



# A Apatridia em Portugal

Enquadramento jurídico, impactos humanos  
e análise jurídica do Projeto de Lei n.º 294/VXII/1.<sup>a</sup>

# Conteúdo

1. Introdução	1
2. Definição jurídica de apatridia	2
3. Dimensão global da apatridia	2
4. Causas da apatridia	3
5. Impactos da apatridia na vida das pessoas e a importância do reconhecimento do estatuto	4
5.1. Impactos concretos da apatridia no dia a dia	4
5.2. O reconhecimento do estatuto de apátrida como resposta jurídica necessária	5
5.3. O reconhecimento do estatuto de apatridia como instrumento de integração e de boa governação	6
6. O Projeto de Lei n.º 294/XVII/1.ª do PSD e outras propostas alternativas	6
6.1. Análise do procedimento estabelecido pelo projeto de Lei	7
6.1.1. As garantias processuais e de acesso	7
6.2. A correta formação das autoridades e dos técnicos envolvidos	10
7. A discussão na generalidade na Assembleia da República: desmistificação dos argumentos	11
8. Conclusão	14
9. Bibliografia	15

# 1 Introdução

A **nacionalidade** constitui um dos pilares fundamentais da ordem jurídica internacional e interna dos Estados, encontrando-se ligada ao exercício pleno dos direitos humanos. O direito a uma nacionalidade está consagrado no artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, refletindo a centralidade da pertença jurídica a um Estado para a dignidade humana.

## Artigo 15.º

1 - Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade.

2 - Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.

**A apatridia surge quando este direito fundamental falha.** Consideram-se apátridas as pessoas que não são reconhecidas como nacionais por nenhum Estado, encontrando-se, por esse motivo, numa situação de invisibilidade jurídica que condiciona profundamente a sua vida pessoal, social e económica.

No ordenamento jurídico português, existem referências pontuais à condição de apatridia, nomeadamente na Constituição da República Portuguesa. Porém, o reconhecimento formal do estatuto de apátrida não se encontra devidamente legislado, o que significa que, na prática, estas menções têm um impacto reduzido, não garantindo a proteção jurídica efetiva às pessoas que se encontrem nessa situação.

Em 2012, Portugal ratificou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, assumindo o compromisso de prever, na sua legislação interna, mecanismos adequados para o reconhecimento e a proteção de pessoas apátridas. Estas convenções impõem aos Estados a adoção de medidas legislativas que assegurem direitos mínimos, promovam soluções duradouras para a apatridia e que previnam novas situações de apatridia.

A Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto, veio consagrar no ordenamento jurídico nacional o **estatuto de apátrida**, remetendo para regulamentação posterior a definição concreta do respetivo procedimento de reconhecimento, bem como os direitos associados ao estatuto.

É nesse contexto que surgem as iniciativas legislativas atualmente em apreciação, apresentadas pelo Governo e pelos diferentes grupos parlamentares.

No dia 25 de novembro de 2025, o **Partido Social Democrata (daqui para a frente, PSD) apresentou o Projeto de Lei N.º 294/XVII/1.º** (daqui para a frente, **Projeto de Lei**) que pretende aprovar o estatuto do apátrida “regulando os procedimentos para o seu reconhecimento, em cumprimento do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto”. O Projeto de Lei foi aprovado na generalidade no passado dia 9 de janeiro, tendo baixado à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação na especialidade.

O presente documento tem como objeto principal a análise do Projeto de Lei, enquadrando-o no contexto do direito internacional aplicável e das obrigações assumidas pelo Estado português. Para esse efeito, serão igualmente consideradas, a título comparativo, as iniciativas legislativas em apreciação parlamentar do Partido LIVRE, do Bloco de Esquerda e do Partido Socialista, sempre que tal se revele relevante para avaliar a coerência normativa, a eficácia das soluções propostas e o grau de proteção assegurado às pessoas apátridas.



Antes de proceder à análise do Projeto de Lei, o presente documento pretende fornecer uma explicação clara e acessível do fenómeno da apatridia, das suas causas e impactos, da sua dimensão global e nacional, bem como da importância do estabelecimento de um estatuto de apátrida no ordenamento jurídico português, enquanto instrumento essencial de proteção de direitos fundamentais e de integração jurídica.

## 2 Definição jurídica de apatridia

Nos termos da [Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto](#), considera-se **apátrida “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação ou por efeito de aplicação da lei, como seu nacional”**. Esta definição, consagrada no artigo 1.º da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, é adotada de forma uniforme a nível internacional, considerada direito costumeiro internacional e serve de base aos ordenamentos jurídicos nacionais que regulam esta matéria.

A definição de apatridia assenta, assim, numa avaliação jurídica objetiva da relação entre a pessoa e os Estados relevantes. **Não se trata de uma condição subjetiva, nem de uma mera declaração do indivíduo**, mas do resultado da verificação de que nenhum Estado reconhece aquela pessoa como seu nacional.

Importa sublinhar que **a apatridia não se confunde com a ausência de documentos de identificação, nem com a irregularidade da situação migratória**. Uma pessoa pode estar indocumentada sem ser apátrida, assim como pode ser apátrida apesar de possuir determinados documentos administrativos. A apatridia corresponde, antes, à inexistência comprovada de qualquer vínculo jurídico de nacionalidade, tal como reconhecido pelas autoridades competentes.

Esta distinção é fundamental para evitar equívocos frequentes e para assegurar que o reconhecimento do estatuto de apátrida se baseia em critérios jurídicos rigorosos, conforme exigido pelo direito internacional.

