

## O procedimento de concessão e a perda do direito à proteção internacional em Portugal: breves notas procedimentais

### The procedure of attribution and loss of the right to international protection in Portugal: Brief procedural notes

**Carla Amado Gomes<sup>1</sup>**

Universidade de Lisboa, Portugal  
carlamadogomes@fd.ulisboa.pt

#### Resumo

Nos termos do artigo 33º/9 da Constituição da República Portuguesa, é à lei ordinária que cabe definir o estatuto do refugiado político. O atual regime da concessão e perda do estatuto de beneficiário de proteção internacional rege-se pela Lei 27/2008, de 30 de junho (com última alteração pela Lei 26/2014, de 5 de maio = EBPI). Este artigo visa descrever sumariamente o procedimento de concessão e perda do direito à proteção internacional (asilo e proteção subsidiária) hoje vigente em Portugal, intensamente conformado pelo Direito da União Europeia.

**Palavras-chave:** direito à proteção internacional, direito de asilo, refugiados.

#### Abstract

Article 33/9 of the Portuguese Constitution states that the law must define the status of the political refugee. Presently, the framework applicable is the Law 27/2008, of June 30 (lastly revised by the Law 26/2014, May 5). This article aims to briefly describe the administrative procedure of attribution and loss of the right to international protection (asylum and subsidiary protection) presently in force in Portugal, which is strongly conformed by European Union Law.

**Keywords:** right to international protection, asylum, refugees.

<sup>1</sup> Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Alameda da Universidade, Cidade Universitária, 1649-014, Lisboa, Portugal.

Recentes e dramáticas estatísticas informam-nos de que o número de migrantes forçados em todo o mundo ultrapassa já os 50 milhões e não pára de aumentar<sup>2</sup>. Em Portugal, o número de estrangeiros e apátridas a solicitar proteção internacional era, segundo dados de 2013, de cerca de 500 por ano (ou 50 pessoas por cada milhão de habitantes, um número bastante inferior à média europeia, que se traduz em 860 pedidos por milhão de habitantes na União Europeia). Em 2015, no entanto, os pedidos de asilo sofreram um incremento de 43% relativamente ao ano anterior, tendo até setembro de 2015 sido registados 643 pedidos.

Diferentemente do que se passa no resto da Europa, e porventura em razão da localização geográfica do Estado português, o número de refugiados sírios é residual. A maior parte dos pedidos provém de ucranianos, que fogem à guerra civil que grassa no seu país, mas há também solicitações apresentadas por cidadãos da Serra Leoa, Somália, Paquistão, República Democrática do Congo e Mali.

Nos termos do artigo 33º/9 da Constituição da República Portuguesa (1976), é à lei ordinária que cabe definir o estatuto do refugiado político. O atual regime da concessão e perda do estatuto de beneficiário de proteção internacional rege-se pela Lei 27/2008, de 30 de junho (com última alteração pela Lei 26/2014, de 5 de maio = EBPI)<sup>3</sup>. Esta lei transpõe as diretivas 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro, tendo revogado a Lei 15/98, de 26 de março. Nos termos do EBPI, o beneficiário de proteção internacional pode almejar obter um de dois estatutos: refugiado ou proteção subsidiária. Cada um destes estatutos tem pressupostos específicos de atribuição, constituindo o segundo uma alternativa, mais precária, ao primeiro.

A concessão de ambos obedece a um mesmo procedimento, bifásico (a admissibilidade do pedido é avaliada pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras = SEF; a atribuição do estatuto é da competência do responsável ministerial pela pasta da Administração Interna, sob proposta do Diretor Nacional do SEF), e à verificação de

pressupostos, positivos e negativos. O decretamento da perda de qualquer dos estatutos é igualmente da competência do responsável ministerial pela pasta da Administração Interna, sob proposta do Diretor Nacional do SEF.

O tema do presente artigo prende-se com o contencioso administrativo dos estrangeiros/apátridas a quem é atribuído o direito à proteção internacional. Esclareça-se, desde já, que este direito pode corresponder ao direito de asilo ou ao direito à proteção subsidiária e que, muito embora obedecendo a sua atribuição a requisitos diferenciados, do ponto de vista dos procedimentos, eles são exatamente idênticos. De resto, é hoje bem claro da expressão do artigo 10º/2 do EBPI que o estatuto de proteção subsidiária deve ser sempre ponderado em alternativa ao estatuto de refugiado, havendo uma convolação oficiosa do pedido inicial por parte da Administração, caso não se verifiquem os pressupostos do pedido de asilo, para um pedido de proteção subsidiária.

