

Direito da imigração e direito à proteção internacional

(Direito de asilo e
proteção subsidiária)

Fevereiro
2026 ●

JURISDIÇÃO
ADMINISTRATIVA
E FISCAL

cej.justica.gov.pt/



CEJ

Diretor

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

Diretores Adjuntos

Diogo Alarcão Ravara, Juiz Desembargador

Fernando Martins Duarte, Juiz Desembargador

Margarida Amadinho da Paz, Procuradora da República

Pedro Raposo de Figueiredo, Juiz Desembargador

Coordenador do Departamento de Relações Internacionais

Valter Batista, *Procurador da República*

Nota inicial

A temática da imigração é incontornável na atualidade. Por Portugal ser hoje, e ao contrário do passado, um país de imigração, com os consequentes desafios que esse facto colocou e coloca à Administração Pública e aos Tribunais.

Por outro lado, o Conselho Europeu aprovou, a 14 de maio de 2024, o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. Aquele Novo Pacto inclui a Diretiva de Condições de Acolhimento, o Regulamento do Procedimento de Proteção Internacional, o Regulamento da Gestão do Asilo e da Migração, o Regulamento EURODAC, e o Regulamento de Condições de Asilo. Inclui ainda o Regulamento da Triagem, o Regulamento de Situações de Crise e o Regulamento do Quadro de Reinstalação na União. O quadro normativo subjacente ao Pacto está previsto entrar em vigor em junho/julho de 2026.

O Centro de Estudos Judiciários organizou uma ação de formação contínua designada de Jornadas sobre direito dos estrangeiros e direito de asilo nos passados dias 30 de junho e 1 de julho de 2025. Procurou ali analisar-se e refletir-se sobre, por um lado, a nova realidade nacional e, por outro lado, sobre o novo quadro normativo europeu que em breve entrará em vigor, em particular no que às áreas do direito da família, do direito penal e do direito administrativo se refere.

São essas reflexões e análises que tiveram lugar durante aquelas Jornadas ou que nos chegaram depois, na sequência das mesmas, que partilhamos agora com a comunidade jurídica no presente e-book.

Fernando Duarte

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

FICHA TÉCNICA

Nome

Direito da imigração e direito à proteção internacional (direito de asilo e proteção subsidiária)

Coleção

Formação contínua

Jurisdição

Administrativa e Fiscal

Organização

Fernando Martins Duarte, *Juiz Desembargador e Diretor-Adjunto do Centro de Estudos Judiciários (CEJ)*

Intervenientes

ACNUR Portugal

Ana Filipa Neves, *Investigadora no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra*

Ana Rita Gil, *Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

Ana Sofia Barros, *Oficial do ACNUR*

Ana Sofia Vieira, *Auditora de Justiça do 41.º Curso de Formação de Magistrados*

Catarina Jarmela, *Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo*

Chandra Gracias, *Juíza Desembargadora no Tribunal da Relação de Coimbra*

Emellin de Oliveira, *Professora na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*

João Cristóvão, *Juiz de Direito no Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada*

Manuel Ramos da Fonseca, *Juiz Desembargador no Tribunal da Relação de Lisboa*

Maria João Duarte, *Procuradora da República, Diretora do Gabinete da Família, da Criança e contra a Violência Doméstica*

Pedro Góis, *Diretor Científico do Observatório para as Migrações (AIMA)*

Ricardo Matos, *Procurador da República, Docente do CEJ*

Ricardo Menezes, *Auditor de Justiça do 41.º Curso de Formação de Magistrados*

Sofia David, *Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo*

Susana Raquel Couto, *Procuradora da República no DIAP de Ponta Delgada*

Tiago Guerra, *Auditor de Justiça do 41.º Curso de Formação de Magistrados*

Revisão final

Pedro Raposo de Figueiredo

Notas

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização de um programa leitor de PDF.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4)

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL:

http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book	
Identificação da versão	Data de atualização
27/01/2026	11/03/2026
	17/03/2026

ÍNDICE

DIREITO DA IMIGRAÇÃO E DIREITO À PROTEÇÃO INTERNACIONAL (DIREITO DE ASILO E PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA)

- | | |
|--|-----|
| 1. O pacto em matéria de migração e asilo | 9 |
| Ana Filipa Neves | |
| 2. O Novo Pacto da União Europeia sobre as Migrações e o Asilo: A proteção de refugiados ao largo do controlo das migrações | 11 |
| Ana Filipa Neves | |
| 3. O estatuto de refugiado: ameaças, receio e motivo de perseguição | 27 |
| Catarina Jarmela | |
| 4. O procedimento de concessão de asilo ou proteção subsidiária | 29 |
| João Cristóvão | |
| 5. Jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em matéria de imigração e asilo | 41 |
| Ricardo Matos | |
| 6. Crianças e jovens estrangeiros não acompanhados – A intervenção do Ministério Público | 115 |
| Maria João Duarte | |
| 7. Desafios e implicações legais do conceito de melhor interesse da criança em procedimento de asilo | 117 |
| Chandra Gracias | |
| 8. A entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional | 149 |
| Emellin de Oliveira | |

9. Tutela Jurisdicional efetiva no contencioso da imigração	151
Sofia David	
10. A proteção de direitos fundamentais de crianças e jovens não acompanhados em procedimentos de asilo e proteção subsidiária	153
Ana Rita Gil	
11. Mais dúvidas que certezas? O risco, a prudência e a dúvida nas decisões em matéria de asilo	155
Ana Rita Gil	
12. A proteção das crianças refugiadas em Portugal – questões práticas	175
Ana Sofia Barros	
13. Restrições à liberdade de circulação, detenção e alternativas à detenção no procedimento de asilo na fronteira à luz do Pacto da União Europeia em matéria de Migração e Asilo: o contexto português	177
ACNUR Portugal	
14. Imigração e asilo: a realidade portuguesa no contexto global das migrações	193
Pedro Góis	
15. Condições de detenção de cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional português	195
Susana Raquel Couto	
16. A decisão judicial de expulsão do território nacional de cidadão estrangeiro	205
Manuel Ramos da Fonseca	
17. Uma boia salva-vidas para um navio a afundar-se? Os Direitos da Criança no Novo Pacto sobre Migração e Asilo	207
Ana Sofia Vieira, Ricardo Menezes, Tiago Guerra	

1. O PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO

Ana Filipa Neves*

Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/fcx85ai8b/streaming.html?locale=pt>

* Investigadora no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. O NOVO PACTO DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE AS MIGRAÇÕES E O ASILO: A PROTEÇÃO DE REFUGIADOS AO LARGO DO CONTROLO DAS MIGRAÇÕES

Ana Filipa Neves*

1. Introdução
2. Breve contextualização do asilo na União Europeia
3. A “não-entrada” e o Regulamento da Triagem
4. O acesso ao direito de asilo e o Regulamento do Procedimento
5. A responsabilidade e a solidariedade no Regulamento de Gestão do Asilo e da Migração
6. A concluir

1. Introdução

É importante referir que a nossa abordagem, embora eminentemente jurídica, é perspetivada através dos direitos humanos porque entendemos que a análise pretendida do novo Pacto em matéria de Migração e Asilo é enriquecida pela colocação em diálogo das áreas da política e do direito comunitários, concretamente, das políticas de asilo e migrações da União Europeia (UE) e o regime jurídico comunitário referente ao asilo. Diversamente de uma noção tradicional da instituição do asilo, consideramos que proteção e asilo não se justapõem, como, também, pugnado por um entendimento atualizado que compreende o asilo em conjugação com a proteção contra a violência e o alcance de uma solução para os refugiados (Goodwin-Gill e McAdam, 2007: 355–356). Na medida em que aos refugiados devam ser asseguradas a sua assistência, a sua autonomia e a sua saída do limbo (Betts e Collier, 2017: 15–18), a proteção dos refugiados tem de materializar os deveres de acolhimento, garantindo a sua entrada num espaço onde não corram risco de perseguição/violência, e de respeito pela liberdade individual, alcançável pelo cumprimento dos direitos humanos, incluindo o direito de asilo.

Apesar de adjetivado como novo, o Pacto em matéria de Migração e Asilo, de 2024, continua a anterior abordagem restritiva da UE às migrações internacionais, assente nos pilares dos regimes de Schengen e de Dublin que se alicerçaram na necessidade de controlo das fronteiras externas e na construção das pessoas que afluem ao espaço comunitário como “massas” de refugiados económicos e de refugiados não genuínos – *bogus refugees* – cuja entrada tem de ser impedida e que justifica limitar o direito de acesso ao procedimento de asilo a categorias de pessoas que se considera não precisarem genuinamente de proteção e, conseqüentemente, todo o processo é acelerado. A adjetivação fica, assim, a dever-se exclusivamente ao critério temporal e não a critérios qualitativos de um Pacto que fosse original ou diferente do anterior. O antigo Pacto Europeu sobre a Imigração e Asilo foi aprovado pelo Conselho Europeu, em outubro de 2008, enquanto documento político que contemplava os princípios orientadores das futuras políticas da UE em matéria de asilo e migrações e o seu texto é claramente invocatório do controlo que se impõe a todos os migrantes, permanecendo o Pacto mais “novo” nesta mesma linha narrativa.

Na impossibilidade de afunilar a análise dos vários diplomas aprovados no âmbito do novo Pacto, centraremos o nosso foco em três dos Regulamentos - referentes à triagem, ao procedimento de proteção internacional e à atribuição da responsabilidade pela apreciação do pedido. Os

* Investigadora no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

motivos desta opção são, por um lado, a notória pendência que os diplomas apresentam para o cumprimento do objetivo principal do Pacto de controlo das migrações em detrimento da proteção das pessoas migrantes e, nesse sentido, a sua análise possibilitar-nos-á justificar este nosso entendimento. Por outro lado, a escolha deveu-se, também, ao facto destes diplomas terem suscitado amplas discussões aquando da sua negociação, sendo, precisamente, sobre as disposições mais controversas que o nosso foco recairá.

2. Breve contextualização do asilo na União Europeia

Considerando pertinente uma breve contextualização do direito de asilo no âmbito do Direito da União Europeia, constatamos *a priori* que, em pouco mais de duas décadas, as normas comunitárias referentes à proteção dos refugiados – leia-se, o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) – foram amplamente alteradas numa sucessão de três fases distintas. A política comunitária referente a questões de asilo teve o seu início com o Tratado de Amesterdão, aprovado em 1997, seguindo-se uma primeira fase de aprovação das normas-base que se alongou até 2005 e sucedendo-se uma segunda fase de avaliação e reformulação daquelas normas, concluída em 2013. As fragilidades do sistema aprovado e reformulado foram evidenciadas pelas falhas nas respostas dadas, particularmente entre 2015-16, à chegada em massa de pessoas ao espaço da UE, que conduziram a uma reavaliação profunda das normas em vigor, na terceira fase, que tem início, logo, em 2016 e leva à aprovação, em 2024, do novo Pacto. De forma quase esquemática, referimo-nos: à primeira fase do SECA, que decorre entre 1999 e 2005, durante a qual foram aprovadas as regras sobre o Estado Membro (EM) responsável pela análise do pedido de asilo¹, que substitui a Convenção de Dublin de 1990 e daí a denominação “*Dublin II*”; normas mínimas sobre o acolhimento²; normas mínimas sobre a qualificação como refugiado³; normas mínimas sobre a concessão ou retirada do estatuto de refugiado⁴ e um regime mínimo de proteção temporária a pessoas deslocadas e de repartição equilibrada de responsabilidades no acolhimento⁵; e, à segunda fase do SECA que decorreu sobretudo entre 2011 e 2013, período durante o qual é encetada uma ampla revisão – leia-se, reformulação –

¹ Regulamento (CE) nº. 343/2003 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado Membro responsável pela análise e um pedido de asilo apresentado num dos Estados Membros por um nacional de um país terceiro. O Regulamento Dublin II é aplicável pelo sistema de impressões digitais previsto no Regulamento (CE) nº. 2725/2000 do Conselho, de 11 de dezembro de 2000, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin.

² Diretiva 2003/9/CE do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados Membros.

³ Diretiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida.

⁴ Diretiva 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados Membros.

⁵ Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

dos diplomas *supra* enunciados referentes à qualificação⁶, aos procedimentos⁷, às condições de receção⁸, às regras de Dublin – denominado “*Dublin III*” – e do Eurodac⁹. Embora as regras de Dublin sejam entendidas como a trave-mestra do SECA, destacaríamos a Diretiva 2004/83/CE (Diretiva de Qualificação), na primeira fase, e a Diretiva 2013/32/UE (Diretiva dos Procedimentos), na segunda fase, como os diplomas mais significativos no que toca à proteção dos refugiados e ao direito de asilo. O primeiro porque, pela primeira vez, é estabelecida uma definição de refugiado a vigorar na UE, instituindo para quem é refugiado *de facto*, a possibilidade de qualificação como beneficiário de proteção subsidiária e o segundo porque estabelece o “procedimento único”, sendo a apreciação da situação realizada num único processo, pela verificação dos pressupostos para o reconhecimento do estatuto de refugiado e, também, do estatuto de beneficiário de proteção subsidiária. Nesta fase ainda de consolidação do SECA, a chegada de pessoas fugidas do conflito do Síria, que atinge o seu pico entre 2015 e 2016, leva a que, a 13 de maio de 2015, a Comissão Europeia venha propor uma estratégia mais abrangente, pela Agenda Europeia da Migração, para fazer face à chegada em massa de refugiados *tout court*, com a introdução do sistema de recolocação e definição de “quotas de acolhimento” para cada EM. Foi neste contexto de evidente soçobramento de um sistema que falhara a uniformização de regras e, agora, também a sua harmonização, que, a 6 de abril de 2016, a Comissão Europeia publica uma Comunicação que lança o processo de reforma do sistema europeu comum de asilo, centrando-se na necessidade de criação de um sistema equitativo e sustentável para a repartição dos requerentes de asilo entre os EM. No seguimento, em maio de 2016, a Comissão apresentou o primeiro pacote de medidas que incluiu propostas para a revisão dos Regulamentos de Dublin e Eurodac, bem como a criação da Agência Europeia para o Asilo. Em julho do mesmo ano, é apresentado um segundo pacote, propondo a revisão da Diretiva das condições de acolhimento e a aprovação de um regulamento relativo à qualificação dos beneficiários de proteção internacional e um regulamento que estabelece o quadro de reinstalação na UE. No início da presente década, a 23 de setembro de 2020, a Comissão Europeia (UE, 2020) apresenta o novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo que é a pedra angular desta terceira fase do SECA. As propostas legislativas para análise no âmbito do novo Pacto incluíram: a substituição do sistema de Dublin por um novo sistema de gestão do asilo e das migrações que repartisse melhor os pedidos de asilo entre os EM através de um novo mecanismo de solidariedade; o reforço do Regulamento Eurodac para melhorar a base de dados da UE; a introdução de uma nova triagem obrigatória antes da entrada; a substituição da Diretiva dos Procedimentos por um regulamento uniformizador dos procedimentos nos EM; e a antecipação de medidas extraordinárias para fazer face a situações de crise. Foram, também,

⁶ Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação).

⁷ Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação).

⁸ Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação).

⁹ Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida (reformulação) e Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013 (reformulação).

incluídas: a substituição da Diretiva da Qualificação por um regulamento relativo às condições de obtenção do estatuto de beneficiário de proteção e os direitos subjacentes; a reforma da Diretiva das Condições de Acolhimento; e a criação de um quadro de reinstalação permanente. Por último, foi, ainda, proposta a criação uma verdadeira agência da UE para o asilo e sublinhado que uma política de integração e inclusão bem-sucedida é uma parte essencial de uma política de migração e asilo bem gerida e eficaz. O núcleo central do novo Pacto, com base nas cinco propostas prioritárias, incide sobre a entrada em território da UE e o acesso ao procedimento de asilo, sendo os diplomas sobre a proteção de refugiados relegados para segundo plano, incluindo, por exemplo, o deixar cair por terra a proposta para a revisão da Diretiva relativa aos residentes de longa duração. Das propostas apresentadas, a única que já entrou em vigor refere-se à substituição do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo por uma verdadeira agência da UE para o asilo, tendo a nova Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA) entrado em funcionamento a 19 de janeiro de 2022.

Após quatro anos de negociações, o Conselho Europeu aprova, a 14 de maio de 2024, o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo que inclui os seguintes diplomas: Diretiva de Condições de Acolhimento¹⁰; Regulamento do Procedimento de Proteção Internacional¹¹; Regulamento da Gestão do Asilo e da Migração e Regulamento EURODAC¹²; Regulamento de Condições de Asilo¹³. Além destes cinco diplomas, que reformulam e, em grande parte, revogam os anteriores diplomas, são, ainda, aprovados três novos diplomas: Regulamento da Triagem¹⁴; Regulamento de Situações de Crise¹⁵ e o Regulamento do Quadro de Reinstalação na União¹⁶. Todos os diplomas têm a sua aplicação diferida para junho/julho de 2026.

Sublinhamos, desde já, que a UE decidiu aprovar estes diplomas sob a forma de regulamento, e não diretiva como os seus antecessores, com exceção feita à Diretiva que rege as condições de acolhimento que permanece com a mesma natureza jurídica. A flexibilidade na forma de implementação nacional que uma diretiva permite pela sua necessária transposição para as leis nacionais, é ultrapassada pela aplicabilidade direta e uniforme em todos os EM dos regulamentos, com vista a reduzir discrepâncias na sua aplicação. Para a análise das principais

¹⁰ Diretiva (UE) 2024/1346 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação).

¹¹ Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e que revoga a Diretiva 2013/32/UE.

¹² Regulamento (UE) 2024/1351 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à gestão do asilo e da migração, que revoga o Regulamento (UE) n.º 604/2013 e Regulamento (UE) 2024/1358 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de dados biométricos, que revoga o Regulamento (UE) n.º 603/2013.

¹³ Regulamento (UE) 2024/1347 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou para pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, que revoga a Diretiva 2011/95/UE.

¹⁴ Regulamento (UE) 2024/1356 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que introduz a triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas.

¹⁵ Regulamento (UE) 2024/1359 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo.

¹⁶ Regulamento (UE) 2024/1350 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que institui o Regime da União de Reinstalação e de Admissão por Motivos Humanitários.

alterações introduzidos pelas normas jurídicas aprovadas, optámos por trilhar o caminho *formal* de quem chega a uma fronteira externa de um EM da UE em busca de proteção internacional.

3. A “não-entrada” e o Regulamento da Triagem

O novo Regulamento da Triagem institui regras específicas aplicáveis na chegada às fronteiras externas, com vista a uniformizar as práticas de cada EM que geriam este primeiro contacto de formas diversas. Dispõe o Artigo 5º, n.º 1, als. a) e b), que a triagem na fronteira é aplicável a quem chegue de forma irregular às fronteiras externas da UE ou seja resgatado no mar e desembarcado em território de um EM, independentemente de ter requerido ou não proteção internacional. Desde logo, não há qualquer distinção entre quem pretende requerer proteção internacional e outros migrantes pelo que a imposição indiferenciada da triagem é consentânea com uma política de asilo assente na ideia de “*bogus refugees*” cuja entrada no espaço comunitário tem de ser impedida. Decorre também desta falácia, o que se afigura como o aspeto mais crítico do Regulamento que se baseia na “ficção de não-entrada” de quem está fisicamente no território de um EM, não tendo autorização formal de entrada. O conceito não é desconhecido e a sua prática é comum, nomeadamente, nas zonas de trânsito dos aeroportos, mas a sua legitimação é criticável pois que, ao negar a entrada legítima em território nacional e comunitário, são ultrapassáveis salvaguardas legais dos direitos das pessoas nacionais de países terceiros. Esta ficção torna-se tão mais descabida se se considerar que a triagem é também aplicável no interior do território, como previsto no Artigo 7º, n.º 1, a quem se encontre em situação irregular, tenha entrado em território de EM sem autorização e não tenha sido sujeito a triagem. Antecipando a desconfiança que o Regulamento geraria, logo, nos Artigos 1º, par.4, e 3º são previstos um mecanismo de monitorização (Artigo 10º) e uma *cláusula* de proteção dos direitos fundamentais, sendo este o único diploma do Pacto que a consagra explicitamente.

A triagem iniciar-se-á com a identificação e a recolha de dados biométricos, como previsto nos Artigos 9º e 14º e em conformidade com o novo Regulamento do Eurodac que prevê a recolha de dados biométricos adicionais às impressões digitais, incluindo a recolha de imagens faciais, ou seja, “imagem digitalizada do rosto com suficiente resolução e qualidade de imagem para ser utilizada em correspondências biométricas automatizadas” (Artigo 2º, n.º 1, al. r)). Além desta novidade, o Regulamento Eurodac reduz a idade mínima para recolha destes dados dos quatorze anos para incluir crianças com, pelo menos, seis anos (Artigo 14º). Acautelando a proteção acrescida devida a menores e o superior interesse da criança, o parágrafo 2º, do Artigo 14º, prevê que, na impossibilidade de determinar com certeza que a criança tem menos de seis anos e não exista prova da idade, é considerado que essa criança tem menos de seis anos. Após este primeiro momento na triagem, seguir-se-á uma avaliação inicial de necessidades médicas e de vulnerabilidades, conforme o Artigo 12º do Regulamento, sendo o exame médico preliminar realizado por pessoal médico qualificado (n.º 1) e a avaliação de vulnerabilidades ficará a cargo de pessoal especializado (n.º 3). Sendo positivo que estas avaliações sejam efetuadas por pessoal qualificado, de modo a identificar, desde logo, a necessidade de cuidados de saúde e/ou situações em que as pessoas são vítimas de tortura, tráfico de seres humanos, violência psicológica, física, mental, entre outras, é necessário considerar a falibilidade destas avaliações efetuadas, frequentemente, sob condições de alta pressão potenciada, também, pelos prazos da realização da triagem de sete dias, quando realizada na fronteira externa (Artigo 8º, n.º 3) e de três dias, se realizada no interior do território (Artigo 8º, n.º 4). Antes de concluir a triagem, cabe

às autoridades de triagem o preenchimento de um formulário de triagem que contem a informação prevista no Artigo 17º e cuja importância é de sublinhar pelas implicações que terá no procedimento de asilo e na decisão quanto ao pedido uma vez que pode influenciar a própria avaliação de credibilidade do requerente. De referir, ainda, que este formulário, não se configurando como uma decisão, não está sujeito a contraditório, sendo que a sua “revisão” só poderá acontecer, posteriormente, no procedimento de asilo ou no de regresso. A triagem concluir-se-á com o encaminhamento da pessoa para: o procedimento de proteção internacional, havendo o respetivo pedido (Artigo 18º, n.º 2); para o procedimento de regresso, quando não existe pedido de proteção internacional (Artigo 18º, n.ºs 1 e 4); ou para recolocação (Artigo 18º, n.º 3). Apesar de ter estado na mesa das negociações, a possibilidade de recusa de entrada, a versão final do Regulamento não inclui a recusa da entrada como resultado da triagem. Na impossibilidade de completar a triagem nos prazos *supra* referidos, como previsto no Artigo 18º, n.º 5, a triagem termina e a pessoa será encaminhada para o procedimento adequado.

Quem for direcionado para o procedimento de asilo será encaminhado para as autoridades competentes pelo registo do pedido de proteção internacional, momento em que será determinado se o procedimento seguirá a tramitação comum ou especial, com base na informação constante do formulário de triagem ou recolhida durante o registo do pedido. Esta tramitação é formalizada numa fase pós-triagem, que é uma fase inicial do caminho jurídico a perfazer pelo, agora, requerente de proteção internacional e que, assim, cabe já no âmbito de aplicação do Regulamento do Procedimento que passamos a analisar.

4. O acesso ao direito de asilo e o Regulamento do Procedimento

Em conformidade com o Artigo 2º, o Regulamento do Procedimento é aplicável a todos os pedidos de proteção internacional feitos no território dos EM, incluindo os que são efetuados nas fronteiras externas, águas territoriais e zonas de trânsito dos EM. No momento em que a política de asilo da UE tenta solucionar a “questão dos refugiados” pelo recurso ao seu tratamento extraterritorial, convém sublinhar que o Regulamento do Procedimento não tem aplicação extraterritorial.

No que toca à fase inicial do procedimento, prevê o Artigo 26º, que o pedido de proteção internacional é feito quando a pessoa manifesta pessoalmente a uma autoridade competente a intenção de obter proteção de um EM e, em caso de dúvida, a autoridade pergunta expressamente à pessoa. Ao especificar o momento em que o pedido deve ser considerado feito, o Artigo 26º vem retificar a ausência desta estipulação no anterior quadro jurídico comunitário e, assim, clarificar o momento a partir do qual a pessoa se torna requerente de proteção internacional e lhe é garantido o acesso ao procedimento e a um específico acolhimento, previsto pela Diretiva de Condições de Acolhimento. Em casos de triagem na fronteira, pelo n.º 2 do Artigo 26º, os EM podem decidir que o pedido se considera feito só após a triagem ter terminado. Em seguida, como disposto no n.º 1 do Artigo 27º, o pedido é registado pela autoridade “o mais tardar cinco dias a contar da data em que o pedido é feito”, incluindo informações que podem ser provenientes do formulário de triagem. Finalmente, prevê o Artigo 28º, n.ºs 1 e 3, que o pedido seja apresentado pelo requerente “no prazo de 21 dias a contar da data em que o pedido foi registado”, pessoalmente, em data e local designados pelas

autoridades competentes. Pela especificação de todas estas etapas, é defensável que o Regulamento, no esforço de clarificar os procedimentos iniciais, tenha aumentado a sua complexidade para os requerentes de proteção internacional.

Sem prejuízo desta breve consideração, o Regulamento introduz novidades que se coadunam com uma proteção efetiva e desejável da pessoa enquanto requerente de asilo. Desde logo, o Artigo 10º, n.º 1, prevê o direito a permanecer no território do EM até à decisão no procedimento administrativo, indo além da anterior previsão de que os requerentes eram “autorizados a permanecer”, embora o direito a permanecer seja limitado ao território do EM em que são obrigados a estar presentes nos termos do artigo 17º, n.º 4, do Regulamento da Gestão do Asilo e da Migração, o que é bastante restritivo. É, também, introduzida, nos Artigo 15º, n.º 2 e Artigo 16º, a previsão dos EM prestarem aconselhamento jurídico gratuito, a pedido do requerente, durante os procedimentos administrativos, além de assistência jurídica e representação legal gratuitas. De referir que a figura do aconselhamento jurídico a requerentes de proteção internacional, no âmbito do procedimento administrativo, é uma novidade do Direito comunitário e na ausência de uma sua definição, o Regulamento apenas prevê o que faz parte deste aconselhamento e as suas condições, podendo os EM solicitar assistência da Agência para o Asilo. Sendo o momento da prestação de declarações pelo requerente de extrema relevância, é assinalável a previsão, pelo Regulamento, da possibilidade de realização de duas entrevistas pessoais, a primeira, prevista no Artigo 11º, a realizar antes da decisão de admissibilidade do pedido para que o requerente possa contra-argumentar a inadmissibilidade do seu pedido, e a segunda, nos termos do Artigo 12º, a decorrer antes da decisão do mérito do pedido, sendo dado conhecimento, ao requerente, do fundamento do seu pedido e a possibilidade de esclarecer incongruências que as suas declarações possam ter. As entrevistas podem ocorrer ao mesmo tempo, desde que o requerente tenha sido previamente informado e tenha podido aconselhar-se com o seu advogado.

Sublinhados, ainda que sucintamente, os pontos positivos do Regulamento, incidiremos o foco naqueles que têm gerado, desde a fase das negociações do Pacto, assinaláveis controvérsias, que se resumem ao alargamento dos motivos de inadmissibilidade e das situações em que são aplicáveis os procedimentos especiais – acelerado e na fronteira –, incluindo a previsão da sua obrigatoriedade em algumas circunstâncias.

Na fase de apreciação do pedido, o órgão de decisão toma as decisões sobre os pedidos de proteção internacional após análise adequada da admissibilidade ou do mérito do pedido. Como previsto no Artigo 38, n.º 1, als. a) a e), o pedido pode ser declarado inadmissível com base nas seguintes cinco razões: pela aplicação do conceito de primeiro país de asilo; pela aplicação do conceito de terceiro país seguro; se a proteção já tiver sido concedida ao requerente por outro EM; se a recolocação segura tiver sido ou venha a ser decretada por um tribunal penal internacional; se tiver já sido decidido o regresso do requerente e este não tiver cumprido com o prazo de 7 dias para realizar o pedido, desde que tenha sido informado do prazo e não haja novos elementos pertinentes. É de referir que esteve em cima da mesa de negociações, a previsão da obrigatoriedade de uma decisão de inadmissibilidade se verificado um destes motivos, porém, apesar desta ser já uma prática reiterada nos EM, o pedido “pode” - *a contrario sensu*, ou não - ser considerado inadmissível perante tais circunstancialismos. Apenas as duas últimas razões são novidade enquanto condições para a inadmissibilidade, mantendo-se, assim,

a aplicação dos conceitos de “primeiro país de asilo” e “terceiro país seguro” que sempre foi questionável. Nesse sentido, sublinhe-se que a sua utilização para declarar a inadmissibilidade do pedido só pode acontecer “se não for evidente que o requerente não será admitido ou readmitido nesse país” (Artigo 38, n.º 1, als. a) e b)). Esta salvaguarda é relevante para evitar que os requerentes fiquem num limbo jurídico, na eventualidade do uso excessivo destes conceitos na apreciação da admissibilidade do pedido, e tanto mais importante se se tiver em consideração a amplitude que o conceito de terceiro país alcança no novo Pacto. Nos termos do Artigo 57º do Regulamento do Procedimento, é considerado país seguro – primeiro país de asilo ou país terceiro –, o que “assegura proteção efetiva”, ou seja, caso o país “tenha ratificado e respeite a Convenção de Genebra” (n.º 1) ou caso sejam cumpridas as seguintes condições: os requerentes sejam autorizados a permanecer no território do país terceiro em causa; têm acesso a meios de subsistência suficientes para manter um nível de vida adequado; têm acesso aos cuidados de saúde nas condições geralmente previstas nesse país terceiro; têm acesso à educação nas condições geralmente previstas nesse país terceiro e a proteção efetiva está disponível até que se encontre uma solução duradoura (n.º 2, als. a) a e)). Em comparação com a anterior Diretiva, o patamar da proteção efetiva é reduzido porque o país não precisa de ser signatário da Convenção de Genebra de 1951 ou de outros Tratados de direitos humanos e a avaliação da efetiva existência das referidas condições deixa aberta uma ampla porta de discricionariedade. De realçar, ainda, que o Artigo 59º, n.º 7, permite presumir que um país terceiro é seguro “se a União e o país terceiro tiverem chegado a acordo [...], segundo o qual os migrantes admitidos no âmbito desse acordo serão protegidos”¹⁷. Mencionamos o caso de Marrocos – país com o qual a UE celebrou, em 2013, uma Parceria para a Migração e Mobilidade como primeiro passo para a assinatura de um Acordo futuro – para exemplificar como pode ser débil a proteção que um Estado parceiro da UE pode dar a requerentes de asilo, já que Marrocos, apesar de prever constitucionalmente o direito de asilo, não têm uma lei de asilo em vigor. Contrabalançando as limitações à proteção dos requerentes de proteção internacional que podem estar em causa com esta abordagem mais ampla ao conceito de país seguro, o Artigo 59º, n.º 5, al. a), dispõe que o requerente pode contestar a aplicação do conceito, justificando a sua inaplicabilidade na sua concreta situação individual e, na al. b), prevê que o conceito de país terceiro seguro só se aplica se existir uma ligação entre o requerente e o país terceiro em causa.

Inversamente à não previsão da obrigatoriedade da apreciação da admissibilidade, o Regulamento vem estabelecer a obrigatoriedade da tramitação acelerada – que anteriormente era opcional – nas situações previstas no Artigo 42º, n.º 1, als a) a j)). Da listagem exaustiva, agora, prevista, destacamos a alínea j) que entrou na discussão do novo Pacto em 2020 e foi aprovada, prevendo a aceleração da apreciação do mérito do pedido, no caso em que “o requerente for nacional [...] de um país terceiro em relação ao qual a percentagem das decisões do órgão de decisão que concedem proteção internacional é igual ou inferior a 20%, de acordo com os dados anuais mais recentes disponíveis do Eurostat para a média da União [...]”. Assim, os requerentes nacionais de países cuja taxa de reconhecimento dos pedidos seja baixa, terão os seus pedidos apreciados de forma acelerada – e como veremos *infra*, na fronteira. Como refere um estudo do ECRE (2024: 69), se nos reportássemos ao ano de 2022, mais de 1/3 dos pedidos seria incluído no procedimento acelerado com base apenas neste critério. Pelos dados do Eurostat (2025)

¹⁷ A UE estabeleceu várias Parcerias para Migração e Mobilidade com diversos países para gerir fluxos migratórios e reforçar a cooperação na área da mobilidade: Cabo Verde (2008); Moldova (2008); Geórgia (2009); Arménia (2011); Marrocos (2013); Azerbaijão (2013) e Tunísia (MoU, 2023).

referentes a 2024, atualizados a 18 de março de 2025, os países com maior número de decisões negativas em 1ª instância foram a Turquia, Colômbia, Bangladesh, Afeganistão e Paquistão. A juntar à *décalage* temporal, que já é manifesta, entre os dados analisados pelo Eurostat e a publicação das suas estatísticas, que poderá conduzir a um evidente desfasamento na aplicação da tramitação acelerada com base em dados estatísticos desatualizados, também, esta possibilidade torna o caminho da não proteção destas pessoas cada vez mais desimpedido, sendo-lhes coartada uma análise concreta e individualizada da sua situação. Sublinhe-se ainda que, no procedimento acelerado, nos termos do Artigo 35º, n.º 2, a apreciação deve ser concluída no prazo de três meses a contar da data em que o pedido de proteção internacional é apresentado, sem prorrogação.

Com o objetivo de restringir a entrada de pessoas “estranhas” no espaço da UE, uma das mais relevantes mudanças introduzidas é a regra da obrigatoriedade do procedimento de fronteira. Os EM apreciam um pedido de proteção internacional em procedimento de fronteira quando: a triagem tenha sido realizada, se aplicável; o requerente não tenha sido autorizado a entrar no território; o requerente não perfaz os requisitos de entrada conforme o Regulamento Schengen; e na sequência de uma das situações previstas no Artigo 43º, n.º 1, als. a) a d), caso se considere, como decorre dos Artigos 45º, n.º 1 e 42º, n.º 1, als. c), f) e j), que o requerente induziu intencionalmente as autoridades em erro; se existirem motivos razoáveis para considerar que o requerente constitui uma ameaça para a segurança nacional ou para a ordem pública; ou se o requerente for nacional de um país terceiro em relação ao qual a percentagem das decisões que concedem proteção internacional é igual ou inferior a 20%, de acordo com os dados anuais mais recentes disponíveis do Eurostat para a média da União. Quer isto dizer que, nestas três situações – das als. c), f) e j) – o pedido que já seria obrigatoriamente tramitado de forma acelerada, será, uma vez cumpridas as condições do n.º 1 do Artigo 43º, sujeito ao procedimento de fronteira. Como *supra* referido para a al. j) do Artigo 42º, o número de casos que recairão sob a tramitação acelerada, faz prever que elevado será também o número de pedidos tramitados na fronteira, potenciando a restrição dos direitos destas pessoas na medida em que, tal como na triagem, o procedimento na fronteira consubstancia a “ficção de não-entrada” porque, apesar da presença física no território, a pessoa não tem autorização de entrada. Através deste artifício jurídico, é possibilitada a detenção destas pessoas porquanto quem não tiver autorização de entrada recai sob o âmbito de aplicação do Artigo 10º, n.º 4, al. d), da Diretiva de Condições de Acolhimento, que permite a detenção “para determinar, no âmbito de um procedimento na fronteira [...], o direito do requerente entrar no território”.

Uma vez que no presente texto não abordaremos a reformulada Diretiva de Condições de Acolhimento, não poderíamos deixar de referir que pelo n.º 1, do Artigo 10º, é reiterada a proibição da detenção pelo simples motivo de se ser requerente de asilo, sendo, agora, prevista a sua proibição com base na nacionalidade do requerente. Mantêm-se, também, as condições em que é possível a detenção, se esta for necessária, com base numa apreciação individual do caso e se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas (Artigo 10º, n.º 2). A detenção é possível nas situações previstas na listagem exaustiva do n.º 4, do Artigo 4º da Diretiva, que, às situações anteriormente previstas, acrescenta dois fundamentos para a detenção nas als. c) e d) e a previsão desta nova alínea d) pode ter um assinalável impacto na proteção destas pessoas já que a detenção é permitida porque se “ficcione” uma não-entrada. Talvez acautelando o impacto das novas disposições, as garantias dos detidos são reforçadas,

particularmente, pela previsão do prazo de 15 dias para o controlo judicial da legalidade da detenção ou, em situações excecionais, de 21 dias a contar do início da detenção ou, quando solicitado pelo requerente, do início dos procedimentos correspondentes, sendo que o seu não cumprimento, obriga a que o requerente em causa deva ser libertado imediatamente (Artigo 11º, n.º 3).

Tal como sublinhado para a triagem, a previsão de um mecanismo de proteção é sempre indicativa de um potencial constrangimento de direitos pelo que cabe menção ao n.º 4, do Artigo 43º, do Regulamento do Procedimento, que prevê “um mecanismo de monitorização dos direitos fundamentais em relação ao procedimento de fronteira”. Além desta salvaguarda de âmbito geral, é de notar que a avaliação da verificação das situações que determinam a aplicação da tramitação acelerada ou na fronteira deve ser realizada com alguma flexibilidade. Nesse sentido, dispõe o parágrafo 75º do Preâmbulo, que a falta de documentos à entrada ou a utilização de documentos falsos não impõe o recurso automático a procedimentos especiais e a consequente aplicação da alínea c), do Artigo 42º, n.º 1. Também o disposto na alínea j), do Artigo 42º, n.º 1, não deve estar sujeita a uma rigidez interpretativa, possibilitando, em sentido contrário, a não aplicação do critério de uma taxa mínima de 20% de decisões favoráveis, a requerentes cuja situação pessoal não seja representativa da situação do país de nacionalidade. Finalmente, convém realçar que decorrido o prazo máximo de 12 semanas a contar da data de registo do pedido – prorrogável até 18 semanas, conforme o Regulamento de Situações de Crise –, sem conclusão do procedimento de fronteira, o requerente é autorizado a entrar no território do EM, passando o pedido, de forma implícita, a ser tramitado no âmbito do procedimento comum. A previsão de prazos claros e específicos para cada etapa do procedimento de asilo – concretizando “o mais rapidamente possível” da anterior Diretiva – com o objetivo de agilizar as decisões e reduzir atrasos tem este lado positivo, mas, para os procedimentos especiais, os prazos parecem ser demasiado curtos o que compromete a apreciação do pedido. Daí, ser defensável que o não cumprimento dos prazos, deva levar à transferência automática para o procedimento comum para evitar situações em que o requerente permaneça num limbo jurídico.

5. A responsabilidade e a solidariedade no Regulamento de Gestão do Asilo e da Migração

O Regulamento de Gestão do Asilo e da Migração (RGAM) foi pensado para superar as deficiências do sistema de Dublin e para promover uma maior solidariedade e cooperação entre os EM. Retrospectivamente, recordamos que o sistema de Dublin surgiu, com a Convenção de 1990 – “*Dublin I*” –, como apenso à integração económica então em curso e não como mecanismo de solidariedade. A solidariedade entre EM consagrada, aliás, no Artigo 80º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), está subjacente à própria integração europeia, mas nunca foi um objetivo específico de um diploma que, como referido, foi entendido como a trave-mestra da política comunitária relativa às migrações. O novo Regulamento introduz mecanismos de solidariedade obrigatória para assegurar uma distribuição mais equilibrada dos requerentes de asilo entre os EM, especialmente em situações de pressão migratória, porém, as regras referentes à atribuição da responsabilidade pela apreciação dos pedidos de proteção, que nunca resultaram, são mantidas. Poder-se-á intitular RGAM, mas, substancialmente, é “*Dublin (IV)*”, como passamos a analisar.

Na Parte III do RGAM, são previstos os critérios e mecanismos de determinação do EM responsável pela análise do pedido de proteção internacional que é efetuada com base na situação existente no momento em que o pedido foi registado pela primeira vez junto de um EM, obedecendo à hierarquização estabelecida nos Artigos 25º a 33º. Como já sublinhado, os critérios para determinar qual o EM responsável pela análise de um pedido foram mantidos em grande parte, mas com algumas clarificações e simplificações sobre as quais, ora, incidimos. O primeiro destes critérios refere-se aos menores não acompanhados, prevendo o Artigo 25º que será responsável o EM em que se encontra legalmente um membro da família, um irmão (n.º 2) ou um familiar que possa tomar conta do menor (n.º 3); ou, na ausência de família, o EM onde o menor tenha requerido proteção internacional (n.º 5), tendo sempre em consideração o superior interesse da criança. Esquecida ficou a previsão da possibilidade do EM responsável ser aquele onde a criança se encontra, até porque a transferência para outro EM pode não acautelar a proteção do superior interesse da criança. O segundo critério sobre membros da família residentes prevê, dando prioridade à manutenção da unidade familiar, que o EM responsável seja aquele em que os membros da família do requerente residam legalmente como beneficiários de proteção internacional ou residentes de longa duração (Artigo 26º). Na situação dos membros da família do requerente serem, também eles, requerentes, é responsável o EM em que tenham requerido proteção internacional (Artigo 27º). Perdeu-se, aqui, uma oportunidade para incluir os irmãos enquanto membros da família, que permanecem, apenas, o cônjuge ou parceiro; os filhos menores; e, se o requerente for menor solteiro, o pai, a mãe ou adulto responsável (Artigo 2º, al. 8)a) a c)). Não tendo sido aprovada, também, a previsão da residência de membros da família com base em outros títulos, por exemplo, uma autorização de residência temporária/de curta duração, mas com sucessivas renovações. O terceiro critério, como dispõe o Artigo 29º, prevê que se o requerente possuir um visto ou autorização de residência emitido por um EM, seja este o EM responsável pela análise do pedido. O âmbito de aplicação foi alargado para incluir, agora, vistos ou títulos de residência caducados, anulados, revogados ou retirados há menos de três anos e, no caso dos vistos, há menos 18 meses, antes do registo do pedido (Artigo 29º, n.º 4). O quarto critério foi introduzido pelo RGAM com a previsão, no Artigo 30º, de que se o requerente for titular de um diploma ou certificado de

habilitações emitido por um estabelecimento de ensino de um EM, este EM será responsável pela apreciação do pedido de proteção internacional, desde que o pedido tenha sido registado menos de seis anos após a emissão do diploma ou certificado de habilitações. A referida qualificação impõe a frequência de pelo menos um ano letivo no território do EM, de um programa de ensino ou de formação profissional, equivalente no mínimo, ao nível 2 da Classificação Internacional Tipo da Educação – *in casu*, ao 3º ciclo do Ensino Básico – realizado por um estabelecimento de ensino ou de formação profissional, público ou privado (Artigo 2º, al. 15)). Apesar da sua aplicabilidade poder ficar aquém do desejável – como, aliás, acontece com os demais critérios –, não deixa de ser assinalável a previsão da educação como uma “ligação significativa” entre requerentes e EM, sendo relevante que outras “ligações significativas”, como a língua, a presença de comunidades, eventualmente, até ligadas ao mercado de trabalho, pudessem ser aplicadas para a atribuição de responsabilidade de um específico EM no sentido de consubstanciar uma ligação já existente. O quinto critério, de acordo com o Artigo 31º, prevê que se a pessoa entrar no território de um EM por outro EM onde está dispensada de visto, será este o EM responsável pela apreciação do seu pedido de proteção internacional. O sexto critério, previsto no Artigo 32º, refere-se aos casos em que o pedido é apresentado numa zona de trânsito internacional de um aeroporto de um EM, que torna este EM responsável pela análise. Estes dois últimos critérios subiram na hierarquia prevista, devendo, agora, ser analisados antes do critério da entrada, previsto no Artigo 33º. O sétimo e último dos critérios prevê que se um requerente atravessou ilegalmente a fronteira de um EM por via terrestre, marítima ou aérea e partir de um país terceiro, o EM em que o requerente entrar é responsável pela apreciação do pedido. De referir, ainda, a previsão da cláusula específica aplicável a pessoas dependentes, no Artigo 34º, que estabelece que se o requerente for dependente da assistência de um filho, de um irmão ou de um progenitor legalmente residente num dos EM, ou um destes familiares for dependente da assistência do requerente, os EM devem mantê-los juntos ou reuni-los pelo que o EM responsável pode ser a da residência do cuidador ou onde o requerente se encontra. Até certo ponto, esta disposição colmata a não inclusão dos irmãos enquanto membros da família pelo *supra* referido Artigo 2º. A par desta cláusula, e também à semelhança do anterior Regulamento *Dublin III*, prevê-se, no Artigo 35º, que um EM pode decidir apreciar um pedido de proteção internacional, mesmo que essa apreciação não seja da sua competência, ultrapassando, de forma discricionária, os critérios estabelecidos. Seria desejável a utilização mais frequente tanto destas cláusulas discricionárias, como das sobre dependentes e, desde logo, o uso mais amplo dos critérios prioritários, que permanece limitado até porque o critério a utilizar, por defeito, na atribuição da responsabilidade, é o do país onde o pedido foi registado, conforme prevê o Artigo 16º, n.º 2. Isto significa que o critério do país de entrada poder-se-á manter como o *critério* que é preferencialmente aplicado pelos EM. Apesar de termos optado por não abordar neste texto, os procedimentos (de Dublin) relativos às transferências – concretamente, a tomada a cargo e a retomada a cargo – ressalva-se a aprovação de prazos mais curtos para estes pedidos, o que tende a significar que, à semelhança do quadro anterior, a responsabilidade recairá sobre o primeiro país de entrada, significando, esta escolha assim efetuada, a não proteção de direitos fundamentais, como o respeito pela unidade familiar ou de ligações efetivas – quando também não afetivas – já criadas.

Decorre da presente análise, a intenção da UE em manter em vigor um sistema que nunca funcionou em pleno e a forma de colmatar as falhas que sempre lhe foram apontadas seria

alcançável pela previsão de “mecanismos de correção”. A Parte IV do RGAM dispõe sobre o mecanismo que cria uma “reserva anual de solidariedade” (Artigo 56º, n.º 1) com a qual os EM têm de se comprometer em solidariedade para com os EM que estejam sob pressão migratória. A contribuição para a reserva de solidariedade é obrigatória para todos os EM que podem optar pelo tipo de contribuições a que se comprometem. A um nível primário de solidariedade, os EM podem optar, como previsto no Artigo 56º, n.º 2: por proceder a recolocações de requerentes de asilo e, em caso de acordo, de beneficiários de proteção internacional; por realizar contribuições financeiras destinadas a ações no EM ou apoiar ações em países terceiros que possam ter um impacto direto nos fluxos migratórios nas fronteiras externas dos EM; ou por medidas alternativas de solidariedade, baseadas em pedido específico do EM beneficiário. Note-se que, embora os EM possam optar pelos compromissos a assumir, a recolocação deve ser sempre prioritária, sendo necessário acautelar a existência de ligações significativas, nomeadamente familiares ou culturais, entre a pessoa em causa e o EM de recolocação. Para o efeito, o EM beneficiário deve dar às pessoas a recolocar a oportunidade de prestar informações, sendo certo que tal não implica o direito de escolher um EM específico de recolocação (Artigo 67º, n.º 3). O nível secundário de solidariedade, introduz o conceito de “compensações de responsabilidade”, previsto pelo Artigo 63º, que significa que o EM contribuinte assume a responsabilidade pelos requerentes *sur place*, ou seja, que se encontram no seu território, quando seria responsável o EM beneficiário. As compensações de responsabilidade são facultativas, caso os compromissos de recolocação assumidos pelos EM forem além do previsto, podendo ser solicitadas – em vez das recolocações – pelo EM beneficiário ou oferecidas pelos EM contribuintes. Serão obrigatórias, em conformidade com o Artigo 63, n.º 3, quando os compromissos de recolocação não atingirem determinado nível, impondo aos EM a assunção “[da] responsabilidade pelos pedidos de proteção internacional pelos quais o Estado-Membro beneficiário tenha sido determinado como responsável”. Apesar de terem sido previstas como forma de punir os EM que não assumiam recolocações suficientes, as compensações de responsabilidade permitem ao requerente que foi para outro EM, diferente do de entrada, que permaneça naquele e que o seu pedido de asilo seja aí apreciado e, nesse sentido, podem ser vantajosas tanto para o EM contribuinte, como para os requerentes, pelo que é questionável que sejam apenas uma forma secundária de solidariedade de aplicação “subsidiária”.

Antes de concluirmos esta nossa análise, não poderíamos deixar de realçar a contradição subjacente ao novo Regulamento que reitera e insiste na aplicação das regras de Dublin, com o objetivo de evitar movimentos secundários, ao mesmo tempo que prevê um mecanismo que atenua os efeitos das regras da responsabilidade pela apreciação dos pedidos com o objetivo de retirar a “pressão migratória” a determinados EM, potenciada precisamente por Dublin!

