Atribuição de bolsa de estudos à luz do Estatuto de Igualdade ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil

Análise da Sentença de 30 de abril de 2023 do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto

ANA SOFIA DE AMORIM BARBOSA PINTO BASTO

Assessora do Serviço de Apoio Jurídico dos Serviços Partilhados da Universidade do Porto

Licenciada em Direito pela Universidade Católica do Porto

DOI: <https://doi.org/10.34626/saj.2025.v1i2.1838>

Sumário: I – Exposição do caso; II – Exposição da Questão; III – O ato administrativo; 3.1 Definição; 3.2 A Invalidade do ato administrativo; IV – Impugnações Administrativas; V – O Estatuto de Igualdade ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro, em 22 de abril de 2000 e publicado no Diário da República, I Série A, n.º 287, de 14 de dezembro de 2000; VI – Decisão; VII - Conclusões.

Palavras-chave: ato administrativo; invalidade do ato administrativo; as impugnações administrativas; o Estatuto de Igualdade ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil; Estatuto do Estudante Internacional.

I – EXPOSIÇÃO DO CASO

Em processo judicial instaurado em 2019, que correu termos no Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, sob a forma de impugnação dos atos administrativos praticados por despacho do Sr. Diretor dos Serviços de Ação Social da Universidade do Porto, datados de 11/01/2019 e de 28/01/2019, no âmbito do processo de candidatura do A. a uma bolsa de estudo, foi analisado o Estatuto de Igualdade ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil em conjugação com o Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 62/2018, de 6 de agosto, que Regulamenta o estatuto do estudante internacional a que se refere o n.º 7 do artigo 16.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior.

Os atos administrativos em causa dizem respeito ao indeferimento da bolsa de estudos para o ano letivo de 2018/2019, bem como para os anos letivos seguintes, requerida pelo A., à luz do “Estatuto de igualdade” reconhecido a cidadãos brasileiros ao abrigo do Tratado de Porto Seguro.

Nessa sequência, foi intentada a referida ação contra os Serviços de Ação Social da Universidade do Porto, na qual foi peticionado o seguinte:

1 - Os atos administrativos praticados pela Ré deverão ser considerados inválidos e conseqüentemente anuláveis, e conseqüentemente ser atribuída a bolsa de estudo, para o ano letivo de 2018/2019, ao A., ao abrigo do estatuto de estudante internacional, uma vez que os atos administrativos praticados pelo Sr. Diretor dos Serviços de Ação Social da Universidade do Porto violam, nomeadamente o princípio da legalidade porque contrários ao disposto no art.º 10.º do Estatuto do Estudante Internacional (Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março), o princípio da equidade e da justiça, o princípio da razoabilidade; o princípio da boa-fé, uma vez que a Ré não ajustou a sua conduta com efeitos ditos "normais", uma vez que os atos administrativos indeferiram a atribuição da bolsa de estudos ao A., no ano letivo de 2018/2019, quando no ano anterior (2017/2018) foi concedida a bolsa de estudos sob os mesmos pressupostos.

2 – Caso assim não se entenda, (...) requer a condenação da entidade demandada a reconhecer o A. como estudante equiparado aos nacionais, designadamente para efeitos

de recebimento de bolsa e pagamento de propina e, ainda, a emitir decisão de atribuição de bolsa de estudos para o ano letivo de 2018/2019 e para anos letivos seguintes, uma vez que os atos administrativos praticado pela Ré serão nulos porque enfermam de erro sobre os pressupostos de facto e em vício de violação de lei por ofensa ao disposto nos arts. 12.º e 15.º do Tratado, os arts. 161.º n.º 1 alínea d), e 163.º do CPA, o artigo 3.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de abril, bem como a Constituição da República Portuguesa por ofensa ao disposto nos arts. 7.º n.º 4, 8.º n.º 2 e 15.º, n.º 3.

II – EXPOSIÇÃO DA QUESTÃO

No âmbito da ação supra descrita, o A. refere que não se conforma com o indeferimento, verificado em 11/01/2019, da sua pretensão com referência ao ano 2018/2019, argumentando que, em cumprimento do disposto nos n.ºs 6 e 7 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março, o aluno que venha a adquirir o estatuto de igualdade no âmbito do Tratado de Amizade tem o direito à cessação da aplicação do estatuto do estudante internacional, e a ser equiparado aos estudantes nacionais, produzindo esta cessação efeitos a partir do ano letivo subsequente (2018/2019) à data da aquisição do estatuto de igualdade, momento a partir do qual poderá ser um aluno com direito a frequentar o ensino português nas mesmas condições dos alunos portugueses.