Começemos pelo que os diferencia: o refugiado é o estrangeiro/apátrida que acorra a Portugal em virtude de perseguição<sup>4</sup> ou grave ameaça dela “em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana” (artigo 3º/1), ou em virtude de fundado receio de poder vir a ser perseguido em razão “da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social” e que, por esse motivo, não possa ou não queira voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual (artigo 3º/2)<sup>5</sup>.

O direito de requerer proteção com estes fundamentos traduz-se no *direito de asilo* e a sua invocação com êxito concede o estatuto de *refugiado* (artigo 4º). Nos termos do artigo 5º/4, “tem de existir um nexo entre os motivos da perseguição e os atos de perseguição referidos no nº 1 ou a falta de proteção em relação a tais atos”<sup>6</sup>. Alguém que pede asilo fundadamente é um fugitivo do seu Estado de origem, do qual foi forçado a sair porque desenvolve ativamente ações em defesa da democracia ou é perseguido ou ameaçado de perseguição por motivos

<sup>2</sup> Veja-se a página do Conselho Português para os Refugiados (CPR): <http://www.cpr.pt>

<sup>3</sup> Todos os artigos que não tenham menção de outra fonte pertencem ao EBPI.

<sup>4</sup> Um elenco exemplificativo de medidas de “perseguição” consta do artigo 5º/2; tais medidas “devem constituir, pela sua natureza ou reiteração, grave violação de direitos fundamentais, ou traduzir-se num conjunto de medidas que, pelo seu cúmulo, natureza ou repetição, afetem o estrangeiro ou apátrida de forma semelhante à que resulta de uma grave violação de direitos fundamentais”.

<sup>5</sup> Extraí-se deste artigo um quadro de proteção internacional mais alargado do que o preceituado no artigo 33º/8 da Constituição da República Portuguesa, na medida em que na Lei Fundamental apenas se consagra a proteção ao refugiado político, tendo a lei ordinária, impulsionada pelo Direito da União Europeia, estendido o âmbito de proteção a sujeitos que, embora não sendo considerados refugiados em sentido estrito, merecem proteção por razões análogas.

<sup>6</sup> Cfr. o acórdão do Tribunal Central Administrativo (= TCA)-Sul de 26 de setembro de 2013 (proc. 10286/13), no qual se esclarece que a prova produzida pelo requerente tem que ser suficientemente esclarecedora quanto à existência da perseguição reiterada e pessoal, bem como quanto à relação desta com a actividade política (exige-se ibilitado) colhe, não pa conceito indeterminado, o do requerente. Todos os arestos citados neste artigo podem ser consultados no site dos Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul (link de acesso nas Referências).

étnicos, religiosos, racionais ou políticos – ou seja, existe um temor real, individualizado e circunstanciado, que impede o seu regresso (e da sua família).

Para obter proteção subsidiária, em contrapartida, o estrangeiro/apátrida há de estar impedido ou sentir-se impossibilitado de “regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por [correr] o risco de sofrer ofensa grave” (artigo 7º/1)<sup>7</sup>. *Ofensa grave*, segundo o artigo 7º/2 do EBPI, pode corresponder, exemplificativamente: “(a) A pena de morte ou execução; (b) A tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu País de origem; ou (c) A ameaça grave contra a vida ou a integridade física do requerente, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno ou de violação generalizada e indiscriminada de direitos humanos”. A obtenção deste estatuto de proteção subsidiária não concede a qualidade de refugiado, mas garante a emissão de uma autorização de residência válida por três anos, de acordo com o artigo 67º/2.

