

• COLEÇÃO FORMAÇÃO CONTÍNUA •

O NOVO PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO

JURISDIÇÃO
ADMINISTRATIVA E FISCAL



CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

● JUNHO 2026

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*

* A imagem da capa foi gerada por IA – Gemini AI. (2026)



FICHA TÉCNICA

Nome

O novo pacto em matéria de migração e asilo

Coleção

Formação contínua

Jurisdição

Administrativa e Fiscal

Organização

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

Intervenientes

Pedro Portugal Gaspar, *Presidente do Conselho Diretivo da Agência para a Integração, Migração e Asilo (AIMA)*

Manuel Jarmela Palos, *Coordenador Nacional do Grupo de Trabalho de Implementação do Pacto*

Pedro Marchão Marques, *Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo*

Ana Sofia Barros, *Associada Legal no Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)*

António José Fialho, *Juiz Desembargador, Juiz Presidente da Comarca de Setúbal*

Ruben Juvandes, *Juiz de Direito, Assessor do Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura*

Sofia Cruz, *Organização Internacional para as Migrações (OIM)*

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 |
| 12/06/2026 | |

Notas iniciais

A 12 de Junho de 2026 entra oficialmente em vigor em Portugal o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo da União Europeia.

A 12 de Junho de 2026, cumprindo a sua missão de serviço público, o Centro de Estudos Judiciários publica este e-book, resultado da acção de formação que sobre esta temática realizou no dia 08 de Maio.

Sob o impulso inicial do Juiz Conselheiro Pedro Marchão Marques, com a diligência inexcelsível do Director Adjunto do CEJ para a Jurisdição Administrativa, Juiz Desembargador Fernando Martins Duarte, foi possível movimentar todas as entidades afectadas pelo novo regime (AIMA, OIM, ACNUR), construir a acção, realizá-la e agora publicar os textos correspondentes às intervenções que nela tiveram lugar (incluindo ainda os vídeos das intervenções e outro material relevante).

Aos/Às Autores/as dos textos (**Pedro Marchão Marques, Pedro Portugal Gaspar, Manuel Jarmela Palos, Ana Sofia Barros, António José Fialho, Ruben Juvandes, Sofia Cruz**) deixo um particular e reconhecido agradecimento por terem aceitado este desafio e, mais do que isso, por terem contribuído para a sua concretização em tempo record.

Ao CEJ não cabe doutrinar o que quer que seja, sobre o que quer que seja, a quem quer que seja, mas cabe fazer um esforço para disponibilizar (em primeira linha a magistrados/as, mas também a toda a comunidade jurídica), materiais de formação de qualidade, que contribuam para o melhor conhecimento das matérias e promovam a discussão e reflexão sobre elas.

Compromisso assumido, compromisso cumprido.

Agora é só dar uso a este e-book...

Edgar Taborda Lopes

O seminário organizado pelo CEJ no passado dia 8 de maio de 2026 e os textos que na sequência do mesmo, os oradores nos fizeram chegar e agora publicamos, constituem uma primeira reflexão sobre o que muda em Portugal com o início da implementação do Pacto.

Uma ideia central no Pacto é a ideia de procedimentos mais rápidos e mais eficientes. E maior rapidez e mais eficiência sempre colocam desafios em matéria de garantias de direitos. Esta a relevância do tema: como assegurar o respeito pelos direitos fundamentais de cidadãos migrantes, muitas vezes em situação de grande vulnerabilidade, ao mesmo tempo que se reforça a segurança das fronteiras externas da União Europeia.

O CEJ continuará a acompanhar a implementação do Pacto e a refletir sobre as questões jurídicas que a mesma certamente colocará sobretudo ao nível do respeito pelos direitos fundamentais. E a partilhar, de forma ampla, essas reflexões com a comunidade jurídica.

É o compromisso!

Fernando Duarte

ÍNDICE

O NOVO PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO

- 1. Os quatro pilares do Novo Pacto em matéria de migração e asilo: as principais mudanças e implicações** 9
Pedro Portugal Gaspar
- 2. A implementação do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo em Portugal** 11
Manuel Jarmela Palos
- 3. O Novo Pacto e suas principais implicações no sistema de proteção internacional** 21
Pedro Marchão Marques
- 4. O respeito pelos direitos fundamentais no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo** 36
Ana Sofia Barros
- 5. O Novo Pacto e suas principais implicações ao nível do direito da família e crianças** 60
António José Fialho
- 6. O Novo Pacto e suas principais implicações ao nível do direito penal** 112
Ruben Juvandes
- 7. Detenção e retorno no Novo Pacto: a que devem os magistrados estar atentos? Uma leitura jurídica orientada para o controlo da legalidade** 121
Sofia Cruz
- 8. Main changes in the asylum procedures from fundamental rights perspective: unpacking the pact and challenges for judges** 143
Pedro Marchão Marques

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. OS QUATRO PILARES DO NOVO PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO: AS PRINCIPAIS MUDANÇAS E IMPLICAÇÕES – INTRODUÇÃO¹

Pedro Portugal Gaspar*

Vídeo da intervenção

Esta temática – migrações – pode ter maior ou menor visibilidade mediática em determinado momento, mas constitui uma realidade histórica, associada à própria natureza humana ao longo dos séculos. Tendo presente esta premissa, os fluxos migratórios tiveram diversas causas ao longo do tempo, sendo que a motivação económica foi uma constante e, hoje, tem uma preponderância muito relevante, mesmo determinante.

Chegados à atualidade, constatando que a migração não é uma realidade nova, mas milenar, que a motivação económica constitui a principal motivação, conjugado com um grau de globalização e mobilidade sem precedentes, obviamente que os números absolutos de migração são expressivos, ainda que percentualmente tenham existido, à escala mundial, períodos com maior incidência relativa.

Significa que toda esta dinâmica coloca responsabilidades aos Estados, à sua estrutura administrativa, nos seus diversos níveis, mas naturalmente a toda a sociedade pois, em última análise, ao existir um redesenho do mosaico societário, estamos perante um desafio/oportunidade para essas mesmas sociedades, no fundo para todos os cidadãos.

Também Portugal tem esta realidade, uma dinâmica recente e acelerada de fluxo migratório, essencialmente de motivação económica, assente maioritariamente no quadro lusófono-atlântico, que obviamente reivindica uma resposta das estruturas administrativas, mas também da sociedade, num primeiro momento de regularização e conformação documental para, em momento posterior, ou mesmo concomitante, de integração com a consequente realização plena da dignidade humana.

É, pois, neste quadro que se desenvolve a missão da AIMA, entidade recente, com pouco mais de dois anos de existência, sucessora do SEF e do ACM que, para além de construir uma nova identidade, tem necessariamente que responder aos desafios que se lhe colocam, uns exclusivos, como a regularização documental, outros concorrenciais, como a integração.

Sobre a primeira vertente, regularização documental, remete-se para o Relatório das Migrações e Asilo de 2024 da AIMA, pelo qual se podem constatar os números da atividade desta organização, significativos, face ao passivo, do bom desempenho efetuado. Naturalmente que ainda há pontos a melhorar e corrigir, uns a cargo da AIMA, outros dos próprios requerentes, mas certamente que em conjunto se conseguirão obter melhores respostas e resultados. Desde logo, e no que toca à AIMA, a progressiva digitalização dos processos, a disponibilização de formulários e criação de portais para, de forma progressiva, assegurar menor presença física de

¹ O presente estudo tem por base a formação ministrada pelo autor no Centro de Estudos Judiciários, no Seminário *O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*, que teve lugar no dia 8 de maio de 2026.

* Presidente do Conselho Diretivo da AIMA, Agência para a Integração, Migração e Asilo.

atendimento, otimizando procedimentos e prazos, algo que está já em curso, de forma progressiva e consolidada.

Já no que se refere à integração, a parceria intra societária terá de ser reforçada, com diversos modelos e respostas, potenciando um efeito exemplificativo e multiplicador de boas práticas, umas de impulso público e outras não, umas de natureza nacional, outras locais, umas referentes a áreas profissionais e outras culturais aqui, ao contrário do documental, há vários modelos e respostas, visando sempre uma plena integração, não só de quem chega, como de quem recebe. Dessa interface, entre comunidade de acolhimento e comunidade de chegada, com evidência dos ganhos de ambas, assegurada a necessária coesão social, poder-se-á estar perto do caminho com vista à resolução, ou melhor compreensão deste desafio.

Agora, na raiz de toda a atividade, seja pública ou privada, de regularização ou integração, o horizonte dos direitos humanos e dignidade da pessoa humana, constitui o ADN necessário e comum para toda a ação, presente e futura, sendo esse também o desígnio da AIMA e, obviamente de todos os agentes judiciais, razão pela qual se torna fundamental o diálogo entre Administração e Justiça.

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/19reu96vtz/streaming.html?locale=pt>

Quatro grandes pilares do Pacto

Gestão integrada das fronteiras e harmonização dos procedimentos de asilo;
Solidariedade e responsabilidade;
Dimensão externa das migrações;
Vias legais e mecanismos de retorno.

Dez *building blocks*

Eurodac;
Mecanismo de triagem;
Acolhimento;
Procedimentos de proteção internacional;
Procedimentos de retorno;
Regras de responsabilidade;
Solidariedade;
Contingência e crise;
Salvaguardas e monitorização dos direitos fundamentais;
Reinstalação, inclusão e integração.
Vídeos da intervenção

A aprovação do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo constitui uma das reformas mais relevantes do Sistema Europeu Comum de Asilo das últimas décadas. O novo quadro europeu não se limita a atualizar instrumentos jurídicos já existentes. Traduz uma transformação profunda da forma como a União Europeia procura responder aos desafios associados à migração, à proteção internacional e à gestão integrada das fronteiras externas, reforçando simultaneamente os mecanismos de solidariedade entre Estados-Membros e as garantias de proteção dos direitos fundamentais.

A implementação deste novo quadro exige uma resposta nacional que é, simultaneamente, legislativa, institucional, operacional, tecnológica e financeira. Mais do que adaptar normas jurídicas, importa adequar estruturas, procedimentos, sistemas de informação, capacidades de acolhimento e mecanismos de coordenação às novas exigências europeias.

Após uma primeira exposição dedicada aos quatro grandes pilares do Pacto; gestão integrada das fronteiras e harmonização dos procedimentos de asilo; solidariedade e responsabilidade; dimensão externa das migrações; e vias legais e mecanismos de retorno; importa agora olhar para o modo como Portugal se preparou para aplicar o novo quadro europeu. A questão central deixou de ser apenas saber o que muda no plano normativo europeu, mas sobretudo compreender como essa mudança se traduz na organização administrativa, na articulação com os tribunais, nas estruturas de acolhimento, nos procedimentos de proteção internacional, retorno e fronteira e nos mecanismos de garantia dos direitos fundamentais.

¹ O presente estudo tem por base a formação ministrada pelo autor no Centro de Estudos Judiciários, no Seminário *O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*, que teve lugar no dia 8 de maio de 2026.

* Coordenador Nacional do Grupo de Trabalho de Implementação do Pacto.

A Comissão Europeia identificou dez *building blocks* como áreas prioritárias de preparação dos Estados-Membros. Estes dez blocos constituíram o referencial comum para a elaboração dos planos nacionais de implementação e permitem compreender a amplitude da reforma: Eurodac; mecanismo de triagem; acolhimento; procedimentos de proteção internacional; procedimentos de retorno; regras de responsabilidade; solidariedade; contingência e crise; salvaguardas e monitorização dos direitos fundamentais; reinstalação, inclusão e integração. O Plano Nacional de Implementação deve, por isso, ser entendido como o instrumento através do qual foram estruturadas e organizadas as medidas necessárias à aplicação do Pacto no plano nacional.

A natureza transversal das matérias abrangidas pelo Pacto encontra expressão na própria estrutura de governação criada para acompanhar a sua implementação. O Governo criou um Grupo de Trabalho especificamente dedicado a esta matéria, assente num coordenador e em duas comissões: uma comissão coordenadora, responsável pelo acompanhamento estratégico da implementação, e uma comissão executiva, vocacionada para a concretização técnica, operacional e financeira das medidas previstas.

A comissão coordenadora integra representantes dos Ministérios da Presidência, dos Negócios Estrangeiros, da Administração Interna, da Justiça e do Trabalho e Segurança Social. A comissão executiva reúne representantes da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), do Instituto da Segurança Social, I. P., do Sistema de Segurança Interna (SSI), da Polícia de Segurança Pública (PSP), da Guarda Nacional Republicana (GNR) e da Polícia Judiciária (PJ), para além de representantes da Estrutura de Missão do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, responsável pela gestão do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras e Vistos (IGFV).

A composição destas estruturas evidencia que a implementação do Pacto ultrapassa largamente o domínio da política migratória em sentido estrito, envolvendo áreas tão diversas como a proteção internacional, a segurança interna, o acolhimento, a gestão de fronteiras, a proteção social, a administração da justiça e a gestão dos fundos europeus que suportam financeiramente a sua execução.

É neste enquadramento institucional e operacional que importa compreender as medidas previstas para a implementação do Pacto e a forma como estas se articulam no conjunto da transformação em curso. O propósito da presente análise é, precisamente, oferecer uma síntese sobre o modo como essas medidas devem ser entendidas no contexto mais amplo de adaptação da realidade nacional às exigências do novo quadro europeu.

O primeiro *building block* respeita à construção de um sistema comum de informação sobre migração e proteção internacional, centrado no reforço do Eurodac. Tradicionalmente associado à identificação de requerentes de proteção internacional e à aplicação das regras de determinação do Estado responsável pela análise dos pedidos, o Eurodac assume, no novo quadro, uma função mais ampla. Passa a constituir uma infraestrutura de informação essencial para a gestão dos movimentos migratórios, para a prevenção de pedidos sucessivos apresentados em diferentes Estados-Membros, para a deteção de movimentos secundários e para a articulação entre as diferentes dimensões do sistema europeu.

A possibilidade de utilização do sistema em contexto de investigação de terrorismo e criminalidade grave evidencia bem a evolução do Eurodac no novo quadro europeu. Tradicionalmente associado à gestão dos pedidos de proteção internacional e à aplicação das regras de responsabilidade entre Estados-Membros, o sistema passa a assumir funções mais amplas, abrangendo igualmente dimensões relacionadas com a gestão da imigração e com a prevenção e investigação de ameaças graves à segurança. Esta ampliação das finalidades do Eurodac reforça a sua relevância enquanto instrumento de informação ao serviço das políticas europeias de migração e segurança, exigindo, em contrapartida, mecanismos eficazes de controlo, incluindo controlo jurisdicional, e garantias adequadas de proteção dos direitos fundamentais.

A execução nacional desta medida implica alterações legislativas, tecnológicas e organizativas. Desde logo, exigiu a adoção de disposições complementares na ordem jurídica interna destinadas a assegurar a execução do novo regime europeu aplicável ao Eurodac, concretizadas através do Decreto-Lei n.º 116-A/2025, de 27 de outubro, incluindo a definição de bases legais adequadas para a recolha, tratamento e conservação de novos dados biométricos e documentais. Implica igualmente a criação ou adaptação de sistemas nacionais interoperáveis, capazes de comunicar com as plataformas europeias e de assegurar uma utilização eficaz, segura e proporcional da informação.

A implementação do Pacto implica uma revisão profunda do quadro legislativo nacional, dimensão que atravessa transversalmente os diferentes building blocks e constitui uma condição indispensável à respetiva execução. As principais alterações concentram-se na revisão da Lei de Asilo e do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, incluindo as matérias relativas ao retorno, onde se encontram refletidas muitas das adaptações exigidas pelo novo quadro europeu. Entre outras matérias, estas alterações abrangem a introdução do mecanismo de triagem, o reforço das medidas alternativas à detenção, a designação de uma autoridade única para o acolhimento dos requerentes de proteção internacional, a consagração das figuras do guardião provisório e do guardião permanente para menores não acompanhados e a criação de um mecanismo independente de monitorização do respeito pelos direitos fundamentais no âmbito da aplicação do Pacto.

Não se trata, porém, de um exercício meramente formal de adequação normativa. Os novos regulamentos europeus introduzem procedimentos, prazos, deveres de cooperação e mecanismos de decisão que exigem uma reconfiguração da resposta administrativa e institucional. Em paralelo, foram igualmente adotadas ou desencadeadas outras iniciativas legislativas diretamente relacionadas com a implementação do Pacto, como sucedeu com o Decreto-Lei n.º 116-A/2025, de 27 de outubro, relativo à execução do novo regime do Eurodac, com o Decreto-Lei n.º 85-B/2024, que procedeu à criação da estrutura da Polícia de Segurança Pública onde se integra a Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF), ou ainda com o processo em curso de criação de juízos especializados em matéria de imigração e asilo, no âmbito das alterações previstas ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais. A implementação do Pacto traduz-se, assim, num esforço legislativo de natureza transversal, que ultrapassa largamente a revisão de diplomas específicos e se projeta sobre a organização e o funcionamento das próprias instituições.

Neste contexto, assume especial relevância a proposta de criação de estruturas especializadas em matéria de imigração e asilo prevista no Plano Nacional de Implementação. A especialização judicial surge como resposta à previsível complexificação do contencioso migratório e de asilo, designadamente em matérias relacionadas com procedimentos de fronteira, responsabilidade entre Estados-Membros, retorno, detenção ou instalação temporária, vulnerabilidades e garantias processuais.

A preparação desta medida tem vindo a ser desenvolvida em estreita articulação com o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, refletindo a preocupação de assegurar que a adaptação institucional acompanhe as exigências decorrentes do novo quadro europeu.

A criação de juízos especializados poderá contribuir para uma maior celeridade processual, para uma maior uniformidade decisória e para o reforço da qualidade da tutela jurisdicional, desde que acompanhada dos adequados recursos humanos, de formação específica e de uma articulação eficaz com as entidades administrativas.

Também os procedimentos de retorno assumem particular relevância no novo quadro europeu. A implementação das medidas previstas tem vindo a traduzir-se no reforço das capacidades institucionais nesta matéria, designadamente através da criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF), bem como na adaptação dos procedimentos às novas exigências europeias. Mantém-se como prioridade o incentivo ao retorno voluntário, privilegiando soluções que favoreçam o regresso sustentável e informado dos cidadãos abrangidos.

Paralelamente, ganha especial importância a articulação entre as entidades com competência decisória em matéria de proteção internacional e de retorno, nomeadamente através da adoção de procedimentos que permitam a emissão concomitante de uma decisão de recusa do pedido de proteção internacional e da correspondente decisão de retorno, contribuindo para uma maior coerência, eficácia e celeridade processual, sem prejuízo do respeito pelas garantias processuais e pelo princípio do non-refoulement.

A responsabilidade e a solidariedade constituem dois dos eixos estruturantes do novo quadro europeu, embora correspondam a realidades distintas.

No domínio da responsabilidade, o Pacto mantém a lógica subjacente ao sistema de Dublin, mas introduz novas regras para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional. Para além do critério tradicional da entrada irregular, passam a assumir maior relevância elementos que evidenciem uma ligação efetiva do requerente a outro Estado-Membro, designadamente a existência de laços familiares, a obtenção de qualificações académicas ou profissionais ou outros fatores relevantes de integração. Procura-se, deste modo, reforçar a coerência do sistema e prevenir movimentos secundários entre Estados-Membros.

Esta dimensão assume particular relevância do ponto de vista operacional, exigindo mecanismos eficazes de acompanhamento da mobilidade irregular e de fiscalização interna, especialmente nas zonas de fronteira terrestre. Neste contexto, a reorganização dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA), prevista no Plano Nacional de Implementação, constitui uma das

medidas destinadas a reforçar a cooperação transfronteiriça e a capacidade de deteção e acompanhamento destes movimentos.

Já no domínio da solidariedade, a principal inovação reside na criação de um mecanismo europeu de solidariedade obrigatório, mas flexível, que permite aos Estados-Membros optar entre diferentes formas de contribuição. Essas contribuições podem traduzir-se na recolocação de requerentes de proteção internacional, no pagamento de compensações financeiras ou na disponibilização de meios humanos e materiais em apoio de Estados-Membros sujeitos a maior pressão migratória.

A forma de participação é definida anualmente no quadro do mecanismo europeu de solidariedade. Neste contexto, o Plano Nacional de Implementação prevê o reforço da capacidade de acolhimento, de forma a assegurar a existência de condições adequadas para responder a eventuais compromissos de recolocação assumidos no âmbito deste mecanismo.

Uma das inovações mais visíveis introduzidas pelo Pacto é o mecanismo de triagem (screening), que passa a estar expressamente previsto na legislação nacional em matéria de estrangeiros. A sua finalidade é assegurar que, logo no primeiro contacto com as autoridades, as pessoas que solicitem proteção internacional numa fronteira externa, que entrem irregularmente no território ou que sejam desembarcadas na sequência de operações de busca e salvamento sejam sujeitas a verificações uniformes de identidade, segurança, saúde e vulnerabilidade, antes de serem encaminhadas para o procedimento adequado.

Esta nova abordagem transforma a gestão da primeira resposta, exigindo uma fase inicial estruturada de recolha e verificação de informação, avaliação de necessidades específicas e definição do percurso procedimental subsequente, seja ele o procedimento de proteção internacional, o procedimento de retorno ou outro enquadramento legal aplicável.

A implementação desta medida foi acompanhada da elaboração de um Plano Nacional de Triagem e de um Manual de Procedimentos, nos quais se encontram definidas as responsabilidades das diferentes entidades intervenientes, os recursos humanos a afetar, as necessidades de formação e os procedimentos operacionais a observar. O modelo nacional assenta na criação de Centros Nacionais de Triagem, Centros de Apoio à Triagem e Centros Móveis de Triagem, destinados à realização de procedimentos de triagem tanto em contexto de fronteira como em território nacional.

Em termos de execução material, esta dimensão tem tradução direta no reforço da capacidade instalada. O aumento da capacidade da Unidade Habitacional de Santo António e a criação de um Centro de Instalação Temporária no Aeroporto de Lisboa constituem medidas centrais para assegurar condições adequadas de instalação, acompanhamento e tramitação célere dos procedimentos. Estas estruturas não devem ser vistas apenas como infraestruturas físicas, mas como elementos de um modelo procedimental que exige equipas preparadas, protocolos claros, acesso à informação, assistência jurídica, interpretação, cuidados de saúde e mecanismos eficazes de identificação de vulnerabilidades. Neste contexto, a capacidade operacional fixada para Portugal e que deverá estar assegurada até 12 de junho de 2026 corresponde a 102 lugares, em conformidade com os parâmetros definidos ao nível europeu.

A avaliação das situações de vulnerabilidade constitui uma dimensão essencial deste mecanismo. Menores, vítimas de tráfico de seres humanos, pessoas com problemas de saúde, vítimas de tortura ou de outras formas de violência, pessoas com deficiência e outros grupos vulneráveis exigem uma resposta diferenciada e adequada às suas circunstâncias específicas. A eficácia da triagem mede-se também pela capacidade de identificar precocemente estas situações e de adaptar os procedimentos às necessidades concretas das pessoas abrangidas.

O terceiro building block, repensar o acolhimento, é decisivo para a coerência do Pacto. A experiência europeia demonstrou que a fragmentação dos sistemas de acolhimento compromete a eficácia dos procedimentos, dificulta a integração inicial, aumenta vulnerabilidades e pode favorecer movimentos secundários. Por isso, o novo quadro europeu exige maior coordenação e capacidade, bem como padrões mais consistentes de resposta aos requerentes de proteção internacional.

Em Portugal, a medida central apontada é a atribuição da responsabilidade pelo processo de acolhimento a uma autoridade única, com reforço do papel da Segurança Social. Esta opção visa ultrapassar a dispersão de competências e assegurar maior coerência na atribuição de alojamento, apoios sociais, acompanhamento, identificação de vulnerabilidades e articulação com as entidades parceiras. A existência de uma autoridade única permite promover uma maior uniformização de procedimentos e critérios de atuação, sem prejuízo da necessária adaptação das respostas às necessidades específicas dos requerentes de proteção internacional.

A execução desta medida exige recursos humanos, meios financeiros, infraestruturas adequadas e sistemas de informação partilhados. Neste contexto, o sistema nacional de acolhimento encontra-se em processo de adaptação às novas exigências decorrentes do Pacto, prevendo-se o reforço da capacidade de acolhimento através da diversificação das respostas existentes e do aumento do número de vagas disponíveis. Esta transição decorrerá de forma gradual ao longo do segundo semestre, permitindo ajustar os modelos de funcionamento atualmente existentes ao novo quadro organizativo e assegurar a continuidade da resposta durante o processo de reorganização.

O acolhimento mantém uma ligação direta aos restantes building blocks. A eficácia dos procedimentos de proteção internacional depende da disponibilidade de respostas adequadas de acolhimento; a prevenção dos movimentos secundários exige confiança no sistema; a proteção das pessoas vulneráveis pressupõe acompanhamento social e técnico especializado; e a integração futura depende, em larga medida, das condições asseguradas durante esta fase inicial. O reforço do sistema de acolhimento constitui, por isso, uma componente essencial da implementação do Pacto e da capacidade de resposta do Estado às novas exigências europeias.

A preparação para situações de contingência e de crise constitui igualmente uma dimensão relevante da implementação do Pacto. A experiência recente demonstrou que os Estados-Membros podem ser confrontados com diferentes tipos de pressão migratória, exigindo mecanismos de resposta previamente definidos e articulados entre as diversas entidades competentes.

Neste domínio, foi elaborado e comunicado à Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA) o Plano Nacional de Contingência, instrumento que define mecanismos de coordenação, responsabilidades institucionais, cadeias de decisão e cenários de atuação, estruturados com base em métricas e limiares previamente definidos. Portugal não dispunha até agora de um instrumento especificamente concebido para responder a situações de contingência e de crise no domínio da migração e da proteção internacional, pelo que a elaboração deste Plano constitui uma das inovações introduzidas no âmbito da implementação do Pacto.

O Plano encontra-se articulado com outros instrumentos nacionais de gestão de crises, designadamente com o Plano Nacional de Contingência de Gestão de Fronteiras, procurando assegurar uma resposta coerente e coordenada perante diferentes cenários de pressão migratória.

A implementação deste modelo não se esgota na elaboração dos instrumentos de planeamento. Encontram-se previstas ações de teste e exercícios envolvendo múltiplas entidades, destinados a avaliar os mecanismos de coordenação e a capacidade de resposta do sistema. Neste contexto, a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), enquanto entidade responsável pelo desencadeamento dos procedimentos suscetíveis de conduzir à ativação do Plano, procedeu à criação de uma estrutura de monitorização destinada a acompanhar os indicadores relevantes e a assegurar uma ativação atempada e eficaz dos mecanismos de contingência previstos.

As salvaguardas aplicáveis aos requerentes de proteção internacional e às pessoas em situação de vulnerabilidade, bem como a monitorização do respeito pelos direitos fundamentais, constituem uma componente essencial do novo quadro europeu. A celeridade dos procedimentos, particularmente em contexto de fronteira, exige a existência de garantias adequadas, incluindo acesso à informação, assistência jurídica, interpretação e mecanismos independentes de controlo.

Neste contexto, a criação de um mecanismo independente de monitorização dos direitos fundamentais constitui uma das medidas mais relevantes da implementação nacional. O seu objetivo é acompanhar a aplicação das medidas adotadas no âmbito da implementação do Pacto, nomeadamente no âmbito da triagem e dos procedimentos de fronteira, identificar eventuais riscos para os direitos fundamentais, formular recomendações e contribuir para a transparência do sistema. A sua eficácia dependerá da independência funcional, do acesso efetivo aos locais e procedimentos relevantes e da capacidade de acompanhar e avaliar de forma continuada a atuação das diferentes entidades envolvidas.

A proposta legislativa em curso atribui ao Provedor de Justiça a responsabilidade pela criação e operacionalização deste mecanismo de monitorização, encontrando-se igualmente assegurado o respetivo financiamento.

A proteção dos menores e a salvaguarda do superior interesse da criança ocupam um lugar central no novo quadro europeu. O Pacto reforça a necessidade de identificação precoce das situações de vulnerabilidade, de acompanhamento especializado e de adaptação dos procedimentos às necessidades específicas das crianças e dos jovens, em particular dos menores não acompanhados. O mesmo se aplica às vítimas de tráfico de seres humanos, às pessoas com

necessidades médicas específicas, às vítimas de violência ou perseguição particularmente grave e a outros grupos que exigem respostas diferenciadas.

No que respeita aos menores não acompanhados, a revisão da Lei de Asilo prevê a criação das figuras do guardião provisório e do guardião permanente, destinadas a assegurar uma representação adequada e a proteção efetiva dos seus interesses ao longo dos diferentes procedimentos. A concretização desta medida encontra-se atualmente em desenvolvimento sob coordenação do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, através da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens (CNPDPJ), envolvendo a definição do modelo nacional, a regulamentação da função, a criação de respostas especializadas e a definição dos mecanismos de articulação institucional necessários à sua implementação.

O décimo building block refere-se à dimensão externa da migração e da proteção internacional, incluindo a articulação com países terceiros e a criação de mecanismos que permitam uma gestão mais ordenada e previsível dos movimentos migratórios. É neste contexto que se inserem a reinstalação e a admissão humanitária, instrumentos que traduzem a vertente solidária do sistema europeu de proteção internacional.

A reinstalação e a admissão humanitária permitem oferecer respostas seguras e organizadas a pessoas que necessitam de proteção, reduzindo a dependência de rotas irregulares e a exposição a redes de auxílio à imigração ilegal. Para Portugal, a participação nestes mecanismos exige planeamento, articulação com parceiros internacionais, capacidade de acolhimento e políticas de integração adequadas. Importa notar que, embora estas soluções não sejam novas na prática dos serviços, passando Portugal, há já algum tempo, a acolher cidadãos estrangeiros ao abrigo destes mecanismos, a respetiva aplicação ocorreu frequentemente de forma ad hoc e com base em respostas casuísticas. Com a revisão da Lei de Asilo, a reinstalação e a admissão humanitária passam a beneficiar de enquadramento e previsão legal expressos na ordem jurídica interna, ficando sujeitas a disciplina normativa própria e a um modelo de aplicação devidamente regulamentado.

A análise dos dez building blocks permite identificar uma ideia comum: a implementação do Novo Pacto depende menos da adoção de medidas isoladas do que da capacidade de as executar de forma articulada e coerente. O quadro de execução nacional estrutura-se em torno de vários domínios fundamentais, designadamente o quadro legislativo, o Eurodac, as fronteiras exteriores, o sistema de acolhimento, a proteção internacional e o retorno, a responsabilidade e a solidariedade, a contingência e a crise, as garantias e os direitos fundamentais, bem como os recursos e o financiamento. Estes domínios não constituem realidades autónomas, mas dimensões interdependentes de um mesmo processo de transformação.

Por último, importa sublinhar que a concretização dos objetivos do Plano Nacional de Implementação depende igualmente da adequada programação e execução das medidas previstas, em especial da sua articulação com a componente financeira que lhes serve de suporte. A eficácia da implementação exige que a execução material das ações planeadas se encontre alinhada com os recursos disponíveis, tornando-se, por isso, essencial o cofinanciamento da União Europeia, bem como a capacidade de gestão, coordenação e execução das entidades responsáveis pela administração dos fundos que financiam o Pacto.

Neste contexto, assume particular relevância o trabalho desenvolvido pela Estrutura de Missão do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, responsável pela gestão do Fundo para a Gestão Integrada das Fronteiras e Vistos (IGFV). A boa operacionalização destes instrumentos financeiros constitui uma condição indispensável para assegurar a concretização efetiva das reformas previstas.

A implementação do Pacto coloca igualmente desafios relevantes ao sistema judicial. Os novos procedimentos introduzem mecanismos processuais mais estruturados, prazos mais exigentes e uma articulação mais intensa entre autoridades administrativas e judiciárias, particularmente em matérias relacionadas com a triagem, os procedimentos de fronteira, a proteção internacional, o retorno e as medidas limitativas da liberdade. A concretização dos objetivos definidos pelo novo quadro europeu dependerá, por isso, não apenas da capacidade de adaptação das administrações responsáveis pela sua execução, mas também da capacidade de resposta das estruturas judiciais chamadas a apreciar os litígios que deles possam resultar.

Neste contexto, assume especial importância o conhecimento do enquadramento jurídico e operacional do Pacto por parte dos magistrados, oficiais de justiça e demais profissionais do sistema judicial. A compreensão dos novos procedimentos, dos respetivos prazos e das responsabilidades atribuídas às diferentes entidades constitui um fator relevante para promover uma aplicação coerente do novo quadro normativo e contribuir para a sua efetividade prática.

Esta transversalidade demonstra que o Plano Nacional de Implementação não deve ser entendido apenas como um instrumento de cumprimento das obrigações decorrentes do novo quadro europeu. Trata-se de um processo de adaptação institucional, legislativa e operacional que envolve um conjunto alargado de entidades e exige uma ação coordenada em múltiplos domínios. A entrada em vigor do Pacto, no próximo dia 12 de junho, constitui um momento particularmente relevante deste processo, mas não representa o seu termo. Pelo contrário, assinala o início de uma nova fase de consolidação e execução, exigindo a continuação do trabalho de adaptação da realidade nacional às exigências do quadro europeu, quer no plano legislativo e institucional, quer ao nível operacional, financeiro e procedimental. Será nessa fase de execução que poderão ser avaliadas, de forma mais clara, a eficácia das soluções adotadas e a capacidade das instituições para assegurar uma aplicação coerente, eficiente e respeitadora dos direitos fundamentais.