## 3 Dimensão global da apatridia

A apatridia constitui um fenómeno de dimensão global significativa, cuja verdadeira extensão permanece, contudo, largamente subestimada. A **invisibilidade jurídica** que caracteriza as pessoas apátridas, aliada à inexistência, em muitos Estados, de procedimentos formais de reconhecimento do estatuto, torna a sua identificação e contabilização particularmente difíceis.

De seguida, apresentam-se dados indicativos da dimensão internacional e nacional da apatridia, com base em informações de organismos internacionais e autoridades nacionais. Estes dados devem ser interpretados com cautela, uma vez que não refletem plenamente a realidade, devido às dificuldades anteriormente mencionadas.

**4,4 milhões**

*Pessoas apátridas registadas a nível mundial (2024)*

**550.000**

*Pessoas que saíram da condição de apátrida (2014)*

**12 pessoas**

*Pessoas apátrida residentes em Portugal (2023)*

Fonte: ACNUR e AIMA.

No contexto português, esta dificuldade é ainda mais evidente, já que, até ao momento, não existe um procedimento formal de reconhecimento do estatuto de apátrida, o que impede uma contabilização fiável desta população. O número de 12 pessoas apátridas registadas pela AIMA deve, por isso, ser lido com particular cautela, não refletindo a realidade das situações de apatridia efetivamente existentes, mas antes as limitações estruturais do sistema de identificação e reconhecimento.

Esta **subcontabilização** reforça a importância da criação de um regime jurídico claro e eficaz de reconhecimento do estatuto de apátrida, não apenas como instrumento de proteção individual, mas também como condição necessária para uma compreensão adequada da dimensão do fenómeno e para a formulação de políticas públicas informadas e eficazes que permitem regularizar a situação das pessoas apátridas e assegurar a sua proteção de acordo com o direito internacional.

## 4 Causas da apatridia

Como já foi mencionado, a apatridia não resulta de uma escolha individual. Trata-se, antes, de uma consequência de falhas estruturais nos sistemas legais e administrativos dos Estados. Entre as principais causas destacam-se:

- **Lacunas nas leis da nacionalidade**

Conflitos entre regimes de *jus soli* e *jus sanguinis* originam situações de indeterminação jurídica em que nenhum Estado assume o vínculo de nacionalidade.

- **Discriminação legal baseada em etnia, religião, género ou origem**

Um exemplo paradigmático é a população Rohingya no Myanmar, cujo Governo aprovou em 1982 uma nova lei da nacionalidade que reconheceu diversos grupos étnicos como seus nacionais, excluindo deliberadamente os Rohingyas. Este grupo constitui atualmente uma das maiores populações apátridas do mundo.

- **Alterações territoriais, sucessão de Estados ou processos de descolonização**

A desintegração da Jugoslávia nos anos 1990 e a criação de cinco novos países são ilustrativas deste fenómeno. A Macedónia do Norte, por exemplo, tornou-se em 2025 o primeiro desses países a resolver todos os casos de apatridia identificados até à data, resultantes da dissolução da ex-Jugoslávia.

- **Falta de registo de nascimento ou perda de documentação essencial**

Contextos de pobreza, conflito armado ou exclusão social podem impedir o registo de nascimento e, conseqüentemente, a prova do local de nascimento ou da filiação que são essenciais ao estabelecimento da nacionalidade.

- **Impossibilidade de transmissão da nacionalidade por parte dos progenitores, normalmente da mãe**

São cerca de 24 países no mundo onde ainda existe esta limitação legal que impede a transmissão da nacionalidade da mãe para os filhos (exemplo: Kuwait, Qatar, Líbano ou a Somália).

# 5 Impactos da apatridia na vida das pessoas e a importância do reconhecimento do estatuto

A apatridia é uma condição jurídica extrema que afeta de forma profunda e cumulativa todos os aspetos da vida de uma pessoa. A ausência de vínculo a um Estado traduz-se numa situação prolongada de **invisibilidade jurídica**.

## 5.1. Impactos concretos da apatridia no dia a dia

A condição de apátrida tem efeitos profundos e cumulativos:

- **Acesso à educação**

A ausência de documentos de identificação ou de estatuto legal reconhecido impede frequentemente a matrícula em estabelecimentos de ensino ou a conclusão de percursos educativos, contrariando o direito à educação consagrado em vários instrumentos internacionais.

- **Acesso à saúde**

O acesso regular aos cuidados de saúde é frequentemente condicionado ou inexistente, colocando em risco o direito à proteção da saúde e à dignidade humana, podendo igualmente constituir um risco para a saúde pública.

- **Direito ao trabalho e à habitação**

A inexistência de autorização de residência ou de identificação válida impede o exercício de atividade profissional lícita, a celebração de contratos de trabalho ou o acesso ao mercado habitacional, empurrando muitas pessoas apátridas para a economia informal e para situações de exploração.

- **Liberdade de circulação**

A inexistência de documentos de viagem como o passaporte ou de documentos de identificação válidos limita fortemente a liberdade de circulação.

- **Direitos civis e familiares**

A apatridia pode impedir o registo de atos civis fundamentais, como o casamento, o nascimento de filhos ou o reconhecimento da filiação, criando riscos acrescidos de transmissão intergeracional da apatridia.

O European Network on Statelessness regista e relata o impacto da apatridia nas comunidades que vivem na Europa sem nacionalidade, como por exemplo as videoreportagens das histórias de Lok Maya, Lynn e Ahmed, e no poema "To be stateless means".