Conforme começámos por referir, o estatuto de refugiado – porque resulta de um risco mais *personalizado* do requerente – envolve um índice de proteção superior ao de proteção subsidiária. Mas esta superioridade reflete-se apenas *no plano da estabilidade do ato* que concede o estatuto de proteção, não propriamente no *conteúdo* dos direitos de que beneficiam refugiados e estrangeiros/apátridas aos quais tenha sido outorgada proteção subsidiária. Assim, de acordo com o artigo 67º:

- o refugiado tem direito a uma autorização de residência válida por cinco anos; quem recebe proteção subsidiária, já se referiu, tem uma autorização de residência por três anos;
- ambas as autorizações são renováveis por períodos iguais ao inicial; porém, a renovação da autorização do refugiado é apenas condicionada pela *verificação negativa* de razões imperativas de segurança nacional ou ordem pública que a impeçam; enquanto que a renovação da autori-

zação concedida a quem beneficia de proteção subsidiária obedece a uma dupla ponderação: *pela positiva* – da análise da evolução da situação no país de origem; e *pela negativa*, da inexistência de razões imperativas de segurança nacional ou ordem pública que a justifiquem.

Afirmámos que a concessão destes estatutos assenta, por um lado, na verificação de pressupostos pela positiva – aqueles a que se referem os artigos 3º (refugiado) e 7º (proteção subsidiária) – e, por outro lado, na não detecção de condições de improcedência. Estas estão elencadas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 9º (relativos, respectivamente, à aquisição do estatuto de refugiado e de proteção subsidiária). Vejamos sinteticamente em que se resumem os procedimentos de concessão (1) e perda (2) dos estatutos referidos. Em (3), faremos menção a uma situação diversa, muito atual na Europa neste momento – o afluxo maciço de estrangeiros e apátridas –, regulada por legislação específica.

## (1) O procedimento de concessão

Numa tentativa de filtrar pedidos inconsistentes ou abusivos, o legislador desdobrou o procedimento em duas fases: a primeira, relativa à admissibilidade do pedido, é da competência do SEF e do seu Diretor Nacional<sup>8</sup>; a segunda, relativa à outorga do estatuto, é da competência do responsável ministerial pela pasta da Administração Interna, que decide sob proposta do Diretor Nacional do SEF.

### (i) A fase de admissibilidade

O pedido de asilo/proteção subsidiária deve ser apresentado ao SEF “sem demora” uma vez o candidato se encontre em território nacional (artigo 13º)<sup>9</sup>. A lei não fixa um prazo rígido, porventura em razão das múltiplas condicionantes que podem rodear a chegada do candidato, nomeadamente a via de entrada (terrestre; marítima; aérea), o conhecimento da língua, o estado

<sup>7</sup> Cfr. os acórdãos do TCA-Sul de 4 de outubro de 2012 (proc. 09098/12) e, do mesmo Tribunal, de 26 de março de 2015 (proc. 11691/14), nos quais se recorre, na senda de jurisprudência anterior, aos conceitos de pulsão objectiva (no que concerne a “sejam impedidos”) e de pulsão subjectiva (relativamente ao segmento “sintam-se impossibilitados”) a fim de, quanto a este último, se exigir “um relato coerente, credível e suficientemente justificador do sentimento de impossibilidade de regressar ao país de origem”.

<sup>8</sup> Note-se que o pedido de proteção internacional pode ser apresentado em postos de fronteira por estrangeiros que não possuem as condições de entrada em Portugal, sendo esse procedimento regulado nos termos que vamos descrever, mas com algumas adaptações, que constam dos artigos 23º a 26º.

<sup>9</sup> Em complemento, mas igualmente recorrendo a um conceito indeterminado, o artigo 19º/1/d) estabelece que será considerado pedido manifestamente infundado o que for apresentado por “requerente entrou ou permaneceu ilegalmente em território nacional e não tenha apresentado o pedido de proteção internacional logo que possível, sem motivos válidos” (itálico nosso). Julgamos que esta alínea pressupõe a avaliação do decurso do prazo entre a entrada em Portugal e a apresentação do pedido de proteção internacional e não, como parece admitir-se no acórdão do TCA-Sul de 12 de fevereiro de 2015 (proc. 11785/14), o cômputo do tempo transcorrido entre a entrada em território da União Europeia e a apresentação do pedido, em Portugal (no caso, o requerente a quem foi negado o asilo entrou por Itália, passou depois por França e só então, passados alguns meses, chegou a Portugal).

de saúde. O pedido pode ser apresentado em qualquer esquadra policial, devendo esta transmiti-lo aos serviços do SEF até 48 horas após o seu recebimento, o qual o regista num prazo máximo de 3 dias. O SEF informará então a representação nacional do ACNUR e o Conselho Português para os Refugiados (= CPR) para prestarem apoio ao candidato e o representar, se ele assim quiser. O candidato pode estender o pedido de asilo à sua família.