10 Building Blocks



Vídeos da intervenção

I

O Novo Pacto em matéria...
Os quatro pilares do Novo Pacto em...
Manuel Jarmela Palos, Coordenador N...
08.05.2026 09:45

CC BY

II

O Novo Pacto em matéria...
Os quatro pilares do Novo Pacto em...
Manuel Jarmela Palos: Coordenador N...
08.05.2026 09:45

CC BY

<https://educast.fcn.pt/vod/clips/19reu96w7m/streaming.html?locale=pt>

<https://educast.fcn.pt/vod/clips/19reu96w7m/streaming.html?locale=pt>

3. O NOVO PACTO E SUAS PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES NO SISTEMA DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL¹

Pedro Marchão Marques*

Vídeo da intervenção

1. A Comissão Europeia apresentou o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo (doravante designado por "Pacto") em setembro de 2020, com o objetivo de encontrar soluções sustentáveis e eficazes de longo prazo para gerir os fenómenos migratórios.

No âmbito de uma abordagem global, que permita gerir a migração de forma eficaz e equitativa, este Pacto tem como um dos objetivos principais criar um quadro comum que permita conciliar, harmonizar e fomentar a responsabilidade e solidariedade entre os Estados-Membros.

O novo Pacto em matéria de Migração e Asilo da União Europeia, aprovado em abril de 2024 e plenamente em vigor a partir de 12 de junho de 2026, é um quadro abrangente composto por 10 atos legislativos destinados a reformar as regras em matéria de asilo, reforçar as fronteiras e introduzir um mecanismo de solidariedade flexível obrigatória entre os Estados-membros. Este pacote legislativo visa reformar o sistema de asilo, reforçar o controlo das fronteiras externas e implementar um mecanismo de solidariedade obrigatório entre os Estados-Membros. Este Pacto estabelece procedimentos de asilo mais rápidos (7-14 dias) e mecanismos de solidariedade obrigatória.

Em Portugal, a AIMA - Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P., AIMA (criada pelo Decreto-Lei 41/2023, de 2 de junho), no âmbito da missão que lhe é legalmente atribuída de concretização das políticas públicas, nacionais e europeias, em matéria de migração e asilo, gere o sistema de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional e proteção temporária, incluindo crianças e jovens não acompanhados, e o Eurodac.

1. Principais atos:

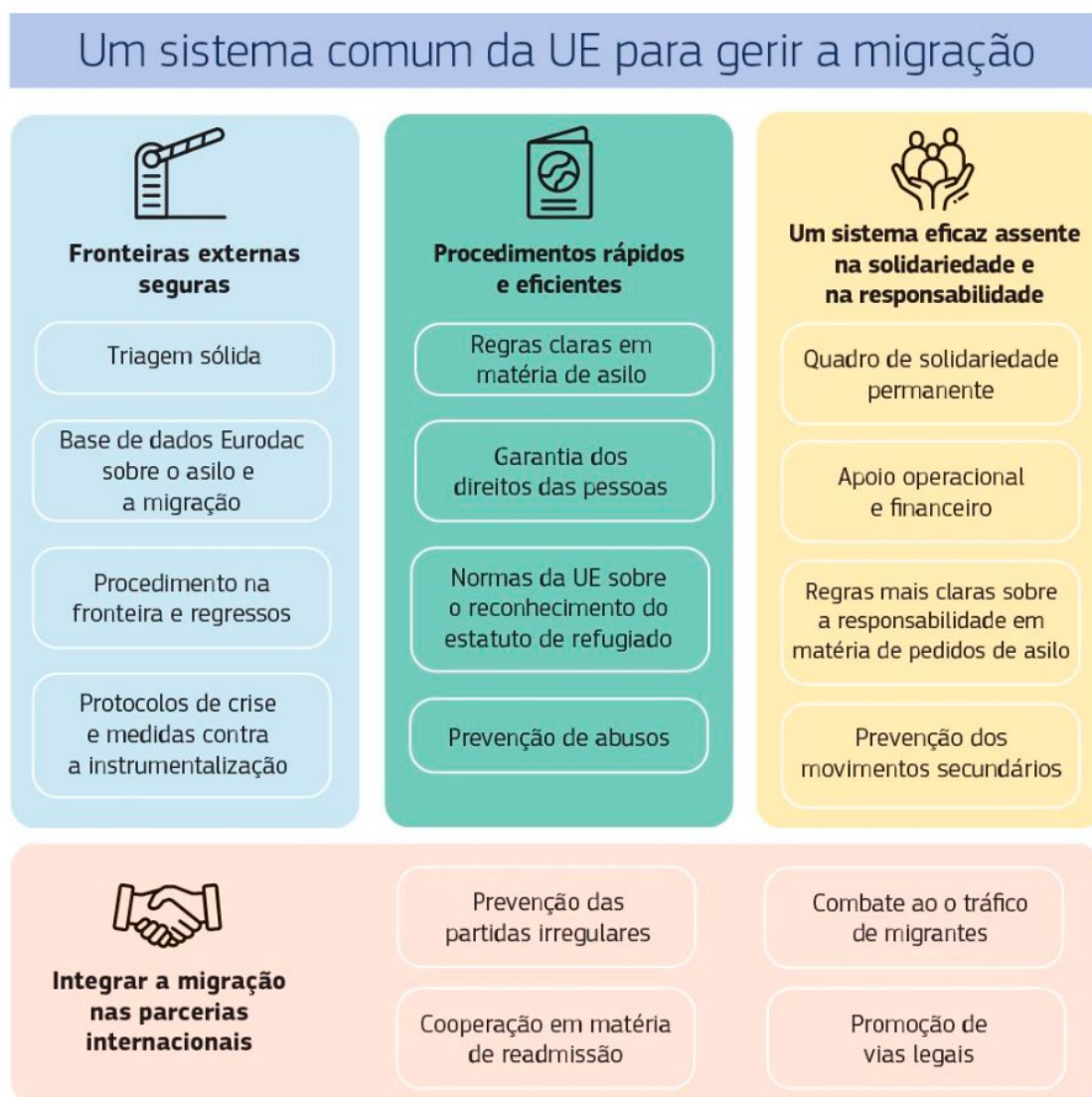
- i) Regulamento (UE) 2024/1351 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de maio de 2024, relativo à gestão do asilo e da migração, que altera os Regulamentos (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e que revoga o Regulamento (UE) n.º 604/2013 [Regulamento Gestão do Asilo e da Migração que substitui o Regulamento Dublin III];
- ii) 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 e que altera os Regulamentos (CE) n.ºs 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 [Regulamento Triagem];
- iii) 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/EU [Regulamento Procedimento de Asilo];

¹ O presente estudo tem por base a formação ministrada pelo autor no Centro de Estudos Judiciários, no Seminário *O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*, que teve lugar no dia 8 de maio de 2026.

* Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo.

- iv) Regulamento (UE) 2024/1349 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de maio de 2024 que estabelece um procedimento de regresso na fronteira e que altera o Regulamento (UE) 2021/1148 [Regulamento Procedimento Regresso na Fronteira];
- v) 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 [Regulamento Eurodac];
- vi) 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 [Diretiva Condições de Acolhimento];
- vii) 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 altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e que revoga a Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho [Regulamento Condições de Asilo ou Regulamento de Qualificação];
- viii) 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 e que altera o Regulamento (UE) 2021/1147 [Regulamento Situações de Crise e de Força Maior];
- ix) 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 e altera o Regulamento (UE) 2021/1147 [Regulamento Quadro de Reinstalação da União]; e
- x) Lista de Países Terceiros Seguros e Lista Comum de Países Seguros, aprovada pelo Parlamento Europeu em 10 de fevereiro de 2026 e adotada pelo Conselho em 23 de fevereiro [v. artigos 57.º a 64.º do Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024].

3. Sistema comum da União Europeia, em síntese² :



4. Os quatro pilares da nova política de migração e asilo

O Pacto assenta, por um lado, no robustecimento das fronteiras externas, com a introdução de um sistema de triagem consistente, numa base de dados global e comum – Eurodac – sobre asilo, imigração, procedimento de fronteiras e regressos e no estabelecimento entre os Estados-membros de protocolos de crise.

Por outro lado, procura estabelecer procedimentos mais rápidos e eficientes, com regras mais claras em matéria de asilo, garantia dos direitos das pessoas, normas comuns sobre o reconhecimento do estatuto de refugiado, a par, também, de obrigações de cooperação para os requerentes de asilo.

² Fonte: European Commission website – Migration and Home Affairs

De igual modo, o sistema assenta num novo esquema de solidariedade e responsabilidade. Configura um quadro de solidariedade permanente, apoio operacional e financeiro, regras mais claras sobre a responsabilidade pelos pedidos de asilo e de prevenção de movimentos secundários.

Por outro lado, ainda, em quarto lugar, o Pacto tem como objetivo fundamental integrar a migração. Neste capítulo, estabelece regras mais abrangentes no âmbito da prevenção e reforço das autoridades de fronteira, no combate ao tráfico de migrantes e ao nível da integração e desenvolvimento da migração legal.

As novas regras serão mais rigorosas no que diz respeito a pedidos abusivos ou repetidos, com decisões de regresso para as pessoas sem direito de permanência a ser emitidas imediatamente ou no mais curto espaço de tempo, prevendo-se, em simultâneo um quadro de garantias jurídicas mais sólidas e uniformes, com um melhor apoio às pessoas vulneráveis, como as crianças.

5. Regulamento (UE) 2024/1347 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de maio de 2024 [Regulamento Condições de Asilo ou Regulamento de Qualificação]

O Regulamento de Qualificação irá reforçar e harmonizar os critérios relativos à proteção internacional. Pretende assegurar uma maior convergência das práticas e decisões em matéria de asilo, sendo que as decisões de regresso para as pessoas sem direito de permanência serão emitidas imediatamente.

Em especial, resulta para os Estados-Membros uma obrigação de estes terem em conta as orientações/informações atualizadas da Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA) relativamente aos países de origem. Como resulta do considerando (14) do Regulamento, *“ao apreciarem os pedidos de proteção internacional, e sem prejuízo da natureza casuística dessas apreciações, as autoridades dos Estados-Membros deverão ter em conta as informações, os relatórios, as análises comuns sobre a situação nos países de origem e as notas de orientação elaboradas a nível da União pela Agência para o Asilo e pelas redes europeias de informação sobre países terceiros, em conformidade com o Regulamento (UE) 2021/2303”*.

Neste circunspeto, refira-se que a EUAA recolhe informações sobre os países de origem, de residência habitual e de trânsito utilizadas nos procedimentos de avaliação individual dos pedidos de proteção internacional. As Informações sobre o País de Origem (COI – “Country of Origin Information”) têm como objetivo responder a questões sobre os países de origem, relacionadas, por exemplo, com a situação socioeconómica, jurídica, política, dos direitos humanos, de conflito e humanitária num determinado momento. Embora não determinem nem imponham decisões, estas constituem um elemento essencial de apoio aos processos de tomada de decisão.

Noutra dimensão, no reforço e harmonização dos critérios relativos à proteção internacional, o Regulamento Qualificação impõe a avaliação sobre se existe uma alternativa de proteção interna (uma zona segura no país de origem), em ordem a que, existindo essa, não seja concedido o estatuto de refugiado nesse caso. Também se regula com mais completude os casos de retirada

do estatuto de proteção internacional quando este já não for necessário ou quando forem cometidos determinados atos criminosos ou a pessoa constituir, de outro modo, uma ameaça à segurança.

6. As novas regras previstas no Regulamento relativo ao procedimento de asilo pretendem evitar abusos, estabelecendo obrigações claras para que os requerentes de asilo cooperem com as autoridades ao longo de todo o procedimento e prevendo consequências rigorosas em caso de incumprimento.

E nesse desiderato apresenta-se como fundamental a base de dados Eurodac, a qual visa uma maior convergência das práticas e decisões em matéria de asilo. Institui mecanismos de identificação das pessoas e deteção de pedidos duplicados, reforçando a capacidade dos Estados-Membros para prevenir movimentos secundários.

7. Vejamos agora alguns pontos do Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, que institui um procedimento comum de proteção internacional na União.

Dispõe o seu artigo 10.º, sobre o direito de permanência durante o procedimento administrativo, o seguinte:

1. *Os requerentes têm o direito de permanecer no território do Estado-Membro em que são obrigados a estar presentes nos termos do artigo 17.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2024/1351 até que o órgão de decisão tenha tomado uma decisão sobre o pedido de proteção internacional no âmbito do procedimento administrativo previsto no capítulo III.*
2. *O direito de permanência não habilita o requerente à autorização de residência nem lhe confere o direito de viajar no território de outros Estados-Membros sem um documento de viagem, como previsto no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva (UE) 2024/1346.*
3. *O requerente não tem o direito de permanecer no território do Estado-Membro em causa durante o procedimento administrativo caso esteja sujeito a uma obrigação de entrega a outro Estado-Membro por força de um mandado de detenção europeu emitido em conformidade com a Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho.*
4. *Os Estados-Membros podem prever uma exceção ao direito do requerente a permanecer no seu território durante o procedimento administrativo nos casos em que:*
 - a) *O requerente faça um pedido subsequente nos termos do artigo 55.º [pedido subsequente], e em que tenham sido preenchidas as condições previstas no artigo 56.º [Exceção ao direito de permanência em pedidos subsequentes];*
 - b) *O requerente tenha sido extraditado, entregue ou transferido para outro Estado-Membro, para um país terceiro, para o Tribunal Penal Internacional, ou outros órgãos jurisdicionais internacionais para efeitos de procedimento penal ou para a execução de uma pena ou de um mandado de detenção;*
 - c) *O requerente constitua um perigo para a ordem pública ou para a segurança nacional, sem prejuízo dos artigos 12.º e 17.º do Regulamento (UE) 2024/1347, desde que a aplicação dessa exceção não implique o afastamento do requerente para um país terceiro em violação do princípio da não repulsão.*

5. *O Estado-Membro só pode extraditar, entregar ou transferir o requerente para um país terceiro ou um órgão jurisdicional internacional referido no n.º 4, alínea b), se a autoridade competente considerar que tal decisão de extradição, entrega ou transferência não implica a repulsão direta ou indireta, em violação das obrigações desse Estado-Membro em virtude do direito internacional e da União.*

Importa reter a regra de que o Estado só pode extraditar, entregar ou transferir o requerente de proteção internacional se *“a autoridade competente considerar que tal decisão de extradição, entrega ou transferência não implica a repulsão direta ou indireta, em violação das obrigações desse Estado-Membro em virtude do direito internacional e da União”*.

8. O Regulamento, em melhor desenvolvimento das regras previamente existentes, veio uniformizar um aspeto particularmente relevante no procedimento administrativo de proteção internacional, consistente no direito a uma entrevista pessoal e a aconselhamento jurídico (artigos 11.º a 19.º).

O artigo 11.º versa sobre a entrevista relativa à admissibilidade, estabelecendo a regra basilar de que ao requerente é sempre dada a possibilidade de apresentar razões para que os motivos de inadmissibilidade previstos no artigo 38.º, não se apliquem ao seu caso concreto.

Já em relação à entrevista de fundo (artigo 12.º), prevê-se que antes de o órgão de decisão decidir quanto ao mérito do pedido de proteção internacional, é concedida ao requerente uma entrevista pessoal sobre o fundamento do seu pedido, dispondo este da possibilidade de apresentar os elementos necessários para fundamentar o seu pedido.

Nos termos do artigo 13.º, caso o requerente decida beneficiar da assistência jurídica, é assegurada a presença do seu advogado na entrevista pessoal, inclusive quando esta for realizada por videoconferência. E para a realização das entrevistas pessoais, deverá ser sempre disponibilizado um intérprete capaz de assegurar a comunicação adequada entre o requerente e o entrevistador.

Importa destacar, no que se refere ao entrevistador, que este deve ter competência para apreciar as circunstâncias de ordem geral e pessoal do pedido de proteção internacional, incluindo a situação real no país de origem do requerente, assim como a sua origem cultural, idade, género, identidade de género, orientação sexual, vulnerabilidade e necessidades processuais especiais. Não podendo envergar uniforme militar nem policial.

Também o pessoal que entrevista os requerentes, deve ter adquirido um conhecimento geral dos fatores que possam prejudicar a capacidade do requerente para ser entrevistado, nomeadamente indícios de eventuais torturas sofridas anteriormente ou de ter sido vítima de tráfico de seres humanos, devendo ter recebido formação prévia que inclua os elementos pertinentes de entre os enumerados no artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2021/2303. E, se o requerente o solicitar e se for possível, o órgão de decisão assegura que os entrevistadores e os intérpretes são do sexo que o requerente preferir.

De acordo com o disposto no artigo 14.º do Regulamento (Relatório e gravação da entrevista pessoal), o órgão de decisão, ou quaisquer outras autoridades ou peritos que prestem assistência na realização da entrevista pessoal, elaboram um relatório exaustivo e factual que contenha todos os principais elementos da entrevista pessoal, uma transcrição da entrevista ou da sua gravação, a incluir no processo do requerente. O requerente dispõe da oportunidade de fazer observações ou prestar esclarecimentos, oralmente ou por escrito, relativamente a eventuais erros de tradução, de compreensão ou outros erros factuais constantes do relatório, da transcrição da entrevista ou da sua gravação. Sendo que, o acesso à gravação é também facultado no âmbito dos recursos.

9. Em relação ao aconselhamento jurídico, em particular, saliente-se que, de acordo com o previsto no artigo 16.º do Regulamento, o mesmo é gratuito durante o procedimento administrativo.

No entanto, a prestação de aconselhamento jurídico gratuito durante o procedimento administrativo pode ser excluída:

- a) Se se tratar de um primeiro pedido subsequente que se considera ter sido apresentado unicamente com o intuito de atrasar ou impedir a execução de uma decisão de regresso, que resultaria no afastamento iminente do requerente do Estado-Membro;
- b) Se se tratar de um segundo ou novo pedido subsequente;
- c) Se o requerente já for assistido e representado por um advogado.

Também no procedimento de recurso, à luz do Regulamento, é garantida, nos termos do artigo 17.º, a assistência jurídica e a representação legal gratuitas.

No âmbito do procedimento de recurso, os Estados-Membros asseguram que, a seu pedido, sejam prestadas ao requerente assistência jurídica e representação legal gratuitas. A prestação de assistência jurídica e representação legal gratuitas no procedimento de recurso pode, porém, ser dispensada pelos Estados-Membros:

- a) a) Se se considerar que o requerente, que deve divulgar a sua situação financeira, dispõe de recursos suficientes para suportar assistência jurídica e representação legal a expensas suas;
- b) Se se considerar que o recurso carece de perspectivas suficientes de êxito ou que é abusivo;
- c) Se o recurso ou revisão estiverem a ser apreciados por um tribunal de segunda instância, ou superior, como previsto no direito nacional, incluindo reapreciações ou revisões de recursos.

10. O Regulamento (EU) 2024/1348, desenvolveu, com pormenor, um regime para os Requerentes com necessidades especiais e menores, como resulta dos artigos 21.º e 23.º. Assim:

– Especial atenção às vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física, sexual ou violência com base no género;

- O interesse superior da criança constitui uma das principais considerações das autoridades competentes na aplicação do presente regulamento;
- A entrevista pessoal a um menor é conduzida por uma pessoa com conhecimentos adequados sobre os direitos e necessidades especiais dos menores; e
- Especiais garantias para os menores não acompanhados (artigo 23.º).

11. O Regulamento introduz um novo princípio que é configurado como um elemento essencial para uniformidade e celeridade de procedimentos, que é o “princípio da ausência de lacunas no procedimento”, previsto no artigo 37.º. Significa isto que entre a emissão de uma decisão negativa sobre um pedido de proteção internacional e a emissão de uma decisão de regresso não deve ocorrer qualquer lacuna temporal.

Nos termos deste artigo 37:

“Se um pedido de proteção internacional for indeferido por ser considerado inadmissível, infundado ou manifestamente infundado no que respeita tanto ao estatuto de refugiado como ao de proteção subsidiária, ou por ter sido expressa ou tacitamente retirado, os Estados-Membros emitem uma decisão de regresso que respeite o disposto na Diretiva 2008/115/CE e em conformidade com o princípio da não repulsão. Se uma decisão de regresso ou outra decisão que imponha a obrigação de regresso já tiver sido emitida antes de o pedido de proteção internacional ser feito, não é necessária a decisão de regresso prevista com o presente artigo”.

Por outro lado, não menos importante, continua o preceito que vimos de transcrever:

“A decisão de regresso é emitida como parte da decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional ou num ato autónomo. Caso a decisão de regresso seja emitida num ato autónomo, é emitida em simultâneo e em conjunto com a decisão de indeferimento do pedido de proteção internacional, ou posteriormente, sem demora injustificada”.

12. Abordemos, agora, o procedimento previsto no artigo 67.º do mesmo Regulamento, o qual consagra um direito a um recurso efetivo.

Direito a um recurso efetivo – Artigo 67.º

1. Os requerentes e as pessoas sujeitas à retirada de proteção internacional têm direito a um recurso efetivo junto de órgãos jurisdicionais, em conformidade com os princípios e garantias fundamentais previstos no capítulo II relacionados com o procedimento de recurso:

- a) Da decisão de indeferimento de um pedido considerado inadmissível;*
- b) Da decisão de indeferimento de um pedido considerado infundado ou manifestamente infundado relativamente ao estatuto de refugiado e ao de proteção subsidiária;*
- c) Da decisão de indeferimento de um pedido considerado tacitamente retirado;*
- d) Da decisão de retirada de proteção internacional;*
- e) Da decisão de regresso emitida nos termos do artigo 37.º do presente regulamento.*

(...)

3. O recurso efetivo como referido no n.º 1 prevê uma apreciação exaustiva e ex nunc da matéria de facto e de direito, pelo menos num órgão jurisdicional de primeira instância, incluindo, se aplicável, a apreciação das necessidades de proteção internacional, em conformidade com o Regulamento (UE) 2024/1347.³

Em matéria de prazos, o Regulamento dispõe no artigo 67.º:

(...)

7. Os Estados-Membros devem prever no respetivo direito nacional os prazos que se seguem para os requerentes, as pessoas sujeitas à retirada de proteção internacional e as pessoas consideradas elegíveis para proteção subsidiária interporem recursos contra as decisões referidas no n.º 1:

a) Cinco dias, no mínimo, e 10 dias, no máximo, no caso de uma decisão de indeferimento de um pedido considerado inadmissível, tacitamente retirado, infundado ou manifestamente infundado, caso se verifique alguma das circunstâncias a que se refere o artigo 42.º [procedimento acelerado];

b) Duas semanas, no mínimo, e um mês, no máximo, em todos os restantes casos.

13. Em relação aos efeitos da impugnação da decisão administrativa desfavorável ao requerente da proteção internacional, o Regulamento consagrou, no artigo 68.º, a regra do efeito suspensivo do recurso, o qual, na realidade, considerando a globalidade do regime jurídico de referência, é apenas mitigado ou limitado. Nos termos deste preceito:

1. Os efeitos de uma decisão de regresso são automaticamente suspensos enquanto o requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional tiver um direito de permanência ou estiver autorizado a permanecer nos termos do presente artigo.

[sublinhado nosso]

Nos casos em que o requerente não tenha o direito automático de permanecer no território para efeitos do recurso, o tribunal deve, ainda assim, poder autorizar o requerente a permanecer no território do Estado-Membro enquanto se aguarda o resultado do recurso, a pedido do requerente ou por iniciativa própria. É a situação prevista no n.º 4 deste artigo 68:

4. (...) após uma análise da matéria de facto e de direito, o órgão jurisdicional tem competência para decidir se o requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional deve ou não permanecer no território do Estado-Membro na pendência do recurso, a pedido do requerente ou da pessoa sujeita à retirada a proteção internacional. O órgão jurisdicional competente nos termos do direito nacional tem competência para decidir ex officio sobre este assunto.

A decisão do tribunal referida, é tomada (porém) sob as condições previstas no n.º 5:

³ Regulamento 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.

Para efeitos do n.º 4, aplicam-se, se for caso disso, as seguintes condições à luz de eventuais decisões ex officio:

- a) O requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional tem um prazo de, pelo menos, cinco dias a contar da data em que lhe é notificada a decisão para requerer autorização de permanência no território na pendência do recurso;
- b) O requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional deve ter acesso a serviços de interpretação em caso de audiência no órgão jurisdicional competente, quando não seja possível assegurar de outro modo uma comunicação adequada;
- c) A seu pedido, é concedida ao requerente ou à pessoa sujeita à retirada de proteção internacional, assistência jurídica e representação legal gratuitas nos termos do artigo 17.º;
- d) O requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional não pode ser afastado do território do Estado-Membro responsável:
 - i) até ao fim do prazo para pedir autorização de permanência a um órgão jurisdicional,
 - ii) quando o requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional tiver requerido autorização para permanecer dentro do prazo previsto, na pendência da decisão do órgão jurisdicional quanto à autorização do requerente ou da pessoa sujeita à retirada de proteção internacional para permanecer no território;
- e) O requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional é devidamente informado em tempo útil dos direitos que lhe assistem nos termos do presente número.

No entanto, o n.º 6 deste artigo 68.º introduz uma limitação à possibilidade de permanência no território nacional, após uma decisão de indeferimento de um pedido subsequente considerado infundado ou manifestamente infundado, quando:

- 6. (...) em caso de pedidos subsequentes, os Estados-Membros podem prever na legislação nacional que o requerente não tem direito de permanência, sem prejuízo do respeito pelo princípio de não repulsão, se for considerado que o recurso foi interposto unicamente com o intuito de atrasar ou impedir a execução de uma decisão de regresso, que resultaria no afastamento iminente do requerente do Estado-Membro.

Ou seja, quando a impugnação é feita com o único objetivo de atrasar ou impedir a execução de uma decisão de regresso.

Outras situações-tipo são previstas no Regulamento para a inexistência do direito a permanecer no território (artigo 68.º, n.º 3):

Sem prejuízo do princípio da não repulsão, o requerente e a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional não tem direito de permanência nos termos do n.º 2 se a autoridade competente tiver tomado uma das seguintes decisões:

- a) Uma decisão de indeferimento de um pedido de proteção internacional considerado infundado ou manifestamente infundado se, no momento da decisão:*
 - i) o requerente for objeto de um procedimento de apreciação acelerado nos termos do artigo 42.º, n.ºs 1 ou 3,*
 - ii) o requerente estiver sujeito ao procedimento de fronteira, exceto se for menor não acompanhado.*

14. Especialmente importante, pela fratura que introduz na ordem jurídica portuguesa, é a regra que resulta agora do artigo 68.º, n.º 7, do Regulamento e que se consubstancia na inexistência do direito de permanecer no território do Estado-Membro na fase de recurso para a segunda instância ou para instâncias superiores contra uma decisão negativa:

O requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional que interponha recurso contra uma primeira ou subsequente decisão de recurso não tem direito a permanecer no território do Estado-Membro, sem prejuízo da possibilidade de um órgão jurisdicional autorizar, a seu pedido, a permanência do requerente ou da pessoa sujeita à retirada de proteção internacional, ou de atuar ex officio nos casos em que seja invocado o princípio da não repulsão.

A esta questão voltar-se-á a propósito da enunciação e breve comentário à Proposta de Lei 76/XVII/1.^a que visa proceder à alteração da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho (v. *infra* pontos 16 e 17).

15. Em jeito de conclusão, apontamos alguns desafios (os principais?) que se colocam aos tribunais administrativos, o que se fará topicamente e de modo interrogativo. Assim:

- i) Atuação *ex officio* nos casos em que é invocado o princípio do *non-refoulement*. Quais os requisitos para o efeito, parecendo que estes decorrem do texto do Regulamento, e poderá operar aqui o princípio da adequação processual?
- ii) No caso de recurso, qual o Tribunal com competência para conferir o efeito suspensivo e em que momento?
- iii) Qual o âmbito do controlo judicial da inclusão na listagem de um País terceiro como seguro, considerando a efetividade da tutela e avaliação individualizada do pedido de proteção internacional? E, *last but not least*,
- iv) Será o mecanismo de solidariedade suscetível de controlo pelo tribunal nacional, assumindo-se a “solidariedade” como parâmetro legal e tendo presentes o princípio da separação de poderes e, por outro lado, o princípio do primado do direito da União Europeia?

16. Na data em que escrevemos, encontra-se em processo legislativo: i) a Proposta de Lei n.º 75/XVII/1.^a (GOV), que visa alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional,

com vista a assegurar a execução dos Regulamentos (UE) 2024/1349 e 2024/1356, relativos ao procedimento de regresso na fronteira e ao procedimento de triagem, bem como à transposição da Diretiva (UE) 2024/1233; e ii) a Proposta de Lei 76/XVII/1.^a (GOV), que visa assegurar a execução dos Regulamentos (UE) 2024/1347, 2024/1348, 2024/1350, 2024/1351 e 2024/1359, transpor a Diretiva (UE) 2024/1346, e alterar a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária.⁴

A Proposta de Lei n.º 75/XVII/1.^a visa alterar os artigos 2.º, 3.º, 52.º, 59.º, 71.º-A, 78.º, 81.º, 81.º-A, 82.º, 85.º, 88.º, 89.º, 92.º, 96.º, 122.º, 124.º-D, 146.º, 149.º, 198.º-B e 209.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, bem como proceder ao aditamento, a essa lei, dos artigos 40.º-C a 40.º-N e 198.º-D.

Como constante da sua nota preambular, a Proposta de Lei “*procede à revisão do regime jurídico aplicável, assegurando, em particular, a consagração expressa do procedimento de triagem, a definição do respetivo enquadramento jurídico, a previsão de regimes adequados para pessoas em situação de especial vulnerabilidade, incluindo menores, o ajustamento das regras relativas à detenção e às respetivas alternativas, bem como a adaptação do regime de recursos e dos respetivos efeitos. É ainda reforçado o quadro institucional de monitorização do respeito pelos direitos fundamentais e promovida a adoção de mecanismos de gestão integrada dos procedimentos aplicáveis na fronteira. // A presente proposta de lei procede ainda à transposição da Diretiva (UE) 2024/1233, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro*”.

Por sua vez, a Proposta de Lei 76/XVII/1.^a visa proceder à alteração da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, dando execução, na ordem jurídica interna, dos Regulamentos (UE) 2024/1347, 2024/1348, 2024/1350, 2024/1351 e 2024/1359, e proceder à transposição da Diretiva (UE) 2024/1346.

Nas palavras do legislador, “*a principal alteração legislativa incide sobre a reformulação do procedimento de apreciação dos pedidos de proteção internacional, introduzindo-se, ainda, alterações aos prazos procedimentais, com redefinição de conceitos fundamentais e a promoção de uma terminologia uniforme e alinhada com estes instrumentos europeus*”. E que: “[a] presente proposta de lei procede ainda à transposição para a ordem jurídica interna da 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, designadamente através do estabelecimento da aplicação de medidas restritivas da liberdade de circulação por razões de ordem pública, bem como da medida de detenção em determinadas circunstâncias tipificadas, e, bem assim, da clarificação dos direitos dos requerentes de proteção internacional. Na

⁴ Textos das Propostas consultáveis no site da Assembleia da República:

- i) <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=356750>
- ii) <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=356751>

transposição procurou-se ainda alcançar o desiderato da clarificação das condições de acolhimento – acesso ao ensino, direito ao trabalho, programas, medidas de emprego e formação profissional e alojamento – da identificação dos requerentes com necessidades de acolhimento especiais e avaliação das suas necessidades, e do reforço dos direitos dos menores, especialmente, menores não acompanhados, com a designação imediata de um representante”.

Estas alterações vêm dar concretização aos Regulamentos (UE) 2024/1349 e 2024/1356, relativos ao procedimento de regresso na fronteira e ao procedimento de triagem, bem como aos Regulamentos (UE) 2024/1347, 2024/1348, 2024/1350, 2024/1351 e 2024/1359, estes relativos às condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária. Os mencionados Regulamentos são de aplicação geral, obrigatórios em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis nos Estados-Membros, pelo que, nessa medida, o espaço de conformação do legislador nacional é extremamente reduzido, apenas lhe cabendo assegurar a boa execução dos mesmos Regulamentos.

17. Dito isto, impõem-se umas breves notas, apenas, no que se prende com a alteração proposta aos artigos 25.º, n.º 1, 30.º, n.º 1, 33.º, n.º 6, 37.º, n.º 6 e 44.º, n.º 1 da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, no sentido de afastar o efeito suspensivo da impugnação jurisdicional de um conjunto de decisões tomadas pela AIMA no âmbito dos pedidos de proteção internacional.