6. A concluir

Embora já em jeito de conclusão, cabe uma nota sobre o Regulamento de Condições de Asilo que veio revogar a Diretiva da Qualificação e o novo Regulamento de Situações de Crise. O primeiro tem como objetivo a harmonização dos critérios para que a pessoa seja qualificada como beneficiária de proteção internacional, visando reduzir as discrepâncias nas taxas de atribuição do estatuto entre os EM e, conseqüentemente, na própria proteção destas pessoas. O alargamento da proteção da unidade familiar, incluindo membros de famílias constituídas

antes da chegada e não, necessariamente, no país de origem, e parentes próximos, como os irmãos; a específica consideração dos menores, por exemplo, com a possibilidade de abranger filhos menores de agregados familiares polígamos; e a densificação da motivação persecutória, particularmente, no que toca ao género e à orientação sexual, são apenas três exemplos reveladores do equilíbrio que o Regulamento conseguiu alcançar entre o objetivo do Pacto de controlar as migrações e a proteção dos direitos humanos (Peers, 2024: 70), um dos alicerces normativos que, neste âmbito, a UE tem negligenciado.

De forma antagónica, se o Regulamento de Condições de Asilo comporta, ainda, o crivo da Convenção de Genebra (Nagy, 2024), o Regulamento de Situações de Crise tende a oficializar o discurso securitário sobre as migrações. Atente-se que este Regulamento cria três regimes especiais de gestão do asilo para casos de crise em situação de chegada em massa, de crise em situação de instrumentalização e de força maior, todos implicando a possibilidade dos EM derogarem o direito da UE. À partida, as derrogações permitidas circunscrevem-se a disposições específicas do Regulamento do Procedimento e do RGAM, incidindo sobre prorrogações de prazos e exceções às regras da determinação do EM responsável, porém, o parágrafo 11 do Preâmbulo, prevê que a adoção de medidas ao abrigo do Regulamento, “não deverá prejudicar a possibilidade de aplicar o artigo 78º, n.º 3, do TFUE”, abrindo a porta para possibilidade de outras derrogações, tendo em conta a situação concreta. Consequentemente, o Regulamento não só vem contribuir para a complexidade de um quadro legal ao prever regimes especiais para situações excecionais que funcionam em conjunto com as regras, já de si complexas, do Regulamento de Procedimentos e do RGAM, como, há que sublinhar, assenta no contrassenso de, ao criar três regimes derogatórios, potenciar o risco de “desarmonização” do sistema comum de asilo, permitindo ao EM a aplicação de regras diferentes e a escolha de aplicação ou não do próprio sistema comum.

Cabe, ainda, uma nota sobre a aplicação do novo Pacto e, em concreto, dos três diplomas foco da nossa análise, para antever que, com a formalização da triagem, a obrigatoriedade do procedimento na fronteira em certas e potencialmente numerosas situações, bem como a manutenção dos regras relativas ao EM responsável pelo pedido – *in fine*, o EM da entrada – a sobrecarga administrativa recairá nos EM das fronteiras externas, ou seja, os mesmos de sempre, o que pode incentivar a prática dos “*pushbacks*” e, também por essa via, o novo regime continuar a limitar o acesso ao direito de asilo e à proteção internacional.

Logo à partida, a implementação do novo Pacto surgiu como enorme desafio pelo esforço que uma sua implementação eficaz comporta para cada EM e pelo desenraizamento necessário de práticas nacionais já instaladas. Tendo já decorrido metade dos dois anos previstos como período de implementação, a Comissão (2025) apresentou, em junho de 2025, um relatório que, enfatizando os progressos alcançados, assinalava os desafios ainda a ultrapassar, particularmente, no que toca aos sistemas informáticos e o lançamento da renovada base de dados do Eurodac; à existência de infraestruturas e/ou a sua adequação para realização da triagem e acolhimento/receção; e os atrasos nacionais no ajuste da nova legislação e na formação necessária para os agentes na área do asilo e das migrações. Permitindo-nos o coloquialismo: se o Pacto não nasceu “novo”, adivinha-se que permanecerá coxo até à sua operacionalização.

REFERÊNCIAS

Betts A e Collier P (2017) *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*. London: Allen Lane.

ECRE (2024) Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. Disponível em: <https://ecre.org/ecre-comments-regulation-establishing-a-common-procedure-for-international-protection-in-the-eu/>.

Eurostat (2025) First instance decisions on applications by type of decision, citizenship, age and sex - annual aggregated data. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asydcfsta_custom_18520642/default/bar?lang=en (acesso 28 junho 2025).

Goodwin-Gill GS e McAdam J (2007) *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Nagy B (2024) The Qualification Regulation: a mixed bag, inherited from 2016. In: *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. Available at: <https://eumigrationlawblog.eu/> (acesso 13 junho 2025).

Peers S (2024) The new EU asylum laws: taking rights half-seriously. *Yearbook of European Law*. Epub ahead of print. DOI: 10.1093/yel/yeae003.

UE (2020) *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*. COM (2020) 609 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=COM:2020:609:FIN>.

UE (2025) *Report on the implementation of the Pact on Migration and Asylum*. Bruxelles: Comissão Europeia. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/pact-migration-and-asylum-commission-report-assesses-progress-and-next-steps-halfway-through-2025-06-11_en.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

3. O ESTATUTO DE REFUGIADO: AMEAÇAS, RECEIO E MOTIVOS DE PERSEGUIÇÃO

Catarina Jarmela*

Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/fcx85ahrz/streaming.html?locale=pt>

* Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. O PROCEDIMENTO DE CONCESSÃO DE ASILO OU PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA

João Cristóvão*

1. Roteiro sinótico do procedimento de proteção internacional
 2. O âmbito de análise do pedido de proteção internacional, em especial na fase de admissibilidade
 3. Os casos específicos
 4. Conclusões
- Vídeo da intervenção

Resumo: *O presente texto visa fornecer uma perspetiva pragmática acerca do escopo da análise a que a Administração está subordinada quando aprecia pedidos de proteção internacional, em especial na fase de admissibilidade.*

Palavras-chave: direito de proteção internacional; procedimento de proteção internacional; asilo; proteção subsidiária; admissibilidade; pedido infundado; pedido inadmissível; apreciação do pedido de proteção internacional.

1. Roteiro sinótico do procedimento de proteção internacional

Para melhor se perceber qual o escopo da análise a que se submete uma decisão relativa a um pedido de proteção internacional na fase da sua admissibilidade, importa começar por traçar um brevíssimo guião do procedimento administrativo de proteção internacional.

O procedimento de proteção internacional é desencadeado através de um pedido do interessado junto do Estado Português, tratando-se, portanto, de um procedimento administrativo de iniciativa particular. Nos termos da Lei do Asilo (Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, já sucessivamente modificada) apenas têm legitimidade para o apresentar os estrangeiros (mesmo que cidadãos da União Europeia¹) e os apátridas. Atualmente, qualquer pedido de proteção efetuado perante o Estado Português por um não nacional, que não vise especificamente uma outra forma de proteção, deve ser enquadrado, e presumir-se, como um pedido de proteção internacional (cfr. artigos 2.º n.º 1 al. s) e 10.º n.º 1 da Lei do Asilo).

Por intermédio deste pedido, o interessado visa obter um estatuto que lhe permita ser legalmente acolhido em território nacional. Tal estatuto pode desdobrar-se em duas modalidades distintas e, neste sentido, o pedido de proteção internacional comporta um *dois em um* que implica a avaliação, em primeiro lugar, sobre se o interessado tem direito a asilo e lhe deve ser concedido o **estatuto de refugiado** e, em segundo lugar, caso não seja de lhe conceder asilo, sobre se o interessado tem direito a autorização de residência por proteção subsidiária e lhe deve ser concedido o **estatuto de proteção subsidiária** (cfr. artigo 10.º n.º 2 da Lei do Asilo). Os requisitos previstos na lei para obter tais estatutos são diferentes, bem como o são os direitos que cada um de tais estatutos comporta.

* Juiz de Direito no Tribunal Administrativo e Fiscal de Almada.

¹ Em obediência ao disposto no artigo 33.º n.º 8 da Constituição da República Portuguesa, a Lei do Asilo faculta a possibilidade de o direito de proteção internacional ser concedido a qualquer estrangeiro e, não apenas, na formulação da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, aos *nacionais de países terceiros*.

Habitualmente, no momento em que é formulado um pedido de proteção internacional – que pode ser apresentado por escrito ou verbalmente, impondo-se, neste caso, que seja lavrado auto (cfr. artigo 13.º n.ºs 1 e 4 da Lei do Asilo) –, a Administração apresenta aos requerentes, para preenchimento, um formulário de *inquérito preliminar* cujas questões abrangem, por exemplo, dados sobre o requerente (nome, data de nascimento, nacionalidade, filiação, etnia, religião, filiação partidária, estado civil, profissão), sobre os membros da sua família (se o acompanham ou se residem em Portugal), qual a língua em que pretende comunicar, a forma como chegou a território nacional ou se já apresentou algum pedido de proteção internacional. Além disso, relevantemente, o inquérito preliminar contém também perguntas sobre os motivos que justificam o pedido de proteção internacional.

Uma vez alojado o pedido, o requerente carece de ser convocado para prestar *declarações*, numa língua da sua preferência, de molde a expor, de viva voz, os motivos que sustentam o seu pedido de proteção. As declarações são confidenciais e individuais e devem ser prestadas num curto espaço de tempo após a apresentação do pedido, só podendo ser dispensadas se se prefigurar, desde logo, o deferimento do pedido de asilo (e não apenas o de proteção subsidiária) ou a incapacidade ou inaptidão duradoura do requerente para o efeito (cfr. artigo 16.º da Lei do Asilo).

Uma vez que, não raras vezes, os requerentes de proteção internacional não se fazem acompanhar de meios de prova documentais relevantes para determinar se preenchem as condições para que lhes seja concedido asilo ou proteção subsidiária, as suas declarações afiguram-se decisivas na fase de admissibilidade do pedido.

Neste ponto, cabe dizer que é sobre os requerentes de proteção internacional que impende o ónus de invocar e demonstrar o preenchimento dos critérios, previstos na lei, para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária. Este ónus é, no entanto, mitigado pelo *princípio do benefício da dúvida*, que tem emanação no artigo 18.º n.º 4 da Lei do Asilo e que permite, em determinadas circunstâncias, dispensar a prova relativamente aos factos declarados pelo requerente².

Precisamente por conta da relevância das declarações prestadas pelos requerentes, estabeleceu-se que estas devem ser vertidas em auto de transcrição ou em relatório factual exaustivo, que carece de ser notificado ao requerente para que o mesmo sobre tal documento se possa pronunciar. Hoje, esta notificação equivale, *para todos os efeitos, à audiência prévia do interessado*³.

E é assim que, recebida a pronúncia do requerente, ou decorrido o respetivo prazo, cabe à Administração efetuar a apreciação sobre a admissibilidade do pedido de proteção internacional.

² Para uma crítica acerca da transposição das normas que constituem uma emanação do princípio do benefício da dúvida, cfr. Gábor Gyulai, *Lei do Asilo Anotada e Comentada*, Petrony: 2018 (dezembro), Coord.: A. Sofia Pinto Oliveira e Anabela Russo, pp. 131-147.

³ Sobre o tema, ainda que por referência a uma versão antiga da Lei, cfr. Catarina Jarmela, “Audiência Prévia nos Procedimentos de Protecção Internacional”, *Revista do CEJ*, 1.º Semestre 2019, Número 1, pp. 291-315.

A Administração pode então (i.) considerar o pedido *infundado*, sujeitando-o a tramitação acelerada, ao abrigo do disposto no artigo 19.º n.º 1 da Lei do Asilo, (ii.) julgar o pedido *inadmissível*, subsumindo-o a uma das situações contempladas no artigo 19.º-A n.º 1 da Lei do Asilo⁴, (iii.) ou simplesmente admitir o pedido, caso em que o procedimento prossegue para uma outra fase (*fase decisória*) e é emitida uma autorização de residência provisória ao requerente até que seja proferida decisão final.

Com isto, culmina a primeira fase do procedimento, comumente denominada de *fase de admissibilidade* do pedido.

Na falta de decisão acerca da admissibilidade do pedido no prazo de trinta dias a contar da data de apresentação do mesmo, este é tacitamente admitido e deve iniciar-se a supramencionada fase decisória.

Esta última fase implica que o procedimento prossiga para uma *etapa instrutória* (adicional), com prazo fixado em seis meses, prorrogável em casos de especial complexidade. É este o momento em que a Administração deve aprofundar a investigação sobre todos os factos pertinentes, podendo inclusive solicitar pareceres.

Finda a instrução, carece de ser elaborada uma *proposta de decisão*, a qual – se desfavorável – deve ser notificada aos requerentes para se pronunciarem, no prazo de dez dias.

Por fim, compete ao membro do Governo responsável pela área das migrações (atualmente, o Ministro da Presidência) *decidir* sobre a concessão ou recusa de proteção internacional.

2. O âmbito de análise do pedido de proteção internacional, em especial na fase de admissibilidade

São muitas as dificuldades de aplicação suscitadas no âmbito de um procedimento de proteção internacional, as quais advêm quer do recorte legal do procedimento, quer da sua necessária articulação com outras normas, tais como Regulamentos da União Europeia sobre a matéria, as Diretivas da União Europeia que a própria Lei do Asilo visa transpor e o Código do Procedimento Administrativo.

Diversos dos problemas que o procedimento de proteção internacional convoca radicam, desde logo, na ocorrência de uma certa *duplicação de esforços* que a lei impõe à Administração, repartida entre a fase de admissibilidade e a fase da decisão e que conduz a que, nos casos em que se antevê que não será de conceder proteção internacional, a Administração tenda a concentrar os seus esforços logo naquela fase primordial.

⁴ A situação mais comum é a contemplada no artigo 19.º-A n.º 1 al. a) da Lei do Asilo, que se prende com os pedidos de proteção internacional que são sujeitos ao procedimento especial (ou subprocedimento) de determinação do Estado-Membro responsável pela análise do pedido de proteção internacional.

Como reflexo, a esmagadora maioria dos litígios que surgem nos tribunais administrativos respeitam a pedidos considerados infundados ou inadmissíveis, sendo escassos os casos atinentes a decisões finais, de recusa de proteção internacional.

Muitas questões pertinentes – que as limitações de tempo e de espaço não permitem abordar – se poderiam colocar e desenvolver ao longo do hodierno⁵.

O presente texto circunscrever-se-á, no entanto, a uma outra temática: apurar qual o âmbito da análise do pedido de proteção internacional na fase de admissibilidade e em que medida é que esta análise difere daquela que deve ser efetuada a final, na fase decisória.

É o artigo 18.º da Lei do Asilo, enquadrado nas disposições comuns do procedimento de proteção internacional (Secção I do Capítulo III da Lei do Asilo), que estabelece os critérios que devem presidir à *apreciação de cada pedido*.

O artigo 18.º n.º 1 da Lei do Asilo rege, algo tautologicamente, que, para o efeito, devem ser analisados *todos os elementos pertinentes, designadamente as declarações do requerente, proferidas nos termos dos artigos anteriores, e toda a informação disponível*.

Na parte em que se refere a todos os elementos pertinentes, o artigo 18.º n.º 1 da Lei do Asilo deve ser lido e interpretado à luz do artigo 4.º n.º 1, *in fine*, e n.º 2 da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011 (Diretiva Qualificação), daí se extraíndo que estes elementos *consistem nas declarações do requerente e em toda a documentação de que o requerente disponha sobre a sua idade, história pessoal, incluindo a dos familiares pertinentes, identidade, nacionalidade(s), país(es) e local(is) de residência anteriores, pedidos de asilo anteriores, itinerários, documentos de viagem e os motivos pelos quais solicita proteção internacional*.

Já o artigo 18.º n.º 2 da Lei do Asilo, visando transpor simultaneamente o artigo 4.º n.º 3 e o artigo 8.º da Diretiva Qualificação, fornece algumas pistas mais concretas sobre o crivo de apreciação a que se submete um pedido de proteção internacional.

Assim, em primeiro lugar, ao analisar-se um pedido devem ser especialmente tidos em consideração dados pertinentes e atualizados recolhidos acerca do país de origem do requerente de proteção internacional. Estes dados pertinentes referem-se a factos que se afigurem relevantemente conexonados com a situação do requerente e devem ser obtidos junto de fontes credíveis, que a lei meramente exemplifica (Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, o ACNUR e organizações de direitos humanos relevantes). Os elementos recolhidos devem

⁵ Delas são meros exemplos as questões relativas ao âmbito e extensão da audiência prévia na fase de admissibilidade do procedimento [cfr. Ac. do STA, de 28-03-2019 (processo n.º 01143/18.0BELSB), o Ac. do TCA Sul, de 04-02-2021 (processo n.º 1038/20.7BELSB) e o Ac. do TCA Sul, de 23-09-2021 (processo n.º 139/21.9BELSB)], à contagem de prazos [cfr. Ac. do TCA Sul, de 10-04-2025 (processo n.º 30946/24.4BELSB)] ou ao nível e profundidade da informação que deve ser facultada a um requerente de proteção internacional aquando da formulação de um pedido [cfr. Ac. do STA, de 27-01-2022 (processo n.º 02144/20.3BELSB)] – todas as referências à jurisprudência efetuadas no presente texto estão disponíveis em www.dgsi.pt.

incluir informações sobre a lei desse país e respetiva efetividade de aplicação (cfr. artigo 18.º n.º 2 al. a) da Lei do Asilo).

Em segundo lugar, a Lei do Asilo manda que a Administração pondere se o requerente foi vítima de atos de perseguição ou ofensa grave, ou se pode vir a ser exposto a essas situações. Em tal desiderato deve atender-se à situação e às circunstâncias pessoais do requerente, tais como a sua história de vida, a sua idade, a sua etnia, o seu sexo ou orientação sexual. Pelo menos na fase de admissibilidade do pedido, algumas destas circunstâncias resultarão, frequentemente, das declarações prestadas pelos requerentes de proteção internacional (cfr. artigo 18.º n.º 2 al. b) da Lei do Asilo).

Estes serão, podemos dizê-lo, os principais barómetros da conduta da Administração na análise de um pedido de proteção internacional, pois é da conjugação da situação pessoal do requerente com as informações obtidas acerca do seu país de origem que, amiúde, resultará se ao requerente deve ou não ser concedido asilo ou proteção subsidiária.

Sem prejuízo, no artigo 18.º n.º 2 al.'s c), d) e e) da Lei do Asilo tipificam-se outras circunstâncias a que a Administração deve ainda atender na apreciação de pedidos de proteção internacional. Tratam-se, por assim dizer, de requisitos negativos que a Administração deverá sopesar e que, portanto, não podem estar preenchidos para que um requerente veja o seu pedido deferido. Só faz verdadeiramente sentido a Administração socorrer-se de tais critérios caso conclua, não fora eles, que o requerente reuniria condições para lhe ser concedida proteção internacional.

Neste conspecto, o artigo 18.º n.º 2 al. c) da Lei do Asilo determina que a Administração avalie se as atividades exercidas pelo requerente após deixar o seu país de origem tiveram como primacial objetivo o de vir a fundamentar o seu pedido de proteção internacional. Trata-se de uma disposição legal que deve, necessariamente, ser conjugada com a possibilidade de *proteção sur place* (ou *proteção in loco*), plasmada no artigo 8.º da Lei do Asilo.

Ademais, por aplicação do artigo 18.º n.º 2 al.'s d) e e) da Lei do Asilo, a Administração deve tomar em linha de conta, respetivamente, a eventualidade de o requerente se poder tornar cidadão de outra nação ou de ter proteção interna noutra local do seu país de origem⁶.

Aqui chegados, cabe referir que se afigura inexorável que o crivo de apreciação ínsito no artigo 18.º da Lei do Asilo é integralmente aplicável na fase decisória do pedido, ou seja, quando, a final, a Administração emite um ato administrativo de recusa ou de concessão do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária.

Mas serão os critérios plasmados no artigo 18.º da Lei do Asilo também aplicáveis na fase de admissibilidade do pedido?

⁶ Neste caso, importa referir que se nos afigura manifesta a incorreta transposição do artigo 8.º da Diretiva Qualificação, dado que a condição de *poder viajar e ser admitido de forma regular e com segurança nessa parte do país, tendo expectativas de nela poder instalar-se* deveria estar prevista para ambas as subal.'s do n.º 2 do artigo 18.º e não apenas para a subal. ii). Isso mesmo resulta cristalino do artigo 8.º n.º 1 da Diretiva Qualificação.

Começamos por referir que, em obediência ao artigo 18.º n.º 1 da Lei do Asilo, a Administração nunca está dispensada de analisar todos os elementos pertinentes e toda a informação disponível.

Todavia, no nosso entendimento, as circunstâncias especificamente enunciadas no artigo 18.º n.º 2 da Lei do Asilo não têm aplicabilidade nas situações em que o pedido de proteção internacional deva ser considerado *inadmissível*, por aplicação do artigo 19.º-A da Lei do Asilo. É que, nestes casos – que correspondem a situações em que o requerente já tem proteção noutra âmbito ou noutra lugar, ou, pelo menos, tem ou teve essa possibilidade de proteção –, a lei prevê expressamente que não é de efetuar a análise quanto às condições a preencher pelo requerente para beneficiar de proteção internacional (cfr. o artigo 19.º-A n.º 2 da Lei do Asilo). E, se não cabe operar uma apreciação acerca das condições que conferem direito de asilo ou proteção subsidiária – por se verificar, nomeadamente, que o pedido de proteção internacional do requerente deve, na verdade, ser apreciado noutra Estado-membro da União Europeia (situação contemplada no artigo 19.º-A n.º 1 al. a) da Lei do Asilo) –, despidendo se torna, desde logo, proceder à recolha de factos atualizados relativos ao país de origem do requerente, ou de saber se este foi vítima de perseguição ou de ofensa grave.

Mas isto não significa, naturalmente, que as situações que fundam a inadmissibilidade do pedido não impliquem qualquer tipo de apreciação por parte da Administração. Como dissemos, a Administração nunca está dispensada de atender aos elementos relevantes e à informação de que disponha. Simplesmente, nestes casos, de inadmissibilidade, deve fazê-lo à luz das situações específicas previstas no artigo 19.º-A n.º 1 da Lei do Asilo.

Já quando o pedido deva ser considerado infundado e, por isso, o procedimento deva ser submetido a tramitação acelerada nos termos do artigo 19.º n.º 1 da Lei do Asilo, jurisprudência recente propalada pelo TCA Sul surge orientada para o entendimento de que “o artigo 19.º da Lei do Asilo prevê as situações em que a apreciação do pedido de proteção internacional não é submetida a instrução nem à apreciação do pedido de acordo com os critérios do artigo 18.º” – cfr. Ac. do TCA Sul, de 26-01-2023 (processo n.º 1599/22.6BELSB), já secundado por outras decisões deste mesmo Tribunal⁷.

Perfilhamos opinião divergente, fundada nos diversos elementos interpretativos das normas cuja aplicação é convocada nestas situações.

Assim, atendendo desde logo ao elemento literal dos preceitos legais aplicáveis – elemento ao qual, como é sabido, o intérprete não se deve cingir, mas que constitui o ponto de partida de qualquer interpretação da lei e que baliza determinadamente os resultados dessa interpretação, pois que nela sempre terá que existir um mínimo de correspondência verbal com a norma –, não pode obnubilarse que, por um lado, o artigo 18.º n.º 1 da Lei do Asilo se reporta à *apreciação de cada pedido de proteção internacional*, inculcando com isso a ideia de que todo e qualquer pedido de proteção implica uma ponderação acerca de *todos os elementos*

⁷ Cfr. Ac. do TCA Sul, de 31-10-2024 (processo n.º 2348/24.0BELSB), e Ac. do TCA Sul, de 19-12-2024 (processo n.º 6265/24.5BELSB).

pertinentes e de toda a informação disponível, e de que, por outro lado, os pedidos que sejam considerados infundados, nos termos do artigo 19.º n.º 1 da Lei do Asilo, implicam que seja realizada uma análise das condições a preencher para beneficiar do estatuto de proteção internacional, a qual é sujeita a tramitação acelerada.

Neste sentido, do elemento interpretativo gramatical da lei resulta que, mesmo nas situações em que o pedido seja considerado infundado, tem de ser realizada uma análise sobre se estão preenchidos os requisitos para obter proteção internacional, sendo que esta análise não pode senão ser realizada nos termos e à luz do disposto no artigo 18.º da Lei do Asilo.

Mas não nos cinjamos ao elemento gramatical, uma vez que essa é, igualmente, a conclusão alcançada da conjugação dos demais elementos interpretativos.

Com efeito, considerando o elemento interpretativo histórico, importa reter que a hipótese de tramitação acelerada advém da transposição de regras europeias, *maxime*, do disposto no artigo 31.º n.º 8 da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013 (Diretiva Procedimentos), o qual verte que os Estados-Membros podem adotar um procedimento de apreciação acelerado em determinadas situações (justamente as que vieram a ser transpostas no artigo 19.º n.º 1 da Lei do Asilo), mas que o mesmo tem de observar os princípios e garantias fundamentais enunciados no Capítulo II da Diretiva Procedimentos. Ora, o artigo 10.º n.º 3 da Diretiva Procedimentos – que se insere no mencionado Capítulo II – obriga a uma apreciação adequada, de forma individual, objetiva e imparcial, atendendo a informações precisas e atualizadas sobre o país de origem do requerente obtidas junto de várias fontes. De resto, não se vislumbram diferenças significativas entre as regras de apreciação de um procedimento acelerado e os critérios de análise gerais, mencionados no artigo 31.º n.ºs 1 e 2 da Diretiva Procedimentos, que se refere a uma apreciação célere, adequada e exaustiva dos pedidos de proteção internacional, mais uma vez efetuada de acordo com os princípios e garantias fundamentais plasmados no Capítulo II. A lógica inerente à possibilidade de aceleração do procedimento expressa-se com clareza no Considerando 20 da Diretiva Procedimentos, aí se escrevendo que, *em circunstâncias bem definidas em que seja provável que o pedido não tenha fundamento ou haja preocupações justificadas de segurança nacional ou ordem pública, os Estados-Membros deverão poder acelerar o procedimento de análise, em especial fixando prazos mais curtos, embora razoáveis, para certos trâmites, sem prejuízo de uma apreciação completa e adequada e do acesso efetivo do requerente aos princípios e garantias básicos previstos na presente diretiva*. Tudo porque, consoante o artigo 32.º n.º 1 da Diretiva Procedimentos, os Estados-Membros só podem considerar um pedido infundado se o órgão de decisão verificar que o requerente não preenche as condições para beneficiar do estatuto de proteção internacional, nos termos da Diretiva 2011/95/UE (*i.e.*, da Diretiva Qualificação). Por isso, e em suma, o elemento histórico das normas consagradas na Lei do Asilo não autoriza à diferenciação de critérios de apreciação no caso de um pedido ser considerado infundado.

Por outro lado, as normas sob apreciação não existem isoladamente e, por conseguinte, cabe interpretá-las e sopesá-las, também, no contexto em que se integram (elemento sistemático). Ora, extrai-se da própria inserção e ordenação dos preceitos legais, que a regra que permite considerar um pedido de proteção internacional infundado (artigo 19.º da Lei do Asilo) deve

atender às disposições comuns do procedimento que lhe antecedem (nomeadamente ao artigo 18.º dessa mesma Lei).

Por último, não descurando a teleologia das normas, resulta evidente que algumas das situações que permitem que o pedido seja considerado infundado implicam, necessariamente, ter em consideração os critérios de apreciação enunciados no artigo 18.º n.º 2. Assim, para se poder concluir que o requerente produziu declarações *que contradigam informações suficientemente verificadas sobre o país de origem* (cfr. artigo 19.º n.º 1 al. c) da Lei do Asilo), é necessário colher factos pertinentes respeitantes ao país de origem, tal como prescrito no artigo 18.º n.º 2 al. a) da Lei do Asilo. E para se poder alcançar que o Requerente *invocou apenas questões não pertinentes ou de relevância mínima* para efeitos de proteção internacional (cfr. artigo 19.º n.º 1 al. e) da Lei do Asilo), há que apreciar, pelo menos com base nos elementos que o requerente forneceu, a sua *situação e circunstâncias pessoais* à luz do artigo 18.º n.º 2 al. b) da Lei do Asilo, afastando a noção de que o requerente sofreu ou pode vir a sofrer perseguição ou ofensa grave. Para além disso, outras situações elencadas no artigo 19.º n.º 1 da Lei do Asilo não dispensam, elas próprias, que seja realizada uma análise mais aprofundada no caso concreto: mesmo que o requerente tenha procurado enganar as autoridades, esse erro tem que ser suscetível de ter um impacto negativo na decisão de proteção internacional (cfr. artigo 19.º n.º 1 al. a) da Lei do Asilo); mesmo que o requerente tenha destruído documentos que permitam identificá-lo, tem de ter usado de má-fé (cfr. artigo 19.º n.º 1 al. b) da Lei do Asilo); mesmo que o requerente não tenha apresentado o seu pedido de proteção internacional de imediato, têm que se apurar os motivos que o levaram a isso (cfr. artigo 19.º n.º 1 al. d) da Lei do Asilo). Para o efeito será, amiúde, indispensável, recorrer também aos critérios positivados no artigo 18.º n.º 2 da Lei do Asilo⁸.

Face ao exposto, podemos concluir que todos os elementos de interpretação das normas carregam à conclusão de que, na aplicação do disposto no artigo 19.º n.º 1, têm de ser tidos em conta os critérios de decisão do artigo 18.º n.º 2 da Lei do Asilo, em especial os que constam das al.ºs a) e b). O que está em causa é apenas uma aceleração da análise quanto às condições a preencher para se beneficiar do estatuto de proteção internacional e não a sua dispensa.

Por isso, a apreciação de um pedido submetido a tramitação acelerada deve, por princípio, ter em consideração todos os elementos de prova relevantes até esse momento no procedimento (*v.g.*, inquérito preliminar, elementos documentais apresentados pelo requerente, declarações), bem como deve atender a toda a informação disponível, atualizada e fidedigna, recolhida acerca do país de origem do requerente, debruçando-se sobre se este sofreu ou pode vir a sofrer perseguição ou ofensa grave.

A principal diferença entre o nível de apreciação de um pedido submetido a tramitação acelerada e um outro submetido a decisão final tendente à concessão ou recusa de proteção internacional

⁸ A. Sofia Pinto Oliveira, *Lei do Asilo Anotada e Comentada*, Petrony: 2018 (dezembro), Coord.: A. Sofia Pinto Oliveira e Anabela Russo, p. 154, defende até que “a verificação de uma situação descrita em uma ou várias alíneas deste artigo 19.º vale apenas como presunção de que se trata de um pedido infundado, não operando automaticamente, e podendo ser afastada tal presunção se o requerente vier a revelar que o seu pedido não é fraudulento nem abusivo, mas carece efetivamente de proteção internacional. (...) O que justifica a aceleração é o carácter evidente, ostensivo da falta de fundamento do pedido qualificável como «claramente abusivo», ou claramente fraudulento, ou manifestamente infundado, ou seja, nada tendo que ver com a necessidade de proteção internacional”.

reside na quantidade de elementos disponíveis na fase decisória – que será superior em virtude da instrução (adicional) realizada no procedimento após o pedido ter sido admitido – mas não nos critérios de apreciação.

3. Os casos específicos

A presente resenha não ficaria completa sem uma breve menção às particularidades relativas aos pedidos de proteção internacional apresentados nos postos de fronteira, aos pedidos de proteção internacional subsequentes e aos pedidos de proteção internacional apresentados na sequência de uma decisão de afastamento do território nacional, aferindo se aos mesmos se aplicam os critérios de apreciação consagrados no artigo 18.º da Lei do Asilo.

3.1. Particularidades dos pedidos de proteção internacional apresentados nos postos de fronteira (artigos 23.º a 26.º da Lei do Asilo):

Os pedidos de proteção internacional apresentados nos postos de fronteira têm particularidades que se justificam pela necessidade de dar uma resposta mais urgente a estes casos, uma vez que os requerentes permanecem na *zona internacional do porto ou aeroporto* enquanto aguardam a notificação da decisão de admissibilidade (expressa ou tácita).

Aos pedidos apresentados nos postos de fronteira aplica-se, em tudo o que não estiver previsto, o regime do procedimento comum (cfr. artigo 23.º n.º 1 da Lei do Asilo).

Das especificidades deste tipo de pedido, destacaríamos que *(i.)* os prazos são mais reduzidos, quer para a decisão de admissibilidade, quer para a impugnação de tal decisão, e que *(ii.)* são as declarações do requerente que valem, para todos os efeitos, como audiência prévia do interessado, não estando prevista a notificação do requerente para se pronunciar, por escrito⁹, sobre o auto de transcrição das declarações ou o relatório factual exaustivo¹⁰.

Logo, o que acima se referiu acerca dos critérios do artigo 18.º da Lei do Asilo é inteiramente aplicável aos pedidos de proteção internacional apresentados nos postos de fronteira.

3.2. Particularidades dos pedidos de proteção internacional subsequentes (artigo 33.º da Lei do Asilo):

Os pedidos subsequentes são aqueles apresentados depois de indeferido um primeiro pedido de proteção internacional.

Nestes casos, como é patente, as especificidades justificam-se por ter já sido proferida uma decisão que negou proteção internacional ao requerente.

⁹ Sobre o tema, cfr. o Ac. do STA, de 23-05-2019 (processo n.º 01434/18.0BELSB) e o Ac. do TCA Sul, de 30-04-2025 (processo n.º 939/24.8BELSB).

¹⁰ Ainda sobre o tema, cfr. o Ac. do STA, de 23-05-2019 (processo n.º 01434/18.0BELSB), e o Ac. do TCA Sul, de 30-04-2025 (processo n.º 939/24.8BELSB).

O pedido subsequente existe para dar ao requerente uma derradeira oportunidade de providenciar pela junção de novos elementos de prova que, entretanto, tenha conseguido reunir, ou porque ocorreram factos supervenientes, aptos a modificar o sentido da decisão anteriormente proferida, justificando-se assim a proteção.

Das particularidades em causa neste tipo de procedimento, destacaríamos (*i.*) a existência de uma decisão de “apreciação preliminar” (e já não de “admissibilidade”) do pedido, que não está sujeita ao regime da admissão tácita, (*ii.*) que os prazos são mais reduzidos, quer para a apreciação preliminar, quer para a impugnação de tal decisão, e (*iii.*) que não está previsto um momento para declarações do requerente (que já se pronunciou no primeiro pedido), mas antes um regime especial que permite à Administração conceder-lhe um prazo razoável para apresentar novos factos, informações ou elementos de prova.

A decisão de apreciação preliminar de um pedido subsequente não está sujeita aos critérios previstos no artigo 18.º da Lei do Asilo, uma vez que tal pedido pode ser indeferido com mero fundamento na falta de novos elementos de prova (cfr. artigo 33.º n.º 6 da Lei do Asilo) – devendo entender-se, sendo esse o fundamento do pedido subsequente, que também poderá ser indeferido caso não se tenham invocado quaisquer factos supervenientes.

No entanto, da leitura da lei depreende-se que, para uma apreciação preliminar favorável, não basta que sejam apresentados mais elementos de prova ou invocados novos factos, mas antes que dos mesmos *resultem indícios de que o requerente preenche as condições para beneficiar do direito de proteção internacional* (cfr. artigo 33.º n.º 5 da Lei do Asilo). Só assim o procedimento continuará para a fase decisória. Neste sentido, quando deparada com novos fundamentos de proteção internacional ou novas provas, a Administração deverá recorrer, *mutatis mutandis*, aos critérios plasmados no artigo 18.º da Lei do Asilo, de molde a aferir se existem os referidos indícios.

3.3. Particularidades dos pedidos de proteção internacional apresentados na sequência de uma decisão de afastamento do território nacional (artigo 33.º-A da Lei do Asilo):

Por fim, a lei estabelece regras especiais para os pedidos de proteção apresentados na sequência de uma decisão de afastamento do território nacional.

Nestes casos, as peculiaridades do regime advêm da necessidade de dar efetividade à decisão de afastamento, evitando que os requerentes solicitem proteção internacional – e prevaleçam dos efeitos do procedimento – apenas com o intuito de o retardar (o afastamento).

Deve entender-se que aos pedidos de proteção apresentados na sequência de uma decisão de afastamento do território nacional não é subsidiariamente aplicável o regime do procedimento comum (cfr. artigo 33.º-A n.º 1 da Lei do Asilo).

Nestas situações, podem avar-se as seguintes especialidades de regime: (*i.*) não existem fases separadas de admissibilidade (nem, logicamente, a possibilidade de admissão tácita do pedido) e de decisão; (*ii.*) os prazos são mais reduzidos, quer para a decisão, quer para a respetiva

impugnação; (iii.) são as declarações do requerente que valem, para todos os efeitos, como audiência prévia do interessado, não estando prevista a notificação do requerente para se pronunciar, por escrito, sobre o auto de transcrição das declarações ou o relatório factual exaustivo.

Aos pedidos de proteção internacional apresentados na sequência de uma decisão de afastamento do território nacional é aplicável o disposto no artigo 18.º da Lei do Asilo, por remissão expressa do artigo 33.º-A n.º 5 da Lei do Asilo.

4. Conclusões

No entendimento por nós propugnado, a única forma de alcançar uma decisão correta e justa, numa matéria de contornos delicados, sujeita a realidades mutáveis e imprevisíveis, como é a do direito de proteção internacional, passará por observar o *ponto ótimo de equilíbrio* entre a eficiência do procedimento administrativo e a salvaguarda dos direitos fundamentais dos requerentes de proteção internacional.

Na nossa perspetiva, estes direitos não podem dispensar, em maior ou menor grau, a aplicação do disposto no artigo 18.º da Lei do Asilo, ainda que um pedido seja considerado infundado ou mesmo inadmissível.

Só assim se minimiza o risco de se tomar uma decisão incorreta, suscetível de acarretar consequências absolutamente nefastas para os requerentes de proteção internacional, mantendo-se, todavia, um sistema com funcionamento célere e eficaz.

Consabido é que os desafios colocados com a crescente necessidade de proteção dos seres humanos implicam a constante necessidade de adaptações do Direito. A isso não é imune a matéria da proteção internacional.

Neste conspecto, perspetivando-se o futuro próximo, já à luz dos novos instrumentos jurídicos de Direito da União Europeia aprovados no âmbito do recente Pacto para a Migração e Asilo, aplicáveis a partir de meados de 2026, lobrigamos que todas as decisões sobre pedidos de proteção internacional, incluindo os pedidos inadmissíveis e aqueles sujeitos a procedimento acelerado, devem ser objeto de análise adequada e a apreciação objetiva, imparcial e numa base individual, com recurso a critérios cada vez mais concretizados – cfr., neste sentido, os artigos 4.º n.º 3 do Regulamento (UE) 2024/1347 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, e 34.º do Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024.

Sem prejuízo dessa maior concretização, certamente que o futuro também trará muitas dificuldades de aplicação das normas relativas ao procedimento de proteção internacional, nomeadamente quanto ao crivo de apreciação dos pedidos.

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/23dnyoa5kp/streaming.html?locale=pt>

5. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO E ASILO

Ricardo Matos*

1. Introdução
 2. A CEDH e os direitos humanos de crianças em situação de migração ou de asilo
 3. O acórdão *Popov c. França* (n.ºs 39472/07 e 38474/07), de 12 de janeiro de 2012
 4. O acórdão *Darboe e Camara c. Itália* (n.º 5797/17), de 21 de julho de 2022
 5. Notas conclusivas
- Apresentação *Power Point*
Vídeo da intervenção

1. Introdução

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos¹ apresenta no seu acervo jurisprudencial uma profusão de decisões onde são focadas inúmeras situações atinentes à temática da migração e do asilo. Neste âmbito, tem o TEDH vindo a produzir jurisprudência também extensa relativa à situação de crianças em contexto de migração ou de asilo.

Portugal não tem histórico de queixas apresentadas no TEDH que lhe hajam sido comunicados para contestar, seja no que concerne a adultos, seja a crianças em situação de migração ou de asilo.² Apesar disso, o Mecanismo Nacional de Prevenção³ tem vindo a detetar, nos seus relatórios anuais à Assembleia da República, deficiências relativas ao tratamento dado a pessoas (adultos e crianças) em contexto de migração e de asilo em relação às quais são convocáveis as orientações que da jurisprudência do TEDH resultam para os Estados em tal matéria.

Foi com o reporte do Mecanismo Nacional de Prevenção relativo ao ano de 2023, e com as deficiências detetadas na prática das autoridades nacionais, no horizonte que se optou pela

* Procurador da República, Docente do Centro de Estudos Judiciários.

¹ Tribunal ou TEDH, de ora em diante.

² Muito embora não tenham sido comunicadas ao Estado Português com vista à sua contestação, existiram, pelo menos, duas queixas apresentadas contra Portugal que o Tribunal apreciou liminarmente: o caso *Ameen c. Portugal* [(16386/21), 17-10-2024], respeitante a uma queixa apresentada a propósito da aplicação, em processo penal, de pena de expulsão, e o caso *Odebiyi c. Portugal* [(45167/19), 17-10-2023], cujo objeto foi a recusa de entrada do requerente em território nacional, a sua detenção e posterior condenação a pena de prisão pela prática de crimes de falsificação e de auxílio à imigração ilegal.

³ O Mecanismo Nacional de Prevenção trata-se de uma entidade criada na órbita do Provedor de Justiça, cuja atividade tem em vista a prevenção da tortura e de tratamentos cruéis ou degradantes. A sua atividade desenrola-se através de visitas regulares a locais de detenção e visa o reforço, por via da observação e reporte, dos direitos das pessoas privadas de liberdade. Trata-se de um mecanismo estabelecido no quadro da Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 11/88, de 21 de maio, e em vigor em Portugal desde 11 de março de 1989) e do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 143/2012, de 13 de dezembro, e em vigor em Portugal desde 14 de fevereiro de 2013). O Mecanismo Nacional de Prevenção apresenta, anualmente, um relatório à Assembleia da República no qual são descritas as observações feitas em cada uma das visitas e formuladas, em função destas, recomendações às autoridades competentes com vista à melhoria das condições de detenção em cada um dos locais visitados.

avaliadas, à luz das prescrições da Convenção Europeia dos Direitos Humanos,⁴ realidades com pontos de contacto com aquelas identificadas. O texto estrutura-se, assim, em torno da análise dos acórdãos *Popov c. França* e *Darboe e Camara c. Itália*, inescapavelmente com referência à factualidade em causa em cada um deles.

2. A CEDH e os direitos humanos de crianças em situação de migração ou de asilo.

A Convenção não contém provisões específicas referentes aos direitos da criança. Apesar disso, a particular situação das crianças é especialmente referenciada em algumas das suas normas: no artigo 5º, n.º 1, alínea d) (no que concerne à garantia do direito à liberdade e segurança), no artigo 6º, n.º 1 (quanto à garantia do direito a um processo equitativo) e no artigo 2º, do Protocolo n.º 1 (consagrando o direito à instrução).

Não existe, contudo, qualquer dúvida, acerca da aplicabilidade a crianças das garantias consagradas na Convenção, já que o artigo 1º garante que “[as] Altas Partes Contratantes reconhecem a qualquer pessoa dependente da sua jurisdição os direitos e liberdades definidos no título I da presente Convenção”, não estabelecendo qualquer limite ou condição relacionada com a idade da pessoa com vista à aplicabilidade das normas convencionais.

No que concerne aos direitos de estrangeiros, a Convenção contém poucas provisões específicas relativas a esta matéria, ou, mais especificamente, aos direitos de pessoas migrantes ou requerentes de asilo. A situação de pessoas em tais condições mostra-se expressamente referenciada no artigo 5º, n.º 1, alínea f) (dedicado ao direito à liberdade e segurança), no artigo 4º, do Protocolo n.º 4 (que consagra a proibição da expulsão coletiva de estrangeiros) e no artigo 1º, do Protocolo n.º 7 (que estabelece um conjunto de garantias processuais em caso de expulsão de estrangeiros).

A circunstância de a CEDH não se revelar muito expansiva na matéria não consubstancia, contudo, entrave à tutela das garantias convencionais sobre a realidade das crianças migrantes ou requerentes de asilo.

Na verdade, desde há muito tempo que o Tribunal vem encarando a Convenção como um “instrumento vivo” que deve ser “interpretado à luz das condições de vida atuais” e aplicado tendo em consideração “o desenvolvimento jurídico das sociedades e os parâmetros normativos comumente aceites” pelos Estados-membros do Conselho da Europa.⁵ É neste contexto que o Tribunal vem operando a densificação dos preceitos da CEDH através de referentes axiológicos

⁴ Convenção ou CEDH, de ora em diante. A Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais foi assinada em Roma no dia 4 de novembro de 1950, tendo iniciado a sua vigência na ordem internacional no dia 3 de setembro de 1953. Em Portugal, foi aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de outubro, tendo iniciado a sua vigência na ordem jurídica portuguesa no dia 9 de novembro de 1978.

⁵ Cf. *Tyrer c. Reino Unido* (dec.), n.º 5856/72, de 25 abril 1978, §31. Nesta decisão, o TEDH declarou a violação do artigo 3º da Convenção (proibição da tortura e de tratamentos desumanos e degradantes) pelo facto de as autoridades britânicas terem imposto (nos termos da sua legislação interna) a aplicação de castigos corporais sobre uma criança como forma de punição pela prática de atos qualificados pela lei como crime.

interpretativos de outros instrumentos e instâncias internacionais. No que respeita à matéria atinente a crianças migrantes e requerentes de asilo, o Tribunal tem vindo a recorrer, entre os demais, aos seguintes:

- a Convenção sobre os Direitos da Criança;⁶
- a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias;⁷
- a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular;⁸
- a Diretiva 2013/33/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.⁹

Esta tarefa de densificação interpretativa da Convenção conduziu à incorporação na sua jurisprudência de um conjunto de parâmetros e de princípios que o Tribunal recorrentemente invoca na apreciação da compatibilidade da atuação dos Estados com os preceitos convencionais, dos quais se destacam, a título de exemplo, a consideração da criança migrante ou requerente de asilo como pessoa em situação de extrema vulnerabilidade enquanto fator decisivo que deve nortear a atuação das autoridades,¹⁰ e o superior interesse da criança enquanto fator primordial a ter em consideração nas decisões que respeitem à situação da criança ou a situação que envolva crianças.¹¹

Por seu turno, o acervo jurisprudencial do Tribunal e os parâmetros e princípios que tem vindo a consagrar assumem-se como fonte para os posicionamentos que vieram a ser adotados pelo Conselho da Europa em relação à situação de crianças migrantes e requerentes de asilo em instrumentos que, sobre a matéria, tem vindo a produzir:

- Diretrizes do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre a justiça adaptada às crianças, adotadas a 17 de novembro de 2010;¹²

⁶ A Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada pela ONU em 1989 e aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro, tendo entrado em vigor em Portugal no dia 21 de outubro de 1990.

⁷ A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias foi concluída em 1990. Portugal não é Parte desta Convenção (cf., assim, Procuradoria-Geral da República – Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais, https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convencaomigrantes_0.pdf, consultado a 30-10-2025).

⁸ Cf. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 348/98, de 24 de dezembro de 2008.

⁹ Cf. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 180/96, de 29 de junho de 2013.

¹⁰ Cf. *infra* nota 23.

¹¹ Cf. *infra* nota 50.

¹² Este documento está disponível em <https://www.coe.int/en/web/children/child-friendly-justice> (consultado a 30-10-2025). De ora em diante, Diretrizes sobre a justiça adaptada às crianças.

- Recomendação CM/Rec(2019)4 – “Apoio a jovens refugiados na transição para a vida adulta”;¹³
- Recomendação CM/Rec(2019)11 – “Um regime de representação eficaz para crianças não acompanhadas e para crianças separadas em contexto de migração”;¹⁴
- Recomendação CM/Rec(2022)22 sobre os princípios e as diretrizes em matéria de direitos humanos relativos a procedimentos de determinação de idade em contexto de migração.¹⁵

Tratam-se de instrumentos não vinculativos, com natureza de *soft law*, que, apesar disso, têm por sua vez, e numa dialética de cruzamento axiológico contínuo e altamente produtivo, vindo a configurar-se como fio de prumo adicional na atividade jurisprudencial do TEDH, sendo muitas vezes referenciados como instrumentos a tomar em consideração na análise da compatibilidade dos concretos factos com as regras convencionais.

3. O acórdão *Popov c. França* (n.ºs 39472/07 e 38474/07), de 12 de janeiro de 2012.

A. Os factos e a queixa.

No caso *Popov c. França*, esteve em causa a situação de um casal nacional do Cazaquistão, que havia entrado em França em 2002, e dos seus dois filhos, já nascidos naquele País. O casal havia efetuado pedido de proteção internacional, alegando perseguição étnica e religiosa no seu país de origem. Não foi deferido tal pedido nem lhes foi concedida autorização de residência em França. Em agosto de 2007, os pais e os seus dois filhos (com cinco meses e três anos de idade, respetivamente) foram detidos e colocados num hotel sob detenção, aguardando afastamento do território francês. Foram, em certa ocasião, encaminhados para o aeroporto, com vista a embarcar em voo com destino ao Cazaquistão, não tendo, contudo, tal sucedido uma vez que o voo foi cancelado. Em razão desta circunstância, os pais e as crianças foram colocados num centro de detenção específico para acolhimento de famílias. A sua detenção durou duas semanas, findas as quais, a família foi, de novo, encaminhada para o aeroporto com vista ao seu afastamento do território francês, o que, uma vez mais e por factos não imputáveis aos requerentes, não aconteceu. A família foi então libertada. Em 2009, as autoridades francesas concederam aos membros da família o estatuto de refugiados que haviam requerido antes da sua detenção.