O SEF, após registo do pedido, emite uma declaração comprovativa do recebimento, a qual investe o requerente no direito de permanecer em território nacional até decisão sobre a admissibilidade (artigos 11º/1 e 14º/1). O requerente deverá ser ouvido pelo SEF num prazo entre 2 a 5 dias após o registo (artigo 16º/1), devendo nessa ocasião – se o não fez antes, aquando da apresentação do pedido –, fornecer a informação que lhe for solicitada conforme descrita no artigo 15º/1, concretamente a sua identificação e o relato das circunstâncias que fundamentam o pedido de asilo. Sublinhe-se que esta fundamentação deverá, tanto quanto possível, ser documentada ou assente em prova testemunhal, salvo se estiverem reunidas, cumulativamente, as condições indicadas no nº 4 do artigo 18º.

Cumpre ressaltar, todavia, que em sede de dever de produção de prova, a jurisprudência dos tribunais administrativos em sede de concessão de asilo tem oscilado entre, de uma banda, atribuir o ónus da prova dos factos em que assenta o pedido de proteção internacional ao requerente<sup>10</sup> e, de outra banda, aceitar a repartição desta entre requerente e SEF, dadas as vicissitudes que muitas vezes reveste o abandono do Estado de origem ou de residência<sup>11</sup>. Supomos que, ponderadas as circunstâncias conhecidas da situação política e social do Estado de onde chega o candidato, que podem fazer escassear a prova documental, deverá valorar-se majoradamente a prova testemunhal, sobretudo através das declarações do requerente, as quais devem ser, mais do que a regra, especialmente coerentes (no sentido de credíveis) e consistentes (no sentido de completas). E, naturalmente e sem embargo da compaixão que os relatos possam suscitar, deverão desconsiderar-se como razões fundadas de atribuição de proteção internacional razões desligadas de perseguições com motivações políticas, conforme a descrição do artigo 3º<sup>12</sup>.

O SEF elabora então um relatório da audiência, que notifica ao requerente para este sobre ele se pronunciar, comunicando paralelamente o seu conteúdo ao ACNUR e ao CPR, caso o requerente tenha autorizado a sua representação por estas entidades (artigo 17º). Após esta oportunidade de complementar o relatório elaborado pelo SEF, o requerente deve aguardar a decisão de admissibilidade, que terá por base toda a informação disponível.

O Diretor Nacional do SEF tem até 30 dias após a data de apresentação do pedido para se pronunciar expressamente sobre a sua admissibilidade – o silêncio vale deferimento. Esta decisão de admissibilidade acarreta a emissão complementar de uma autorização de residência provisória a favor do requerente (e sua família, se for o caso: artigo 27º/3), válida por 6 meses (e prorrogável até 9) a contar da admissão até decisão final (artigo 28º).

Assim, este pré-procedimento tem a duração máxima de 30 dias; porém, este prazo pode ser consideravelmente encurtado sempre que o pedido se revelar infundado, nos termos do artigo 19º, ou inadmissível, conforme se retira do preceituado no artigo 19ºA.

Não é clara a diferença entre a decisão de inadmissibilidade no caso dos artigos 19º e 19ºA. Julgamos que a inadmissibilidade por deficiente fundamentação do pedido a que se refere o artigo 19º implica audiência do requerente e uma apreciação substancial mínima, enquanto que a decisão proferida ao abrigo do artigo 19ºA é praticamente um indeferimento liminar, com recurso a elementos puramente documentais.

Em qualquer dos casos, a decisão de inadmissibilidade terá de ser expressa, sob pena de deferimento tácito, e será passível de impugnação pelo requerente num prazo de 8 dias (artigo 22º). A não admissibilidade gera o dever de abandonar Portugal num prazo até 20 dias a contar da sua notificação (artigo 21º/2).

## **(ii) A fase de atribuição do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária**

Os artigos 27º a 33º regulam a instrução da segunda fase do procedimento de concessão de proteção internacional. A primeira questão que se nos coloca é a de saber se a decisão de admissibilidade é sobre um

<sup>10</sup> Cfr., entre outros, os acórdãos do TCA-Sul de 31 de maio de 2012 (proc. 09098/12); de 4 de outubro de 2012 (proc. 09098/12); e de 30 de julho de 2013 (proc. 10075/13).