A propósito do efeito suspensivo - que, como se disse supra, é apenas mitigado ou limitado – o Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, prevê, como regra, no artigo 68.º, n.º 1, o efeito suspensivo dos recursos, sendo que *“os requerentes ou as pessoas sujeitas à retirada de proteção internacional têm o direito de permanecer no território dos Estados-Membros até ao termo do prazo para exercerem o seu direito a um recurso efetivo junto de um órgão jurisdicional de primeira instância e na pendência do recurso, quando o referido direito tiver sido exercido dentro do prazo”* (n.º 2). E no n.º 7 do mesmo artigo 68.º, *“o requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional que interponha recurso contra uma primeira ou subsequente decisão de recurso não tem direito a permanecer no território do Estado-Membro”.*

No entanto, sempre que *“o órgão jurisdicional tem competência para decidir se o requerente ou a pessoa sujeita à retirada de proteção internacional deve ou não permanecer no território do Estado-Membro na pendência do recurso, a pedido do requerente ou da pessoa sujeita à retirada a proteção internacional. O órgão jurisdicional competente nos termos do direito nacional tem competência para decidir ex officio sobre este assunto”* (n.ºs 4 e 7 *in fine*).

Significa isto que, de acordo com o próprio Regulamento, o efeito-regra do efeito suspensivo do recurso, cessa após a (“primeira”) decisão do órgão jurisdicional de “primeira instância”. Porém, como igualmente o mesmo não deixa de conferir a possibilidade de o tribunal autorizar, a pedido do requerente ou *ex officio*, a permanência do mesmo ou da pessoa sujeita à retirada de proteção internacional, nos casos em que seja invocado o princípio da não repulsão.

Lida a Proposta de Lei apresentada, constata-se que é feita uma remissão genérica – e, portanto, mantida – para o regime da intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias. Ora,

podendo o requerente de proteção internacional formular esse pedido e considerando ainda que oficiosamente é permitido aos tribunais proferirem uma decisão de manutenção da suspensão do afastamento do território nacional, certo é que o legislador não densificou o pertinente mecanismo adjetivo, eventualmente classificando-o como incidente autónomo, regulando a sua tramitação e estabelecendo quais os requisitos para a decisão.

Perante isto, a manter-se o texto da Proposta, teremos a aplicação do regime geral constante do artigo 143.º, n.ºs 4 e 5, do CPTA o qual, porém, apenas fornece uma resposta lacunar. Com efeito, sendo o efeito do recurso da decisão proferida em 1.ª instância meramente devolutivo, a Administração, nos casos em que o interessado veja a sua pretensão material indeferida judicialmente, poderá executar o ato em causa, com eventual afetação dos valores jurídicos subjetivos envolvidos, caso o eventual recurso interposto pelo requerente de proteção internacional venha a lograr provimento. Sobrará espaço, mesmo em caso de existir já decisão do tribunal negativa relativamente à pretensão do requerente, para a manutenção de um efeito suspensivo, que podemos classificar de “excepcional” (por ser contrário à regra geral e de aplicação apenas para situações específicas), até que seja proferida decisão definitiva? E em que momento e de que modo?

Ficam as interrogações, sabendo embora que o juiz nacional detém competência para decidir *ex officio* sobre este assunto, como resulta da interpretação conjugada dos n.ºs 4 e 7 *in fine*, do artigo 68.º do Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio, sempre que esteja em causa o princípio da não repulsão. Princípio este também acolhido no artigo 21.º - “*proteção contra a repulsão*” – do Regulamento (UE) 2024/1347 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de maio de 2024. Mas sabendo também que a decisão do tribunal é, de acordo com o Regulamento (UE) 2024/1348, tomada sob as condições previstas no n.º 5 do artigo 68.º.

Aliás, nesta matéria, o legislador da União não deixou de conferir espaço de concretização normativa ao legislador nacional, como resulta expressa e claramente do considerando (89) deste Regulamento: “[o] presente regulamento não deverá afetar a competência dos Estados-Membros para organizarem os seus sistemas judiciais nacionais e determinarem o número de instâncias de recurso. Sempre que o direito nacional preveja a possibilidade de interpor novos recursos contra um primeiro recurso ou uma decisão de recurso subsequente, o procedimento e o efeito suspensivo desses recursos deverão ser regulados pelo direito nacional, em conformidade com o direito da União e as obrigações internacionais”. Restará aguardar pelo texto final do diploma para se saber se algum mecanismo específico adjetivo será criado – tal como o Regulamento permite -ou se, nesta matéria, a remissão é efetivamente global, e indistinta, portanto, para o regime geral dos recursos jurisdicionais atualmente vigente.

Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/17f88j5sce/streaming.html?locale=pt>

4. O RESPEITO PELOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO NOVO PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO¹

Ana Sofia Barros*

Vídeo da intervenção
Apresentação *Power Point*

Estando iminente a implementação do Pacto da União Europeia em Matéria de Migração e Asilo (“Pacto”), a 12 de junho de 2026, não poderia ser mais oportuno o Seminário organizado pelo CEJ sob o tema “O Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo”.

Visando criar um sistema comum na União Europeia para gerir a migração e o asilo, o Pacto pretende proporcionar aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para ultrapassar dificuldades enfrentadas na gestão das migrações, por um lado, e, por outro lado, oferecer as garantias necessárias a pessoas que careçam de proteção internacional.

Em nome de “fronteiras externas seguras”, o Pacto estabelece a triagem como fase procedimental prévia à entrada em território nacional, para responder ao objetivo de encaminhar os cidadãos “para os procedimentos adequados o mais cedo possível”²; e impõe um procedimento obrigatório na fronteira externa, tanto para a instrução de pedidos de asilo, como para o processo de regresso na fronteira.

O ACNUR entende que a regulação migratória, de que é parte integrante o retorno seguro e digno de pessoas que não careçam de proteção internacional, é fundamental para o bom funcionamento do sistema de asilo. É, no entanto, essencial assegurar que estes regimes sejam justos e implementados com base em standards de proteção e salvaguardas robustas, que respeitem o direito de requerer asilo e o regime de direitos humanos.

A apresentação do ACNUR centra-se nos procedimentos de triagem e de asilo na fronteira, os quais, dada a sua incidência direta e imediata na situação das pessoas envolvidas, invocam questões cruciais ao nível dos direitos humanos. Entre estas, destacam-se matérias como: o nível de restrições à liberdade de circulação a aplicar para efeitos da realização de tais procedimentos; a ativação de garantias processuais especiais e de respostas de acolhimento adequadas a pessoas com vulnerabilidade e necessidades especiais; e o direito a um recurso efetivo perante decisões de asilo negativas.

No contexto nacional, o Pacto coloca questões quanto ao enquadramento normativo a dar a determinados requisitos aí previstos, bem como desafios de operacionalização. O Pacto requer também redefinição institucional, por vezes com impacto significativo no sistema português (sendo disso exemplo a área da proteção de crianças não acompanhadas), e uma forte preparação das entidades intervenientes.

¹ A presente nota de enquadramento da apresentação realizada pelo ACNUR no Seminário do CEJ “O Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo” foi elaborada pela autora a título pessoal e não reflete uma posição oficial do ACNUR.

* Associada Legal no ACNUR.

² Considerando 6 do Regulamento (UE) 2024/1356.

Relembrando jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos nestas matérias, o ACNUR aborda os temas acima elencados numa perspetiva centrada nos direitos humanos e garantias processuais aplicáveis. Sendo um Estado-Membro da União Europeia, Portugal é também signatário da Convenção Europeia para os Direitos Humanos e de outros tratados internacionais, como a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, devendo, como tal, procurar um bom equilíbrio entre todos estes instrumentos jurídicos na implementação do Pacto.

Vídeo da intervenção



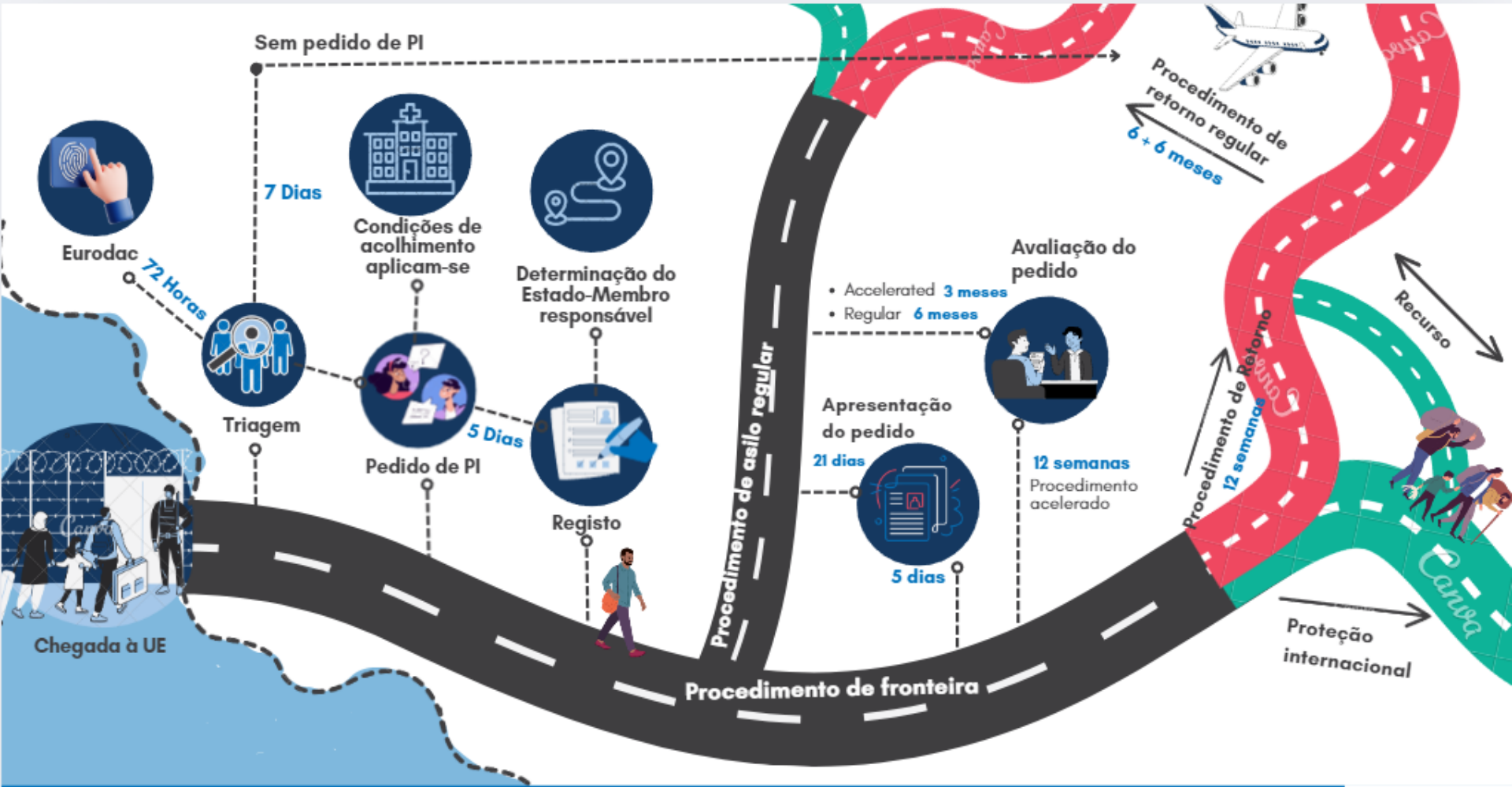
<https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wr8amw9ej/streaming.html?locale=pt>



O respeito pelos direitos fundamentais no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo

Ana Sofia Barros, Associada Legal no ACNUR

Lisboa, 8 de Maio de 2026



Pacto UE e regimes de direitos humanos

Várias referências a tratados de direitos humanos internacionais/regionais no Pacto:

- Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951
- Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas, 1954
- Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989
- Convenção Europeia dos Direitos Humanos, 1950
- Carta dos Direitos Fundamentais da UE, 2012
- Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, 2011

Triagem

Procedimentos e objetivo

- A triagem consiste em quatro controlos obrigatórios: saúde, vulnerabilidade, identidade e segurança.
- Objetivo: identificar as necessidades das diferentes categorias de pessoas que viajam no âmbito de movimentos mistos e garantir o seu encaminhamento “para os procedimentos adequados o mais cedo possível”
 - Procedimento de fronteira: asilo ou retorno
 - Procedimento de asilo no território: regular ou acelerado

Questões a considerar

A. Formulário de triagem

Recolha de dados na triagem pode ser deficitária e conduzir à determinação do procedimento errado.

Questões: formulário não considerado como decisão administrativa per se; contestação do resultado da triagem?

Art. 17.º, n.º 3:

- Disponibilização da informação contida no formulário à pessoa e possibilidade de efetuar retificações, que deverão ser registadas no mesmo.
- As informações constantes do formulário podem ser objeto de recurso administrativo e judicial durante o procedimento de asilo subsequente.

Questões a considerar

B. Triagem na fronteira externa

E.g.: pedido de asilo apresentado na fronteira externa ou zona de trânsito; intercetação por passagem não autorizada da fronteira externa

→ Pessoas devem permanecer “à disposição das autoridades” (ficção legal de não entrada – Art. 6.º), o que implica restrições à liberdade de circulação, mas não a detenção.

→ Necessário assegurar nível de vida adequado (Art. 8.º, n.º 8)

Questões: termos de aplicação a pessoas vulneráveis (incl. crianças); detenção de facto; respeito por garantias processuais.

V.: TEDH, [Abdolkhani e Karimnia c. Turquia, 2009](#) (Art. 5.º, n.º 2 e detenção de facto)

Questões a considerar

C. Representação temporária de crianças não acompanhadas

→ Art. 13.º, n.º 3 exige nomeação, o mais rapidamente possível, de um “representante temporário” com formação para salvaguardar os melhores interesses e o bem-estar geral da criança não acompanhada, para a acompanhar e assistir durante a triagem

→ Requisitos: conhecimento especializado; independência; não pode ser autoridade de triagem

Questão: figura por estabelecer no ordenamento jurídico português.

Questões a considerar

D. Acesso a aconselhamento jurídico

→ Organizações e pessoas que prestem aconselhamento e consultoria devem ter acesso efetivo às pessoas sujeitas a triagem; podem ser impostos limites (Art. 8.º, n.º 6)

Questões: Não se requer que o Estado *garanta* o aconselhamento jurídico; não há referência concreta a uma fase específica dedicada à prestação de informação e aconselhamento por entidades externas.

V. TEDH: [MSS c. Bélgica e Grécia, 2011](#); [D. c. Bulgária, 2021](#) (violação de Art. 13.º - Direito a um recurso efetivo)

Mecanismo Independente de monitoriação dos direitos fundamentais

→ Monitorizar o acesso ao procedimento de asilo, ao princípio da não repulsão, ao interesse superior da criança e às regras aplicáveis em matéria de detenção

→ Assegurar que alegações de desrespeito por direitos fundamentais na triagem sejam acompanhadas e desencadear, se necessário, investigações.

Procedimento de asilo na fronteira e necessidades especiais

Aplicação *ratione personae*

Art. 43.º, n.º 1 RPI – PF pode aplicar-se a quem não preencher as condições de entrada no território, na sequência de:

- Pedido feito num ponto de passagem de fronteira externa ou numa zona de trânsito;
- Intercetação relacionada com uma passagem irregular da fronteira externa;
- Desembarque no território de um Estado-Membro após uma operação de busca e salvamento;
- Recolocação.

Aplicação *ratione personae*

Procedimento **obrigatório** (Art. 45.º, n.º 1 RPPI)

- Indução intencional das autoridades em erro - apresentação de informações ou documentos falsos, ou destruição de documentos (Art. 42.º, n.º 1, al. c))
- Perigo para a segurança nacional ou ordem pública (Art. 42.º, n.º 1, al. f))
- Nacional/residente habitual num país terceiro com uma taxa de reconhecimento igual ou inferior a 20% (Art. 42.º, n.º 1, al. j))

Aplicação *ratione personae*

Procedimento **opcional** (Art. 44.º, n.º 1, al. b)) em **procedimentos acelerados** (Art. 42.º, n.º 1), als. a), b), d), e), g), h), i))

- Evocação de questões irrelevantes
- Declarações claramente incoerentes ou contraditórias, falsas, inverosímeis
- País de origem seguro

Procedimento **opcional** (Art. 44.º, n.º 1, al. a)) em avaliações de **admissibilidade** (Art. 38.º), e.g.:

- Primeiro país de asilo (país que não um Estado-Membro)
- Terceiro país seguro
- Proteção internacional reconhecida por outro Estado-Membro
- Pedido subsequente sem novos elementos

Aplicação *ratione personae*

Exceções ao procedimento de asilo na fronteira (Art. 53.º RPPI)

→ Crianças não acompanhadas estão isentas, exceto por razões de segurança nacional/ordem pública.

→ O procedimento não se aplica ou deixa de ser aplicado, *inter alia*:

- Indisponibilidade do *apoio necessário* para requerentes que necessitem de garantias processuais especiais ou de condições de acolhimento especiais;
- Razões médicas/de saúde mental.

Questões: não isenção automática de requerentes particularmente vulneráveis e com necessidades especiais; ativação efetiva de respostas a necessidades especiais.

Necessidades especiais

Garantias processuais especiais – requerente cuja capacidade para exercer direitos e cumprir deveres é limitada por força de circunstâncias pessoais

→ É prestada assistência específica no âmbito do procedimento de asilo (e.g. priorização na análise do pedido (Art. 34.º, n.º 5, al. b) RPI; adaptação da entrevista de asilo (Art. 13.º, n.º 7, al. a) e n.º 11, al. c) RPI)

Questão: efetiva ativação de garantias?

Necessidades especiais

Necessidades de acolhimento especiais - requerente que carece de garantias ou condições especiais a fim de usufruir dos direitos e cumprir as obrigações

→ Acolhimento concebido especificamente para satisfazer necessidades (Considerando 37 DA): resposta adaptada, técnicos qualificados, acesso a serviços de apoio, etc.

Questão: existência de respostas adequadas?

V. TEDH: violação do Art. 3.º (e 13.º) por não ser garantido o direito a um nível de vida adequado (e.g. mulheres grávidas ([M.L. c Grécia](#) e [M.B. c. Grécia](#), 2023); requerente com HIV ([E.F. c Grécia](#), 2020)); violação do Art.º 2 (pessoa com problemas de saúde mental - opinião dissidente em [Hasani c. Suécia](#), 2020)

Direito a um recurso efetivo

Retirada do efeito suspensivo automático de recursos

E.g. casos em que não se aplica efeito suspensivo automático (Art. 68.º, n.º 3):

- Decisão de indeferimento de pedido considerado (manifestamente) infundado no âmbito de procedimento acelerado ou de fronteira
- Decisão de indeferimento de pedido considerado inadmissível (incluindo país terceiro seguro)

MAS garantias no Art. 68.º, n.º 4 e 5:

- A pessoa pode solicitar o direito de permanecer no território - pelo menos 5 dias
- O tribunal pode decidir oficiosamente sobre tal direito.
- Autorização de permanência até ao termo do prazo para pedido ou decisão judicial.

Questões a considerar

→ O efeito suspensivo dos recursos judiciais é fundamental para garantir o respeito por garantias processuais, assegurar a sua eficácia e evitar qualquer violação do princípio da não repulsão.

→ Assegurar prestação atempada e adequada de informação e assistência jurídica.

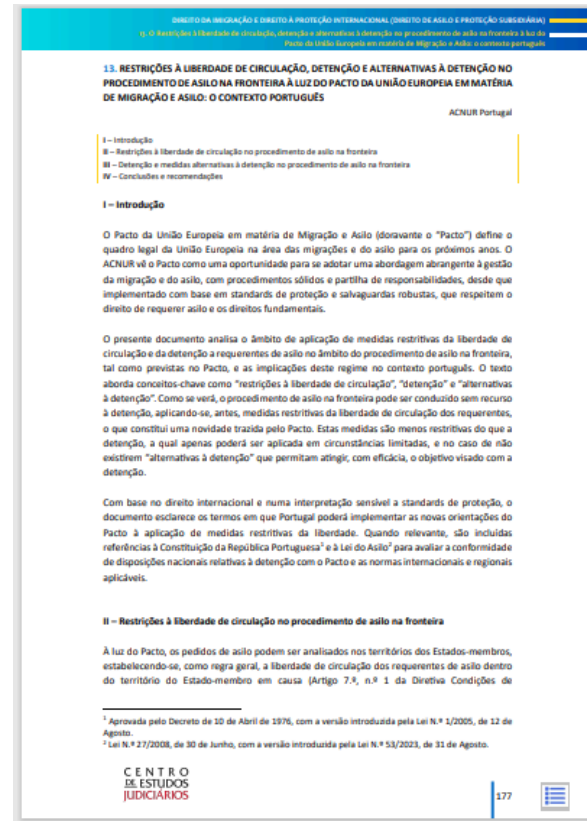
→ Atentar a prazos de impugnação curtos (5-10 dias Art. 67.º, n.º 7, al. a) RPI);

→ Assegurar capacidade (tempo; recursos) do sistema judiciário para dupla análise (mérito do pedido de asilo e pedido de permanência).

V. TEDH: não aplicação de efeito suspensivo automático enquanto violação do Art. 13.º (e.g. [Gebremedhin c. França](#), 2007; [M.S.S. c. Bélgica e Grécia](#), 2011)

Detenção

ACNUR Portugal, “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”, CEJ, E-Book, *Direito da imigração e direito à proteção internacional (Direito de Asilo e proteção subsidiária)*, 2026, pp. 177-192



FIM!

Muito obrigada

Ana Sofia Barros

barrosa@unhcr.org

5. O NOVO PACTO E SUAS PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES AO NÍVEL DO DIREITO DA FAMÍLIA E CRIANÇAS¹

António José Fialho*

- I - Introdução e enquadramento
 - II - Elenco de normas e considerações sobre as questões relativas às crianças
 1. Regulamento 2024/1351 (Regulamento Gestão do Asilo e Migração)
 2. Regulamento 2024/1348 (Regulamento Procedimento de Asilo)
 3. Regulamento 2024/1348 (Regulamento Procedimento de Regresso na Fronteira)
 4. Regulamento 2024/1359 (Regulamento Situações de Crise e de Força Maior)
 5. Regulamento 2024/1358 (Regulamento Eurodac)
 6. Regulamento 2024/1356 (Regulamento Triagem)
 7. Regulamento 2024/1347 (Regulamento Condições de Asilo)
 8. Diretiva 2024/1346 (Diretiva Condições de Acolhimento)
 9. Regulamento 2024/1350 (Regulamento Regime da União de Reinstalação e de Admissão por motivos humanitários)
 - III - O superior interesse da criança e a questão da detenção
 - IV - Nomeação de representante ou tutor
 - V - Processos relativos a crianças e jovens não acompanhados
 - VI - Competência internacional dos tribunais portugueses e normas de conflitos
- Bibliografia
Vídeo da intervenção

“Num contexto europeu em que o debate migratório tende a centrar-se na gestão dos fluxos migratórios, importa não perder de vista que estamos perante crianças.

A sua proteção não é apenas uma obrigação jurídica internacional, é um imperativo ético e civilizacional. A forma como protegemos as crianças migrantes hoje dirá muito sobre a sociedade que queremos ser amanhã.”

Vasco Malta
(Chefe de Missão da OIM Portugal)

I – Introdução e enquadramento

Vivemos numa era global, em que os espaços de circulação de pessoas, bens ou de informação se alargaram para além das fronteiras dos países, levando a que a resolução das questões jurídicas transfronteiriças ou plurilocalizadas ultrapasse o controlo de qualquer Estado.

Os Estados são hoje confrontados com um Mundo em transformação acelerada e uma globalização que dificulta o domínio dos territórios e da soberania, tornando inevitáveis mecanismos eficientes de cooperação judiciária para responder a esses desafios ou àquelas questões.

¹ O presente estudo tem por base a formação ministrada pelo autor no Centro de Estudos Judiciários, no Seminário O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, que teve lugar no dia 8 de maio de 2026.

* Juiz Desembargador, Presidente do Tribunal Judicial da Comarca de Setúbal; Juiz de Ligação da Rede Internacional de Juízes da Haia.

Nos últimos anos, mercê de conflitos regionais, étnicos, tribais e religiosos, pressões políticas, da pobreza ou de outros desequilíbrios económicos e sociais ou da violação constante de direitos humanos, perante a tendência crescente de mobilidade internacional, a Europa, enquanto espaço de estabilidade e de democracia, tem sido confrontada com sucessivos afluxos migratórios voluntários ou forçados provindos do Médio Oriente, do Iraque, do Afeganistão e países limítrofes, de alguns países do Magrebe ou da África Subsariana e, mais recentemente, da Ucrânia².

Portugal não tem uma posição geográfica periférica relativamente a esta realidade que, mau grado a crescente politização das migrações e da sua ligação a questões demográficas ou de segurança interna, não nos podem fazer esquecer as obrigações internacionais de proteção das pessoas migrantes mais vulneráveis, designadamente as crianças e jovens migrantes não acompanhadas³.

As crianças e jovens migrantes, especialmente as não acompanhadas, estão numa situação de especial fragilidade já que estão privados da proteção do seu Estado de origem e separados das respetivas famílias e comunidades, o que as torna especialmente vulneráveis à exploração, ao tráfico de seres humanos ou a outras formas de aproveitamento ilícito dessa fragilidade⁴.

Essas crianças ou jovens iniciaram os seus percursos migratórios na companhia ou não de adultos, enfrentando graves riscos de violência ou de abuso, de grandes adversidades e de experimentação de situações traumáticas, limitadas na capacidade de representação para exercer os seus direitos e sob o risco constante de inclusão em redes criminosas de exploração das fragilidades inerentes aos fenómenos migratórios⁵.

A gestão da migração e do asilo tem sido um dos maiores desafios da União Europeia onde os conceitos centrais de securitização e humanitarismo estão em permanente conflito na medida em que a primeira evidencia a tendência de enquadrar a migração e o asilo como questões de segurança, legitimando políticas excecionais, restritivas e, por vezes, fora dos padrões constitucionais ou legais, enquanto que o segundo apela à inserção da proteção dos direitos e

² Fazendo uma análise muito completa sobre os mecanismos de proteção temporária adotados na sequência do fluxo migratório decorrente da guerra na Ucrânia, GIL, Ana Rita, “O instituto da proteção temporária como resposta ao fluxo massivo dos deslocados da guerra da Ucrânia”, *Revista Julgar*, n.º 49, janeiro-abril 2023, pp. 137-156.

³ Sobre a proteção das crianças no contexto da migração e as políticas adotadas na União Europeia, aconselhamos a consulta da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o tema, elaborado em 2017 (disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52017DC0211>) [consultado em 15/05/2026].

⁴ Cfr. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Plano de ação relativo a menores não acompanhados (2010-2014) SEC(2010)534 final (COM(2010) 213 final de 6 de maio de 2010) (disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52010DC0213>) [consultado em 15/05/2026].

⁵ SERRANO CABALLERO, Enriqueta, “Protección de los menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea”, *Revista de El Colegio de San Luis*, n.º 8 (15), pp. 135-169 (disponível em http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2018000100135&lng=es&tling=es) [consultado em 15/05/2026].

da assistência humanitária aos migrantes e requerentes de asilo no acervo comunitário regulador das políticas de asilo.

Todos os instrumentos que constituem o Pacto para as Migrações e Asilo, assim como os instrumentos nacionais que o complementam devem ser interpretados à luz da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e, no caso das crianças migrantes, ao artigo 24.º da Carta que, no seu primeiro número, estabelece que as crianças têm direito à proteção e aos cuidados necessários ao seu bem-estar, podendo exprimir livremente a sua opinião, que será tomada em consideração nos assuntos que lhes digam respeito, em função da sua idade e maturidade, enquanto que o segundo número dispõe que todos os atos relativos às crianças, quer praticadas por entidades públicas, quer por instituições privadas, terão primordialmente em conta o interesse superior da criança.

Estas orientações baseiam-se na Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos das Crianças, assinado em 20 de novembro de 1989 e ratificada por todos os Estados Membros, designadamente os seus artigos 3.º (superior interesse da criança), 9.º (princípio da não separação das crianças da família), 12.º (direito de audição e participação), 13.º (direito à liberdade de expressão), 22.º (direitos especiais das crianças migrantes ou refugiadas) e 37.º (proibição de tortura ou de tratamentos degradantes), sendo indiferente a questão da nacionalidade ou mesmo da residência da criança para estabelecer os seus direitos de proteção⁶.

Também a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a Proteção das Crianças no Contexto de Migração, elaborada em Bruxelas a 12 de abril de 2027 “COM (2017) 211 final”, estabelece um conjunto de direitos da criança migrante, em especial das crianças não acompanhadas, dos quais se destaca a necessidade de observar o seu superior interesse, observar os seus direitos de audição e participação nas questões que lhes digam respeito, em função da sua idade e maturidade, a integração na sociedade, garantindo os cuidados relativos à saúde e à educação, o direito à permanência com a sua família e o direito à proteção e segurança, devendo ser assegurada uma formação especializada por todos aqueles que lidam com os processos migratórios envolvendo crianças.

Assim, não obstante a referida tensão entre securitização e humanitarismo presentes no Pacto sobre Migrações e Asilo, o conjunto de orientações e princípios estabelecidos relativamente às crianças e às crianças não acompanhadas, em contexto de migração ou de asilo, deve observar os princípios constantes daqueles instrumentos, assim como de outros direitos essenciais das crianças, enquanto sujeitos de direito.

Os nove instrumentos (oito regulamentos e uma diretiva) que constituem o Pacto para as Migrações e Asilo são os seguintes:

- a) O 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 altera os Regulamentos (UE)

⁶ A Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo apenas faz depender da circunstância da criança em perigo se encontrar no território nacional (artigo 2.º) e o artigo 3.º, n.º 2, alínea h) desta lei qualifica algumas das situações relacionadas com crianças migrantes como situações de perigo.

2021/1147 e (UE) 2021/1060 e que revoga o Regulamento (UE) 604/2013 (**Regulamento Gestão do Asilo e da Migração**);

b) O 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 (**Regulamento Procedimento de Asilo**);

c) O Regulamento (UE) 2024/1349 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece um procedimento de regresso na fronteira e que altera o Regulamento (UE) 2021/1148 (**Regulamento Procedimento de Regresso na Fronteira**);

d) O 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 e que altera o Regulamento (UE) 2021/1147 (**Regulamento Situações de Crise e de Força Maior**);

e) O 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 para efeitos da aplicação efetiva dos Regulamentos (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 do Parlamento Europeu e do Conselho e da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, para identificação de nacionais de países terceiros e apátridas em situação irregular, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei, que altera os Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (UE) 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho (**Regulamento «Eurodac»**);

f) O 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 e que altera os Regulamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 (**Regulamento Triagem**);

g) 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, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho e que revoga a Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho (**Regulamento Condições de Asilo**);

h) A 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) (**Diretiva Condições de Acolhimento**);

i) O 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 e altera o Regulamento (UE) 2021/1147 (**Regulamento que institui o Quadro da União de Reinstalação e Admissão por Motivos Humanitários**).

Este conjunto de instrumentos define ainda um conjunto de definições que servem de base à diferenciação estabelecida no que se refere a crianças ou crianças não acompanhadas:

a) A definição de “menor”⁷ como nacional de um país terceiro ou um apátrida com menos de dezoito anos⁸ (artigos 2.º, n.º 10 do Regulamento 2024/1351, 3.º, n.º 6 do Regulamento 2024/1348, 2.º, alínea z) do Regulamento 2024/1358, 2.º, n.º 9 do Regulamento 2024/1356 e 2.º, n.º 10 do Regulamento 2024/1347);

b) A definição de “menor não acompanhado”⁹ como o menor que entre no território nacional de um Estado-Membro sem ser acompanhado por um adulto responsável por ele, por força da lei ou da prática do Estado-Membro em causa, e enquanto esse menor não for efetivamente tomado a cargo por um tal adulto, incluindo um menor que deixe de estar acompanhado após a sua entrada no território dos Estados-Membros (artigos 2.º n.º 11 do Regulamento 2014/1351, 3.º, n.º 7 do Regulamento 2024/1348, 2.º, n.º 11 do Regulamento 2024/1355 e 2.º, n.º 11 do Regulamento 2024/1347)¹⁰;

c) A definição de “membros da família” como sendo o pai, a mãe ou outro adulto responsável por força da lei ou da prática do Estado-Membro onde se encontre o beneficiário (artigo 2.º, n.º 3, alíneas c) e d) do Regulamento 2024/1351);

d) A definição de “familiar” como sendo a tia ou tio adultos, ou um dos avós do requerente presentes no território de um Estado-Membro, independentemente de terem nascido do casamento ou fora dele ou de terem sido adotados nos termos do direito nacional (artigo 2.º, n.º 9 do Regulamento 2024/1351);

e) A definição de “representante” ou “tutor” como sendo uma pessoa ou uma organização designada pelas autoridades competentes para assistir e representar o “menor não acompanhado”, a fim de garantir o superior interesse da criança e de exercer, sempre que necessário, a sua capacidade jurídica em relação ao “menor” (artigos 2.º, n.º 12 do

⁷ A tradução para “menor” na versão portuguesa dos regulamentos e da diretiva é manifestamente infeliz e desajustada já que a designação de “criança” seria mais adequada.