Estas consequências resultam tanto da falta de proteção legal que garanta o acesso a estes direitos, como do receio de aproximação às autoridades públicas devido à falta de mecanismos para a regularização da sua estadia ou residência (mesmo quando o acesso aos direitos é dito universal) e demonstram que a apatridia não é uma categoria meramente jurídica, mas uma realidade muito concreta que condiciona o exercício dos direitos mais básicos da vida quotidiana. **A verdade é que as pessoas apátridas estão entre as pessoas mais vulneráveis no mundo.**

## **5.2. O reconhecimento do estatuto de apátrida como resposta jurídica necessária**

Perante esta realidade, o reconhecimento formal do estatuto de apátrida assume um papel central. A **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954** foi precisamente criada para responder a esta situação de extrema vulnerabilidade, estabelecendo um conjunto mínimo de direitos a assegurar às pessoas apátridas legalmente residentes.

O reconhecimento do estatuto de apátrida permite assim:

- **Atribuir identidade jurídica a pessoas invisibilizadas pelo sistema**, dando cumprimento ao artigo 27.º da Convenção de 1954, relativo à emissão de documentos de identidade;
- **Garantir o acesso efetivo a direitos fundamentais**, incluindo os previstos nos artigos 17.º (trabalho), 22.º (educação) e 23.º (assistência pública);
- **Criar condições reais para a integração social e económica**, reduzindo situações de exclusão estrutural;
- **Preparar soluções duradouras**, incluindo o acesso à nacionalidade (artigo 32.º).

Complementarmente, a **Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961** estabelece um princípio fundamental: a apatridia deve ser prevenida e eliminada, não perpetuada, impondo aos Estados a obrigação de adotar medidas legislativas que facilitem a aquisição da nacionalidade por pessoas que, de outro modo, permaneceriam apátridas.

### 5.3. O reconhecimento do estatuto de apátrida como instrumento de integração e de boa governação

**Não é desejável para ninguém ser apátrida, nem para a própria pessoa nem para o Estado.** Para a pessoa, a apatridia representa uma vida marcada pela precariedade, insegurança e exclusão; para o Estado, representa a existência de residentes permanentes sem enquadramento jurídico claro, dificultando a gestão administrativa, a integração social e a coesão comunitária.

O reconhecimento do estatuto de apátrida constitui assim:

- Uma **exigência jurídica** decorrente das Convenções já mencionadas;
- Uma **resposta proporcional e racional** a uma situação de falha estrutural do sistema internacional;
- Um **instrumento essencial de integração**, que transforma uma situação de invisibilidade numa relação jurídica estável, com direitos e deveres.

Em suma, reconhecer o estatuto de apátrida não é um ato de exceção nem um privilégio injustificado, mas uma **medida essencial de um Estado de direito**, que visa assegurar dignidade, proteção jurídica e uma solução duradoura para uma das formas mais graves de exclusão reconhecidas pelo direito internacional.

É neste enquadramento jurídico e social que o [Projeto de Lei](#), que de seguida será analisado, deve ser entendido: como uma resposta necessária e conforme as obrigações internacionais do Estado português, merecendo, por isso, uma apreciação globalmente favorável.

## 6 O Projeto de Lei n.º 294/XVII/1.ª do PSD e outras propostas alternativas

De acordo com o [Projeto de Lei](#), o **procedimento de determinação da apatridia**, estabelecido pelo artigo 3.º, pode iniciar-se a pedido do próprio ou oficiosamente “mediante proposta do Conselho Diretivo ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área das migrações”.

A **instrução e apreciação** do pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida são da responsabilidade da **Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA)**. Para efeitos de decisão, a AIMA pode solicitar **pareceres** ao ACNUR ou ao Conselho Português para os Refugiados (CPR), bem como requerer às “autoridades do país ou países com os quais o requerente tenha conexão ou conexões relevantes” informações ou quaisquer outros documentos considerados necessários. Esta possibilidade encontra-se, contudo, limitada nos casos em que o requerente justifique um receio fundado de perseguição ou de ofensa grave. O procedimento inclui ainda a realização de uma **entrevista** ao requerente, destinada a averiguar e fundamentar a sua pretensão.

A abertura de um procedimento de determinação da apatridia confere ao requerente a atribuição de uma **autorização de residência válida por seis meses**, renovável até à decisão final. O modelo dessa autorização de residência será definido em portaria (artigo 7.º, n.º 1, alínea a) e n.º 2).

O **prazo de decisão** da determinação da apatridia, estabelecido pelo artigo 9.º, é de **seis meses, podendo ser prorrogado até aos nove**, devendo a AIMA elaborar um relatório com as conclusões que advêm das diligências que tomou no artigo 3.º que justifiquem a sua decisão. O **relatório é enviado ao membro do Governo responsável pela área das migrações**, com a faculdade de delegação no conselho diretivo da AIMA, I.P., a quem cumpre proferir decisão fundamentada sobre o pedido de reconhecimento do estatuto de apátrida no prazo de 15 dias. Caso o estatuto de apátrida seja reconhecido, confere ao requerente a emissão de uma **autorização de residência ao abrigo do artigo 123.º da Lei de Estrangeiros**.

O **procedimento do asilo pode ocorrer paralelamente** ao procedimento de determinação da apatridia, e, nesse caso, **a AIMA não poderá entrar em contacto com as autoridades dos países onde o requerente esteve** (artigo 14.º).