Na queixa apresentada ao Tribunal, os requerentes alegaram que a sua colocação (pais e crianças) no centro de detenção em causa por quinze dias consubstanciou violação dos artigos 3º

¹³ A Recomendação CM/Rec(2019)4 foi adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa a 24 de abril de 2019 e mostra-se disponível em <https://rm.coe.int/recomendacao-cm-2019-4-apoio-a-jovens-refugiados-pdf/16809a41d4> (consultado a 30-10-2025).

¹⁴ A Recomendação CM/Rec(2019)11 foi adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa a 11 de dezembro de 2019 e mostra-se disponível em <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-11-guardianship-en/16809ccfe2> (consultado a 30-10-2025).

¹⁵ A Recomendação CM/Rec(2022)22 foi adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa a 14 de dezembro de 2022. Mostra-se disponível em <https://www.coe.int/en/web/migration-and-refugees/council-of-europe-reference-documents-and-resources1> (consultado a 30-10-2025).

(proibição da tortura e de tratamento desumano e degradante), 5º (direito à liberdade e à segurança) e 8º (direito ao respeito pela via privada e familiar).

B. A apreciação do Tribunal – o artigo 3º da Convenção.

Dispõe o artigo 3º, da Convenção que “[n]inguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.”

A Convenção consagra uma proibição absoluta de submissão a tortura e a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes. Na verdade, esta norma “consagra um dos valores mais fundamentais das sociedades democráticas que compõem o Conselho da Europa”, não admitindo qualquer margem para exceções.¹⁶

O tratamento, para ser considerado desumano ou degradante, e, portanto, para ser enquadrado na proibição consagrada pelo artigo 3º, deve atingir “um limiar mínimo de gravidade”, sendo certo que “o padrão cada vez mais elevado que é exigido na área da proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais impõe, correspondente e inevitavelmente, maior firmeza na avaliação das violações dos valores fundamentais das sociedades democráticas”.¹⁷ Tal avaliação, no contexto do artigo 3º, é efetuada em função das circunstâncias do caso, nomeadamente, (i) a natureza do tratamento, (ii) a duração do tratamento, (iii) as condições pessoais da vítima (o sexo, a idade e o estado de saúde) e (iv) as consequências físicas ou psicológicas resultantes da sujeição da pessoa ao tratamento. Em situações em que o tratamento se reconduz à privação da liberdade, assumem relevância no contexto da avaliação da compatibilidade da ação do Estado com o artigo 3º da Convenção as condições materiais em que essa detenção é executada.¹⁸

No que respeita ao enquadramento da aplicação do artigo 3º, da Convenção, a crianças em situação que se afigure à mesma candidata, o Tribunal recorre ao que prescreve a este propósito a Convenção sobre os Direitos da Criança, especificamente, o seu artigo 37º, que consagra, para além do demais, a proibição de submissão de crianças a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes [na alínea a)] e a garantia de tratamento da criança com a humanidade e o respeito devidos à dignidade da pessoa humana e de forma consentânea com as necessidades das pessoas da sua idade [na alínea c)]¹⁹.

¹⁶ Cf. *Mubilanzila, Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica* (n.º 13178/03), 12-10-2006, §48.

¹⁷ Cf. *Mubilanzila, Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica*, §48.

¹⁸ Cf. *Rahimi c. Grécia* (8687/08), 05-04-2011, §86, e *Popov c. França*, §90.

¹⁹ Cf. *Popov c. França*, §90.

No caso de detenção,²⁰ medida que o Tribunal não rejeita em absoluto em relação a crianças,²¹ o TEDH considera que o grau de precariedade das condições a que a criança esteja sujeita, é por si só suscetível de atentar contra a essência da dignidade humana, independentemente da sua duração, podendo, nessa medida, configurar tratamento degradante e violação do artigo 3º da Convenção. Acresce que, no entendimento do Tribunal, não é fator de atenuação as crianças encontrarem-se acompanhadas durante o período de detenção: a circunstância de a criança estar acompanhada não isenta as autoridades da obrigação positiva que decorre do artigo 3º de adoção de todas as medidas adequadas à proteção da criança.²²

O fator decisivo que deve nortear a atuação das autoridades nacionais é a situação de extrema vulnerabilidade em que se encontra a criança migrante ou requerente de asilo.²³ Este fator deve ser considerado com precedência em relação a qualquer consideração que possa resultar da situação da criança enquanto migrante ou enquanto requerente de asilo.²⁴

O Tribunal, recorrendo a um conjunto normativo alargado e de diversa natureza (artigo 22º, da Convenção sobre os Direitos da Criança, artigo 11º, n.º 2, da Diretiva 2013/33/UE, artigo 17º, n.º 3, da Diretiva 2008/115/CE, e Diretriz 22, das Diretrizes sobre a justiça adaptada às crianças), assinala que a criança se encontra numa situação de carência de proteção múltipla a que as autoridades nacionais devem dar resposta: aquela decorrente das necessidades específicas decorrentes da sua condição de criança (da sua idade, da sua maturidade, da sua falta de autonomia) mas também aquelas que decorrem da sua condição de requerente de asilo ou de migrante.²⁵

No caso *Popov c. França*,²⁶ o Tribunal, aplicando os parâmetros de avaliação elencados, avaliou (i) as condições do espaço onde as crianças se encontraram detidas, constatando que este se tratava de instalações especificamente visando o acolhimento de famílias, mas que se encontrava deteriorado, não dispunha de profissionais com formação específica no domínio da educação, não dispunha de camas adequadas para crianças nem de equipamentos ou atividades adaptadas e/ou dirigidas a crianças (área de jogos ou brinquedos), sendo o espaço ao ar livre

²⁰ O termo “detenção” é usado, no texto, não no seu sentido técnico-jurídico decorrente do seu significado no ordenamento português, mas antes na aceção autónoma com que o mesmo é utilizado pelo Tribunal, enquanto privação da liberdade: “[a] privação de liberdade tem um significado autónomo: a qualificação, ou a ausência de qualificação, dada por um Estado a uma situação factual não pode afetar de forma decisiva a conclusão do Tribunal quanto à existência de uma privação de liberdade” (*Creangă c. Roménia* [GC] (29226/03), 23-02-2012, §92). O Tribunal explicita que “[a] fim de determinar se alguém foi «privado da

sua liberdade» na aceção do artigo 5º, o ponto de partida deve ser a sua situação concreta, devendo ser tidos em conta toda uma série de critérios, tais como o tipo, a duração, os efeitos e a forma de aplicação da medida em questão. A diferença entre privação e restrição da liberdade é meramente uma questão de grau ou intensidade, e não de natureza ou substância” [*Amuur c. França* (19776/92), 25-06-1996, §42].

²¹ Cf., *infra*, nota 27.

²² Cf. *Popov c. França*, §§90 e 91.

²³ Cf. *Mubilanzila, Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica*, §55, e *Popov c. França*, §91.

²⁴ Nas Diretrizes sobre a justiça adaptada às crianças é, aliás, expressamente recomendado que “[a] privação da liberdade de menores não acompanhados, incluindo dos requerentes de asilo e de crianças separadas da família, nunca deve ser unicamente motivada ou fundamentada na falta do estatuto de residente” (cf. Diretriz 22).

²⁵ Cf. *Popov c. França*, §91.

²⁶ Cf., no que se segue, *Popov c. França*, §§93-102.

disponível um pátio com 20 m², cimentado, vedado e coberto com redes. O Tribunal constatou, também, que o espaço se encontrava sobrelotado, impossibilitando a garantia de privacidade que a vida familiar envolve e requer.

No que respeita (ii) às condições pessoais, o TEDH valorou a forte presença policial no espaço e a constante e aguda tensão existente entre os detidos, circunstâncias geradoras nas crianças de sentimentos de insegurança, de receio de iminente deportação, em suma, circunstâncias que se reconduzem a um ambiente hostil às crianças.

Quanto (iii) às consequências das assinaladas condições de detenção na integridade física e psíquica das crianças, o TEDH tomou em consideração a tensão permanente do ambiente vivido no espaço, a insegurança daí resultante e o receio de atuação iminente das autoridades. O Tribunal considerou que as condições de detenção a que foram sujeitas as crianças se revelaram manifestamente desadequadas à sua idade e potenciadoras de trauma, mais considerando que acentuaram a especial vulnerabilidade em que já se encontravam em função da sua condição de crianças (um bebé e uma menina de três anos) e de crianças migrantes.

No que respeita (iv) à duração da detenção, o Tribunal assinala que “(...) os diferentes textos internacionais recomendam que as autoridades devem colocar em prática todos os meios necessários para limitar, na medida do possível, a duração da detenção das crianças”, não devendo a detenção, ocorrendo, exceder a duração que se revele necessária para atingir o objetivo visado.²⁷

Com efeito, o artigo 37º, alínea b), da Convenção sobre os Direitos da Criança, prescreve que “[n]enhuma criança será privada de liberdade de forma ilegal ou arbitrária: a captura, detenção ou prisão de uma criança devem ser conformes à lei, serão utilizadas unicamente como medida de último recurso e terão a duração mais breve possível”.

O direito da União Europeia dedicado à matéria de migração e asilo também aponta neste sentido. O artigo 11º, n.º 2, da Diretiva 2013/33/UE, dispõe que “[os] menores apenas devem ser detidos em último recurso (...). Tal detenção deve ser o mais breve possível, devendo ser envidados todos os esforços para libertar os menores detidos e colocá-los em alojamentos

²⁷ Cf. *Popov c. França*, §98. O TEDH, ao contrário de outras instâncias internacionais, não proclamou, ainda, a absoluta rejeição da detenção de crianças. Em matéria atinente a crianças em situação de migração ou de proteção internacional, o Comité dos Direitos da Criança em conjunto com o Comité para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias são perentórios: “(...) a detenção de qualquer criança com base no estatuto de residência dos seus pais constitui uma violação dos direitos da criança e uma contravenção do princípio do interesse superior da criança. (...) [As] crianças nunca devem ser detidas por razões relacionadas com a sua situação migratória ou a dos seus pais e que os Estados devem cessar ou erradicar rápida e completamente a detenção de crianças por motivos migratórios. A detenção de qualquer tipo de criança por motivos de imigração deve ser proibida por lei e esta proibição deve ser plenamente aplicada na prática” – cf. Comité para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias e Comité dos Direitos da Criança, *Comentário Geral Conjunto – n.º 4 do CTM e n.º 23 (2017) do CDC – sobre as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos das crianças no contexto da migração internacional nos países de origem, trânsito, destino e regresso*, disponível em <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/joint-general-comment-no-4-cmw-and-no-23-crc-2017> (consultado a 10-10-2025).

adequados para menores.”. Por seu turno, a Diretiva 2008/115/CE, no seu artigo 17º, n.º 1, prescreve que “[os] menores não acompanhados e as famílias com menores só podem ser detidos em último recurso e por um prazo adequado que deve ser o mais curto possível”.

No âmbito do Conselho da Europa, a Diretriz 19 das Diretrizes sobre justiça adaptada às crianças, recomenda que “[qualquer] forma de privação da liberdade das crianças deve ser uma medida de último recurso e ter a menor duração possível”.

No caso *Popov c. França*, o Tribunal considerou que a duração de 15 dias da detenção a que as crianças estiveram sujeitas não é, em si, um período longo. Entendeu, contudo, que esse período pode ter sido percebido pelas crianças como interminável, tendo em conta a inadequação das instalações para o alojamento de pessoas das suas idades.²⁸

Em conclusão, da sua análise dos factos e em face dos parâmetros de avaliação mencionados, o Tribunal considerou que a situação a que estiveram sujeitas as crianças foi geradora de ansiedade, de perturbação psicológica e de degradação da imagem dos pais aos olhos dos filhos – os pais encontraram-se na contingência de se revelarem incapazes de por cobro a uma situação que estava a ser prejudicial àqueles.²⁹ Tendo em conta a idade das crianças, a duração da detenção e as condições em que esta se desenrolou, o TEDH considerou que o tratamento a que as autoridades francesas sujeitaram as crianças não se revelou compatível com a previsão do art. 3º, da Convenção, uma vez que as condições que o caracterizaram ultrapassaram o “limiar mínimo de gravidade”, o que o configura como tratamento desumano e degradante. O Tribunal concluiu, assim, ter existido, por parte das autoridades francesas, violação do artigo 3º, da Convenção.³⁰

C. A apreciação do Tribunal – o artigo 5º, n.º 1, alínea f), da Convenção.

O artigo 5º, n.º 1, da Convenção, dispõe que “[toda] a pessoa tem direito à liberdade e segurança”.

A CEDH, garantindo de forma perentória o direito à liberdade, não o encara como um direito absoluto. Encontra-se previsto um conjunto de situações, de natureza excecional, em que, à luz da Convenção, é admissível a privação da liberdade.

Numa aproximação à temática, é admitida pela Convenção a privação da liberdade, “de acordo com o procedimento legal”, “[se] se tratar de prisão ou detenção legal de uma pessoa para lhe

²⁸ Cf. *Popov c. França*, §100.

²⁹ Cf. *Popov c. França*, §101.

³⁰ Cf. *Popov c. França*, §103. O Tribunal não cingiu a sua apreciação à situação de detenção das crianças, tendo também analisado a repercussão na situação dos pais da violação dos direitos humanos a que foram sujeitos os filhos. Quanto àqueles, o TEDH considerou terem existido fatores que de sofrimento acrescido ao sofrimento que decorre inevitavelmente de uma pessoa próxima ser sujeita a violações dos direitos humanos (os laços familiares próximos com as crianças, as circunstâncias da relação familiar e a resposta das autoridades às queixas formuladas). Considerou o Tribunal que a detenção dos pais com os filhos terá criado um sentimento de impotência, ansiedade e frustração. Entendeu, todavia, que o facto de não terem os pais sido separados dos filhos terá garantido um certo grau de alívio desses sentimentos, circunstância que colocou o tratamento a que os pais foram sujeitos aquém do “limiar mínimo de gravidade” de que depende a violação do artigo 3º da Convenção (cf. §§104-105).

impedir a entrada ilegal no território ou contra a qual está em curso um processo de expulsão ou de extradição” [cf. artigo 5º, n.º 1, alínea f)].

A Convenção, admite, assim, que os Estados controlem (e possam limitar) a liberdade de estrangeiros num contexto de controlo de imigração. Esta previsão é um reflexo da circunstância de os Estados gozarem de um “inegável direito soberano de controlar a entrada e a residência de estrangeiros no seu território”.³¹

Na sua atividade jurisprudencial, o Tribunal tem vindo a densificar a alínea f) do n.º 1 do artigo 5º, com vista a definir as condições em que a privação da liberdade se enquadra ainda na exceção e se mostra, assim, compatível com a previsão convencional.

A primeira condição é a de que a privação da liberdade respeite o princípio da legalidade. É essencial que a lei interna preveja a possibilidade de detenção e que a ocorrência desta se revele em conformidade com os pressupostos substantivos e processuais da lei nacional aplicável.³² O teste de legalidade envolve ainda apurar-se se a lei nacional prevê como finalidade da privação da liberdade uma das que concretamente se mostram enunciadas no artigo 5º, n.º 1, alínea f), da Convenção.³³

A segunda condição prende-se com a necessidade de a concreta privação da liberdade imposta pelo Estado a uma pessoa visar a finalidade a que alude a alínea f) do n.º 1 do artigo 5º. A privação de liberdade deve ter ocorrido no âmbito de procedimento com vista ao eventual afastamento de território nacional (“impedir a entrada ilegal no território” ou “contra a qual está em curso um processo de expulsão ou de extradição”), deve ter sido concretizada para efeitos de execução da medida, só devendo manter-se se e enquanto o procedimento visando o afastamento estiver em curso.³⁴

A terceira condição prende-se com a necessidade de o local e as condições da detenção se revelarem adequados ao pressuposto que fundou a privação de liberdade e à finalidade com a mesma visada. No caso de privação de liberdade de pessoas migrantes ou requerentes de asilo, o Tribunal alerta para a circunstância de o local e as condições de privação de liberdade deverem adequar-se ao facto de a medida não visar pessoas que hajam cometido um crime, mas pessoas estrangeiras que, “(...) muitas vezes temendo pelas suas vidas, fugiram dos seus países”.³⁵

Finalmente, a quarta condição para que a privação da liberdade seja compatível com uma das exceções previstas no artigo 5º, da Convenção, relaciona-se com a sua duração. A duração da

³¹ Cf. *Amuur c. França*, §41, e, mais recentemente, *Saadi c. Reino Unido* [GC] (13229/03), 29-01-2008, §64, e *Popov c. França*, §117. No primeiro dos acórdãos citados, o Tribunal enfatiza que “este direito deve ser exercido em conformidade com as disposições da Convenção, incluindo o artigo 5º”.

³² Cf. *Amuur c. França*, §50, e *Popov c. França*, §118.

³³ Cf. *Amuur c. França*, §50, e *Aerts c. Bélgica* (25357/94), 30-07-1998, §46.

³⁴ Cf. *Popov c. França*, §116.

³⁵ Cf. *Saadi c. Reino Unido* [GC], §74. O Tribunal, explicitando o critério, afirma, exemplificativamente, que «[em] princípio, a “detenção” de uma pessoa por motivos de saúde mental só será “legal” para os efeitos da alínea e) do n.º 1 se ocorrer num hospital, clínica ou outra instituição adequada” (cf. *Aerts c. Bélgica*, §46, e, mais recentemente, *Mubilanzila, Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica*, §102).

detenção deve cingir-se ao tempo razoavelmente necessário para alcançar a finalidade com a mesma prosseguida.³⁶

Ora, como não poderia deixar de ser, o Tribunal exige que estes requisitos devem estar verificados quando se trata de privação da liberdade de crianças, com as especificidades decorrentes desta particular condição: (i) a conformidade entre detenção e lei nacional e Convenção, (ii) a concomitância entre detenção e procedimento, (iii) a compatibilidade do local e condições da detenção com as finalidades da detenção, e (iv) a duração da detenção estritamente necessária à prossecução das finalidades.

Acresce que o Tribunal estabelece, além do exposto, um nexo particular entre a detenção de uma criança migrante e as condições em que esta é concretizada, no sentido de que a manutenção de uma criança detida em instalações de alojamento não adequadas à sua idade e condição pode, desde logo, colocar em crise a legalidade da medida, em contravenção com os pressupostos elencados no artigo 5º, n.º 1, alínea f), da Convenção (para além, evidentemente, de eventuais questões que tal realidade possa levantar perante a proibição de tortura e de tratamentos desumanos e degradantes consagrada no artigo 3º).

O Tribunal encara a possibilidade de uma criança ser sujeita a privação de liberdade como uma medida apenas admissível em situação de *ultima ratio*. “Decorre da jurisprudência constante do Tribunal sobre esta matéria que, por uma questão de princípio, o confinamento de crianças migrantes num centro de detenção deve ser evitado e (...) apenas a colocação por um curto período em condições adequadas pode ser considerada compatível com o artigo 5º, n.º 1, da Convenção, desde que as autoridades nacionais logrem demonstrar que só recorreram a esta medida depois de terem verificado [em concreto] que nenhuma outra que envolvesse uma restrição menor da liberdade poderia ser aplicada”.³⁷

Este posicionamento do TEDH encontra-se, como não poderia deixar de ser, em linha com o prescrito pela Convenção sobre o Direito das Crianças que, no artigo 37º, alínea b), após excluir a possibilidade de alguma criança ser privada da liberdade de forma ilegal ou arbitrária, estipula que “a captura, detenção ou prisão de uma criança devem ser conformes à lei, serão utilizadas unicamente como medida de último recurso e terão a duração mais breve possível”. Mostra-se, igualmente, compatível com o direito da União Europeia, em particular, com instrumentos mais imediatamente convocáveis. O artigo 11º, n.º 2, da Diretiva 2013/33/UE, admite a detenção de crianças, mas apenas “em último recurso e depois de se verificar que nenhuma das medidas alternativas menos coercivas pode ser eficazmente aplicada”. O artigo 17º, n.º 1, da Diretiva 2008/115/CE, na mesma linha, estipula que as crianças só podem ser detidas em “último recurso e por um prazo adequado que deve ser o mais curto possível”. A jurisprudência do Tribunal faz eco, igualmente, do posicionamento adotado pelo Conselho da Europa acerca desta matéria. A Diretriz 19, das Diretrizes sobre a justiça adaptada às crianças, recomenda que “[qualquer] forma de privação da liberdade das crianças deve ser uma medida de último recurso e ter a menor duração possível”.

³⁶ Cf. *Popov c. França*, §118.

³⁷ Cf. *M.H e Outros c. Croácia* (n.ºs 5670/18 e 43115/18), 18-11-2021, §237.

No caso *Popov c. França*, o Tribunal tomou em consideração a circunstância de as instalações onde as crianças estiveram alojadas não se encontrarem adaptadas à sua situação de extrema vulnerabilidade. Neste contexto, o Tribunal entendeu que, pese embora acompanhadas pelos pais, as crianças não viram a sua situação suficiente e devidamente considerada pelas autoridades francesas. Além disso, entendeu que as autoridades nacionais não procederam à ponderação acerca da aplicação de medida alternativa à detenção das crianças e da sua família, não tendo sido avaliada em concreto a natureza de *ultima ratio* da solução detentiva adotada. Concluiu o Tribunal que as autoridades francesas não protegeram suficientemente o direito à liberdade das crianças, declarando a violação, pela França, do artigo 5º, n.º 1, alínea f), da Convenção.³⁸

D. A apreciação do Tribunal – o artigo 5º, n.º 4, da Convenção.

Dispõe o artigo 5º, n.º 4, da Convenção que “[qualquer] pessoa privada da sua liberdade por prisão ou detenção tem direito a recorrer a um tribunal, a fim de que este se pronuncie, em curto prazo de tempo, sobre a legalidade da sua detenção e ordene a sua libertação, se a detenção for ilegal.”

Através desta norma, a Convenção visa garantir a possibilidade de a aplicação de uma medida privativa da liberdade ser sujeita a apreciação jurisdicional.³⁹

Fazendo equivaler a noção de “legalidade da detenção” utilizada nesta norma com aquela utilizada no artigo 5º, n.º 1, o Tribunal considera que a tutela jurisdicional relativa à aplicação da medida de privação da liberdade deve tratar-se de uma apreciação abrangente e efetiva, na qual seja possível a reanálise das exigências e dos requisitos resultantes do artigo 5º, n.º 1, circunstância essencial para a aferição da legalidade da detenção de uma pessoa ao abrigo de uma das exceções que admitem a restrição do direito à liberdade nos termos de tal norma convencional.

No caso *Popov c. França*,⁴⁰ o Tribunal verificou que a lei francesa não previa a possibilidade de colocação de crianças sob “detenção administrativa”, pelo que não existiu qualquer ato decisório (de qualquer natureza) que determinasse a detenção a que foram sujeitas. A detenção das crianças ter-se-á verificado por arrastamento à detenção dos pais.

Ora, não existindo um ato decisório que pudesse ser contestado em tribunal nem que pudesse ser reapreciado à luz dos critérios de legalidade a que alude o artigo 5º, n.º 4, da Convenção, considerou o Tribunal que as crianças que acompanharam os pais para a situação de detenção encontraram-se num “vácuo jurídico”, não dispondo dos meios, disponíveis para os adultos, que possibilitassem a apreciação judicial da sua situação. O Tribunal entendeu estar perante violação do artigo 5º, n.º 4, da Convenção.

³⁸ Cf. *Popov c. França*, §119.

³⁹ Cf., no que segue, *Popov c. França*, §122, e *Rahimi c. Grécia*, §113.

⁴⁰ Cf. *Popov c. França*, §124.

E. A apreciação do Tribunal – o artigo 8º da Convenção.

O artigo 8º, da Convenção, dispõe o seguinte:

“1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.

2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.”

O Tribunal vem entendendo, de forma constante, que o âmbito de proteção do artigo 8º da Convenção, no que concerne ao direito ao respeito pela vida familiar, apresenta uma dupla faceta. Por um lado, visa a proteção do indivíduo contra ações ou ingerências arbitrárias por parte das autoridades públicas na vida familiar.⁴¹ Por outro, impõe aos Estados obrigações positivas inerentes ao respeito pela vida familiar, no sentido de atuarem de modo a “proporcionar às pessoas uma vida familiar normal”.⁴²

É elemento fundamental da vida familiar, afirma o TEDH, a fruição mútua da companhia de pais e filhos.⁴³ Todavia, a manutenção da união familiar pode não significar, por si só, garantia de respeito pelo direito à vida familiar. Importa considerar as condições em que essa unidade familiar é vivenciada. Na visão do Tribunal, a colocação da família num centro de detenção, durante quinze dias e a submissão dos seus membros a condições de vida próprias de situação de privação de liberdade pode ser, pese embora a manutenção da fruição da companhia mútua entre pais e filhos, considerada como uma ingerência no exercício efetivo do direito à fruição da sua vida familiar.⁴⁴

Tal situação configurará uma violação do artigo 8º da Convenção, a não ser que tenha enquadramento nas condições elencadas no n.º 2, garante de compatibilidade da ingerência no direito ao respeito pela vida familiar com as exigências convencionais:⁴⁵ (i) estar “em conformidade com a lei”, (ii) prosseguir um ou mais dos objetivos ali enunciados e (iii) revelar-se “necessária numa sociedade democrática” para a realização do objetivo ou objetivos a que se propõe.

⁴¹ A aplicação do artigo 8º, da Convenção, depende de se estar perante realidade passível de qualificação como “vida familiar”. Os laços familiares e a relação de cuidado e afeto própria de uma realidade paterno-filial são, sem dúvida, subsumíveis a tal conceito [cf., a este propósito, *Maire c. Portugal* (48206/99), 26-06-2003, §68].

⁴² Cf. *Keegan c. Irlanda* (16969/90), 26-05-1994, §49, e, mais desenvolvidamente, *Maire c. Portugal*, §69. Cf., também, *Popov c. França*, §133.

⁴³ Cf. *Popov c. França*, §134.

⁴⁴ Cf. *Popov c. França*, §134.

⁴⁵ Cf. *Popov c. França*, §135.

O Tribunal analisou os enunciados requisitos, na ótica da privação de liberdade de estrangeiros em contexto de migração e de asilo.⁴⁶

No que concerne à “conformidade com a lei”, o Tribunal entende que a ingerência deve sustentar-se numa previsão legal que prescreva a possibilidade de detenção de estrangeiros em contexto de migração para efeitos de eventual afastamento ou expulsão.

Quanto ao objetivo prosseguido com a ingerência, esta deve enquadrar-se no contexto de prevenção de imigração ilegal e de controlo de entradas e permanência de estrangeiros, interesses legítimos à luz do artigo 8º, n.º 2.⁴⁷

A ingerência deve ainda revelar-se “necessária numa sociedade democrática” para a realização do objetivo ou objetivos a que se propõe.

O Tribunal já expôs, de forma muito clara, o percurso analítico que a verificação desta condição envolve:⁴⁸ «[a] tarefa do Tribunal neste caso é determinar se a detenção (...) corresponde a uma justa ponderação entre os interesses em conflito no caso. (...) A Convenção não garante (...) qualquer direito a um estrangeiro de entrar ou permanecer no território do Estado do qual não é nacional. Além disso, os Estados Contratantes têm o dever de manter a ordem pública, em particular exercendo o seu direito (...) de controlar a entrada e a residência de estrangeiros. Neste contexto, a detenção em centros específicos para estrangeiros que aguardam deportação só será aceitável quando se destinar a permitir que os Estados controlem a imigração ilegal, mas em cumprimento das suas obrigações internacionais, incluindo as decorrentes da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Convenção sobre os Direitos da Criança. (...) A proteção dos direitos fundamentais e as limitações que lhes são impostas pela política de imigração de um Estado devem, pelo exposto, ser harmonizadas.”

A ingerência deve, então, estar justificada por uma “necessidade social imperiosa” (“*pressing social need*”), devendo revelar-se proporcional à finalidade (legítima) que com a mesma se prossegue. Tal envolve, assim, a justa composição do conflito entre o interesse das pessoas visadas, no sentido da proteção dos seus direitos fundamentais, e o interesse da sociedade no seu todo, concretizado pelas limitações impostas pela política de imigração de um Estado.

E como compatibilizar estes interesses de modo aceitável perante o quadro legal imposto pela Convenção? Em particular, como compatibilizar estes interesses se a pessoa visada com a ingerência se trata de uma criança, pessoa em situação de extrema vulnerabilidade?

O Tribunal, para este efeito, recorre aos comandos e recomendações que emergem do direito internacional e do direito da União Europeia em matéria de garantia dos direitos humanos de crianças em contexto de imigração e asilo. O Tribunal, entre o demais, invoca o artigo 3º, n.º 1, da Convenção sobre os Direitos da Criança, o artigo 24º, n.º 2, da Carta dos Direitos

⁴⁶ Cf. *Popov c. França*, §§136-140.

⁴⁷ Cf. *supra* C. e nota 31.

⁴⁸ Cf. *Mubilanzila, Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica*, §§80 e 81.

Fundamentais da União Europeia,⁴⁹ o artigo 23º, n.º 1, da Diretiva 2013/33/UE, o artigo 17º, n.º 5, da Diretiva 2008/115/CE, e o Princípio B.1, das Diretrizes sobre a justiça adaptada às crianças. Estas normas e recomendações apontam unanimemente o caminho analítico a prosseguir neste conflito de interesses e que se mostra refletido na jurisprudência do Tribunal: “(...) em matéria de relações familiares, as autoridades devem, na sua apreciação, ter em conta o superior interesse da criança. (...) [O] Tribunal assinala que existe atualmente um amplo consenso, incluindo no direito internacional, a favor da ideia de que, em todas as decisões relativas a crianças, o seu interesse superior deve ser primordial.”⁵⁰

O superior interesse da criança deve, assim, constituir a consideração primordial para os Estados em todas as questões que digam respeito às crianças, incluindo as crianças refugiadas, requerentes de asilo e migrantes, devendo ser, portanto, à luz do superior interesse da criança que deverão ser considerados os pressupostos convencionais quanto à legitimidade da ingerência do Estado na vida familiar.

Neste plano, o superior interesse da criança não se satisfaz com a mera manutenção da unidade familiar,⁵¹ antes exigindo a adoção, pelo Estado, de todas as medidas necessárias para garantir com efetividade o direito ao desenvolvimento da vida familiar.

Constitui precisamente uma obrigação do Estado limitar na medida máxima a detenção de famílias acompanhadas por crianças. A justa composição do conflito passará então por serem consideradas todas as alternativas à detenção no caso de crianças que acompanham os seus pais, devendo a solução de privação de liberdade apenas ser adotada se não houver outro meio de manter a família unida. Se os pais de uma criança aguardam a execução de decisão de afastamento, deve ser considerada prioritariamente, antes da hipótese detentiva, uma medida de residência obrigatória ou, se tal não for possível, o alojamento obrigatório num estabelecimento hoteleiro contratado para o efeito.⁵²

No caso *Popov c. França*, o Tribunal entendeu que a família em causa não apresentava risco de se subtrair à execução da medida de afastamento, não detetando, no caso, uma “necessidade social imperiosa” que haja justificado a sua privação de liberdade. Não existiu, por parte das autoridades, qualquer consideração sobre soluções alternativas à detenção, nem foi desenvolvido esforço para executar a medida de afastamento o mais rapidamente possível e, desse modo, limitar o tempo em que família se manteve em situação de detenção.⁵³ O Tribunal

⁴⁹ Cf. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 364/1, 18 de dezembro de 2000.

⁵⁰ Cf. *Rahimi c. Grécia*, §108, e *Popov c. França*, §140.

⁵¹ O artigo 9º, n.º 1, da Convenção sobre os Direitos da Criança, consagra que “[os] Estados Partes garantem que a criança não é separada de seus pais contra a vontade destes, salvo se as autoridades competentes decidirem, sem prejuízo de revisão judicial e de harmonia com a legislação e o processo aplicáveis, que essa separação é necessária no interesse superior da criança. Tal decisão pode mostrar-se necessária no caso de, por exemplo, os pais maltratarem ou negligenciarem a criança ou no caso de os pais viverem separados e uma decisão sobre o lugar da residência da criança tiver de ser tomada.”

⁵² Cf. *Popov c. França*, §144.

⁵³ Cf. *Popov c. França*, §§145 e 146. No caso, o Tribunal constatou que os requerentes já haviam residido por um período de tempo, e com caráter compulsório, num hotel (não apresentando, assim, qualquer risco de se subtraírem à execução da medida de afastamento). Sinaliza também que durante o período em que a família esteve sujeita a detenção (quinze dias) não foi equacionada solução alternativa à privação da liberdade, nem foi providenciado voo visando o seu afastamento do território francês.

considerou ter existido, por parte das autoridades francesas, uma interferência desproporcional no direito ao respeito pela vida familiar, declarando ter ocorrido, no caso, violação do artigo 8º da Convenção.

4. O acórdão *Darboe e Camara c. Itália* (n.º 5797/17), de 21 de julho de 2022.

A. Os factos e a queixa.

O caso *Darboe e Camara c. Itália* respeitou a um requerente,⁵⁴ nacional da Guiné, que chegou, sozinho, a Itália em junho de 2016, tendo declarado, à entrada no país, ser menor de idade e a sua intenção de requerer asilo.

O requerente foi inicialmente colocado num centro para crianças estrangeiras não acompanhadas, mas posteriormente foi transferido para um centro de acolhimento de adultos, em situação de sobrelotação, sem instalações adequadas e sem acesso a cuidados de saúde. Pelas autoridades italianas não lhe foi providenciada qualquer informação acerca dos procedimentos para iniciar o processo de concessão de asilo, nem foi iniciado, em seu nome, qualquer processo com vista a tal finalidade. O requerente foi sujeito a um exame médico para determinar a sua idade, através do qual se concluiu que se tratava de um adulto com dezoito anos. Depois de ter acesso a um advogado que lhe prestou assistência, o requerente apresentou prontamente um pedido ao tribunal para obter a nomeação de um representante legal e o reconhecimento dos seus direitos enquanto criança não acompanhada requerente de asilo. Não foi informado acerca do decurso do processo ou do resultado do seu requerimento. Permaneceu durante quatro meses no centro de acolhimento de adultos, tendo sido, apenas após indicação do TEDH para o efeito, transferido para um centro para crianças.⁵⁵

A factualidade constante da queixa apresentada foi enquadrada em possível violação dos artigos 3º (proibição da tortura e de tratamento desumano e degradante) e 8º (direito ao respeito pela vida privada e familiar).

⁵⁴ Um dos requerentes (Moussa Camara), no decurso do processo no Tribunal, deixou de contactar o seu advogado, pelo que, quanto ao mesmo, a deserção operou, não tendo o TEDH se pronunciado sobre a sua situação.

⁵⁵ O artigo 39º do Regulamento do Tribunal admite a possibilidade excepcional de o Tribunal, oficiosamente ou a requerimento de uma das partes ou de pessoa interessada, indicar às partes a adoção de qualquer medida, de natureza provisória ou cautelar, que deva ser adotada para prevenir ou colocar termo a um dano irreparável a um dos direitos consagrados na Convenção. Tais medidas são adotadas independentemente e sem prejuízo de quaisquer decisões subsequentes sobre a admissibilidade ou o mérito do caso em questão. O Regulamento do Tribunal está disponível em <https://www.echr.coe.int/rules-of-court> (consultado a 30-10-2025).

B. A apreciação do Tribunal – o artigo 8º da Convenção.⁵⁶

No caso *Darboe e Camara c. Itália*, o Tribunal abordou o artigo 8º numa outra dimensão, a da proteção da vida privada.

O TEDH explicita que o conceito de “vida privada” se trata de um conceito com larga amplitude, insuscetível de uma delimitação exaustiva, que abrange o direito ao desenvolvimento pessoal, bem como o direito a estabelecer e desenvolver relações com outras pessoas. Abrange a integridade pessoal e múltiplos aspetos da identidade da pessoa,⁵⁷ entre os quais a idade, que se consubstancia também como meio de identificação pessoal.⁵⁸

Talqualmente sucede na dimensão da proteção da vida familiar, neste contexto o âmbito de proteção do artigo 8º envolve para os Estados obrigações negativas de abstenção de interferências arbitrárias na reserva da vida privada, por um lado, e, por outro lado, obrigações positivas de promoção de condições aptas ao desenvolvimento pessoal.⁵⁹

O Tribunal sublinha, no contexto da migração e do asilo, o reconhecimento geral no quadro jurídico europeu da necessidade de proteção especial das crianças não acompanhadas requerentes de proteção internacional,⁶⁰ referenciando, em particular e entre outras, as disposições contidas nos artigos 23º e 24º, Diretiva 2013/33/UE, no artigo 25º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional,⁶¹ e os Princípios orientadores para um sistema de representação efetiva, a que alude, no Ponto III, da Recomendação CM/Rec(2019)11, do Comité de Ministros do Conselho da Europa.

O nível de proteção resultante do que conjuntamente contemplam os mencionados textos legais envolve o reconhecimento da importância primordial do superior interesse da criança e da validade do princípio da presunção de menoridade no que respeita a pessoas migrantes não

⁵⁶ No acórdão *Darboe e Camara c. Itália*, o Tribunal, para além do que se exporá no texto, apreciou também a compatibilidade da conduta das autoridades italianas com o artigo 3º, da Convenção (proibição da tortura e de tratamentos desumanos e degradantes). O Tribunal considerou a extrema vulnerabilidade de uma criança migrante ou requerente de asilo e a situação de carência de proteção múltipla que tal condição envolve (§173). O TEDH constatou (§§177-182) que o requerente, que se declarara menor de idade, foi alojado num centro de acolhimento de adultos, onde foi mantido por mais de quatro meses, em condições indignas (“Apesar da sua capacidade para 542 pessoas, o centro acomodava cerca de 1400 pessoas na ocasião da sua estadia. O dormitório de 360 m² alojava 250 adultos, que dormiam em beliches. (...) Faltava aquecimento adequado e água quente nas casas de banho. O número de casas de banho e bancos na cantina era insuficiente, as atividades educativas e recreativas eram precárias e havia apenas vinte e cinco funcionários. Além disso, circulavam facas, álcool e narcóticos no centro. Durante a sua estadia, ocorreram episódios de violência e prostituição” – cf. §§22-23). Tendo presentes as condições e a duração da detenção, o Tribunal concluiu que o requerente foi sujeito a tratamento desumano e degradante, declarando a violação do artigo 3º da Convenção.

⁵⁷ Cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §123.

⁵⁸ Cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §124.

⁵⁹ Cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §128.

⁶⁰ Cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §§132-138.

⁶¹ Cf. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 180/60, 29 de junho de 2013.

acompanhadas que se declaram menores de idade aquando da sua chegada à Europa.⁶² Envolve a informação imediata acerca dos direitos e garantias de que tais pessoas dispõem e a tomada, o mais rapidamente possível, de medidas visando a nomeação de um representante legal ou tutor, o acesso a um advogado e a participação informada no processo de determinação da idade.⁶³

O reconhecimento de direitos e a adoção das medidas de assistência decorrentes do complexo normativo de proteção dos direitos da criança deve ocorrer a partir do momento em que uma pessoa é identificada como criança,⁶⁴ pelo que, perante dúvidas, assume primordial importância o princípio da presunção de menoridade, por um lado, e, por outro, a adoção, com todas as garantias exigíveis, de procedimentos de avaliação da idade.⁶⁵ O primeiro direito de uma criança em contexto de migração e de asilo é, assim, o direito ao reconhecimento, ainda que presumido, dessa sua condição.

No caso *Darboe e Camara c. Itália*, o Tribunal questionou-se sobre se os direitos processuais do requerente, decorrentes do seu estatuto de pessoa menor de idade não acompanhada que solicitou proteção internacional, foram devidamente respeitados. No que concerne à sua representação legal, o Tribunal constatou que não lhe foi prontamente nomeado representante legal (o que só ocorreu sete meses após a sua entrada em território italiano), inviabilizando que pudesse apresentar requerimento de asilo com prontidão. Não lhe foi prestada informação sobre o resultado de requerimento de nomeação de representante legal, uma vez apresentado, nem lhe foram reconhecidos quaisquer direitos enquanto pessoa menor de idade não acompanhada requerente de asilo (quando finalmente lhe foi nomeado um advogado). No que respeita à informação adequada acerca do procedimento de determinação de idade, o Tribunal constatou que nenhuma informação lhe foi prestada acerca da natureza do procedimento médico utilizado e suas possíveis consequências, não lhe tendo sido notificado o correspondente relatório médico, nem tendo sido proferida qualquer decisão administrativa ou judicial acerca da idade

⁶² Cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §§139-141. O Conselho da Europa, através do Comité de Ministros, veio a adotar, no final do ano de 2022, a Recomendação CM/Rec(2022)22, sobre Princípios e orientações em matéria de direitos humanos relativos a procedimentos de avaliação da idade no contexto da migração (disponível em <https://rm.coe.int/cm-rec-2022-22-and-explanatory-memorandum-on-human-rights-principles-a/1680ab501f>, consultada a 30-10-2025). Esta Recomendação, no Princípio 2 (explicitado nos pontos 22 a 25 do Anexo), estabelece que os Estados devem garantir que uma pessoa submetida a procedimento de avaliação da idade seja considerada uma criança, a menos se, e até que, tal procedimento venha a determinar o contrário. Tal princípio envolve a necessidade de uma pessoa dever ser considerada criança perante dúvidas razoáveis que se mantenham após a conclusão do procedimento de avaliação da idade. Além disso, estabelece-se que a margem de erro deve ser aplicada a favor da criança. O TEDH já teve, entretanto, a oportunidade de reconhecer, com base, a par de outros instrumentos, na Recomendação em apreço, “a importância primordial do interesse superior da criança e do princípio da presunção de menoridade aplicável às crianças migrantes não acompanhadas que chegam ao território europeu” – cf. *A.C. c. França* (15457/20), 16-01-2025, §169.

⁶³ “(...) [A] obrigação positiva dos Estados nos termos do artigo 8º da Convenção inclui o dever das autoridades competentes de examinar com celeridade o pedido de asilo de uma pessoa, a fim de garantir que a sua situação de insegurança e incerteza seja tão breve quanto possível” (cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §122).

⁶⁴ Cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §125.

⁶⁵ Cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §124.

determinada, especificamente que concluiu que o recorrente tinha atingido a maioridade, o que impossibilitou a impugnação judicial do posicionamento adotado pelas autoridades.⁶⁶

O Tribunal, face a esta realidade, ponderando, de uma parte, o interesse do Estado em impedir tentativas de violação das regras de imigração e, de outra parte, a exigência de o Estado garantir às crianças estrangeiras, especialmente se não acompanhadas, a proteção que o seu estatuto justifica,⁶⁷ concluiu que o Estado italiano não logrou satisfatoriamente proteger os direitos do requerente.

Em primeiro lugar, o Tribunal constatou que as autoridades italianas não aplicaram o princípio de presunção de menoridade. Tratando-se de um elemento inerente à proteção do direito ao respeito pela vida privada de um estrangeiro não acompanhado que declara ser menor de idade, o reconhecimento, ainda que presumido, da condição de menoridade é o pressuposto para a proteção e assistência que a mesma envolve. No caso, não presumindo, como deviam, que o requerente se tratava de pessoa menor de idade, as autoridades italianas não consideraram sequer a hipótese de o colocar num centro especializado ou adequado a crianças e jovens ou junto de família de acolhimento. Ao invés, o requerente foi colocado num centro de acolhimento de adultos durante mais de quatro meses, circunstância que o Tribunal considerou ter afetado o direito do requerente ao desenvolvimento pessoal e ao estabelecimento e desenvolvimento de relações com os outros.⁶⁸

Acresce que, dada a importância que no caso assumiu o procedimento de determinação da idade, deveriam as autoridades nacionais ter assegurado as garantias processuais decorrentes da presunção de menoridade de que deveria ter beneficiado o requerente, onde se inclui o direito à nomeação de um representante legal, o direito de assistência por advogado e o direito a uma participação informada no procedimento.⁶⁹ O Tribunal constatou que o requerente não beneficiou das garantias processuais mínimas: não lhe foi nomeado representante legal, não teve acesso a um advogado, nem foram criadas condições para que beneficiasse de uma participação informada no processo de determinação da idade.

As autoridades italianas, concluiu o Tribunal, não atuaram com diligência razoável, não cumprindo a obrigação positiva de garantir o direito do requerente ao respeito da sua vida privada, circunstância que determinou a declaração de violação do artigo 8º da Convenção.

5. Notas conclusivas

Os acórdãos *Popov c. França* e *Darboe e Camara c. Itália* refletem o modo como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem vindo a avaliar a ação dos Estados em relação a crianças em situação de migração ou de asilo.

⁶⁶ No que antecede, cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §§ 142-150.

⁶⁷ Cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §152.

⁶⁸ Cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §§139, 153 e 156.

⁶⁹ Cf. *Darboe e Camara c. Itália*, §§154-155.

Decorem de tais decisões parâmetros analíticos que transversalmente o Tribunal invoca como fundamentação das linhas jurisprudenciais adotadas: a criança migrante ou requerente de asilo como pessoa em situação de extrema vulnerabilidade e o superior interesse da criança como elemento primordial das decisões que respeitem à sua situação.

Resultam dali igualmente, critérios de avaliação de que se destacam a necessidade de os Estados garantirem a instalação de crianças em contexto de migração ou de asilo (acompanhadas, não acompanhadas ou separadas) em condições adequadas e com padrões de dignidade em função das suas particulares necessidades e a obrigação de ser prontamente providenciado à criança representante legal, de serem asseguradas garantias processuais aptas a dar resposta às suas necessidades específicas e de ser envidado esforço objetivo de respeito pela unidade familiar e pelo direito ao desenvolvimento pessoal e à privacidade.

Como se afirmou *supra*, Portugal não tem histórico de queixas apresentadas no Tribunal envolvendo crianças em contexto de migração ou de asilo que lhe hajam sido comunicados para contestar. Contudo, a atuação das autoridades portuguesas neste âmbito não se mostra isenta de crítica. Na sua observação e análise da realidade dos centros de instalação temporária e de espaços equiparados a centros de instalação temporária, o Mecanismo Nacional de Prevenção, no ano de 2023, identificou um conjunto de práticas passíveis de convocar as normas convencionais que se analisaram.⁷⁰

A “detenção de menores, inclusive não acompanhados, no EECIT-L [Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária do Aeroporto de Lisboa], ao longo de vários dias, tendo um caso atingido um período de nove dias”, e a “instalação de cidadãos estrangeiros [requerentes de pedido de proteção internacional] na zona de entrevistas e na zona de embarque internacional” convocam as considerações tecidas pelo Tribunal a propósito dos direitos consagrados no artigo 3º, no artigo 5º, n.º 1, alínea f), e no artigo 8º, da Convenção, nos acórdãos *Popov c. França e Darboe e Camara c. Itália*.⁷¹

A prática observada de “[detenção] automática, sem ponderação individual de medidas alternativas” e de “comunicações (...) ao juízo de pequena instância criminal para validação da detenção [sem enunciação de] elementos factuais relevantes para auxiliarem o juiz na ponderação da necessidade de detenção, nomeadamente os factos indiciadores de risco de fuga, de perigo para a segurança nacional ou para a saúde pública bem como de ineficácia de outras medidas alternativas menos coercivas”, inviabilizadora de uma avaliação individualizada, remete para a jurisprudência resultante do acórdão *Popov c. França*, em particular, a que respeita ao artigo 5º, n.º 1, alínea f), e n.º 4, e ao artigo 8º, da Convenção.

⁷⁰ Cf., no que se segue, Mecanismo Nacional de Prevenção, *Relatório à Assembleia da República – 2023*, pp. 47-56, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-mecanismo-nacional-de-prevencao/> (consultado a 30-10-2025).

⁷¹ A situação respeitante à instalação de pessoas em contexto de migração e asilo na área de trânsito do aeroporto convoca, ainda, o acórdão *Z.A. e Outros c. Rússia* [GC] (61411/15), 21-11-2019, que se pronunciou sobre uma queixa relativa à detenção de quatro pessoas na zona de trânsito de um aeroporto de Moscovo, enquanto aguardavam a análise dos seus pedidos de asilo. A queixa invoca que a detenção foi ilegal e que as condições em que a mesma se desenrolou e revelaram desadequadas e, portanto, violação pelas autoridades russas, dos artigos 5º, n.º 1, e 3º, da Convenção.

O reporte de “cidadãos estrangeiros que não conheciam ou não compreendiam a sua situação jurídica”, de falhas quanto “à comunicação e exercício do direito de assistência jurídica” e quanto “à comunicação dos direitos e deveres dos requerentes de pedido de proteção internacional” convocam o acórdão *Darboe e Camara c. Itália* e a análise ali empreendida a propósito do artigo 8º, da Convenção.

