instaurado contra o requerente e membros da família que o acompanhem e que se estabelece que continuem a correr.

Largo de S. Domingos, 14, 1º. 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: gab.bastonario@cg.oa.pt
https://portal.oa.pt

O referido prazo de 5 dias é manifestamente insuficiente para garantir o exercício do direito de recurso e acesso a apoio jurídico, bem como viola o disposto no art. 46.º, n.º 1 e 5, da Directiva 2013/32/UE, que impõe efeito suspensivo automático ao recurso de decisões de inadmissibilidade (Direito a um recurso efectivo – "*1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes tenham direito a interpor recurso efectivo perante um órgão jurisdicional* (…)" e "*5. Sem prejuízo do disposto no n.o 6, os Estados-Membros devem autorizar os requerentes a permanecer no território até ao termo do prazo em que podem exercer o seu direito a um recurso efectivo ou, quando este direito tenha sido exercido dentro do prazo, enquanto aguardam o resultado do recurso.*"), e o art. 268.º da Constituição, que consagra a tutela jurisdicional efectiva ("4. *É garantido aos administrados tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, incluindo, nomeadamente, o reconhecimento desses direitos ou interesses, a impugnação de quaisquer actos administrativos que os lesem, independentemente da sua forma, a determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos e a adopção de medidas cautelares adequadas.*").

Relativamente aos Artigos 25.º e 30.º (ambos relativos à Impugnação Jurisdicional) são propostas alterações para remover o efeito suspensivo dos recursos, contrariando o já suprarreferido art. 46.º, n.º 1 e 5, da Directiva 2013/32/UE.

Com esse propósito, é eliminada a parte final do número 1 do art. 25.º "*com efeito suspensivo.*", e adicionado o advérbio de negação "não" ao número 3 – "*O recurso jurisdicional das decisões respeitantes à impugnação jurisdicional referida no n.º 1 tem efeito suspensivo.*" Passando agora a constar "(…) *1 não tem efeito suspensivo".*

Quanto ao artigo 30.º é igualmente suprimida a expressão *"com efeito suspensivo",* propondo-se agora como redação do seu número 1 *"A decisão proferida nos termos do artigo anterior é susceptível de impugnação jurisdicional perante os tribunais administrativos, no prazo de 15 dias."*

Com as referidas alterações propostas, viabiliza-se um afastamento (coercivo) antes da decisão judicial, sendo tais alterações sugeridas incompatíveis com o art. 46.º, n.º 8, da Directiva 2013/32/UE, que exige efeito suspensivo para garantir proteção efetiva ("*Os Estados-Membros autorizam o requerente a permanecer no território enquanto aguarda o resultado do recurso para decidir se o requerente pode ou não permanecer no território, a que se referem os n.ºs 6 e 7.*"), e com o art. 20.º da Constituição da República Portuguesa - "1. *A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos*" "*4. Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo." e "5. Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a*

Largo de S. Domingos, 14, 1º. 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: gab.bastonario@cg.oa.pt
https://portal.oa.pt

lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efectiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos".

A sua aplicação poderá conduzir a devoluções irremediáveis, pondo em causa o já referido princípio de *non-refoulement*., bem como as restantes disposições enunciadas e criando o risco elevado de expulsão irreversível de refugiados genuínos.

O Projeto de Lei prevê igualmente a alteração da redação do Artigo 31.º quanto aos efeitos da decisão de recusa, que actualmente prevê que "*1 - Em caso de decisão de recusa de protecção internacional, o requerente pode permanecer em território nacional durante um período transitório, que não exceda 30 dias*." e que agora se propõe que passe a constar "*Em caso de decisão de recusa de protecção internacional, o requerente é notificado para abandonar o país no prazo de 5 dias, caso se encontre em situação irregular*", impondo uma saída obrigatória do território nacional no prazo de cinco dias após a recusa.

Por outro lado, quando atualmente se estabelece que "2 - O requerente fica sujeito ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional a partir do termo do prazo previsto no número anterior." A proposta vem aditar um novo número 2, idêntico ao proposto para o número 3 do artigo 21.º, e aditando um novo número 3 relativo à possibilidade de execução coerciva imediata idêntica ao aditado nº4 do referido artigo 21.º.

Com a proposta alteração, é eliminada a salvaguarda da permanência durante a pendência do recurso, violando o art. 46.º da Directiva 2013/32/UE e o art. 19.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ("*Ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes*"), bem como inviabiliza a possibilidade de apresentação de Pedidos Subsequentes nos termos do disposto no art. 33.º da Lei 27/2008, de 30 de Junho.