Expõe ainda o A. a arguição de outros vícios, acrescentando que todos os atos administrativos praticados pela Ré enfermam de erro sobre os pressupostos de facto e ofendem: (i) o disposto nos artigos 12.º e 15.º do Tratado, os artigos 161.º n.º 1, alínea d), e 163.º do CPA, o artigo 3.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de Abril, o disposto nos artigos 7.º, n.º 4, 8.º, n.º 2, e 15.º, n.º 3, da CRP; (ii) o princípio da legalidade; (iii) o princípio da equidade e da justiça; (iv) o princípio da razoabilidade e (v) o princípio da boa fé.

Face ao exposto, o objeto do litígio é indagar se os Estudantes Internacionais têm direito a bolsa de estudo ou não, ainda que lhes tenha sido concedido durante o curso que frequentam, como sucede no presente caso objeto de análise, o Estatuto de Igualdade ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil.

III – O ATO ADMINISTRATIVO

3.1 Definição

O ato administrativo é uma manifestação de vontade da Administração Pública que tem por objetivo a produção de efeitos jurídicos. É um instrumento pelo qual a Administração exerce as suas funções, podendo ser classificado de diversas maneiras, tais como:

- **Unilateralidade:** Ato que se impõe a um particular, sem necessidade de concordância deste.
- **Imperatividade:** Capacidade de criar obrigações e sanções.
- **Executoriedade:** Possibilidade de ser executado independentemente de autorização judicial.

Os atos administrativos devem respeitar os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé, conforme estabelece a CRP.

3.2 A Invalidade do ato administrativo

O Código do Procedimento Administrativo (CPA) regula do tema da invalidade do ato administrativo nos artigos 161.º a 163.º, prevendo a nulidade e a anulabilidade como as duas formas de invalidade do ato administrativo, com regimes totalmente distintos.

Os principais motivos que podem levar à invalidade de um ato administrativo incluem:

- **Usurpação de Poder** – vício que consiste na prática por um órgão administrativo de um ato incluído nas atribuições do poder legislativo, do poder moderador ou do poder judicial.
- **Incompetência** – vício que consiste na prática, por um órgão administrativo, de um ato incluído nas atribuições ou competência de outro órgão administrativo.
- **Vício de forma** – vício que consiste na preterição de formalidades essenciais (vício procedimental) ou na carência de forma legal (vício de forma em sentido restrito).

- Violação de lei – vício que consiste na discrepância entre o conteúdo ou o objeto do ato e as normas jurídicas que lhe são aplicáveis.
- Desvio de poder – vício que consiste no exercício de um poder discricionário por um motivo principalmente determinante que não condigna com o fim que a lei visou ao conferir tal poder.

A invalidade de um ato administrativo acarreta a necessidade da sua anulação, que pode ser realizada pela própria Administração ou por meio de ação judicial. Além disso, os atos nulos não produzem efeitos jurídicos, enquanto que os atos anuláveis podem produzir efeitos até que sejam declarados inválidos.

Na verdade, a nulidade tem caráter excepcional (artigo 161.º, n.º 1, do CPA) e a anulabilidade é a regra geral (artigo 163.º, n.º 1, do CPA).

Deste modo, o ato administrativo inválido é anulável, a menos que faça parte das situações descritas como nulas, designadamente os atos que, exemplificativamente, são elencados no artigo 161.º, n.º 2, do CPA. Isto justifica-se pela necessidade de certeza e segurança da ordem jurídica, para que não paire indefinidamente a dúvida sobre se os atos da Administração são legais ou ilegais, se válidos ou inválidos.

IV – IMPUGNAÇÕES ADMINISTRATIVAS

A impugnação administrativa refere-se ao ato pelo qual um interessado busca a anulação ou modificação de um ato administrativo. Os atos administrativos são manifestações da vontade da Administração Pública que têm por objetivo produzir efeitos jurídicos. Quando um ato é considerado lesivo aos interesses de alguém, este pode recorrer aos meios de impugnação disponíveis.