## 6.1. Análise do procedimento estabelecido pelo Projeto de Lei

O Projeto de Lei parece ir na sua maioria ao encontro das recomendações de organizações que trabalham nesta área, como o [ACNUR](#) e o [European Network on Statelessness](#). Neste sentido, o Projeto de Lei revela-se, em termos gerais, equilibrado e conforme aos padrões internacionais. Contudo, enquanto organização que acompanha, serve e defende a população mais vulnerável, o JRS não pode deixar de salientar algumas preocupações que podem comprometer a eficácia prática do regime e limitar o alcance do reconhecimento do estatuto de apátrida.

### 6.1.1. As garantias processuais e de acesso

Em termos procedimentais, são aspetos positivos do Projeto de Lei a existência de um **prazo de decisão relativamente curto** (artigos 9.º, n.º 1 e 11.º, n.º 1), as **garantias processuais** (artigos 10.º e 12.º), o acesso ao **apoio jurídico e serviços de interpretação, a existência de entrevista individualizada**, a ausência de emolumentos, entre outros (artigo 7.º).

Porém existem três aspetos que merecem especial relevo:

- **A Autorização de Residência dos requerentes do estatuto de apátrida**

O Projeto de Lei em análise bem como o [Projeto de Lei n.º 331/XVII/1](#) apresentado pelo **Partido LIVRE** propõem a criação de uma **autorização de residência provisória**. Por um lado, o Projeto de Lei prevê que a criação do modelo desta Autorização de Residência Provisória seja fixada em portaria, enquanto que o Partido LIVRE prevê que seja aditado um novo artigo à Lei de Estrangeiros, no âmbito do procedimento de reconhecimento do estatuto de apátrida.

Embora esta solução seja, em abstrato, positiva e conforme com as obrigações internacionais assumidas por Portugal, importa acautelar alguns aspetos essenciais para garantir a sua eficácia prática. Com efeito, **a autorização de residência provisória** já se encontra prevista no ordenamento jurídico português, estando atualmente associada aos **requerentes de proteção internacional** e integrada em **circuitos administrativos próprios, distintos daqueles aplicáveis aos procedimentos de imigração**.

A utilização da mesma categoria jurídica para realidades distintas pode **gerar dificuldades na aplicação prática do regime**, designadamente quanto à definição das unidades competentes para a sua instrução e emissão, ao enquadramento do procedimento no seio da AIMA e à articulação entre os diferentes serviços. Esta ambiguidade administrativa corre o risco de se traduzir em **atrasos, inconsistências procedimentais e insegurança jurídica para os requerentes**, reforçando ainda uma perceção de transitoriedade que não corresponde à natureza estrutural da apatridia enquanto estatuto jurídico reconhecido.

Neste contexto, o JRS considera recomendável que o legislador clarifique expressamente o regime aplicável, assegurando que a autorização de residência atribuída aos requerentes do estatuto de apátrida constitua um **título próprio, autónomo e claramente identificado**, distinto daquele aplicável aos requerentes de proteção internacional. Tal clarificação deverá igualmente refletir-se na definição inequívoca dos circuitos administrativos competentes no seio da AIMA, de modo a garantir segurança jurídica, previsibilidade procedimental e uma aplicação eficaz do regime.

- **A Autorização de Residência das pessoas apátridas**

O artigo 15.º do Projeto de Lei estabelece que o reconhecimento do estatuto de apátrida confere o direito a **uma autorização de residência temporária ao abrigo do artigo 123.º** da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (Lei de Estrangeiros). Esta opção legislativa suscita problemas relevantes de coerência normativa, eficácia administrativa e proteção efetiva de direitos fundamentais.

O artigo 123.º da Lei de Estrangeiros consagra um regime excecional, dependente de decisão do membro do Governo responsável pela área das migrações. Trata-se de um mecanismo pensado para situações residuais, não para um estatuto jurídico estável e autónomo como o estatuto de apátrida.

Do ponto de vista jurídico, esta solução é criticável porque:

- subordina um direito reconhecido por convenções internacionais a um poder fortemente discricionário da Administração;
- introduz um elemento político num domínio que deveria ser **predominantemente técnico-jurídico**;
- contraria o princípio da segurança jurídica, uma vez que o **reconhecimento do estatuto não produz automaticamente um título de residência próprio**;
- corre o **risco de esvaziar o procedimento de determinação de apatridia de eficácia** se não resultar efetivamente na proteção exigida pela Convenção de 1954, como explicaremos de seguida.

Na prática administrativa portuguesa, o artigo 123.º é **notoriamente moroso**, com processos que podem demorar vários anos até à decisão final, precisamente pela sua dependência de um despacho governamental. Esta realidade cria um **paradoxo**: o estatuto de apátrida pode ser reconhecido, mas o seu titular poderá permanecer numa situação de precariedade documental. A esta demora acresce ainda a morosidade associada aos processos de **renovação da autorização de residência**, agravando a incerteza do estatuto jurídico da pessoa.

Esta situação pode ter consequências particularmente gravosas. Com efeito, pode verificar-se que uma pessoa apátrida, já reunindo as condições materiais e temporais para requerer a nacionalidade portuguesa, se veja impedida de o fazer por não conseguir demonstrar residência legal contínua durante o período legalmente exigido, não por falta de vínculo ao país, mas exclusivamente devido a atrasos não imputáveis ao requerente.