⁸ Em linha com o artigo 1.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

⁹ Valem aqui as considerações feitas sobre a designação de “menor não acompanhado” que na nossa prática judiciária assumiu já algum tempo a designação de “criança ou jovem estrangeiro não acompanhado” (CJENA).

¹⁰ Cfr. artigo 2.º, alínea m) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio (estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica a Diretiva n.º 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, Diretiva n.º 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro, Diretiva n.º 2011/95/UE, do Conselho, de 13 de dezembro, Diretiva n.º 2013/32/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, Diretiva n.º 2013/33/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, e procede à consolidação da transposição da Diretiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de janeiro, doravante designada por Lei do Asilo).

Regulamento 2024/1351, 2.º, n.º 7 do Regulamento 2024/1356 e 2.º, n.º 18 do Regulamento 2024/1347);

f) A definição de “dados biométricos” como os dados datiloscópicos e a imagem facial ou ambos (artigos 2.º, n.º 8 do Regulamento 2024/1356 e 2.º, n.º 1, alínea s) do Regulamento 2024/1358);

g) A definição de “detenção” como o confinamento de uma pessoa por um Estado-Membro num determinado local, estando essa pessoa privada da liberdade de circulação (artigos 2.º, n.º 12 do Regulamento 2024/1356 e 5.º do Regulamento 2024/1349).

Como é usual, o conceito de “superior interesse da criança” não se encontra definido, mas, no entanto, os artigos 23.º do Regulamento 2024/1351 (Regulamento Gestão do Asilo e Migração) e 26.º da Diretiva 2024/1346 (Diretiva Condições de Acolhimento)¹¹ fornecem algumas linhas orientadoras sobre a sua verificação, designadamente a observância dos seguintes fatores¹²:

a) As possibilidades de reagrupamento familiar;

b) O bem-estar e o desenvolvimento social da criança, atendendo às suas origens e à necessidade de estabilidade e de continuidade dos cuidados;

c) Os aspetos ligados à segurança e à proteção, sobretudo se existir o risco de a criança ser vítima de qualquer forma de violência ou exploração, incluindo o tráfico de seres humanos;

d) A opinião da criança, atendendo à sua idade e maturidade;

e) O acesso a atividades de lazer, nomeadamente atividades lúdicas ou recreativas adequadas à sua idade, bem como a atividades ao ar livre, nas instalações e nos centros de acolhimento, bem como a material escolar, quando necessário;

f) O acesso aos serviços de reabilitação, e garantem uma assistência psicológica adequada, providenciando, se necessário, apoio qualificado às crianças que tenham sido vítimas de qualquer forma de abuso, negligência, exploração, tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ou de conflitos armados;

¹¹ Observada também no artigo 78.º da Lei do Asilo.

¹² Também o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de estabelecer algumas linhas orientadoras sobre as obrigações dos Estados-Membros em assegurar o princípio do superior interesse da criança à luz do quadro jurídico da União Europeia, nomeadamente nas seguintes decisões:

a) Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2021, C-441/19, TQ vs Staatssecretaris van Justitiae en Veiligheid (Holanda);

b) Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de junho de 2024, C-646/21, K, L vs Staatssecretaris van Justitiae en Veiligheid (Holanda);

c) Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2024, C-186/24 e C-189/24, RL e QS vs Bundesrepublik (Alemanha) (abordando igualmente a questão da confiança mútua entre Estados-Membros).

g) Assegurar que os filhos menores dos requerentes ou os requerentes menores de idade são alojados com os pais, ou com o adulto por eles responsável e com os irmãos menores solteiros, nos termos do direito ou da prática do Estado-Membro em questão, desde que seja para defender o superior interesse dessas crianças; e

h) Que as pessoas que trabalham com menores, incluindo os representantes e as pessoas aptas a agir provisoriamente, não devem ter antecedentes de crimes ou infrações contra crianças ou de crimes ou infrações que levantem dúvidas importantes sobre a respetiva capacidade para assumir um papel de responsabilidade relativamente a crianças, devem receber formação inicial e contínua adequada sobre os seus direitos e necessidades, nomeadamente em relação a todas as normas aplicáveis em matéria de proteção da criança, e estão sujeitas ao dever de confidencialidade previsto no direito nacional no que respeita às informações de que tomem conhecimento no exercício das suas funções.

Deste modo, em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no que às crianças migrantes e crianças migrantes não acompanhadas diz respeito, os Estados-Membros devem assegurar os seguintes princípios:

a) O princípio da prevalência do superior interesse da criança, materializado, entre outras coisas, no seu direito de audição e participação nas questões que lhe digam respeito, em função da sua idade e maturidade;

b) Na proporcionalidade das medidas restritivas ou limitativas dos direitos fundamentais, designadamente no que respeita à detenção ou à realização de exames para determinação dos dados biométricos;

c) No estabelecimento de obrigações positivas para os Estados-Membros relacionados com as famílias e as crianças, designadamente no que respeita à satisfação do direito à saúde e educação, sem diferenças relativamente às crianças nacionais desses Estados;

d) Na satisfação das necessidades e dos direitos das crianças, em especial das crianças não acompanhadas, designadamente através do estabelecimento de especiais obrigações quanto ao mecanismo de representação.

II – Elenco de normas e considerações sobre as questões relativas às crianças

Vejamos, agora, o núcleo dos considerandos e dos normativos de cada um dos regulamentos e da diretiva que são aplicáveis às crianças migrantes e às crianças migrantes não acompanhadas que deverão servir de orientação na interpretação das regras que lhes dizem respeito¹³:

1. Regulamento 2024/1351 (Regulamento Gestão do Asilo e Migração)

Considerando (53)

A fim de garantir o pleno respeito pelo princípio da unidade familiar e o superior interesse da criança, a existência de uma relação de dependência entre o requerente e o seu filho, irmão ou progenitor, devido a uma situação de gravidez ou maternidade, ao estado de saúde ou à idade avançada do requerente deverá constituir um critério de responsabilidade vinculativo. Se o requerente for um menor não acompanhado, a presença no território de outro Estado-Membro de um membro da família, irmão ou familiar que dele possa cuidar deverá igualmente constituir um critério de responsabilidade vinculativo. A fim de desencorajar os movimentos não autorizados de menores não acompanhados que não sejam do superior interesse da criança, na ausência de um membro da família ou parente, o Estado-Membro responsável deverá ser o Estado-Membro em que o pedido de proteção internacional do menor não acompanhado foi registado pela primeira vez, se tal for do superior interesse da criança. Se o menor não acompanhado tiver apresentado um pedido de proteção internacional em vários Estados-Membros e um Estado-Membro considerar que não é do superior interesse da criança transferi-lo para o Estado-Membro responsável com base numa avaliação individual, esse Estado-Membro deverá tornar-se responsável pela apreciação do novo pedido.

Considerando (62)

A fim de garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais dos requerentes ao respeito pela vida privada e familiar, dos direitos da criança e da proteção contra tratamentos desumanos e degradantes devido a uma transferência, os requerentes deverão ter direito a um recurso efetivo, limitado a esses direitos, nos termos, nomeadamente, do artigo 47.º da Carta e da jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Artigo 2.º (definições)

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

8) «Membros da família», desde que a família já esteja constituída antes da chegada do requerente ou do membro da família ao território dos Estados-Membros, os seguintes familiares do requerente que se encontrem presentes no território de um Estado-Membro:

O cônjuge do requerente ou o seu parceiro não casado numa relação duradoura, se a lei ou a prática do Estado-Membro em causa tratar de forma comparável os casais com vínculo matrimonial e os casais sem vínculo matrimonial na sua legislação sobre os nacionais de países terceiros;

O filho menor dos casais referidos na alínea a) ou do requerente, desde que esse filho seja solteiro e independentemente de ter nascido do casamento ou fora dele ou de ter sido adotado, nos termos do direito nacional;

Se o requerente for menor e solteiro, o pai, a mãe ou outro adulto responsável pelo requerente, por força da lei ou da prática do Estado-Membro onde se encontra o adulto;

¹³ Sem prejuízo das considerações gerais de proteção ou de garantia de direitos que são aplicáveis a todos os sujeitos migrantes.

Se o beneficiário de proteção internacional for menor e solteiro, o pai, a mãe ou outro adulto por responsável por esse beneficiário, por força da lei ou da prática do Estado-Membro onde se encontra o beneficiário;

9) «Familiar», a tia ou o tio adultos, ou um dos avós do requerente presentes no território de um Estado-Membro, independentemente de terem nascido do casamento ou fora dele ou de terem sido adotados, nos termos do direito nacional;

10) «Menor», um nacional de país terceiro ou um apátrida com menos de 18 anos de idade;

11) «Menor não acompanhado», um menor que entre no território de um Estado-Membro sem ser acompanhado por um adulto responsável por ele, por força da lei ou da prática do Estado-Membro em causa, 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;

12) «Representante», uma pessoa ou uma organização designada pelas autoridades competentes para assistir e representar o menor não acompanhado nos procedimentos previstos no presente regulamento, a fim de garantir o superior interesse da criança e de exercer, sempre que necessário, a sua capacidade jurídica em relação ao menor;

Artigo 23.º (Garantias dos menores)

1. O superior interesse da criança deve constituir um aspeto fundamental a ter em conta pelos Estados-Membros relativamente a todos os procedimentos previstos no presente regulamento. Os procedimentos que incluam menores devem ser tratados com caráter prioritário.

2. Cada Estado-Membro onde estiver presente um menor não acompanhado deve garantir que este seja representado e assistido por um representante nos procedimentos pertinentes previstos no presente regulamento. O representante deve ter os recursos, as habilitações, a formação, os conhecimentos e a independência adequados para assegurar que o superior interesse da criança seja tido em consideração no decurso dos procedimentos previstos pelo presente regulamento. O representante deve ter acesso ao conteúdo dos documentos relevantes que constem do processo do requerente, nomeadamente os materiais informativos específicos para menores não acompanhados, e deve manter o menor não acompanhado informado sobre a evolução dos procedimentos nos termos do presente regulamento.

Sempre que um pedido seja feito por uma pessoa que afirme ser menor, ou em relação à qual existam razões objetivas para crer que é menor, e que não esteja acompanhada, as autoridades competentes devem:

a) Designar o mais rapidamente possível e, em qualquer caso, em tempo útil, e para efeitos de assistência ao menor no procedimento de determinação do Estado-Membro responsável, uma pessoa com as competências e os conhecimentos necessários para prestar assistência provisória ao menor, com vista a salvaguardar o seu interesse superior e o seu bem-estar geral, que permita ao menor beneficiar dos direitos previstos no presente regulamento e para, se for caso disso, agir na qualidade de representante até que seja nomeado um representante;

b) Nomear um representante, o mais rapidamente possível e, o mais tardar, no prazo de 15 dias úteis a contar da data em que o pedido é feito.

Ante um número desproporcionado de pedidos feitos por menores não acompanhados ou noutras situações excepcionais, o prazo para designar um representante nos termos do segundo parágrafo, alínea b), pode ser prorrogado por 10 dias úteis.

Nos casos em que a autoridade competente conclua que um requerente que afirma ser menor de idade tem, sem margem para dúvidas, mais de 18 anos de idade, não deve ser obrigada a designar um representante nos termos do presente número.

As funções do representante ou da pessoa a que se refere o segundo parágrafo, alínea a), cessam sempre que as autoridades competentes, após a avaliação de idade a que se refere o artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2024/1348, deixem de presumir que o requerente é menor de idade ou considerem que o requerente não é menor de idade, ou sempre que o requerente deixe de ser um menor não acompanhado.

Caso uma organização seja nomeada representante, deve designar, por sua vez, uma pessoa responsável pelo cumprimento dos seus deveres em relação ao menor. O primeiro parágrafo é aplicável a essa pessoa. O representante previsto no primeiro parágrafo pode ser a mesma pessoa ou organização prevista no artigo 23.º do Regulamento (UE) 2024/1348.

3. Os Estados-Membros devem envolver o representante de um menor não acompanhado ao longo de todo o procedimento de determinação do Estado-Membro responsável ao abrigo do presente regulamento. O representante deve assistir o menor não acompanhado no processo de apresentação de informações pertinentes para a avaliação do superior interesse da criança, nos termos do n.º 4, incluindo o exercício do direito de ser ouvido, e, se necessário para este efeito, deve apoiar a sua interação com outros intervenientes, nomeadamente organizações de localização das famílias, no devido respeito das obrigações de confidencialidade para com o menor.

4. Os Estados-Membros cooperam estreitamente a fim de determinar o superior interesse da criança, e, em especial, tomam em consideração os seguintes fatores:

As possibilidades de reagrupamento familiar;

O bem-estar e desenvolvimento social do menor a curto, médio e longo prazo, incluindo situações de vulnerabilidade adicionais, como traumas, necessidades de saúde especiais ou deficiência, atendendo em particular às suas origens étnicas, religiosas, culturais e linguísticas e tendo em conta a necessidade de estabilidade e continuidade da assistência social e educativa;

Aspetos relacionados com a segurança e a proteção, sobretudo se existir o risco de o menor ser vítima de alguma forma de violência ou exploração, incluindo o tráfico de seres humanos;

A opinião do menor, em função da sua idade e maturidade;

Se o requerente for um menor não acompanhado, as informações prestadas pelo representante no Estado-Membro onde se encontra o menor não acompanhado;

Quaisquer outros motivos relevantes para a avaliação do superior interesse da criança.

5. Antes de transferir um menor não acompanhado, o Estado-Membro que procede à transferência notifica o Estado-Membro responsável ou o Estado-Membro de recolocação, que deve confirmar que serão tomadas sem demora todas as medidas apropriadas referidas nos artigos 16.º e 27.º da Diretiva (UE) 2024/1346 e no artigo 23.º do Regulamento (UE) 2024/1348, notadamente a nomeação de um representante no Estado-Membro responsável ou no Estado-Membro de recolocação. Qualquer decisão de transferência de um menor não acompanhado deve ser precedida de uma avaliação individual do superior interesse da criança. A avaliação deve basear-se nos fatores pertinentes enumerados no n.º 4 do presente artigo e as conclusões da avaliação desses fatores devem ser indicadas, de forma clara, na decisão de transferência. A avaliação deve ser realizada sem demora por pessoal devidamente formado com as qualificações e a experiência necessárias para assegurar que o superior interesse da criança seja tido em consideração.

6. Para efeitos da aplicação do artigo 25.º, o Estado-Membro onde foi apresentado pela primeira vez o pedido de proteção internacional pelo menor não acompanhado deve tomar de imediato as medidas adequadas para identificar quaisquer membros da família, irmãos ou familiares do menor não acompanhado presentes no território dos Estados-Membros, salvaguardando simultaneamente o superior interesse da criança.

Para esse efeito, o Estado-Membro em causa pode solicitar a assistência de organizações internacionais ou outras organizações pertinentes e facilitar o acesso do menor aos serviços de investigação dessas organizações.

Os funcionários das autoridades competentes referidas no artigo 52.º que tratam dos pedidos relativos a menores não acompanhados devem receber formação adequada às necessidades específicas dos menores que seja pertinente para a aplicação do presente regulamento.

7. A fim de facilitar as ações apropriadas para identificar, nos termos do n.º 6 do presente artigo, os membros de família ou os familiares de um menor não acompanhado residentes no território de outro Estado-Membro, a Comissão adota atos de execução, bem como um formulário-tipo para o intercâmbio das informações pertinentes entre os Estados-Membros. Os referidos atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 77.º, n.º 2.

Artigo 25.º (Menores não acompanhados)

1. Se o requerente for um menor não acompanhado, apenas são aplicáveis os critérios previstos no presente artigo. Esses critérios aplicam-se pela ordem pela qual são enumerados nos n.ºs 2 a 5.

2. O Estado-Membro responsável é o Estado-Membro em que se encontra legalmente um membro da família ou um irmão do menor não acompanhado, a menos que seja demonstrado que tal não corresponde ao superior interesse da criança. Se o requerente for um menor casado cujo cônjuge não se encontre legalmente no território dos Estados-Membros, o Estado-Membro responsável é aquele em que o pai, a mãe ou outro adulto responsável pelo menor, por força da lei ou da prática desse Estado-Membro, ou um irmão, se encontrarem legalmente, a menos que seja demonstrado que tal não corresponde ao superior interesse da criança.

3. Se o requerente for um menor não acompanhado que tenha um familiar que se encontre legalmente noutro Estado-Membro e se ficar determinado, com base num exame individual, que esse familiar o pode tomar a cargo, esse Estado-Membro reúne-os e é o Estado-Membro responsável, desde que tal seja no superior interesse da criança.

4. Caso os membros da família, irmãos ou familiares, como referido nos n.ºs 2 e 3, se encontrem em mais do que um Estado-Membro, a determinação do Estado-Membro responsável é decidida em função do superior interesse da criança não acompanhada.

5. Na ausência de um membro da família, de um irmão ou de um familiar, como referido nos n.ºs 2 e 3, o Estado-Membro responsável é aquele em que o menor não acompanhado tenha registado o seu pedido de proteção internacional em primeiro lugar, se tal corresponder ao superior interesse da criança.

6. A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados em conformidade com o artigo 78.º no que diz respeito:

a) À identificação dos membros da família, irmãos ou familiares do menor não acompanhado;

b) Aos critérios para determinar a existência de laços familiares comprovados;

c) Aos critérios para avaliar a capacidade de um familiar para cuidar do menor não acompanhado, incluindo nos casos em que os membros da família, irmãos ou familiares do menor não acompanhado se encontrem em mais do que um Estado-Membro.

No exercício do seu poder de adotar atos delegados, a Comissão não pode exceder o âmbito do superior interesse da criança, em conformidade com o artigo 23.º, n.º 4.

7. A Comissão estabelece, por meio de atos de execução, métodos uniformes de consulta e o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros para efeitos do presente artigo. Os referidos atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 77.º, n.º 2.

Artigo 26.º (Membros da família que residam legalmente num Estado-Membro)

1. Se um membro da família do requerente tiver sido autorizado a residir como beneficiário de proteção internacional num Estado-Membro, ou se residir num Estado-Membro ao abrigo de uma autorização de residência de longa duração em conformidade com a Diretiva 2003/109/CE do Conselho ou com base numa autorização de residência de longa duração concedida ao abrigo do direito nacional, caso essa diretiva não seja aplicável no Estado-Membro em causa, esse Estado-Membro é responsável pela apreciação do pedido de proteção internacional, desde que os interessados manifestem o seu desejo por escrito.

2. Se um membro da família tiver sido previamente autorizado a residir como beneficiário de proteção internacional, mas tiver posteriormente adquirido a cidadania de um Estado-Membro, esse Estado-Membro é responsável pela apreciação do pedido, desde que as pessoas em causa manifestem o seu desejo, para o efeito, por escrito.

3. Os n.ºs 1 e 2 aplicam-se igualmente aos filhos nascidos após a chegada do membro da família ao território dos Estados-Membros.

Artigo 27.º (Membros da família requerentes de proteção internacional)

Se um membro da família do requerente tiver apresentado num Estado-Membro um pedido de proteção internacional que não tenha ainda sido objeto de uma primeira decisão quanto ao mérito, esse Estado-Membro é responsável pela apreciação do pedido de proteção internacional, desde que os interessados tenham manifestado o seu desejo, para o efeito, por escrito.

Artigo 28.º (Procedimento relativo à família)

Se vários membros de uma família ou irmãos menores solteiros registarem pedidos de proteção internacional no mesmo Estado-Membro, em simultâneo ou em datas suficientemente próximas para que os procedimentos de determinação do Estado-Membro responsável sejam conduzidos em conjunto, e se a aplicação dos critérios enunciados no presente regulamento conduzir a que essas pessoas sejam separadas, o Estado-Membro responsável pela apreciação dos seus pedidos é determinado pela seguinte ordem:

- a) O Estado-Membro que os critérios apontarem como responsável pela tomada a cargo do maior número de membros da família;
- b) O Estado-Membro que os critérios apontarem como responsável pela apreciação do pedido do membro mais idoso da família.

2. Regulamento 2024/1348 (Regulamento Procedimento de Asilo)

Considerando (23)

O interesse superior da criança deverá constituir uma das principais preocupações dos Estados-Membros ao aplicarem o presente regulamento, de acordo com o artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta») e com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989. Ao avaliar o interesse superior da criança, os Estados-Membros deverão ter na devida conta o seu bem-estar e desenvolvimento social, inclusive os seus antecedentes. Tendo em conta o artigo 12.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, relativo ao direito da criança a ser ouvida, o órgão de decisão deverá dar ao menor a possibilidade de realizar uma entrevista pessoal, a menos que tal não seja do interesse superior da criança. O órgão de decisão deverá organizar uma entrevista pessoal para o menor, tendo em conta, nomeadamente, a sua idade e maturidade.

Considerando (35)

A fim de assegurar que os menores não acompanhados beneficiam de acesso efetivo ao procedimento e podem beneficiar dos direitos e cumprir as obrigações previstas no presente regulamento, no Regulamento (UE) 2024/1351, na Diretiva (UE) 2024/1346 e no Regulamento (UE) 2024/1358, deverá ser-lhes nomeado um representante, inclusive se o requerente for considerado menor não acompanhado em qualquer momento durante o procedimento de asilo. O representante deverá assistir e orientar o menor ao longo do procedimento, com vista a salvaguardar o interesse superior da criança e deverá, em especial, prestar assistência na apresentação do pedido de proteção internacional e na entrevista pessoal. Se necessário, o representante deverá apresentar o pedido de proteção internacional em nome do menor. Deverá ser designada uma pessoa para assistir os menores não acompanhados até que seja nomeado um representante, incluindo, se for adequado, em relação aos procedimentos de avaliação da idade e aos procedimentos previstos no Regulamento (UE) 2024/1351 e no Regulamento (UE) 2024/1358. A fim de prestarem um apoio eficaz aos menores não acompanhados, os representantes, ou uma pessoa apta a agir, a título provisório, na qualidade de representante, deverão ter a seu cargo um número proporcionado e limitado de menores não acompanhados que, em circunstâncias normais, não deverá ser superior a 30 menores não acompanhados em simultâneo. Os Estados-Membros deverão designar autoridades administrativas ou judiciais ou outras entidades responsáveis pela supervisão periódica desses representantes no desempenho das suas funções. O menor não acompanhado deverá ter direito a apresentar um pedido de proteção internacional em nome próprio se for dotado de capacidade jurídica em conformidade com o direito nacional. A fim de salvaguardar os direitos e as garantias processuais dos menores não acompanhados desprovidos de capacidade jurídica nos termos do direito nacional, o pedido deverá ser apresentado pelo representante o mais rapidamente possível, tendo em conta o interesse superior da criança. O facto de o menor não acompanhado apresentar o pedido em nome próprio não deverá impedir que lhe seja atribuído um representante.

Considerando (36)

A fim de assegurar que o tratamento dos pedidos de proteção internacional seja efetuado tendo devidamente em conta os direitos da criança, deverão ser previstas garantias processuais específicas para as crianças e condições de acolhimento especiais para menores. Se, na sequência de declarações de um requerente, existirem dúvidas fundamentadas quanto ao facto de o requerente ser ou não menor, deverá ser permitido ao órgão de decisão proceder a uma avaliação da idade da pessoa em causa. Podem surgir dúvidas quanto à idade de um requerente quando este afirmar ser menor, mas também quando afirmar ser adulto. Dada a especial vulnerabilidade dos menores não acompanhados, que são suscetíveis de carecer de identificação ou de outros documentos, é particularmente importante assegurar a existência de salvaguardas sólidas para garantir que esses requerentes não sejam sujeitos a procedimentos de avaliação da idade incorretos ou irrazoáveis.

Considerando (37)

Em todos os casos, as avaliações da idade deverão ser efetuadas de forma a ter como consideração primordial ao longo de todo o processo o interesse superior da criança. A avaliação da idade deverá ser efetuada em duas fases. A primeira deverá compreender uma avaliação multidisciplinar, que poderá implicar uma avaliação psicossocial e outros métodos não médicos, como uma entrevista, uma avaliação visual baseada na aparência física ou uma análise da documentação. Tal avaliação deverá ser realizada por profissionais com conhecimentos especializados na avaliação da idade e no desenvolvimento das crianças, como assistentes sociais, psicólogos ou pediatras, a fim de analisar diversos fatores, sejam eles físicos, psicológicos, de desenvolvimento, ambientais ou culturais. Se o resultado da avaliação multidisciplinar da idade for inconclusivo, deverá ser possível ao órgão de decisão, numa segunda fase, solicitar um exame médico, como medida de último recurso e no pleno respeito pela dignidade humana. Sempre que possam ser seguidos diferentes procedimentos, o exame médico deverá dar prioridade aos procedimentos menos invasivos antes de avançar para procedimentos que sejam mais invasivos, tendo em conta, se for caso disso, as orientações da Agência para o Asilo. Se, na sequência da avaliação da idade, os resultados continuarem a ser inconclusivos, o órgão de decisão deverá presumir que o requerente é menor.

Considerando (67)

O interesse superior da criança deverá constituir uma consideração primordial para os Estados-Membros na aplicação das disposições do presente regulamento que sejam suscetíveis de afetar os menores. Neste contexto, e tendo em conta as necessidades de acolhimento especiais dos menores, sempre que seja aplicado o procedimento de fronteira e o número de requerentes num dado momento exceda a capacidade adequada de um Estado-Membro para levar a cabo os procedimentos em causa, o Estado-Membro em questão não deverá dar prioridade aos menores e aos membros da sua família ao determinar quem está sujeito a um procedimento de fronteira, a menos que se considere, por razões graves, constituírem um perigo para a segurança nacional ou para a ordem pública de um Estado-Membro. Quando sejam sujeitos ao procedimento de fronteira, deverá ser dada prioridade à apreciação dos pedidos dos menores e dos membros da sua família. As estruturas de acolhimento de menores e dos membros da sua família deverão ser adequadas às suas necessidades, no pleno respeito pelo disposto na Diretiva (UE) 2024/1346. Uma vez que a proteção das crianças é de importância primordial, sempre que as informações obtidas no quadro da monitorização efetuada nos termos do Regulamento (UE) 2021/2303 indiquem que um Estado-Membro não cumpre os requisitos de acolhimento dos menores e dos membros das suas famílias, a Comissão deverá recomendar a suspensão da aplicação do procedimento de fronteira às famílias com menores e o Estado-Membro em causa deverá informar a Comissão das medidas tomadas para corrigir as deficiências referidas na recomendação da Comissão. A recomendação deverá ser tornada pública.

Artigo 3.º (Definições)

6) «Menor», um nacional de um país terceiro ou apátrida com menos de 18 anos de idade;

7) «Menor não acompanhado», um menor que entre no território dos Estados-Membros não acompanhado por um adulto que, por força da lei ou das práticas do Estado-Membro em questão, por ele se responsabilize e enquanto o menor não estiver efetivamente a cargo desse adulto, incluindo o menor que ficar desacompanhado após a entrada no território dos Estados-Membros;

10) «Dados biométricos», dados biométricos na aceção do artigo 2.º, alínea s), do Regulamento (UE) 2024/1358;

Artigo 22.º (Garantias dos menores)

1. O interesse superior da criança constitui uma das principais considerações das autoridades competentes na aplicação do presente regulamento.

2.º órgão de decisão avalia o interesse superior da criança em conformidade com o artigo 26.º da Diretiva (UE) 2024/1346.

3. O órgão de decisão concede ao menor uma entrevista pessoal, incluindo nos casos em que o pedido de proteção internacional for feito em seu nome nos termos do artigo 32.º e do artigo 33.º, n.º 1, a menos que tal seja manifestamente contrário ao interesse superior da criança. Nesse caso, o órgão de decisão fundamenta a decisão de não dar ao menor a possibilidade de ser ouvido numa entrevista pessoal.

A entrevista pessoal a um menor é conduzida por uma pessoa com conhecimentos adequados sobre os direitos e necessidades especiais dos menores. É conduzida de forma a ter em conta a especificidade do contexto e da situação da criança, atendendo à sua idade e maturidade.

4. Se o menor estiver acompanhado, a entrevista pessoal é conduzida na presença de um adulto que, por força da lei ou das práticas do Estado-Membro em questão, por ele se responsabilize, e de um advogado, caso tenha sido nomeado. Os Estados-Membros podem igualmente, se necessário, e quando tal for do interesse superior da criança, conduzir a entrevista pessoal com o referido menor na presença de uma pessoa dotada das competências e dos conhecimentos necessários. Por motivos justificados e apenas se tal for do interesse superior da criança, o órgão de decisão pode entrevistar o menor sem a presença de um adulto responsável, desde que assegure que o menor é assistido durante a entrevista por uma pessoa dotada das competências e dos conhecimentos necessários, de modo a salvaguardar o interesse superior do menor.

5. A decisão sobre o pedido de um menor é elaborada pelo pessoal pertinente do órgão de decisão. O pessoal pertinente deve possuir os conhecimentos necessários e ter recebido a formação adequada sobre os direitos e as necessidades especiais dos menores.

Artigo 23.º (Garantias especiais dos menores não acompanhados)

1. As autoridades competentes asseguram que os menores não acompanhados sejam representados e assistidos de forma a permitir-lhes exercer os direitos e cumprir os deveres previstos no presente regulamento, no Regulamento (UE) 2024/1351, na Diretiva (UE) 2024/1346 e no Regulamento (UE) 2024/1358.

2. Sempre que for feito um pedido de proteção internacional por uma pessoa que afirme ser menor, ou em relação à qual haja razões objetivas para crer que é menor, e que não está acompanhada, as autoridades competentes designam:

a) Designam, o mais rapidamente possível, e sempre em tempo útil para efeitos do disposto no n.º 6 e, se for caso disso, no n.º 7, uma pessoa dotada das competências e dos conhecimentos necessários para ajudar provisoriamente o menor, a fim de salvaguardar o seu interesse superior e o seu bem-estar geral, permitindo-lhe exercer os direitos previstos no presente regulamento e, se for caso disso, atuar como representante até à nomeação de um representante;

b) Nomeiam um representante, o mais rapidamente possível e o mais tardar 15 dias úteis a contar da data em que o pedido for feito.

O representante e a pessoa referida no primeiro parágrafo, alínea a), podem ser as mesmas pessoas previstas no artigo 27.º da Diretiva (UE) 2024/1346. A referida pessoa deve reunir com o menor não acompanhado e ter em conta a opinião deste quanto às suas necessidades, de acordo com a respetiva idade e maturidade.

Nos casos em que a autoridade competente tenha concluído que um requerente que afirma ser menor de idade tem, sem margem para dúvidas, mais de 18 anos, não é necessário nomear nenhum representante nos termos do presente número.

Os deveres do representante ou da pessoa referida no primeiro parágrafo, alínea a), cessam se as autoridades competentes, na sequência da avaliação de idade referida no artigo 25.º, n.º 1, deixarem de presumir que o requerente é menor ou considerarem que o requerente não é menor ou se o requerente deixar de ser menor não acompanhado.

3. No caso de haver um número desproporcionado de pedidos feitos por menores não acompanhados ou noutras situações excecionais, o prazo para a nomeação de um representante referido no n.º 2, primeiro parágrafo, alínea b), pode ser prorrogado por 10 dias úteis, sem prejuízo do disposto no n.º 2, terceiro parágrafo.

4. Quando for designada uma organização nos termos do n.º 2, esta nomeia uma pessoa singular para desempenhar as funções referidas no presente artigo relativamente ao menor não acompanhado.

5. A autoridade competente informa imediatamente:

a) O menor não acompanhado, de uma forma adaptada às crianças e numa língua que compreenda, da designação da pessoa referida no n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), e do seu representante, bem como dos meios de apresentar queixa, de forma confidencial e segura, contra a pessoa referida no n.º 2, primeiro parágrafo, alíneas a) ou b).

b) O órgão de decisão e, se for caso disso, a autoridade competente pelo registo do pedido do facto de ter sido nomeado um representante do menor não acompanhado; e

c) A pessoa referida no n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), e o representante dos factos pertinentes, das etapas processuais e dos prazos relativos ao pedido do menor não acompanhado.

O representante e a pessoa referida no n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), devem ter acesso ao conteúdo dos documentos pertinentes constantes do processo do menor, incluindo os materiais informativos específicos para menores não acompanhados.

6. A pessoa referida no n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), deve reunir-se com o menor não acompanhado e desempenhar, nomeadamente, as seguintes funções, se for adequado em conjunto com o advogado:

a) Fornecer ao menor não acompanhado informações pertinentes sobre os procedimentos previstos no presente regulamento;

b) Se for caso disso, assistir o menor não acompanhado relativamente ao procedimento de avaliação de idade referido do artigo 25.º;

c) Se for caso disso, prestar ao menor não acompanhado as informações pertinentes e assisti-lo relativamente aos procedimentos previstos nos Regulamentos (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1358.