Entretanto, o Mecanismo Nacional de Prevenção apresentou o seu relatório relativo ao ano de 2024.⁷² Registando-se evolução em relação a 2023,⁷³ mantém-se, contudo, o reporte de situações passíveis de convocar a jurisprudência do Tribunal que se analisou e as normas convencionais que a suportam:⁷⁴ a detenção de “menores acompanhados por períodos longos, inclusive na zona de entrevistas ou de embarques” (crianças com idades compreendidas entre os 5 e os 17 anos de idade e por períodos entre 7 e 31 noites), “processos em que, apesar de a PSP ter concluído expressamente que não existia nenhum dos fundamentos legais para a manutenção da detenção, o Tribunal ordenou a manutenção da detenção, sem explicitar os motivos da decisão”, “queixas relativamente ao desconhecimento ou incompreensão dos detidos acerca da sua situação processual (...)” e falhas “na comunicação do direito a assistência jurídica e (...) na comunicação dos direitos e deveres dos requerentes de pedido de proteção internacional”.

A relevância, no plano nacional, da jurisprudência do Tribunal em matéria de crianças em contexto de migração e asilo mostra-se, pelo exposto, evidente.

É pressuposto do sistema europeu de proteção dos direitos humanos a existência, na ordem jurídica interna nacional de cada um dos Estados, de um meio efetivo e eficaz para responder a possíveis violações das disposições convencionais.⁷⁵ O “mecanismo de proteção estabelecido pela Convenção é subsidiário dos sistemas nacionais de salvaguarda dos direitos humanos”.⁷⁶

A montante importa ajustar as práticas das autoridades nesta matéria aos parâmetros jurisprudenciais estabelecidos pelo Tribunal na sua aplicação exegética das disposições convencionais convocáveis. Nunca é demais sublinhar que, nos termos do artigo 8º, n.º 2, da Constituição, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos tem plena e integral vigência na ordem jurídica interna portuguesa.

⁷² *Relatório à Assembleia da República – 2024*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2024-mecanismo-nacional-de-prevencao/> (consultado a 30-10-2025).

⁷³ O Mecanismo Nacional de Prevenção assinala, por exemplo, a circunstância de não terem sido em 2024 detetados casos de crianças não acompanhadas a pernoitar nas zonas de embarque do aeroporto, tendo sido as mesmas prontamente encaminhadas para instituições de acolhimento de crianças e jovens.

⁷⁴ Cf. Mecanismo Nacional de Prevenção, *Relatório*, cit., pp. 47-62.

⁷⁵ O artigo 13º, da Convenção dispõe, com efeito, que “[qualquer] pessoa cujos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção tiverem sido violados tem direito a recurso perante uma instância nacional (...)”.

⁷⁶ Cf. *Akdivar e Outros c. Turquia* [GC] (21893/93), 16-09-1996, §65.

Apresentação *Power Point*

Imigração e
asilo:
a jurisprudência
do Tribunal
Europeu dos
Direitos
Humanos

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



Imigração e
asilo:
a jurisprudência
do Tribunal
Europeu dos
Direitos
Humanos



Imigração e asilo – jurisprudência do TEDH

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS HUMANOS (TEDH)

- **Conselho da Europa (CoE)**
 - Convenção para a Promoção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (Roma, 1950) – **Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)**
 - órgãos próprios
 - 46 Estados Membros
 - **MISSÃO:** promoção da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito

Imigração e asilo – jurisprudência do TEDH

- **CEDH contém poucas previsões específicas relativas a pessoas migrantes ou requerentes de proteção internacional / estrangeiros:**
 - art. 5º, n.º 1, al. f) – garantia do direito à liberdade e segurança
 - art. 4º, Protocolo n.º 4 – expulsão coletiva de estrangeiros
 - art. 1º, Protocolo n.º 7 – garantias processuais em caso de expulsão de estrangeiros
- **CEDH não contém previsões específicas relativas aos direitos da criança**
 - art. 1º – “a qualquer pessoa”
 - **referências** à particular situação das **crianças** em algumas normas da Convenção:
 - artigo 5º, n.º 1, alínea d) – garantia do direito à liberdade e segurança
 - artigo 6º, n.º 1 – garantia do direito a um processo equitativo
 - artigo 2º, Protocolo n.º 1 – direito à instrução

Imigração e asilo – jurisprudência do TEDH

- *Tyrer c. Reino Unido* (dec.), n.º 5856/72, de 25 abril 1978, §31:
 - Convenção enquanto “**instrumento vivo**”, que deve ser interpretado à luz das condições de vida atuais
 - interpretação e aplicação da Convenção influenciadas por desenvolvimentos e pelos **parâmetros normativos comumente aceites**
- densificação dos preceitos da CEDH através de **referentes axiológicos interpretativos de outros instrumentos e instâncias internacionais**:
 - Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989)
 - Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ONU, 1990)
 - Diretiva 2008/115/CE (16-12-2008) – regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular
 - Diretiva 2013/33/UE (26-06-2013) – acolhimento dos requerentes de proteção internacional

Imigração e asilo – jurisprudência do TEDH

- este processo conduziu à **incorporação na jurisprudência do TEDH**:
 - **criança** migrante ou requerente de proteção internacional enquanto pessoa em **situação de extrema vulnerabilidade**, o que constitui **fator decisivo** que deve nortear a atuação das autoridades
 - princípio de que o **superior interesse da criança** deve operar enquanto **fator primordial** a considerar-se nas decisões que respeitem à situação ou que envolvam crianças
 - princípio do **respeito pela unidade familiar**, enquanto **finalidade** a nortear as providências adotadas pelas autoridades dos Estados **em situações de ingerência na vida familiar**

Imigração e asilo – jurisprudência do TEDH

- acervo jurisprudencial do TEDH veio a influenciar posicionamentos adotados pelo CoE em matéria de imigração e asilo, no que respeita à situação particular das crianças:
 - **Diretrizes sobre a justiça adaptada às crianças (2010)**
 - **Recomendação CM/Rec(2019)4 – apoio a jovens refugiados/as na transição para a vida adulta**
 - **Recomendação CM/Rec(2019)11 – representação legal efetiva de crianças não acompanhadas e separadas no contexto da migração**
 - **Recomendação CM/Rec(2022)22 – princípios e diretrizes em matéria de direitos humanos relativos a procedimentos de determinação de idade em contexto de migração**

Imigração e asilo – jurisprudência do TEDH

- art. 3º CEDH
 - condições de detenção
- art. 5º CEDH
 - privação da liberdade
- art. 8º CEDH
 - vida familiar e vida privada



***Popov c. França, n.ºs 39472/07 e 38474/07,
de 12-01-2012***

Popov. c. França

FACTOS

- casal nacional do Cazaquistão (e dois filhos já nascidos em França) entraram em França em 2002
- pedido de proteção internacional (perseguição étnica e religiosa) e de autorização de residência negados
- em agosto de 2007: detenção dos pais e filhos (cinco meses e três anos de idade) – colocação num hotel sob detenção – encaminhamento para aeroporto para afastamento para o Cazaquistão – cancelamento do voo – colocação dos queixosos e filhos num centro de detenção específico para acolhimento de famílias
- detenção por duas semanas – nova condução ao aeroporto para afastamento – embarque não ocorreu por factos não imputáveis aos queixosos – libertação
- 2009: concessão de estatuto de refugiados que os queixosos haviam requerido antes da sua detenção – as diligências efetuadas pelas autoridades francesas junto das autoridades do Cazaquistão ignoraram a confidencialidade dos pedidos de asilo – regresso ao Cazaquistão perigoso para os requerentes



Popov c. França

A análise e decisão do TEDH

Popov c. França

- **art. 3º CEDH**

“Ninguém pode ser submetido a torturas, nem a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.”

- **sem exceções:**

- **proibição absoluta** de submissão a tortura e a penas ou tratamentos desumanos ou degradantes
- norma consagra **um dos valores mais fundamentais** das sociedades democráticas que compõem o CoE – *Mubilanzila, Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica* (n.º 13178/03), 12-10-2006, §48.

- exigência de um **limiar mínimo de gravidade** (*Mubilanzila*, §48), avaliado em função das circunstâncias do caso, nomeadamente:

- 1) condições materiais
- 2) condições pessoais da vítima: o sexo, a idade e o estado de saúde
- 3) as consequências físicas ou psicológicas
- 4) duração do tratamento

Popov c. França

- **art. 3º CEDH**

- crianças – Tribunal convoca o **art. 37º CDC (§90)**:
 - **proibição** de submissão de crianças a **penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes** [al. a)]

 - **garantia** de tratamento da criança com a **humanidade e o respeito devidos à dignidade da pessoa humana** e de forma **consentânea** com as **necessidades das pessoas da sua idade** (separação dos adultos, salvo se o seu superior interesse o desaconselhe, e o direito de manter contacto com a sua família, salvo em circunstâncias excepcionais) [al. c)]

Popov c. França

- **art. 3º CEDH**
- crianças, **acompanhadas ou não, detidas** em instalações temporárias visando o seu afastamento (§90):
 - **grau de precariedade das condições de detenção** – suscetibilidade de atentar contra a essência da dignidade humana
 - **em si mesmas** consideradas, independentemente da duração da detenção, podem configurar **tratamento degradante**, em violação do artigo 3º da CEDH
- crianças **acompanhadas** durante o período de **detenção** (§91):
 - a condição de criança acompanhada **não isenta as autoridades** da obrigação positiva que decorre do art. 3º de **proteger a criança** e tomar todas as medidas adequadas nesse sentido

Popov c. França

- **art. 3º CEDH**

 - EXTREMA VULNERABILIDADE DA CRIANÇA (§91)

- **fator decisivo** que deve nortear a atuação das autoridades
- **precedência** deste fator em relação a qualquer consideração que possa resultar do estatuto da criança de migrante ou requerente de asilo:
 - **carência de proteção múltipla:**
 - necessidades **específicas** decorrentes da sua **condição de criança** – da sua idade, da sua maturidade, da sua falta de autonomia
 - mas também da sua condição de **requerente de asilo ou de migrante**
 - **Diretriz 22**, Diretrizes sobre a justiça adaptada às crianças
 - art. 22º, n.º 1 CDC
 - art. 11º, n.º 2, Diretiva de Acolhimento
 - art. 17º, n.º 3, Diretiva do Regresso

Popov c. França

- **art. 3º CEDH**
- **NO CASO** – fatores objeto de avaliação pelo TEDH:
- 1) condições do **espaço**:
 - sem profissionais com formação específica no domínio da educação
 - sem camas, equipamentos ou atividades adaptadas/dirigidas a crianças
 - pátio com 20 m², cimentado, vedado e coberto com redes
 - sobrelotação do espaço – falta de privacidade
 - deterioração do espaço
- 2) condições **personais**:
 - constante receio de deportação – forte presença policial
 - tensão constante e aguda entre detidos – insegurança
 - ambiente hostil às crianças com consequências prejudiciais

Popov c. França

- **art. 3º CEDH**
 - NO CASO – fatores objeto de avaliação pelo TEDH:
 - 3) ambiente tenso – insegurança – receio – hostilidade do espaço e ambiente
- ↓
- condições de detenção **manifestamente desadequadas** à sua idade e **potenciadoras de trauma** (§102)
- ↓
- condições de detenção **acentuaram a especial vulnerabilidade** em que já se encontravam em função da sua **condição de crianças** (um bebê e uma menina de 3 anos) e de **crianças migrantes**

Popov c. França

- **art. 3º CEDH**
- NO CASO – fatores objeto de avaliação pelo TEDH:
- **4) duração da detenção:**
 - ComDC – Comentário Geral n.º 23(2017)
 - “(...) os diferentes textos internacionais recomendam que as autoridades devem colocar em prática todos os meios necessários para limitar, na medida do possível, a duração da detenção das crianças.” (§98)
 - 37º, al. b), CDC
 - art. 11º, n.º 2, Diretiva de Acolhimento
 - art. 17º, n.º 1, Diretiva de Regresso
 - Diretriz 19, Diretrizes sobre a justiça adaptada às crianças
 - **detenção não deve exceder a duração** que se revele **razoavelmente necessária** para **atingir o objetivo** visado

Popov c. França

- **art. 5º CEDH – art. 5º, n.º 1, al. f)**

“1. Toda a pessoa tem direito à liberdade e segurança. Ninguém pode ser privado da sua liberdade, salvo nos casos seguintes e de acordo com o procedimento legal:

f) Se se tratar de prisão ou detenção legal de uma pessoa para lhe impedir a entrada ilegal no território ou contra a qual está em curso um processo de expulsão ou de extradição.”

- **REGRA GERAL – todas as pessoas têm direito à liberdade**

- **EXCEÇÕES:**

- al. f) – admite que os Estados **controlem a liberdade de estrangeiros num contexto de controlo de imigração**

- os Estados gozam de um “inegável direito soberano de controlar a entrada e a residência de estrangeiros no seu território” (§117)

Popov c. França

- art. 5º, n.º 1, al. f)

REQUISITOS DE COMPATIBILIDADE

- 1) requisito da **legalidade** – previsão legal da detenção com essa finalidade (§118)
 - **conformidade** da detenção com os **pressupostos** substantivos e processuais da **lei nacional aplicável**
 - **conformidade** da detenção também com as **finalidades estabelecidas nas exceções previstas no art. 5º CEDH** (art. 8º CRP)
 - a garantia de que a privação da liberdade visa um destes propósitos assegura a **não arbitrariedade da detenção** – *Aerts c. Bélgica* (25357/94), 30-07-1998, §46

Popov c. França

- **art. 5º, n.º 1, al. f)**
 - **2) compatibilidade** com uma das finalidades do **art. 5º/1/f)** (§116):
 - a ocorrência da detenção na **pendência de procedimento** com vista a **impedir a entrada ilegal** ou à **aplicação de medida de afastamento**
 - a detenção ser efetuada para **efeitos de execução dessa medida**
 - privação da liberdade é apenas justificada ao abrigo da al. f) **se e enquanto o procedimento visando o afastamento estiver em curso**
 - **3) legalidade** da detenção envolve que o **local e condições da detenção se revelem adequados à finalidade/pressuposto** que fundou a privação de liberdade (*Aerts c. Bélgica*, §46)
 - **4) a duração** da detenção deve cingir-se **ao tempo razoavelmente necessário para alcançar a finalidade** com a mesma prosseguida (§118)

Popov c. França

- **art. 5º, n.º 1, al. f)**
- o TEDH exige estes requisitos de compatibilidade em relação à detenção de uma criança
 - conformidade entre detenção e lei nacional e CEDH
 - concomitância entre detenção e procedimento
 - compatibilidade do local e condições da detenção com as finalidades
 - duração da detenção estritamente necessária à prossecução das finalidades
- **nexo particular entre a detenção de uma criança migrante e as condições em que esta é executada:**
 - manutenção de uma criança em instalações de alojamento não adequadas à sua idade e condição – possibilidade de desde logo colocar em causa a legalidade da detenção – pode configurar um atentado ao direito à liberdade por não respeitar os pressupostos elencados no art. 5º, n.º 1, al. f) CEDH

Popov c. França

- art. 5º, n.º 1, al. f)
- detenção de uma criança deve ser **uma medida de *ultima ratio***:
 - “o **confinamento de crianças** migrantes num centro de detenção **deve ser evitado** e (...) apenas a **colocação por um curto período em condições adequadas** pode ser considerada compatível com o artigo 5.º, n.º 1, da Convenção, desde que as autoridades nacionais logrem **demonstrar que só recorreram a esta medida depois de terem verificado** [em concreto] que **nenhuma outra que envolvesse uma restrição menor da liberdade poderia ser aplicada**” – *M.H e Outros c. Croácia* (n.ºs 5670/18 e 43115/18), 18-11-2021, §237
 - 37º, al. b), CDC
 - art. 11º, n.º 2, Diretiva de Acolhimento
 - art. 17º, n.º 1, Diretiva de Regresso
 - Diretriz 19, Diretrizes sobre a justiça adaptada às crianças

Popov c. França

- **art. 5º, n.º 1, al. f)**
- **NO CASO (§119):**
 - família detida num centro de instalação em razão da sua presença irregular em França
 - **instalações não adaptadas à extrema vulnerabilidade das crianças**
 - apesar de acompanhadas pelos pais
 - **situação das crianças não foi considerada pelas autoridades**
 - **não foi ponderada uma medida alternativa à detenção das crianças e da sua família – não avaliada em concreto a natureza de *ultima ratio* da solução detentiva adotada**
 - França não protegeu suficientemente o seu direito à liberdade – **violação do art. 5º da CEDH**

Popov c. França

- **art. 5º, n.º 4**

“4. Qualquer pessoa privada da sua liberdade por prisão ou detenção tem direito a recorrer a um tribunal, a fim de que este se pronuncie, em curto prazo de tempo, sobre a legalidade da sua detenção e ordene a sua libertação, se a detenção for ilegal.”

- noção de **legalidade** – corresponde àquela a que alude o art. 5º/1(§122):

- apreciação judicial da detenção:

- **exigências e requisitos do direito interno**

- **princípios consagrados na CEDH e finalidades estabelecidas nas exceções elencadas no art. 5º n.º 1**

- apreciação judicial **abrangente e efetiva**

Popov c. França

- art. 5º, n.º 4
- no caso (§124):
 - a lei francesa não previa a possibilidade de colocação de crianças sob “detenção administrativa”
 - não existiu um ato decisório que determinasse a detenção das crianças – **não existiu um ato decisório que pudesse ser contestado em tribunal nem que pudesse ser reapreciado à luz dos critérios de legalidade** a que alude o art. 5º/4
 - crianças que acompanharam os pais para situação de detenção (e que, por essa razão, são também detidas) encontraram-se num **vácuo jurídico**, não dispondo de meios, disponíveis para os adultos, como os seus pais, que possibilitassem a apreciação judicial da sua situação
 - **violação do artigo 5º, n.º 4 da CEDH**

Popov c. França

- **art. 8º**

“1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.

2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.”

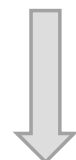
- âmbito de proteção (§133):

- **proteção contra ações ou ingerências arbitrárias** das autoridades públicas
- **obrigação de os Estados** atuarem de modo a “**proporcionar às pessoas uma vida familiar normal**”

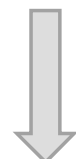
- a fruição mútua da companhia de pais e filhos – elemento fundamental da vida familiar (§134)

Popov c. França

- **art. 8º**
- a manutenção da união familiar pode não ser garantia de respeito pelo direito à vida familiar



- **condições em que essa unidade familiar é vivenciada:**
 - colocação da família num centro de detenção, durante quinze dias
 - submissão dos seus membros a condições de vida próprias de situação de privação de liberdade



- pode ser considerado como uma **ingerência no exercício efetivo da sua vida familiar**

Popov c. França

- **art. 8º**

- ingerência **configurará uma violação do art. 8º**, a não ser que se revele justificada pelo disposto no n.º 2:
 - 1) se estiver **“em conformidade com a lei”**

 - 2) se **prosseguir um ou mais dos objetivos** ali enunciados

 - 3) se se revelar **“necessária numa sociedade democrática”** para a realização do objetivo ou objetivos a que se propõe

Popov c. França

- **art. 8º**
- no contexto da imigração e asilo (§§136-140):
 - 1) existência de base legal – uma **norma** que prescreva a **possibilidade de detenção de estrangeiros** em contexto de migração **para efeitos de afastamento ou expulsão**
 - 2) objetivo prosseguido – contexto de **prevenção de imigração ilegal e de controlo de entradas e permanência de estrangeiros** – interesses legítimos à luz do art. 8º, n.º 2
 - 3) necessidade da ingerência numa sociedade democrática:
 - **justificada por uma “necessidade social imperiosa”** (“*pressing social need*”)
 - **proporcional** ao fim legítimo prosseguido

Popov c. França

- art. 8º
- no contexto da imigração e asilo (§§136-140):
 - 3) necessária numa sociedade democrática:
 - justificada por uma “**necessidade social imperiosa**” (“*pressing social need*”)
 - **proporcional** ao fim legítimo prosseguido

JUSTA COMPOSIÇÃO DO CONFLITO ENTRE

interesse das pessoas visadas



interesse da sociedade no seu todo

↓
proteção dos direitos fundamentais

↓
**limitações impostas pela política
de imigração de um Estado**

Popov c. França

- **art. 8º**
- compatibilização destes interesses?
 - comandos que emergem do direito internacional/UE em matéria de garantia dos direitos humanos
 - envolvimento de crianças em contexto de migração e asilo:
 - art. 3º, n.º 1 CDC
 - art. 24º, n.º 2, CDFUE
 - art.s 23º, Diretiva de Acolhimento
 - art. 17º, n.º 5, Diretiva de Retorno
 - Princípio B.1, Diretrizes sobre a justiça adaptada às crianças

Popov c. França

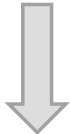
- **art. 8º**
- compatibilização destes interesses?
- **SUPERIOR INTERESSE DA CRIANÇA** – consideração **primordial** para os Estados **em todas as questões** que digam respeito às crianças, incluindo as **crianças refugiadas, requerentes de asilo e migrantes** (§140):

“Decorre da jurisprudência do Tribunal que, em matéria de relações familiares, as autoridades devem, na sua apreciação, ter em conta o superior interesse da criança. (...) [O] Tribunal assinala que existe atualmente um amplo consenso, incluindo no direito internacional, a favor da ideia de que, **em todas as decisões relativas a crianças, o seu interesse superior deve ser primordial.**”

Popov c. França

- **art. 8º**
 - compatibilização destes interesses – **superior interesse da criança**
 - **não se satisfaz** com a mera manutenção da unidade familiar – art. 9º CDC
 - **exige** a tomada de **todas as medidas necessárias** para garantir com efetividade o direito ao desenvolvimento da vida familiar
- ↓
- **limitar na medida máxima a detenção de famílias acompanhadas por crianças**
-
- **justa composição do conflito passa por:**
 - necessidade de serem **consideradas todas as alternativas à detenção** no caso de crianças que acompanham os seus pais
 - solução de privação de liberdade apenas se **não houver outro meio de manter a família unida**

Popov c. França

- **art. 8º**
- **NO CASO (§§145-146):**
 - requerentes não apresentavam risco de se subtraírem à execução da medida de afastamento
 - **não se encontra no caso uma “necessidade social imperiosa”** que justificasse a sua privação de liberdade
 - **não existiu**, por parte das autoridades, qualquer consideração sobre **soluções alternativas à detenção**
 - não existiu esforço para executar a medida de afastamento o mais rapidamente possível e, desse modo, limitar o tempo despendido pela família em detenção
- interferência desproporcional com o direito ao respeito pela vida familiar – **violação do art. 8º da CEDH**



Darboe e Camara c. Itália, n.º 5797/17,
de 21-07-2022

Darboe e Camara c. Itália

FACTOS

- requerente, nacional da Guiné, chegou, sozinho, a Itália em junho de 2016
- declarou, à chegada, ser menor de idade e a sua intenção de requerer asilo
- foi inicialmente colocado num centro para menores estrangeiros não acompanhados, mas posteriormente transferido para um centro de acolhimento de adultos, em situação de sobrelotação, sem instalações adequadas e sem acesso a cuidados de saúde
- não foi providenciada pelas autoridades italianas qualquer informação acerca dos procedimentos para iniciar o procedimento de concessão de asilo, nem foi iniciado, em seu nome, qualquer processo de concessão de proteção internacional
- foi sujeito a um exame médico para determinar a sua idade, através do qual foi concluído que o requerente se tratava de um adulto com dezoito anos

Darboe e Camara c. Itália

FACTOS

- depois de ter acesso a um advogado, que lhe prestou assistência, o requerente apresentou prontamente um pedido ao tribunal para obter a nomeação de um representante legal e o reconhecimento dos seus direitos enquanto requerente de asilo menor não acompanhado
- não foi informado acerca do decurso do processo ou do resultado do seu requerimento
- permaneceu durante 4 meses no centro de acolhimento de adultos, tendo sido transferido para um centro para crianças na sequência de um procedimento desenvolvido ao abrigo do art. 39º do Regulamento do TEDH



Darboe e Camara c. Itália
A análise e decisão do TEDH

Darboe e Camara c. Itália

- **ARTIGO 3º**
- proibição da tortura, tratamentos desumanos e degradantes
- extrema vulnerabilidade de uma criança como fator decisivo (§173)
 - carência de proteção múltipla
 - necessidades específicas decorrentes da sua idade, da sua falta de autonomia
 - mas também da sua condição de requerente de asilo ou de migrante
- **NO CASO (§§177 – 182):**
 - apesar de **se ter declarado menor**, o requerente foi alojado num **centro de acolhimento de adultos**, onde foi mantido por mais de **quatro meses**
 - instalações sobrelotadas, com um número insuficiente de pessoal e com dificuldades de acesso aos cuidados médicos
 - duração e as condições da estadia no centro de acolhimento – requerente foi sujeito a tratamento desumano e degradante – **violação do artigo 3º CEDH**

Darboe e Camara c. Itália

- **ARTIGO 8º**


“1. Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.

2. Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem-estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.”

- **proteção da vida privada (§123):**

- conceito amplo de “vida privada”
 - direito ao desenvolvimento pessoal
 - direito a estabelecer e desenvolver relações com outras pessoas

Darboe e Camara c. Itália

- **ARTIGO 8º**
 - **vida privada** – inclui múltiplos aspetos da identidade da pessoa
 - a idade de uma pessoa é um meio de identificação pessoal (§124)**
 - **num contexto da migração:**
 - **reconhecimento de direitos e a adoção das medidas de assistência** decorrentes da complexo normativo de proteção dos direitos da criança ocorre **a partir do momento em que esta é identificada como criança**
- 
- **essencialidade do procedimento** de avaliação da idade de um indivíduo que alega ser menor e das **garantias processuais** que lhe devem estar associadas

Darboe e Camara c. Itália

- **ARTIGO 8º**
- âmbito de proteção (§128):
 - **obrigações negativas de abstenção** de interferências arbitrárias na reserva da vida privada
 - **obrigações positivas de promoção** de condições aptas ao desenvolvimento pessoal
- reconhecimento geral no quadro jurídico aplicável da **necessidade de proteção especial das pessoas menores de idade não acompanhadas** requerentes de proteção internacional (§§132-141):
 - art.s 23º e 24º, Diretiva de Acolhimento
 - Princípios orientadores de um sistema de representação eficaz – ponto III da Recomendação CM/Rec(2019)11

Darboe e Camara c. Itália

- **ARTIGO 8º**
- proteção decorrente dos textos legais:
 - envolve o reconhecimento (§139):
 - importância primordial **do superior interesse da criança**
 - princípio da **presunção de menoridade** no que respeita a pessoas migrantes não acompanhadas que se declaram menores de idade aquando da sua chegada à Europa
 - Recomendação CM/Rec(2022)22, Princípios e orientações em matéria de direitos humanos relativos à avaliação da idade no contexto da migração (Princípio 2)
 - envolve a garantia de (§141):
 - **nomeação de um representante legal ou tutor**
 - acesso a um **advogado**
 - **participação informada** no processo de determinação da idade

Darboe e Camara c. Itália

- **ARTIGO 8º**
- **NO CASO** – questionável se os direitos processuais do requerente, decorrentes do seu estatuto de menor não acompanhado que solicitou proteção internacional, foram devidamente respeitados, em duas diferentes vertentes:
 - representação legal
 - não disponibilização pronta de representante legal (7 meses) – impedimento de requerer asilo prontamente
 - sem informação sobre o resultado de requerimento de nomeação de representante legal
 - informação adequada acerca do procedimento de determinação de idade
 - sem informação sobre o tipo de procedimento médico e possíveis consequências
 - o relatório médico correspondente não foi notificado
 - não foi proferida qualquer decisão administrativa ou judicial acerca da idade determinada

Darboe e Camara c. Itália

- **ARTIGO 8º**

- composição de interesses em causa (§152):
 - o interesse dos Estados em **impedir tentativas de contornar as regras de imigração**

 - VS.


 - a obrigatoriedade de **garantir às crianças estrangeiras**, especialmente se não acompanhadas, a **proteção que o seu estatuto justifica**

- TEDH concluiu que o Estado italiano não logrou dar resposta satisfatória

Darboe e Camara c. Itália

- **ARTIGO 8º**
- não aplicação do **princípio de presunção de menoridade** (§139)
 - **elemento inerente à proteção do direito ao respeito pela vida privada** de um estrangeiro não acompanhado que declara ser menor de idade (§153)
 - o reconhecimento, ainda que presumido, da condição de menoridade **é o pressuposto para a proteção e assistência que a mesma envolve:**
 - colocação num centro especializado ou adequado a crianças e jovens ou junto de família de acolhimento não foi sequer considerada
 - VS.
 - colocação num centro de acolhimento de adultos durante mais de quatro meses – **afetou o direito do requerente ao desenvolvimento pessoal e a estabelecer e desenvolver relações com os outros**

Darboe e Camara c. Itália

- **ARTIGO 8º**
 - **procedimento de determinação da idade** deve ser acompanhado de **garantias processuais suficientes** (§154-155)
 - o requerente **não beneficiou** das garantias processuais mínimas:
 - nomeação de **um representante legal** ou tutor
 - acesso a um **advogado**
 - **participação informada** no processo de determinação da idade
 - autoridades não atuaram com diligência razoável
- 
- não cumprimento da obrigação positiva de garantir o direito do requerente ao respeito da sua vida privada – **violação do art. 8º** da CEDH



Notas finais

Imigração e asilo – jurisprudência do TEDH

Relatório MNP à AR (2023)	8º CRP – CEDH (TEDH)
<p>- “detenção de menores, inclusive não acompanhados, no EECIT-L, ao longo de vários dias”;</p> <p>- “instalação de pessoas [requerentes de pedido de proteção internacional] na zona de entrevistas e na zona de embarque internacional”</p>	<p>Art. 3º, art. 8º, art. 5º, n.º 1, al. f) <i>Popov c. França</i> <i>Darboe e Camara c. Itália</i> <i>Z.A. e Outros c. Rússia</i> (n.º 61411/15), 21-11-2019</p>
<p>“Detenção automática, sem ponderação individual de medidas alternativas”: “comunicações ao [JPIC] para validação da detenção não enunciavam elementos factuais relevantes para auxiliarem o juiz na ponderação da necessidade de detenção” – indicadores de risco de fuga, de perigo para a segurança nacional ou para a saúde pública e da ineficácia de medidas alternativas” – inviabilidade de avaliação individualizada</p>	<p>Art. 5º, n.º 1, al. f) Art. 5º, n.º 4 Art. 8º <i>Popov c. França</i></p>
<p>“cidadãos estrangeiros que não conheciam ou não compreendiam a sua situação jurídica”: falhas quanto “à comunicação e exercício do direito de assistência jurídica” e quanto “à comunicação dos direitos e deveres dos requerentes de pedido de proteção internacional”</p>	<p>Art. 8º <i>Darboe e Camara c. Italia</i></p>

Muito obrigado pela atenção!

ricardo.j.matos@mpublico.org.pt

Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/fcx85apzj/streaming.html?locale=pt>

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

6. CRIANÇAS E JOVENS ESTRANGEIROS NÃO ACOMPANHADOS – A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Maria João Duarte*

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/fcx859eo9/streaming.html?locale=pt>

* Procuradora da República, Diretora do Gabinete da Família, da Criança e contra a Violência Doméstica.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

7. DESAFIOS E IMPLICAÇÕES LEGAIS DO CONCEITO DE MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA EM PROCEDIMENTO DE ASILO


Chandra Gracias*

Apresentação *Power Point*
Vídeo da intervenção

Apresentação *Power Point*

Jornadas sobre direito dos estrangeiros e direito de asilo

**Desafios e implicações legais do conceito de
melhor interesse da criança em
procedimento de asilo**



Chandra Gracias
CEJ, 30 de Junho de 2025

* Juíza Desembargadora no Tribunal da Relação de Coimbra.

Jornadas sobre direito dos estrangeiros e direito de asilo

Desafios e implicações legais do conceito de melhor interesse da criança em procedimento de asilo



Chandra Gracias
CEJ, 30 de Junho de 2025

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

SUMÁRIO:

1.º Desafio: O Quadro Normativo

1. A criança e os Direitos Humanos

2. Superior Interesse da Criança

2.º Desafio: A densificação do conceito de Superior

Interesse da Criança

3.º Desafio: Em Portugal

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

1.

«Nos termos da presente Convenção, criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.» – cf. art. 1.º da Convenção sobre os Direitos da Criança.

O primeiro conceito e o mais relevante é o de que os **DIREITOS DAS CRIANÇAS SÃO DIREITOS HUMANOS.**

Os Direitos Humanos são:

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

1. Inalienáveis: não se podem ceder nem retirar, isto é, não se podem perder;
2. Universais: aplicam-se a todas as pessoas, onde quer que se encontrem, e não têm um *tempo limite*;
3. Indivisíveis, interdependentes e co-relacionados: os diferentes direitos humanos estão intrinsecamente conexionsados, não podem ser vistos isoladamente uns dos outros, e têm que ser lidos conjugadamente;
4. Pertencem a todos os seres humanos: crianças incluídas!

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

Por isso,

A maioria das disposições dos Tratados de Direitos Humanos pode aplicar-se às crianças.

Para além disto, as crianças têm direito a uma especial protecção por causa da sua particular vulnerabilidade à exploração e ao abuso.

2.

O principal tratado internacional de direitos humanos sobre os direitos da criança é a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989), é o tratado de direitos humanos com o maior número de ratificações (196), e vincula todos os Estados-membros da União Europeia.

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

A Convenção sobre os Direitos da Criança incorpora todo o espectro dos direitos humanos (civis, políticos, económicos, sociais e culturais) e estabelece as formas específicas como estes direitos devem ser assegurados às crianças e aos jovens.

Baseia-se em quatro princípios fundamentais:

- * Não-discriminação;
- * **O superior interesse da criança;**
- * O direito à sobrevivência e ao desenvolvimento;



Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

* A opinião da criança.

Uma parte importante da Convenção sobre os Direitos da Criança são as garantias relacionadas com a posição da criança no sistema judicial.

Estas garantias implicam a criação de um sistema judicial nacional que responda às necessidades específicas das crianças, com vista a assegurar o acesso efectivo e adequado das crianças à justiça e o seu tratamento em qualquer domínio - civil, administrativo ou penal.

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH), apesar de não ter sido originalmente redigida como um tratado centrado na criança, desenvolveu um vasto corpo de jurisprudência relativa aos direitos da criança.

Não se foca apenas nas restrições negativas impostas aos Estados-parte mas, devido à vulnerabilidade particular das crianças, impõe obrigações positivas aos Estados em relação aos direitos das crianças (art. 8.º).

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) definiu o princípio geral:

«Os direitos humanos das crianças e as normas a que todos os governos devem aspirar na realização desses direitos para todas as crianças estão definidos na Convenção sobre os Direitos da Criança.» (Ac. Sahin v. Alemanha).

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

O Conselho da Europa criou *standards* no domínio da justiça amiga das crianças, sendo de realçar as Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice (2010).

Foram desenvolvidas para colmatar as lacunas existentes entre os preceitos no domínio dos direitos da criança (*law in books*) e a sua aplicação (*law in action*), tanto na lei como na prática, perante os pedidos dos governos e dos profissionais que trabalhavam com crianças no sentido de obterem orientações que garantissem a aplicação efectiva dos seus direitos.

As Directrizes sobre a Justiça Amiga das Crianças baseiam-se em normas internacionais, europeias e nacionais existentes.

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

O superior interesse da criança é o seu fio condutor, uma vez que tem em conta os princípios básicos estabelecidos na CEDH e na jurisprudência conexa do TEDH e da Convenção sobre os Direitos da Criança.

A Convenção sobre os Direitos da Criança confere à criança o direito a que o seu superior interesse seja avaliado e tido em conta como uma consideração primordial em todas as acções ou decisões que lhe digam respeito, tanto na esfera pública como privada (art. 3.º e Comentário Geral n.º 14 (2013) do Comité dos Direitos da Criança sobre o direito da criança a que o seu interesse superior seja tido como consideração fundamental).

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

O superior interesse da criança é um princípio essencial da Justiça Amiga da Criança, e o enfoque central.

O conceito de interesse superior da criança tem como objectivo assegurar o gozo pleno e efectivo de todos os direitos reconhecidos na Convenção e o desenvolvimento holístico da criança.

Não existe uma hierarquia de direitos na Convenção; todos os direitos são do *superior interesse da criança*, e nenhum direito pode ser comprometido por uma interpretação negativa do que seja o melhor interesse da criança.

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

Um outra disposição pertinente é a do art. 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000), relativa aos direitos da criança, que estatui:

«2) Em todos os actos relativos às crianças, quer praticados por entidades públicas, quer por instituições privadas, o interesse superior da criança deve constituir uma consideração nuclear.»

Este preceito legal está, claramente, inspirado e baseado na Convenção sobre os Direitos da Criança.

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

Cf., ainda, os arts. 1.º, n.º 2, e 6.º, ambos da Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos das Crianças (CEEDC).

O Princípio 2.º da Declaração dos Direitos da Criança (DDC) adoptada pelas Nações Unidas em 20 de Novembro de 1959, prevê que:

«A criança gozará de uma protecção especial e beneficiará de oportunidades e serviços dispensados pela lei e outros meios, para que possa desenvolver-se física, intelectual, moral, espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade. Ao promulgar leis com este fim, a consideração fundamental a que se atenderá será o interesse superior da criança.».

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

O princípio do superior interesse da criança é capital, de ponderação obrigatória, e é transversal à forma de processo, à entidade que o preside e ao tipo de acto que se pretende realizar.

É um conceito operativo, dinâmico e que congloba vários aspectos em constante evolução.

O seu conteúdo deve ser determinado caso a caso, devendo ser ajustado e definido de acordo com a situação específica da criança ou crianças em causa, tendo em consideração o seu contexto, situação e necessidades pessoais.

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

A identificação do superior interesse da criança e a avaliação da proporcionalidade global de uma determinada medida exigem que os Tribunais ponderem uma série de factores (Acs.: Schmidt v. França, n.º 35109/02, 26 de Julho de 2007, § 83/84, interesse superior da criança, proporcionalidade, adopção: Y. C. v. Reino Unido, n.º 4547/10, 13 de Março de 2012).

Não existe uma lista exaustiva de tais factores, que variam em função das circunstâncias de cada caso concreto (= casuístico).

* idade * contexto * situação pessoal * necessidades pessoais (rede familiar/rede de suporte/contexto habitacional/domínio da língua/integração escolar/inserção laboral/necessidades educativas ou de saúde especiais/tempo de permanência num local).

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

Ao avaliar e determinar o interesse superior da criança, a fim de tomar uma decisão sobre uma medida específica, devem ser observadas as seguintes etapas:

Em primeiro lugar, no contexto factual específico do caso, deve descobrir-se quais são os elementos relevantes numa avaliação do interesse superior, dar-lhes um conteúdo concreto e atribuir um peso a cada um em relação ao outro.

Em segundo lugar, deve seguir-se um procedimento que assegure garantias jurídicas e a aplicação adequada do direito.

O interesse superior da criança deve ser aplicado a todas as questões que lhe digam respeito e ser tido em conta para resolver eventuais conflitos entre os direitos consagrados na Convenção ou noutros tratados de direitos humanos.

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

Em todos os processos que envolvam crianças, o princípio da urgência deve ser actuado para dar uma resposta rápida e para proteger o superior interesse da criança, respeitando simultaneamente o Estado de Direito (interesse superior da criança (§ III.B), evitar atrasos indevidos, e princípio da urgência (§ IV.50): Z. J. v. Lituânia, 29 de Abril de 2014).

O art. 7.º da Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos das Crianças (CEEDC), epigrafado Dever de agir de forma expedita, estipula que:

«Nos processos que digam respeito a uma criança, a autoridade judicial deverá agir de forma expedita a fim de evitar qualquer atraso desnecessário.»

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

Deverá haver procedimentos que permitam executar rapidamente as suas decisões.

Em caso de urgência, a autoridade judicial deverá, se for caso disso, ter a competência de tomar decisões que sejam imediatamente exequíveis.».

Cf. também as Directrizes sobre a justiça adaptada às crianças, n.ºs 50 e 51.

Em conclusão:

O superior interesse da criança é:

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

- um princípio jurídico interpretativo da maior relevância (criança colocada em acolhimento institucional, direitos parentais: Johansen v. Noruega, nº 24/1995/530/616, 7 de Agosto de 1996);
- um direito material que deve ser identificado e valorizado em cada caso concreto e que deve ser sempre tomado em consideração (filhos nascidos fora do casamento, guarda dos filhos: Zaunegger v. Alemanha, n.º 22028/04, 3 de Dezembro de 2009, autorização de residência para três filhos: Jeunesse v. Países Baixos (GC), n.º 12738/10, 3 de Outubro de 2014, § 109);

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

- uma regra processual que exige uma avaliação do impacto da decisão sobre a criança (Comentário Geral n.º 14 (2013), X v. Letónia (GC), n.º 27853/09, 26 de Novembro de 2013, § 117, 119, Mennesson v. França, n.º 65192/11, Junho de 2014, § 99/100, art. 5.º da Directiva 2008/115/CE, decisão de regresso, pai de uma criança menor de idade que é cidadã da União Europeia, tendo em conta o seu superior interesse no momento da adopção da decisão de regresso: C-112/20 (10.ª Secção), 11 de Março de 2021).

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

EM CONCRETO,

* **M.H. *et al.* v. Croácia** (Procs. n.ºs 15670/18 e 43115/18 - 1.ª Secção, 18 de Novembro de 2021)

Art 2 (procedural) • Ineffective investigation into child's death after alleged denial of opportunity to seek asylum and order made by Croatian police to return to Serbia following train tracks.

Art 3 (substantive) • Degrading treatment • Child applicants kept in immigration centre with prison-type elements for more than two months in material conditions adequate for the adult applicants.

Art 5 § 1 • Lawful detention • Failure to demonstrate required assessment, vigilance and expedition in proceedings in order to limit family detention as far as possible.

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

Art 34 • Effective exercise of individual application hindered through restriction of contact with chosen lawyer, and pressure placed on lawyer aimed at discouraging pursuit of case.

Art 4 P4 • Collective expulsion • Summary return of parent and six children by Croatian police outside official border crossing and without prior notification of Serbian authorities.

* **M.T. *et al.* v. Suécia** (Proc. n.º 22105/18 - 1.ª Secção, 20 de Outubro de 2022)

Art 8 • Positive obligations • Family life • Justified temporary statutory three-year suspension period for family reunification of persons with subsidiary protection status, gradually reduced and allowing individualised assessment • Applicants only *de facto* covered by suspension for less than a year and a half

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

- Suspension of family reunification in circumstances not exacerbating disruption of an essential cohabitation • Fair balance struck between competing interests at stake.

Art 14 (+ Art 8) • Discrimination • Family life • Differential treatment by applying temporary statutory three-year suspension period for family reunification to persons with subsidiary protection status in contrast to persons with refugee status • Absence of European and international consensus • Assessment of “analogous or relevantly similar situation” to be made in the light of specific case circumstances and particular right invoked • Impugned difference in treatment reasonably and objectively justified and proportionate.

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

Em **PORTUGAL**,

* Art. 78.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho (na redacção operada pela Lei n.º 53/2023, de 31 de Agosto), rege a Concessão de Asilo ou Protecção Subsidiária, e preceitua sob a epígrafe «Menores», que:

«1 - Na aplicação da presente lei, devem ser tomados em consideração os superiores interesses dos menores.

2 - Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se ser do superior interesse do menor, designadamente:

a) A sua colocação junto dos respetivos progenitores idóneos ou, na falta destes, sucessivamente, junto de familiares adultos, em famílias de acolhimento, em centros especializados de alojamento para menores ou em locais que disponham de condições para o efeito;

b) (Revogada.)

c) (Revogada.)

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

d) A não separação de fratrias;

e) A estabilidade de vida, com mudanças de local de residência limitadas ao mínimo;

f) O seu bem-estar e desenvolvimento social, atendendo às suas origens;

g) Os aspetos ligados à segurança e proteção, sobretudo se existir o risco de ser vítima de tráfico de seres humanos;

h) A sua opinião, atendendo à sua idade e maturidade.

3 - As entidades competentes da Administração Pública asseguram que os menores que tenham sido vítimas de qualquer forma de abuso, negligência, exploração, tortura, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes ou de conflitos armados tenham acesso aos serviços de reabilitação, bem como a assistência psicológica adequada, providenciando, se necessário, apoio qualificado.

4 - Aplicam-se aos menores não acompanhados as regras constantes dos números anteriores.».

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

Nas Observações finais sobre o terceiro e quarto relatórios periódicos de **PORTUGAL** (Convenção Sobre os Direitos da Criança – Comité dos Direitos da Criança), aprovadas em 31 de Janeiro de 2014, n.º 28, lê-se:

«O Comité chama a atenção do Estado Parte para o seu comentário geral n.º 14 (2013) sobre o direito da criança a que o seu interesse superior seja primacialmente tido em conta e recomenda que o Estado Parte reforce os seus esforços para garantir que este direito seja adequadamente integrado e aplicado de forma consistente em todos os processos legislativos, administrativos e judiciais, bem como em todas as políticas e todos os programas e projectos relevantes para e com impacto nas crianças.

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

A este respeito, o Estado Parte é encorajado a desenvolver procedimentos e critérios para a criação de linhas de orientação para todas as pessoas competentes responsáveis por determinar o superior interesse da criança em todas as áreas e por tratá-lo como uma consideração primordial.

Tais procedimentos e critérios devem ser divulgados junto de instituições públicas e privadas de solidariedade social, tribunais, autoridades administrativas, órgãos legislativos e do público em geral».

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

Nas Observações finais sobre o quinto e sexto relatórios periódicos de **PORTUGAL** (Convenção Sobre os Direitos da Criança – Comité dos Direitos da Criança), adoptadas em 27 de Setembro de 2019, indica-se:

«41.

(b) A avaliação inconsistente do interesse superior da criança nos procedimentos que determinam o estatuto de refugiada, bem como nos procedimentos de deportação de famílias migrantes com filhos;

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da criança em procedimento de asilo

(b) Avalie e determine o interesse superior da criança nos diferentes estádios dos procedimentos de migração e asilo que possam resultar em detenção ou deportação devido ao seu estatuto migratório;».

Estão em curso as Observações atinentes ao período temporal de 2019 a 2024...

Desafios e implicações legais do conceito do melhor interesse da
criança em procedimento de asilo

MUITO OBRIGADA



graciascg@gmail.com

Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/k1ajfolgb/streaming.html?locale=pt>

8. A ENTRADA, PERMANÊNCIA, SAÍDA E AFASTAMENTO DE ESTRANGEIROS DO TERRITÓRIO NACIONAL

Emellin de Oliveira *

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/1qinf2l86t/streaming.html?locale=pt>

* Professora na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

9. TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA NO CONTENCIOSO DA IMIGRAÇÃO

Sofia David*

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/1qinf2jz5g/streaming.html?locale=pt>

* Juíza Conselheira do Supremo Tribunal Administrativo.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

10. A PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DE CRIANÇAS E JOVENS NÃO ACOMPANHADOS EM PROCEDIMENTOS DE ASILO E PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA

Ana Rita Gil *

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/c80ea4u3r/streaming.html?locale=pt>

* Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

11. MAIS DÚVIDAS QUE CERTEZAS? O RISCO, A PRUDÊNCIA E A DÚVIDA NAS DECISÕES EM MATÉRIA DE ASILO¹

Ana Rita Gil *

1. Introdução
2. O receio fundado e o risco como elementos definidores dos estatutos de proteção internacional
 - 2.1. Refugiado: o *receio fundado* de perseguição
 - 2.2. Proteção subsidiária: “os motivos significativos para acreditar” e o “risco de sujeição” a determinados tratos
3. As cláusulas de exclusão dos estatutos de proteção internacional: “suspeitas graves”
4. Os princípios relativos à produção, apreciação de prova e decisão no que toca à verificação dos pressupostos positivos
 - 4.1. Os elementos de prova
 - 4.2. O ónus da prova “partilhado”
 - 4.3. O juízo de “credibilidade”
 - 4.4. A apreciação da prova
5. Os princípios relativos à produção, apreciação de prova e decisão no que toca à verificação dos pressupostos negativos
6. Conclusões

1. Introdução

Um dos problemas mais complexos com que se confrontam as autoridades administrativas competentes em matéria de asilo², bem como os Tribunais Administrativos, diz respeito à prova nos processos de asilo.

Os desafios estão assentes numa questão estrutural de base: o mundo das migrações está dividido em dois, e apenas uma parte dessa divisão tem direito a ser protegida pelo Estado de acolhimento: aqueles que forem elegíveis para beneficiarem de asilo, i.e., os refugiados e os beneficiários de proteção subsidiária³. No que toca aos migrantes voluntários predomina, salvo algumas exceções relacionadas com direitos fundamentais, a discricionariedade e liberdade decisória dos Estados, e, sobretudo, *as exigências documentais*. Desse lado, em regra, não é possível entrar no país de destino sem os documentos, vistos e as autorizações necessárias. Já os refugiados e outros titulares de proteção internacional não necessitam desse arsenal burocrático, podem chegar completamente indocumentados - e pode até ser-lhes desculpadas algumas ilegalidades (se levadas a cabo para lhes permitir chegar ao país seguro)⁴. Não

¹ Este estudo corresponde a uma adaptação do artigo publicado, com o mesmo nome, nos Cadernos de Justiça Administrativa "Mais dúvidas que certezas? O risco, a prudência e a dúvida nas decisões em matéria de asilo", *número especial – Homenagem ao Professor Doutor Pedro Machete*, outubro de 2025, pp. 31-50.

* Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

² Em Portugal, atualmente a entidade competente em matéria de asilo é a AIMA, Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P. Esta entidade foi criada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.