Do ponto de vista do direito internacional, cumpre sublinhar que a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 não estabelece um modelo único ou obrigatório de autorização de residência. Todavia, exige que **o estatuto jurídico conferido às pessoas apátridas seja estável, previsível e não excessivamente discricionário, bem como compatível com o exercício efetivo de direitos e com a integração**, e impõe aos Estados o dever de **facilitar o acesso à nacionalidade**. Como o procedimento não é um fim em si mesmo, para que os Estados cumpram as suas obrigações

internacionais, a determinação da apatridia deve conduzir a um estatuto específico de apátrida que inclua uma autorização de residência, acesso a direitos económicos, sociais, civis e políticos, isenção de requisitos que a pessoa não pode cumprir por ser apátrida e outros direitos protegidos pelo direito internacional, o que pressupõe a existência de um título de residência que não seja precário nem dependente de decisões excecionais.

A opção legislativa do artigo 15.º corre, assim, o risco de **esvaziar na prática os efeitos do reconhecimento do estatuto de apátrida**, transformando um direito substantivo num benefício condicionado pela ineficiência administrativa.

Importa notar que **solução idêntica** é também acolhida no [Projeto de Lei n.º 352/XVII](#), apresentado pelo **Partido Socialista**, ao prever igualmente a atribuição de autorização de residência ao abrigo do artigo 123.º da Lei de Estrangeiros, sendo-lhe, por conseguinte, aplicáveis as mesmas reservas e críticas.

O [Projeto de Lei 331/XVII/1](#) do **partido LIVRE** prevê a atribuição de uma **autorização de residência temporária**, solução que, do ponto de vista técnico, revela a preocupação em assegurar um título de residência próprio e autónomo, sem recorrer a regimes excecionais. Esta opção apresenta o mérito de não “reinventar” o sistema de autorizações de residência, procurando enquadrar a situação das pessoas apátridas no quadro geral da Lei de Estrangeiros.

Não obstante, atendendo à natureza estrutural da apatridia e às consequências profundas que dela decorrem, o JRS considera que o regime de Autorização de Residência associado poderá ser mais ambicioso em termos de estabilidade jurídica. Nesse sentido, merece referência a proposta do [Projeto de Lei n.º 348/XVII/1.ª](#), apresentado pelo **Bloco de Esquerda**, que prevê a atribuição de uma **autorização de residência permanente** às pessoas cujo estatuto de apátrida seja reconhecido, mediante aditamento à Lei de Estrangeiros. Esta opção legislativa distingue-se por assegurar um elevado grau de estabilidade jurídica e por eliminar o risco de precariedade documental, facilitando a integração social e o acesso a soluções duradouras, incluindo a aquisição da nacionalidade.

Importa ainda notar que esta abordagem encontra respaldo nas **recomendações do ACNUR** que, enquanto entidade de referência na defesa do direito das pessoas apátridas, tem vindo a defender e recomendar que as autorizações de residência atribuídas a pessoas apátridas devem ter uma validade suficientemente longa, situando-se, em regra, **entre dois e cinco anos**, de modo a garantir previsibilidade, integração efetiva e segurança jurídica.

A [prática europeia](#) mostra que a atribuição de um título de residência com elevado grau de estabilidade a pessoas apátridas não constitui uma solução isolada ou inovadora no contexto europeu. De acordo, o **Statelessness Index** demonstra que países como Espanha ou França preveem regimes de autorizações de residência bastante longos: no caso espanhol a Autorização de Residência tem carácter permanente; no caso francês, começando por ser de quatro anos, a sua renovação implica que a validade aumente para dez anos. Esta prática comparada reforça a conformidade com o direito internacional e europeu de soluções que privilegiam a estabilidade documental das pessoas apátridas.

À luz destas obrigações internacionais, o JRS entende que a opção consagrada no Projeto de Lei apresentado pelo **Bloco de Esquerda**, ao prever uma autorização de residência com elevado grau de estabilidade, é a solução mais conforme com o direito internacional e a que melhor protege as pessoas apátridas.

- **Ausência de mecanismos de acompanhamento social e integração no artigo 7.º:**

O artigo 7.º, alínea h) do Projeto de Lei reconhece ao requerente o direito de acesso à representação portuguesa do ACNUR. Trata-se de uma disposição positiva e conforme o direito internacional, refletindo o papel histórico e técnico do ACNUR na proteção desta população.

Contudo, a referenciação para o ACNUR não substitui nem assegura o aconselhamento social individualizado, o apoio habitacional, integração profissional, acesso a prestações sociais ou acompanhamento de proximidade no território.

Neste sentido, o Projeto de Lei deve ir mais longe, prevendo **mecanismos de encaminhamento para serviços sociais competentes**, bem como a articulação com autarquias, Segurança Social e outros apoios essenciais à integração efetiva das pessoas apátridas, **à semelhança do que acontece com a Lei do Asilo**.

Importa ainda reconhecer formalmente o papel das **organizações da Sociedade Civil**, que, na prática, asseguram o acompanhamento de proximidade e a resposta quotidiana às necessidades desta população. Organizações como o JRS Portugal desempenham um papel fundamental na integração social, jurídica e humana das pessoas apátridas, devendo esta realidade ser considerada no desenho e na aplicação do regime legal.

Essa preocupação encontra-se, aliás, refletida noutras iniciativas legislativas. O [Projeto de Lei n.º 352/XVII](#), apresentado pelo **Partido Socialista**, prevê expressamente a obrigação da AIMA de informar o requerente sobre as “organizações que podem apoiá-lo e facultar-lhe aconselhamento jurídico ao longo do procedimento”, solução igualmente acolhida pelo [Projeto de Lei n.º 331/XVII/1](#), apresentado pelo **Partido LIVRE**, reforçando a importância do acesso efetivo a apoio jurídico e institucional ao longo de todo o procedimento. Comparativamente, as soluções propostas pelo LIVRE e pelo Partido Socialista oferecem maiores garantias de acompanhamento e integração do que a opção constante do Projeto de Lei.