No ordenamento jurídico português, as impugnações administrativas podem ser classificadas em:

Impugnação Direta: refere-se à contestação de atos administrativos que produzem efeitos imediatos. A parte interessada pode apresentar um pedido de revisão ou anulação junto da própria entidade que praticou o ato.

Impugnação Indireta: ocorre quando o ato administrativo é contestado no âmbito de um processo judicial. Neste caso, a parte pode recorrer aos tribunais para que sejam apreciadas questões de legalidade.

O procedimento para a impugnação administrativa é regulado pelo Código do Procedimento Administrativo e por normas específicas de cada área. O interessado deve apresentar um pedido de impugnação, fundamentado em razões jurídicas e factuais que sustentem a sua posição. A Administração Pública tem o dever de responder a esses pedidos, analisando a legalidade e a justificação do ato impugnado.

As impugnações administrativas desempenham um papel crucial na salvaguarda do Estado de Direito, pois promovem a responsabilização da Administração Pública no desempenho da sua atividade, garantem a transparência e permitem que os cidadãos tenham acesso à justiça. Além disso, ao possibilitar o controle dos atos administrativos, contribuem para a melhoria dos serviços públicos, assegurando que a atuação da Administração Pública respeite os direitos dos cidadãos e os princípios da legalidade e da justiça.

V – O Estatuto de Igualdade ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro, em 22 de abril de 2000 e publicado no Diário da República, I Série A, n.º 287, de 14 de dezembro de 2000

O Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta reflete o compromisso de Portugal e o Brasil em fortalecer as suas relações, promovendo uma parceria estratégica que abrange áreas como a política, a economia, a cultura e a defesa.

Um dos princípios fundamentais do tratado é o respeito à igualdade entre as partes. Isso significa que tanto Portugal, como o Brasil, são considerados parceiros iguais, com direitos e deveres semelhantes.

O tratado prevê que os cidadãos de ambos os países possam usufruir de direitos similares, especialmente em termos de:

- Mobilidade: simplificação da circulação de pessoas entre os dois países;

- Residência: condições para que os cidadãos brasileiros e portugueses possam residir legalmente em ambos os países, promovendo a integração;
- Direitos Sociais e Económicos: acesso a oportunidades de emprego, educação e serviços sociais, garantindo que os cidadãos de um país não sejam discriminados em relação ao outro.

O tratamento igualitário previsto no tratado tem implicações jurídicas significativas, uma vez que serve como base para a proteção dos direitos dos cidadãos e para a promoção de políticas públicas que respeitem os princípios de igualdade e não discriminação.

Embora o tratado estabeleça um compromisso com a igualdade, é importante reconhecer que alguns desafios podem surgir na implementação desses princípios, pois a realidade socioeconómica e cultural dos dois países pode influenciar a aplicação efetiva das disposições do tratado, mas, ao mesmo tempo, também oferece oportunidades para fortalecer ainda mais a cooperação bilateral entre os dois países.

VI – DECISÃO

O acórdão em apreço apreciou a questão e fundamentou a respetiva Sentença nos seguintes termos:

“[...] Resulta do pedido formulado que o Autor pretende obter a condenação da Universidade do Porto na prática de ato que aprecie a Candidatura n.º 1083233 e a atribuição da bolsa de estudos para o ano letivo de 2018/2019, bem como para os anos letivos seguintes, à luz do Estatuto de Igualdade ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, apesar de no ano letivo anterior (2017/2018) ter frequentado, na qualidade de Estudante Internacional, o mestrado, na Faculdade de Letras a Universidade do Porto, em Estudos Literários, Culturais e Interartes”.

“[...] Desde logo, importa destacar que é manifestamente improcedente o alegado erro nos pressupostos de facto uma vez que a não elegibilidade para a atribuição da bolsa pretendida sustentou-se no facto de o Autor ter ingressado no ensino superior ao abrigo do estatuto de Estudante Internacional, contexto que resulta inequívoco da factualidade julgada provada que foi admitida como tal, aliás, por acordo.