³ Face à sua natureza, e aplicação a contextos especiais e *ad hoc*, não nos debruçaremos sobre o estatuto de proteção temporária. Sobre a mesma, veja-se o nosso “O instituto da proteção temporária como resposta ao fluxo massivo dos deslocados da guerra da Ucrânia”, *Julgar*, n.º 49, março de 2023, pp. 137-156.

⁴ Nos termos do art. 31.º, n.º1 da Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado, “os Estados contratantes não aplicarão sanções penais, devido a entrada ou estada irregulares, aos refugiados que, chegando directamente do território onde a sua vida ou liberdade estavam ameaçadas no sentido

surpreende, pois, que pedir asilo apareça como a resposta para todos os que desejam desesperadamente entrar num determinado país, mas não conseguem obter as formalidades legais para o efeito.

Compete então ao decisor perceber se o requerente de asilo tem, de facto, o direito à proteção internacional. Surge, então, o grande desafio com que nos confrontamos neste estudo – é que, muitas vezes, nos casos de asilo, há mais dúvidas que certezas. Frequentemente, o requerente apenas tem, para apresentar ao decisor, o seu relato, a sua história. Os documentos podem ser praticamente inexistentes, a prova testemunhal ter ficado toda no país de origem, e o contexto de que esta pessoa foge afigura-se longínquo, complexo e estranho ao decisor.

Importa, pois, saber como decidir quando existe apenas o relato do próprio interessado. A opção deste “ramo do Direito” – o Direito de asilo, na sua plurinormatividade, em que o Direito Internacional, o Direito Constitucional, o Direito Europeu e o Direito Administrativo dialogam⁵ – optou, nestes vários níveis, por prescindir de alguns princípios em matéria de prova existentes noutros ramos do Direito. De facto, este ramo do Direito adotou um conjunto de princípios interpretativos específicos, que, em muitos casos, se afasta dos tradicionalmente aplicáveis aos demais. Mas, por outro lado, imperam as referências a conceitos indeterminados como “credibilidade”, “receio fundado”, “razões sérias para crer”, “risco de sujeição”, que exigem um delicado esforço de avaliação casuística e sensível por parte do decisor. No final, pode permanecer a dúvida: nuns casos, com dúvidas, o decisor deve atuar como se estivesse tudo provado; noutros da maneira exatamente oposta.

2. O receio fundado e o risco como elementos definidores dos estatutos de proteção internacional

2.1. Refugiado: o receio fundado de perseguição

O artigo 1.º, A (2) da Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado dispõe ser refugiada a pessoa que: “... *receando, com razão ser perseguida* em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade (...)”. O ato de Direito da UE que atualmente regula a atribuição de estatutos de proteção internacional é a Diretiva 2011/95/UE⁶ (doravante, Diretiva

previsto pelo artigo 1.º, entrem ou se encontrem nos seus territórios sem autorização, desde que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões consideradas válidas para a sua entrada ou presença irregulares”.

⁵ Sobre este ponto, v. o nosso “Internacionalização e europeização do Direito Administrativo – o caso das migrações”, *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 139, 2019, pp. 16-33.

⁶ Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção.

Qualificação), que usa uma terminologia idêntica à da referida Convenção⁷. Este conceito foi transposto para o art. 2.º, n.º 1, ac) da Lei de Asilo⁸.

Tradicionalmente, tem-se entendido que, para analisar se o requerente de asilo preenche os requisitos de refugiado, importa proceder a uma análise em três níveis: analisar se existe (1) um receio fundado, (2) de perseguição, (3) baseado num dos motivos taxativamente enumerados.

Ora, o “receio fundado” de perseguição afigura-se particularmente complexo em matéria de prova. Se o conceito de perseguição, em si, não aparece hoje particularmente problemático, o mesmo já não se pode dizer do primeiro elemento.

De facto, através do trabalho da doutrina, da jurisprudência, e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o conceito de perseguição foi paulatinamente concretizado. O art. 9.º da Diretiva Qualificação concretiza o que deve ser tido como acto de perseguição. O mesmo deve ter uma das seguintes características: ou (a) ser *suficientemente grave*, devido à sua natureza ou persistência, para constituir uma violação grave dos direitos humanos fundamentais, ou (b) *constituir um cúmulo de várias medidas*, incluindo (mas não só) violações dos direitos humanos, suficientemente graves para afetar o indivíduo de forma semelhante à referida na alínea (a). O n.º 2 desse preceito dá exemplos de atos de perseguição, que podem guiar o intérprete⁹.

No entanto, o que se verifica no contexto do Direito de Asilo, é que a prova a fazer é a de que existe um *receio fundado* de que tais atos venham a ocorrer. E é aqui que os problemas de prova começam. De facto, como bem apontam GUY S. GOODWIN-GILL & JANE MCADAM, uma decisão sobre a fundamentação ou não do receio de perseguição é essencialmente um ensaio de hipótese, uma tentativa de profetizar o que poderá acontecer ao requerente no futuro, caso este regresse ao seu país de origem¹⁰.

Tem-se entendido que a existência de “receio fundado”, comporta dois elementos: um subjetivo, respeitante ao estado de espírito do requerente, e um objetivo respeitante a “motivos suficientes” para se considerar plausível uma perseguição futura. A jurisprudência dos tribunais portugueses tem seguido este entendimento de forma pacífica, exigindo, para além do simples

⁷ A partir de junho de 2026, entrará em vigor o Regulamento (UE) 2024/1347 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou para pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida. Nesta parte, o Regulamento não introduz alterações.

⁸ Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada, por último, pela Lei n.º 53/2023, de 31/08.

⁹ São exemplificados os seguintes: a) actos de violência física ou mental, incluindo actos de violência sexual; b) medidas legais, administrativas, policiais e/ou judiciais, quando forem discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória; c) ações judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias; d) Recusas de acesso a recurso judicial que se traduzam em sanções desproporcionadas ou discriminatórias; e) ações judiciais ou sanções por recusa de cumprir o serviço militar numa situação de conflito em que o cumprimento do serviço militar implique a prática de crimes ou de outros actos que ditariam a exclusão do estatuto; e f) actos cometidos especificamente em razão do género ou contra crianças. Esta norma foi transposta para a Lei Portuguesa através do art. 5.º.

¹⁰ *The Refugee in International Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2021, p. 178.

“estado de espírito da pessoa” uma situação ou realidade fáctica de carácter objetivo geradora de tal receio. Alguns arestos referem que isso se afere através do critério do “homem médio”¹¹. No que toca ao elemento subjetivo, a Diretiva Qualificação dispõe, no seu 4.º, n.º 4, que o facto de o requerente já ter sido perseguido ou diretamente ameaçado de perseguição constitui um indício sério do receio fundado do requerente de o ser novamente, a menos que haja motivos sérios para considerar que essa perseguição não se repetirá. No entanto, nem sempre terão já existido momentos de perseguição prévia.

Ora, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) dá critérios para a avaliação do receio fundado, que podem ajudar nesses casos: tal avaliação deve revestir um carácter *individual* e ser efetuada *casuisticamente com vigilância e prudência*, baseando-se unicamente numa avaliação concreta dos factos e das circunstâncias, para determinar se os mesmos constituem, de facto, uma ameaça que pode basear tal receio à pessoa em questão, atendendo à sua situação individual¹². Desta formulação, por demais repetida, decorrem vários princípios, a saber: (1) a análise do receio fundado deve *atentar na situação individual do requerente*; (2) deverá ser uma análise casuística, em conta apenas uma *avaliação concreta dos factos e circunstâncias*; (3) e deve ser pautada por *princípios de vigilância e prudência*.

Em primeiro lugar, pois, importa ter em conta a individualidade do requerente, a sua pessoa globalmente considerada, incluindo eventuais fatores que podem reforçar vulnerabilidades e justificar receios que, para um “homem médio” não se levantariam, mas que, para aquele ser humano, atendendo ao seu estado de saúde, sexo, orientação sexual ou identidade de género, idade, estatuto social e familiar, ou história pessoal, se justificam. Assim, consideramos que o critério do “homem médio” – afirmado, como se disse, por alguma jurisprudência portuguesa – não deve valer na análise do receio fundado. A individualidade refere-se, ainda, à história de vida pessoal que o requerente “carrega”, bem como ao caso concreto irrepetível. Ele afasta, pois, qualquer tipo de decisão automática, baseada em critérios como a simples proveniência da pessoa ou a analogia automática com outros casos semelhantes, vindos do mesmo país.

Depois, deverá ser feita uma avaliação concreta *dos factos* que justificam o receio, em particular daquilo que *já aconteceu*, quer com a pessoa específica, quer com outras pessoas em situação equiparada, quer com o que se anuncia ou é previsível que ocorra, face a experiências passadas ou similares. Sempre se diga que, embora, naturalmente, a pessoa possa oferecer prova do seu “receio” – nomeadamente através de perícia psicológica, demonstrativa de angústia – tem-se entendido que o “receio fundado” não exige prova do temor subjetivo em si.

No que toca à *avaliação das circunstâncias*, as mesmas reportam-se quer às circunstâncias pessoais do requerente de asilo, nos moldes atrás expostos, quer ao contexto do país de origem¹³. O intérprete deve analisar o referido receio face ao contexto vivido nesse local: não aquela pessoa, com aqueles factos, *em Portugal*, mas aquela pessoa, com aqueles factos, *no país de origem*. Tal exige, naturalmente, uma investigação sobre as condições desse país, muitas vezes pela via do princípio do inquisitório, como se verá mais à frente.

¹¹ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 9 de fevereiro de 2005, proc. n.º 01397/04.

¹² Acórdão de 5 de setembro de 2012, Y e Z, proc. n.º C-71/11 e C-99/11.

¹³ A. SOFIA PINTO OLIVEIRA, “Introdução ao Direito de Asilo, in *O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária*, Centro de Estudos Judiciários, 2016, p. 54.

O receio deve ser reportado à *atualidade*. Assim, mesmo que uma pessoa tenha imigrado sem ser por motivos persecutórios, pode *tornar-se refugiado*, se demonstrar que, entretanto, devido a ações cometidas ou a alterações no país de origem, passou a existir um receio fundado de perseguição. Trata-se daquilo que se designa por “refugiados sur place”, cuja proteção é expressamente prevista no art. 5.º da Diretiva Qualificação¹⁴.

2.2. Proteção subsidiária: “os motivos significativos para acreditar” e o “risco de sujeição” a determinados tratos

Apesar de pensado para situações mais objetivas, e relacionadas com o contexto do país de origem em si, este estatuto não deixa também de criar desafios interpretativos ao decisor.

Nos termos do art. 2.º, f) da Diretiva Qualificação, é “Pessoa elegível para proteção subsidiária”, o nacional de um país terceiro que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou *existirem motivos significativos para acreditar* que, caso volte para o seu país de origem corre um *risco* real de sofrer ofensa grave. As ofensas graves são taxativamente previstas, e incluem a pena de morte ou a execução, a tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante, ou a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno. A esta garantia, entendeu, entre nós, a lei de Asilo adicionar ainda a proteção das pessoas em relação às quais se verificou *existirem motivos significativos para acreditar* que não podem voltar para o seu país de origem atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique.

Em todos estes casos, deverá o decisor decidir positivamente se tiver motivos significativos para acreditar na eventualidade da ocorrência das violações referidas. Mais uma vez, deverão ter-se aqui em conta os factos e circunstâncias, elementos subjetivos relativos à pessoa do requerente, e objetivos relativos ao contexto no país de origem, atrás explanados.

Na hipótese relativa à sistemática violação de direitos humanos no país de origem relevará, apenas, a Lei portuguesa (ainda que, para densificação do conceito de “direitos humanos” se deva recorrer aos instrumentos internacionais pertinentes). Ora, a jurisprudência nacional tem exigido que o requerente de proteção subsidiária fundamente o seu pedido “*na existência de condições objetivas de desrespeito sistemático pelos direitos humanos no país de origem, que atingem gravidade suficiente para impossibilitar o seu regresso*”. A confirmação de uma “violação sistemática dos direitos humanos” depende da avaliação do grau de disseminação do desrespeito pelos direitos humanos no país de origem, bem como da gravidade de tal desrespeito, mormente, tendo em atenção o tipo de direitos fundamentais afrontados. Significa isto que a avaliação a realizar no que concerne a esta condição positiva para a concessão de proteção subsidiária assume um carácter quantitativo e qualitativo¹⁵. No entanto, o Tribunal Administrativo Sul, em Acórdão de 14 de maio de 2020, considerou que a aferição da gravidade da situação sistémica de violação de direitos humanos no país de origem (Paquistão) se “deve

¹⁴ O art. 8.º da Lei de Asilo transpõe esta norma para o ordenamento jurídico português.

¹⁵ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 14 de maio de 2020, proc. 9/19.0BECTB.

projetar em moldes atuariais e, de certo modo, idênticos ao conceito de perseguição”¹⁶. Ora, parece-nos que este entendimento não vai plenamente ao encontro nem da letra nem do espírito da lei, que quis claramente consagrar uma forma de proteção fundada em elementos puramente objetivos - a situação geral do país de origem -, e não destinada a casos em que a violação de direitos humanos se projeta de forma específica do requerente de asilo, como é exigido no conceito de perseguição. De facto, o entendimento do TCA assim explanado, como que esvazia de sentido a proteção mais favorável que o legislador português quis plasmar. Ainda que não fique a equivaler ao conceito de Refugiado (posto que não se exige a “ligação” a um dos motivos taxativamente previstos), ainda assim poderia equivaler ao que já está previsto no n.º 2 desse mesmo artigo 7.º, i.e., à necessidade de o requerente demonstrar “ofensas graves” no país de origem. Sempre importa referir, porém, que se trata de um aresto isolado. Nos demais Acórdãos disponíveis para consulta, tais considerações não são tecidas.

No que toca ao conceito de “ofensas graves”, previsto quer na Diretiva, quer na Lei de Asilo, o mesmo encontra-se densificado através da enumeração acima transcrita que, pela redação dos preceitos, se deve ter como taxativa. Questões particulares levantam-se no que toca ao conceito de sujeição a risco de tortura, tratamento desumanos e degradantes. Esta norma da Diretiva Qualificação foi a forma de efetivar, através da previsão de um estatuto de proteção internacional, a garantia prevista no art. 19.º, n.º 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que dispõe que “ninguém pode ser afastado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a outros tratos desumanos ou degradantes”¹⁷, bem como a vasta jurisprudência do TEDH em matéria de aplicação do art. 3.º da CEDH¹⁸.

Importa atentar no facto de a norma não exigir *ocorrência* desses tratos, mas apenas um “risco” de que isso venha a suceder: trata-se de algo que se situa, em nosso entender, entre a mera probabilidade e o perigo, uma *probabilidade séria*, tendo em conta os factos e circunstâncias. Ora, nem de outra forma poderia ser, face a um princípio de precaução e à importância dos bens jurídicos em causa (dignidade humana e integridade pessoal), e aos danos irreversíveis que a tortura e demais tratos provocam nos mesmos.

Para fixar tal probabilidade séria, deverão ter-se em conta, também aqui, os factos e circunstâncias, quer relativos à pessoa do requerente de asilo, suas características, vulnerabilidades, e história pessoal, quer respeitantes ao contexto do país de origem. No que toca ao primeiro aspeto, deriva da jurisprudência do TEDH a necessidade de se ter em conta a natureza do tratamento ou punição, a forma e método de execução, a sua duração, os seus efeitos físicos e psíquicos, bem como o sexo, a idade e o estado de saúde da vítima¹⁹. No que toca ao país de origem, o Tribunal de Justiça da UE sublinhou poder ter-se em conta, em particular, dados “relativos ao nível geral de violência e de insegurança nesse país”. Para o TJUE,

¹⁶ Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 14 de maio de 2020, proc. 9/19.0BECTB.

¹⁷ Assim, o Acórdão do TJUE de 18 de dezembro de 2014, *Abdida*, proc. n.º C-562/13.

¹⁸ V. o nosso “O Direito de Asilo à luz da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia”, in *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*, Petrony, 2021, p. 144.

¹⁹ Acórdão de 11 de julho de 2006 (TEDH) *Jalloh c. Alemanha*, queixa n.º 54810/00. Sobre o peso destes critérios na análise do TEDH, cf. JOÃO MADUREIRA, “La Jurisprudence des organes de la Convention Européenne des Droits de L’Homme et de la Charte Sociale Européenne concernant l’entrée et la sortie des étrangers du territoire d’un État”, *Revista de Documentação e Direito Comparado*, Lisboa, 1989, p. 158.

“esse contexto geral permite apreciar, de forma mais precisa, em que medida o requerente está realmente exposto a um risco de sofrer as ofensas graves definidas no artigo 15.º, no que respeita à ofensa definida no artigo 15.º, alíneas a) ou b), da Diretiva 2011/95”²⁰.

3. As cláusulas de exclusão dos estatutos de proteção internacional: “suspeitas graves”

Para além de ter de preencher o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, o requerente de asilo não pode preencher quaisquer pressupostos negativos, impeditivos do acesso à proteção internacional²¹. Estes “pressupostos negativos” encontram-se previstos em cláusulas de exclusão, que são consagradas nos três níveis de fontes de Direito analisadas.

Em primeiro lugar, o art. 1F da Convenção de Genebra exclui do estatuto de refugiado as pessoas a respeito das quais houver “razões sérias” para pensar que: a) cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) são culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. O art. 12.º, n.º 2 da Diretiva Qualificação, segue *grosso modo* a mesma redação, referindo, porém, a existência de “suspeitas graves” de que o requerente se inclui numa das referidas situações. Acrescenta, porém, no que toca à prática de crime grave, os actos particularmente cruéis ou desumanos, mesmo que praticados com objetivos alegadamente políticos. A norma foi transposta para o ordenamento jurídico português através do art. 9.º da Lei de Asilo, que, por seu turno, veio concretizar ainda mais o que será crime grave de direito comum – posição de saudar, face ao princípio da segurança jurídica - como correspondendo ao crime punível com pena de prisão superior a três anos fora do território português, antes de ter sido admitido como refugiado²².

A Diretiva Qualificação acrescenta ainda, no que toca à proteção subsidiária, a possibilidade de exclusão do estatuto, nos termos do art. 17.º, n.º 1, d), quando o requerente representar um perigo para a comunidade ou para a segurança do Estado-Membro onde se encontra. Mais determina o n.º 3 que os Estados podem ainda excluir da proteção subsidiária aqueles que, antes de terem sido admitidos nos seus territórios, tiverem cometido crime que seria punível com pena de prisão caso tivessem sido praticados no Estado-Membro em causa, e tiver deixado o seu país de origem unicamente com o objetivo de evitar sanções decorrentes desses crimes – opção seguida pela Lei Portuguesa.

O objetivo destas cláusulas é o de *proteger a comunidade do país recetor*²³. Estas normas realizam, pois, uma ponderação entre vários princípios em presença, dando aqui um peso maior

²⁰ Acórdão de 9 de novembro de 2023, *X, Y e seus seis filhos menores*, processo C-125/22.

²¹ A. SOFIA PINTO OLIVEIRA, “Introdução ao Direito de Asilo”..., cit., p. 56 e ss.

²² Deve ler-se esta norma à luz dos instrumentos supra-legais pertinentes: ela não poderá servir para “baixar” o nível de proteção conferido por estes instrumentos, no sentido de que qualquer crime doloso e punível com tal pena deveria configurar, *ipso iure*, um crime grave de direito comum para os efeitos de aplicação da cláusula de exclusão. O objetivo da norma foi exatamente o oposto: garantir que apenas crimes (1) dolosos e, (2) pelo menos, puníveis com pena de prisão superior a três anos são de molde a espoletar uma possível aplicação de tal cláusula.

²³ UNCHR, *Handbook...*, cit. § 151.

à proteção dos interesses públicos que incumbe aos Estados prosseguir, em detrimento da proteção dos direitos fundamentais dos perseguidos. Elas justificam-se ainda, como bem aponta o ACNUR, na ideia de que certos actos são tão graves que tornam os seus perpetradores indignos de proteção internacional como refugiados. Visa-se ainda garantir que essas pessoas não abusam da proteção internacional de asilo para evitar serem responsabilizados legalmente pelos seus atos²⁴.

Também a interpretação das cláusulas de exclusão requer alguns cuidados. De facto, apesar de as normas transcritas se bastarem com níveis pouco exigentes – não se exige o trânsito em julgado, nem tão-pouco uma simples condenação – também não bastará a simples suspeita simples de que a pessoa praticou um dos atos referidos. Fala-se de “razões sérias” ou “suspeitas graves”, mas não se pode dizer que, com isso, se tenha ganho muito em termos de segurança jurídica.

Ora, também aqui importa socorreremo-nos da jurisprudência dos organismos internacionais pertinentes. Os mesmos apontam, desde logo, para o facto de tal “grau de convencimento” requerer uma análise da *credibilidade das fontes*. Algumas alíneas não oferecem dúvidas, como é o caso da respeitante à prática de crime contra a paz, crime de guerra ou um crime contra a humanidade. Um mandado de detenção emitido por um tribunal internacional – seja o Tribunal Penal Internacional, nos termos do seu estatuto, seja um tribunal constituído, por exemplo, ao abrigo de uma Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas²⁵, não deverá poder levantar quaisquer dúvidas de credibilidade.

Diferentes, porém, se mostram as coisas quando está em causa a prática de crimes em países terceiros. Com efeito, alguns Estados perseguem os seus cidadãos através de falsas acusações da prática de crimes, ou mesmo através da sujeição a processos penais iníquos, penas desproporcionais ou desumanas e degradantes. Em alguns regimes abusa-se, inclusivamente, do sistema de “alertas vermelhos” da Interpol, de forma a conseguir-se localizar e perseguir oponentes do regime, ou outro tipo de cidadãos, mesmo fora do seu território²⁶. Como proceder nestes casos? Aplica-se a cláusula de exclusão porque o requerente de asilo está indiciado da prática de crime, correndo o risco de o entregar ao agente perseguidor?

Tem-se repetido que a aplicação das cláusulas de exclusão não pode ser mecânica, automática, também requerendo elas a intermediação ponderada do intérprete, nomeadamente com recurso a fontes relativas a informações sobre o país de origem ou sobre o país que imputa a prática de crimes ao requerente.

A jurisprudência do TJUE tem seguido este entendimento, sendo profundamente desfavorável à aplicação automática e cega das cláusulas de exclusão. Assim, no caso *Alemanha c. B e D*²⁷,

²⁴ UNCHR, *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 de setembro de 2003, HCR/GIP/03/05.

²⁵ Sobre estes Tribunais, v. ANA RITA GIL (coord.), *Os Conflitos Armados nos Tribunais Internacionais*, Lisbon Public Law Editions, 2025, pp. 411 e ss.

²⁶ V., inter alia, EDWARD LEMON, “Weaponizing Interpol”, *Journal of Democracy*, vol. 30, issue 2, April 2019; SAM MEACHAM, “Weaponizing the Police: Interpol as a Tool of Authoritarianism”, *Harvard International Review*, 11 de abril de 2018.

²⁷ Acórdão de 9 de novembro de 2010, *Alemanha c. B e D*, proc. n.º C-57/09 e C-101/09.

debruçou-se sobre a aplicação destas no que toca às suspeitas de prática de “actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas” ou de “crime grave de direito comum”. Em causa estava a alegada pertença do recorrente a um grupo designado como “terrorista” pelo país de origem, a Turquia. O TJUE afirmou que a autoridade nacional só poderia aplicar a cláusula de exclusão “após ter procedido, relativamente ao caso individual, a uma avaliação dos factos precisos”. Assim, considerou que “a mera circunstância de a pessoa em causa ter pertencido a uma dessas organizações não tem como consequência automática que deva ser excluída do estatuto de refugiado”²⁸.

Entre nós, o STA já teve também ocasião de sancionar um caso relativo à aplicação praticamente “automática” e “cega” de cláusulas de exclusão da concessão de asilo. Nesse caso afirmou que a simples pertença a uma organização de guerrilha urbana não implicava a prática de crimes graves de direito comum ou de actos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas, como motivos de exclusão do asilo, competindo à Administração, em consonância com o princípio inquisitório, colher oficiosamente as provas, informações ou esclarecimentos necessários antes de recusar o asilo. Já num Acórdão de 26 de novembro de 2011²⁹, o Tribunal Central Administrativo Sul considerou que as Autoridades administrativas haviam ponderado adequadamente o caso concreto para aplicar uma cláusula de exclusão do estatuto de refugiado, tendo em atenção que o mesmo se encontrava amplamente documentado, incluindo com relatórios do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Num relatório produzido quando ainda se designava “EASO”, a agora Agência Europeia de Asilo sublinhou que o critério da pena prevista na lei nacional do Estado-Membro, se bem que pudesse ser de particular importância para avaliar a gravidade de um crime, não poderia ser o único critério a ter em conta³⁰. A Agência acrescenta outros elementos a ponderar, apontando, desde logo, para a necessidade de se confirmar a “veracidade” do crime, atendendo, precisamente, às características do país “acusador”³¹. Mais sublinha a necessidade de avaliar “a fiabilidade da justiça e da condenação criminal”, o que deverá ser feito com base no país de jurisdição e nas circunstâncias individuais do caso. Neste seguimento, sublinha que a fiabilidade e equidade dos processos podem ser seriamente questionadas se houver violação do princípio da legalidade, se o padrão de prova aplicado for inferior ao de “para além de qualquer dúvida razoável”, ou se houver presunção de culpa, se a acusação se basear em provas obtidas ilegalmente, existir negação de assistência jurídica, não ter sido facultada possibilidade de defesa e contraditório, os procedimentos possuírem carácter secreto, entre outros elementos. Também o ACNUR salienta

²⁸ Para que tal exclusão pudesse operar era necessário, pelo contrário, poder imputar-se à pessoa em causa “uma parte da responsabilidade por actos cometidos pela organização em causa durante o período em que era membro dela”. Seria, pois, necessária uma responsabilidade individual, apreciada à luz de critérios objetivos e subjetivos, como o papel que a pessoa em causa desempenhou na prática dos actos em questão, a sua posição no seio da organização, o grau de conhecimento que tinha ou devia ter das atividades dessa organização, as eventuais pressões a que esteve sujeita ou outros fatores suscetíveis de influenciar o seu comportamento. V., em sentido semelhante, o Acórdão de 31 de janeiro de 2017, *Lounani v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, proc. n.º C-573/14.

²⁹ Proc. n.º 1448/19.2BELSB.

³⁰ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, *Practical Guide on Exclusion for Serious (Non-Political) Crimes*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2021, p. 16.

³¹ Idem, p. 34.

ser necessária uma avaliação da imparcialidade dos processos penais, tendo em conta a adesão desse país às normas internacionais de justiça penal³².

Mais uma vez, deve recorrer-se a informações precisas sobre o país de origem, nomeadamente através de fontes como outros Estados-Membros da União Europeia, Nações Unidas, Conselho da Europa, Agência Europeia de Asilo, ACNUR, etc.³³.

Por outro lado, importa atentar que, muitas vezes, a acusação da prática de crime consiste, precisamente, no ato persecutório em causa. Ora, como refere a EASO, um elemento que tem de ser necessariamente ponderado pelo decisor é a relação entre a alegada prática de crime com o pedido de proteção internacional³⁴.

4. Os princípios relativos à produção, apreciação de prova e decisão no que toca à verificação dos pressupostos positivos

4.1. Os elementos de prova

O artigo 4.º da Diretiva Qualificação, sob a epígrafe «Apreciação dos factos e circunstâncias», dispõe, nos n.ºs 3 e 5, que a apreciação do pedido de proteção internacional deve ser efetuada a título individual e ter em conta: a) todos os factos pertinentes respeitantes ao país de origem à data da decisão sobre o pedido, incluindo a respetiva legislação e regulamentação e a forma como estas são aplicadas, b) as declarações e a documentação pertinentes apresentadas pelo requerente; c) a situação e as circunstâncias pessoais do requerente, incluindo fatores como a sua história pessoal, sexo e idade.

Como se viu, os Estados-Membros devem efetuar uma análise exaustiva e aprofundada de todas as circunstâncias pertinentes, relativas à situação pessoal específica do requerente de asilo, bem como ao contexto mais geral do seu país de origem, nomeadamente nas suas vertentes política, jurídica, judiciária, histórica e sociocultural, para determinar a existência de receio fundado ou de risco de ofensa grave³⁵.

Importa, depois, recolher elementos sobre a pessoa e a história do requerente de asilo. E aqui podem surgir mais dificuldades. Por exemplo, quando o receio de perseguição ou de ofensas graves se prende com denúncias ou opiniões levadas a cabo num país em que há grande opressão e cerceamento da liberdade de expressão, não se pode esperar que o requerente tenha documentada e guardada prova de que, de facto, levou a cabo tais atividades. O mesmo se diga em relação a qualquer atividade considerada “subversiva”, como seja a prática de uma religião discriminada, ou possuir uma determinada orientação sexual. Levantam-se outras dificuldades

³² UNHCR, *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, p. 39.

³³ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, op. cit., p. 36.

³⁴ EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, op. cit., p. 36.

³⁵ Acórdão de 21 de setembro de 2023, *S, A...*, cit. No mesmo sentido, o Acórdão de 12 de janeiro de 2023, *Migracijos departamentas*, n.os 33 e 38.

e cuidados também, no que toca à prova referente à idade de menores não acompanhados, que deverá respeitar a sua integridade e privacidade³⁶.

Neste sentido, o artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva Qualificação reconhece que um requerente de asilo nem sempre estará em condições de justificar o seu pedido com provas documentais ou outras. Assim, o TJUE tem sublinhado que as autoridades competentes do Estado Membro devem ter em consideração o facto de poder ser particularmente difícil apresentar uma prova direta do que os requerentes alegam³⁷. No que toca a alguns casos, mais relacionados com a intimidade da vida privada, o TJUE afirmou, inclusivamente, existirem meios de prova que não devem ser admitidos por violarem os referidos direitos fundamentais³⁸.

4.2. O ónus da prova “partilhado”

Já tivemos oportunidade de escrever anteriormente que uma das questões mais complexas referentes aos procedimentos para atribuição do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária diz respeito ao ónus da prova dos factos alegados³⁹. Uma vez que nem sempre é possível ao requerente apresentar prova de tudo o que alega, alguns autores defendem que a regra geral de distribuição do ónus da prova não se deve aplicar aos pedidos de asilo⁴⁰.

De acordo com as normas e jurisprudência dos tribunais europeus, de facto, podemos falar de um ónus da prova “repartido”. Para o TEDH, o ónus da prova pertence, à partida, ao requerente de proteção internacional. No entanto, em causa de dúvida, o Estado deve socorrer-se de todos os elementos necessários para a esclarecer⁴¹.

³⁶ Assim, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa emitiu a Resolução 2195 (2017), referente à Avaliação da idade adaptada às crianças para crianças migrantes não acompanhadas, de 24 de novembro de 2017. Aí se determina que apenas se devem utilizar exames dentários ou de raios X de pulso e todos os outros procedimentos médicos invasivos como último recurso. A utilização de exames físicos de maturidade sexual deve, por seu turno, ser proibida “em todas as situações”. Por fim, determina-se que todos os exames médicos sejam sensíveis ao género, à cultura e às vulnerabilidades da criança e que a interpretação dos resultados tenha em conta o seu contexto nacional e social, bem como as experiências anteriores. O TEDH tem condenado alguns Estados por violação do direito à vida privada nos casos em que estava, precisamente em causa, o uso de exames médicos em relação a menores não acompanhados. Veja-se o Acórdão de 06 de março 2025, proferido no caso *F.B. c. Bélgica*, em que se considerou que os exames ósseos feitos a um menor (raios-X da mão, clavícula e dentes) haviam sido realizados sem se explorar previamente alternativas, como entrevistas aprofundadas com profissionais especializados.

³⁷ Acórdão de 12 de janeiro de 2023, *Migracijos departamentas*, proc. n.º C-280/21.

³⁸ Assim, no Acórdão de 02 de dezembro de 2014, caso A (proc. C-148/13), B (proc. C-149/13), C (proc. C-150/13), o TJUE afirmou não poderem ser feitas questões baseadas unicamente em ideias estereotipadas sobre homossexuais, tal como não seriam admissíveis questões detalhadas sobre as práticas sexuais, ou a realização de “testes” como a realização ou prova de atos sexuais – mesmo quando os requerentes se oferecessem para o efeito. No Acórdão de 25 de janeiro de 2018, proferido no caso F, proc. C-473/16, respondeu negativamente a um tribunal húngaro sobre a admissibilidade de exames psicológicos para “detetar” a homossexualidade.

³⁹ ANA RITA GIL, “A Garantia de um Procedimento Justo no Direito Europeu de Asilo”, *O Contencioso do Direito de Asilo e Proteção Subsidiária*, Centro de Estudos Judiciários, 2016, pp. 165-197.

⁴⁰ B. GORLICK, “Common Burdens and Standards: Legal Elements in Assessing Claims to Refugee Status”, *International Journal of Refugee Law*, n.º15, 2003, p. 362.

⁴¹ Acórdão de 23 de outubro de 2012, *F.A.K. c. Holanda*, queixa n.º 30112/09, e Acórdão de 09 de março de 2010, *R.C. c. Suécia*, queixa n.º 41827/07.

A Diretiva Qualificação segue *grosso modo* esta orientação: assim, em primeiro lugar, é dever do requerente provar a existência de riscos de perseguição / violação de direitos no país de origem. Mas é dever do Estado cooperar com o requerente. Fala-se, neste sentido, de um “dever partilhado”⁴². O TJUE já teve oportunidade de esclarecer que este dever significa, em termos práticos, que, se por qualquer motivo, as provas apresentadas pelo requerente não forem completas, atualizadas ou relevantes, as autoridades devem cooperar ativamente com ele, de forma a recolher outros elementos pertinentes⁴³. Este entendimento reflete a convicção de que os Estados-Membros estão melhor posicionados para aceder a determinado tipo de informação. Neste sentido, o art. 10.º, n.º 3 da Diretiva Procedimentos⁴⁴ determina que os Estados obtenham informações precisas e atualizadas junto de várias fontes, como a Agência Europeia de Asilo, o ACNUR e organizações de direitos humanos relevantes, quer sobre a situação dos países de origem dos requerentes quer ainda sobre os países por onde estes tenham passado. Devem ainda pedir aconselhamento a peritos em matérias específicas, como questões médicas, culturais, religiosas ou de género.

Entre nós, o Tribunal Central Administrativo-Sul já condenou a autoridade administrativa precisamente por não ter pesquisado diversos relatórios internacionais que davam conta que, na Rússia, os membros da comunidade LGBTQI eram perseguidos⁴⁵.

Os juízes do Luxemburgo são ainda mais claros: sublinham que não incumbe ao recorrente provar *tudo o que alega*. Veja-se esta passagem: “*não se pode considerar que incumbe ao requerente de proteção internacional fazer prova do nexó entre os motivos a que se referem o artigo 2.º, alínea d), e o artigo 10.º da Diretiva 2011/95 e as ações judiciais e sanções em que incorre devido à sua recusa de cumprir o serviço militar nas condições previstas no artigo 9.º, n.º 2, alínea e), da mesma*”. Sublinha-se que “*tal ónus da prova seria contrário às modalidades de apreciação dos pedidos de proteção internacional, conforme definidas no artigo 4.º da Diretiva 2011/95*”⁴⁶.

Importa acrescentar, ainda, que a avaliação do “risco” ou do “receio” deve ser sempre *atual, no momento da decisão* – incluindo no momento da reapreciação contenciosa. Assim tem de ser porque o contencioso em matéria de asilo é um contencioso de “plena jurisdição”, em que os factos devem ser todos novamente ponderados. Assim, como muitas vezes decorre um grande lapso de tempo entre o pedido de asilo e a análise do mesmo por parte do juiz, não raras vezes incumbirá a este ter de fazer uma “atualização” no que toca aos elementos respeitantes ao país de origem e que constavam já do processo.

⁴² PIETER BOELES, MAARTEN DE HEIJER, GERRIE LODDER & KEES WOUTERS, *European Migration Law*, 2nd Edition, Intersentia, p. 315.

⁴³ Acórdão de 22/11/2012, *M.M.*, proc. n.º C-277/11.

⁴⁴ Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação).

⁴⁵ V. Acórdão de 19-04-2018, proc. 2749/16.7BELSB.

⁴⁶ Acórdão de 19 de novembro de 2020, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Serviço militar e asilo), proc. n.º C 238/19.

4.3. O juízo de “credibilidade”

Mesmo havendo uma partilha na busca de elementos de prova entre as autoridades nacionais e o requerente de asilo, poderão subsistir factos por provar. Ora, se assim suceder, poderá bem prescindir-se da prova se se verificarem algumas condições que se verão mais à frente. Uma delas é ter-se estabelecido a “credibilidade geral” das declarações do requerente.

Note-se que não se trata de avaliar a “credibilidade da pessoa”, mas sim das suas *declarações*. O que importa é verificar se o relato do requerente, na sua globalidade, é verosímil, face às suas características pessoais e às informações objetivas respeitantes ao país de origem. Contudo, pode ter-se também em conta o comportamento do requerente de asilo ao longo do processo, nomeadamente se colaborou com as entidades, se ocultou elementos de prova, ou se demonstrou um esforço genuíno para demonstrar a veracidade de todos os seus relatos.

A análise da credibilidade é um tema sempre muito sensível, que por vezes reclama, inclusivamente, a colaboração de peritos na área da psicologia ou outros. Os tribunais europeus já têm sido chamados a apreciar casos em que os requerentes invocam que os Estados apreciaram erradamente a credibilidade do seu testemunho, alegando, por exemplo, ter sido dado excessivo valor a pequenas incongruências.

Neste contexto, o TEDH tem considerado que irregularidades menores no decurso das declarações do requerente de asilo não deverão prejudicar a credibilidade global da pretensão do requerente, mesmo quando alguns detalhes possam parecer pouco plausíveis⁴⁷. No caso *R.C. c. Suécia*, o TEDH referiu expressamente que, devido à situação especial em que os requerentes de asilo se encontram, é necessário conceder-lhes o *benefício da dúvida* quando se trata de avaliar a credibilidade das suas declarações e dos documentos apresentados em apoio das mesmas⁴⁸. Este conceito tão particular em Direito de Asilo, o benefício da dúvida, e que mais à frente será referido no que toca ao sentido da decisão, aparece aqui já, pois, num momento anterior – no momento da própria avaliação da credibilidade do requerente. Quer isto dizer que, havendo dúvidas sobre a credibilidade, deverá ser concedido o benefício da dúvida se as incongruências se referirem a factos não determinantes para a decisão.

GOODWIN-GILL & MCADAM sublinham que as inconsistências serão irrelevantes se estiverem relacionadas com acontecimentos pontuais, como detalhes de viagens ou datas distantes⁴⁹. Para os autores, uma inferência negativa quanto à credibilidade deve basear-se apenas em inconsistências que sejam materiais ou substanciais, nomeadamente relativas aos motivos da perseguição ou quando há persistente imprecisão na resposta. Deverá ainda ser avaliada negativamente a destruição de documentos por parte do requerente para evitar a sua análise no processo de asilo, a retenção de informações ou a falha em fornecer provas de identidade.

⁴⁷ Assim, Acórdão de 5 de julho de 2005, *Said c. Países Baixos*, queixa n.º 2345/02. V. ainda o Acórdão de 15 de maio de 2012, *SF e outros c. Suécia*, queixa n.º 52077/10.

⁴⁸ V. Acórdão de 9 de março de 2010, *R.C. c. Suécia*, queixa n.º 41827/07, Acórdão de 20 de julho de 2010, *N. c. Suécia*, queixa n.º 23505/09, e ainda o Acórdão de 20 de janeiro de 2009, *F.H. v. Suécia*, queixa n.º 32621/06.

⁴⁹ Op. cit., p. 1035.

Entre nós, o Supremo Tribunal Administrativo aponta para outros elementos negativos da seguinte forma: o recorrente limitar-se a “um discurso vago e genérico”, que “não permite evidenciar um receio fundado de perseguição, de acordo com a definição legal de refugiado”. Discursos pouco concretizados, vagos, gerais sobre os motivos do receio de perseguição são, pois, tidos para a jurisprudência administrativa como pondo em causa a credibilidade do requerente de asilo⁵⁰.

No mesmo sentido, no relatório sobre Avaliação da Credibilidade, produzido pelo ACNUR⁵¹, refere-se que esta avaliação se deve centrar nos factos alegados pelo requerente que são determinantes para a qualificação para proteção internacional. A constatação de credibilidade deve ser *substancial*, ao invés de se referir apenas a questões menores ou periféricas que não dizem respeito ao núcleo da questão. Por outro lado, sublinha-se que o decisor não deve presumir que existe um padrão discernível de comportamento, isto é, que o comportamento num contexto ou no que diz respeito a uma questão específica é de alguma forma indicativo do comportamento noutro contexto ou no que diz respeito a outra questão⁵². A Agência Europeia de Asilo também tem insistido que as inconsistências, especialmente as menores ou as que afetam detalhes não essenciais, não devem, por si só, ser decisivas para a avaliação da credibilidade do requerente de asilo⁵³.

A isto acresce que, muitas vezes, à chegada, o requerente de asilo pode encontrar-se em situação de particular stress ou angústia, e, por isso, ter um legítimo receio de expor aberta, total e imediatamente todas as suas circunstâncias especiais e toda a sua história.

4.4. A apreciação da prova

a) Dos princípios da vigilância e prudência

O TJUE tem insistido que “em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/95, a apreciação, pelas Autoridades nacionais competentes, do carácter fundado do receio de ser perseguido de um requerente (...) deve ser efetuada casuisticamente com e prudência”⁵⁴. Esta atuação deve pautar toda a atividade de apreciação de pedidos de asilo no Estado-Membro: desde o momento da decisão administrativa, até ao momento da apreciação judicial, nas suas várias fases.

Mas que significa então este *princípio de vigilância e prudência*? No nosso entender, significa, desde logo, que as autoridades deverão (1) procurar, de forma ativa, colaborar para encontrar os elementos probatórios em falta, de acordo com o princípio da partilha do ónus da prova acima explanado (2) proceder com diligência na apreciação da prova carreada para o processo,

⁵⁰ Acórdão de 29 de outubro de 2003, nº 0151/03.

⁵¹ UNCHR, *Beyond Proof - Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, 2013.

⁵² J. SWEENEY, “Credibility, Proof and Refugee Law”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 21, no. 4, December 2009, p. 717 (tradução livre).

⁵³ EUROPEAN UNION AGENCY ON ASYLUM, *Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System*, 2nd Edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023.

⁵⁴ Acórdãos de 21 de setembro de 2023, S, A, cit. e ainda, mais recentemente, o Acórdão de 16 de janeiro de 2024, *Mulheres vítimas de violência doméstica*, C- 621/21.

ponderando todos os elementos existentes, (3) ter cuidado no “peso” atribuído aos diversos elementos.

No que toca ao primeiro aspeto, veja-se o que se escreveu acima sobre o ónus da prova. O segundo aspeto, por seu turno, impõe que as autoridades nacionais analisem todos os elementos de prova apresentados pelo requerente de asilo. Neste contexto merece especial referência a decisão do Tribunal Europeu no caso *Singh e outros c. Bélgica*⁵⁵, em se que censurou o facto de as autoridades nacionais não terem tido em conta os documentos que acompanhavam um pedido de asilo apresentado por cidadãos afegãos, não tendo procedido a um exame minucioso e rigoroso dos pedidos de asilo. Nessa sequência, os juízes de Estrasburgo condenaram o Estado por violação do art. 13.º (direito a um recurso efetivo) CEDH em conjunto com o art. 3.º (por assim sujeitar os recorrentes a um risco de sujeição a tortura e tratamentos desumanos e degradantes no país de origem). No caso *Eshonkulov c. Rússia*, o mesmo Tribunal analisou se as instâncias nacionais haviam tido em consideração as vastas referências feitas pelo recorrente à jurisprudência do TEDH, bem como a relatórios das Nações Unidas e de ONGs sobre a situação no país de destino. Os juízes de Estrasburgo censuraram o facto de os tribunais não terem ponderado adequadamente a possibilidade de o recorrente sofrer o risco de sujeição a tratamentos contrários ao art. 3.º da CEDH⁵⁶.

Por fim, o dever de cuidado e diligência impõe ainda uma determinada conduta no que toca à avaliação e peso a dar aos vários elementos de prova. Assim, por exemplo, as declarações do requerente de asilo deverão ser ponderadas atentando às circunstâncias em que o requerente de asilo se encontrava quando as prestou. O mesmo cuidado deverá ter o decisor no que toca, como acima exposto, a valorizar determinadas incongruências ou falhas no testemunho e declarações do requerente.

b) O princípio do benefício da dúvida

O princípio do cuidado e da prudência manifesta-se, finalmente, no que toca ao próprio conteúdo da decisão final. A materialidade destes princípios pode manifestar-se, aqui, na aplicação do chamado “benefício da dúvida”. O mesmo foi há pouco referido a propósito da avaliação da credibilidade. Tratamos dele agora no que toca à sua atuação na determinação do sentido da própria decisão final.

De facto, como sugere o título deste artigo, tudo pesquisado, tudo analisado e tudo ponderado, poderão ainda assim subsistir poucas certezas e várias dúvidas nos processos de asilo. Por esse motivo desenvolveu-se o chamado princípio do “benefício da dúvida”.

Tal princípio implica que, quando houver uma base minimamente substanciada das alegações do requerente assente na prova que foi possível realizar, nas suas declarações e história pessoal, bem como no contexto do país de origem, de que existe uma *probabilidade forte* de o requerente vir a ser perseguido ou sujeito a violações de direitos humanos, o processo deverá ser decidido a seu favor.

⁵⁵ Dec. de 02/10/2012, *Singh e outros c. Bélgica*, queixa n.º 33210/11.

⁵⁶ Acórdão de 15 de janeiro de 2015, *Eshonkulov c. Rússia*, queixa n. 68900/13. No mesmo sentido, o Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, *Khalikov c. Rússia*, queixa n. 66373/13.

Note-se, desde já, que não se aplica *sempre* o benefício da dúvida quando subsistam incertezas. Ele só atua, desde logo, quando o caso já tem uma *base substancial algo sólida*. Tem de haver, pois, fortes indícios – embora não certezas – de que o requerente pode, efetivamente, ser sujeito a perseguições ou ofensas graves no país de origem.

Estabelecida esta base sólida, decorrem ainda das normas aplicáveis algumas condições para que o benefício da dúvida possa atuar. A formulação da Diretiva Qualificação é a seguinte: “caso existam elementos das declarações do requerente não sustentados por provas documentais ou de outra natureza, esses elementos não têm de ser confirmados se estiverem reunidas as seguintes condições: a) for autêntico o esforço envidado pelo requerente para justificar o seu pedido; b) tenham sido apresentados todos os elementos pertinentes ao dispor do requerente e tenha sido dada uma explicação satisfatória para a eventual falta de outros elementos pertinentes; c) as declarações do requerente tenham sido consideradas coerentes e plausíveis, não contradizendo informações gerais ou particulares disponíveis pertinentes para o seu pedido; d) o requerente tenha apresentado o pedido de proteção internacional com a maior brevidade possível, a menos que possa motivar seriamente por que o não fez; e) tenha sido apurada a credibilidade geral do requerente. O TJUE tem exigido estes elementos na sua jurisprudência”.

O Manual de Procedimentos do ACNUR repete, *grosso modo*, estas condições⁵⁷. No entanto, aponta para a necessidade de uma leitura algo flexível das mesmas. Desde logo, tem insistido no facto de não existir, em Direito Internacional, um dever de pedir asilo no primeiro país tido como seguro para onde o requerente se dirija⁵⁸. Mais tem sublinhado que esse facto não deve ser ponderado no sentido de influenciar negativamente na análise material do pedido de asilo, nem tão pouco na avaliação de credibilidade do requerente⁵⁹.

Depois, também o facto de os requerentes pedirem asilo imediatamente mal cheguem ao país de acolhimento não deve ser negativamente valorizado em todos os casos, muito menos para excluir a possibilidade de aplicação do benefício da dúvida. Em conformidade com o que vem a ser dito, o art. 10.º, n.º 1 da Diretiva Procedimentos determina que os Estados-Membros devem assegurar que um pedido de proteção internacional não seja indeferido apenas pelo facto de não ter sido imediatamente apresentado”.

No momento da decisão, a atuação do benefício da dúvida configura um verdadeiro princípio “*in dubio pro refugio*”⁶⁰. De acordo com o mesmo, na dúvida sobre as condições para o reconhecimento do estatuto de refugiado, ou de proteção subsidiária, deve prevalecer a decisão de concessão, em nome da primazia da proteção dos direitos humanos sobre quaisquer outros. Este princípio justifica-se, precisamente, na presunção de que o requerente de asilo está em situação de grande vulnerabilidade, e que o seu retorno ao país de origem pode significar a

⁵⁷ UNCHR, *Handbook...*, cit., para. 203-204.

⁵⁸ UNCHR, *Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers*, Lisbon Expert Roundtable, 9–10 December 2002, February 2003, para. 11.

⁵⁹ UNCHR, *Beyond Proof...*, cit., p. 205.