<sup>11</sup> Os acórdãos falam em conceder ao requerente o “benefício da dúvida”: cfr. os acórdãos do TCA-Sul de 21 de fevereiro de 2013 (proc. 09498/12); e de 12 de fevereiro de 2015 (proc. 11750/14: no qual se esclarece que “não havendo facto duvidoso ou minimamente verosímil, não há que aplicar tal princípio”).

<sup>12</sup> Um exemplo de inconsistência pode ver-se no acórdão do TCA-Sul de 30 de julho de 2013 (proc. 10075/13), no qual se analisou a impugnação de um acto de recusa de concessão de protecção internacional a uma requerente que solicitava a sua concessão porque o seu pai a coagira a casar com um muçulmano.

pedido de proteção internacional com estatuto de proteção a determinar na fase subsequente, ou se se refere exclusivamente a um dos dois estatutos possíveis. A interrogação pode ser relevante porque, se se entender que o pedido de proteção vai pré-determinado a um e apenas um dos estatutos, o requerente já não terá tempo de sindicar tal decisão se esperar pela emissão do ato final, uma vez que tem apenas 8 dias para pedir a sua apreciação jurisdicional, quer se trate de admissibilidade, quer de não admissibilidade (artigo 22°).

O preceituado no artigo 10°/2 parece estabelecer a definição do estatuto de proteção a atribuir logo no pré-procedimento de admissibilidade. Porém, o disposto nos vários números do artigo 28° faz crer que a instrução desta fase pode ainda trazer muita informação complementar, documental e outra, a qual é susceptível de alterar a pré-qualificação – quer num sentido de aumentar o índice de proteção, quer de o diminuir. E não é de descartar, em contrapartida que, descortinando-se um motivo de indeferimento que teria sido suficiente para a não admissão do pedido, ele venha a ser invocado nesta fase – sublinhe-se que a sua descoberta, após emissão do ato, é fundamento de “revogação” (hoje, *anulação*, nos termos do sistema bipolar instituído pelo novo Código do Procedimento Administrativo (= CPA<sup>13</sup>): artigo 168°), de acordo com o previsto no n° 5 do artigo 41°.

Mais uma vez se enfatiza que, cabendo a prova dos factos determinativos do direito à proteção internacional ao requerente, certas situações poderão justificar uma repartição do ónus da prova, fazendo recair sobre o SEF agravados poderes instrutórios, no sentido de confirmar a veracidade das declarações do candidato<sup>14</sup>. O SEF conta, além de outras entidades, com o auxílio do CPR e do ACNUR, que poderão carrear informação para o procedimento, desde que o requerente lhes tenha dado consentimento para tanto.

Finda a instrução, o SEF lavra proposta fundamentada de concessão ou recusa do estatuto de proteção internacional, notificando o requerente para sobre

esta se pronunciar em 10 dias. Na sequência, a proposta é enviada ao Diretor Nacional do SEF que, por seu turno, a remete, em 10 dias, ao responsável ministerial pela pasta da Administração Interna, órgão competente para, em 8 dias, decidir homologar ou não o parecer. Tomada a decisão pelo Ministro, o SEF notifica o requerente da mesma, em língua que este compreenda, e bem assim os representantes do ACNUR e do CPR, caso o requerente tenha consentido na sua representação (artigo 29°).

A decisão deve ser expressa, pois nesta fase a lei não concede efeitos substantivos ao silêncio. Donde, este procedimento pode terminar: com uma decisão homologatória – de concessão da proteção internacional, a qual concederá ao requerente a concomitante autorização de residência, por 5 ou 3 anos, conforme se explicou *supra*, e o investirá num conjunto de direitos; com uma decisão não homologatória – de recusa de concessão da proteção internacional, a qual o requerente tem a opção de impugnar perante os tribunais administrativos, em 15 dias e com efeito suspensivo (artigo 30°/1), e face à qual tem 30 dias para sair de Portugal (artigo 31°/1)<sup>15</sup>; com um silêncio, que abrirá a porta à intimação para defesa de direitos, liberdades e garantias, nos termos do artigo 109° do CPTA, para condenação urgente do Ministro à prática do ato – a qual poderá apresentar no limite do termo da sua autorização de residência provisória, acompanhada de uma providência cautelar antecipatória que garanta (se deferida) a possibilidade de manter a autorização de residência ativa até decisão da intimação; ou ainda por extinção do procedimento, nos termos do artigo 32°.