## 6.2. A correta formação das autoridades e dos técnicos envolvidos

O acesso efetivo a este procedimento depende, em larga medida, da capacidade das autoridades para identificar situações de apatridia. Para que o regime legal produza efeitos reais, é **indispensável garantir a formação adequada e especializada** sobre o estatuto de apátrida, os seus principais indicadores e o funcionamento do novo procedimento de reconhecimento.

Essa formação não deve limitar-se aos **técnicos da AIMA**, enquanto entidade competente para a instrução dos processos. Deve igualmente abranger os **CLAIM - Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes**, que constituem, na prática, o primeiro e, muitas vezes, o único ponto de contacto entre pessoas em situação de vulnerabilidade e as autoridades.

Os CLAIM desempenham, por isso, um **papel determinante na deteção de situações de apatridia**. Sem o conhecimento adequado, muitos destes casos permanecerão invisíveis, já não por inexistência do direito, mas por falta de identificação da situação.

Assim, a formação dos técnicos, inclusive os dos CLAIM em matéria de apatridia, não é um elemento acessório, mas sim um **pressuposto essencial para a aplicação eficaz, justa e coerente do novo regime**, garantindo que situações de apatridia sejam corretamente sinalizadas e encaminhadas e que o Estado cumpra plenamente as suas obrigações de proteção.

# 7 A discussão na generalidade na Assembleia da República: desmistificação dos argumentos

No dia 7 de janeiro, durante a discussão do Projeto de Lei, na Assembleia da República, foram apresentados vários argumentos que revelam desconhecimento do direito internacional aplicável, do fenómeno da apatridia e do próprio conteúdo da lei. Torna-se, por isso, essencial **clarificar os quatro argumentos mais utilizados na Assembleia da República contra o reconhecimento do estatuto de apátrida em Portugal.**

## I. O estatuto de apátrida como alegado mecanismo de portas abertas ou “pull factor”

Um dos argumentos mais frequentemente levantados nesta discussão prende-se com a alegada preocupação de que o reconhecimento do estatuto de apatridia funcione como um mecanismo de portas abertas, que irá constituir um “pull factor” para a imigração, implicando uma concessão automática de autorização de residência e, subsequentemente, da nacionalidade portuguesa..

Este argumento **não tem qualquer fundamento empírico nem jurídico**. As estatísticas de países com procedimentos de determinação da apatridia há várias décadas não mostram qualquer correlação entre o número de pessoas que entram no país, a introdução de tal procedimento. Aliás, o número de pessoas que requerem estatuto de apatridia na Europa mantém-se relativamente baixo, como relatado pelo [ACNUR](#).

A apatridia não é uma situação nem desejável nem estratégica nem tampouco instrumentalizável. As pessoas apátridas vivem sem nacionalidade, frequentemente sem quaisquer documentos de identificação, com fortes limitações à liberdade de circulação e com restrições severas no acesso a direitos básicos e a direitos fundamentais. Trata-se de uma condição de **vulnerabilidade extrema**, reconhecida internacionalmente, e **não de um benefício migratório**. Quando não existe nenhum procedimento ou quando este não conduz à proteção adequada, as pessoas apátridas ficam frequentemente num limbo, sujeitas a detenção e tentativas falhadas de afastamento, sem qualquer forma de regularizar a sua estadia no país.

Acresce que **o reconhecimento do estatuto de apátrida não é automático**, nem muito menos simples. O facto de um indivíduo não possuir documentos de identificação não é, por si só, suficiente para o reconhecimento da apatridia. Pelo contrário, trata-se de um procedimento juridicamente complexo, que exige uma análise individualizada e aprofundada, incluindo, sempre que possível, a cooperação e comunicação entre autoridades de diferentes Estados, com que o requerente possa ter tido algum tipo de ligação, bem como a cooperação do próprio requerente.

O **procedimento de determinação da apatridia** tem **dois resultados possíveis**: ou a **pessoa é reconhecida como apátrida** e recebe a proteção a que tem direito ao abrigo do direito internacional, **ou é reconhecida como nacional de outro Estado**, recebe documentação e pode então ser afastada do país. De qualquer forma, a introdução de um procedimento não só garante que as pessoas apátridas possam aceder aos seus direitos e contribuir para as sociedades em que vivem, como também ajuda os Estados a encontrar soluções para pessoas que, de outra forma, permaneceriam sem resposta.

## II. Para o reconhecimento do estatuto de apátrida não é aceitável não se exigir o registo criminal do requerente

Outro argumento apresentado foi o de que não seria aceitável reconhecer o estatuto de apátrida sem a exigência de registo criminal do requerente.

Importa clarificar que o procedimento assenta num **ónus de prova partilhado entre o requerente e as autoridades competentes**, devendo envolver múltiplos meios de prova, designadamente declarações, indícios documentais disponíveis, análise das legislações de nacionalidade potencialmente relevante e, se necessário, a audição de testemunhas.

Seria **juridicamente incoerente e materialmente injusto exigir**, de forma rígida, a apresentação de documentos específicos sem qualquer margem de derrogação. Tal exigência contraria a própria natureza da apatridia, que se caracteriza precisamente pela ausência de documentos e pela invisibilidade administrativa da pessoa no Estado onde reside ou já residiu. Isto não significa que não existam quaisquer registos ou elementos verificáveis, mas antes que **a imposição de requisitos documentais inflexíveis tornaria o procedimento ineficaz e, na prática, inaplicável**.