⁶⁰ Assim expressamente, ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS ET AL. (org.), *25 anos da Lei Brasileira de Refúgio*, ACNUR, 2022 e SÉRGIO SOUZA ET AL., “Direito Internacional dos Refugiados”, in *Revista de Direito*, vol. 11. n. 13, 2008.

violação de direitos humanos básicos como a vida, a liberdade e a segurança. Assim, como afirma JAMES HATHWAY & MICHELLE FOSTER, devido às graves consequências de um erro conducente à negação do pedido de asilo, um decisor prudente deve aplicar o benefício da dúvida quando o relato do requerente é plausível, ainda que não provado de forma conclusiva⁶¹.

O benefício da dúvida alicerça-se em princípios estruturais do Direito Internacional dos Direitos Humanos. De facto, órgãos como o TEDH têm vindo a desenvolver princípios interpretativos que pugnam por uma permanente posição “*favor libertatis*”, i.e, em *benefício do direito humano*. O princípio da máxima eficácia e da efetividade dos direitos humanos, a interpretação atualista ou da “proteção derivada” ou “por ricochete”, ou, quando há múltiplas fontes de proteção, do âmbito de proteção mais elevado, são disso alguns exemplos⁶². O princípio da máxima eficácia, em particular, tem implicado que o âmbito de proteção do direito (objetivo e subjetivo) seja o mais alargado possível, dentro do admissível pelos princípios hermenêuticos⁶³. Assim, tem-se defendido uma posição expansionista, ou até mesmo expansiva, quando se trata do âmbito de proteção do direito. Em sentido contrário, como se verá, as restrições ou limitações a tal âmbito deverão ser interpretadas de forma o mais restritiva possível.

5. Os princípios relativos à produção, apreciação de prova e decisão no que toca à verificação dos pressupostos negativos

Como acabou de se ver, uma perspetiva “expansionista” deve pautar a interpretação do âmbito de proteção do direito. Ora, a lógica exatamente oposta vale para a interpretação das suas restrições e exclusões, no sentido de que as mesmas devem ser entendidas *restritivamente*⁶⁴. Trata-se de outro princípio geral de interpretação em matéria de direitos humanos que importa aplicar também no presente contexto, nomeadamente no que toca às cláusulas de exclusão do estatuto. De facto, se o intérprete se deverá conter na hora de aplicar restrições ou derrogações a direitos humanos, por maioria de razão deverá fazê-lo quando se tratar de aplicar *exclusões totais* de proteção.

O padrão probatório exigido para aplicação do Artigo 1F da Convenção de Genebra e normas correspondentes da Diretiva Qualificação e da Lei de Asilo, e o grau de confiança que ele reclama dos decisores, têm sido amplamente debatidos. Ora, parece haver já um acordo na doutrina e jurisprudência de vários países no sentido de que os *princípios da vigilância e prudência* se aplicam também à aplicação das “cláusulas de exclusão”. Estas devem, pois, ser aplicadas com cuidado: como acima se referiu, isso implica afastar qualquer aplicação cega, automática, e aferir sempre da “veracidade”, ou mesmo “honestidade” do processo penal, bem como das aplicáveis garantias do Estado de Direito.

⁶¹ *The Law of Refugee Status...*, cit., p. 157.

⁶² ANA RITA GIL, *Imigração e Direitos Humanos...*, cit., p. 296 e ss.

⁶³ ANA RITA GIL, *Imigração e Direitos Humanos...*, cit., p. 296 e ss.

⁶⁴ Assim o afirmou o TEDH no Acórdão de 06 de setembro de 1978, *Klass e outros c. Alemanha*, queixa n.º 5029/71. V. ainda GEOFF GILBERT, “Exclusion under Article 1F since 2001: Two steps backwards, one step forward”, in AA.VV., *Research Handbook on International Law and Migration*, Vincent Chetail & Céline Bailoz (ed.), Edward Elgar, 2014, p. 524.

Por outro lado, aplicando às mesmas os princípios gerais de interpretação dos Direitos Humanos, importa concluir que tais cláusulas devem ser aplicadas de *forma restritiva*⁶⁵. É este o entendimento do ACNUR, que sublinha, nas suas *Guidelines* sobre exclusão do estatuto⁶⁶, que as cláusulas de exclusão devem ser aplicadas “escrupulosamente” para proteger a integridade da instituição de asilo. Mais acrescenta que, “dadas as possíveis consequências graves da exclusão, é importante aplicá-las com grande cautela e apenas após uma avaliação completa das circunstâncias individuais do caso. As cláusulas de exclusão devem, por isso, ser *sempre interpretadas de forma restritiva*” (ênfase acrescentado).

Noutro guia, o ACNUR sublinha que, “tal como acontece com qualquer exceção à garantia dos direitos humanos, as cláusulas de exclusão devem ser aplicadas de forma proporcional ao seu objetivo, de modo que a gravidade do delito em questão seja ponderada face às consequências da exclusão”⁶⁷. O *Handbook* detalha este aspeto da seguinte forma: “ao aplicar esta cláusula de exclusão, é também necessário encontrar um equilíbrio entre a natureza do delito que se presume ter sido cometido pelo requerente e o grau de perseguição temido”⁶⁸.

A Agência Europeia de Asilo, por seu turno, tem reforçado incumbir à autoridade o ónus da prova de que o requerente cometeu, efetivamente, um dos actos que poderão levar à exclusão do estatuto.

Por fim, importa terminar com o “grau de convencimento” que o decisor deve ter para excluir o estatuto devido à verificação de uma das cláusulas de exclusão. A redação das cláusulas aponta para a necessidade de o decisor ter “suspeitas graves” ou “razões sérias” para acreditar que o crime em causa foi cometido: trata-se de um *standard* de convencimento que implica um teste mais exigente do que, por exemplo, a mera *suspeição razoável*. De facto, o decisor deverá acreditar de forma séria que o requerente praticou os atos em causa, não bastando uma suspeita simples. Isso mesmo tem sido sublinhado pelo ACNUR⁶⁹.

Mas se é assim, um *benefício da dúvida* deverá operar, neste contexto, desta forma: se houver muitas dúvidas e poucas certezas sobre se o requerente praticou um ato enumerado para efeitos de exclusão, deverá ter-se como *não atingido* o nível probatório exigido, pelo que a exclusão *não se deve aplicar*. Face aos interesses e direitos em presença, é esta a única interpretação que permitirá conferir o máximo de proteção possível. Em caso de dúvidas legítimas sobre a prática de atos que legitimam a exclusão de um dos estatutos de proteção internacional, de facto, não se pode considerar que há “razões sérias para acreditar” ou “suspeitas graves” de que o ato foi,

⁶⁵ GOODWIN-GILL & MACADAM, op. cit., p. 376.

⁶⁶ UNCHR, *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses...*, cit.

⁶⁷ UNHCR, *Background Note ...cit.*, p. 39.

⁶⁸ Se uma pessoa tiver um receio fundado de perseguição demasiado severa, por exemplo perseguição que ponha em perigo a sua vida ou liberdade, o crime deve ser demasiado grave para o excluir. Se a perseguição temida for menos grave, será necessário ter em conta a natureza do crime ou crimes presumivelmente cometidos para estabelecer se o requerente não é, na realidade, um fugitivo da justiça ou se o seu carácter criminoso não prevalece sobre o seu carácter de refugiado de boa-fé. Cfr. UNCHR, *Handbook...*, cit. § 156.

⁶⁹ UNHCR, *Background Note...*, cit.

efetivamente praticado. Converte-se no mesmo de há pouco: em caso dúvida, deve decidir-se a favor do requerente.

6. Conclusões

A tarefa de decisão em matéria de proteção internacional afigura-se extremamente complexa e especialmente pantanosa: nela cruza-se a necessidade de apreciar e ponderar receios, riscos e credibilidades, com a frequente ausência de prova. No entanto, o intérprete tem ao seu dispor, sempre, uma bússola que o pode guiar para a decisão certa: os princípios interpretativos que devem pautar qualquer a decisão em matéria de direitos humanos, dos quais se destaca o *favor libertatis*.

A este princípio acresce uma exigência de conduta por parte do decisor: a determinação do “receio fundado”, de “riscos sérios” ou mesmo de “suspeitas graves” não se compadece com juízos genéricos nem com soluções automáticas. Durante todo o processo, é necessário adotar a tão referida *prudência*, bem como uma perspetiva profundamente ativa, investigativa, orientada pelos factos concretos do requerente, pelas circunstâncias objetivas do país de origem e por uma leitura dialogante das fontes normativas aplicáveis, que procure, a todo o momento, salvaguardar aquele que for o nível de proteção mais elevado. Por outro lado, a aplicação das cláusulas de exclusão exige especial ponderação, devendo assentar num *grau de convicção elevado*.

O princípio do benefício da dúvida por vezes resolve o dilema final. E pode fazê-lo dos dois lados da questão: se se verificar um conjunto consistente de elementos que apontem para um risco sério de perseguição ou de violação de direitos humanos, deverá decidir-se a favor do requerente de asilo. Significa isto que *se devem ter como provados* os factos cuja prova não foi possível fazer. Se subsistirem dúvidas sobre a prática de factos que deveriam levar à exclusão do estatuto de proteção internacional deverá, também, decidir-se a favor do requerente de asilo. Mas isto significa, neste caso, que *não se devem ter como suficientemente provados* os motivos que sustentavam a exclusão. O benefício da dúvida deverá atuar, ainda, durante a própria produção de prova, no que toca, por exemplo, a avaliar da credibilidade geral dos relatos.

Esta solução não deriva de especial facilitismo ou de uma perspetiva apenas magnânima: ela decorre, sim, da *primazia do valor da dignidade humana*, e da exigência de que a atuação do Estado em matéria de proteção internacional se conforme com o mais elevado grau de proteção possível.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

12. A PROTEÇÃO DAS CRIANÇAS REFUGIADAS EM PORTUGAL – QUESTÕES PRÁTICAS

Ana Sofia Barros*

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/c8oea4ukn/streaming.html?locale=pt>

* Oficial do ACNUR.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

13. RESTRIÇÕES À LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO, DETENÇÃO E ALTERNATIVAS À DETENÇÃO NO PROCEDIMENTO DE ASILO NA FRONTEIRA À LUZ DO PACTO DA UNIÃO EUROPEIA EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO: O CONTEXTO PORTUGUÊS

ACNUR Portugal

- I – Introdução
- II – Restrições à liberdade de circulação no procedimento de asilo na fronteira
- III – Detenção e medidas alternativas à detenção no procedimento de asilo na fronteira
- IV – Conclusões e recomendações

I – Introdução

O Pacto da União Europeia em matéria de Migração e Asilo (doravante o “Pacto”) define o quadro legal da União Europeia na área das migrações e do asilo para os próximos anos. O ACNUR vê o Pacto como uma oportunidade para se adotar uma abordagem abrangente à gestão da migração e do asilo, com procedimentos sólidos e partilha de responsabilidades, desde que implementado com base em standards de proteção e salvaguardas robustas, que respeitem o direito de requerer asilo e os direitos fundamentais.

O presente documento analisa o âmbito de aplicação de medidas restritivas da liberdade de circulação e da detenção a requerentes de asilo no âmbito do procedimento de asilo na fronteira, tal como previstas no Pacto, e as implicações deste regime no contexto português. O texto aborda conceitos-chave como “restrições à liberdade de circulação”, “detenção” e “alternativas à detenção”. Como se verá, o procedimento de asilo na fronteira pode ser conduzido sem recurso à detenção, aplicando-se, antes, medidas restritivas da liberdade de circulação dos requerentes, o que constitui uma novidade trazida pelo Pacto. Estas medidas são menos restritivas do que a detenção, a qual apenas poderá ser aplicada em circunstâncias limitadas, e no caso de não existirem “alternativas à detenção” que permitam atingir, com eficácia, o objetivo visado com a detenção.

Com base no direito internacional e numa interpretação sensível a standards de proteção, o documento esclarece os termos em que Portugal poderá implementar as novas orientações do Pacto à aplicação de medidas restritivas da liberdade. Quando relevante, são incluídas referências à Constituição da República Portuguesa¹ e à Lei do Asilo² para avaliar a conformidade de disposições nacionais relativas à detenção com o Pacto e as normas internacionais e regionais aplicáveis.

II – Restrições à liberdade de circulação no procedimento de asilo na fronteira

À luz do Pacto, os pedidos de asilo podem ser analisados nos territórios dos Estados-membros, estabelecendo-se, como regra geral, a liberdade de circulação dos requerentes de asilo dentro do território do Estado-membro em causa (Artigo 7.º, n.º 1 da Diretiva Condições de

¹ Aprovada pelo Decreto de 10 de Abril de 1976, com a versão introduzida pela Lei N.º 1/2005, de 12 de Agosto.

² Lei N.º 27/2008, de 30 de Junho, com a versão introduzida pela Lei N.º 53/2023, de 31 de Agosto.

Acolhimento).³ Em alternativa, os pedidos podem ser apreciados na fronteira ou em zonas de trânsito, com base em condições específicas previstas no Artigo 43.º do Regulamento Procedimento de Asilo.⁴ O procedimento de asilo na fronteira implica restrições à liberdade de circulação dos requerentes de asilo e aplica-se a quem não preencher as condições de entrada no território de um Estado-Membro, na sequência, *inter alia*, de um pedido apresentado num ponto de passagem da fronteira externa ou numa zona de trânsito, ou de uma interceção relacionada com uma passagem irregular da fronteira externa. De acordo com o Artigo 45.º do regulamento, a aplicação do procedimento de asilo na fronteira é obrigatória nos casos em que os requerentes: sejam nacionais de países com baixas taxas de reconhecimento de proteção internacional; tenham prestado informações falsas às autoridades; ou constituam uma ameaça para a segurança nacional ou ordem pública. Noutras situações,⁵ a aplicação deste procedimento é facultativa.

O Pacto não determina a obrigatoriedade da detenção para a realização do procedimento de asilo na fronteira.⁶ Pelo contrário, de acordo com o Artigo 10.º da Diretiva Condições de Acolhimento, a detenção apenas pode ser aplicada em circunstâncias excecionais, e como medida de último recurso. Referindo-se aos locais para a realização deste procedimento, o Artigo 54.º do Regulamento Procedimento de Asilo requer, antes, que os Estados-membros imponham restrições à liberdade de circulação, tal como previstas no Artigo 9.º da Diretiva Condições de Acolhimento. O Artigo 54.º especifica que deverá ser exigido, aos requerentes, que residam numa fronteira externa ou em zonas de trânsito ou nas proximidades (como regra geral), ou noutros locais designados no território.⁷ Os Estados-membros mantêm discricção quanto à transferência dos requerentes para outros locais específicos fora da zona de fronteira; porém, é-lhes também recomendado que procurem limitar a necessidade de tais transferências e que, por conseguinte, procedam à instalação de estruturas com capacidade suficiente nos pontos de passagem de fronteira, ou secções da fronteira externa, onde é efetuada a maioria dos pedidos de asilo (Considerando 65).⁸ Além disso, os Estados-membros poderão impor aos requerentes o dever de reportar às autoridades.

A obrigação de residir num local determinado ou a transferência do requerente para um local designado durante o procedimento de asilo na fronteira não são consideradas como uma autorização para entrar no território do Estado-membro - aplicando-se, nestes termos, uma

³ Diretiva (UE) 2024/1346 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, JO L, 22.5.2024.

⁴ Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, JO L, 22.5.2024.

⁵ Previstas no Artigo 39.º e no Artigo 42.º, al. a), b), d), e), g), h), i) do Regulamento Procedimento de Asilo.

⁶ Deve notar-se que a detenção também não é obrigatória no âmbito dos procedimentos de triagem. Os artigos 6.º e 7.º do Regulamento (UE) N.º 2024/1356 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, JO L 22.5.2024, referem a necessidade de garantir que as pessoas “permaneçam à disposição das autoridades”, o que implica restrições à liberdade de circulação, mas não necessariamente a detenção.

⁷ Deve notar-se que Regulamento Procedimento de Asilo concede aos Estados-Membros um certo grau de discricionariedade para decidir os locais onde serão realizados os procedimentos de fronteira. O ACNUR entende que áreas urbanas, eventualmente situadas perto das zonas fronteiriças, permitirão proporcionar condições de acolhimento mais adequadas, em conformidade com as diversas necessidades dos requerentes de asilo e com os requisitos da Diretiva Condições de Acolhimento.

⁸ Note-se que, de acordo com a Decisão de Execução (UE) 2024/2150 da Comissão, de 5 de agosto de 2024, a “capacidade adequada” estabelecida para Portugal é de 102.

ficção legal de não-autorização de entrada no território. No entanto, também aqui são aplicáveis as principais garantias previstas no Sistema Europeu Comum de Asilo. Nomeadamente, embora as pessoas sujeitas ao procedimento de asilo na fronteira não se encontrem “autorizadas a entrar” no território, não deixa de lhes ser reconhecido o direito de aí “permanecer”, nos termos do Regulamento Procedimento de Asilo e da Diretiva Condições de Acolhimento. Sempre que tais garantias e condições não possam ser cumpridas, os Estados-membros são obrigados a cessar a aplicação do procedimento de asilo na fronteira e a transferir os requerentes para o procedimento de asilo regular.

Na prática portuguesa atual, o procedimento de asilo na fronteira implica automaticamente a detenção do requerente, uma vez que não existem soluções alternativas para conduzi-lo sem recurso à detenção. Não são, portanto, aplicadas em Portugal restrições à liberdade de circulação, tal como previsto no *supra* referido Artigo 9.º da Diretiva Condições de Acolhimento.

Num momento em que o Governo português prepara o terreno para a implementação do Pacto, com o anúncio da construção de novos centros para a triagem, o asilo e o retorno,⁹ é fundamental que essas instalações não sejam utilizadas para a detenção automática de requerentes de asilo no âmbito do procedimento de asilo na fronteira.¹⁰ Deverão, portanto, ser asseguradas condições que permitam realizar o procedimento através de restrições à liberdade de circulação, mantendo-se a detenção como uma medida excecional, em conformidade com regime europeu e de direitos humanos. De acordo com o Artigo 9.º da Diretiva Condições de Acolhimento, tais restrições traduzem-se na obrigação de residência num local determinado (n.º 1), as quais podem ser complementadas por obrigações de apresentação às autoridades (n.º 2), pessoalmente ou por meios eletrónicos.

É de notar que as restrições à liberdade de circulação e, bem assim, as medidas alternativas à detenção (abordadas *infra*, capítulo III), devem ser aplicadas seguindo uma “abordagem gradual”, em que as autoridades começam por considerar, com base numa avaliação individual, medidas menos intrusivas que sejam necessárias para alcançar um determinado objetivo legítimo e apenas avançam para medidas mais restritivas quando justificado e proporcional. Em caso de incumprimento, por parte do requerente, de restrições de circulação que lhe tenham sido impostas, a eventual aplicação de um “pacote de medidas de incumprimento”¹¹ deverá

⁹ Vide: Resolução do Conselho de Ministros N.º 28/2025, de 17 de fevereiro, disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/28-2025-907629894>.

¹⁰ Vide: ACNUR, “Guidelines on International Protection No. 14: Non-penalization of refugees on account of their irregular entry or presence and restrictions on their movements in accordance with Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”, de 23 de setembro de 2024, pp. 23, 24, disponível em: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2024/en/148632>.

¹¹ O termo “pacote de medidas de incumprimento” descreve o conjunto de medidas progressivamente mais gravosas que podem ser aplicadas ao requerente quando não cumpra restrições à circulação ou medidas alternativas à detenção. Estas medidas incluem a redução ou retirada das condições materiais de acolhimento, o aumento das restrições à liberdade de circulação ou o recurso à detenção e, em alguns casos, a retirada implícita do pedido de asilo. Antes de avançar para medidas mais restritivas ou considerar a detenção, as autoridades deverão documentar os motivos da não conformidade com a medida inicialmente aplicada, avaliar se as condições associadas à medida eram realistas à luz da situação individual do requerente e dar-lhe a oportunidade de explicar o incumprimento.

respeitar estritamente os princípios da proporcionalidade e da dignidade humana, preservando o acesso a direitos básicos e serviços essenciais.¹²

Na aplicação de restrições à circulação, o ACNUR alerta para medidas que, devido à sua intensidade ou efeitos cumulativos, possam equivaler a uma detenção de facto. De modo a avaliar se uma restrição à liberdade de circulação constitui uma privação de liberdade ou detenção, deverão ser tidas em conta as circunstâncias específicas de cada caso, independentemente do nome dado ao local onde a pessoa é instalada.¹³ As crianças, famílias e outras pessoas com necessidades especiais de proteção merecem particular atenção, devendo ser adotadas medidas adequadas de acolhimento e apoio para satisfazer as suas necessidades. Embora sejam admissíveis certas restrições à liberdade de circulação das crianças, se estiverem em conformidade com o direito internacional e regional (e desde que se baseiem numa avaliação do seu superior interesse), é essencial garantir que tais restrições não equivalham à detenção. Caso atinjam o nível de privação de liberdade, deverão ser aplicadas todas as salvaguardas que regem a detenção nos termos dos artigos 10.º a 13.º da Diretiva Condições de Acolhimento (conforme discutido *infra* no capítulo III, secção i); se tal não for possível, o requerente deverá ser prontamente encaminhado para fora do procedimento de fronteira, isto é, para o procedimento de asilo regular.

Em todo o caso, é importante notar que o Artigo 53.º do Regulamento Procedimento de Asilo estabelece várias exceções obrigatórias à aplicação do procedimento de asilo na fronteira, incluindo em relação a crianças não acompanhadas que não constituam uma ameaça para a segurança nacional ou ordem pública e situações em que, independentemente da aplicação da medida da detenção, não é possível garantir o apoio necessário aos requerentes com necessidades especiais de acolhimento (conforme definido no Artigo 24.º da Diretiva Condições de Acolhimento) ou necessidades processuais especiais, com especial atenção para as vítimas de tortura, violação ou outras formas de violência psicológica, física, sexual ou baseada no género (artigo 21.º, n.º 2, e artigo 53.º, n.º 2, alínea c) do Regulamento Procedimento de Asilo). De acordo com o ACNUR, os requerentes cujas necessidades especiais de acolhimento ou processuais não possam ser adequadamente atendidas no procedimento de fronteira devem ser automaticamente isentos deste procedimento e encaminhados prontamente para o procedimento de asilo regular no território nacional. Nestes termos, será necessário um acompanhamento e uma avaliação contínuos das necessidades de acolhimento dos requerentes de asilo e das condições existentes nos novos centros a criar em Portugal.

¹² Em particular, a redução ou a retirada das condições materiais de acolhimento (nos termos do Artigo 23.º, n.º 1 da Diretiva Condições de Acolhimento) nunca poderão resultar na recusa do acesso a bens de primeira necessidade, tais como alojamento, alimentação, vestuário e produtos de higiene, nem poderão afetar o acesso a cuidados de saúde, educação e outras condições não materiais de acolhimento. Vide ainda o Artigo 2.º, n.º 7 da Diretiva Condições de Acolhimento para uma definição de condições materiais de acolhimento.

¹³ O ACNUR desenvolveu uma [checklist](https://www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2024/en/148655) de fatores a considerar para avaliar se uma determinada situação consubstancia uma detenção de facto disponível em: <https://www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2024/en/148655>, p. 9.

III – Detenção e medidas alternativas à detenção no procedimento de asilo na fronteira

i. A medida da detenção

A detenção vem definida no Artigo 2.º, n.º 9 da Diretiva Condições de Acolhimento como o confinamento de um requerente por um Estado-membro numa zona especial, privando-o da sua liberdade de circulação.¹⁴ Apenas deve ser aplicada em situações excecionais, como medida de último recurso, em circunstâncias claramente definidas e com as necessárias salvaguardas legais. De acordo com o Artigo 10.º da Diretiva Condições de Acolhimento, a aplicação desta medida depende da verificação de um dos motivos enumerados exaustivamente no n.º 4. Estes incluem: a verificação inicial da identidade ou nacionalidade; a proteção da segurança nacional ou da ordem pública; a prevenção do risco de fuga; e a necessidade de determinar o direito de o requerente entrar no território no contexto de um procedimento de asilo na fronteira.¹⁵ No caso de Portugal, o Artigo 35.º-A, n.º 2, al. 3) da Lei do Asilo prevê os seguintes fundamentos: segurança nacional; saúde pública; risco de fuga; a apresentação de um pedido de asilo na fronteira. Na prática, a detenção de requerentes de asilo ocorre, em grande parte, no âmbito deste último motivo.

Como estabelecido no Pacto, verificando-se um dos fundamentos *supra* referidos, deve ser ainda avaliada, numa base individual, a necessidade e a proporcionalidade da detenção, em função de um propósito legítimo.¹⁶ No regime português do asilo, nomeadamente no Artigo 35.º-A da Lei do Asilo, não vem explicitamente referido o princípio da necessidade.¹⁷ Na prática, as decisões que determinam a medida da detenção identificam frequentemente um motivo de detenção, sem conter, no entanto, uma avaliação da necessidade, razoabilidade e proporcionalidade dessa medida.¹⁸ Nestes termos, o ACNUR recomenda que, nas próximas alterações à Lei do Asilo destinadas a alinhá-la com o Pacto, a aplicação da medida da detenção seja regulamentada de forma mais clara, reforçando as salvaguardas *supra* referidas.

¹⁴ Existe uma distinção clara entre, por um lado, uma “restrição da liberdade de circulação” (Artigo 9.º), em que o acesso físico fora do local em questão não é totalmente limitado e, por outro lado, uma “privação da liberdade de circulação” ou “detenção” (artigos 10.º e 11.º).

¹⁵ Mais concretamente, a detenção apenas poderá ser aplicada ao requerente de asilo: (i) para determinar a identidade ou nacionalidade; (ii) para determinar os elementos em que se baseia o pedido de asilo que não poderiam ser obtidos sem a detenção, por existir risco de fuga; (iii) para efetivar a recolocação nos termos do Regulamento Gestão do Asilo e da Migração, quando não tenha respeitado uma medida restritiva da liberdade de circulação; (iv) para determinar o direito de entrar no território; (v) no contexto do procedimento de regresso; (vi) se existir um risco de segurança; (vii) se existir risco de fuga no âmbito de uma transferência ao abrigo do Regulamento Gestão do Asilo e da Migração.

¹⁶ Artigo 10.º, n.º 2 da Diretiva Condições de Acolhimento.

¹⁷ De acordo com o Artigo 35.º-A, n.º 2: “Os requerentes apenas podem ser colocados ou mantidos em centro de instalação temporária por motivos de segurança nacional, saúde pública ou quando exista risco de fuga, com base numa apreciação individual e se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos gravosas. O n.º 3 acrescenta que: “Os requerentes podem ainda ser colocados ou mantidos em centro de instalação temporária, se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos gravosas: a) No âmbito dos pedidos apresentados nos postos de fronteira...”

¹⁸ *Vide*, por exemplo, os Relatórios AIDA relativos a Portugal de 2018 (pp. 94, 95), 2019 (p. 107), 2020 (p. 129), 2021 (p. 144), 2022 (pp. 130, 131), 2023 (p. 159) and 2024 (pp. 164, 165), todos eles disponíveis em: <https://asylumineurope.org/reports/country/portugal/>.

Os princípios da necessidade e da proporcionalidade implicam também que a detenção seja utilizada apenas como medida de último recurso. Tal significa que os Estados deverão sempre verificar se medidas menos restritivas e coercivas poderiam ser igualmente eficazes no caso em apreço. Este entendimento tem sido reiterado pelo ACNUR, bem como pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.¹⁹

Os Estados têm à sua disposição um leque amplo de opções no que toca a alternativas à detenção.²⁰ Estas poderão consistir em: exigência de residência num centro de acolhimento dedicado; restrição da residência a uma área geográfica específica²¹; imposição de recolher obrigatório/horário de funcionamento; apresentação às autoridades pessoalmente ou por meios eletrónicos; depósito de uma garantia financeira (desde que seja economicamente acessível aos requerentes de asilo)²²; obrigação de entrega de documentos de viagem ou de identidade; e comunicação de uma morada. As alternativas à detenção deverão ser complementadas por medidas de supervisão e apoio que promovam o envolvimento do requerente no procedimento de asilo, por exemplo através da gestão integrada de casos ou de aconselhamento regular acerca de cada etapa processual. Embora a monitorização e a vigilância eletrónica se encontrem previstas como alternativas à detenção, o ACNUR desaconselha a aplicação de medidas baseadas em sistemas de justiça criminal, uma vez que assumem uma natureza punitiva.

É importante ressaltar que certas medidas, como a obrigação de residência ou de apresentação periódica, podem ser utilizadas tanto como “restrições à liberdade de circulação” (Artigo 9.º da Diretiva Condições de Acolhimento), como “alternativas à detenção” (Artigo 10.º da diretiva).

¹⁹ Vide, *inter alia*, o caso *G.H. c. Suíça*, Aplicação N.º 75727/17, de 14 de novembro de 2024, onde o Tribunal concluiu que a detenção de um cidadão iraquiano pelas autoridades de imigração húngaras constituía uma violação do Artigo 5.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, por não terem sido fundamentados os motivos da detenção, a sua necessidade, nem consideradas alternativas à detenção menos restritivas. Segundo o Tribunal, o risco de fuga não fora verificado adequadamente pelas autoridades, num contexto em que o requerente tinha sido colaborante, não tendo demonstrado qualquer intenção de fugir.

²⁰ Vide, para mais referências: ACNUR, “*UNHCR Advocacy Brief: Restrictions of movement, detention and alternatives to detention under the European Union Pact on Migration and Asylum*”, de Setembro de 2025, disponível em: <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/en/150579>; ACNUR, “*Unlocking rights: towards ending immigration detention for asylum-seekers and refugees*”, de Setembro de 2024, disponível em: <https://www.refworld.org/policy/polrec/unhcr/2024/en/148655>; EUAA, “*Guidance on Alternatives to Detention*”, de Dezembro de 2024 (disponível em: <https://euaa.europa.eu/publications/guidelines-alternatives-detention>), que oferece orientações aos Estados-membros quanto à planificação e implementação de medidas alternativas à detenção; Frontex, “*Good Practices on Alternatives to Detention in Return Procedure*”, de Outubro de 2024, (disponível em: tinyurl.com/35p2mxfn), que compila exemplos de alternativas à detenção implementadas nos vários Estados-membros, oferecendo uma visão de práticas estaduais e modelos de implementação no contexto dos procedimentos de retorno; ACNUR, “*Options for governments on open reception and alternatives to detention*”, 2020 (disponível em: <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2020/en/104606>), que oferece uma visão global de práticas estatais e um conjunto de recomendações quanto ao uso eficaz de alternativas à detenção.

²¹ De acordo com o Artigo 8.º da Diretiva Condições de Acolhimento, esta medida pode também constituir uma ferramenta de gestão de acolhimento.

²² Em particular, as garantias financeiras devem ser calibradas de acordo com os meios do requerente, contando com procedimentos claros para determinar o montante, administrar os depósitos e garantir reembolsos rápidos sempre que as condições sejam cumpridas. Sem tais salvaguardas, existe o risco de tratamento desigual de requerentes de asilo com base na sua capacidade financeira, bem como uma maior vulnerabilidade à exploração ou ao tráfico.

Outras medidas, como a entrega de documentos de viagem ou de identidade e o depósito de uma garantia financeira, apenas serão adequadas enquanto alternativas à detenção. Nos termos do Pacto, a aplicação de alternativas à detenção obriga à identificação prévia de um motivo legal para a detenção e a uma avaliação individual da necessidade e adequação da medida. Por sua vez, as restrições impostas ao abrigo do Artigo 9.º não requerem a identificação de um motivo para a detenção, mas a sua aplicação deverá sempre ser precedida de uma avaliação e decisão individualizada.

De acordo com os dados disponíveis,²³ as medidas alternativas à detenção são menos dispendiosas e exigem menos recursos por parte do Estado quando comparadas com a detenção, além de serem tendencialmente fáceis de implementar. Embora todas as formas de restrição comportem algum risco de fuga, é possível reforçar a eficácia de tais medidas quando adaptadas ao contexto de cada país e ao perfil da pessoa em causa. Os mecanismos complementares de gestão de casos e de aconselhamento individualizado *supra* referidos poderão reforçar o grau de cumprimento das mesmas.²⁴

No contexto português, embora a Lei do Asilo preveja medidas alternativas à detenção, estas raramente são aplicadas na prática. Nomeadamente, o Artigo 35.º-A, n.º 4, al. a) e b) prevê a obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica e a obrigação de apresentação periódica às autoridades, ambas igualmente referidas no Artigo 160.º, n.º 3, al. b) e c), do Regime de Estrangeiros.²⁵ Este último prevê ainda o depósito de uma garantia financeira (al. d)). No processo de transposição da Diretiva Condições de Acolhimento para a legislação nacional, recomenda-se que seja contemplada uma gama mais abrangente de medidas, a aplicar com base numa “abordagem gradual” (recorde-se *supra* capítulo II), com o complemento de mecanismos específicos de apoio à gestão de casos.²⁶ O desenho de tais medidas deverá ser feito em consulta com entidades responsáveis pelo acolhimento, autoridades locais e organizações da sociedade civil. A experiência demonstra que alternativas à detenção implementadas com o envolvimento substancial da sociedade civil, e centradas no envolvimento da pessoa nos procedimentos que lhe respeitam, constituem frequentemente uma solução eficaz e rentável. A eficácia destas medidas dependerá ainda do desenvolvimento de estruturas de acolhimento adequadas, do reforço das avaliações individuais *supra* referidas e

²³ ACNUR, “Unlocking rights: towards ending immigration detention for asylum-seekers and refugees”, *supra* nota 21.

²⁴ ACNUR, “Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention”, 2012, Anexo I, p. 44 (disponível em: www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/en/87776), relativo ao potencial das alternativas à detenção, quando combinadas com a gestão de casos, para lograr a conformidade com os procedimentos de asilo.

²⁵ Lei N.º 23/2007, de 4 de Julho, com a versão introduzida pela Lei N.º 61/2025, de 22 de Outubro.

²⁶ Olhando para as opções contempladas na Lei do Asilo e para o contexto português, recomenda-se que a obrigação de apresentação periódica, que atualmente apenas vem prevista em relação à AIMA, possa ser também cumprida em qualquer esquadra da polícia, dada a dispersão geográfica dos requerentes de asilo e a escassez de lojas AIMA disponíveis para esse fim. Por outro lado, no que diz respeito à vigilância eletrónica, será importante ter em conta que a tecnologia atualmente utilizada pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais não pode ser adequadamente aplicada em centros de acolhimento, tal como comunicado ao ACNUR.

de uma cooperação interinstitucional sólida. Na ausência de uma abordagem integrada, as alternativas à detenção correm o risco de permanecer teóricas ou ineficazes.²⁷

ii. Salvaguardas para assegurar o respeito pelos direitos humanos

A Diretiva Condições de Acolhimento prevê, nos artigos 11.º a 13.º, várias salvaguardas para os requerentes de asilo que sejam detidos. O Artigo 11.º refere, em particular, as garantias processuais aplicáveis. De acordo com o n.º 2, a detenção de requerentes de asilo pelas autoridades judiciais ou administrativas deve ser ordenada por escrito, numa língua que compreendam, e indicar os motivos de facto e de direito em que se baseia, o que implica uma avaliação da sua necessidade e proporcionalidade. Na decisão deve ser também justificada a impossibilidade de aplicar eficazmente medidas alternativas menos coercivas no caso em apreço. Além disso, devem ser incluídas informações claras quanto aos meios existentes para contestar a decisão, respetivos prazos, e à possibilidade de aceder a assistência jurídica e interpretação gratuitas, para que os requerentes possam exercer efetivamente os seus direitos.

Atualmente, nos postos de fronteira em Portugal, e exceto nos casos de clara vulnerabilidade em que é permitida a entrada no território nacional, a detenção de requerentes de asilo pelas autoridades de controlo de fronteiras não decorre de uma avaliação individualizada, sendo aplicada tão só por motivos relacionados com o incumprimento de requisitos de entrada. O Artigo 35.º-B, n.º 2 da Lei do Asilo requer que as autoridades informem imediatamente os requerentes de asilo acerca dos motivos da sua detenção – sem que seja feita uma referência específica a “motivos de facto e de direito” como no Pacto – não exigindo que sejam consideradas, nesta fase, alternativas à detenção. O Artigo 28.º, n.º 1 da Constituição Portuguesa e o Artigo 35.º-A, n.º 6 da Lei do Asilo impõem então um prazo de 48 horas para que as autoridades administrativas comuniquem a detenção aos tribunais competentes para apreciação judicial. Estes tribunais, nos termos do último artigo, são responsáveis pela “determinação” da medida de detenção e alternativas.

Neste contexto, o ACNUR nota que os requisitos do Artigo 11.º da Diretiva Condições de Acolhimento acima referidos, uma vez transpostos para o contexto português, confeririam às autoridades de controlo de fronteiras responsabilidades e um poder de decisão mais amplos do que aqueles que lhes competem à luz da Lei do Asilo atual, exigindo, como tal, adaptações na legislação nacional e na prática institucional. Nomeadamente, de acordo com o Pacto, as autoridades de controlo de fronteiras deverão (preliminarmente) avaliar, em cada caso, a necessidade da detenção com base em razões de facto e de direito e consultar as autoridades de asilo/acolhimento para verificar a viabilidade e eficácia da aplicação de medidas alternativas à detenção. As autoridades policiais deverão então emitir uma decisão e informar devidamente o requerente de asilo de todas estas considerações.²⁸ Tal exigirá não só alterações legislativas,

²⁷ De acordo com orientações da EUAA, os Estados-membros deverão viabilizar pelo menos duas opções no que toca a medidas alternativas à detenção. Vide: EUAA, “*Guidance on Alternatives to Detention*”, *supra* nota 21, p. 23.

²⁸ Os poderes e responsabilidades das autoridades de controlo de fronteiras italianas estiveram em causa num caso recentemente decidido pelo Tribunal Civil de Palermo, N.º 10239/2024. O caso diz respeito a um requerente de asilo em Itália, que foi encaminhado para o procedimento de fronteira e detido pela polícia por não ter apresentado um passaporte válido e uma garantia financeira adequada. O Tribunal

mas também o desenvolvimento de procedimentos operativos standardizados, listas de verificação e formação, para que as avaliações individualizadas, a consulta às autoridades competentes e a ponderação de medidas menos coercivas ocorram sistematicamente, num momento prévio à determinação da detenção.

O Artigo 11.º, n.º 3 da Diretiva Condições de Acolhimento exige ainda um controlo judicial célere da legalidade da detenção, estabelecendo um prazo máximo de 15 dias (e, excecionalmente, 21)²⁹ a contar do início da detenção. É importante referir o dever de se garantir, nesta etapa, o respeito pelo princípio do contraditório através da audição do requerente. Nomeadamente, de acordo com os artigos 27.º, n.º 3, al. c), e 28.º, n.º 1 da Constituição Portuguesa, deve o juiz conhecer das causas que determinaram a detenção e comunicá-las ao detido, interrogá-lo e dar-lhe oportunidade de defesa. No entanto, até à data, em Portugal, os processos de apreciação judicial da detenção de requerentes de asilo na fronteira não têm assegurado uma avaliação individualizada da necessidade e proporcionalidade da medida, nem a ponderação de alternativas. Não só este aspeto merece um reforço significativo na prática judicial atual, como também será fundamental garantir que os centros de detenção que forem criados para implementar o Pacto disponham dos procedimentos e infraestruturas necessários para permitir a realização de audiências judiciais, seja pessoalmente ou por videoconferência. Tal será essencial para assegurar o exame sistemático de todos os elementos *supra* referidos.

Como determinado no Artigo 11.º, n.º 5 da Diretiva Condições de Acolhimento, a detenção deve ser reapreciada judicialmente em intervalos razoáveis, o que também se encontra previsto no Artigo 35.º-B, n.º 1 da Lei do Asilo. Caso o tribunal considere a detenção ilegal, o requerente deverá ser libertado imediatamente e transferido para uma resposta de acolhimento no território nacional.

Por fim, ao abrigo do Artigo 11.º, n.º 4 da diretiva, os requerentes de asilo têm o direito de recorrer da decisão de detenção e de aceder a assistência jurídica e representação legal gratuitas. Tanto quanto é do conhecimento do ACNUR, nos últimos anos em Portugal, raramente foram interpostos recursos relacionados com medidas de detenção, não obstante a sistemática inobservância do dever de realizar avaliações individualizadas *supra* referido. Além disso, o Mecanismo Nacional de Prevenção da Provedoria de Justiça tem vindo a relatar, nos últimos anos, várias situações que atentam contra os requisitos do Artigo 11.º, n.º 4 da diretiva. No seu relatório relativo a 2022, observou que 66,6% das pessoas a quem fora recusada a entrada na fronteira no aeroporto de Lisboa, e 94% no aeroporto do Porto, haviam renunciado ao seu direito a assistência jurídica.³⁰ Já no relatório referente a 2023, referiu ter encontrado pessoas que não tinham conhecimento do seu estatuto jurídico e dos seus direitos, uma vez que não lhes havia

decidiu não validar a ordem de detenção, por ter considerado que não fora comprovada a sua necessidade e proporcionalidade, observando ainda que as autoridades policiais deveriam ter considerado possíveis alternativas à detenção.

²⁹ Embora a expressão “situações excecionais” não venha definida na Diretiva Condições de Acolhimento, o Regulamento de Crise (Regulamento 2024/1359 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, JO L, 22.5.2024), no Considerando 4, dá como exemplo uma situação migratória significativa que exerça pressão sobre os sistemas de asilo e acolhimento dos Estados-membros, sem, no entanto, corresponder a um nível de chegadas em massa.

³⁰ Provedor de Justiça, Mecanismo Nacional de Prevenção, “Relatório à Assembleia da República”, 2023, pp. 92, 95.

sido prestada a interpretação necessária.³¹ O Provedor de Justiça manifestou ainda preocupações sérias quanto às más condições de detenção no aeroporto de Lisboa, atentando contra a dignidade dos requerentes de asilo,³² garantida pelo Artigo 56.º, n.º 1, al. 2, da Lei do Asilo. Tal sugere, no mínimo, que a prestação de informação, bem como a disponibilidade de vias de recurso eficazes neste campo, deverão ser significativamente reforçadas. Para viabilizar o direito a um recurso efetivo, as informações relativas à possibilidade de contestar a detenção e aceder a assistência jurídica gratuita deverão ser prestadas prontamente, tanto por escrito como oralmente, numa língua que os requerentes compreendam, com recurso a interpretação sempre que necessário. Deverá ser dada especial atenção aos requerentes mais suscetíveis de renunciar à assistência jurídica ou de desconhecer os seus direitos, nomeadamente devido a barreiras linguísticas, falta de informação ou vulnerabilidades especiais.

Enquanto estiverem detidos, os requerentes têm direito a condições de acolhimento específicas, como descrito no Artigo 12.º da Diretiva Condições de Acolhimento. Aqui se inclui o acesso a espaços ao ar livre (n.º 2), o direito de receber informações numa língua que compreendam acerca das regras e dos direitos e deveres relacionados com as condições de detenção (n.º 5) e a possibilidade de receber visitas e manter comunicação com representantes do ACNUR, familiares, consultores jurídicos, conselheiros e representantes de organizações da sociedade civil reconhecidas pelo Estado-membro (n.ºs 3 e 5).

É de salientar que, nos casos em que o procedimento de asilo na fronteira dê lugar à detenção de requerentes em circunstâncias que não respeitem as condições de detenção e garantias aplicáveis (artigos 10.º a 13.º da Diretiva Condições de Acolhimento), o referido procedimento não lhes poderá ser aplicado, de acordo com o Artigo 53.º, n.º 2, al. e) do Regulamento Procedimento de Asilo. Tal poderá suceder, por exemplo, quando se verificarem atrasos nos procedimentos administrativos que não possam ser atribuídos ao requerente (Artigo 11.º, n.º 1 da diretiva), ou quando o controlo judicial da decisão não puder ser realizado dentro dos prazos exigidos (Artigo 11.º, n.º 3 da diretiva).

De acordo com o ACNUR, de modo a garantir a implementação eficaz das *supra* referidas salvaguardas processuais e condições de acolhimento na aplicação da detenção, será necessário um planeamento adequado, investir em pessoal suficiente, bem como uma monitorização e avaliação contínua dos standards exigidos e das necessidades de acolhimento dos requerentes. Para o efeito, e em consonância com o plano de implementação da Comissão para o Pacto, deverão ser adotadas: orientações claras e protocolos quanto ao uso de alternativas à detenção e à detenção; medidas para garantir o cumprimento dos prazos previstos para o controlo judicial; alocados recursos suficientes para a assistência jurídica e a interpretação; e estabelecidos sistemas internos de monitorização e recolha de dados para acompanhar o uso da detenção, a frequência e o resultado das decisões judiciais e a acessibilidade, na prática, dos recursos judiciais aos requerentes.³³

³¹ Provedor de Justiça, Mecanismo Nacional de Prevenção, “Relatório à Assembleia da República”, 2024, pp. 49-50.

³² Provedor de Justiça, Mecanismo Nacional de Prevenção, *ibidem*, pp. 47-52.

³³ Comissão Europeia, “Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum”, COM(2024) 251, 12.6.2024, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1d7a409a-2948-11ef-9290-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

iii. Isenção de grupos vulneráveis da detenção

O Artigo 13.º da Diretiva Condições de Acolhimento requer que sejam adotadas medidas específicas para os requerentes de asilo com necessidades especiais de acolhimento. O n.º 1 estabelece, em particular, que os requerentes não deverão ser detidos quando a detenção colocar em risco grave a sua saúde física e mental. De forma mais ampla, o ACNUR defende que as pessoas vulneráveis não devem ser detidas, incluindo mulheres grávidas ou lactantes, pessoas com problemas de saúde física e mental ou incapacidade. É, portanto, necessário assegurar tempestivamente a triagem de vulnerabilidades, a fim de identificar pessoas com necessidades especiais de proteção e de lhes prestar apoio atempado, incluindo cuidados adequados e medidas de acolhimento adaptadas às suas necessidades, fora do quadro da detenção.³⁴

No contexto português, será necessário reformular o regime legal, bem como robustecer procedimentos e infraestruturas para cumprir os requisitos do Pacto neste domínio. Embora o Artigo 17.º-A, n.º 4 da Lei do Asilo isente determinados grupos vulneráveis do procedimento de fronteira “[n]os casos em que não seja possível proporcionar apoio e condições aos requerentes identificados com necessidade de garantias processuais especiais”, os processos de identificação e encaminhamento de pessoas com necessidades especiais carecem de reforço, tanto nas fronteiras, como no território nacional. O ACNUR recomenda que o conhecimento e capacidades dos vários intervenientes neste domínio sejam fortalecidos, que sejam adotados protocolos operativos e criados mecanismos sólidos de encaminhamento e de coordenação interinstitucional. No que respeita a existência de estruturas adequadas para o acolhimento e acompanhamento de pessoas vulneráveis, as respostas são escassas, e carecem de maior estrutura e sustentabilidade, pelo que será necessária uma aposta forte do Estado português nesta área.

A situação das crianças vem particularmente regulada no Artigo 13.º, n.º 2 da Diretiva Condições de Acolhimento. Aí se determina que, em regra geral, as crianças não devem ser detidas e que a detenção só é permitida em circunstâncias excecionais, em condições muito rigorosas, quando for comprovadamente do seu superior interesse. Nesses casos, a detenção deve ser utilizada apenas como medida de último recurso, após uma avaliação individual, quando alternativas menos coercivas tiverem sido ponderadas e consideradas ineficazes. A diretiva permite a detenção de crianças apenas em duas situações específicas: quando os seus pais ou representante(s) sejam detidos, em determinadas circunstâncias³⁵, ou quando a detenção seja necessária para proteger a criança não acompanhada. No caso de famílias com crianças, a diretiva estabelece que devem ser aplicadas por defeito alternativas à detenção.³⁶ Por fim, é importante notar que, caso uma criança seja detida, todas as salvaguardas relevantes deverão ser observadas. Tal inclui a colocação em instalações especializadas, o acesso a cuidados de

³⁴ ACNUR, “*Advocacy Brief: Screening and identification of persons with vulnerabilities under the European Union Pact on Migration and Asylum*”, de Setembro de 2025, disponível em: <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2025/en/150580>.

³⁵ Vide orientações úteis quanto à aplicação desta medida por parte da Comissão Europeia em: “*Guidance Document on the Asylum and Return Border Procedures*”, por publicar.

³⁶ Para uma concretização destes aspetos, vide: Comissão Europeia, *ibidem*.

saúde e educação, a oportunidades para atividades recreativas adequadas à idade e supervisão por pessoal qualificado (n.ºs 2 a 5).

Embora a diretiva e orientações da Comissão Europeia³⁷ prevejam duas situações circunscritas em que a detenção de crianças é permitida, o ACNUR, mecanismos de direitos humanos da ONU e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos têm vindo sistematicamente a sublinhar que a detenção de crianças por razões relativas ao seu estatuto migratório não é compatível com o seu superior interesse, devendo ser substituída por medidas de acolhimento não privativas da liberdade, integradas na comunidade.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem identificado repetidamente violações da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) em casos de detenção de crianças em que não foram devidamente consideradas alternativas menos coercivas e avaliado o seu superior interesse. No caso *Rahimi c. Grécia* (2011),³⁸ relativo à detenção de uma criança não acompanhada durante dois dias, o Tribunal concluiu pela violação do Artigo 3.º da CEDH atendendo à situação extremamente vulnerável do requerente e às condições de detenção, bem como do Artigo 5.º, pelo facto de as autoridades não terem avaliado o superior interesse da criança e examinado se a detenção constituía uma medida de último recurso. No caso *Moustahi c. França* (2020),³⁹ o Tribunal considerou que a detenção de duas crianças juntamente com um adulto sem qualquer relação entre si, e tão só para permitir a sua expulsão, constituía uma violação do Artigo 5.º da convenção, observando que as autoridades haviam associado arbitrariamente as crianças ao adulto para fins de controlo da imigração, ao invés de salvaguardarem o seu interesse superior.