7. Enquanto não for nomeado um representante, os Estados-Membros podem autorizar a pessoa referida no n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), a assistir o menor no registo e na apresentação do pedido ou a apresentar o pedido em nome do menor, em conformidade com o artigo 33.º.

8. O representante deve reunir-se com o menor não acompanhado e desempenhar, nomeadamente, as seguintes funções, se for adequado em conjunto com o advogado:

- a) Se for caso disso, fornecer ao menor não acompanhado informações pertinentes sobre os procedimentos previstos no presente regulamento;
- b) Se for caso disso, prestar assistência no procedimento de avaliação de idade referido no artigo 25.º;
- c) Se for caso disso, prestar assistência no registo do pedido;
Se for caso disso, prestar assistência na apresentação do pedido ou apresentar o pedido em nome do menor não acompanhado, em conformidade com o artigo 33.º;
- d) Se for caso disso, prestar assistência na preparação e estar presente na entrevista pessoal e prestar ao menor não acompanhado informações sobre o objetivo e as eventuais consequências da entrevista pessoal e sobre a forma de se preparar para essa entrevista;
- e) Se for caso disso, prestar ao menor não acompanhado as informações pertinentes e assisti-lo relativamente aos procedimentos previstos nos Regulamentos (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1358.

Na entrevista pessoal, o representante e o advogado devem ter a oportunidade de fazer perguntas ou observações no quadro fixado pela pessoa que conduz a entrevista.

O órgão de decisão pode exigir a presença do referido menor não acompanhado na entrevista pessoal, mesmo que o representante ou o advogado estejam presentes.

9. O representante deve cumprir as suas obrigações de acordo com o princípio do interesse superior da criança e ter a experiência, a formação e as qualificações necessárias. Os representantes devem receber formação periódica para o desempenho das suas funções e não podem ter antecedentes criminais, em especial no que diz respeito a crimes ou infrações relacionadas com crianças.

O representante só pode substituído se as autoridades competentes considerarem que as funções desse representante ou pessoa não foram adequadamente desempenhadas. As organizações ou as pessoas singulares cujos interesses entrem ou possam entrar em conflito com os interesses do menor não acompanhado não podem ser nomeadas representantes.

10. As autoridades competentes colocam sob a responsabilidade de uma pessoa singular que atua como representante ou uma pessoa apta a agir, a título provisório, na qualidade de representante um número proporcionado e limitado de menores não acompanhados, que, em circunstâncias normais, não pode ser superior a 30 menores não acompanhados em simultâneo, a fim de assegurar que a referida pessoa seja capaz de desempenhar as suas funções com eficácia.

No caso de haver um número desproporcionado de pedidos feitos por menores não acompanhados ou noutras situações excecionais, o número de menores não acompanhados por representante pode ser aumentado até, no máximo, 50 menores não acompanhados.

Os Estados-Membros asseguram a existência de autoridades administrativas ou judiciais ou de outras entidades responsáveis pela supervisão periódica do correto exercício de funções pelos representantes e pelas pessoas designadas nos termos do n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a), nomeadamente através do exame do registo criminal dos referidos representantes nomeados e pessoas designadas a intervalos periódicos, a fim de identificar potenciais incompatibilidades com o seu papel. Estas autoridades

administrativas ou judiciais ou outras entidades apreciam as queixas apresentadas por menores não acompanhados contra os representantes nomeados e as pessoas designadas nos termos do n.º 2, primeiro parágrafo, alínea a).

Artigo 24.º (Exame médico)

1. Se o órgão de decisão o considerar pertinente para a apreciação do pedido de proteção internacional, solicita a realização, sujeita ao consentimento do requerente, de um exame médico para verificar a existência de sinais e sintomas que possam indicar ter sofrido perseguição ou ofensas graves no passado, e é informado dos resultados do exame.

2. No caso de um menor, o exame médico só é efetuado se o progenitor, o adulto que, por força da lei ou das práticas do Estado-Membro em questão, por ele se responsabilize, o representante ou a pessoa referida no artigo 23.º, n.º 2, alínea a), e, caso o direito nacional o preveja, o requerente, derem o seu consentimento.

O exame médico é gratuito para o requerente e pago a partir de fundos públicos.

Se for caso disso, os exames médicos e controlos da vulnerabilidade referidos no artigo 12.º do Regulamento (UE) 2024/1356 podem ser tidos em conta para fins do exame médico referido no presente artigo.

3. Se não forem efetuados exames médicos nos termos do n.º 1, a autoridade competente informa os requerentes de que podem providenciar, por sua iniciativa e a expensas suas, um exame médico para verificar a existência de sinais e sintomas que possam indicar terem sofrido perseguição ou ofensas graves no passado.

4. Os resultados dos exames médicos referidos nos n.ºs 1 ou 3 são apresentados ao órgão de decisão e ao requerente o mais rapidamente possível e são apreciados por este órgão juntamente com os outros elementos do pedido.

5. O exame médico referido deve ser o menos invasivo possível e ser realizado apenas por médicos. O exame médico deve ser realizado de uma forma que respeite a dignidade humana.

6. O facto de o requerente recusar submeter-se ao exame médico ou decidir submeter-se a um exame médico por iniciativa própria, quando esse exame não for realizado num prazo adequado tendo em conta a disponibilidade de marcações de exames médicos no Estado-Membro responsável, não impede que o órgão de decisão decida sobre o pedido de proteção internacional.

Artigo 25.º (Avaliação da idade dos menores)

1. Se, em virtude de declarações do requerente, provas documentais disponíveis ou outros indícios pertinentes, houver dúvidas quanto ao facto de o requerente ser ou não menor, o órgão de decisão pode realizar uma avaliação multidisciplinar, incluindo uma avaliação psicossocial, que deve ser realizada por profissionais qualificados, para determinar a idade do requerente no âmbito da apreciação do pedido. A avaliação da idade não pode assentar exclusivamente no aspeto físico ou no comportamento do requerente. Para efeitos da avaliação da idade, os documentos disponíveis devem ser considerados autênticos, salvo prova em contrário, e devem ser tidas em conta as declarações de menores.

2. Se subsistirem dúvidas quanto à idade do requerente após a realização da avaliação multidisciplinar, pode recorrer-se a exames médicos, como medida de último recurso, para determinar a idade do requerente no âmbito da apreciação do pedido de proteção internacional. Se os resultados da avaliação da idade referida no presente número não forem conclusivos relativamente à idade do requerente, ou incluírem uma faixa etária inferior a 18 anos, os Estados-Membros devem presumir que o requerente é menor.

3. Qualquer exame médico realizado para os efeitos previstos no n.º 2 deve ser o menos invasivo possível e ser realizado de uma forma que respeite a dignidade humana. O exame médico deve ser realizado por médicos com experiência e conhecimentos especializados na avaliação da idade.

Quando se aplique o presente número, os resultados do exame médico e da avaliação multidisciplinar são analisados em conjunto, de modo a permitir alcançar o resultado mais fiável possível.

4. Nos casos em que se recorrer a exames médicos para avaliar a idade do requerente, a autoridade competente assegura que os requerentes, os seus progenitores, os adultos que, por força da lei ou das práticas do Estado-Membro em questão, por eles se responsabilize, os seus representantes ou a pessoa referida no artigo 23.º, n.º 2, alínea a), são informados, antes da apreciação do respetivo pedido de proteção internacional, e numa língua que compreendam e de forma adequada às crianças e à idade, da possibilidade de a sua idade ser avaliada através de exame médico. Devem ser incluídas informações quanto ao método do exame médico realizado e às eventuais consequências do seu resultado para a apreciação do pedido de proteção internacional, bem como à possibilidade e as consequências do facto de o requerente recusar submeter-se ao exame médico. Todos os documentos relacionados com o exame médico são incluídos no processo do requerente.

5. Só é efetuado um exame médico destinado a avaliar a idade dos requerentes se os requerentes, os progenitores, o adulto responsável referido no n.º 4 do presente artigo, os seus representantes ou a pessoa referida no artigo 23.º, n.º 2, alínea a), derem o consentimento, depois de lhes terem sido facultadas as informações previstas no n.º 4 do presente artigo.

6. O facto de os requerentes, os progenitores, o adulto responsável referido no n.º 4, o seu representante ou a pessoa referida no artigo 23.º, n.º 2, alínea a), recusarem que seja realizado um exame médico para efeitos de avaliação da idade não impede que o órgão de decisão decida sobre o pedido de proteção internacional. Esta recusa só pode ser considerada presunção ilidível de que o requerente não é menor.

7. Os Estados-Membros podem reconhecer as decisões de avaliação de idade tomadas por outros Estados-Membros se as avaliações tiverem sido realizadas em conformidade com o direito da União.

Artigo 32.º (Pedidos em nome de menores acompanhados)

1. Um menor acompanhado tem o direito de apresentar um pedido de proteção internacional em nome próprio se for dotado de capacidade jurídica em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro em causa. Se o menor acompanhado não for dotado de capacidade jurídica em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro em causa, o pedido deve ser apresentado em nome do menor por um progenitor ou outro adulto, como um cuidador legal ou os serviços de proteção de menores, que, por força da lei ou das práticas do Estado-Membro em questão, por ele se responsabilize.

2. No caso de um menor acompanhado que não seja dotado de capacidade jurídica em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro em questão e que esteja presente no momento em que o progenitor ou outro adulto que, por força da lei ou das práticas do Estado-Membro em questão, por ele se responsabilize, faz ou apresenta o pedido de proteção internacional no território desse Estado-Membro, em especial se o menor não dispuser de outros meios legais para permanecer no território desse mesmo Estado-Membro, considera-se também que um pedido feito e apresentado por um progenitor ou por outro adulto que, por força da lei ou das práticas do Estado-Membro em questão, por ele se responsabilize, constitui um pedido de proteção internacional feito e apresentado em nome do menor.

Os Estados-Membros podem decidir aplicar o primeiro parágrafo também no caso de um menor acompanhado que tenha nascido ou esteja presente durante o procedimento administrativo.

3. Se o progenitor ou o adulto responsável pelo menor acompanhado referido no n.º 2 apresentar o pedido de proteção internacional em nome do menor, o menor deve estar presente na apresentação do

pedido, salvo se existirem motivos justificados para a sua inaptidão ou incapacidade para estar presente ou, caso essa possibilidade esteja prevista no direito nacional, se o pedido for apresentado em nome do menor por meio de um formulário.

Artigo 33.º (Pedidos de menores não acompanhados)

1. Um menor não acompanhado tem o direito de apresentar um pedido de proteção internacional em nome próprio se for dotado de capacidade jurídica em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro em causa. Para o efeito, o menor não acompanhado é informado da idade da capacidade jurídica no Estado-Membro responsável pela apreciação do seu pedido de proteção internacional. Se o menor não acompanhado não for dotado de capacidade jurídica em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro em causa, o pedido é apresentado em nome do menor por um representante ou uma pessoa referida no artigo 23.º, n.º 2, alínea a).

O primeiro parágrafo do presente número aplica-se sem prejuízo do direito dos menores não acompanhados a aconselhamento jurídico e a assistência jurídica e representação legal nos termos dos artigos 15.º e 16.º.

2. No caso de um menor não acompanhado que não seja dotado de capacidade jurídica em conformidade com o direito nacional do Estado-Membro em causa, o pedido de proteção internacional é apresentado no prazo fixado no artigo 28.º, n.º 1, tendo em conta o interesse superior da criança.

3. Se o representante de um menor não acompanhado ou uma pessoa referida no artigo 23.º, n.º 2, alínea a), apresentar o pedido de proteção internacional em nome do menor, o menor deve estar presente na apresentação do pedido, salvo se existirem motivos justificados para a sua inaptidão ou incapacidade para estar presente ou, caso essa possibilidade esteja prevista no direito nacional, se o pedido for apresentado por meio de um formulário.

3. Regulamento 2024/1348 (Regulamento Procedimento de Regresso na Fronteira)

Considerando (5)

O interesse superior da criança deverá constituir uma das principais considerações dos Estados-Membros ao aplicarem as disposições do presente regulamento que sejam suscetíveis de afetar os menores.

Artigo 5.º (Detenção)

1. A detenção só pode ser imposta como medida de último recurso, se se revelar necessária com base numa apreciação individual de cada caso e se não for possível aplicar com eficácia outras medidas menos coercivas.

2. As pessoas a que se refere o artigo 4.º, n.º 1, do presente regulamento, que tenham sido detidas durante o procedimento de asilo na fronteira, que deixem de ter direito de permanência e que não sejam autorizadas a permanecer podem continuar detidas para efeitos de impedir a sua entrada no território do Estado-Membro em causa, de preparar o seu regresso ou de concretizar o processo de afastamento.

3. As pessoas a que se refere o artigo 4.º, n.º 1, do presente regulamento, que não tenham sido detidas durante o procedimento de asilo na fronteira, que deixem de ter direito de permanência e que não sejam autorizadas a permanecer podem ser detidas caso exista um risco de fuga na aceção da Diretiva 2008/115/CE, caso evitem ou entrem a preparação do regresso ou o processo de afastamento, ou caso constituam um risco para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional.

4. A detenção mantém-se pela menor duração possível, apenas enquanto existir uma perspetiva razoável de afastamento e enquanto o procedimento para tal estiver em curso e for executado com a devida

diligência. O período de detenção não pode exceder a duração do período referido no artigo 4.º, n.º 2, do presente regulamento e, se for emitida uma detenção consecutiva imediatamente após o período de detenção nos termos do presente artigo, esse período de detenção deve ser incluído no cálculo dos prazos máximos de detenção fixados no artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, da Diretiva 2008/115/CE.

5. Até 12 de dezembro de 2024, a Agência da União Europeia para o Asilo, criada pelo Regulamento (UE) 2021/2303 do Parlamento Europeu e do Conselho (18), elabora, em conformidade com o artigo 13.º, n.º 2, desse regulamento, diretrizes sobre várias práticas alternativas à detenção que podem ser utilizadas no âmbito de um procedimento de fronteira.

4. Regulamento 2024/1359 (Regulamento Situações de Crise e de Força Maior)

Considerando (8)

O presente regulamento respeita os direitos fundamentais dos nacionais de países terceiros e apátridas e observa os princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta»), nomeadamente o respeito pela dignidade do ser humano, o direito à vida, a proibição da tortura e dos tratamentos ou penas desumanos ou degradantes, o direito de asilo e a proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição, bem como a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, conforme complementada pelo Protocolo de Nova Iorque, de 31 de janeiro de 1967 («Convenção de Genebra»). O presente regulamento deverá ser executado em conformidade com a Carta e os princípios gerais do direito da União, bem como do direito internacional. A fim de refletir a consideração primordial que cumpre dar ao interesse superior da criança, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas de 1989 sobre os Direitos da Criança, e a necessidade de respeitar a vida familiar, bem como de assegurar a proteção da saúde das pessoas em causa, deverão ser aplicadas garantias em relação aos menores e aos seus familiares, e aos requerentes de proteção internacional («requerentes») cujo estado de saúde requeira um apoio específico e adequado. As regras e garantias estabelecidas no Regulamento (UE) 2024/1348 deverão continuar a aplicar-se em relação às pessoas sujeitas às derrogações previstas no presente regulamento, salvo disposição em contrário do mesmo regulamento. As regras estabelecidas na Diretiva (UE) 2024/1346 do Parlamento Europeu e do Conselho, nomeadamente as respeitantes à detenção de requerentes, deverão continuar a aplicar-se, a partir do momento em que é apresentado um pedido.

Considerando (37)

Deverá ser prestada uma atenção primordial para efeitos de recolocação às pessoas vulneráveis, em especial quando têm necessidades de acolhimento especiais, na aceção do artigo 24.º da Diretiva (UE) 2024/1346, ou necessitam de garantias processuais especiais, tal como se refere nos artigos 20.º a 23.º do Regulamento (UE) 2024/1348. Nos termos do artigo 24.º da Diretiva (UE) 2024/1346, os requerentes abrangidos por qualquer das seguintes categorias são mais suscetíveis de ter necessidades de acolhimento especiais: menores, menores não acompanhados, pessoas com deficiência, idosos, mulheres grávidas, lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e pessoas intersexo, famílias monoparentais com filhos menores, vítimas de tráfico de seres humanos, pessoas com doenças graves, pessoas com perturbações mentais, incluindo perturbação de stress pós-traumático e pessoas que tenham sido vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, como vítimas de violência baseada no género, de mutilação genital feminina, de casamento infantil ou forçado, ou de violência cometida com motivo sexual, de género, racista ou religioso.

Artigo 11.º (Medidas aplicáveis no procedimento de asilo na fronteira numa situação de crise ou de força maior)

7. Ao aplicarem o n.º 6, os Estados-Membros:

a) Excluem do procedimento na fronteira os menores de 12 anos e os seus familiares, bem como as pessoas com necessidades processuais especiais ou com necessidades de acolhimento especiais, na aceção da Diretiva (UE) 2024/1346 e do Regulamento (UE) 2024/1348; ou

b) Deixam de aplicar o procedimento de fronteira às seguintes categorias de requerentes sempre que se determine, com base numa avaliação individual, que os seus pedidos têm probabilidade de estar bem fundamentados:

menores de 12 anos e seus familiares, e pessoas vulneráveis com necessidades processuais especiais ou com necessidades de acolhimento especiais, na aceção da Diretiva (UE) 2024/1346 e do Regulamento (UE) 2024/1348.

5. Regulamento 2024/1358 (Regulamento Eurodac)

Considerando (44)

Tendo em vista o reforço da proteção de todas as crianças abrangidas pelo âmbito de aplicação do presente regulamento, inclusive os menores não acompanhados que não solicitaram proteção internacional, bem como os menores que possam ficar separados das famílias, é igualmente necessário recolher dados biométricos para conservação no Eurodac, a fim de ajudar a determinar a identidade dos menores e prestar assistência aos Estados-Membros na localização de familiares ou de ligações que possam ter noutra Estado-Membro, bem como na localização de crianças desaparecidas, inclusive para fins de aplicação da lei, complementando os instrumentos existentes, em especial o Sistema de informação Schengen (SIS) criado pelo Regulamento (UE) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho. A existência de procedimentos de identificação eficazes ajudará os Estados-Membros a garantir a proteção adequada dos menores. A determinação dos vínculos familiares é um elemento crucial para restaurar a unidade familiar e tem de estar estreitamente associado ao superior interesse da criança e, em última instância, à instituição de uma solução duradoura, em conformidade com as práticas nacionais, na sequência de uma avaliação das necessidades efetuada pelas autoridades nacionais de proteção da criança competentes.

Considerando (45)

O funcionário responsável pela recolha dos dados biométricos de um menor deverá receber formação de modo a que sejam tomadas precauções suficientes para assegurar uma qualidade adequada dos dados biométricos do menor e garantir que o processo seja adaptado a crianças, a fim de que o menor, em especial um menor muito jovem, se sinta seguro e possa cooperar prontamente no processo de recolha dos seus dados biométricos.

Considerando (46)

Por toda a duração do período em que são recolhidos os seus dados biométricos, os menores a partir dos seis anos de idade deverão ser acompanhados por um membro adulto da família, se este estiver presente. Por toda a duração do período em que são recolhidos os seus dados biométricos, o menor não acompanhado deverá ser acompanhado por um representante ou, caso não tenha sido designado um representante, por uma pessoa formada para salvaguardar o interesse superior do menor e o seu bem-estar geral. Essa pessoa formada não deverá ser o funcionário responsável pela recolha dos dados biométricos, deverá atuar de forma independente e não deverá receber ordens do funcionário ou do serviço responsável pela recolha dos dados biométricos. Essa pessoa formada deverá ser a pessoa designada para atuar provisoriamente como representante nos termos da Diretiva (UE) 2024/1346, caso tenha sido designada.

Considerando (47)

O superior interesse da criança deverá ser a consideração primordial dos Estados-Membros na aplicação do presente regulamento. Se o Estado-Membro requerente determinar que os dados Eurodac dizem respeito a um menor, esses dados só podem ser utilizados para fins de aplicação da lei, em particular os relacionados com a prevenção, deteção e investigação de tráfico de crianças e outros crimes graves contra as crianças, no respeito da legislação do Estado-Membro aplicável a menores e em conformidade com a obrigação de dar primazia ao interesse superior do menor.

Artigo 2.º (Definições)

- q) «Dados dactiloscópicos», os dados relativos às impressões digitais planas e roladas, de todos os 10 dedos, se existirem, ou a uma impressão digital latente;
- r) «Dados da imagem facial», a imagem digitalizada do rosto com suficiente resolução e qualidade de imagem para ser utilizada em correspondências biométricas automatizadas;
- s) «Dados biométricos», os dados dactiloscópicos ou os dados da imagem facial;
- t) «Dados alfanuméricos», os dados representados por letras, dígitos, caracteres especiais, espaços ou sinais de pontuação;
- z) «Criança» ou «menor», um nacional de país terceiro ou um apátrida com menos de 18 anos de idade.

Artigo 14.º (Disposições especiais relativas aos menores)

1. Os dados biométricos dos menores a partir dos seis anos são recolhidos por funcionários que tenham beneficiado de formação específica para recolher os dados biométricos de menores, de uma forma adaptada e sensível às necessidades das crianças, no pleno respeito do interesse superior da criança e das salvaguardas previstas na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

O interesse superior da criança é a consideração primordial na aplicação do presente regulamento. Quando não for possível determinar com certeza que uma criança tem menos de seis anos e não exista prova da sua idade, as autoridades competentes dos Estados-Membros consideram, para efeitos do presente regulamento, que essa criança tem menos de seis anos.

Por toda a duração do período em que são recolhidos os seus dados biométricos, o menor é acompanhado por um membro adulto da família, se este estiver presente. Por toda a duração do período em que são recolhidos os seus dados biométricos, o menor não acompanhado é acompanhado por um representante ou, caso não tenha sido designado um representante, por uma pessoa formada para salvaguardar o interesse superior da criança e o seu bem-estar geral. Essa pessoa devidamente formada não pode ser o funcionário responsável pela recolha dos dados biométricos, atua de forma independente e não recebe ordens do funcionário ou do serviço responsável pela recolha dos dados biométricos. Essa pessoa formada é a pessoa designada para atuar provisoriamente como representante nos termos da Diretiva (UE) 2024/1346, caso tenha sido designada.

Não pode ser utilizado qualquer forma de força contra os menores para garantir que cumpram a sua obrigação de disponibilizar dados biométricos. No entanto, sempre que permitido pelo direito da União ou pelo direito nacional aplicável, e como último recurso, pode ser utilizado um grau proporcionado de coerção contra menores para assegurar o cumprimento dessa obrigação. Ao aplicarem esse grau proporcionado de coação, os Estados-Membros devem respeitar a dignidade e a integridade física do menor.

Se um menor, em especial um menor não acompanhado ou separado da família, recusar disponibilizar os seus dados biométricos, e se houver motivos razoáveis para considerar que existem riscos quanto à salvaguarda ou proteção do menor, de acordo com a avaliação de um funcionário com formação específica

para recolher os dados biométricos dos menores, o menor é entregue às autoridades nacionais de proteção das crianças competentes e/ou aos mecanismos de referência nacionais.

2. Caso não seja possível recolher as impressões digitais ou a imagem facial de um menor devido ao estado das pontas dos dedos ou do rosto, é aplicável o artigo 13.º, n.º 5. Caso se proceda novamente à recolha das impressões digitais ou da imagem facial de um menor, é aplicável o n.º 1 do presente artigo.

3. Os dados Eurodac relativos a uma criança com menos de catorze anos só podem ser utilizados para fins de aplicação da lei contra essa criança se existirem motivos, para além dos referidos no artigo 33.º, n.º 1, alínea d), para considerar que esses dados são necessários para efeitos de prevenção, deteção ou investigação de uma infração terrorista ou outra infração penal grave que essa criança seja suspeita de ter cometido.

4.º presente regulamento não prejudica a aplicação das condições previstas no artigo 13.º da Diretiva (UE) 2024/1346.

6. Regulamento 2024/1356 (Regulamento Triagem)

Considerando (25)

Durante a triagem, o interesse superior das crianças deverá ser sempre tido primordialmente em conta, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a «Carta»). As autoridades de proteção de menores deverão, sempre que necessário, estar estreitamente envolvidas na triagem para garantir que o interesse superior das crianças é devidamente tido em conta durante a triagem. É necessário nomear um representante para representar e assistir o menor não acompanhado durante a triagem ou, caso não tenha sido nomeado um representante, deverá ser designada uma pessoa formada para salvaguardar o interesse superior e o bem-estar geral dos menores. Quando aplicável, esse representante deverá ser o mesmo representante que o nomeado nos termos das regras relativas a menores não acompanhados da Diretiva (UE) 2024/1346. A pessoa formada deverá ser a pessoa designada para servir provisoriamente de representante por força dessa diretiva, caso tenha sido designada.

Considerando (26)

Ao aplicarem o presente regulamento, os Estados-Membros deverão assegurar o respeito da dignidade humana e não discriminar pessoas em razão do sexo, raça, cor, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, deficiência, idade ou orientação sexual.

Artigo 2.º (Definições)

7) «Representante», uma pessoa singular ou organização, incluindo uma autoridade pública, nomeada pelas autoridades ou pelos órgãos competentes para representar, assistir e agir, consoante o caso, em nome de um menor não acompanhado;

8) «Dados biométricos», os dados biométricos na aceção do artigo 4.º, ponto 11, do Regulamento (UE) 2019/817;

9) «Menor», um nacional de país terceiro ou um apátrida com menos de 18 anos de idade;

11) «Menor não acompanhado», um menor que entre no território de um Estado-Membro sem ser acompanhado por um adulto responsável por ele, por força da lei ou da prática do Estado-Membro em

causa, e enquanto esse menor não for efetivamente tomado a cargo por um tal adulto, incluindo um menor que deixe de estar acompanhado após a sua entrada no território dos Estados-Membros;

12) «Detenção», o confinamento de uma pessoa por um Estado-Membro num determinado local, estando essa pessoa privada da liberdade de circulação;

Artigo 13.º (Garantias dos menores)

1. Durante a triagem, o interesse superior das crianças deve ser sempre tido primordialmente em conta, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 2, da Carta.

2. Durante a triagem, o menor é acompanhado por um membro adulto da família, caso esteja presente.

3. Os Estados-Membros tomam, o mais rapidamente possível, medidas para assegurar que um representante ou, caso não tenha sido nomeado um representante, uma pessoa formada para salvaguardar o interesse superior e o bem-estar geral dos menores acompanhe e assista o menor não acompanhado durante a triagem de uma forma adaptada às crianças e apropriada à idade e numa língua que estes possam compreender. Essa pessoa é a pessoa designada para servir provisoriamente de representante por força da Diretiva (UE) 2024/1346, caso tenha sido designada ao abrigo dessa diretiva. O representante deve ter as competências e os conhecimentos especializados necessários, nomeadamente no que respeita ao tratamento e às necessidades específicas dos menores. O representante deve atuar de modo a salvaguardar o interesse superior e o bem-estar geral dos menores, garantindo que o menor não acompanhado possa beneficiar dos direitos e cumprir as obrigações decorrentes do presente regulamento.

4. A pessoa responsável por acompanhar e assistir um menor não acompanhado em conformidade com o n.º 3 não pode ser uma pessoa responsável por quaisquer elementos da triagem, deve agir de forma independente e não pode receber ordens das pessoas responsáveis pela triagem nem das autoridades de triagem. Essa pessoa deve cumprir as suas obrigações em conformidade com o princípio do interesse superior da criança e possuir os conhecimentos e a formação especializados necessários para o efeito. A fim de assegurar o bem-estar e o desenvolvimento social do menor, só em caso de necessidade há uma mudança de pessoa formada.

5. Os Estados-Membros encarregam um representante ou a pessoa a que se refere o n.º 3 de um número proporcionado e limitado de menores não acompanhados e, em circunstâncias normais, não superior a 30 menores não acompanhados simultaneamente, a fim de assegurar que esse representante ou essa pessoa possa desempenhar eficazmente as suas funções.

6. O facto de não ter sido nomeado um representante ou de não ter sido designada uma pessoa para servir provisoriamente de representante por força da Diretiva (UE) 2024/1346, não impede um menor não acompanhado de exercer o direito de apresentar um pedido de proteção internacional.

7. Regulamento 2024/1347 (Regulamento Condições de Asilo)

Considerando (15)

Na aplicação do presente regulamento, o interesse superior da criança deverá ser uma das principais preocupações a ter em consideração pelos Estados-Membros, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas de 1989 sobre os Direitos da Criança. Ao avaliarem o interesse superior da criança, as autoridades dos Estados-Membros deverão ter devidamente em conta o princípio da unidade familiar, o bem-estar e o desenvolvimento social do menor, as competências linguísticas, a segurança e proteção e as opiniões desse menor, tendo em devida conta a idade e o grau de maturidade do menor.

Considerando (16)

Com vista a salvaguardar o interesse superior da criança e o bem-estar geral do menor, e com o intuito de incentivar uma assistência e representação continuadas de menores não acompanhados, os Estados-Membros deverão procurar assegurar, na medida do possível, que a mesma pessoa singular continue a ser responsável por um menor não acompanhado, incluindo durante o processo de asilo e na sequência da concessão de proteção internacional.

Considerando (20)

Sempre que, para efeitos de unidade familiar, um Estado-Membro decida que está no interesse superior de um menor casado permanecer com os seus pais, o cônjuge do menor em causa não poderá invocar qualquer direito de residência em virtude desse casamento ao abrigo do presente regulamento.

Artigo 2.º (Definições)

10) «Menor», um nacional de um país terceiro ou uma pessoa apátrida com menos de 18 anos de idade;

11) «Menor não acompanhado», um menor que chegue ao território dos Estados-Membros não acompanhado de um adulto por si responsável nos termos do direito ou da prática do Estado-Membro em causa, e enquanto esse menor não esteja efetivamente a cargo de um adulto, incluindo um menor que fique desacompanhado após a sua entrada no território dos Estados-Membros.

18) «Tutor», uma pessoa singular ou uma organização, incluindo um organismo público, designado pelas autoridades competentes para prestar assistência, representar e agir em nome de um menor não acompanhado, consoante o caso, tendo em vista assegurar que o menor não acompanhado possa beneficiar dos direitos e cumprir as obrigações decorrentes do presente regulamento, salvaguardando ao mesmo tempo o seu interesse superior e bem-estar geral.

Artigo 33.º (Menores não acompanhados)

1. Logo que possível após a concessão de proteção internacional a um menor não acompanhado, as autoridades competentes devem tomar as medidas necessárias, ao abrigo do direito nacional, para designar um tutor.

As autoridades competentes podem manter a mesma pessoa designada como representante nos termos do artigo 23.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (UE) 2024/1348 ou, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva (UE) 2024/1346, para agir como tutor, sem terem de proceder a nova designação formal. Os representantes a que se refere o artigo 23.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (UE) 2024/1348 ou o artigo 27.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva (UE) 2024/1346 devem continuar a ser responsáveis pelos menores não acompanhados até que seja nomeado um tutor.

As organizações ou pessoas singulares cujos interesses estejam ou possam vir a estar potencialmente em conflito com os do menor não acompanhado não são elegíveis para designação como tutores desse menor.

Se o tutor designado for uma organização, esta deve nomear rapidamente uma pessoa singular responsável pelo cumprimento dos deveres de tutela relativamente ao menor não acompanhado nos termos do presente regulamento.

2. Para efeitos do presente regulamento, com vista a salvaguardar o interesse superior da criança e o bem-estar geral do menor não acompanhado, o tutor deve:

- a) Assegurar que o menor pode aceder a todos os direitos decorrentes do presente regulamento;
- b) Prestar assistência ao menor não acompanhado e, se for caso disso, representá-lo se o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária do menor não acompanhado lhe for retirado; e

c) Se for caso disso, prestar assistência na procura de familiares, tal como previsto no n.º 7.

Os tutores:

a) Devem dispor das competências necessárias e receber formação inicial e contínua adequada sobre os direitos e as necessidades dos menores não acompanhados, incluindo os relacionados com quaisquer normas aplicáveis em matéria de proteção de crianças;

b) Devem estar sujeitos ao dever de confidencialidade previsto no direito nacional no que respeita a informações de que tomem conhecimento no exercício das suas funções;

c) Não devem ter antecedentes criminais comprovados de crimes e infrações relacionados com menores ou de crimes e infrações que suscitem sérias dúvidas quanto à sua capacidade para assumir a responsabilidade por crianças.

3. As autoridades competentes devem atribuir a cada tutor designado a representação de um número suficientemente limitado e proporcionado de menores não acompanhados para velar por que os tutores sejam realmente capazes de desempenhar as suas funções e por que os menores não acompanhados tenham efetivamente acesso aos seus direitos e benefícios.

4. Nos termos do direito nacional, os Estados-Membros devem assegurar a existência de entidades, incluindo autoridades judiciais, ou pessoas que sejam responsáveis pela supervisão e acompanhamento dos tutores numa base permanente, a fim de assegurar que estes desempenham as suas funções de forma satisfatória.