Quanto ao erro nos pressupostos de direito, por ofensa: (i) do disposto nos artigos 12.º e 15.º do Tratado, dos artigos 161.º n.º 1, alínea d), e 163.º do CPA, do artigo 3.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 129/93, de 22 de Abril, do disposto nos artigos 7.º, n.º 4, 8.º, n.º 2, e 15.º, n.º 3, da CRP; (ii) do princípio da legalidade; (ii) do princípio da equidade e da justiça; (iii) do princípio da razoabilidade e (iv) do princípio da boa fé, importa convocar a jurisprudência do Tribunal Central Administrativo Norte, que já teve oportunidade de se debruçar sobre a questão de saber se os Estudantes Internacionais têm direito a bolsa de estudo ou não, ainda que lhes tenha sido concedido durante o curso que frequentam, como sucede no presente caso, o Estatuto de Igualdade ao abrigo do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil.

Em casos semelhantes ao que nos ocupa, o Tribunal Central Administrativo Norte verteu jurisprudência, para cuja sinopse se recorre ao sumário do Acórdão de 10/02/2023, processo n.º 0104/18.3 BECBR.

«1 - O Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março, veio regular o estatuto do “estudante internacional” a que se refere o artigo 16.º, n.º 7 da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, que estabelece as bases do financiamento do ensino superior, dispondo no seu artigo 3.º, n.º 1 [tempus regit actum], que é “estudante internacional”, aquele que não tem a nacionalidade portuguesa.

2 - O “estatuto de igualdade” que seja reconhecido a cidadãos brasileiros ao abrigo do Tratado de Porto Seguro concede apenas igualdade em geral no gozo dos mesmos direitos e sujeição aos mesmos deveres dos nacionais por parte dos cidadãos brasileiros, nos termos e condições dispostas nos artigos seguintes do Tratado [Cfr. artigo 12.º do Tratado], não resultando vertida no Tratado nenhuma norma de onde possa extrair-se que pela assinatura do Tratado, ambos os Estados quiseram reconhecer aos cidadãos de um Estado quando aí estiverem e lhes seja reconhecido o estatuto de igualdade, o direito a usufruírem em sede de acção social directa, de bolsa de estudo e de propinas em termos idênticos aos concedidos aos cidadãos dos seus respectivos Estados.

3 - Para que o direito do Autor fosse por si alcançável nos termos que assim entende ser-lhe aplicável, necessário se tornaria que o legislador do Tratado fosse concretizador, como assim o foi em torno da isenção de visto [Cfr. artigo 7.º, n.º 1 do Tratado], sem que persistisse a necessidade da interposição do legislador ordinário para efeitos da densificação das suas normas [do Tratado] em torno do acesso a bolsas de estudo e à fixação de propinas como para os nacionais.

4 - O cidadão brasileiro que ingressou no ensino superior público ao abrigo do regime jurídico de acesso e ingresso para estudantes internacionais, e a que vem a ser atribuído, na pendência do ciclo de estudos que frequenta, o “estatuto de igualdade de direitos e deveres” ao abrigo do Tratado de Porto Seguro não pode assim ser equiparado ao estudante nacional, para os efeitos que daí pretende extrair, atinente à atribuição de uma bolsa de estudo e à fixação de uma propina de inscrição de valor igual ao que se encontra fixado para os estudantes nacionais, sem que exista legislação ordinária de densificação para esse efeito.

5 – O “estatuto de igualdade de direitos” de que goza o Autor, e que o mesmo invoca, não se compagina com o facto de ter ingressado no ciclo de estudos do curso de licenciatura ministrado na Ré, ao abrigo do concurso especial de acesso e ingresso [Cfr.

alíneas B) e C) do probatório], sendo que enquanto durar esse ciclo de estudos, o Autor não poderá deixar de ser tido e havido como estudante internacional, de acordo com o regime jurídico aprovado pelo legislador ordinário seja em sede das bases do financiamento do ensino superior, seja pela definição de “estudante internacional” e do seu estatuto.»

A simplicidade factual e a jurisprudência dos nossos Tribunais Superiores que têm interpretado e aplicado uniformemente o bloco de legalidade aplicável a este tipo de casos (basta, para tanto, consultar, designadamente, os Acórdãos do TCA Norte de 10/02/2023, 12/04/2019, Processos n.ºs 104/18.3 BECBR e 663/17.8 BECBR), leva-nos, sem mais delongas, à seguinte conclusão: ao Autor é aplicável o regime do Estatuto do Estudante Internacional até ao final do ciclo de estudos em que se inscreveu inicialmente – art. 3.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de Março. A aplicação do Estatuto de Estudante Internacional apenas cessa quando o estudante internacional adquira a nacionalidade de um Estado-Membro da União Europeia – cfr. art. 3.º, n.ºs 6 e 7, do mesmo diploma, o que não aconteceu in casu, uma vez que o Autor não tem nacionalidade portuguesa – ou de outro Estado membro da União – desde o início do curso, nem alega que a adquiriu nos termos da Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro).