O Tribunal também esclareceu, em relação ao Artigo 8.º da CEDH, que o superior interesse da criança não pode traduzir-se apenas em manter a família unida durante a detenção e que os Estados são obrigados a tomar todas as medidas necessárias para pôr termo à detenção de famílias e proteger o direito à vida familiar. Tal foi confirmado em casos como *Popov c. França* (2012),⁴⁰ *Bistiéva e outros c. Polónia* (2018)⁴¹ e *Nikoghosyan e outros c. Polónia* (2022)⁴², em que a detenção prolongada de crianças e dos seus pais em centros de imigração foi considerada incompatível com a Convenção.

O Comité dos Direitos da Criança⁴³ e o Relator Especial da ONU sobre a Tortura, bem como o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura chegaram a conclusões semelhantes. Ao analisar

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Rahimi c. Grécia*, Aplicação N.º 8687/08, de 5 de abril de 2011.

³⁹ Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Moustahi c. França*, Aplicação N.º 9347/14, de 25 de setembro de 2020.

⁴⁰ Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Popov c. França*, Aplicação N.º 39472/07 & 39474/07, de 19 de abril de 2012.

⁴¹ Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Bistiéva e outros c. Polónia*, Aplicação N.º 75157/14, de 10 de julho de 2018.

⁴² Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, *Nikoghosyan e outros c. Polónia*, Aplicação N.º 14743/17, de 3 de junho de 2022.

⁴³ Comentário Geral Conjunto N.º 4 (2017) do Comité para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias e N.º 23 (2017) do Comité dos Direitos da Criança sobre as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos das crianças no contexto da migração internacional nos países de origem, trânsito, destino e regresso, de 16 de novembro de 2017,

estas questões sob a perspetiva do tratamento desumano ou degradante, o Relator Especial da ONU sublinhou que a privação da liberdade das crianças com base no seu estatuto migratório ou no dos seus pais nunca é do seu superior interesse, excede o critério da necessidade, torna-se manifestamente desproporcional e pode constituir um tratamento cruel, desumano ou degradante.⁴⁴ O Comité Europeu também se manifestou contra a detenção de crianças não acompanhadas num contexto migratório, notando ainda que as famílias com crianças e outras pessoas vulneráveis devem beneficiar de alojamento adequado e apoio na comunidade, ao invés da detenção.⁴⁵

Em consonância com a visão destas organizações, o ACNUR entende que as crianças, acompanhadas ou não acompanhadas, não devem ser detidas por motivos relacionados com a imigração, independentemente do seu estatuto legal/migratório ou dos seus pais, e que a detenção nunca é do seu superior interesse. Efetivamente, estudos comprovam que a detenção tem um impacto profundo e negativo na saúde e no desenvolvimento das crianças, independentemente das condições em que são alojadas. Mesmo quando detidas por curtos períodos de tempo ou com as suas famílias, a detenção pode prejudicar o seu bem-estar psicológico e físico e comprometer o seu desenvolvimento cognitivo. Além disso, as crianças detidas correm o risco de sofrer de depressão e ansiedade e frequentemente apresentam sintomas de transtorno de stress pós-traumático.⁴⁶ Nestes termos, e em conformidade com os artigos 3.º e 37.º, al. b), da Convenção sobre os Direitos da Criança, deverão existir em Portugal estruturas de acolhimento e assistência para as crianças e as suas famílias não privadas da liberdade, integradas na comunidade, com pessoal especializado para garantir um apoio adequado na gestão de casos.⁴⁷

CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/joint-general-comment-no-4-cmw-and-no-23-crc-2017>. Ver também as Observações Finais do Comité relativas aos relatórios periódicos quinto e sexto de Portugal, de 9 de dezembro de 2019, CRC/C/PRT/CO/5-6 (disponível em: <https://docs.un.org/en/CRC/C/PRT/CO/5-6>), onde o Comité expressa preocupação em relação à “*practice of holding in temporary detention unaccompanied children and families with children requesting asylum or arriving irregularly at the borders of the State*” (para. 41, al. a)) e onde recomenda que Portugal: “[r]evise Law No. 23/2007 to ensure that any form of detention of migrants and asylum seekers under the age of 18 or of unaccompanied children and families with children is avoided, and guarantee the provision of alternatives to detention.” (para. 42, al. a)).

⁴⁴ Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, “*Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*”, A/HRC/28/68, de 5 de março de 2015, para. 80, disponível em: <https://www.refworld.org/reference/themreport/unhrc/2015/en/104139>.

⁴⁵ Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes, “*32nd General Report of the CPT: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*”, de 30 de março de 2023, pp. 27-30, disponível em: <https://rm.coe.int/1680aabe2b>.

⁴⁶ ACNUR, “*UNHCR’s position regarding the detention of refugee and migrant children in the migration context*”, Janeiro de 2017, p. 2, disponível em:

<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2017/en/115250>.

⁴⁷ *Ibidem*.

IV – Conclusões e recomendações

1. Abordagem geral ao procedimento de asilo na fronteira e correspondentes infraestruturas

Como realçado nos capítulos anteriores, o procedimento de asilo na fronteira pode ser conduzido sem o uso sistemático da detenção, recorrendo-se antes a restrições menos severas à liberdade de circulação dos requerentes. À medida que Portugal prepara o terreno para a construção de novos centros de instalação temporária, estas instalações poderão ser estruturadas de forma a responder à exigência de restringir a residência de requerentes de asilo a um local designado durante o procedimento de asilo na fronteira.⁴⁸

Paralelamente, será necessário criar estruturas de acolhimento adequadas no território português para dar resposta às necessidades especiais de acolhimento e/ou processuais de determinadas categorias de requerentes de asilo que não possam ser sujeitos a procedimentos de fronteira e que, como tal, devam ser encaminhados para o procedimento regular.

Principais recomendações:

- Conceber as instalações para efeitos do procedimento de asilo na fronteira de forma a permitir a restrição da liberdade de circulação dos requerentes de asilo e evitar a sua detenção de facto.
- Garantir que o acumular de tais restrições não equivalha, na prática, a uma detenção de facto.
- Desenvolver e robustecer estruturas de acolhimento alternativas para os requerentes vulneráveis com necessidades especiais de acolhimento ou processuais, para os quais o procedimento na fronteira ou a restrição de circulação não sejam adequados.

2. Detenção e alternativas à detenção

No que diz respeito à detenção e medidas alternativas, a implementação do Pacto constitui uma oportunidade importante para Portugal colmatar lacunas existentes na aplicação de garantias processuais e reforçar o sistema, assegurando avaliações robustas e individualizadas com base nos princípios da necessidade e da proporcionalidade. Por um lado, tal traz maiores responsabilidades às autoridades de controlo das fronteiras, exigindo uma maior capacidade e instrumentos adequados para operar nos pontos de passagem de fronteira, sobretudo nos aeroportos internacionais. Por outro lado, também exige que os tribunais competentes para determinar a detenção, que assegurem uma avaliação individual através da audição do requerente, em conformidade com os requisitos da Constituição Portuguesa e dos artigos 10.º, n.º 2, e 11.º da Diretiva Condições de Acolhimento, que seja realizada dentro dos prazos

⁴⁸ No momento da redação do presente artigo, a Proposta de Lei do Governo que altera o regime do retorno (Proposta de Lei que altera as Leis n.º 34/94, de 14 de setembro, n.º 23/2007, de 4 de julho, e n.º 27/2008, de 30 de junho) inclui uma nova medida alternativa à detenção que consiste em “instalar” os requerentes num centro temporário em regime aberto, a qual também poderá ser utilizada para efeitos do Artigo 9.º, n.º 1 da Diretiva Condições de Acolhimento.

aplicáveis e revista em intervalos razoáveis (e, no caso das crianças não acompanhadas, a intervalos regulares).

Caso seja identificado um fundamento para a detenção ao abrigo da legislação portuguesa, as medidas alternativas à detenção deverão ser sempre equacionadas em primeiro lugar, aplicando-se a medida menos intrusiva e restritiva em função do caso em apreço. A efetiva operacionalização de alternativas à detenção em Portugal exigirá o alargamento do leque de opções legais no contexto do asilo.⁴⁹ Estas deverão ser acompanhadas de salvaguardas para garantir que sejam calibradas em função das circunstâncias pessoais do requerente e não discriminatórias. Também será necessário reforçar procedimentos práticos para permitir a eficácia de medidas alternativas, sobretudo conjugando a sua aplicação com um apoio robusto em termos de gestão de casos individuais. A nível institucional, será essencial assegurar uma maior coordenação entre todos os intervenientes de relevo para garantir a conformidade destas medidas com os direitos dos requerentes.

Em consonância com standards internacionais e regionais, Portugal deverá isentar as crianças da detenção em contexto migratório e garantir que quaisquer restrições à sua liberdade de circulação não equivalham a detenção. Outros grupos vulneráveis cuja saúde física e mental seja colocada risco num regime de detenção deverão ser igualmente isentos.

Principais recomendações:

- Garantir que todas as decisões de detenção tomadas pelas autoridades portuguesas se baseiam numa avaliação individual da sua necessidade e proporcionalidade, considerando sempre *a priori* medidas alternativas à detenção.
- Reforçar o exercício do controlo judicial, de modo a garantir que: seja atempado, realizado *ex officio* dentro dos prazos aplicáveis, inclua uma audiência justa e permita a revisão das medidas a intervalos razoáveis (e, no caso de menores não acompanhados, a intervalos regulares).
- Expandir e operacionalizar um leque diversificado de alternativas à detenção, incluindo medidas que exijam menos recursos do Estado, tais como a entrega de documentos ou garantias financeiras, sujeitas a salvaguardas que assegurem a sua acessibilidade, proporcionalidade e não discriminação.
- Robustecer a gestão individual de casos para apoiar o cumprimento das medidas alternativas à detenção e reforçar os mecanismos de coordenação entre as autoridades policiais, de asilo, de acolhimento e judiciais.
- Proibir, na legislação e na prática, a detenção de crianças num contexto migratório e assegurar respostas de acolhimento e assistência integradas na comunidade para as crianças e as suas famílias.
- Definir, na legislação portuguesa, as categorias de grupos vulneráveis que deverão ser isentas da detenção e garantir estruturas de acolhimento e apoio adequadas no território nacional para responder às suas necessidades especiais.

⁴⁹ Reafirme-se que tais medidas deverão ser utilizadas exclusivamente como alternativas à detenção e não como restrições ao abrigo do Artigo 9.º da Diretiva Condições de Acolhimento.

3. Implementação, salvaguardas e monitorização ao nível do sistema

De modo a garantir um funcionamento eficiente e coerente de todo o sistema de asilo em Portugal, as funções e responsabilidades das competentes organizações estatais e da sociedade civil deverão ser claramente definidas em cada etapa do procedimento, estabelecendo-se canais claros de comunicação e encaminhamento entre si. Além disso, será necessário adotar procedimentos operativos em áreas de relevo e realizar, de forma continuada, atividades de capacitação. Inclui-se, aqui, o desenvolvimento de ferramentas práticas para realizar e documentar avaliações individuais, identificar e responder a necessidades especiais de acolhimento e processuais de pessoas vulneráveis, bem como para avaliar sistematicamente medidas menos coercivas antes de recorrer à detenção. Deverão ser também emitidas orientações quanto à aplicação de “medidas de incumprimento”, de modo a impedir que eventuais reduções ou retiradas das condições materiais de acolhimento aos requerentes inviabilizem o seu acesso a necessidades básicas ou serviços essenciais e a assegurar que qualquer intensificação das medidas impostas (podendo resultar na detenção) se baseie sempre numa avaliação individualizada, em respeito pelos princípios da necessidade e da proporcionalidade.

Por fim, será essencial implementar um mecanismo de monitorização interno robusto e de recolha sistemática de dados que permita identificar eventuais lacunas no sistema de proteção, avaliar a conformidade da prática institucional com as salvaguardas aplicáveis e ajustar as políticas e práticas ao longo do tempo.

Principais recomendações:

- Esclarecer e formalizar o papel e as responsabilidades de todas as autoridades estatais relevantes e atores da sociedade civil em Portugal e estabelecer vias de comunicação e encaminhamento interinstitucional claras e previsíveis.
- Adotar e implementar procedimentos operativos específicos, a par com o reforço contínuo da capacidade institucional, nomeadamente em matéria de:
 - realização e documentação de avaliações individuais;
 - identificação e resposta a necessidades especiais de acolhimento e processuais de crianças, pessoas com problemas de saúde mental e outras pessoas com vulnerabilidades;
 - consideração sistemática de medidas alternativas antes de recorrer à detenção; e
 - aplicação de “medidas de incumprimento” de forma a não comprometer o acesso a necessidades básicas ou serviços essenciais.
- Implementar mecanismos internos robustos de monitorização e recolha de dados no sistema de asilo português no que concerne a aplicação de medidas restritivas da liberdade de circulação, da detenção e alternativas.

No seu conjunto, as várias medidas *supra* descritas contribuirão significativamente para uma implementação eficaz do Pacto em Portugal, sensível a standards de proteção e compatível com os direitos dos requerentes de asilo.

14. IMIGRAÇÃO E ASILO: A REALIDADE PORTUGUESA NO CONTEXTO GLOBAL DAS MIGRAÇÕES

Pedro Góis*

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/c8oea4vzc/streaming.html?locale=pt>

* Diretor Científico do Observatório para as Migrações (AIMA).

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

15. CONDIÇÕES DE DETENÇÃO DE CIDADÃO ESTRANGEIRO QUE ENTRE OU PERMANEÇA ILEGALMENTE EM TERRITÓRIO NACIONAL PORTUGUÊS

Susana Raquel Couto*

Vídeo da intervenção

O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional encontra-se previsto e regulado na Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, por meio da qual foram transpostas para o ordenamento jurídico interno várias diretivas da União Europeia, entre as quais a Diretiva 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro, relativa a normas e procedimentos comuns aos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

A definição de entrada e permanência ilegal de cidadão nacional de país terceiro para efeitos de aplicação da Lei n.º 23/2007, decorre das disposições conjugadas da al. v), n.º 1 do art. 3.º e dos arts.6.º, 9.º, 10.º, 32.º, n.s 1 e 2, e 181.º da daquela Lei, e dos n.ºs 1 e 2 do art. 3.º da Diretiva 2008/115/CE, e mostra-se como um dos fundamentos para a decisão de afastamento coercivo ou de expulsão previstos no art. 134.º da Lei n.º 23/2007.

O afastamento coercivo encontra-se previsto e regulado na Lei n.º 23/2007 nos arts. 134.º a 144.º (nas disposições gerais do processo), 145.º a 150.º (quanto aos trâmites tendentes à decisão de afastamento coercivo) e 159.º a 162.º (quanto à execução da decisão), sendo um processo administrativo cuja competência de instauração, tramitação e decisão cabe ao conselho diretivo da AIMA, com faculdade de delegação, de acordo com os arts. 140.º, 141.º, e bem assim do que resulta dos n.ºs 2 e 4 do art. 146.º da mesma Lei.

De acordo com o art. 145.º (daqui em diante quando não faça menção do instrumento legal estarei necessariamente a referir-me à Lei n.º 23/2007), o afastamento coercivo só pode ser determinado por entidade administrativa (AIMA) quando tenha por fundamento a entrada ou permanência ilegal de cidadão estrangeiro (al. a), n.º 1, art. 134.º) que “tenha contornado ou tentado contornar as normas aplicáveis em matéria de entrada e de permanência, em território nacional ou no dos Estados membros da União Europeia ou dos Estados onde vigore a Convenção de Aplicação, nomeadamente pela utilização ou recurso a documentos de identidade ou de viagem, títulos de residência, vistos ou documentos comprovativos do cumprimento das condições de entrada falsos ou falsificados” (al. h), n.º 1, do art. 134.º). O texto da al. h) do n.º 1 do art. 134.º, e a previsão da necessidade da sua verificação pelo n.º 1 do art. 145.º para que se inicie o afastamento coercivo pela entidade administrativa foram introduções operadas pela Lei n.º 18/2022 de 25 de agosto, mas, na realidade, já se mostrava a regra nos casos que chegavam aos juízos locais criminais de deteção de entradas ilegais em postos de fronteira.

Não obstante a natureza administrativa, o processo de afastamento coercivo terá o seu início, nos termos do art. 146.º, n.º 1, com a detenção do cidadão estrangeiro por autoridade policial (GNR, PSP, PJ ou PM), para que seja presente, no prazo máximo de 48 horas a contar da sua

* Procuradora da República no DIAP de Ponta Delgada.

detenção, ao juiz do juízo local criminal ou competência genérica territorialmente competente, para validação da detenção e eventual aplicação de medidas de coação de acordo com o disposto no art. 142.º, com vista a aguardar os trâmites do processo tendente à decisão de afastamento coercivo.

O controlo jurisdicional célere da legalidade da detenção do cidadão estrangeiro para efeitos de afastamento resulta imposto pelo art. 15.º da Diretiva 2008/115/CE, e bem assim diretamente de previsão constitucional inscrita na al. c) do n.º 3 do art. 27.º da Constituição da República Portuguesa, como exceção ao direito fundamental à liberdade, com a respetiva garantia de que o cidadão detido deverá ser informado imediatamente e de forma compreensível das razões da privação da sua liberdade e dos seus direitos.

Presente a juiz o cidadão estrangeiro detido é sujeito a “interrogatório judicial”, termo expresso no art. 147.º, pelo que parece ser de chamar subsidiariamente o regime do art. 141.º do Código de Processo Penal, no que se mostrar aplicável, relativo ao primeiro interrogatório judicial de arguido detido, por se mostrar o ato processual que melhor protegerá os direitos do cidadão.

Pelo que, impor-se-á que ao cidadão estrangeiro seja fornecida informação acerca dos motivos da sua detenção de modo que aquele seja capaz de compreender, e que quando presente à autoridade judiciária entenda das razões que o sujeitam a tal, dos deveres que sobre si impendem e dos direitos que lhe assistem.

As diligências deverão passar necessariamente pelo interrogatório do cidadão estrangeiro detido, com a presença de tradutor sempre que não se expresse em língua portuguesa, representado por defensor e com a presença do Ministério Público, de modo a permitir a análise da situação concreta que determinou a detenção e que envolve a entrada do cidadão em território nacional para que se possa concluir pela existência efetiva de perigos concretos que devam determinar a aplicação de medidas de coação, como poderá ser o caso de risco de fuga. No caso do processo de afastamento coercivo e da detenção do cidadão estrangeiro com vista ao seu regresso ao país de origem impõe-se que se tenha em vista acautelar, na ponderação da aplicação das medidas de coação, a eficácia da execução da decisão de afastamento coercivo que vier a ser tomada.

As medidas de coação aplicáveis ao cidadão estrangeiro em situação ilegal são as previstas no Código de Processo Penal, com exceção da prisão preventiva, e as que se encontram discriminadas no art. 142.º da Lei n.º 23/2007. Destas temos as apresentações periódicas às autoridades policiais, a obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica e a colocação do cidadão em centro de instalação temporária ou espaço equiparado, equivalendo estas últimas à manutenção da situação de detenção.

A medida de colocação em centro de instalação temporária ou espaço equiparado para além de se encontrar dependente da existência de condições estruturais, tem a duração máxima de 90 dias, 60 dias pelo art. 146.º, n.º 3, mais 30 dias pelo art. 160.º, n.º 3, al. a), na fase da execução da decisão de afastamento coercivo, excecionalmente podendo ser alargada por mais 60 dias, atingindo o limite máximo de 6 meses, quando “existam, relativamente ao cidadão estrangeiro, fortes indícios de ter praticado ou tencionar praticar factos puníveis graves, ou ter sido

condenado por crime doloso, ou constituir uma ameaça para a ordem pública, para a segurança nacional ou para as relações internacionais de um Estado membro da União Europeia ou de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação”.

A detenção do cidadão estrangeiro pode ainda ocorrer em mais três situações.

Com vista à execução da decisão de afastamento coercivo ou de expulsão judicial, nos termos do art. 160.º, n.º 2, o cidadão estrangeiro contra quem é proferida uma decisão, não obstante a notificação que deve ser feita para o abandono voluntário, pode ser entregue à custódia da força de segurança competente, com vista à execução da decisão de afastamento coercivo ou de expulsão judicial. Esta custódia surge aqui como uma detenção, uma privação da liberdade do cidadão estrangeiro. No entanto, o texto do n.º 2 do art. 160.º mostra uma redação um pouco confusa deixando dúvidas quando deva ser determinada a “entrega” do cidadão à custódia das forças de segurança, sendo que no mesmo texto temos que as situações devem ser fundamentadas, verificadas razões concretas e objetivas de fuga, conjugando-se de seguida os advérbios “nomeadamente” e “sempre”, parecendo entregar à entidade administrativa o juízo dos perigos previstos no art. 142.º que devem nortear a aplicação de medidas de coação.

A redação do art. 160.º continua, a meu ver infeliz, pois no seu n.º 3, depois de permitir a privação da liberdade do cidadão estrangeiro pela entrega em custódia para a execução da decisão de afastamento, prevê como uma mera possibilidade que a entidade administrativa solicite ao juiz competente a aplicação de medida de coação, ainda dentro do prazo que tenha sido dado ao cidadão estrangeiro para abandono voluntário no cumprimento do n.º 1, para garantir a execução da decisão de afastamento.

Aqui não se prevê o controlo jurisdicional da detenção que resulte da aplicação do n.º 2 do art. 160.º, parecendo abrir-se uma possibilidade arbitrária de compressão do direito à liberdade do cidadão estrangeiro em desrespeito do art. 27.º da CRP.

Porém há que fazer aqui uma interpretação hermenêutica da Lei n.º 23/2007 para confirmar que a aplicação do art. 160.º deve ser conjugado com o contexto global das demais situações de detenção do cidadão estrangeiro previstas no mesmo diploma legal.

E aqui encontramos no art. 161.º mais uma situação de detenção que ocorrerá sempre que o cidadão em desobediência à decisão de afastamento coercivo ou de expulsão não tenha abandonado o território nacional no prazo concedido, encontrando-se previsto o controlo judicial da detenção no prazo de 48 horas, caso não se mostre concretizável a execução do afastamento dentro daquele prazo, assim como para determinar a manutenção da detenção do cidadão em centro de instalação temporária.

Por fim, no âmbito do reconhecimento mútuo de decisões de expulsão encontramos nos n.ºs 2, 4 e 5 do art. 171.º, uma compilação dos preceitos dos arts. 160.º e 161.º, prevendo-se, por um lado, a detenção por autoridade policial do cidadão estrangeiro que permaneça ilegalmente em território nacional sobre o qual recaia uma decisão nos termos do art. 169.º e para efeitos de condução à fronteira; e, por outra via, a entrega à custódia das autoridades policiais para efeitos de condução à fronteira e afastamento do cidadão estrangeiro detentor de autorização de

residência emitida em território nacional sobre o qual recaia uma decisão afastamento tomada nos termos do n.º 3 do artigo 169.º. Já no n.º 5 do mesmo art. 171.º o legislador impõe o controlo judicial da detenção, sem no entanto remeter especificamente para qualquer dos preceitos anteriores, sempre que não seja possível a execução do afastamento no prazo de quarenta e oito horas após a detenção, com a apresentação do cidadão nacional de Estado terceiro, naquele prazo, a juiz competente para efeitos de validação da detenção e eventual aplicação de medidas de coação.

Parece, porém, que a manutenção do cidadão estrangeiro em centro de instalação temporária, em qualquer das situações, não poderá exceder os limites que resultam dos já citados arts. 146.º e 160.º, sob pena de contrariar a Diretiva 2008/115/CE que impõe o limite máximo de seis meses de detenção para execução da operação de afastamento.

Daqui impõe-se e retira-se o carácter célere que deve revestir o processo com vista ao afastamento coercivo.

Do n.º 2 do art. 134.º resulta que o afastamento ou expulsão do cidadão estrangeiro não prejudica a responsabilidade criminal em que aquele haja incorrido.

Como não poderia deixar de ser o cidadão estrangeiro continua obrigado a responder pelos factos passíveis de procedimento criminal que haja cometido independentemente de se ver obrigado a abandonar o território nacional, não ocorrendo com a pendência de processo de afastamento qualquer causa de exclusão da culpa ou da ilicitude ou tão pouco de extinção da responsabilidade criminal. Aliás, desde as alterações introduzidas à Lei n.º 23/2007 pela Lei n.º 18/2022 de 25 de agosto, que o afastamento coercivo a determinar pela AIMA tem como fundamento a entrada e permanência ilegal do cidadão estrangeiro que tenha contornado as regras dos Estados membros da União Europeia ou dos Estados onde vigore a Convenção de Aplicação, nomeadamente pela utilização ou recurso a documentos falsos ou alheios, o que por si só consubstancia a prática de crime.

Então como conjugar a garantia dos direitos fundamentais do cidadão estrangeiro no âmbito de um processo de afastamento coercivo e os direitos de defesa do mesmo cidadão, também eles fundamentais, enquanto arguido num processo penal?

E como proceder quando o facto que consubstancia a prática de um crime coincide com o ato da entrada ilegal?

Nos casos que de seguida se exporá, retirados de processos entrados na secção de DIAP de Ponta Delgada, mostrar-se-á como podem competir as duas situações dando lugar a tratamentos erróneos com prejuízo para os direitos do cidadão estrangeiro mas também com prejuízo para a defesa da soberania do Estado, da integridade territorial da União Europeia e da afirmação das normas jurídicas internas.

I.

Quatro cidadãos estrangeiros intercetados no Posto de Fronteira do Aeroporto João Paulo II, em Ponta Delgada, apresentaram passaportes com sinais evidentes de falsificação não possuindo

qualquer outro documento de identificação ou documento que os habilitasse a permanecer em território nacional, na União Europeia e ou no Espaço Schengen.

Do expediente de detenção fez-se constar que os cidadãos estrangeiros, presumivelmente de origem árabe, foram detidos nos termos do art. 255.º do Código de Processo Penal, em situação de flagrante delito pela prática de crime de falsificação de documentos, previsto no art. 256.º do Código Penal, e simultaneamente nos termos e para efeitos do art. 146.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007 de 04.07, por se verificar a sua situação de entrada ilegal em território nacional.

O expediente dá entrada, juntamente com os detidos, no DIAP de Ponta Delgada ao abrigo do art. 259.º do Código de Processo Penal.

Constituídos arguidos, os cidadãos prestaram termo de identidade e residência indicando como morada as instalações do SEF em Ponta Delgada.

O auto de notícia deu origem a inquérito, no entanto os cidadãos não foram sujeitos a interrogatório por não se ter logrado assegurar a presença de intérprete, acabando restituídos à liberdade sujeitos apenas ao TIR.

Nada se decidiu ou determinou ao abrigo do art. 146.º da Lei n.º 23/2007.

Posteriormente os cidadãos estrangeiros ausentaram-se da ilha para paradeiro desconhecido.

Não constando outros dados de identificação dos autos à exceção daqueles que resultavam dos documentos falsos, tendo os arguidos assinado os autos de constituição e TIR com nomes distintos dos que constavam dos quadros de identificação, e não se tendo logrado cumprir o interrogatório dos arguidos, foi o respetivo inquérito arquivado por impossibilidade de identificação dos autores do ilícito criminal.

II.

Uma cidadã estrangeira, presumivelmente de nacionalidade nigeriana, intercetada no Posto de Fronteira do Aeroporto João Paulo II, apresentou passaporte alheio pertencente a uma cidadã americana, não possuindo qualquer outro documento de identificação e sem prova de permanência legal em território nacional.

Do expediente de detenção fez-se constar que a cidadã foi detida nos termos do art. 255.º do Código de Processo Penal, em situação de flagrante delito pela prática de crime de uso de documento alheio, previsto no art. 261.º do Código Penal, e igualmente nos termos e para os efeitos do art. 146.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007 de 04.07, por se verificar a sua situação ilegal em território nacional, tendo sido apresentada no DIAP de Ponta Delgada ao abrigo do art. 259.º do Código de Processo Penal.

O auto de notícia por detenção deu origem a inquérito, e apresentada a arguida a primeiro interrogatório judicial, com a presença de tradutor e defensor oficioso, foi aplicada a medida de coação de proibição de se ausentar da ilha de São Miguel, tendo indicado as instalações do SEF em Ponta Delgada como morada para efeitos do TIR.

Nada se decidiu ou determinou ao abrigo do art. 146.º da Lei n.º 23/2007.

Poucos dias depois era já desconhecido o seu paradeiro.

O inquérito é encerrado com acusação contra a cidadã estrangeira pelos crimes de uso de documento de identificação alheio (art. 261.º do Código Penal) e de falsidade de declaração (art. 359.º, n.º 1 e 2 do Código Penal), este último por se ter apurado que declarou identidade falsa no primeiro interrogatório judicial.

A arguida veio a ser declarada contumaz.

III.

Um cidadão estrangeiro, de nacionalidade albanesa, intercetado no Posto de Fronteira do Aeroporto João Paulo II, apresentou passaporte grego com indícios de falsificação e sem prova de permanência legal em território nacional.

Do expediente de detenção fez-se constar que o cidadão foi detido ao abrigo do art. 255.º do Código de Processo Penal, em situação de flagrante delito pela prática de crime de falsificação de documento, previsto no art. 261.º do Código Penal, e, simultaneamente, ao abrigo do art. 146.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007 de 04.07, por se encontrar em situação ilegal.

O auto de notícia por detenção dá entrada no DIAP de Ponta Delgada, tendo o Magistrado de turno determinado a extração de certidão para efeitos de instauração de inquérito pelo crime de falsificação de documento, e determinado a remessa do expediente com a detenção ao Juízo Local Criminal para efeitos do disposto no art. 146.º da Lei n.º 23/2007.

Autuado o expediente no Juízo Local Criminal como «Detenção de Cidadão estrangeiro em situação ilegal» foi o cidadão estrangeiro presente a Juiz, na presença de tradutor e defensor oficioso, tendo a audição decorrido nos termos do art. 141.º do Código de Processo Penal.

Validada a detenção foram aplicadas as medidas de coação de TIR e de apresentação semanal no SEF, esta ao abrigo do art. 142.º, n.º1, al. a) da Lei n.º 23/2007, na redação à data dos factos. No mesmo ato foi determinada a devolução dos autos ao DIAP para prosseguimento dos seus trâmites, o qual devolvido correu como inquérito, que veio a ser arquivado com fundamento na tramitação anómala após a aplicação das medidas de coação ao abrigo da Lei n.º 23/2007.

Quanto ao inquérito instaurado com origem na certidão para investigação do crime de falsificação de documento tendo o cidadão estrangeiro se ausentado da ilha para paradeiro incerto e não tendo sido realizado o seu interrogatório, é encerrado com dedução de acusação pelo crime de falsificação de documento, previsto e punido pelo art. 256.º, n.º 1, als. d) e e) e n.º 3 do Código Penal, requerendo-se a constituição de arguido com a notificação da acusação.

*

Das situações acabadas de expor é transversal a todas elas a evidente confusão que subsiste quanto às distintas responsabilidades que recaem sobre o cidadão estrangeiro nacional de país terceiro que, entrando no nosso país em situação ilegal o faz no uso de um documento falsificado ou do qual não é o legítimo titular (documento alheio).

Ao confundirem-se as responsabilidades tenderemos a confundir os deveres e poderes que ao Estado cabe na afirmação da ordem jurídica, na manutenção da validade das normas e na defesa da soberania, como também quanto aos direitos que ao Estado cabe assegurar ao cidadão estrangeiro em cada uma daquelas realidades jurídicas.

Ora, apresentando-se o cidadão estrangeiro com entrada ilegal em território nacional e, cumulativamente, portador de um ou mais documentos falsificados ou pertencentes a outrem, implicando, portanto, a prática do crime de falsificação ou contrafação de documento ou de uso de documento de identificação ou de viagem alheio, ambos crimes puníveis com penas de prisão (arts. 256.º e 261.º do Código Penal), nos termos do art. 255.º do Código de Processo Penal, em caso de flagrante delito qualquer entidade policial procede à detenção e comunica-a de imediato ao Ministério Público em cumprimento do art. 259.º, al. b) do referido diploma legal.

Assim, encontramos-nos, de facto, perante duas circunstâncias que, legalmente previstas, justificam a exceção ao direito fundamental à liberdade com a detenção do indivíduo.

Porém a detenção do cidadão estrangeiro não poderá ocorrer simultaneamente, e reduzida ao mesmo auto de notícia, com fundamento nas circunstâncias previstas no art 146.º, n.º 1 da Lei n.º 23/2007, e pela situação de flagrante delito pela verificação da prática de crime, nos termos do art. 255.º do Código de Processo Penal, desde logo porque estamos perante responsabilidades diversas e processos também eles distintos no âmbito dos quais o cidadão estrangeiro tem direitos e deveres autónomos, e porque não pode o mesmo indivíduo se encontrar simultaneamente detido à ordem de dois processos.

A detenção cumprida ao abrigo de normas tão distintas contribui para que o próprio cidadão estrangeiro não compreenda a que título se mostra detido e do alcance das medidas que, entretanto, venham a ser determinadas.

A tarefa de esclarecer dos motivos da detenção e dos respetivos direitos e deveres poderá revelar-se mais árdua em função da língua dominada pelo cidadão estrangeiro.

Cumprindo o que decorre dos normativos da Lei n.º 23/2007 já percorridos supra, temos que verificada a situação de entrada ou permanência ilegal, com uso de documento falso ou falsificado, o cidadão estrangeiro deverá ser imediatamente detido e presente, no prazo de 48 horas, ao Juiz do Juízo Local Criminal ou de Competência Genérica, territorialmente competente, para validação da detenção e aplicação de medidas de coação, tudo ao abrigo do art. 146.º, n.º 1, exceto nas situações previstas no n.º 5 do mesmo artigo, que verificadas determinam a restituição à liberdade.

O expediente da detenção elaborado pela autoridade policial deve ser remetido diretamente ao juiz territorial e materialmente competente, ali correrá termos para controlo e validação da detenção e, se necessário, aplicação de medidas de coação.

Por seu lado, a intervenção do Ministério Público, enquanto defensor do princípio da legalidade, deverá sempre ser assegurada, assim como garantido o direito do cidadão estrangeiro beneficiar de defensor oficioso, ao abrigo da Lei de Acesso aos Tribunais, e como aliás conforme parece decorrer do art. 148.º, n.º 1 e do art. 150.º, n.º 3, da Lei n.º 23/2007.

O que não parece deixar dúvidas é que a tramitação do processo compete à AIMA, sendo a intervenção do Juiz do Juízo Local Criminal apenas exigida para sujeitar a detenção do cidadão estrangeiro a controlo judicial para validação e para efetivar a aplicação de medidas de coação, devendo, assim que cumprida a intervenção judicial, ser o processo devolvido, caso tenha sido remetido na íntegra, ou comunicada a decisão judicial para fazer juntar ao processo de afastamento pendente.

O cidadão estrangeiro que simultaneamente é visado no processo de afastamento coercivo e arguido em processo penal pode ver, como vê necessariamente, coartada a garantia no exercício efetivo do seu direito de defesa pela decisão de afastamento coercivo ou mesmo pelo exercício do direito que lhe é garantido no processo de afastamento em poder voluntariamente abandonar o território nacional.

Esta dualidade na intervenção e ação do Estado poderá ainda implicar a ineficácia no cumprimento de medidas de coação que venham a justificar-se no âmbito do procedimento criminal em curso com vista a acautelar por exemplo o perigo de fuga.

O Estado parece assumir uma posição ambivalente, em que por um lado, no exercício da soberania territorial e controlo de fronteiras impele o cidadão estrangeiro em situação ilegal a abandonar o território nacional e europeu podendo para o efeito tomar decisão de afastamento coercivo e medidas de execução de acompanhamento até ao país de origem, e por outro lado, no exercício do poder punitivo e da ação penal, exige ao mesmo cidadão que assuma a responsabilidade das ações ilícitas por si praticadas com vista àquela entrada ilegal e que cumpra a pena que lhe vier, em causa disso, a ser aplicada.

Acresce que os trâmites do inquérito não se compadecem, muitas vezes, com a tramitação do processo administrativo de afastamento coercivo, os seus prazos e as suas soluções e decisões. Desde logo porque o regresso do cidadão estrangeiro ao país de origem, voluntário ou coercivo, é o desfecho garantido e exigido no âmbito do processo de afastamento.

Somam-se entre os direitos que cabem ao arguido no processo penal, o de estar presente nos atos processuais que diretamente lhe disserem respeito e o de ser ouvido pelo tribunal ou pelo juiz de instrução sempre que eles devam tomar qualquer decisão que pessoalmente o afete (als. a) e b) do n.º 1 do art. 61.º do Código de Processo Penal), e dos deveres, entre outros, o de se sujeitar a diligências de prova e a medidas de coação e garantia patrimonial especificadas na lei

e ordenadas e efetuadas por entidade competente (al. d) do n.º 3 do art. 61.º do Código de Processo Penal).

Por seu lado, no âmbito do processo de afastamento coercivo o regresso voluntário do cidadão estrangeiro ao seu país de origem deve ser privilegiado, desde logo nos termos do referido art. 147.º, caso o cidadão estrangeiro devidamente documentado, no ato de interrogatório seguido à detenção, declare pretender abandonar o território nacional sujeito às condições previstas nos números 2 e 3 do referido artigo, é entregue à custódia da força de segurança territorialmente competente e por esta conduzido ao posto de fronteira e garantido o seu afastamento no mais curto espaço de tempo. Aqui não prevendo o legislador qualquer exceção fundamentada no contorno das normas aplicáveis em matéria de entrada e de permanência, em território nacional ou no dos Estados membros da União Europeia ou dos Estados onde vigore a Convenção de Aplicação, nomeadamente pela utilização ou recurso a documentos de identidade ou de viagem, títulos de residência, vistos ou documentos comprovativos do cumprimento das condições de entrada falsos ou falsificados, o abandono voluntário do cidadão estrangeiro deve ser sempre cumprido, desde que devidamente documentado. Não raras as vezes a entrada e permanência ilegal do cidadão nacional de país terceiro ocorre com recurso a documentos falsos ou falsificados, sendo aquele, ao mesmo tempo, portador dos seus documentos de identificação autênticos.

O regresso voluntário é ainda facultado antes da decisão de afastamento coercivo, pelo que a AIMA notificará o cidadão para abandonar o território nacional num prazo concedido entre 10 e 20 dias antes da execução da decisão, nos termos do art. 160.º, n.º 1 da Lei n.º 23/2007.

O cidadão estrangeiro e arguido vê-se, assim, não raras vezes, na situação de escolher entre exercer um direito – o regresso voluntário, ou outro – o direito de estar presente nos atos processuais no âmbito do processo penal, como por exemplo a audiência de discussão e julgamento –, havendo necessariamente o sacrifício inevitável de um deles.

Na prática sucede que não se encontrando detidos os cidadãos estrangeiros, quando documentados, aceitam o regresso voluntário ou abandonam o país mesmo antes de qualquer notificação para o efeito, e, quando indocumentados, acabam ainda assim por se ausentar para paradeiro incerto. De um modo ou do outro o procedimento criminal pendente tenderá a ser inoperante culminando em arquivamento por falta de identificação cabal ou com declaração de contumácia por se desconhecer o paradeiro do arguido.

A aplicação da medida de coação de colocação em centro de instalação temporária, aquando da detenção determinada nos termos do art. 146.º, n.º 1 da Lei n.º 23/2007, seria a única forma eficaz de garantir a realização de diligências e recolha de prova no âmbito do inquérito, podendo mesmo facultar a possibilidade de dedução de acusação e cumprimento de pena caso se trate de uma falsificação grosseira que permita a dispensa de perícia ao documento e se opte por um processo simplificado ou por uma solução de consenso no âmbito do processo penal.

Posto o que se deixou discorrido, num posto de fronteira, perante a situação de entrada ilegal de um cidadão estrangeiro nacional de país terceiro que se apresente portador de um documento de identificação falsificado ou alheio, dever-se-á privilegiar a detenção ao abrigo da

Lei n.º 23/2007, atento o interesse público e extra nacional envolvido na necessidade do afastamento do cidadão estrangeiro em situação ilegal no território nacional para fora da União Europeia ou do Espaço Schengen, de regresso ao seu país de origem.

No que respeita aos factos constatados que sejam passíveis de integrar a prática de crime deverão ter tratamento autónomo, elaborando-se o competente auto de notícia ao abrigo do qual se elabore auto de apreensão do documento que se indicia por falsificado ou alheio, se proceda à constituição como arguido do cidadão estrangeiro ao abrigo do art. 58.º, n.º 1, al. d) do Código de Processo Penal, e a sua sujeição a TIR nos termos do art. 196.º do mesmo diploma legal, remetendo-se de imediato ao Ministério Público para efeitos de instauração do competente inquérito.

Por fim, importa nunca esquecer que a maioria destes cidadãos nacionais de países terceiros deixaram toda uma vida para trás e perderam tudo o que tinham no seu país de origem na demanda por uma vida melhor numa sociedade livre, justa e igualitária, mudando o rumo das suas vidas e das suas famílias, muitos se propõem a reunir com filhos e cônjuges que, de uma forma ou de outra conseguiram instalar-se no país de destino, justificando muitas vezes a necessidade de recorrer a meios ilícitos, a redes internacionais de tráfico de pessoas e de falsificação de documentos, para fugirem de situações miseráveis e de regimes opressores, atuando sob um verdadeiro estado de necessidade.

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/c8oea4wyu/streaming.html?locale=pt>

16. A DECISÃO JUDICIAL DE EXPULSÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL DE CIDADÃO ESTRANGEIRO

Manuel Ramos da Fonseca*

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/c8oea4xhp/streaming.html?locale=pt>

* Juiz Desembargador no Tribunal da Relação de Lisboa.

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

17. UMA BOIA SALVA-VIDAS PARA UM NAVIO A AFUNDAR-SE? OS DIREITOS DA CRIANÇA NO NOVO PACTO SOBRE MIGRAÇÃO E ASILO¹

Ana Sofia Vieira, Ricardo Menezes, Tiago Guerra*

1. INTRODUÇÃO: A IMIGRAÇÃO DE CRIANÇAS PARA A UNIÃO EUROPEIA
2. O NOVO PACTO: O QUE MUDA PARA AS CRIANÇAS E JOVENS MIGRANTES?
3. CONCLUSÕES

RESUMO: *Residem atualmente na União Europeia (doravante, “UE”) cerca de 29 milhões de pessoas que não são cidadãos de nenhum dos respetivos Estados-Membros. As crianças e jovens com menos de 18 anos corresponderam, em 2023, a cerca de 24,3% dos requerentes de asilo, o que representa um total de cerca de 254 900 pessoas. Este número tem vindo a aumentar todos os anos desde 2020.*

O presente trabalho incide sobre o regime jurídico aplicável às crianças e jovens imigrantes na UE, em particular, quanto aos direitos das crianças e jovens não acompanhados. Para esse efeito, serão analisadas as soluções do Novo Pacto para as Migrações e Asilo (doravante, “Novo Pacto”), comparando-as com o Direito atualmente vigente. Serão ainda tidas em conta algumas das mais relevantes decisões do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (doravante, “TEDH”) sobre esta matéria.

Palavras-chave: *crianças e jovens imigrantes; UE; Novo Pacto para as Migrações e Asilo; representação das crianças não acompanhadas; centros de detenção; recolocação; país seguro; proteção efetiva; TEDH.*

1. INTRODUÇÃO: A IMIGRAÇÃO DE CRIANÇAS PARA A UNIÃO EUROPEIA

Os movimentos migratórios na Europa não são um fenómeno novo, antes fazendo parte da História do nosso continente². De acordo com os dados mais recentes, residem atualmente na UE cerca de 29 milhões de pessoas que não são cidadãos de nenhum dos respetivos Estados-Membros.³ Só em 2022 estima-se que tenham imigrado para a UE cerca de 5,1 milhões de pessoas⁴, das quais cerca de 915 000 eram crianças e jovens com menos de 15 anos.⁵ As crianças e jovens com menos de 18 anos corresponderam, em 2023, a cerca de 24,3% dos requerentes

¹ O presente trabalho corresponde a uma versão adaptada, em Português, do *paper*, em Inglês, apresentado na semifinal B (Direito da Família Europeu e da União Europeia) do concurso Themis 2025 e que será publicado no *Themis Annual Journal 2025*. Os autores tiveram como tutora da respetiva equipa a Dra. Carla Monge, Juíza Desembargadora e docente do CEJ, a quem deixam uma especial palavra de agradecimento por todo o acompanhamento durante o concurso e, em particular, quanto à elaboração do presente texto.

* auditores de justiça do 41.º Curso

² FASSMANN, Heinz, ‘European migration: Historical overview and statistical problems’, in FASSMANN, Heinz, REEGER, Ursula, SIEVERS, Wiebke (Eds), *Statistics and Reality, Concepts and Measurements of Migration in Europe* (2009), disponível em <https://www.istor.org/stable/j.ctt46n2qg.6?seq=1>, pp. 21-22, acedido a 28.03.2025

³ EUROSTAT, *EU population diversity by citizenship and country of birth* (2025), disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_population_diversity_by_citizenship_and_country_of_birth&oldid=665760, acedido a 28.03.2025.

⁴ EUROSTAT, *Migration and asylum in Europe – 2024 edition* (2024), disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2024>, acedido a 28.03.2025.

⁵ EUROSTAT, *Children in migration – demography and migration* (2024), disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Children_in_migration_-_demography_and_migration, acedido a 28.03.2025.

de asilo, o que representa um total de cerca de 254 900 pessoas.⁶ O número de crianças e jovens desacompanhados requerentes de asilo tem aumentado todos os anos desde 2020⁷, tendo, em 2023, correspondido a cerca de 41 155 pessoas.⁸

O presente trabalho incide sobre o regime jurídico aplicável às crianças e jovens imigrantes na UE, em particular, quanto aos direitos das crianças desacompanhadas. Para esse efeito, serão analisadas as soluções do Novo Pacto, comparando-as com o Direito atualmente vigente. Serão ainda tidas em conta algumas das mais relevantes decisões do TEDH.

2. O NOVO PACTO: O QUE MUDA PARA AS CRIANÇAS E JOVENS MIGRANTES?

A. Imigração e Asilo na UE

Atualmente, a imigração e o asilo na UE encontram-se reguladas em diversos normativos, que serão substituídos pelos diplomas que fazem parte do Novo Pacto e que entrarão em vigor em 2026.

No âmbito do Novo Pacto, são de destacar os seguintes diplomas, uma vez que contendem, de forma especial, com os direitos das crianças imigrantes: i) o Regulamento (UE) 2024/1347, que substituiu a chamada “Diretiva Qualificação”⁹, quanto às condições para a atribuição de proteção internacional e do estatuto de refugiado ou beneficiário de proteção subsidiária; ii) o Regulamento (UE) 2024/1348, em substituição da chamada “Diretiva Procedimentos”¹⁰, quanto ao procedimento comum para a obtenção de proteção internacional na UE; iii) o Regulamento (UE) 2024/1351¹¹, que, entre outros aspetos, define as regras aplicáveis para a determinação do Estado responsável pela apreciação de um pedido de proteção internacional e estabelece um mecanismo de solidariedade entre os Estados-Membros da União; iv) a Diretiva (UE) 2024/1346, que substituiu a chamada “Diretiva Acolhimento”¹², no que respeita às condições de acolhimento aplicáveis aos requerentes de proteção internacional; v) a Diretiva 2008/115/CE, para a qual remete subsidiariamente o novo Regulamento (UE) 2024/1349, que se debruça sobre o procedimento de regresso de nacionais de Estados terceiros que se encontrem em situação irregular na UE.

⁶ EUROSTAT, *Children in migration*, ob. cit.

⁷ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Annual Report on Migration and Asylum 2023 (2024)*, disponível em https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-publications/emn-annual-reports_en, p. 57, , acedido a 28.03.2025.

⁸ EUROSTAT, *Unaccompanied minor asylum applicants by type, citizenship, age and sex – annual aggregated data (2025)*, disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asylumacta/default/table?lang=en, acedido a 28.03.2025.

⁹ Diretiva 2011/95/UE.

¹⁰ Diretiva 2013/32/UE.

¹¹ Este diploma substituiu o Regulamento (UE) 604/2013 (Regulamento de Dublin III).

¹² Diretiva 2013/33/UE.

B. A Imigração de Crianças e Jovens à luz do Direito da UE – Principais Questões

No presente subcapítulo, analisaremos algumas das principais questões que se levantam em matéria de imigração de crianças e jovens e que contendem de forma particularmente relevante com os direitos previstos na Convenção sobre os Direitos da Criança (doravante, “CDC”).

Neste âmbito, procuraremos compreender melhor o impacto que os instrumentos normativos que compõe o Novo Pacto terão sobre os direitos das crianças migrantes em geral e, em especial, das crianças migrantes não acompanhadas, dada a particular situação de vulnerabilidade e de exposição ao risco a que estas últimas estão sujeitas.