As entidades e pessoas a que se refere o primeiro parágrafo devem avaliar o desempenho dos tutores, mormente sempre que haja indícios de que os tutores não estão a desempenhar as suas funções de forma satisfatória. Essas entidades ou pessoas devem apreciar, sem demora, as eventuais queixas apresentadas por menores não acompanhados contra os respetivos tutores.

Se necessário, as autoridades competentes devem proceder à substituição de uma pessoa que atue na qualidade de tutor, em especial se considerarem que essa pessoa não exerceu devidamente as suas funções.

As autoridades competentes devem explicar aos menores não acompanhados, de forma adaptada à sua idade e de forma a assegurar que os menores compreendem, como apresentar uma queixa contra os seus tutores confidencialmente e em segurança.

5. Tendo em atenção o interesse superior da criança, as autoridades competentes devem colocar os menores não acompanhados:

a) Junto de um parente adulto;

b) Numa família de acolhimento;

c) Em centros especializados de alojamento de menores; ou

d) Noutro local de alojamento que disponha de instalações adequadas a menores.

Neste contexto, as opiniões dos menores não acompanhados devem ser tidas em conta, em função da sua idade e grau de maturidade.

6. Na medida do possível, os irmãos devem ser mantidos juntos, tendo em conta os superiores interesses dos menores não acompanhados e, em especial, a sua idade ou maturidade. As mudanças de local de residência dos menores não acompanhados devem ser mantidas num nível mínimo.

7. Se a procura de membros da família de um menor não acompanhado tiver sido iniciada antes da concessão de proteção internacional a esse menor, a procura deve continuar após a concessão de proteção internacional. Se a procura de membros da família ainda não tiver sido iniciada, deve começar o mais rapidamente possível após a concessão do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária, desde que sirva o interesse superior do menor.

Nos casos em que a vida ou a integridade física do menor ou dos seus parentes próximos esteja em risco, designadamente se ficaram no país de origem, devem envidar-se esforços para assegurar que a recolha, tratamento e circulação das informações respeitantes a essas pessoas respeite a sua confidencialidade para evitar comprometer a sua segurança.

Anexo I (Direito de acesso à educação e direito à informação)

II. Informações sobre direitos relacionados com a integração:

Direito de acesso dos menores à educação (artigo 29.º, n.º 1)

Idade mínima para a escolaridade obrigatória;

Se for caso disso, requisitos administrativos para o acesso ao sistema de ensino;

Direito a cuidados de saúde nas mesmas condições de elegibilidade que os nacionais (artigo 32.º):

Informações gerais sobre as condições de acesso aos cuidados de saúde;

Se for caso disso, um ponto de contacto para os serviços à disposição das vítimas de abuso, exploração, tortura ou tratamentos cruéis, desumanos e degradantes;

III. Informações sobre os direitos específicos dos menores não acompanhados (artigo 33.º):

Informações sobre o direito a um tutor e as suas obrigações;

Os dados para a apresentação de uma queixa contra um tutor.

8. Diretiva 2024/1346 (Diretiva Condições de Acolhimento)

Considerando (35)

Ao decidir das condições de alojamento, os Estados-Membros deverão ter em devida conta os interesses superiores da criança, bem como as circunstâncias especiais do requerente que dependa de membros da família ou de parentes próximos, como irmãos menores solteiros, que já se encontrem no Estado-Membro.

Considerando (38)

Ao aplicarem a presente diretiva, os Estados-Membros deverão procurar assegurar o pleno respeito pelos princípios da defesa dos interesses superiores da criança e da unidade familiar, de acordo, respetivamente, com a Carta, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e, sempre que aplicável, a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e à Violência Doméstica.

Considerando (39)

As condições de acolhimento deverão ser adaptadas à situação específica dos menores e às suas necessidades de acolhimento especiais, quer estes estejam sozinhos ou acompanhados da sua família, tendo em devida atenção a sua segurança, incluindo segurança contra a violência sexual e baseada no

género, cuidados físicos e emocionais, e deverão ser proporcionadas de forma a incentivar o desenvolvimento geral dos menores.

Considerando (40)

Por regra, os menores não deverão ser detidos. Deverão ser colocados em alojamentos adequados com condições específicas para menores, incluindo, se for caso disso, em estruturas de base comunitária, sem privação de liberdade. Tendo em conta o impacto negativo da detenção sobre os menores, essa detenção só deverá ser utilizada, em conformidade com o direito da União, exclusivamente em circunstâncias excecionais, quando estritamente necessário, como medida de último recurso e pelo período mais curto possível, após ter sido estabelecido que outras medidas alternativas menos coercivas não podem ser aplicadas de forma eficaz e após a detenção ser considerada no seu interesse superior. Os menores nunca deverão ser detidos em estabelecimentos prisionais ou noutras instalações utilizadas para efeitos de aplicação da lei. Os menores não deverão ser separados dos seus pais ou dos seus cuidadores e o princípio da unidade familiar deverá, regra geral, conduzir à escolha de alternativas adequadas à detenção de famílias com menores, em alojamentos adequados às mesmas. Além disso, deverão ser envidados todos os esforços para garantir a disponibilidade e a acessibilidade de uma gama viável de alternativas adequadas à detenção de menores. Neste contexto, os Estados-Membros devem ter em conta a Declaração de Nova Iorque sobre os Refugiados e os Migrantes, de 19 de setembro de 2016, e as orientações de referência pertinentes dos órgãos de supervisão dos tratados das Nações Unidas relativamente à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989, bem como a jurisprudência aplicável.

Considerando (41)

A Comunicação da Comissão, de 12 de abril de 2017, intitulada «Proteção das crianças no contexto da migração» sublinha que os Estados-Membros devem criar salvaguardas adequadas para proteger todas as crianças migrantes que estejam presentes nos respetivos territórios, nomeadamente através da adoção de medidas destinadas a garantir que as crianças tenham acesso a um alojamento seguro e adequado, bem como aos serviços de apoio necessários, a fim de defender o interesse superior e o bem-estar das crianças, em conformidade com as obrigações dos Estados-Membros decorrentes do direito nacional, da União e internacional.

Considerando (42)

Os representantes desempenham um papel fundamental na garantia de que todas as crianças não acompanhadas tenham acesso aos seus direitos ao abrigo da presente diretiva e na defesa do seu interesse superior. A designação precoce de representantes é essencial para combater o desaparecimento de crianças migrantes na União. Os Estados-Membros deverão garantir que os representantes sejam designados tão cedo quanto possível, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989, a fim de assegurar que as crianças não acompanhadas beneficiem plenamente dos direitos que a presente diretiva lhes confere enquanto requerentes de proteção internacional.

Considerando (43)

O principal papel de um representante deverá ser garantir o superior interesse da criança e representar, assistir ou agir em nome de um menor não acompanhado. O representante 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, a fim de assegurar que este beneficia dos direitos e cumpre as obrigações decorrentes da presente diretiva. Os representantes deverão ser designados nos termos do procedimento definido no direito nacional.

Considerando (44)

Os Estados-Membros deverão designar um representante sempre que um pedido seja apresentado por uma pessoa que afirme ser menor de idade e não esteja acompanhada. Deverá igualmente ser designado um representante sempre que as autoridades competentes tenham razões objetivas para crer que uma pessoa é menor de idade, com base em indícios visíveis, declarações ou comportamentos relevantes. Nos casos em que um Estado-Membro tenha concluído que uma pessoa que afirma ser menor de idade tem, sem margem para dúvidas, mais de 18 anos de idade, não é necessário designar um representante.

Considerando (45)

Até que o representante seja designado, os Estados-Membros deverão designar uma pessoa apta a agir provisoriamente enquanto representante nos termos da presente diretiva. Essa pessoa pode ser, por exemplo, um trabalhador de um centro de acolhimento, de um centro de acolhimento de crianças, dos serviços sociais ou de outra organização pertinente designada para realizar as tarefas de um representante. As pessoas cujos interesses entrem ou possam entrar em conflito com os interesses dos menores não acompanhados não deverão ser designadas pessoas aptas a agir provisoriamente enquanto representantes. É também importante que tal pessoa seja imediatamente informada do momento em que um pedido de proteção internacional é apresentado por um menor não acompanhado.

Considerando (46)

Os Estados-Membros deverão assegurar que os requerentes recebem os cuidados médicos necessários, dispensados por médicos generalistas ou, sempre que necessário, por médicos especialistas. Os cuidados médicos necessários deverão ser de qualidade adequada e incluir, pelo menos, cuidados urgentes e o tratamento básico de doenças, incluindo distúrbios mentais graves, bem como cuidados relativos à saúde sexual e reprodutiva essenciais para fazer face a problemas de saúde física graves. Para responder às preocupações de saúde pública em matéria de prevenção de doenças e de preservação da saúde dos requerentes, o acesso destes últimos aos cuidados de saúde deverá incluir igualmente tratamentos médicos preventivos, tais como vacinações. Os Estados-Membros deverão poder igualmente exigir um exame médico para os requerentes por motivos de saúde pública. Os resultados desse exame médico não deverão influenciar a apreciação dos pedidos de proteção internacional, a qual deverá ser sempre realizada de forma objetiva, imparcial e numa base individual, nos termos do Regulamento (UE) 2024/1348.

Considerando (48)

Deverão ser tidas em conta as necessidades específicas dos menores, especialmente quanto ao respeito pelo seu direito à educação e ao acesso a cuidados de saúde. As crianças menores dos requerentes e os requerentes menores de idade deverão beneficiar do mesmo acesso à educação que os nacionais dos Estados-Membros e em condições idênticas. Não é necessário garantir esse acesso em períodos de férias escolares. A educação desses menores deverá, por regra, ser integrada com a dos nacionais dos Estados-Membros e ter a mesma qualidade. Os Estados-Membros deverão também assegurar a continuidade da educação dos menores, enquanto não for executada uma decisão de expulsão destes ou dos seus pais.

Considerando (49)

Tendo em conta a Carta, a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e a jurisprudência pertinente, e a fim de não discriminar membros da família em função do local onde a família foi constituída, a definição de família deverá incluir também as famílias que se constituíram fora do país de origem dos requerentes, mas antes da sua chegada ao território dos Estados-Membros.

Artigo 13.º (Detenção de requerentes com necessidades de proteção especial)

2. Os menores não podem, por regra, ser detidos. Os menores devem ser colocados em alojamentos adequados, em conformidade com os artigos 26.º e 27.º.

Deve recorrer-se a alternativas adequadas à detenção das famílias com menores, em conformidade com o princípio da unidade familiar. Tais famílias devem ser colocadas em alojamentos adequados às mesmas. Em circunstâncias excepcionais, como medida de último recurso, depois de se verificar que nenhuma das medidas alternativas menos coercivas pode ser eficazmente aplicada e depois de se concluir que a detenção corresponde ao superior interesse dos menores nos termos do artigo 26.º, podem ser detidos menores:

No caso de menores acompanhados, se um dos pais do menor ou o seu cuidador a título principal for detido; ou

No caso de menores não acompanhados, se a detenção proteger o menor.

Tal detenção deve ser o mais breve possível. Os menores nunca devem ser detidos em estabelecimentos prisionais ou noutras instalações utilizadas para fins de aplicação coerciva da lei. Devem ser envidados todos os esforços para libertar os menores detidos e para os colocar em alojamentos adequados a menores.

O superior interesse da criança, como referido no artigo 26.º, deve ser uma consideração prioritária para os Estados-Membros.

Os menores detidos têm direito à educação nos termos do artigo 16.º, a menos que o acesso à educação tenha um valor limitado pelo facto de estarem detidos durante um período muito curto. Esses menores devem igualmente ter a oportunidade de participar em atividades de lazer, incluindo atividades lúdicas e recreativas próprias da sua idade.

3. Sempre que sejam detidos, os menores não acompanhados devem ser instalados em instalações adaptadas ao alojamento de menores não acompanhados. Essas instalações devem ser dotadas de pessoal qualificado para proteger os direitos dos menores não acompanhados e dar resposta às suas necessidades.

No caso de detenção de menores não acompanhados, os Estados-Membros devem assegurar que eles são instalados separadamente dos adultos.

4. As famílias detidas devem receber alojamento separado que lhes garanta a privacidade necessária.

As famílias com menores detidas devem ser alojadas em centros de detenção adaptados às necessidades dos menores.

Artigo 16.º (Escolaridade e educação de menores)

1. Os Estados-Membros concedem aos filhos menores dos requerentes e aos requerentes menores o mesmo acesso à educação de que beneficiam os seus nacionais, em condições semelhantes, enquanto não for efetivamente executada uma medida de afastamento contrastais menores ou contra os seus pais.

São tidas em conta as necessidades específicas dos menores, especialmente para respeitar o seu direito à educação e aos cuidados de saúde. A educação dos menores deve, por regra, ser integrada com a dos nacionais dos Estados-Membros e ter a mesma qualidade. Os Estados-Membros devem envidar todos os esforços para assegurar a continuidade da educação dos menores, enquanto não for efetivamente executada uma medida de afastamento contra tais menores ou contra os seus pais.

Os Estados-Membros não podem retirar a possibilidade de continuação dos estudos secundários unicamente pelo facto do menor ter atingido a maioridade legal.

2. Os Estados-Membros devem conceder aos menores referidos no n.º 1 o acesso ao sistema de ensino logo que possível e não devem adiar a concessão desse acesso por um período superior a dois meses a contar da data de apresentação do pedido de proteção internacional, tendo em consideração os períodos de férias escolares. Os Estados-Membros devem prestar educação no âmbito do sistema de ensino regular.

No entanto, a título provisório, e por um período máximo de um mês, os Estados-Membros podem prever que o ensino seja ministrado fora do sistema de ensino regular.

Se necessário, devem ser disponibilizados cursos preparatórios, nomeadamente de línguas, destinados a facilitar o acesso e a integração dos menores no sistema de ensino regular.

3. Caso o acesso ao sistema de ensino regular não seja possível devido à situação específica do menor, o Estado-Membro em causa deve facultar outras modalidades de ensino de acordo com o seu direito interno e com a prática nacional

Artigo 24.º (Requerentes com necessidades de acolhimento especiais)

Os Estados-Membros devem ter em conta a situação específica dos requerentes com necessidades de acolhimento especiais.

Os Estados-Membros devem ter em consideração que certos requerentes, tais como os abrangidos por qualquer uma das seguintes categorias, são mais suscetíveis de apresentar necessidades de acolhimento especiais:

- a) Menores;
- b) Menores não acompanhados;
- g) Famílias monoparentais com filhos menores;
- h) Vítimas de tráfico de seres humanos;
- k) Pessoas que tenham sido sujeitas a tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, como, por exemplo, vítimas de violência com base no género, de mutilação genital feminina, de casamento infantil ou forçado, ou de violência cometida por motivos sexuais, de género, racistas ou religiosos.

Artigo 26.º (Menores)

1. Os interesses superiores da criança constituem uma consideração primordial para os Estados-Membros na transposição das disposições da presente diretiva que possivelmente afetem menores. Os Estados-Membros asseguram um nível de vida adequado ao desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social dos menores.

2. Ao avaliarem os interesses superiores da criança, os Estados-Membros devem ter especialmente em conta os seguintes fatores:

- a) As possibilidades de reagrupamento familiar;
- b) O bem-estar e o desenvolvimento social do menor, atendendo às suas origens e à necessidade de estabilidade e de continuidade dos cuidados;
- c) Os aspetos ligados à segurança e à proteção, sobretudo se existir o risco de o menor ser vítima de qualquer forma de violência ou exploração, incluindo o tráfico de seres humanos;
- d) A opinião do menor, atendendo à sua idade e maturidade.

3. Os Estados-Membros asseguram que os menores têm acesso a atividades de lazer, nomeadamente atividades lúdicas ou recreativas adequadas à sua idade, bem como a atividades ao ar livre, nas instalações

e nos centros de acolhimento a que se refere o artigo 20.º, n.º 1, alíneas a) e b), bem como a material escolar, quando necessário.

4. Os Estados-Membros asseguram que os menores que tenham sido vítimas de qualquer forma de abuso, negligência, exploração, tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ou de conflitos armados têm acesso aos serviços de reabilitação, e garantem uma assistência psicológica adequada, providenciando, se necessário, apoio qualificado.

5. Os Estados-Membros devem assegurar que os filhos menores dos requerentes ou os requerentes menores são alojados com os pais, ou com o adulto por eles responsável e com os irmãos menores solteiros, nos termos do direito ou da prática do Estado-Membro em questão, desde que seja para defender o superior interesse desses menores.

6. As pessoas que trabalham com menores, incluindo os representantes e as pessoas aptas a agir provisoriamente enquanto representantes nos termos do artigo 27.º, não devem ter antecedentes de crimes ou infrações contra menores ou de crimes ou infrações que levem dúvidas importantes sobre a respetiva capacidade para assumir um papel de responsabilidade relativamente a menores, devem receber formação inicial e contínua adequada sobre os direitos e as necessidades dos menores, nomeadamente em relação a todas as normas aplicáveis em matéria de proteção da criança, e estão sujeitas ao dever de confidencialidade previsto no direito nacional no que respeita às informações de que tomem conhecimento no exercício das suas funções.

Artigo 27.º (Menores não acompanhados)

1. Sempre que um pedido seja apresentado por uma pessoa que declare ser menor ou em relação à qual existam razões objetivas para crer que é menor, os Estados-Membros devem designar:

- a) Uma pessoa apta a agir provisoriamente enquanto representante nos termos da presente diretiva até que um representante seja nomeado;
- b) Um representante tão rapidamente quanto possível e, o mais tardar, no prazo de 15 dias úteis a contar da data em que é feito o pedido.

O representante e a pessoa apta a agir provisoriamente enquanto representante devem reunir-se com o menor não acompanhado e ter em conta os pontos de vista do menor sobre as suas necessidades.

Nos casos em que um Estado-Membro tenha concluído que um requerente que afirma ser menor de idade tem, sem margem para dúvidas, mais de 18 anos de idade, não é necessário que esse Estado-Membro designe um representante ou uma pessoa apta a agir provisoriamente enquanto representante nos termos do primeiro ou do segundo parágrafo, respetivamente.

Os Estados-Membros devem incluir nos seus planos de contingência referidos no artigo 32.º medidas a tomar para assegurar a designação de representantes e pessoas aptas a agir provisoriamente enquanto representantes, nos termos do presente artigo, nos casos em que sejam confrontados com um número desproporcionado de pedidos apresentados por menores não acompanhados.

No caso de a aplicação das medidas referidas no quarto parágrafo ser insuficiente para responder a um número desproporcionado de pedidos apresentados por menores não acompanhados, ou noutras situações excecionais, a nomeação de representantes pode ser adiada 10 dias úteis, podendo ser aumentado o número de menores não acompanhados por representante, até um máximo de 50 menores não acompanhados.

Sempre que apliquem o quinto parágrafo, os Estados-Membros em causa informam a Comissão e a Agência para o Asilo em conformidade.

As funções do representante e da pessoa apta a agir provisoriamente enquanto representante cessam sempre que as autoridades competentes, após a avaliação de idade referida no artigo 25.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2024/1348, não assumam que o requerente é menor de idade ou considerem que o requerente não é menor de idade, ou sempre que o requerente deixe de ser um menor não acompanhado.

2. Os Estados-Membros asseguram que, aquando da apresentação de um pedido de proteção internacional por um menor não acompanhado, a pessoa apta a agir provisoriamente enquanto representante seja imediatamente informada de quaisquer elementos pertinentes relativos ao menor. As pessoas cujos interesses entrem ou possam entrar em conflito com os interesses dos menores não acompanhados não devem ser designadas como pessoas aptas a agir provisoriamente enquanto representantes. Os menores não acompanhados devem ser imediatamente informados da designação de uma pessoa apta a agir provisoriamente enquanto representante.

3. Se for designada uma organização como representante ou designada como uma pessoa apta a agir provisoriamente enquanto representante, esta entidade nomeia uma pessoa singular responsável pelo cumprimento dos deveres do representante relativamente ao menor não acompanhado em conformidade com a presente diretiva.

4. O representante a que se refere o n.º 1 do presente artigo pode ser a mesma pessoa a que se refere o artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1348.

5. As autoridades competentes devem informar imediatamente:

- a) O menor não acompanhado, de que lhe foi nomeado um representante e do procedimento para apresentar uma queixa contra esse representante de maneira confidencial e segura, de uma forma adequada à idade do menor e de forma a assegurar que o menor compreende essas informações;
- b) A autoridade responsável pelas condições de acolhimento, de que foi nomeado um representante para o menor não acompanhado; e
- c) O representante, de elementos pertinentes relativos ao menor não acompanhado.

6. Só em caso de necessidade se deve proceder à mudança de representante ou pessoa apta a agir provisoriamente enquanto representante, em particular se as autoridades competentes considerarem que o representante ou a pessoa não desempenhou adequadamente as suas funções.

As organizações ou as pessoas singulares cujos interesses entrem ou possam entrar em conflito com os interesses do menor não acompanhado não devem ser designadas representantes ou pessoas aptas a agir provisoriamente enquanto representantes.

7. Os Estados-Membros devem colocar sob a responsabilidade de uma pessoa singular designada como representante ou de uma pessoa apta a agir provisoriamente enquanto representante um número proporcionado e limitado de menores não acompanhados, que, em circunstâncias normais, não deve ser superior a 30 menores não acompanhados em simultâneo, a fim de assegurar que essa pessoa seja capaz de cumprir as suas funções com eficácia.

8. Os Estados-Membros devem garantir a existência de autoridades administrativas ou judiciais ou de outras entidades encarregadas de verificar o correto desempenho das funções por parte dos representantes e das pessoas aptas a agir provisoriamente enquanto representantes, em particular consultando periodicamente os registos criminais desses representantes e pessoas designados, a fim de identificar potenciais incompatibilidades com o seu papel. Essas autoridades administrativas ou judiciais

ou outras entidades devem examinar as queixas apresentadas por menores não acompanhados contra os respectivos representantes ou pessoas designadas.

9. Os menores não acompanhados que façam um pedido de proteção internacional, desde o momento em que são autorizados a entrar no território do Estado-Membro no qual o pedido de proteção internacional tenha sido apresentado ou esteja a ser examinado até ao momento em que têm de deixar esse Estado-Membro, devem ser alojados:

- a) Junto de familiares adultos;
- b) Numa família de acolhimento;
- c) Em centros de acolhimento com instalações especiais para menores;
- d) Noutros locais de acolhimento que disponham de instalações adequadas a menores.

Os Estados-Membros podem colocar menores não acompanhados, com idade igual ou superior a 16 anos, em centros de acolhimento para requerentes adultos, desde que tal corresponda ao seu superior interesse, conforme previsto no artigo 26.º, n.º 2.

Na medida do possível, os irmãos devem ser mantidos juntos, tendo em conta o superior interesse dos menores em questão e, em especial, a sua idade e maturidade. As mudanças de local de residência dos menores não acompanhados devem ser limitadas ao mínimo.

10. Os Estados-Membros devem começar a procurar os membros da família dos menores não acompanhados logo que possível, se necessário com a ajuda de organizações internacionais ou outras organizações competentes, após a apresentação de um pedido de proteção internacional e salvaguardando o interesse superior desses menores não acompanhados. Nos casos em que a vida ou a integridade física de um menor ou dos seus parentes próximos esteja em risco, designadamente se esses parentes tiverem ficado no país de origem, é conveniente que a recolha, o tratamento e a divulgação das informações respeitantes a essas pessoas sejam realizados a título confidencial, para evitar comprometer a sua segurança.

Artigo 35.º (Transposição)

1. Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 1.º a 10.º, 12.º, 13.º, 17.º a 29.º, e 31.º a 34.º até 12 de junho de 2026¹⁴. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

2. As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou devem ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Tais disposições devem igualmente mencionar que as remissões, nas disposições legislativas, regulamentares e administrativas em vigor, para a diretiva revogada pela presente diretiva se entendem como remissões para a presente diretiva. Os Estados-Membros estabelecem o modo como deve ser feita a referência e formulada a menção.

3. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio regulado pela presente diretiva.

¹⁴ Na data em que foi elaborado este texto, ainda não era conhecido o texto do diploma ou diplomas que irão efetuar a transposição desta Diretiva.

9. Regulamento 2024/1350 (Regulamento Regime da União de Reinstalação e de Admissão por motivos humanitários)

Considerando (16)

A fim de preservar a unidade familiar, todos os familiares relativamente aos quais os Estados-Membros pretendam levar a cabo um procedimento de admissão, que sejam elegíveis e que não sejam abrangidos pelos motivos de recusa, deverão, por via de regra e na medida do possível, ser admitidos em conjunto. Se isso não for possível, os familiares não admitidos em conjunto deverão ser admitidos o mais rapidamente possível numa fase posterior. Ao determinar os parâmetros de determinada família da qual dependa um nacional de um país terceiro ou um apátrida, na aceção do presente regulamento, os Estados-Membros deverão reconhecer que os familiares mais distantes podem ser o último recurso para indivíduos que dependem exclusivamente da família no que respeita à subsistência e ao apoio psicológico e emocional.

Considerando (17)

Os Estados-Membros deverão poder escolher as pessoas relativamente às quais dão início a um procedimento de admissão, nomeadamente com base em considerações relacionadas com a composição da família. Ao realizar essas escolhas, os Estados-Membros deverão respeitar o princípio da unidade da família. Os Estados-Membros deverão poder exigir que os nacionais de países terceiros ou apátridas demonstrem a existência da relação familiar.

Artigo 5.º (Elegibilidade para admissão)

1. Para efeitos de reinstalação, os seguintes nacionais de países terceiros ou apátridas são elegíveis para admissão desde que sejam abrangidos por pelo menos uma das categorias referidas no n.º 3, alínea a):

a) Os nacionais de países terceiros que, com fundado receio de serem perseguidos em virtude da raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, tal como definido no artigo 10.º do Regulamento (UE) 2024/1347, se encontrem fora do país de que são nacionais e não possam ou, em virtude daquele receio, não queiram pedir a proteção desse país, ou os apátridas que, estando fora do país em que tinham a sua residência habitual, pelas mesmas razões, não possam ou, em virtude do referido receio, não queiram regressar a esse país; ou

b) Os nacionais de países terceiros que se encontrem fora do país da sua nacionalidade ou os apátridas que se encontrem fora do país da sua residência habitual anterior e em relação aos quais se verificou existirem motivos válidos para crer que, caso voltassem para o respetivo país de origem ou, no caso dos apátridas, para o país da anterior residência habitual, correriam o risco de sofrer ofensa grave tal como definida no artigo 15.º do Regulamento (UE) 2024/1347, e não possam ou, em virtude daquele risco, não queiram beneficiar da proteção desse país.

Considera-se que satisfazem os critérios de elegibilidade estabelecidos no presente número as pessoas cuja proteção ou assistência por parte de organismos ou agências das Nações Unidas, com exceção do ACNUR, tiver cessado por qualquer razão sem que a sua situação tenha sido definitivamente resolvida em conformidade com as resoluções aplicáveis da Assembleia Geral das Nações Unidas.

2. Para efeitos de admissão por motivos humanitários, os seguintes nacionais de países terceiros ou apátridas são elegíveis para admissão desde que, pelo menos com base numa avaliação inicial, sejam abrangidos por pelo menos uma das categorias referidas no n.º 3:

a) Os nacionais de países terceiros que, com fundado receio de serem perseguidos em virtude da raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a um determinado grupo social, tal como definido no artigo 10.º do Regulamento (UE) 2024/1347, se encontrem fora do país de que são nacionais e não possam ou, em virtude daquele receio, não queiram pedir a proteção desse país, ou os apátridas que, estando fora do país em que tinham a sua residência habitual, pelas mesmas razões, não possam ou, em virtude do referido receio, a ele não queiram regressar; ou

b) Os nacionais de países terceiros que se encontrem fora do país da sua nacionalidade ou os apátridas que se encontrem fora do país da residência habitual anterior e em relação aos quais se verificou existirem motivos válidos para crer que, caso voltassem para o respetivo país de origem ou, no caso dos apátridas, de anterior residência habitual, correriam o risco de sofrer ofensa grave tal como definida no artigo 15.º do Regulamento (UE) 2024/1347, e não possam ou, em virtude daquele risco, não queiram beneficiar da proteção desse país.

Considera-se que satisfazem os critérios de elegibilidade estabelecidos no presente número as pessoas cuja proteção ou assistência por parte de organismos ou agências das Nações Unidas, com exceção do ACNUR, tiver cessado por qualquer razão sem que a sua situação tenha sido definitivamente resolvida em conformidade com as resoluções aplicáveis da Assembleia Geral das Nações Unidas.

3. São elegíveis para admissão nos termos do presente artigo os nacionais de países terceiros ou os apátridas abrangidos, pelo menos, por uma das seguintes categorias:

a) Pessoas vulneráveis, nomeadamente:

- mulheres e raparigas em risco,
- menores, incluindo menores não acompanhados,
- sobreviventes de violência ou tortura, inclusive por razões relacionadas com o género ou a orientação sexual,
- pessoas com necessidade de proteção jurídica e/ou física, nomeadamente no que respeita à proteção contra a repulsão,
- pessoas com necessidade de cuidados médicos, nomeadamente se os cuidados de carácter vital não estiverem disponíveis no país para o qual tenham sido deslocados à força,
- pessoas com deficiência,
- pessoas em relação às quais não é previsível uma solução alternativa duradoura, em especial aquelas que se encontrem numa situação em que a condição de refugiado se prolonga;

No caso de admissão por motivos humanitários, os familiares, tal como são referidos no n.º 4, de nacionais de países terceiros ou de apátridas que residam legalmente num Estado-Membro ou de cidadãos da União.

4. A fim de assegurar a unidade da família, são também elegíveis para admissão os seguintes familiares de nacionais de países terceiros ou de apátridas a admitir:

a) O cônjuge ou companheiro numa relação duradoura, desde que o direito ou a prática em vigor no Estado-Membro em causa equipare, no âmbito do seu direito aplicável a nacionais de países terceiros ou a apátridas, a situação dos casais não casados à dos casais casados;

b) Os filhos menores, desde que sejam solteiros e independentemente de terem nascido dentro do casamento ou fora dele ou de terem sido adotados ou reconhecidos, nos termos do direito nacional;

c) O pai, a mãe ou outro adulto responsável pelo menor solteiro, por força do direito ou da prática em vigor no Estado-Membro em causa;

d) Os irmãos e irmãs;

e) Os nacionais de países terceiros ou apátridas que estejam em situação de dependência da ajuda de um filho, progenitor ou outro familiar, por motivo de uma gravidez, nascimento de um filho, de doença mental ou física grave, de deficiência grave ou de velhice, desde que os laços familiares já existissem no país de origem, que o filho, o progenitor ou outro familiar tenha capacidade para cuidar da pessoa dependente e que os interessados manifestem a sua intenção por escrito.

Na aplicação do presente número, os Estados-Membros devem tomar em consideração o interesse superior do menor. Quando o nacional de país terceiro ou o apátrida for um menor casado, mas não acompanhado pelo seu cônjuge, pode considerar-se que o interesse superior do menor reside na família de origem do menor.

Artigo 5.º

3. São elegíveis para admissão nos termos do presente artigo os nacionais de países terceiros ou os apátridas abrangidos, pelo menos, por uma das seguintes categorias:

a) Pessoas vulneráveis, nomeadamente:

- i) mulheres e raparigas em risco,
- ii) menores, incluindo menores não acompanhados,
- iii) sobreviventes de violência ou tortura, inclusive por razões relacionadas com o género ou a orientação sexual,
- iv) pessoas com necessidade de proteção jurídica e/ou física, nomeadamente no que respeita à proteção contra a repulsão,
- v) pessoas com necessidade de cuidados médicos, nomeadamente se os cuidados de caráter vital não estiverem disponíveis no país para o qual tenham sido deslocados à força,
- vi) pessoas com deficiência,
- vii) pessoas em relação às quais não é previsível uma solução alternativa duradoura, em especial aquelas que se encontrem numa situação em que a condição de refugiado se prolonga;

b) No caso de admissão por motivos humanitários, os familiares, tal como são referidos no n.º 4, de nacionais de países terceiros ou de apátridas que residam legalmente num Estado-Membro ou de cidadãos da União.

4. A fim de assegurar a unidade da família, são também elegíveis para admissão os seguintes familiares de nacionais de países terceiros ou de apátridas a admitir:

a) O cônjuge ou companheiro numa relação duradoura, desde que o direito ou a prática em vigor no Estado-Membro em causa equipare, no âmbito do seu direito aplicável a nacionais de países terceiros ou a apátridas, a situação dos casais não casados à dos casais casados;

b) Os filhos menores, desde que sejam solteiros e independentemente de terem nascido dentro do casamento ou fora dele ou de terem sido adotados ou reconhecidos, nos termos do direito nacional;

c) O pai, a mãe ou outro adulto responsável pelo menor solteiro, por força do direito ou da prática em vigor no Estado-Membro em causa;

d) Os irmãos e irmãs;

e) Os nacionais de países terceiros ou apátridas que estejam em situação de dependência da ajuda de um filho, progenitor ou outro familiar, por motivo de uma gravidez, nascimento de um filho, de doença mental ou física grave, de deficiência grave ou de velhice, desde que os laços familiares já existissem no país de origem, que o filho, o progenitor ou outro familiar tenha capacidade para cuidar da pessoa dependente e que os interessados manifestem a sua intenção por escrito.