Note-se que a recusa de concessão de proteção internacional não impede o requerente de apresentar novo pedido, como esclarece o artigo 33°/1, “sempre que disponha de novos elementos de prova que lhe permitam beneficiar daquele direito ou quando entenda que cessaram os motivos que fundamentaram a decisão de inadmissibilidade ou de recusa do pedido de proteção internacional”<sup>16</sup>. A apresentação de novo pedido não obsta à impugnação da decisão negativa relativa a

<sup>13</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei 4/2015, de 7 de janeiro.

<sup>14</sup> Cfr. o acórdão do TCA-Sul de 24 de fevereiro de 2011 (proc. 07157/11), no qual o Tribunal detectou a existência de um défice de instrução gerador da ilegalidade do ato final do procedimento por erro sobre os pressupostos de facto, o qual se traduziu na emissão da decisão tendo por base factos controvertidos e incertos.

<sup>15</sup> A situação mais plausível de recusa é a de homologação, pelo Ministro, de um parecer negativo do Diretor Nacional do SEF, em face dos elementos instrutórios recolhidos. Note-se, todavia, que a lei não determina a vinculatividade deste parecer, o que abre caminho ao disposto no artigo 91°/2 do CPA, ou seja, a que o Ministro, perante um parecer positivo, possa recusar atribuir a proteção internacional. Julgamos, ainda assim, que esta recusa, sob pena de não resistir ao escrutínio jurisdicional, só poderá assentar em algum dos fundamentos previstos nos artigos 19° e 19°A, o qual poderá ter surgido supervenientemente ou, eventualmente, escapado (por fraude do requerente) ao crivo do SEF.

<sup>16</sup> Diferente foi a situação analisada nos acórdãos do TCA-Sul, de 23 de agosto de 2012 (proc. 08967/1225), e de setembro de 2014 (proc. 11440/14), nos quais se apreciava a viabilidade de apresentação de pedidos de asilo junto das entidades portuguesas na pendência de pedidos anteriormente apresentados junto de entidades de outros Estados-membros. Nestas situações dá-se como que a preempção da competência de conceder a proteção internacional pelo Estado-membro que primeiro recebeu o pedido, ficando Portugal investido na obrigação de transferência do candidato para o Estado de retoma (ver também o acórdão do TCA-Sul, de 29 de agosto de 2014 – proc. 11359/14), e mesmo que o pedido apresentado nesse outro Estado-membro tenha sido rejeitado (neste sentido, veja-se o acórdão do TCA-Sul, de 19 de janeiro de 2012 – proc. 08319/11).

um anterior e, sendo considerado admissível, gera autorização de permanência – caso haja expirado o período de 30 dias subsequente à notificação da decisão de recusa – e possibilidade de aproveitamento de elementos de prova do procedimento anterior (artigo 33º/5).

## (2) A cessação do estatuto

O beneficiário de proteção internacional pode perder este estatuto de variadas maneiras. Do artigo 41º consta um elenco de causas de “cessação, revogação, supressão ou recusa de renovação” deste direito, dispersas por vários números, os quais nos merecem as seguintes considerações:

(i) No nº 1 do artigo 41º, todas as alíneas, salvo as alíneas (e) e (f), se prendem com um ato de vontade do beneficiário de asilo no sentido de abdicar, tácita ou expressamente, do seu estatuto. As alíneas (e) e (f) estão, em nossa opinião, mal “arrumadas”, uma vez que envolvem alteração de circunstâncias, o que justificaria a recondução à figura da supressão, a que alude o nº 5 (ou ao nº 2 – mas ver *infra*);

(ii) De acordo com o nº 3 do artigo 41º, a supressão por alteração de circunstâncias exige do SEF uma ponderação no sentido de concluir, com segurança, que “a alteração das circunstâncias no Estado da nacionalidade ou residência habitual do beneficiário do direito de asilo ou de proteção subsidiária é suficientemente significativa e duradoura para afastar o receio fundado de perseguição ou o risco de sofrer ofensa grave”. O grau de certeza na aferição desta alteração tem que ser pelo menos igual ao que o SEF utilizou na apreciação das condições de concessão, valendo-se da melhor informação disponível;