Acresce que a execução imediata de afastamento antes do trânsito em julgado é contrária à jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (M.S.S. v. Bélgica e Grécia, 2011 disponível em https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-103050) fixada no sentido da condenação dos referidos Estados pela violação dos Direitos do Requerente – nomeadamente artigos 3.º e 13.º da CEDH, sendo que no que à presente questão diz respeito, apresentava-se um procedimento para a concessão de asilo com deficiências graves que colocavam em causa a própria vida do requerente "sem qualquer análise séria do

mérito do seu pedido de asilo e sem acesso a um recurso efectivo" - a execução imediata de uma decisão de afastamento sem efeito suspensivo viola o art. 13.º. da CEDH.

Finalmente, no que aos Artigos 51.º (Meios de Subsistência) e 56.º (Apoio Social) diz respeito, pretende-se que estes apoios sociais e condições materiais passem a ser atribuídos apenas a requerentes com pedido deferido, limitados a seis meses, e com a possibilidade de exigência de reembolso.

Assim, para além de se aditar a expressão "*a quem tenha sido deferido o pedido e que se encontrem*" e "*por um período que não exceda os seis meses*" ao actual número 1 do artigo 51.º "Aos requerentes de asilo ou de protecção subsidiária em situação de carência económica e social e aos membros da sua família é concedido apoio social para alojamento e alimentação, nos termos da legislação em vigor." , removendo-se a expressão "com o acordo dos requerentes" do número 2 do citado preceito "*Para efeitos do disposto no número anterior, na concessão de alojamento devem ser tomadas, com o acordo dos requerentes, as medidas adequadas para manter tanto quanto possível a unidade da família que se encontre presente em território nacional, nomeadamente as previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 59.º*" adiciona-se igualmente a referida expressão "*a quem tenha sido deferido o pedido de asilo*" aos números 1 e 2 do artigo 56.º, substituindo-se o modo e valor verbal dos número 4 e 5 de "pode ser-lhe" e "pode exigir" para "é-lhe" e "exige" , para o modo indicativo, transformando uma faculdade ou possibilidade numa imposição.

Ora, a exclusão dos requerentes que se encontram na fase inicial e, portanto, sem qualquer decisão proferida) põe em causa o art. 17.º da Directiva 2013/33/EU, que obriga os Estados-Membros a assegurar condições materiais de acolhimento durante todo o procedimento ("*1. Os Estados-Membros asseguram que os requerentes de asilo têm acesso às condições materiais de acolhimento quando apresentam o seu pedido de protecção internacional.*" e "*2. Os Estados-Membros asseguram que as condições materiais de acolhimento proporcionam um nível de vida adequado aos requerentes que garanta a sua subsistência e a sua saúde física e mental.*"), configurando ainda uma eventual limitação desproporcional ao direito à dignidade humana (art. 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – "*A dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida.*" e art. 1.º CRP – "*Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.*") e revoga o princípio da proteção humanitária mínima durante o procedimento.

Largo de S. Domingos, 14, 1º. 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: gab.bastonario@cg.oa.pt
https://portal.oa.pt

III. Síntese

O Conselho Geral da Ordem dos Advogados considera que o Projecto de Lei n.º 249/XVII/1.ª:

- Pode reduzir substancialmente as garantias processuais dos requerentes de asilo, incluindo o direito de permanência e de recurso efetivo;
- Contraria eventualmente disposições vinculativas do direito da União Europeia, nomeadamente os artigos 9.º e 46.º da Directiva 2013/32/UE e os artigos 17.º e 19.º da Diretiva 2013/33/UE;
- A redação proposta poderá conflituar com os princípios constitucionais portugueses da tutela jurisdicional efectiva, dignidade da pessoa humana, do direito de asilo e da proteção da confiança jurídica;
- Poderá expor o Estado Português a procedimentos de infração e condenações internacionais perante o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

IV. Posição final

Face ao exposto, o Conselho Geral da Ordem dos Advogados emite parecer desfavorável ao Projecto de Lei n.º 249/XVII/1.ª, recomendando à Assembleia da República que rejeite a proposta ou promova a sua adequação ao direito da União Europeia e à Constituição da República Portuguesa, garantindo a conformidade com o Sistema Europeu Comum de Asilo e com os compromissos internacionais do Estado Português.

Lisboa, 24 de Outubro de 2025

Joao Massano

Assinado de forma digital por Joao Massano
Dados: 2025.10.24 19:34:07 +01'00'

João Massano

Bastonário da Ordem dos Advogados

Largo de S. Domingos, 14, 1º. 1169-060 Lisboa
T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31
E-mail: gab.bastonario@cg.oa.pt
https://portal.oa.pt