Na aplicação do presente número, os Estados-Membros devem tomar em consideração o interesse superior do menor. Quando o nacional de país terceiro ou o apátrida for um menor casado, mas não acompanhado pelo seu cônjuge, pode considerar-se que o interesse superior do menor reside na família de origem do menor.

Em suma, na parte relativa aos direitos das crianças migrantes e crianças migrantes não acompanhadas, os diversos instrumentos que constituem o Pacto para as Migrações e Asilo apresentam as seguintes orientações:

a) Estabelecem garantias e direitos mais consistentes relativamente às crianças, incluindo as crianças não acompanhadas, designadamente:

i) O Interesse superior da criança constitui um princípio orientador a ter em conta em todas as fases do procedimento, devendo ser efetuada uma avaliação desse superior interesse em conformidade com as disposições pertinentes da Diretiva Condições de Acolhimento;

ii) A possibilidade de as crianças terem uma entrevista pessoal (sobre a admissibilidade e/ou o mérito do pedido de asilo) se for do seu superior interesse e se a entrevista for realizada de forma adequada;

b) As crianças não acompanhadas devem ser assistidas e representadas por um representante temporário para ajudar no registo, apresentação, recolha de impressões digitais e todas as diligências processuais necessárias no processo de identificação e procedimentos posteriores;

c) Esse representante deve ser nomeado, o mais tardar, no prazo de quinze dias úteis, a contar da data de apresentação do pedido de asilo;

d) O número de crianças não acompanhadas por representante não pode ser superior a trinta ou, no máximo, cinquenta no caso de se verificar um número desproporcionado de pedidos apresentados por crianças não acompanhadas;

e) Deve ser reforçado o direito das crianças não acompanhadas quanto à prestação de informações, de forma adaptada à sua idade e maturidade, bem como em relação aos requisitos aplicáveis aos representantes ou tutores;

f) A avaliação da idade deve ser realizada através de uma avaliação multidisciplinar, incluindo uma avaliação psicossocial, sendo o exame médico para este efeito realizado apenas como medida de último recurso;

g) A decisão negativa quanto ao mérito de um pedido de asilo não tem efeito suspensivo automático exceto se o requerente for uma criança não acompanhada.

De igual modo, no que respeita aos procedimentos de fronteira, deve ser dada prioridade aos pedidos de grupos vulneráveis, como as crianças não acompanhadas, as grávidas e as famílias com crianças pequenas. Numa situação de instrumentalização em que o procedimento na fronteira pode ser aplicado a todos os requerentes, os menores com menos de 12 anos, os membros da família e as pessoas com necessidades processuais ou de acolhimento especiais serão excluídos do procedimento na fronteira desde o início ou, se tal procedimento já tiver sido iniciado, deve deixar de lhes ser aplicável logo que uma avaliação individual conclua que os seus pedidos provavelmente estão bem fundamentados.

Também as pessoas que necessitam de proteção beneficiarão de procedimentos de asilo e de reinstalação mais rápidos e, para além do mais, as categorias vulneráveis, onde se incluem as crianças não acompanhadas, beneficiarão do facto de serem identificadas o mais depressa possível, diminuindo assim o risco de serem exploradas ou vítimas de tráfico.

Para o efeito, os controlos de saúde e de vulnerabilidade, que são obrigatórios, assegurarão a rápida identificação das pessoas que necessitam de cuidados imediatos, bem como das crianças e das pessoas vulneráveis, os quais devem garantir que beneficiam das regras que os protegem o mais rapidamente possível e que recebem o apoio necessário,

Finalmente, não se deve recorrer à detenção se esta puser em risco a saúde física e mental dos requerentes e, regra geral, as crianças não devem ser detidas, beneficiando de uma maior proteção, incluindo um acesso mais rápido à educação e a representantes designados para as crianças não acompanhadas, beneficiando os requerentes de asilo, incluindo as crianças de um nível de vida adequado em todos os Estados-Membros, juntamente com salvaguardas e garantias mais rápidas e reforçadas e acesso ao trabalho e à educação.

Deste modo, a aplicação do Pacto para as Migrações e Asilo implicam um conjunto de desafios na sua aplicação por parte de todos os Estados-Membros, designadamente:

a) A efetiva consideração das crianças migrantes e das crianças migrantes não acompanhadas como sujeitos de direitos especialmente vulneráveis;

b) Na aplicação dos diversos instrumentos, os Estados-Membros deverão observar sempre o pleno respeito pelo superior interesse das crianças envolvidas, em especial quando estejam em causa momentos especialmente invasivos, restritivos ou limitativos da sua personalidade (*e.g.* procedimento de triagem, entrevistas, exames médicos para determinação da idade, recolha de dados biométricos, etc);

c) Em regra, as crianças não deverão ser sujeitas a detenção, mas sim colocadas em estabelecimentos adequados e respeitando a unidade familiar, estando separadas de adultos que não sejam seus familiares;

d) Os Estados-Membros devem designar representante sempre que esteja em causa uma criança não acompanhada, a quem caberá assegurar o seu superior interesse e representá-la, assisti-la ou agir em seu nome, designação essa que deverá ocorrer na fase inicial de todo o procedimento (a figura do tutor);

e) Constitui corolário do superior interesse da criança a garantia de que a mesma seja ouvida e participe no processo, de acordo com a sua idade e maturidade;

f) Os Estados-Membros devem assegurar que todos os profissionais que interagem com crianças nos procedimentos de triagem, asilo e migração dispõem de formação adequada para garantir o superior interesse da criança;

g) Os Estados-Membros deverão, igualmente, ter em conta as necessidades específicas das crianças as quais deverão, em especial, beneficiar dos mesmos direitos à educação e a cuidados de saúde semelhantes aos nacionais daqueles Estados-Membros¹⁵;

h) Com vista a evitar que as crianças e jovens não acompanhados sejam vítimas de redes de tráfico para exploração sexual, escravatura ou adoção internacional, deve existir uma efetiva articulação entre o sistema de promoção e proteção e o sistema migratório¹⁶, atribuindo aos tribunais a competência exclusiva para decidir as medidas de proteção uma vez que a representação daquelas crianças não está assegurada por quem poderia dar o consentimento para medida por parte das comissões de proteção de crianças e jovens em perigo.

¹⁵ Deste modo, não são admissíveis entendimentos da Administração Pública que dificultem este acesso à educação e cuidados de saúde quando baseados na falta de documentação ou outros elementos necessários para garantir a inscrição num estabelecimento escolar ou de saúde (no mesmo sentido, GIL, Ana Rita, “O país em que a Administração queria ser o legislador”, Diário de Notícias de 21 de abril de 2026).

¹⁶ Pressupõe a integração das crianças migrantes, seja qual for o seu estatuto migratório, no sistema de promoção e proteção em Portugal. Esta opção é a que melhor traduz o princípio da não discriminação assegurando às crianças migrantes o mesmo quadro de proteção das crianças que residam ou se encontrem no território nacional e a prevalência do seu superior interesse. Contudo, exige:

a) A articulação entre os processos de promoção e proteção e os processos de regularização migratória a qual nem sempre é fluida ou eficaz;

b) A eliminação dos efeitos decorrentes da ausência de especialização técnica em direito migratório no âmbito do sistema de promoção e proteção;

c) A erradicação da insuficiente especialização em matéria de promoção e proteção pelos serviços e profissionais dos serviços de migração.

III – O superior interesse da criança e a questão da detenção

Tratando-se de crianças, especialmente carecidas de proteção, todas as decisões que lhes digam respeito, encontram-se subordinadas à necessidade de considerar o seu superior interesse como critério essencial daquelas decisões^{17 18 19}.

Assim, em primeiro lugar, a detenção de crianças ou jovens não acompanhadas devem ocorrer unicamente em circunstâncias excepcionais, devendo ser envidados todos os esforços necessários para libertá-los logo que possível²⁰.

Preferencialmente, devem ser colocados numa família de acolhimento ou em centros de acolhimento com instalações especiais para crianças ou que disponham de instalações adequadas a crianças²¹, devendo a instalação temporária de crianças e jovens não acompanhadas obedecer a condições especiais^{22 23}.

Deste modo, devem ser abolidas as medidas detentivas de crianças migrantes não acompanhadas e, muito em especial, a sua inclusão em centros destinados a adultos, onde podem ser expostas a violência física ou a abusos sexuais²⁴.

Nenhuma criança poderá ser sujeita a tortura ou tratamentos degradantes²⁵ e, em especial, a criança privada de liberdade deve ser tratada com humanidade e o respeito devido à dignidade da pessoa humana e de forma consentânea com as necessidades inerentes à sua idade, devendo ser separada dos adultos a menos que o seu superior interesse determine o contrário.

¹⁷ Artigo 3.º da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 20 de novembro de 1989 (assinada em Nova Iorque em 26 de janeiro de 1990 e aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90, de 12 de setembro).

¹⁸ Também expressando e desenvolvendo esta ideia, GIL, Ana Rita, “As soluções da União Europeia para a proteção dos deslocados da Guerra da Ucrânia num contexto de «múltiplas crises de refugiados»” (disponível em https://www.researchgate.net/publication/373609176_Protecao_internacional_revisitada_as_solucoes_da_Uniao_Europeia_para_a_crise_de_refugiados_da_Guerra_da_Ucrania) [consultado em 15/05/2026].

¹⁹ Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2013, sobre a situação dos menores não acompanhados na União Europeia.

²⁰ Cfr. artigo 11.º, n.º 3 da Lei do Asilo.

²¹ Cfr. artigo 35.º-B, n.º 6 da Lei do Asilo.

²² Cfr. artigo 26.º, n.º 2 da Lei do Asilo.

²³ Merece também especial destaque e consulta o documento elaborado sobre as Orientações em matéria de condições de acolhimento de crianças não acompanhadas (disponível em <https://euaa.europa.eu/pt-pt/publications/orientacoes-em-materia-de-condicoes-de-acolhimento-de-criancas-nao-acompanhadas>) [consultado em 15/05/2026].

²⁴ Na decisão proferida em 21 de julho de 2022 no âmbito do processo *Darboe e Camara vs Italia* (proc. n.º 5797/17), respeitante a duas crianças não acompanhadas, detidas durante alguns meses com outras crianças num centro de detenção de adultos, sobrelotado e sem dispor de sistema de aquecimento, obrigando-as a dormir com adultos desconhecidos, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou ter havido violação dos direitos fundamentais dessas crianças e condenou a Itália; no mesmo sentido, GIL, Ana Rita, “O papel dos Tribunais Judiciais na proteção das crianças migrantes - exigências decorrentes do Direito Internacional e Europeu”, *Revista Julgar*, n.º 37, janeiro-abril 2019, p. 131.

²⁵ Cfr. artigo 37.º da Convenção dos Direitos da Criança.

Essas instalações devem dispor de espaços ao ar livre²⁶, onde as crianças tenham acesso a espaços de lazer e de descanso, dotados de materiais lúdicos adequados à sua idade, sendo-lhes possibilitado o acesso à educação, em função da sua permanência²⁷.

Também não é admissível a detenção de uma criança ou jovem não acompanhado para efeitos de afastamento coercivo, por violação do regime legal de entrada e permanência de estrangeiros já que a lei possibilita a regularização das crianças que dão entrada no país em situação irregular, sendo emitida uma autorização de residência temporária com dispensa de visto para obtenção de autorização de residência temporária²⁸.

Quando admitido para instrução do pedido de asilo e durante o período de proteção temporária, a criança não acompanhada não pode aguardar a instrução do processo em centro de instalação temporária, devendo ser preferencialmente colocada junto de familiares adultos, família de acolhimento, centro de acolhimento ou outro local que disponha de condições adequadas ou mesmo junto da pessoa que dela cuidou durante o processo migratório²⁹, neste caso mediante uma avaliação particular da situação.

Deste modo, os artigos 79.º, n.º 10 da Lei do Asilo e 31.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, estão em manifesta contradição com os regulamentos e diretiva que integram o Pacto em Matéria de Migrações e Asilo já que consideram a possibilidade das crianças não acompanhadas poderem ser colocadas em centro de acolhimento de adultos quando isso seja do seu interesse ou a possibilidade de detenção de crianças migrantes ou crianças migrantes não acompanhadas quando essa circunstância deve ser entendida como *ultima ratio*.

Sobre esta questão, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos já foi chamado a pronunciar-se, tendo sido muito crítico em relação às condições de detenção de crianças migrantes em centros de detenção temporária, designadamente:

a) Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 12 de outubro de 2006, proc. 13178/03, Mubilanzila Mayeka e Kamiki Mitunga vs Bélgica (a detenção de criança num centro fechado destinado às mesmas condições que os adultos não respeitou a extrema vulnerabilidade da criança);

b) Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 5 de abril de 2011, proc. 86897/08, Rahimi vs Grécia (sobre as condições de detenção de crianças migrantes);

c) Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 21 de janeiro de 2011, proc. 30696/09, MSS vs Bélgica e Grécia (sobre as condições de segurança dos requerentes de asilo);

²⁶ Cfr. artigo 35.º-B, n.º 9 da Lei do Asilo.

²⁷ Embora a disposição normativa se refira às crianças acompanhadas, por maioria de razão, não vemos motivo para que não se aplique igualmente àquelas que não estão acompanhadas (artigo 146.º-A, n.º 7 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterado pela Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho).

²⁸ Cfr. artigos 122.º, n.º 1, alínea e) e 123.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, ambos da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterados pelo Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de janeiro.

²⁹ Cfr. artigo 18.º, n.º 2 da Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto.

d) Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 10 de julho de 2014, proc. 52701/09, *Mugenzi vs França* (sobre o reagrupamento familiar de crianças migrantes);

e) Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 21 de julho de 2022, proc. 5797/17, *Darboe e Camara vs Itália* (sobre condições de detenção de crianças não acompanhadas)

f) Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 22 de outubro de 2024, proc. 1766/23, *JB e outros vs Malta* (sobre o tratamento humano e degradante a crianças não acompanhadas e condições de detenção).

IV – Nomeação de representante ou tutor

Os Estados-Membros devem ainda providenciar pela representação da criança, assegurada preferencialmente por advogado ou jurista, incumbência que tem sido assumida por juristas do Conselho Português para os Refugiados (CPR)³⁰.

Essa competência tem sido assumida pelo Conselho Português para os Refugiados, enquanto representante legal de crianças não acompanhadas, prover às suas necessidades de alojamento, alimentação, assistência e aconselhamento psicossocial, organização de um projeto de vida, encaminhamento e inscrição no Serviço Nacional de Saúde, frequência de aulas de língua portuguesa, acesso ao sistema de ensino ou formação profissional, bem como assegurar que as suas opiniões são tidas em consideração, em função da sua idade e maturidade.

O Regulamento 2024/1348 exige expressamente a nomeação de representante, no prazo de quinze dias, a partir do momento em que a criança não acompanhada é identificada como tal (artigo 23.º, n.ºs 2 e 10).

Em casos excecionais, esse prazo pode ser alargado por mais dez dias, desde que existam motivos justificados e documentados (artigos 23.º, n.º 2 do Regulamento 2024/1351, 27.º, n.º 1 da Diretiva 2024/1348 e 33.º do Regulamento 2024/1347).

Durante as etapas iniciais do processo, os Estados-Membros devem ainda designar um representante provisório (tutor) (artigos 23.º, n.º 10 do Regulamento 2024/1348, 23.º, n.º 1, alínea *a*) do Regulamento 2024/1351 e 27.º, n.º 1, alínea *a*) da Diretiva 2024/1348).

Sobre o perfil do representante ou tutor, são exigidos os seguintes requisitos:

a) O representante ou tutor deve gozar de independência, imparcialidade e integridade, não sendo considerados idóneos ou imparciais técnicos ou profissionais relacionados com respostas de acolhimento ou envolvidos na decisão sobre pedidos de regularização

³⁰ Cfr. artigos 79.º, n.º 1 da Lei do Asilo, 58.º, n.º 1, alínea *a*) e 103.º, ambos da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo e 18.º do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

migratória, devendo ainda não possuir registo criminal de ilícitos cometidos contra crianças;

b) Devem possuir formação e capacitação técnica, bem como conhecimentos relacionados com o sistema de promoção e proteção e o sistema migratório;

c) Cada representante não poderá ter mais do que um determinado número de casos para acompanhamento e representação, sendo referido o limite de trinta casos e, em casos excecionais, não ultrapassando os cinquenta casos;

d) A criança ou jovem não acompanhado representado deve poder apresentar reclamação contra os atos do representante e este deve ser supervisionado pelas autoridades administrativas e judiciais, de forma regular e periódica;

e) O representante deve poder exercer a representação sem limites em especial na aferição da idade da criança e de outros procedimentos médicos que lhe digam respeito.

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) veio divulgar um documento sobre o Projeto GuardianXChange³¹ o qual define questões sobre o enquadramento jurídico, a capacitação técnica, os mecanismos de supervisão, a abordagem centrada no superior interesse da criança e a informação acessível às crianças sobre os seus direitos no qual fazem algumas propostas sobre a consagração desta figura à luz do ordenamento jurídico nacional.

O Grupo de Trabalho com a missão de preparar, coordenar e assegurar a execução do Plano Nacional de Implementação do Pacto em Matéria de Migração e Asilo (Despacho n.º 11856-A/2024 do Gabinete do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Gabinete do Ministério da Administração Interna e do Gabinete do Ministério da Justiça, publicado no Diário da República II.ª série n.º 194 de 7 de maio de 2024) considerou esses elementos na proposta apresentada ao Governo sobre a designação ou nomeação de representante ou tutor às crianças e jovens não acompanhados³².

V – Processos relativos a crianças e jovens não acompanhados

Cabe ao Ministério Público representar as crianças e jovens em perigo, propondo ações, requerendo providências tutelares cíveis e usando os meios judiciais necessários à promoção e defesa dos seus direitos e à sua proteção, incluindo a promoção dos procedimentos de naturalização (artigos 4.º, n.º 1, alínea *i*) do Estatuto do Ministério Público, 72.º, n.º 3 da Lei de

³¹ Disponível em:

<https://portugal.iom.int/pt-pt/guardian-x-change-reforcar-os-sistemas-de-tutela/guardianship-na-ue-atraves-do-desenvolvimento-de-capacidades-da-troca-de-conhecimentos-e-da-aprendizagem-mutua> (consultado em 15/05/2026).

³² Uma possível solução pode ser a criação da figura do gestor de processos especializados, autónomo da segurança social, com mandato especificamente orientado para o acompanhamento e representação das crianças não acompanhadas, integrando a figura na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, 17.º do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, e 6.º, n.º 3 da Lei da Nacionalidade³³).

A instauração e a eventual aplicação, em benefício da criança não acompanhada, de uma medida de proteção urgente e cautelar pelos tribunais portugueses é justificada, nomeadamente, pela circunstância dos pais estarem, de facto, impedidos de exercerem as responsabilidades parentais (artigo 1921.º, n.ºs 1 e 2 do Código Civil), encontrando-se desacompanhada de qualquer familiar ou adulto que os represente, situação que as pode colocar numa situação de extrema vulnerabilidade, a exposição a perigos de ordem física ou psicológica, a situação de exploração sexual ou a integração em redes de tráfico.

O tribunal nomeia um representante legal à criança ou jovem que passará a exercer as responsabilidades parentais no âmbito do processo e deverá providenciar pela obtenção dos elementos que lhe permitam garantir a assistência escolar e de saúde, dando conhecimento à casa de acolhimento especializada (se for o caso), à equipa multidisciplinar de apoio aos tribunais e à autoridade central (Direção-Geral de Administração da Justiça)³⁴ para que exerça as competências atribuídas pelos artigos 30.º, n.º 2, 31.º, alínea c) e 36.º da Convenção da Haia de 1996 (localização de familiares noutro país) ou acionar os mecanismos de cooperação europeia previstos no artigo 77.º do Regulamento Bruxelas II *ter*.

O tribunal deve também dar conhecimento à AIMA IP e pode igualmente recorrer ao juiz de ligação da Rede Internacional de Juizes da Haia (RIJH) e/ou ao Ponto de Contacto da Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial (RJECC) com vista a facilitar a troca de informações necessárias à aplicação dos referidos instrumentos internacionais, solicitando ainda ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM) que disponibilize intérpretes que estejam presentes nos atos em que a criança ou jovem seja ouvida.

³³ Aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 25/94, de 19 de agosto, Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, Lei Orgânica n.º 1/2004, de 15 de janeiro, Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, Lei n.º 43/2013, de 3 de abril, Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho, Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho, Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho, Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, e Lei Orgânica n.º 1/2024, de 5 de março.

³⁴ Por Despacho da Ministra da Justiça de 3 de janeiro de 2024, a partir do dia 1 de março de 2024, as funções da Autoridade Central para a Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças, adotada na Haia a 25 de outubro de 1980 e para a Convenção relativa à Competência, à Lei Aplicável, ao Reconhecimento, à Execução e à Cooperação em Matéria de Responsabilidade Parental e Medidas de Proteção das Crianças, adotada na Haia em 19 de outubro de 1996, bem como para o Regulamento (UE) 2019/1111, do Conselho, de 25 de junho de 2019, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e ao rapto internacional de crianças (Regulamento Bruxelas II *ter*), passaram a ser assumidas pela Direção-Geral de Administração da Justiça (através da Divisão de Cooperação Internacional) (artigo 5.º, alínea c) do Despacho n.º 737/2022, de 18 de janeiro, alterado pelo Despacho n.º 2606/2024, de 13 de março, que aprova a Estrutura Orgânica da Direção-Geral de Administração da Justiça).

Através dos Avisos n.º 53/2026/1 e 54/2026/1, ambos de 8 de maio, a República Portuguesa veio informar ter modificado a sua autoridade central relativamente à Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças, adotada na Haia, a 25 de outubro de 1980 e à Convenção Relativa à Competência, à Lei Aplicável, ao Reconhecimento, à Execução e à Cooperação em Matéria de Responsabilidade Parental e de Medidas de Proteção das Crianças, adotada na Haia, em 19 de outubro de 1996.

Assim, sendo o objetivo da intervenção relativamente às crianças não acompanhadas acolher e integrar, a par da decisão do processo migratório, correm em paralelo dois processos³⁵, cuja articulação se revela particularmente necessária e conveniente:

a) O processo judicial de promoção e proteção que corre nos Juízos de Família e Menores ou Juízos Locais Cíveis ou de Competência Genérica territorialmente competentes³⁶;

b) O processo administrativo, a cargo da Agência para a Integração, Migrações e Asilo IP (AIMA IP)³⁷, sendo a intervenção do tribunal requerida incidentalmente neste processo apenas para a nomeação de um curador *ad litem* (representante legal) que assegure o cumprimento de todos os direitos da criança não acompanhada.

Deste modo, o artigo 78.º, n.º 13 da Lei do Asilo está em manifesta contradição com a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo ao atribuir a representação e tramitação dos processos junto das comissões de proteção de crianças e jovens relativamente às crianças não acompanhadas já que não se verificam os pressupostos da sua intervenção, designadamente o consentimento dos pais ou representantes legais (artigo 9.º, n.º 1 da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo).

As crianças e jovens migrantes não acompanhadas são, por via de regra, provenientes de Estados onde as figuras da autoridade inculcam receio ou desconfiança pelo que o procedimento de audição deve procurar ultrapassar estes receios, sendo realizado com os cuidados necessários a evitar situações de desconforto ou de revitimização, sendo importante a intervenção de uma abordagem multidisciplinar e a realização da audição em ambiente adequado e securizante.

Caso se suscitem dúvidas quanto à idade da criança ou do jovem não acompanhado, designadamente pela existência de divergências entre a documentação disponível e as declarações da criança, este deve presumir-se como menor de idade, podendo ser realizados exames biológicos adequados com vista a determinar a sua idade biológica, a cargo do Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses (INMLCF).

Com efeito, a maioria das crianças e jovens não acompanhados não é portadora de documentos de identificação, situando-se a sua idade predominantemente na faixa etária dos 15 aos 17 anos, exigindo uma tarefa algo difícil de identificação através dos exames biométricos.

Trata-se ainda de crianças que apresentam uma enorme diversidade de níveis de escolaridade e, muitos deles não dominam a língua portuguesa, pelo que os aspetos relacionados com a educação devem ser especialmente considerados no projeto de vida, quer se restrinja ao

³⁵ Com abundantes desenvolvimentos sobre o acolhimento de crianças não acompanhadas, ALVOEIRO, Luísa Oliveira, “Notas sobre o acolhimento de menores não acompanhados: o caso grego e o modo de integração dos refugiados da guerra da Ucrânia”, *Revista Julgar*, n.º 49, janeiro-abril 2023, pp. 157-180.

³⁶ Este caso refere-se aos municípios que não estejam abrangidos pela competência de um juízo especializado de família e menores, cabendo essa competência a um juízo local cível ou, na sua falta, a um juízo de competência genérica.

³⁷ Cujas competências e atribuições neste domínio estão agora definidas no artigo 3.º, n.º 2, alíneas m), n) e o) do Anexo ao Decreto-Lei 41/2023, de 2 de junho, que aprovou a orgânica da Agência para a Integração, Migrações e Asilo IP.

acolhimento em casa especializada, quer venha a ser determinada uma medida de apoio para autonomia de vida.

VI – Competência internacional dos tribunais portugueses e normas de conflitos

Os tribunais portugueses são internacionalmente competentes para decretar as medidas relativas ao suprimento da falta de exercício das responsabilidades parentais por impossibilidade dos progenitores mediante uma medida provisória que confirme ou determine o acolhimento dessas crianças, bem como da medida de proteção definitiva que se lhe seguir (artigos 2.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo e 5.º da Convenção relativa à Competência, à Lei Aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de responsabilidade parental e de medidas de proteção de criança, celebrada na Haia em 19 de outubro de 1996³⁸ ³⁹).

Contudo, esta competência internacional aplica-se às crianças não acompanhadas procedentes de Estados não Contratantes da Convenção da Haia de 1996, competência que se estende às medidas definitivas quando se verificarem os requisitos de alteração da residência habitual ou seja possível fazer atuar os mecanismos de transferência de jurisdição ou de competência, solução que se afigura mais vantajosa para o superior interesse da criança face ao critério da proximidade (artigos 5.º, 8.º e 9.º da Convenção da Haia de 1996).

No âmbito da União Europeia, com exceção da Dinamarca, a Convenção da Haia de 1996 aplica-se, nalguns aspetos, às mesmas questões que são aplicadas pelo Regulamento (UE) 2019/1111⁴⁰, ou seja, à resolução de litígios emergentes de situações familiares transnacionais.

A Convenção da Haia de 1996 regula a competência, a lei aplicável, o reconhecimento, a execução e a cooperação no âmbito das responsabilidades parentais e medidas protetoras das crianças enquanto que o Regulamento Bruxelas II *ter* regula a competência, reconhecimento, execução e cooperação em matérias de divórcio, separação de pessoas e bens, anulação do casamento, responsabilidades parentais e medidas de proteção de crianças, não regulando a lei aplicável a nenhuma destas situações.

Portugal está vinculado a estes dois instrumentos internacionais pelo que, no caso concreto, importa determinar qual deles se aplica ou tem prevalência perante determinados casos concretos.

³⁸ Aprovada pelo Decreto n.º 52/2008, de 13 de novembro.

³⁹ No âmbito do 7.º Encontro da Comissão Especial sobre a Aplicação das Convenções da Haia de 1980 e de 1996, realizado em outubro de 2017, foi aprovado o Documento Preliminar n.º 7, o qual dispõe especificamente sobre a aplicação prática desta última convenção às crianças e jovens não acompanhados (disponível em:

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://assets.hcch.net/docs/64150323-9f1a-4f32-83a8-81558ea75e60.pdf>) [consultado em 15/05/2026].

⁴⁰ Regulamento (UE) 2019/1111 do Conselho de 25 de junho de 2019 relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e ao rapto internacional de crianças (reformulação) (também designado por Regulamento Bruxelas II *ter*).

Assim, considerando que as regras de competência internacional contidas no Regulamento Bruxelas II *ter* são parcialmente inspiradas na Convenção da Haia de 1996, convém examinar conjuntamente estes instrumentos.

Mesmo que não tenham o mesmo conteúdo nalgumas disposições sobre competência judiciária ou em nalgumas disposições sobre competência judiciária ou em matéria de reconhecimento de decisões, não se vislumbram especiais possibilidades de efetivo conflito entre os dois sistemas de normas porquanto estas instituíram um sistema coerente de cláusulas de desconexão.

Em primeiro lugar, a Convenção da Haia de 1996 aplica-se em questões não previstas no Regulamento Bruxelas II *ter*, ou seja, na determinação da lei aplicável às responsabilidades parentais e às medidas de proteção de bens e da pessoa da criança.

Em segundo lugar, o Regulamento Bruxelas II *ter* aplica-se nas questões ou matérias não contempladas pela Convenção da Haia de 1996, como o divórcio, separação e anulação do casamento.

Nas relações entre os Estados-Membros em que sejam aplicáveis ambos os instrumentos, as regras de reconhecimento e execução do Regulamento Bruxelas II *ter* prevalecem sempre sobre as regras da Convenção da Haia de 1996, solução que parece visar a fácil circulação de decisões judiciais no espaço europeu, assente no princípio da confiança mútua (artigo 97.º do Regulamento Bruxelas II *ter*).

Prevê-se igualmente que as regras do Regulamento Bruxelas II *ter* prevalecem sobre as da Convenção da Haia de 1996 quando a criança resida habitualmente num Estado-Membro da União Europeia vinculado àquele regulamento (artigo 97.º, n.º 1, alínea a)).

Contudo, esta prevalência não prejudica (artigo 97.º, n.º 2):

- a) A possibilidade de as partes, por acordo, conferirem competência a um tribunal de um Estado terceiro, nos termos do artigo 10.º da Convenção da Haia de 1996;
- b) A possibilidade de transferência de competência para um tribunal de um Estado terceiro que seja contratante, nos termos dos artigos 8.º e 9.º da Convenção da Haia de 1996;
- c) A aplicação da regra de litispendência da Convenção da Haia de 1996 (artigo 13.º) quando o tribunal primeiramente demandado seja o de um Estado Contratante terceiro;
- d) Nas relações com Estados terceiros contratantes da Convenção da Haia de 1996, se a criança não tiver a sua residência habitual num Estado-Membro, então, em princípio, aplicar-se-ão as regras da Convenção em detrimento do Regulamento.

Em princípio, no que diga respeito às questões relativas às crianças e jovens não acompanhadas, os tribunais portugueses aplicam a lei do foro, ou seja, a lei portuguesa, sem prejuízo das circunstâncias que possam determinar a aplicação da lei do Estado da residência habitual e

tendo-se em conta que estas disposições são aplicáveis ainda que a lei aplicável for a de um Estado não Contratante (artigos 15.º a 20.º da Convenção da Haia de 1996).

As autoridades judiciárias podem (e devem) contactar com as autoridades centrais ou com as redes de cooperação judiciária sempre que estas possam operar nos Estados onde se verifique alguma conexão jurídica com a criança ou jovem não acompanhada.

Merecem especial destaque a Rede Internacional de Juizes da Haia, especialmente vocacionada para a atuação no âmbito das Convenções da Haia de 1980⁴¹ e de 1996⁴², e do Ponto de Contacto da Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial, a qual atua no âmbito do Regulamento Bruxelas II *ter*⁴³.

Esta intervenção das redes de cooperação judiciária pode ser particularmente útil quando se mostre necessário obter informações sobre a viabilidade de transferência de competências ou de jurisdição, nos termos previstos nos artigos 8.º e 9.º da Convenção da Haia de 1996 e 15.º do Regulamento Bruxelas II *ter*, através de comunicações judiciais diretas, dotadas de grande rapidez e informalidade.

A função dos pontos de contacto ou dos juizes de ligação das redes de cooperação judiciária consiste, em primeira linha, em estabelecer uma comunicação direta entre os juizes nacionais e outros juizes de outros Estados, procurando suprir qualquer falta de informação, privilegiando-se o recurso a meios tecnológicos simplificados e rápidos⁴⁴.

Deste modo, as comunicações judiciais diretas têm-se revelado muito úteis na redução dos tempos de resposta e na resolução de questões práticas como, por exemplo, no estabelecimento de medidas urgentes ou provisórias preventivas ou na prestação de informações sobre a viabilidade de uma transferência de jurisdição, efetuando os contactos informais necessários com vista a saber a forma mais expedita de a concretizar.

⁴¹ Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças, adotada na Haia em 25 de outubro de 1980.

⁴² O Secretariado Permanente da Conferência da Haia produziu um guia sobre a “Aplicação da Convenção da Haia de 1996 sobre a Proteção das Crianças às Crianças Não Acompanhadas”, cuja versão em português se encontra disponível em:

<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://assets.hcch.net/docs/1d0924e5-9e89-4cae-a1f2-d53efaa945d6.pdf> (consultado em 15/05/2026).

Este guia prático também especifica a intervenção da Rede Internacional de Juizes da Haia e das autoridades centrais nesta matéria, ou seja, quando esteja em causa a aplicação da Convenção da Haia de 1996.