(iii) Não é claro, da conjugação do nº 1 com o nº 2, se estas causas de cessação valem apenas para o asilo ou também para a proteção subsidiária. Julgamos que o corpo do nº 1 deverá aplicar-se genericamente a ambas as formas de proteção internacional, e o nº 2 mencionar autonomamente a revisão de qualquer dos dois estatutos e sua eventual supressão em face de alteração de circunstâncias – sem embargo da contracausa de manutenção do estatuto sediada no nº 4, aplicável apenas a refugiados, assim como da proibição de repulsão prevista no artigo 47º, invocável por ambos;

(iv) Do nº 5 resultam quer causas de revogação, quer de anulação do ato de concessão do estatuto de

proteção, na tipologia bipolar introduzida pelo novo CPA. Dada a natureza do ato, ambas têm eficácia *ex nunc*, ou seja, surtem efeitos jurídicos após a sua notificação ao beneficiário de proteção.

Do preceito citado decorrem ainda causas de não renovação do estatuto, o qual traz consigo, como se sabe, a autorização de residência do destinatário e sua família em território nacional, bem como o acesso a um conjunto de direitos. Assim:

- a alínea (a) contém uma causa de anulação que se traduz em erro sobre os pressupostos – ou, se decorrer de uma alteração de circunstâncias, uma causa de não renovação em virtude desta;
- a alínea (b) contempla uma causa de anulação por fraude do beneficiário<sup>17</sup>. Conforme observámos, a natureza do ato – o reconhecimento de um estatuto – é tendencialmente incompatível com a atribuição de efeitos *ex tunc* à anulação. Porém, se estabelecermos um paralelo entre esta disposição e o nº 3 do artigo 56º, relativo à atribuição de verbas a título de apoio social, cremos que, se se provar que o beneficiário se valeu do engano para obter verbas das quais objectivamente não carecia, deve ser chamado a repô-las;
- a alínea (c) consubstancia, mais uma vez apelando à lógica bipolar do novo CPA, uma causa de revogação do estatuto, por superveniência de um risco para a segurança interna associado à presença do beneficiário de proteção internacional em Portugal (veja-se o paralelo com a alínea (i) do nº 1 do artigo 19º, na fase de admissibilidade). Este fundamento, em razão da larga margem de apreciação que envolve, deve ser assente em elementos predominantemente objectivos e informações fidedignas, sob pena de se transformar numa cláusula de expulsão *em branco*;
- a alínea (d) vem na sequência de previsão idêntica no plano dos fundamentos de inadmissibilidade do pedido de proteção internacional, no artigo 9º/1/c), (ii) – aí, no entanto, relativamente a condenações por crimes de delito comum ocorridas antes da entrada em Portugal. Deve sublinhar-se que, sob pena de se admitirem penas perpétuas, esta alínea (d) do nº 5 do artigo 41º constitui apenas um sinal de alarme que a Administração terá que confirmar através de uma ponderação adicional sobre a perigosidade do sujeito benefi-

<sup>17</sup> Do artigo 41º não resultam prazos para anulação do ato de concessão de proteção internacional, devendo, no entanto, entrar em linha de conta o tempo limitado de vigência das autorizações de residência, que circunscreverão sempre este prazo ao seu próprio limite. Caso existissem, excepcionalmente, em razão da sua especialidade, a aplicação dos prazos previstos no artigo 168º do CPA – cujo prazo mais longo coincide hoje, de resto, com o tempo de duração da autorização de residência concedida a refugiados: 5 anos.

ciário de proteção internacional, para a segurança interna ou para a ordem pública. Ou seja, não será de aceitar a adopção de uma lógica puramente precaucionista que induza exclusivamente de uma condenação (cumprida) o risco para os valores referidos.

### (3) O estatuto de proteção temporária concedido ao abrigo da Lei 67/2003, de 23 de Agosto

O artigo 87º da Lei 27/2008, de 30 de Junho, remete para a Lei 67/2003, de 23 de agosto, o regime da proteção temporária de estrangeiros (leia-se: cidadãos nacionais de Estados não integrados na União Europeia) que afluam em massa ao território nacional. Esta proteção, apelando à solidariedade, financeira e humana, entre Estados-membros da União Europeia, assenta num procedimento que articula decisões do Conselho da União Europeia e do Governo de Portugal, concretamente do Conselho de Ministros e de uma Comissão Interministerial criada por resolução deste e presidida por um representante do Ministro da Administração Interna.