Face ao exposto, o tribunal veio a perfilhar o entendimento sufragado nos citados Acórdãos do TCA Norte, dando assim razão à Universidade do Porto no seu exposto.

VII – CONCLUSÕES

O acórdão em apreço debruçou-se sobre a questão relacionada com a equiparação de direitos dos cidadãos brasileiros a quem tenha sido concedido o estatuto de igualdade, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 154/2003, de 15 de julho, que veio regulamentar a aplicação do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta assinado entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, em 22 de abril de 2000, e, mais concretamente, sobre se os estudantes internacionais, que ingressem no ensino superior ao abrigo do Estatuto do Estudante Internacional – Decreto-Lei n.º 36/2014, de 10 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 62/2018, de 6 de agosto, podem ter direito a bolsa de estudo nas mesmas condições que são concedidas aos estudantes nacionais.

Na verdade, no que respeita nomeadamente ao visto, o Tratado prevê claramente no seu artigo 7.º, n.º 1, que os titulares de passaportes comuns válidos de Portugal ou do Brasil que desejem entrar no território da outra Parte Contratante para fins culturais, empresariais, jornalísticos ou turísticos, por um período de até 90 dias, são isentos de visto.

Não obstante, da leitura do Tratado não se extrai nenhuma norma que preveja o reconhecimento aos cidadãos de um Estado quando aí estiverem que lhes seja reconhecido o direito a usufruírem de bolsa de estudo nos mesmos termos que são concedidas aos cidadãos dos respetivos Estados.

Se recorrermos ao disposto nos n.ºs 5 a 7 do artigo 3.º do referido Estatuto do Estudante Internacional, constata-se que o legislador foi claro ao prever que os estudantes internacionais que ingressem no ensino superior ao abrigo desse Estatuto mantêm a qualidade de estudante internacional até ao final do ciclo de estudos em que se inscreveram inicialmente ou para que transitem, ainda que, durante a frequência do ciclo de estudos, lhes venha a ser concedido o estatuto de igualdade de direitos e deveres ao abrigo de tratado internacional outorgado entre o Estado Português e o Estado de que são nacionais.

A referida norma, prevê, ainda, que a aplicação do Estatuto de Estudante Internacional apenas cessa quando esse mesmo estudante adquira nacionalidade de um Estado-Membro da União Europeia, o que não sucedeu no caso em apreço.

Por outro lado, alega ao A. que os atos administrativos praticados pelo Sr. Diretor dos Serviços de Ação Social da Universidade do Porto violam, nomeadamente o princípio da legalidade porque contrários ao disposto no art.º 10.º do Estatuto do Estudante Internacional.

Ora, se atentarmos ao disposto no referido art.º 10.º constatamos que o legislador foi claro ao prever que apenas podem beneficiar da ação social direta e indireta os estudantes internacionais a quem seja atribuído o estatuto de estudante em situação de emergência por razões humanitárias, sendo que os estudantes internacionais não abrangidos por essa situação beneficiam exclusivamente da ação social indireta.

Por conseguinte, a Lei de Bases do Financiamento do Ensino Superior, aprovada pela Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, na redação atualmente em vigor, no que concerne à ação social direta, determina que a mesma se efetua através da concessão de bolsas de estudos e que o apoio social indireto pode ser prestado para o acesso à alimentação e ao alojamento, acesso a serviços de saúde, apoio a atividades culturais e desportivas e acesso a outros apoios educativos.

Assim, propendemos a considerar que, no que respeita à análise da decisão de fundo, o julgador poderia ter ido mais longe e ter fundamentado a sua decisão no facto de o A. não estar abrangido pelo estatuto de estudante em situação de emergência por razões humanitárias e que, por essa razão, só estaria em condições de poder usufruir do eventual apoio social indireto.

Deste modo, e por tudo o que foi dito na sentença, apoiada na jurisprudência dos tribunais superiores que têm vindo a interpretar este tipo de casos, parece-nos, por fim, que o Tribunal decidiu bem ao julgar a ação improcedente, absolvendo, assim, a Universidade do Porto do pedido.