Ainda assim, o regime mantém garantias de equilíbrio procedimental. À semelhança do que sucede no procedimento de asilo, é exigida a cooperação do requerente em todo o processo, podendo a falta dessa cooperação conduzir ao indeferimento do pedido, assegurando que o sistema não é abusado e que as decisões assentam numa avaliação rigorosa.

## III. Ser alegadamente inaceitável que o requerente do estatuto de apátrida não possa ser afastado

Este argumento ignora que Portugal se encontra juridicamente vinculado a normas de direito internacional com valor superior, que impõem obrigações claras ao Estado português, designadamente a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e outros instrumentos internacionais de proteção de direitos fundamentais.

O Projeto de Lei reflete expressamente essa vinculação, prevendo a aplicação direta das convenções internacionais relevantes. Nos termos dessas convenções, **o afastamento de uma pessoa apátrida apenas é admissível em circunstâncias excepcionais**, nomeadamente por razões graves de segurança nacional ou ordem pública. Fora esses casos, a pessoa encontra-se sob a responsabilidade do Estado onde se encontra.

**Este princípio não é excepcional nem inovador.** De igual modo, um requerente de asilo não pode ser afastado enquanto o respetivo procedimento estiver pendente, e um refugiado não pode ser afastado para o seu país de origem. Trata-se de garantias essenciais para assegurar procedimentos justos, eficazes e conformes ao Estado de direito.

Permitir o afastamento de um requerente durante a pendência do procedimento inviabilizaria a instrução do processo, violando o direito a um procedimento justo e eficaz.

Para além disto, é amplamente aceite no direito internacional que, na ausência de um Estado de nacionalidade, a responsabilidade primária pela proteção da pessoa recaia sobre o Estado onde esta se encontra. O estatuto de apátrida não cria um vazio de responsabilidade; pelo contrário, ativa deveres de proteção. O Estado não pode invocar o dever de afastamento quando não existe um destinatário legítimo desse afastamento.

Relacionada com esta questão surge ainda a problemática da **detenção administrativa**. Ora, se o afastamento não é legalmente admissível ou materialmente possível, a detenção do requerente torna-se desprovida de qualquer sentido, já que a detenção apenas se justifica para assegurar a execução do afastamento. Na ausência dessa possibilidade, a detenção seria desproporcional e configuraria uma **detenção arbitrária**, em violação do direito internacional e constitucional.

A impossibilidade do afastamento do requerente não é um privilégio injustificado, mas uma **garantia jurídica essencial** para evitar violações graves de direitos fundamentais.

#### **IV. A incompreensão do acesso mais célere à nacionalidade por pessoas apátridas**

A crítica segundo a qual seria incompreensível ou injustificado que pessoas apátridas beneficiassem do acesso à nacionalidade num prazo mais curto assenta numa **desconsideração da natureza excecional da apatridia**, das suas consequências jurídicas e humanas e das obrigações internacionais assumidas pelo Estado português.

Como já referido, o reconhecimento do estatuto de apátrida é, em si mesmo, um procedimento exigente e complexo, refletindo a dificuldade extrema de provar uma condição marcada pela ausência de nacionalidade, de documento e, frequentemente, de qualquer vínculo formal a um Estado. A apatridia traduz-se numa situação prolongada de invisibilidade jurídica, com impactos profundos e duradouros na vida da pessoa, como a exclusão social, a precariedade económica e a limitação do exercício de direitos fundamentais.

É precisamente por reconhecer esta realidade que o direito internacional estabelece que a apatridia deve ser uma condição temporária e não permanente.

A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 impõem aos Estados a obrigação de facilitar o acesso à nacionalidade às pessoas apátridas e prevenir novos casos de apatridia, incluindo através da previsão de prazos mais curtos, requisitos menos gravosos e procedimentos adequados. **Estas normas não consagram um privilégio, mas sim um mecanismo corretivo de uma falha estrutural do sistema internacional.**

A coesão de acesso mais célere à nacionalidade visa:

- Pôr termo a uma situação jurídica anómala e indesejável;
- Garantir a plena integração da pessoa na comunidade política e,
- Prevenir a perpetuação intergeracional da apatridia.

Importa sublinhar, mais uma vez, que não é desejável para ninguém ser apátrida – nem para a própria pessoa, que vive privada de qualquer proteção, nem para o Estado, que se vê confrontado com indivíduos residentes no seu território sem enquadramento jurídico pleno e duradouro. A manutenção prolongada da apatridia representa um risco para a coesão social, para a segurança jurídica e para a eficácia da Administração Pública.

O **acesso mais célere à nacionalidade** não constitui um benefício imerecido, mas antes uma **solução juridicamente racional, estável e eficiente** para uma situação que o próprio direito internacional reconhece como excecional e indesejável.

Por fim, importa notar que **a previsão de prazos mais curtos não elimina o controlo do Estado**. A aquisição da nacionalidade continua sujeita à verificação dos requisitos legais e à apreciação pelas autoridades competentes. **O que se reduz não é o rigor**, mas sim o tempo de permanência numa situação de limbo jurídico

## 8 Conclusão

Os Projetos de Lei em análise constituem um passo relevante e positivo no cumprimento das obrigações internacionais assumidas por Portugal em matéria de apátrida, ao estabelecer um procedimento específico para o reconhecimento do estatuto de apátrida. Os diplomas refletem um esforço claro de alinhamento com as Convenções de 1954 e de 1961 e com os padrões internacionais de proteção das pessoas em situação de extrema vulnerabilidade.