Os beneficiários da proteção temporária são, nos termos do artigo 2ºc):

“(i) Pessoas que tenham fugido de zonas de conflito armado ou de violência endémica;

(ii) Pessoas que tenham estado sujeitas a um risco grave ou tenham sido vítimas de violações sistémicas ou generalizadas dos direitos humanos”, e que “tiveram de deixar o seu país ou região de origem, ou tenham sido evacuados, nomeadamente em resposta a um apelo de organizações internacionais, e cujo regresso seguro e duradouro seja impossível devido à situação ali existente”. Ao preenchimento desta condição positiva junta-se o não preenchimento de nenhuma das causas de exclusão previstas no artigo 6º, as quais traduzem, fundamentalmente, a prática de crimes que possam manchar a idoneidade do candidato à proteção temporária.

Este estatuto de proteção temporária é válido por 1 ano, com possibilidade de prorrogação por dois períodos de 6 meses – ou seja, até 2 anos, ou a partir do momento em que o Conselho da União Europeia considerar terminadas as razões da proteção. Em casos limite, o Conselho da União Europeia pode deliberar estender a proteção por ainda mais 1 ano (artigos 7º e 8º). Os beneficiários têm direito a um título (artigo 10º) e recebem um documento explicativo dos seus direitos e deveres (artigo 11º), os quais compreendem direito a

um alojamento, acesso ao trabalho, a prestações sociais, à educação, com respeito pelas leis portuguesas. Os menores não acompanhados merecem atenção especial, nos termos do artigo 18º.

O facto de obter proteção temporária não inibe o beneficiário de desencadear um procedimento de asilo ao abrigo do EBPI, desde que reúna as condições descritas acima. Não terá, no entanto, direito a candidatar-se à proteção subsidiária, uma vez que as razões desta tendem a coincidir com os motivos da proteção temporária, ou seja, trata-se de ameaças não subjetivizadas, de uma perturbação da ordem social no Estado de origem que atinge a população de forma indiscriminada, e não determinados sujeitos individualizadamente. De resto, o artigo 19º da Lei 67/2003 refere unicamente o *pedido de asilo* e não qualquer outro (o qual, à data, seria o pedido de autorização de residência por razões humanitárias previsto no artigo 8º da Lei 15/98, de 26 de março, hoje traduzido na proteção subsidiária).

### Referências

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO SUL. [s.d.]. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf?OpenDatabase>. Acesso em: 13/04/2016.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. 1976. Disponível em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 13/04/2016.

### Referências complementares

AMBOS, K. 2012. El caso de Julian Assange: orden de detención europea versus asilo diplomático. *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 65(1):63-85.

GALETTA, D.-U. 2010. Il diritto di asilo in Italia e nell'Unione Europea oggi: fra impegno a sviluppare una politica comune europea, tendenza all'esternalizzazione e politiche nazionali di gestione della c.d. emergenza immigrazione. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 20(6):1449-1470.

GOMES CANOTILHO, J.J.; MOREIRA, V. 2007. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 4ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, vol. I, 1152 p.

HATHAWAY, J.C. 2005. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 1184 p.

<http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511614859>

NORONHA RODRIGUES, J. 2010. Política de asilo e de direito de asilo na União Europeia. *Scientia Iuridica*, 321:7-32.

PINTO OLIVEIRA, A.S. 2009. *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa*. Coimbra, Coimbra Editora, 384 p.

TO OLIVEIRA, A.S. 2010. O Novo Direito do Asilo Português. In: J. MIRANDA (org.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*. Lisboa, FDUL/Coimbra Editora, vol. I, p. 167-184.

PINTO OLIVEIRA, A.S. 2004. A recusa de pedidos de asilo por 'inadmissibilidade'. In: A.C. DE OLIVEIRA (org.), *Estudos em comemoração do 10º aniversário da licenciatura em direito da Universidade do Minho*. Coimbra, Almedina, p. 79-94.

Submetido: 04/02/2016

Aceito: 29/02/2016