§§.1. A Definição de Menor

Os atos legislativos que constituem o Novo Pacto mantiveram a definição de menor que se encontra prevista nos diplomas atualmente em vigor – para estes efeitos um “menor” corresponde a um nacional de um Estado terceiro ou a um apátrida com menos de 18 anos de idade.¹³

Também a expressão “menor não acompanhado” continua a referir-se ao menor que entre no território de um Estado-Membro sem ser acompanhado por um adulto por si responsável, por força da lei ou da prática desse Estado-Membro, e enquanto esse menor não for efetivamente tomado a cargo por esse adulto, incluindo os menores que deixam de estar acompanhados após a sua entrada no território dos Estados-Membros.¹⁴

No caso dos jovens imigrantes não acompanhados, é particularmente sensível a questão da chegada aos 18 anos e consequente transição para a idade adulta. Esta matéria tem sido objeto de abordagens distintas nos Estados-Membros, existindo, por um lado, Estados como a França e a Grécia nos quais houve lugar a um aumento dos apoios concedidos a estes jovens, enquanto que Estados como a Finlândia ou a Itália têm vindo a limitar esses mesmos apoios.¹⁵

Atendendo à importância que a transição para a idade adulta pode ter para o bem-estar e desenvolvimento integral destes jovens, bem como para a sua integração numa União que se funda nos valores do respeito pela dignidade humana, pelo Estado de Direito e pelos direitos humanos¹⁶, consideramos que esta matéria beneficiaria de uma abordagem ao nível da UE, pelo que o facto de o Novo Pacto ser omissivo em relação à mesma se traduz, do nosso ponto de vista, numa oportunidade perdida.

¹³ Cfr. art. 2.º, al. i) do Regulamento Dublin III e art. 2.º, n.º 10 do Regulamento (UE) 2024/1351, bem como o art. 2.º, al. l) da Diretiva 2013/32/UE e o art. 3.º, n.º 6 do Regulamento (UE) 2024/1348.

¹⁴ Cfr. art. 2.º, al. j) do Regulamento Dublin III e art. 2.º, n.º 11 do Regulamento (UE) 2024/1351, bem como o art. 2.º, al. m) da Diretiva 2013/32/UE e o art. 3.º, n.º 7 do Regulamento (UE) 2024/1348.

¹⁵ EUROPEAN MIGRATION NETWORK, *Annual Report on Migration and Asylum 2023*, ob. cit., pp. 60-61, acedido a 28.03.2025.

¹⁶ Art. 2.º do Tratado da União Europeia.

§§.2) Identificação de Crianças e Jovens Não Acompanhados – em especial, a questão da Determinação da Idade

De acordo com a jurisprudência do TEDH¹⁷, o art. 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (doravante, “CEDH”) deve ser interpretado no sentido de que impõe aos Estados-Membro do Conselho da Europa a obrigação de adotarem medidas para proteção das crianças e jovens que cheguem desacompanhados às suas fronteiras, porquanto se tratam de pessoas em situação particularmente vulnerável.

Por essa razão, as entidades competentes de cada Estado devem identificar essas crianças e jovens logo que possível e conceder-lhes medidas de apoio adequadas (como, por exemplo, a disponibilização de alojamento).¹⁸ Contudo, este regime especial apenas será aplicável quando estejam em causa menores.

Nesse sentido, sempre que existam dúvidas legítimas das autoridades quanto ao facto de uma pessoa ter ou não completado já 18 anos de idade, poder-se-á recorrer a um procedimento de determinação da idade.

A este propósito, devem tomar-se como exemplo a não repetir, situações como as relatadas no caso *Mahamed Jama v. Malta*¹⁹. Neste processo, uma jovem migrante não acompanhada, que alegou ter 16 anos, aguardou detida por mais de 8 meses pelo desfecho do seu procedimento de determinação da idade.

Embora se tenha verificado, a final, que a jovem tinha mais de 18 anos, não deixa de causar perplexidade a demora excessiva do procedimento e o facto de, durante um período tão longo, se ter presumido que a jovem se tratava de uma adulta, não se acautelando a possibilidade de ser efetivamente uma jovem não acompanhada, vulnerável e a carecer de proteção numa estrutura adequada para esse efeito.

¹⁷Cfr., entre outros, o acórdão do TEDH *Rahimi v. Grécia*, recurso n.º 8687/08, de 5 de abril de 2011. Note-se que todos os Estados-Membros da União Europeia são também membros do Conselho da Europa, encontrando-se vinculados pela CEDH. O próprio Tratado da União Europeia prevê a adesão da UE à CEDH (art. 6.º, n.º 2), acolhendo a Convenção como parte do Direito da UE. A adesão da UE à CEDH, tem-se, no entanto, revelado um caminho difícil, questão que, pela sua extensão e interesse não poderemos abordar no presente trabalho, remetendo para KROMMENDIJK, Jasper, ‘EU Accession to the ECHR-Completing the Complete System of EU Remedies?’ in FINK, Melanie (ed.), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU - The Promise of the ‘Complete System of Remedies’* (2024), disponível em <https://www.cambridge.org/core/books/redressing-fundamental-rights-violations-by-the-eu/eu-accession-to-the-echr/B06ADC1D8A4AC2EB5EA542F18136FE59>, pp. 177-205, acedido a 02.04.2025.

¹⁸ Art. 7.º da Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos das Crianças. Cfr., também, EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS; COUNCIL OF EUROPE, *Children in migration: fundamental rights at European borders* (2023), disponível em <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/children-migration-fundamental-rights-european-borders>, p. 8, acedido a 03.04.2025, bem como os acórdãos do TEDH *SH.D. e outros v. Grécia, Áustria, Croácia, Hungria, Macedónia do Norte, Sérvia e Eslovénia*, recurso n.º 14165/16, de 13 de junho de 2019 e *Khan v. França*, recurso n.º 12267/1, 28 de fevereiro de 2019.

¹⁹ Acórdão do TEDH *Mahamed Jama v. Malta*, recurso n.º 10290/13, de 26 de novembro de 2015.

Noutro caso, também contra o Estado Maltês²⁰, jovens que alegavam ser menores aguardaram detidos por vários meses o desfecho do seu processo de determinação da idade, tendo o TEDH considerado que tinham sido violados os arts. 3.º e 5.º n.º 1 da CEDH, por se ter chegado à conclusão de que, naquele caso, os jovens eram mesmo menores, carecendo, como tal, de medidas de proteção especiais.

Estes dois casos ilustram a necessidade de se alterar o *modus operandi* quanto aos procedimentos de determinação de idade. Desde logo, é necessário estabelecer como regra que a avaliação deve realizar-se no mais curto espaço de tempo, sendo o visado informado sobre todo o procedimento que será levado a cabo. Para além disso, durante todo o procedimento, dever-se-á presumir que o visado é menor de idade, e que, como tal, deverá aguardar pelo desfecho do procedimento em instalações adequadas a essa condição.

É verdade que, por força do elevado número de migrantes, os processos de determinação da idade não poderão ser concluídos, nalguns Estados, com a celeridade desejável. Contudo, não se pode aceitar que, em caso de dúvida, o visado seja tratado como se fosse um adulto, não se acautelando a possibilidade de tratar, efetivamente, de um menor, ao qual devam ser aplicadas medidas especiais de proteção. Só assim se poderão evitar situações como as dos acórdãos já referidos (entre outros exemplos)²¹, acautelando-se efetivamente os interesses das crianças e jovens.

Atualmente, ao abrigo do disposto no art. 25.º, n.º 5 da Diretiva 2013/32/UE, este procedimento baseia-se apenas na realização de perícias médicas. No entanto, o Regulamento (UE) 2024/1348 introduz alterações positivas nesta matéria: a partir de 2026, o processo de avaliação de idade passará a revestir carácter multidisciplinar, incluindo, em especial, uma avaliação psicossocial (art. 25.º, n.º 1 do regulamento).

Outra importante alteração prende-se com o estabelecimento de uma presunção no sentido de que, sempre que existam documentos disponíveis em relação a um imigrante, se deverá entender que tais documentos são verdadeiros, salvo prova em contrário.

Prevê-se, ainda, expressamente, que as declarações feitas pelo próprio visado no âmbito do procedimento deverão ser tidas em conta para esses efeitos. Para além disso, determina-se que, no que respeita à determinação da idade, as perícias médicas apenas poderão ter lugar em casos excecionais, como medida de último recurso (art. 25.º, n.º 2 do regulamento).

O novo diploma torna ainda mais claro o valor que poderá ser atribuído à recusa de consentimento para a realização de exames médicos. De acordo com o art. 25.º, n.º 5, al. c) da

²⁰ Acórdão do TEDH *Abdullahi Elmi e Aweys Abubakar v. Malta*, recursos n.ºs 25794/13 e 28151/13, de 22 de novembro de 2016.

²¹ Cfr. o acórdão do TEDH *Aarabi v. Grécia*, recurso n.º 39766/09, de 2 de abril de 2015. Neste processo, o TEDH não condenou o Estado Grego uma vez que, por um lado, o Estado não tinha forma razoável de determinar a idade do migrante e, por outro, assim que se percebeu estar em causa um menor, determinou a sua transferência. Seja como for, verificou-se, neste caso, que um jovem de 17 anos e 10 meses foi detido e tratado como um adulto durante algum tempo - o que poderia ter sido evitado caso se tivesse presumido que se tratava de um menor.

Diretiva 2013/32/UE, cabe aos Estados-Membros assegurar que a decisão de indeferir um pedido de proteção internacional de um menor não acompanhado que recuse submeter-se a exame médico, não pode ser tomada exclusivamente com base nessa recusa.

Com o novo art. 25.º, n.º 6 do Regulamento (UE) 2024/1348, esclarece-se que a recusa de prestação de consentimento para a realização de procedimento médico gera apenas uma presunção ilidível de que o requerente não será menor. Esta é uma alteração de louvar, na medida em que clarifica o valor jurídico a atribuir à recusa de consentimento, permitindo ao requerente de asilo afastar a presunção de que não é menor com recurso a outros elementos probatórios.

As demais garantias previstas no âmbito da Diretiva 2013/32/UE quanto a esta matéria mantêm-se no quadro do novo regulamento. São de destacar os deveres de informação quanto aos atos a realizar (exigindo-se que a informação seja transmitida com linguagem adequada a crianças e jovens, atendendo à idade do destinatário) e a necessidade de consentimento para que haja lugar ao procedimento de determinação da idade (art. 25.º, n.ºs 4 e 5). Para além disso, continua a prever-se que, não sendo os resultados da avaliação conclusivos, se deverá presumir que a pessoa em causa é menor (art. 25.º, n.º 2).

§§.3) Informação e audição das crianças

A audição e participação das crianças e jovens nos processos judiciais ou administrativos que lhes respeitem é um direito que encontra proteção internacional, ao abrigo do artigo 12.º da CDC. Esse direito é reconhecido ao nível dos diplomas da UE atualmente em vigor em matéria de imigração e asilo, sendo essa linha mantida ao nível do Novo Pacto.²²

O direito de as crianças ou jovens receberem todas as informações relevantes sobre os processos nos quais se encontrem envolvidos (art. 3.º da Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos das Crianças) obteve maior relevo com o Novo Pacto. Com efeito, prevê-se, agora, expressamente, que as informações relativas a processos em que as crianças ou jovens estejam envolvidos devem ser-lhe transmitidas em termos adequados à sua idade e condição, com recurso a linguagem que os mesmos compreendam.²³

§§.4) Representação das crianças não acompanhadas

Outro traço fundamental do Direito da UE das migrações e asilo, previsto nos atos legislativos atualmente vigentes e que se manterá após a entrada em vigor dos diplomas que compõem o Novo Pacto, corresponde ao papel a desempenhar pelos representantes no que respeita às crianças e jovens desacompanhados. Para estes efeitos, entende-se por representante a pessoa

²² Cfr., entre outros, o considerando (18) e o art. 31.º, n.º 3, § 2.º da Diretiva 2011/95/UE, o considerando (15) e o art. 33.º, n.º 5, § 2.º do Regulamento (UE) 2024/1347, bem como o art. 23.º, n.º 2, al. d) da Diretiva 2013/33/UE e o art. 26.º, n.º 2, al. d) da Diretiva 2024/1346 e, ainda, o art. 22.º, n.º 3, § 2.º do Regulamento (UE) 2024/1348.

²³ Cfr., entre outros, o considerando (38) e os arts. 11.º, n.º 3 e 13.º, n.º 3 do Regulamento (UE) 2024/1356, bem como o considerando (30), os arts. 8.º, n.º 2, § 2.º, o art. 23.º, n.º 5, al. a) e o já citado art. 25.º, n.º 4 do Regulamento (UE) 2024/1348.

singular ou organização, designada pelas autoridades competentes, com as competências e os conhecimentos especializados necessários para representar, assistir e agir em nome de um menor desacompanhado, consoante o caso, a fim de salvaguardar o interesse superior e o bem-estar geral do mesmo.²⁴

Atualmente, estando em causa uma criança ou jovem não acompanhada requerente de asilo, os arts. 25.º, n.º 1 da Diretiva 2013/32/EU e 24.º, n.º 1 da Diretiva 2013/33/EU obrigam a que o Estado-Membro no qual o processo esteja a ser analisado nomeie um representante para a criança ou jovem. Esta solução manter-se-á no quadro do Novo Pacto, embora os novos atos legislativos aludem à figura do representante provisório: pessoa que desempenhará as funções específicas do representante até que as autoridades competentes procedam à designação de um representante para a criança ou jovem.²⁵

Da análise do conjunto dos instrumentos normativos que integram a nova política europeia de migração e asilo quanto à representação da criança, podemos ter até três pessoas responsáveis por esta, nos diferentes estádios do processo de requerimento, avaliação e concessão de proteção internacional: i) a provisoriamente designada antes da determinação de um representante para o auxílio imediato da criança; ii) o representante; e iii) o tutor (responsável após a concessão da proteção internacional), ainda que se possam concentrar todas estas funções numa mesma pessoa.

Quanto à representação da criança em geral, desde que apresenta o pedido de proteção e mesmo após este lhe ser concedido, existiam vários problemas que anteriormente se colocavam e que a nova regulamentação procura resolver, nomeadamente, as questões relativas ao tempo necessário até que seja nomeado um representante, as garantias da fiscalização do seu trabalho e a imparcialidade.

O Novo Pacto prevê, no artigo 33.º, n.º 1 do Regulamento (UE) 2024/1347, a exclusão de organizações ou pessoas singulares cujos interesses possam estar potencialmente em conflito com os da criança não acompanhada como seus tutores. Esta garantia, apesar de consagrada em alguns instrumentos anteriores ao Novo Pacto para a pessoa do representante, não estava expressamente prevista quanto ao tutor²⁶. Trata-se de uma alteração legislativa particularmente importante, tendo em conta que, em determinados países, como é o caso de Portugal, a UNICEF notou que os procedimentos em vigor não estavam em linha com os princípios da independência

²⁴ Veja-se, entre outros, o art. 2.º, al. n) da Diretiva 2013/32/EU o art. 2.º, al. j) da Diretiva 2013/33/EU, bem como os considerandos (42) a (45) e o art. 2.º, n.º 13 da Diretiva 2024/1346. O considerando (43) deste último diploma densifica de forma particularmente clara aquelas que são as funções do representante, prevendo que o mesmo “(...) deverá ser capaz de explicar as informações fornecidas ao menor não acompanhado, estabelecer contactos com as autoridades competentes para assegurar o acesso imediato do menor não acompanhado a condições materiais de acolhimento e a cuidados de saúde e representar, assistir ou, nos termos do direito nacional, agir em nome de um menor não acompanhado (...)”.

²⁵ Veja-se o art. 23.º, n.º 2, al. a) do Regulamento (UE) 2024/1348 e o art. 27.º, n.º 1, al. a) da Diretiva 2024/1346.

²⁶ O artigo 31.º da Diretiva 2011/95/EU era omissivo quanto a esta matéria.

e imparcialidade do tutor, uma vez que, esse papel era tipicamente atribuído ao diretor da instituição responsável por implementar as medidas protetivas da criança ou jovem.²⁷

Os instrumentos normativos que compõem o Novo Pacto expressam preocupação com a qualidade do trabalho prestado pelos representantes e tutores, introduzindo um limite máximo de crianças que cada representante ou tutor pode ter a seu cargo e exigindo aos Estados-Membros que tomem medidas no sentido da fiscalização da adequação e qualidade do exercício das funções por estes desempenhadas, num claro reforço positivo da garantia do superior interesse destas crianças não acompanhadas²⁸.

O artigo 26.º, n.º 6 da Diretiva 2024/1346 exige um requisito de idoneidade, essencial para que uma pessoa possa desempenhar as funções de representante de uma criança não acompanhada: a ausência de antecedentes de crimes ou infrações contra menores ou de crimes ou infrações que suscitem dúvidas sobre a respetiva capacidade de assumir um papel de responsabilidade relativamente a menores.

O legislador europeu procurou garantir um prazo limite (15 dias úteis, excepcionalmente prorrogável por mais 10 dias úteis – arts. 23º do Regulamento (UE) 2024/1348 e do Regulamento (UE) 2024/1351), para a nomeação de representante à criança não acompanhada, de modo a que esta não veja os seus interesses coartados por falta de representante legal. Quis-se evitar o prolongamento excessivo de todo o processo de requisição de proteção internacional, o qual, enquanto não for concluído, representa no plano da vida da criança uma situação de incerteza e instabilidade, prejudiciais ao seu são desenvolvimento.

Embora positivas, as alterações introduzidas neste Novo Pacto, em particular quanto à limitação do número de crianças atribuídas a cada representante/tutor e ao espaço temporal que decorre entre a apresentação do pedido de proteção internacional pela criança não acompanhada, não resolvem os problemas surgidos neste âmbito. A tardia e difícil nomeação de representante legal à criança ou o número elevado de crianças atribuídas a um mesmo tutor/representante, ocorrem, na maioria dos casos, devido a uma clara sobrecarga e consequente incapacidade de resposta de alguns dos sistemas sociais de apoio às crianças dos Estados-Membros, em particular e mais compreensivelmente, daqueles em que se concentram a maioria dos pedidos de proteção internacional de crianças não acompanhadas.

Uma solução eficaz para a resolução prática destes problemas pode passar pela utilização dos mecanismos de solidariedade estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1351, em particular o mecanismo da recolocação, como teremos oportunidade de densificar. Desta forma, será possível retirar a pressão sobre os sistemas sociais dos Estados-Membros mais afetados pelo volume de pedidos de proteção internacional apresentados por crianças não acompanhadas e

²⁷AIDA, *Country Report on Portugal 2023 – Update*, p. 105, disponível em <https://ecre.org/aida-country-report-on-portugal-2023-update/>, acessado a 09.04.2025. O excerto original é o seguinte: “*the procedures in place are not in line with the principles of independence and impartiality of the guardian, as the role is typically assigned to the head of the institution responsible for the implementation of the child-protective measure*”.

²⁸ Artigo 33.º, n.ºs 3 e 4 do Regulamento (UE) 2024/1347, art. 23.º, n.º 10 do Regulamento (UE) 2024/1348 e art. 27.º, n.º 7 da Diretiva 2024/1346.

garantir, quer a nomeação expedita de representante legal às mesmas, quer a qualidade do exercício das funções deste.

§§.5) A privação da liberdade em centros de detenção

Princípio fundamental no âmbito do Direito da UE das migrações e asilo é o de que ninguém possa ser privado da sua liberdade pelo simples facto de ser requerente de asilo – a detenção apenas será admitida nos casos expressamente previstos na lei, como medida de *ultima ratio*, quando tal seja necessário e adequado, não podendo assumir natureza punitiva.²⁹

O TEDH pronunciou-se quanto aos princípios gerais aplicáveis ao tratamento de migrantes detidos no caso *Khlaifia and Others vs Italy*. Neste acórdão foi analisado o caso de três migrantes Tunisinos que embarcaram rumo a Itália na sequência da denominada “Primavera Árabe”, tendo sido intercetados pela guarda-costeira Italiana e reencaminhados para um “Centro de Receção” em Lampedusa. Os migrantes alegaram que o Centro estava sobrelotado, com condições sanitárias inaceitáveis, falta de espaço adequado para dormir, vigilância policial constante e sem possibilidade de contacto com o exterior. Posteriormente, foram transferidos para Palermo, onde ficaram confinados em barcos atracados, alegando que também estes tinham condições deploráveis. Ao fim de 5-7 dias foram direccionados para o aeroporto de Palermo a fim de serem repatriados para a Tunísia. Nessa sequência, os três migrantes formularam uma reclamação junto do TEDH por alegada privação ilegal da liberdade e permanência em condições desumanas e degradantes, em violação dos arts. 3º e 5º da CEDH, e referiram que foram sujeitos a um processo de expulsão coletiva, em violação do art. 4º do Protocolo 4 da CEDH.

Remete-se para o texto do acórdão relativamente à decisão do TEDH sobre as reclamações formuladas, sendo mais relevante para o presente trabalho extrair e expor os princípios ali mencionados quanto à forma de tratamento de migrantes detidos.

O TEDH começa por reiterar que a proibição de tratamento desumano ou degradante constante do art. 3º da CEDH é um valor fundamental e absoluto em qualquer sociedade democrática, não podendo tal proibição ser derogada, mesmo em situações de estado de emergência ou de circunstâncias de grande dificuldade dos Estados. Partindo dessa premissa, o Tribunal nota que, para o tratamento cair na esfera da proibição do art. 3º, tem de atingir um grau específico de severidade. A avaliação de tal grau é relativa e depende das circunstâncias específicas de cada caso, devendo ser analisada: a duração da detenção nessas condições; os efeitos físicos e psíquicos que resultam para o detido; e, em alguns casos, o sexo, idade e estado de saúde do detido. Daí resulta também uma obrigação de proteção de pessoas vulneráveis, como são os migrantes.

²⁹ Veja-se os considerandos (15) a (20) e o art. 8º, n.ºs 1 e 2 da Diretiva 2013/33/EU, bem como os considerandos (26) a (41) e o art. 10º, n.ºs 1 e 2 da Diretiva 2024/1346. Quanto à definição de detenção em cada diploma, veja-se, respetivamente, os arts. 2º, al. h) e 2º, n.º 9. Note-se que os fundamentos de detenção de requerentes de asilo previstos na legislação dos Estados-Membros terão de corresponder àqueles que se encontram taxativamente indicados nos diplomas europeus relevantes (veja-se o art. 8º, n.º 4 da Diretiva 2013/13/EU e o art. 10º, n.º 4 da Diretiva 2024/1346). Isto, naturalmente, sem prejuízo da possibilidade de detenção destas pessoas com fundamento no Direito nacional de cada Estado-Membro, por razões não relacionadas com pedidos de asilo, designadamente no âmbito de processos penais (considerando (17) da Diretiva 2013/33/EU e considerando (30) da Diretiva 2024/1346).

Embora o Tribunal reconheça que os Estados têm o direito de deter potenciais imigrantes no âmbito do controlo da entrada de estrangeiros no seu território, tal direito tem de ser exercido em concordância com as previsões da CEDH, e, em particular, a situação de cada indivíduo aquando da detenção. Quanto às condições da detenção de migrantes, deve atender-se à duração da detenção, lotação do espaço de detenção, tamanho das celas, qualidade do ar, entrada de luz, condições de higiene básicas, etc.

As crianças migrantes, acompanhadas ou não, devem merecer um tratamento especial, por se encontrarem numa situação de extrema vulnerabilidade e terem necessidades especiais. Assim, as regras de tratamento aquando da detenção de crianças são mais rígidas, passando por um rigoroso teste que pondere os seguintes fatores: 1) qualquer medida de detenção só pode ser aplicada se for salvaguardado o interesse superior da criança; 2) em *ultima ratio* e após ponderadas todas as medidas alternativas possíveis; 3) na sequência de um procedimento justo; 4) garantindo a manutenção da unidade familiar; 5) nunca pode acarretar a colocação de crianças em condições tais que comportem sujeição a tortura, tratamentos desumanos e degradantes.

O art. 3º da CDC assume um papel essencial, ao determinar que todas as decisões relativas a crianças ou que projetem os seus efeitos em crianças devam ter em conta o superior interesse da criança. Na verdade, é difícil de admitir que a detenção possa ser a medida que melhor salvaguarde esse superior interesse. Embora se costume dar como exemplo a situação em que a detenção se afigura como a única alternativa possível para manter a unidade familiar, caso os progenitores tenham efetivamente de ser detidos (por exemplo, no caso de um processo de expulsão em curso, ao abrigo do art. 5º, nº 1, al. f) da CEDH), mesmo aí a detenção não pode ser automática e tem de se aferir se o país destino oferece garantias de segurança e bom desenvolvimento à criança que acompanhará os pais nessa expulsão. Conclui-se, pois, que a detenção de crianças não acompanhadas não respeita o seu superior interesse, não se vislumbrando qualquer motivo válido para a sua detenção.

O TEDH já foi chamado várias vezes a pronunciar-se relativamente à detenção de crianças migrantes, acompanhadas ou não acompanhadas. Na maioria dos arrestos estavam em causa potenciais violações dos artigos 3º, 5º e 8º da CEDH. Em várias decisões³⁰ o Tribunal definiu as crianças, em particular as migrantes, como estando em situação de extrema vulnerabilidade, e que o seu superior interesse e proteção deve ser prioritário sobre a consideração do seu estatuto de migrante irregular. Deste modo, o art. 3º da CEDH faz nascer para os Estados um dever ativo de proteção das crianças, sob pena de incorrerem em violação da norma por tratamento desumano ou degradante. Ou seja, é exigido aos Estados que tomem as medidas necessárias para proteger adequadamente as crianças, bem como que lhes prestem a assistência necessária quando pedem asilo.³¹ Por outro lado, sendo de evitar a detenção de crianças, a regra será

³⁰ Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium, 2006, § 55; Muskhadzhiev and Others v. Belgium, 2010, § 56; Popov v. France, 2012, § 91; Tarakhel v. Switzerland [GC], 2014, § 99; Abdullahi Elmi and Aweys Abubakar v. Malta, 2016, § 103; R.C. and V.C. v. France, 2016, § 35; R.M. and Others v. France, 2016, § 71; S.F. and Others v. Bulgária, 2017, § 79; G.B. and Others v. Turkey, 2019, § 101; Khan v. France, 2019, § 74; Darboe and Camara v. Italy, 2022, § 173).

³¹ Muskhadzhiev and Others v. Belgium, 2010, § 62; Popov v. France, 2012, § 91.

encaminhá-las para instalações especializadas, como centros de acolhimento residencial, obedecendo as condições e tratamento das crianças detidas a regras rígidas, para que não exista uma violação do art. 3º da CEDH.

O TEDH costuma guiar-se por três critérios para aferição das condições para a detenção de crianças: i) idade da criança; ii) duração da detenção; iii) adequação das instalações às necessidades específicas da criança.³²

Para melhor compreensão, veja-se o seguinte exemplo que resulta do confronto da análise de duas decisões do TEDH.

No caso *S.F. and Others v. Bulgaria*, três crianças migrantes, acompanhadas pelos pais, foram intercetadas pelas autoridades quando tentavam entrar na Bulgária e reencaminhadas para um centro de detenção fronteiriço. As condições dessas instalações eram muito degradantes (chão sujo e com lixo, paredes a cair, apenas duas camas, sem casa de banho, urinando as crianças num balde ou no chão) e apesar de as crianças apenas terem estado lá detidas cerca de 32 horas, o TEDH considerou que o tratamento a que foram sujeitas era degradante e violava o art. 3º.

No caso *R.M and Others vs France*, as crianças foram detidas durante 18 dias em instalações adequadas, mas situadas perto das pistas de descolagem de um aeroporto, expondo as crianças a altos níveis de poluição sonora, o que lhes causava stress e ansiedade. O TEDH entendeu não existir violação do art. 3º caso a detenção ocorresse durante um curto espaço de tempo, mas porque as crianças permaneceram detidas durante 18 dias, considerou-se que os efeitos da poluição sonora deixaram marcas nas crianças, sendo tal tratamento violador da norma citada.

Assim se percebe a multiplicidade de fatores a ter em conta aquando da detenção de crianças. Primeiro, há que garantir que o centro de detenção tem todas as condições necessárias à condição da criança, em cumprimento do art. 22º da CDC, sob pena de violação do citado art. 3º. Depois, mesmo que o centro apresente condições adequadas para a permanência da criança, a detenção não deve prolongar-se no tempo, principalmente quando existam fatores que possam destabilizar a criança.

As regras e critérios acima mencionados aplicam-se a todas as crianças migrantes, acompanhadas ou não acompanhadas.

Vejamos agora critérios especiais que devem ser seguidos quanto a crianças não acompanhadas. Parte-se do caso *Rahimi vs Greece*, por daí se extraírem importantes premissas e se tratar de um caso muito citado nas decisões relativas a detenções de crianças não acompanhadas.

O caso *Rahimi* diz respeito a uma criança afegã, de 15 anos, que chegou à Grécia sozinha. Foi presa e detida por dois dias, tendo sido libertada após a notificação de uma medida de remoção. Ao chegar a Atenas, após a sua libertação, permaneceu um dia inteiro entregue à sua sorte, até ser encontrada e recolhida por uma organização não governamental (ONG). O Tribunal

³²A.B. and Others v. France, 2016, § 109; R.M. and Others v. France, 2016, § 70; A.M. and Others v. France, 2016, § 46; R.C. and V.C. v. France, 2016, § 34; R.K. and Others v. France, 2016, § 66; M.D. and A.D. v. France, 2021, § 63; R.R. and Others v. Hungary, 2021, § 49.

considerou existir uma violação do art. 3.º por parte do Estado Grego, que falhou em monitorizar a situação da criança e em a ajudar com o seu pedido de asilo, que ainda não tinha sido feito. O TEDH enfatizou que as crianças não acompanhadas fazem parte do grupo mais vulnerável da sociedade e que cabia ao Estado a sua proteção, não sendo tal obrigação cumprida quando o acompanhamento seja feito por terceiros, como ONG's.

Num caso similar (*Khan vs France*), o Governo francês alegou não ter incumprido com as suas obrigações, visto a criança desacompanhada, após decretamento de medida de proteção pelo Tribunal Francês, não ter comparecido perante o tutor nomeado. Já o TEDH entendeu que o Estado francês não empregou os esforços devidos no acompanhamento da criança e que, impor à criança migrante desacompanhada o ónus de cumprir com a medida de proteção, sem qualquer vigilância ou impulso do Estado francês, era manifestamente insuficiente e contrário aos objetivos da Convenção.

Os Estados devem priorizar sempre a proteção da criança não acompanhada, não a detendo e esforçando-se por a acolher aquando da chegada desta ao seu território. O legislador europeu é especialmente claro, prevendo, como regra, que a criança não acompanhada não seja privada da sua liberdade, mas sim acolhida em alojamento apropriado.³³

A este nível, o Novo Pacto clarifica e densifica o regime aplicável, determinando expressamente que o recurso à privação da liberdade só se admite em situações excecionais, após verificação da ineficácia de aplicação de outras alternativas menos restritivas dos direitos fundamentais.³⁴ Quanto a menores acompanhados, tal só será possível quando os pais ou os cuidadores de referência se encontrem também detidos; no caso dos menores desacompanhados, a detenção só é admitida quando permita a salvaguarda dos seus interesses.³⁵

A detenção deve ter a mais curta duração possível e visa sempre a colocação das crianças ou jovens em alojamento adequado, sendo expressamente proibida a detenção de menores em estabelecimentos prisionais ou noutros estabelecimentos utilizados para finalidades punitivas.³⁶ No que respeita à detenção de crianças ou jovens acompanhados prevê-se a existência de alojamentos separados com condições adequadas para famílias. Já quanto aos menores não acompanhados, determina-se expressamente que deverão ser acomodados em locais distintos dos adultos.³⁷

Embora o legislador europeu reitere neste âmbito a necessidade de se respeitar o superior interesse da criança³⁸, esta é uma referência problemática quando está em causa a detenção de crianças: com efeito, é difícil equacionar-se uma situação em que a privação da liberdade possa corresponder ao superior interesse da criança ou jovem, sobretudo quando se deva apenas à sua situação documental ou à dos seus acompanhantes³⁹.

³³ Veja-se o art. 11.º, n.º 2 da Diretiva 2013/13/EU e o art. 13.º, n.º 2 da Diretiva 2024/1346.

³⁴ Considerando (40) e art. 13.º, n.ºs 2 e 3 da Diretiva 2024/1346.

³⁵ Art. 13.º, n.º 2, § 2.º da Diretiva 2024/1346.

³⁶ Art. 26.º, n.º 2 § 6.º da Diretiva 2024/1346.

³⁷ Art. 26.º, n.º 3, § 2.º e n.º 4 da Diretiva 2024/1346.

³⁸ Veja-se o art. 11.º, n.º 3, § 2.º da Diretiva 2013/13 e o art. 13.º, n.º 2, § 3.º da Diretiva 2024/1346.

³⁹ O comité das Nações Unidas para a proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes e das suas famílias e o comité das Nações Unidas sobre os direitos da criança têm entendido de forma taxativa que

O Novo Pacto devia ser mais ambicioso e claro relativamente às crianças não acompanhadas. Apesar de reiterar que a detenção dessas crianças só é admitida quando salvguarde os seus interesses, deixa nas mãos do “bom senso” do julgador a avaliação de cada caso particular. Assim, a detenção pode ocorrer e, ainda que posteriormente venha a ser julgada contrária aos interesses da criança, pode já ter ocorrido o dano (cfr. os casos julgados pelo TEDH antes citados).

A proibição expressa de detenção de crianças não acompanhadas seria a solução que melhor defenderia o seu superior interesse, e também a mais segura, por não permitir qualquer arbtrio das autoridades aquando da decisão de deter ou não a criança. Evitava-se, desse modo, o risco de o julgador errar na aferição dos interesses da criança em cada caso concreto, prejudicando-a de forma grave e irreversível.

§§.6) Garantias de acesso à educação

As garantias de acesso à educação por parte das crianças migrantes foram reforçadas no Novo Pacto. O art. 29.º, n.º 2 do Regulamento (UE) 2024/1347 assegura que o tratamento de igualdade de acesso com os nacionais à educação, já previsto na sua antecessora Diretiva Qualificação, se mantém para a conclusão do ensino secundário, independentemente de as crianças migrantes atingirem a maioridade. Consagra-se agora expressamente o direito à educação das crianças, ainda que detidas⁴⁰, e deixa de ser possível ao Estado-membro limitar o princípio da igualdade de acesso com os nacionais apenas ao sistema de ensino público, por parte das crianças migrantes⁴¹.

§§.7) Mecanismo de Solidariedade: pressão migratória como capacidade de acolhimento eficaz das crianças no sistema social do Estado-Membro?

O facto de existirem sistemas sociais responsáveis pela proteção das crianças que estão em clara sobrecarga, muitos por concentrarem a maioria dos pedidos de proteção internacional de menores não acompanhados, coloca em risco o superior interesse da criança.

Em 2023, a Alemanha, os Países-Baixos e a Áustria concentravam 63.5 % de todos os pedidos de proteção internacional da União Europeia⁴². Esta concentração de pedidos em poucos Estados-Membros tem consequências na capacidade e qualidade das condições de acolhimento das crianças não acompanhadas requerentes, na capacidade de designação de um representante ou tutor para a criança em tempo útil e na garantia do adequado exercício dessas funções. Urge

a detenção de crianças e jovens nestes casos corresponde a uma violação dos direitos das crianças e do seu superior interesse, devendo ser erradicada – veja-se o comentário conjunto n.º 4 de 2017, § 5.º a 8.º - <https://www.refworld.org/legal/general/cmw/2017/en/119567>. Em sentido próximo, veja-se o relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção (Provedoria de Justiça de Portugal), de 2023, p. 48 - <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-a-assembleia-da-republica-2023-mecanismo-nacional-de-prevencao/>, acessido a 05.04.2025.

⁴⁰ Arts. 13.º, n.º 2 e 16.º da Diretiva 2024/1346.

⁴¹ Art. 16.º da Diretiva 2024/1346, em contraposição com o art. 14.º da Diretiva 2013/33/EU.

⁴² EUROSTAT, *Asylum applications - annual statistics (2023)*, disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics, acessido a 09.04.2025.

utilizar o novo mecanismo de solidariedade, em concreto, as medidas de recolocação, para que crianças não acompanhadas sejam recolocadas em Estados-Membros cujos sistemas não se encontrem sobrecarregados com pedidos de proteção internacional.

O mecanismo de recolocação consiste na *“transferência de um requerente ou de um beneficiário de proteção internacional do território de um Estado-membro beneficiário para o território de um Estado-Membro contribuinte”*⁴³. No âmbito do Regulamento (UE) 2024/1351, apenas se pode recorrer a esse mecanismo se o Estado-membro que dele pretenda beneficiar se encontre sob pressão migratória⁴⁴. Considera-se como situação de pressão migratória, nos termos do artigo 2.º, n.º 24 do regulamento, a *“decorrente das chegadas por via terrestre, marítima ou aérea ou (quando) os pedidos de nacionais de países terceiros ou apátridas atingem uma proporção que cria obrigações desconformes para um Estado-Membro, tendo em conta a situação global na União, mesmo para um sistema de asilo, acolhimento e migração bem preparado, e requerem uma ação imediata, em particular contribuições de solidariedade nos termos da parte IV do presente regulamento; (...)”*.

Acreditamos que o Regulamento (UE) 2024/1351 deve ser interpretado no sentido de permitir que se considere que um Estado-Membro se encontra sob uma espécie de pressão migratória setorial se os pedidos de crianças migrantes não acompanhadas atingirem uma proporção tal que crie obrigações desconformes para um Estado-Membro.

Assim, por um lado, podemos globalmente considerar que o número total de pedidos de proteção internacional não coloca um Estado-Membro sob pressão migratória, segundo o critério geral estabelecido. No entanto, por outro lado, se dentro desses pedidos se encontrar um número elevado de requerimentos respeitantes a crianças não acompanhadas, os mesmo podem gerar, ao particular sistema social e de acolhimento de crianças desse país, obrigações desproporcionadas, que, por sua vez, inviabilizam por parte deste uma resposta adequada a salvaguardar o superior interesse das crianças.

A tal entendimento abona a circunstância de, nos termos dos artigos 9.º, n.º 3, al. a), subalínea ii), 10.º, n.º 1 e 11.º, n.º 1 do referido regulamento, se prever que conste do relatório que serve de fundamento à decisão sobre se um Estado-Membro se encontra ou não sob pressão migratória, a referência ao número de menores não acompanhados identificados.

Conclui-se que, apesar deste mecanismo ter sido pensado na perspetiva de aliviar e beneficiar o Estado-Membro a que ele recorra, deve sê-lo ainda numa perspetiva de salvaguarda do superior interesse das crianças, quando este possa estar comprometido, em virtude da concentração de um elevado volume de pedidos de proteção internacional por crianças não acompanhadas em apenas alguns Estados-Membros.

Mesmo após ser concedida a proteção internacional, um sistema em sobrecarga não consegue garantir o superior interesse da criança. Se é difícil encontrar tutores em número suficiente para as necessidades sentidas, opções para a criança em acolhimento familiar, possibilidade de

⁴³ Art. 2.º, n.º 22 do Regulamento (UE) 2024/1351.

⁴⁴ Artigos 56.º, n.º 1 e 58.º, n.º 1 do Regulamento (UE) 2024/1351.

apadrinhamento civil ou até de adoção, ficam sensivelmente diminuídas. No entanto, a estruturação do plano de vida de uma criança deve passar pela ponderação dessas opções, por melhor promoverem o seu desenvolvimento e estabilidade e a criação de laços afetivos essenciais, corolários do seu superior interesse, em contraposição com a alternativa de acolhimento institucional. Neste sentido, uma situação migratória significativa, entendida sectorialmente quanto ao sistema de acolhimento e proteção de crianças de determinado Estado-Membro, é suscetível de colocar em causa, pelas razões já expostas, o superior interesse das crianças.

O recurso ao mecanismo de solidariedade previsto no Novo Pacto acautela os direitos e interesses das crianças não acompanhadas, aumentando as perspetivas de sucesso de delineação de um plano de vida melhor adequado às suas necessidades e promotor do seu integral e são desenvolvimento. É neste aspeto que não se pode deixar de criticar o estatuído no Novo Pacto quanto a esta temática. Estando a utilização do mecanismo de recolocação restrita às situações em que um Estado se encontra sob pressão migratória, exclui-se a possibilidade de utilização deste mecanismo nos casos em que está em causa uma situação de pressão migratória significativa como a descrita. O art. 62.º, n.º 1 do regulamento estatui que, nestes casos, o Estado-Membro em causa apenas poderá solicitar uma dedução parcial ou total das suas contribuições de solidariedade – o que, numa perspetiva de tutela dos interesses das crianças que possam estar em causa, se tem como totalmente improficuo.

Tudo exposto, defende-se que o Novo Pacto deve ser alterado no sentido de permitir a utilização do mecanismo de recolocação, nos casos em que o elevado número de pedidos e concessões de proteção internacional ao longo dos anos, no que concerne a crianças não acompanhadas, conduzam a uma sobrecarga do sistema nacional de proteção e acolhimento das mesmas, sendo suscetível de afetar o superior interesse das crianças (situação migratória significativa setorial).

§§.8) Regresso de crianças não acompanhadas e os conceitos de país seguro e proteção efetiva

A Diretiva 2008/115/CE regula o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. O Novo Pacto vem estabelecer no Regulamento (UE) 2024/1349 um procedimento de regresso na fronteira, remetendo no seu Considerando (9), a título subsidiário, para o estatuído na referida diretiva, em tudo o que não tiver sido diretamente determinado no regulamento.

No âmbito da diretiva, vale como *“decisão de regresso”* *“uma decisão ou ato administrativo ou judicial que estabeleça ou declare a situação irregular de um nacional de país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso”*, assim como *“o processo de retorno de nacionais de países terceiros, a título de cumprimento voluntário de um dever de regresso ou a título coercivo”*. Já o afastamento traduz *“a execução do dever de regresso, ou seja, o transporte físico para fora do Estado-Membro”*⁴⁵.

O regresso e afastamento de menores não acompanhados está previsto no art. 10.º da referida diretiva. Este artigo estatui no seu n.º 2 que, antes *“de afastar um menor não acompanhado para fora do seu território, as autoridades do Estado-Membro garantem que o menor é entregue*

⁴⁵ Art. 3.º, n.ºs 3, 4 e 5 da Diretiva 2008/115/CE.

no Estado de regresso a um membro da sua família, a um tutor designado ou a uma estrutura de acolhimento adequada". Face ao exposto, apenas é admissível o afastamento de criança não acompanhada em situação irregular perante a verificação de uma dessas três situações: possibilidade de entrega i) a membro da sua família; ii) a tutor designado ou; iii) a estrutura de acolhimento adequada.

Podemos questionar até que ponto deve ser tido em consideração o interesse superior da criança e os seus direitos mais fundamentais na prolação e execução de decisões de regresso. A limitação do afastamento à verificação de uma das referidas três condicionantes, tem como intuito garantir que a criança não acompanhada não é colocada numa situação de risco iminente aquando do regresso ao país terceiro; todavia, essas condições parecem ser manifestamente insuficientes para salvaguardar o superior interesse da criança.

Deverá a garantia bastar-se com a verificação de um pressuposto automático e objetivo, como seja a entrega da criança a um membro da sua família ou a um tutor designado? Será importante perceber a idoneidade do familiar a quem se entrega a criança, ou, pelo menos, ter garantias de que o país ao qual se vai enviar a criança possui implementados mecanismos capazes de garantir a proteção da mesma? A resposta terá de ser positiva, sob pena de se colocar em sério risco a segurança, saúde, desenvolvimento e direitos fundamentais da criança não acompanhada. Todas estas considerações valem igualmente para a possibilidade de entrega a tutor designado. No mesmo sentido, ainda que esse país terceiro possua alguma estrutura de acolhimento adequada, deve averiguar-se se o seu sistema estatal de proteção das crianças é capaz de garantir o limiar mínimo de condições de segurança e desenvolvimento da criança não acompanhada e de acesso à saúde e à educação.

Estes intentos podem ser alcançados através de uma avaliação direta do familiar, tutor ou sistema estatal de proteção das crianças ou ainda exigindo ao país de regresso que preste garantias de que o superior interesse da criança será salvaguardado.

O superior interesse da criança impõe a avaliação prévia de existência de garantias mínimas de salvaguarda dos direitos internacionalmente reconhecidos às crianças, e não apenas uma aferição objetiva da existência de um familiar ou de um local de acolhimento com condições adequadas. Nestes termos, e porque *"o «interesse superior da criança» deverá constituir uma consideração primordial dos Estados-Membros"*⁴⁶, devemos interpretar o art. 10.º no sentido de que se exige, para o afastamento da criança não acompanhada, que a mesma seja entregue a familiar, tutor designado ou estrutura de acolhimento no país terceiro, desde que tal corresponda ao seu superior interesse. Tal obriga a uma análise da capacidade do sistema de proteção das crianças desse país terceiro garantir a salvaguarda dos direitos da criança, o que passa, no caso de entrega a familiar ou tutor designado, pela aferição da sua idoneidade e capacidade em momento prévio à entrega da criança a seu cuidado.

O que se disse a propósito do regresso e afastamento de crianças não acompanhadas vale, com as devidas adaptações, para a determinação do que se entende por país seguro e proteção efetiva à luz do Regulamento (UE) 2024/1347.

⁴⁶ Considerando (22) da Diretiva 2008/115/CE.

Um dos fundamentos para indeferir pedidos de proteção internacional, por inadmissibilidade, à luz deste regulamento, é o caso de um país terceiro ser considerado país terceiro seguro para o requerente⁴⁷, devendo, nessas circunstâncias proceder-se, quanto à decisão de regresso, conforme o disposto na Diretiva 2008/115/CE⁴⁸.

O preenchimento do conceito de proteção efetiva verifica-se nos casos em que as pessoas não estão abrangidas pela proteção da Convenção de Genebra se, nos termos do art. 57.º, n.º 2 do regulamento, estas i) foram “*autorizadas a permanecer no território do país terceiro em causa*”; ii) tiverem “*acesso a meios de subsistência suficientes para manter um nível de vida adequado, tendo em conta a situação global desse país terceiro de acolhimento*”; iii) tiverem “*acesso aos cuidados de saúde e ao tratamento essencial de doenças nas condições geralmente previstas nesse país terceiro*”; iv) tiverem “*acesso à educação nas condições geralmente previstas nesse país terceiro*” e; v) puderem beneficiar de proteção efetiva “*até que se encontre uma solução duradoura*”.

Também neste aspeto, deverá prevalecer o superior interesse da criança, devendo sempre avaliar-se e integrar-se os conceitos e normativos do referido regulamento à luz deste princípio. Logo, não deve ser tido como país terceiro seguro, para fundamentar o indeferimento do pedido de proteção internacional, o Estado que não assegure a proteção dos mais fundamentais direitos das crianças internacionalmente consagrados.

3. CONCLUSÕES

O Novo Pacto corresponde à resposta legislativa da UE aos desenvolvimentos que ocorreram ao longo da última década em termos de migrações na Europa. Contudo, apesar do claro aumento do número de imigrantes e dos novos desafios que surgiram nos últimos anos, o Novo Pacto manteve, em termos gerais, muitas das soluções já previstas no regime anterior.

É certo que consideramos positivas algumas das alterações introduzidas. Destacam-se, a este respeito, as modificações no procedimento de determinação da idade previstas no novo Regulamento 2024/1348, bem como a introdução de novos requisitos e medidas destinados a assegurar uma maior qualidade e responsabilização no exercício das funções de tutor e de representante (Regulamento 2024/1347 e Diretiva 2024/1346).

No entanto, em termos globais, consideramos que o Novo Pacto se traduz numa oportunidade perdida. Nesse sentido, concorrem as deficiências que identificámos relativamente ao funcionamento do mecanismo de solidariedade (Regulamento 2024/1351) ou do procedimento de regresso e afastamento de crianças não acompanhadas (Regulamento 2024/1349 e Diretiva 2008/115/CE).

A este respeito, consideramos particularmente negativa a manutenção da possibilidade de detenção de crianças e jovens migrantes não acompanhados ao abrigo da nova Diretiva

⁴⁷ Considerando (45) e art. 38.º, n.º 1, al.b) do Regulamento (UE) 2024/1347.

⁴⁸ Art. 37.º do Regulamento (UE) 2024/1347.

2024/1346, no âmbito da qual se continua a permitir a privação da liberdade destes imigrantes exclusivamente com fundamento no seu estatuto migratório (ou no dos seus cuidadores).

Neste contexto, entendemos que a proibição expressa da detenção de crianças e jovens constituiria a solução mais conforme com o princípio do superior interesse da criança, evitando os danos graves e irreversíveis ao seu desenvolvimento saudável e harmonioso que podem resultar dessas situações.

Neste sentido, o Novo Pacto afigura-se como um mero paliativo face ao grande desafio que a UE enfrenta com a atual realidade migratória – uma pequena boia salva-vidas para tentar impedir o naufrágio de um grande navio.

Título:
**Direito da imigração e direito à proteção internacional
(direito de asilo e proteção subsidiária)**

Ano de Publicação: 2026

ISBN: 978-989-9102-38-5

Coleção: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários
Largo do Limoeiro
1149-048 Lisboa
cej@mail.cej.mj.pt