Todavia, a eficácia do regime agora proposto dependerá, em larga medida, da sua concretização prática, em particular da regulamentação atempada dos mecanismos previstos e da forma como será operacionalizada a atribuição de autorizações de residência às pessoas com estatuto de apátrida reconhecido, designadamente ao abrigo do artigo 123.º da Lei de Estrangeiros. Estes aspetos assumem especial relevância na fase de apreciação na especialidade, por poderem condicionar, na prática, o acesso efetivo a direitos e a soluções duradouras.

Neste contexto, o Serviço Jesuíta aos Refugiados considera que a discussão em sede de especialidade constitui uma oportunidade fundamental para aperfeiçoar os diplomas, reforçando a sua coerência normativa, a segurança jurídica e a sua capacidade de produzir efeitos reais na vida das pessoas apátridas. O acompanhamento atento da implementação do regime será igualmente essencial para assegurar que o reconhecimento do estatuto de apátrida se traduza numa proteção efetiva, estável e conforme aos princípios do Estado de direito democrático.

# 9 Bibliografia

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), 2014. “Handbook on Protection of Stateless Persons” - <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2014/en/122573>

ACNUR, 2020. “Good Practices Papers – Action 6: Establishing Statelessness Determination Procedures for the Protection of Stateless Persons” - <https://www.refworld.org/policy/opguidance/unhcr/2020/en/123292>

ACNUR, 2025, “Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness” - <https://www.child-identity.org/april-2025-world-unhcr-un-women-background-note-on-gender-equality-nationality-laws-and-statelessness-2025/>

ACNUR, 2025. “Global Trends: Statelessness” - <https://www.refworld.org/reference/reports/unhcr/2025/en/149603>

ACNUR, 2025. “North Macedonia Ends Statelessness Caused by Yugoslavia’s Dissolution” - <https://www.unhcr.org/europe/news/press-releases/north-macedonia-ends-statelessness-caused-yugoslavia-dissolution>

ACNUR, “Preventing and Reducing Statelessness” - <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/46e660582.pdf>

Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. 1954. Ministério Público (Portugal) - <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-relativa-ao-estatuto-dos-apatridas>

Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia. 1961. Ministério Público (Portugal) - <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-para-reducao-dos-casos-de-apatridia-0>

EuropeanNetwork on Statelessness, “Statelessness Index: Portugal” - <https://index.statelessness.eu/country/portugal>

European Network on Statelessness, “Thematic Briefing: Update October 2025” - <https://www.statelessness.eu/updates/publications/sdp-briefing-2025>

European Network on Statelessness, “Ending Statelessness in North Macedonia” - <https://www.statelessness.eu/updates/blog/stateless-two-generations-bbs-story-and-fight-end-statelessness-north-macedonia>

European Network on Statelessness, 2013. “Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless Persons” - Stateless Journeys 2022, “Myanmar: Statelessness and the Rohingya Population” - <https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/2022/10/StatelessJourneys-Myanmar-Summary.pdf>

Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto que consagra o estatuto de apátrida, alterando a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, e a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho - <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/41-2023-217571941>

Lei n.º 23/2007, de 04 de julho que consagra o regime da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional - [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=920&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=920&tabela=leis)

Médecins Sans Frontières, “Rohingya Refugee Crisis” - <https://www.msf.org/rohingya-refugee-crisis-depth-to-be-addressed/>

Médecins Sans Frontières, “Rohingya Refugee Crisis” - Stateless Journeys 2022, “Myanmar: Statelessness and the Rohingya Population” - <https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/2022/10/StatelessJourneys-Myanmar-Summary.pdf>

Newlines Institute, “Statelessness: The Root Cause of the Rohingya Crisis Needs to Be Addressed” - Stateless Journeys 2022, “Myanmar: Statelessness and the Rohingya Population” - <https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/2022/10/StatelessJourneys-Myanmar-Summary.pdf>

Newlines Institute, “Statelessness: The Root Cause of the Rohingya Crisis Needs to Be Addressed” - <https://newlinesinstitute.org/state-resilience-fragility/statelessness-the-root-cause-of-the-rohingya-crisis-needs-to-be-addressed/>

Projeto de Lei n.º 294/XVII/1.ª que aprova o Estatuto do Apátrida, regulando os procedimentos para o seu reconhecimento, em cumprimento do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto - <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=2jKYITTTJmpexsltqp8L2ELx7EYn8OquP7lclE6ecy76NAOLHQE0ozGcNiITvix89Um9ZF8O77MSs8HVpXUlsi3N1d%252ftyzhGosZZ%252fFg%252fkcTcvZWUDILPSK7zjswiRlsXo7Pz7ylyHuWx%252b9LINO%252f9AGUVJZYVPI9buesImvM95xlnqxrz4lXQ0hlzJjsC3Frqn7TTlul7B7tDAmpPBx3rtVa4JLyZUMMs2VYjSdSI8AHocg7Vsyg4QDC3LBVgMDt8BqAjm78klmlBnAzsremWzhgoHlqBRdrGWkv2XLbdzNjyjhDEUUjbyetWz3enzSjTbL2pg%252f3dLrd0iBKWCSu3rgF60VjluXgv%252bziEDKHME%253d&fich=b69dceea-f72c-42b8-9680-e4887f6e39c2.docx&inline=true>

Stateless Journeys 2022, “Myanmar: Statelessness and the Rohingya Population” - <https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/2022/10/StatelessJourneys-Myanmar-Summary.pdf>

Este documento foi elaborado com o apoio do European Network on Statelessness, do qual o JRS é membro, e que coordena o Statelessness Index, uma plataforma com informação sobre legislação, políticas e práticas na área da apatridia na Europa.