⁴³ Não vislumbramos qualquer necessidade de intervenção da Rede Ibero-Americana de Cooperação Judicial ou da Rede Judiciária da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, na medida em que não existe nenhum instrumento específico de cooperação no âmbito destas redes que trate as matérias de proteção de crianças, ao contrário do que sucede com os instrumentos da União Europeia e da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado.

⁴⁴ A cooperação judiciária internacional, assente nas redes judiciárias, tem demonstrado ser um instrumento essencial ao estabelecimento de uma confiança mútua nos ordenamentos jurídicos envolvidos, no respeito pelas decisões proferidas pelas autoridades competentes dos Estados, harmonizando soluções jurídicas, que sejam orientadas por princípios e boas práticas comuns.

Bibliografia

ALVOEIRO, Luísa Oliveira, “Notas sobre o acolhimento de menores não acompanhados: o caso grego e o modo de integração dos refugiados da guerra da Ucrânia”, *Revista Julgar*, n.º 49, janeiro-abril 2023, pp. 157-180.

BARROS, Ana Sofia, “O enquadramento das vulnerabilidades no regime do asilo”, *Revista Julgar*, n.º 54, outubro-dezembro 2024, pp. 163-172.

CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA, Manual de Procedimentos do Grupo de Trabalho sobre Asilo e Migração (aprovado no Plenário Extraordinário de 22 de abril de 2026).

FELDMANN, Miguel, “A detenção de migrantes - desafios e necessidade de mudanças”, *Revista Julgar*, n.º 54, outubro-dezembro 2024, pp. 109-122.

FIALHO, António José, “A proteção das crianças e jovens migrantes não acompanhadas”, *Revista Julgar*, n.º 54, outubro-dezembro 2024, pp. 173-186.

GIL, Ana Rita, *Imigração e Direitos Humanos*, Lisboa: Petrony, 2017.

GIL, Ana Rita, *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*, Lisboa: Petrony, 2021.

GIL, Ana Rita, “O papel dos Tribunais Judiciais na proteção das crianças migrantes - exigências decorrentes do Direito Internacional e Europeu”, *Revista Julgar*, n.º 37, janeiro-abril 2019, pp. 109-142.

GIL, Ana Rita, “O instituto da proteção temporária como resposta ao fluxo massivo dos deslocados da guerra da Ucrânia”, *Revista Julgar*, n.º 49, janeiro-abril 2023, pp. 137-156.

GIL, Ana Rita, “A detenção de imigrantes na jurisprudência nacional e internacional”, *Revista do Ministério Público* n.º 125, janeiro-março 2011, pp. 125-145.

NUNES, Filipe, “O Novo Pacto Europeu para a Migração e Asilo: Entre os Direitos Humanos e a Securitização”, *Revista de Relações Internacionais*, dezembro de 2025, pp. 7-24, (disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/RI88/RI_88_Filipe_Nunes.pdf) [consultado em 15/05/2026].

RODRIGUES, Ana Maria; OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto, “«Novo» Pacto em Matéria de Imigração e Asilo - vinho novo em odres velhos”, *Revista Julgar*, n.º 54, outubro-dezembro 2024, pp. 65-82.

SANTOS, Nuno Ricardo Pica dos, “Detenção Administrativa por razões migratórias em Portugal: Género, Espécies e Separação de Poderes”, in *Liber Alumni Maria Fernanda Palma - Anatomia do Crime*, Lisboa: AAFDL Editora, 2025, pp. 287-314 (disponível em:

<https://anacri.me.scholasticahq.com/article/156298-detencao-administrativa-por-razoes-migratorias-em-portugal-genero-especies-e-separacao-de-poderes.pdf>
[consultado em 15/05/2026].

. SERRANO CABALLERO, Enriqueta, “Protección de los menores extranjeros no acompañados en la Unión Europea”, *Revista de El Colegio de San Luis*, n.º 8 (15), pp. 135-169 (disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2018000100135&lng=es&tlng=es)
[consultado em 15/05/2026].

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/2pzjggk5er/streaming.html?locale=pt>

6. O NOVO PACTO E SUAS PRINCIPAIS IMPLICAÇÕES AO NÍVEL DO DIREITO PENAL¹

Ruben Juvandes*

Resumo

1. Introdução
 2. O Novo Quadro Normativo Europeu
 3. Implicações para o Direito Penal Substantivo
 - 3.1. Tipos penais existentes
 - 3.2. Regime contraordenacional
 4. Detenção e Medidas de Coação no Contexto Migratório
 5. A detenção no Pacto
 - 5.1. Triagem
 - 5.2. Afetação a uma zona geográfica
 - 5.3. Ficção de não entrada
 - 5.4. Recolha coerciva de dados biométricos
 6. Conclusão
- Vídeo da intervenção

Resumo:

O Pacto Europeu para Asilo e Migração, aprovado em 2024, representa a mais profunda reforma do sistema europeu de gestão migratória desde a criação do Espaço Schengen. Através de um conjunto de regulamentos e diretivas, o Pacto redefine procedimentos de fronteira, reforça mecanismos de triagem, introduz novas obrigações sancionatórias e altera significativamente procedimentos administrativos de imigração dos Estados-Membros. Este texto, de apoio a uma apresentação, é uma mera reflexão das implicações do Pacto para o ordenamento jurídico português, com especial enfoque no direito penal substantivo, no direito processual penal e no controlo judicial da detenção. Examina-se ainda a interação entre medidas administrativas e medidas de coação.

Palavras-chave: Pacto Europeu para Asilo e Migração; direito penal; detenção; risco de fuga; Eurodac; procedimentos de fronteira.

1. Introdução

A gestão das migrações constitui um dos desafios estruturais da União Europeia. A pressão migratória, a heterogeneidade das respostas nacionais e as limitações do Regulamento de Dublin motivaram a criação de um novo quadro jurídico: o Pacto Europeu para Asilo e Migração, aprovado em 14 de maio de 2024. Este conjunto normativo visa harmonizar procedimentos, reforçar a solidariedade entre Estados-Membros e garantir maior eficácia na gestão das fronteiras externas.

A implementação do Pacto tem influência direta nos sistemas jurídicos nacionais, incluindo no direito penal e no direito processual penal, áreas que, embora não sejam o foco primário da reforma, são inevitavelmente afetadas pela introdução de novos mecanismos de triagem, recolha de dados biométricos, procedimentos de fronteira e regimes de detenção.

¹ O presente estudo tem por base a formação ministrada pelo autor no Centro de Estudos Judiciários, no Seminário O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, que teve lugar no dia 8 de maio de 2026.

* Juiz de Direito, Assessor do Vice-Presidente do Conselho Superior da Magistratura.

2. O Novo Quadro Normativo Europeu

O Pacto assenta num conjunto de instrumentos legislativos que reconfiguram profundamente o sistema europeu de asilo e migração. Entre os mais relevantes destacam-se:

- Regulamento (UE) 2024/1351 – gestão do asilo e da migração;
- Regulamento (UE) 2024/1347 – condições para proteção internacional;
- Regulamento (UE) 2024/1348 – procedimento comum de proteção internacional;
- Regulamento (UE) 2024/1349 – procedimento de regresso na fronteira;
- Diretiva (UE) 2024/1346 – normas de acolhimento;
- Regulamento (UE) 2024/1356 – triagem obrigatória nas fronteiras externas;
- Regulamento (UE) 2024/1358 (Eurodac) – recolha e tratamento de dados biométricos.

Estes instrumentos formam um sistema integrado que articula triagem, procedimentos de fronteira, análise de pedidos de proteção internacional e mecanismos de regresso.

3. Implicações para o Direito Penal Substantivo

Embora o Pacto não crie novos tipos de crime diretamente, impõe aos Estados-Membros a obrigação de prever sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas para violações das normas europeias (art. 74.º do Regulamento 2024/1351). Isto pode exigir adaptações ao regime penal e contraordenacional português.

3.1. Tipos penais existentes

A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho já prevê crimes relacionados com imigração irregular, incluindo:

- Auxílio à imigração ilegal (art. 183.º);
- Associação criminosa para auxílio à imigração ilegal (art. 184.º);
- Angariação de mão-de-obra ilegal (art. 185.º);
- Utilização de atividade de estrangeiro em situação ilegal (art. 185.º-A);
- Casamento ou união de conveniência (art. 186.º);
- Violação de interdição de entrada (art. 187.º).

A necessidade de garantir sanções eficazes poderá exigir a revisão destes tipos, sobretudo no que respeita à definição de risco de fuga, à articulação com medidas administrativas e à proteção de dados biométricos.

3.2. Regime contraordenacional

Os artigos 192.º a 203.º estabelecem um regime de contraordenações que poderá ser reforçado para cumprir as exigências europeias, nomeadamente no que respeita ao tratamento indevido de dados Eurodac (art. 59.º do Regulamento 2024/1358).

4. Detenção e Medidas de Coação no Contexto Migratório

A detenção administrativa assume um papel central no Pacto Europeu para Asilo e Migração, aprovado em 2024.

Embora formalmente inserida no domínio do direito administrativo, a sua expansão, diversificação e crescente aproximação a lógicas sancionatórias típicas do direito penal suscitam questões relevantes para a proteção dos direitos fundamentais e para a articulação entre procedimentos migratórios e garantias constitucionais.

Uma das críticas mais correntes é que o Pacto promove uma normalização da privação de liberdade em contexto migratório. Tudo isto numa tendência mais ampla de securitização da mobilidade e de hibridização entre medidas administrativas e lógicas penais, frequentemente designada por *shadow criminalization*², que se manifesta nos seguintes pontos: i) ampliação dos fundamentos justificativos da detenção; ii) extensão dos prazos máximos de privação de liberdade; iii) multiplicação das modalidades de confinamento; iv) hibridização entre centros de acolhimento e centros de detenção; v) associação entre “não cooperação” e medidas restritivas.

A análise desta transformação é particularmente relevante para Portugal, onde a prática judicial em matéria de detenção administrativa tem sido historicamente limitada e marcada por decisões sumárias. A implementação do Pacto exigirá, por isso, uma revisão substancial do quadro normativo e das práticas jurisdicionais.

*

Atualmente em Portugal, a detenção pode ocorrer em casos de:

- Recusa de entrada, cf. art. 32.º, da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, sujeita a validação do juiz sempre que não seja possível efetuar o reembarque do cidadão estrangeiro dentro de 48 horas após a decisão de recusa de entrada, a fim de ser determinada a manutenção daquele em centro de instalação temporária ou espaço equiparado. Prazo máximo **dois meses, sujeita a revisão de oito em oito dias (cf. arts. 3.º e 4.º, Lei n.º 34/94, de 14 de setembro)**;
- Processo de expulsão/afastamento coercivo, medidas de coação enumeradas no Código de Processo Penal, com exceção da prisão preventiva, e ainda: a) Apresentação periódica às autoridades policiais; b) Obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica, nos termos da lei; c) Colocação do expulsando em centro de

² Giuseppe Campesi, in *The coercive control of human mobility in Europe: A criminological reading of the EU Pact on Migration and Asylum*, disponível em <https://blogs.law.ox.ac.uk/border-criminologies-blog/blog-post/2025/03/coercive-control-human-mobility-europe-criminological>

instalação temporária ou em espaço equiparado, nos termos da lei. **Prazo máximo de 60 dias (cf. art. 146.º, n.º 4, Lei n.º 34/94, de 14 de setembro);**

- Recusa de pedido de asilo na fronteira – em caso de recusa, aplicação do regime jurídico de entrada, permanência saída e afastamento de estrangeiros do território nacional - medidas de coação enumeradas no Código de Processo Penal, com exceção da prisão preventiva, e ainda: a) Apresentação periódica às autoridades policiais; b) Obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica, nos termos da lei; c) Colocação do expulsando em centro de instalação temporária ou em espaço equiparado, nos termos da lei. **Prazo máximo de 60 dias (cf. art. 146.º, n.º 4, Lei n.º 34/94, de 14 de setembro ex vi art. 26.º, n.º 3, Lei n.º 27/2008, de 30 de junho).**

A detenção de cidadãos estrangeiros por entrada ou permanência irregular em território nacional está prevista na Constituição da República Portuguesa, nos termos do art. 27.º, n.º 3, al. c): *“3. Exceptua-se deste princípio a privação da liberdade, pelo tempo e nas condições que a lei determinar, nos casos seguintes:*

a) (...)

b) (...)

c) Prisão, detenção ou outra medida coactiva sujeita a controlo judicial, de pessoa que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou contra a qual esteja em curso processo de extradição ou de expulsão;”

O controlo judicial da detenção é da competência do juízo de pequena criminalidade (cf. art. 38.º, n.º 4, da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho). Na organização judiciária existem juízos de pequena criminalidade nos grandes centros urbanos. Fora destes centros essa competência passa para os juízos criminais, ou juízos de competência genérica.

Quanto a esta matéria o Conselho Superior da Magistratura aprovou, no passado dia 22 de abril, em plenário extraordinário, o Manual de Procedimentos – Controlo de Fronteiras e Detenção Administrativa, resultado de dois anos de trabalho do grupo sobre asilo e migrações, desenvolvido em articulação com o ACNUR.

No referido Manual a detenção administrativa no contexto migratório é apresentada como uma medida absolutamente excepcional, só podendo ser aplicada quando estritamente necessária, proporcional e adequada a um propósito legítimo. A detenção “é um procedimento excepcional”, devendo ser usada apenas em último recurso e sempre com base numa avaliação individualizada da situação da pessoa. A detenção só pode ser determinada para fins específicos: verificar identidade ou nacionalidade, prevenir risco de fuga ou responder a indícios sérios de perigo para a segurança nacional ou ordem pública. Mesmo nestes casos, as autoridades têm a obrigação de demonstrar que não é possível aplicar medidas alternativas menos gravosas, como apresentações periódicas, caução, obrigação de permanência ou vigilância eletrónica.

Por outro lado, a decisão de detenção deve ser fundamentada, de facto e de direito, e submetida a validação judicial, presencial, garantindo o contraditório. Cessando imediatamente quando deixarem de se verificar os seus fundamentos.

A detenção só pode ocorrer em locais que assegurem condições de dignidade humana, incluindo higiene, cuidados de saúde, alimentação adequada, contacto com o exterior e separação entre detidos por razões migratórias e detidos criminais. A falta de alternativas não justifica manter pessoas a pernoitar em zonas de aeroporto.

Nesta análise e ponderação de procedimentos foi dado especial relevo à situação de detenção de crianças e jovens e de adultos vulneráveis.

A diretriz principal estabelece que as crianças não podem ser detidas por motivos migratórios, acompanhadas ou não, por não corresponder ao seu superior interesse. Devem ser imediatamente admitidas no território e encaminhadas para respostas de acolhimento adequadas, estendendo-se o acolhimento ao agregado familiar sempre que possível. Em casos de risco ou dúvidas sobre filiação, intervêm o Tribunal de Família e Menores e as entidades de proteção de crianças.

O esclarecimento das dúvidas quanto à filiação, sobretudo quando implique o recurso a perícias, terá de revestir carácter urgente.

A detenção de pessoas com necessidades especiais é fortemente desaconselhada. O regime especial de fronteira não deve ser aplicado quando não seja possível garantir apoio adequado, devendo ser emitido visto de entrada e assegurado o encaminhamento para estruturas apropriadas. A identificação de vulnerabilidades deve ocorrer desde o primeiro contacto, com triagem confidencial e, sempre que possível, multidisciplinar.

Por fim, o Manual reforça que qualquer pessoa detida deve ter acesso a informação clara sobre os motivos da detenção, os seus direitos e os mecanismos de recurso, bem como acesso efetivo a aconselhamento jurídico. A detenção nunca pode comprometer o princípio do *non-refoulement*, que impede o afastamento de pessoas para países onde possam enfrentar perseguição ou riscos graves.

5. A detenção no Pacto

O Pacto introduz novas modalidades de detenção e de medidas de coação, especialmente ligadas à triagem e ao procedimento de fronteira.

A detenção propriamente dita continua a ser considerada uma medida de último recurso e sujeita a controlo judicial.

Nos termos da Diretiva (UE) 2024/1346, os requerentes de proteção internacional “*só podem ser detidos com base num ou em vários dos seguintes fundamentos:*

- a) *Para determinar ou verificar a respetiva identidade ou nacionalidade;*
- b) *Para determinar os elementos em que se baseia o pedido de proteção internacional que não poderiam ser obtidos sem essa detenção, designadamente se houver risco de fuga;*
- c) *Para assegurar o respeito das obrigações jurídicas impostas ao requerente por uma decisão individual adotada nos termos do artigo 9.º, n.º 1, quando a pessoa em causa não cumpriu essas obrigações e continua a existir o risco de fuga;*
- d) *Para determinar, no âmbito de um procedimento na fronteira nos termos do artigo 43.º do Regulamento (UE) 2024/1348, o direito de o requerente entrar no território;*
- e) *Se o requerente estiver detido sujeito a um procedimento de regresso, ao abrigo da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (1), a fim de preparar o regresso, ou executar o processo de afastamento, e se o Estado-Membro puder demonstrar, com base em critérios objetivos, designadamente que o requerente já teve oportunidade de aceder ao procedimento de proteção internacional, que há fundamentos razoáveis para crer que o seu pedido de proteção internacional tem por único intuito atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso;*
- f) *Se a proteção da segurança nacional e da ordem pública o exigirem;*
- g) *Nos termos do artigo 44.o do Regulamento (UE) 2024/1351.”*

Esta detenção, quando ordenada por entidade administrativa, está sujeita a validação judicial, nos termos do art. 11.º, n.º 3, da Diretiva.

Nos casos de retorno, dispõe o art. 5.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2024/1349 que “a detenção só pode ser imposta como medida de último recurso, se se revelar necessária com base numa apreciação individual de cada caso e se não for possível aplicar com eficácia outras medidas menos coercivas.”

Existem, no entanto, novos aspetos que, na sua aplicação nacional, se terão de conjugar com as garantias existentes quanto à aplicação de medidas restritivas da liberdade.

5.1. Triagem

O Regulamento (UE) 2024/1356 estabelece um procedimento de triagem obrigatório para todos os cidadãos, nacionais de países terceiros, independentemente de terem ou não apresentado um pedido de proteção internacional, que não preencham as condições de entrada previstas no artigo 6.º do Regulamento (UE) 2016/399.

Este procedimento tem como finalidade “reforçar os controlos dos nacionais de países terceiros aquando da passagem nas fronteiras externas, identificar todos os nacionais de países terceiros sujeitos à triagem e controlar, por confronto com as bases de dados pertinentes, se as pessoas

sujeitas à triagem poderão constituir uma ameaça para a segurança interna. A triagem inclui ainda exames médicos preliminares e controlos de vulnerabilidade para identificar as pessoas que precisam de cuidados de saúde e as pessoas que poderão constituir uma ameaça para a saúde pública, e para identificar as pessoas vulneráveis. Esses controlos facilitam o encaminhamento dessas pessoas para o procedimento adequado” [art. 1.º, al.b)].

O procedimento de triagem implica, por si só, privação de liberdade. Dispondo o art. 6.º, que os *“Estados-Membros estabelecem, no seu direito nacional, disposições destinadas a assegurar que as pessoas a que se refere o artigo 5.º, n.ºs 1 e 2, permaneçam à disposição das autoridades responsáveis por realizar a triagem nos locais referidos no artigo 8.º, durante o período da triagem, a fim de evitar qualquer risco de fuga, potenciais ameaças para a segurança interna decorrentes dessa fuga ou potenciais ameaças para a saúde pública decorrentes dessa fuga.”*

O prazo geral máximo do período de triagem é de 7 dias (art. 8.º, n.º 3).

Quando a triagem exceda as 48 horas, a detenção ou sujeição do cidadão estrangeiro a qualquer medida que implique uma limitação na liberdade terá de estar sujeita validação da autoridade judiciária. O legislador nacional deve prever expressamente a possibilidade de aplicação de medidas alternativas à detenção.

5.2. Afetação a uma zona geográfica

Nos diversos instrumentos do Pacto é prevista a possibilidade de o Estado-Membro afetar os requerentes a uma zona geográfica dentro do seu território, na qual podem circular livremente.

A Diretiva (UE) 2024/1346 (art. 8.º) permite que os Estados-Membros afetem requerentes de proteção internacional a uma zona geográfica específica dentro do seu território, onde estes podem circular livremente enquanto decorre o procedimento de asilo.

Essa afetação só pode ser usada para garantir um tratamento rápido e eficiente dos pedidos ou para distribuir os requerentes de forma equilibrada segundo a capacidade das regiões. Os requerentes devem ser informados claramente sobre os limites da zona e devem ter acesso efetivo a todos os direitos previstos na diretiva, incluindo infraestruturas públicas e garantias processuais. A zona atribuída não pode ser tão restrita que afete a vida privada dos requerentes.

A saída temporária deve ser autorizada quando existam motivos familiares graves ou necessidade de cuidados médicos indisponíveis na zona, e a ausência não autorizada não pode resultar em sanções além das previstas na diretiva. Se se verificar que a zona atribuída impede o acesso aos direitos ou garantias processuais, a afetação deixa de ser aplicável.

O artigo 9.º estabelece que, quando necessário, os Estados-Membros podem impor restrições à liberdade de circulação, exigindo que o requerente resida num local específico por razões de ordem pública ou para prevenir risco de fuga, especialmente quando o requerente deva permanecer noutro Estado-Membro ao abrigo do Regulamento (UE) 2024/1351.

Os Estados-Membros podem ainda exigir apresentações periódicas às autoridades para garantir o cumprimento das decisões ou prevenir fugas.

O Regulamento (UE) 2024/1349, por sua vez, prevê que os Estados-Membros exijam que as pessoas residam, por um período não superior a 12 semanas, em locais na fronteira externa ou nas zonas de trânsito, ou na sua proximidade. Caso o Estado-Membro não consiga acolher essas pessoas nesses locais, pode recorrer a outros locais no seu território. Sendo que *“a obrigação de residir num determinado local nos termos do presente número não pode ser considerada uma autorização de entrada ou de permanência no território de um Estado-Membro”*.

No desenho desta medida o legislador nacional terá uma grande margem de conformação. Contudo, na medida em que implique a obrigação de permanecer em determinada localidade, terá uma grande semelhança com a medida de coação de proibição e imposição de condutas, prevista no art. 200.º, n.º 1, al. c) do CPP: *“não se ausentar da povoação, freguesia ou concelho do seu domicílio, ou não se ausentar sem autorização, salvo para lugares predeterminados, nomeadamente para o lugar do trabalho”*.

5.3. Ficção de não entrada

A ficção de não entrada no contexto do Pacto significa que determinadas pessoas que chegam às fronteiras externas da União ou são intercetadas logo após a entrada irregular, são tratadas juridicamente como se não tivessem entrado no território da UE, mesmo estando fisicamente nele.

Esta construção jurídica permite aplicar procedimentos acelerados e mais restritivos, sobretudo o procedimento de fronteira, sem desencadear automaticamente todos os direitos associados a uma entrada plena no espaço da União.

Nos arts. 6.º e 7.º do Regulamento (UE) 2024/1347, a triagem pode ser realizada em local distinto da fronteira e a pessoa não é considerada admitida no espaço da União. O mesmo sucede no procedimento de asilo (arts. 41.º a 43.º, Regulamento (UE) 2024/1348), e nas situações já referidas dos arts. 8.º e 9.º da Diretiva (UE) 2024/1346.

A ficção de não-entrada constitui uma novidade do novo sistema, segundo a qual a fronteira física passa a ser normativa, o que colocará dúvidas quanto à forma de compatibilizar o regime de garantias face à detenção e os procedimentos de fronteira.

5.4. Recolha coerciva de dados biométricos

O Regulamento Eurodac (UE) 2024/1358 autoriza, no art. 13.º, n.º 3, o recurso a meios coercitivos para assegurar a recolha de dados biométricos, como último recurso. Esta previsão aproxima a atuação administrativa de práticas típicas do processo penal, reforçando a natureza híbrida do controlo migratório e intensificando a vigilância sobre pessoas em situação de vulnerabilidade.

De recordar que, no âmbito do Código de Processo Penal, o exercício de força pública para sujeição a exames está sujeito a despacho da autoridade judiciária, nos termos das disposições conjugadas dos arts. 172.º, n.º3 e 154.º do CPP.

6. Conclusão

O Pacto Europeu para Asilo e Migração representa uma transformação profunda da política migratória europeia. Para Portugal, implica adaptações legislativas relevantes, reforço do controlo judicial e revisão das interações entre direito penal e procedimentos administrativos.

Em particular, no que respeita à detenção administrativa, terá de se equilibrar as medidas com a sua validação e revisão judicial.

As novas formas de restrição de liberdade de circulação, menos severas que a detenção, terão de se enquadrar no contexto legal de aplicação de medidas de coação.

Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/2pzjggkak8/streaming.html?locale=pt>

7. DETENÇÃO E RETORNO NO NOVO PACTO: A QUE DEVEM OS MAGISTRADOS ESTAR ATENTOS? UMA LEITURA JURÍDICA ORIENTADA PARA O CONTROLO DA LEGALIDADE¹

Sofia Cruz*

1. Introdução
 2. Princípios fundamentais
 3. O Pacto como cadeia procedimental
 4. A triagem como ponto crítico do sistema
 5. Prazos curtos e direito ao recurso: quando o direito existe mas não é exercível
 6. Restrição de liberdade e detenção durante a triagem: último recurso, alternativas e controlo efetivo
 7. Vulnerabilidade: obrigação de identificação precoce e efeitos jurídicos
 8. Monitorização independente: um novo elemento estrutural e a sua relevância interpretativa
 9. Retorno na fronteira no Pacto: conteúdo normativo, execução e controlo jurisdicional
 10. Conclusão: perguntas-chave para decisões urgentes
- Vídeo da intervenção
Apresentação *PowerPoint*

1. Introdução

O Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo² (Pacto) representa uma transformação estrutural do modelo europeu de gestão migratória, particularmente no que respeita a três aspetos centrais:

- (i) entradas irregulares na União Europeia;
- (ii) pedidos de proteção internacional; e
- (iii) procedimentos de retorno. Ao contrário de reformas anteriores, o Pacto não se limita a rever instrumentos isolados, e vem introduzir uma arquitetura procedimental integrada, baseada numa lógica de continuidade, articulação e aceleração.

A [Organização Internacional para as Migrações](#) (OIM) acolhe a adoção do Pacto como um passo histórico e significativo para a criação de um sistema europeu comum de migração e asilo mais previsível, eficiente e coerente. Não obstante, a OIM sublinha que a implementação será determinante para avaliar o impacto real do Pacto e é nesta implementação que o papel dos tribunais ganha uma importância reforçada.

O Pacto parte do pressuposto de que procedimentos mais rápidos, encadeados e previsíveis contribuirão para uma maior eficácia administrativa e para a redução de pendências. Essa aceleração desloca o risco jurídico: quando os procedimentos se encadeiam e os prazos se comprimem, as garantias processuais deixam de funcionar como “correções tardias” e passam a ser condições estruturais de legalidade desde o primeiro momento.

¹ O presente estudo tem por base a formação ministrada pela autora no Centro de Estudos Judiciários, no Seminário O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, que teve lugar no dia 8 de maio de 2026.

* Organização Internacional para as Migrações.

² O Pacto em matéria de Migração e Asilo é um conjunto de [novas regras que regem a gestão da migração e estabelecem um sistema comum de asilo](#) a nível da UE, composto por 9 regulamentos e 1 diretiva.

Este artigo centra-se nos domínios da detenção administrativa e retorno à luz do Pacto. A expressão “detenção” é utilizada aqui de modo a abranger situações de privação de liberdade *de facto* (por exemplo, permanência obrigatória em zonas de trânsito/zonas internacionais sem possibilidade real de saída). Por sua vez, a expressão “retorno” é aqui utilizada sobretudo na sua articulação com o procedimento de fronteira, incluindo o retorno na fronteira e a transição para o quadro geral do regresso quando aplicável.

Para esse efeito, a análise parte dos instrumentos nucleares do Pacto relevantes para estes temas, em especial o Regulamento de Triagem³, que vai definir se o estrangeiro vai ser admitido no procedimento de asilo⁴ ou no procedimento de retorno⁵ e articula-os com o quadro de garantias que o Pacto não altera (direitos fundamentais, proibição de arbitrariedade e exigência de controlo jurisdicional efetivo).

Neste novo sistema, uma falha na prestação de informação, na identificação de situações de vulnerabilidades ou na fundamentação de uma restrição de liberdade durante a triagem tende a contaminar todo o percurso procedimental subsequente, incluindo a legalidade da detenção, a efetividade do direito ao recurso e a validade da decisão de retorno.

É neste contexto que o papel do juiz se torna simultaneamente mais exigente e mais central na salvaguarda das garantias fundamentais. O controlo jurisdicional deixa de incidir apenas sobre o ato final (detenção ou retorno) e passa a exigir uma leitura retrospectiva e encadeada do procedimento, capaz de identificar onde o vício teve origem e se as salvaguardas funcionaram de forma real e não meramente formal.

2. Princípios fundamentais

Antes de entrar especificamente na análise dos instrumentos mais relevantes do Pacto para esta matéria, importa sublinhar um ponto essencial: o Pacto não suspende nem substitui o quadro constitucional, europeu e internacional de proteção da liberdade pessoal. Pelo contrário, o Pacto opera dentro desse quadro normativo. No plano constitucional, em consonância com os padrões internacionais, a privação da liberdade, deve respeitar os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade, e está sujeita a controlo jurisdicional efetivo, sob pena de, se assim não for, ser considerada arbitrária.

No plano europeu, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁶ e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁷ continuam a constituir o núcleo normativo da proteção contra

³ [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 e que altera os Regulamentos \(CE\) n. 767/2008, \(UE\) 2017/2226, \(UE\) 2018/1240 e \(UE\) 2019/817](#)

⁴ [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 altera os Regulamentos \(UE\) 2021/1147 e \(UE\) 2021/1060 e que revoga o Regulamento \(UE\) n. o O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 604/2013](#)

⁵ [REGULAMENTO \(UE\) 2024/1349 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 14 de maio de 2024 que estabelece um procedimento de regresso na fronteira e que altera o Regulamento \(UE\) 2021/1148](#)

⁶ União Europeia, [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#), JO C 326, de 26.10.2012.

⁷ [Convenção Europeia dos Direitos do Homem](#) (CEDH), Roma, 4 de novembro de 1950.

detenções arbitrárias, exigindo inclusive que confinamentos em fronteira (zonas de trânsito/hotspots) tenham base legal, não sejam arbitrários e assegurem informação e controlo judicial efetivo, sendo a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos bastante rica nesta matéria⁸.

No plano do direito da União, a Diretiva Regresso⁹ permanece como referência normativa essencial quanto à excecionalidade da detenção, à exigência de perspetiva razoável de afastamento e à obrigação de libertação quando essa perspetiva deixa de existir¹⁰. O Pacto não derroga estes princípios. O que faz é introduzir instrumentos complementares, em especial o Regulamento do Procedimento de Regresso na Fronteira¹¹, que remete para a Diretiva em vários momentos. Na prática, o efeito do Pacto é reorganizar e encadear procedimentos, tornando o retorno mais rápido e mais concentrado no tempo, sobretudo em contexto de fronteira, e reforçando a ligação entre decisões de asilo e de regresso e o seu controlo jurisdicional.

Esta visão está também claramente plasmada no artigo 3.º do Regulamento de Triagem¹² *“Os Estados-Membros aplicam o presente regulamento agindo no estrito cumprimento do direito aplicável da União, incluindo a Carta, do direito internacional aplicável, incluindo a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, completada pelo Protocolo de Nova Iorque de 31 de janeiro de 1967, com as obrigações em matéria de acesso à proteção internacional, em particular o princípio de não repulsão, e dos direitos fundamentais”*.

⁸ *Vd.* TEDH, Amuur c. França, Req. n.º 19776/92, Acórdão de 25.06.1996 (HUDOC); TEDH, Riad e Idiab c. Bélgica, Req. n.ºs 29787/03 e 29810/03, Acórdão de 24.01.2008 (HUDOC); TEDH (GC), Saadi c. Reino Unido, Req. n.º 13229/03, Acórdão de 29.01.2008 (HUDOC); TEDH (GC), M.S.S. c. Bélgica e Grécia, Req. n.º 30696/09, Acórdão de 21.01.2011 (HUDOC); TEDH, S.D. c. Grécia, Req. n.º 53541/07, Acórdão de 11.06.2009 (HUDOC – press release/Registrar; HUDOC – case entry); TEDH, Rahimi c. Grécia, Req. n.º 8687/08, Acórdão de 05.04.2011 (HUDOC – Information Note); TEDH (GC), Khlaifia e Outros c. Itália, Req. n.º 16483/12, Acórdão de 15.12.2016 (HUDOC); TEDH, J.R. e Outros c. Grécia, Req. n.º 22696/16, Acórdão de 25.01.2018 (HUDOC – Information Note); TEDH (GC), Z.A. e Outros c. Rússia, Req. n.ºs 61411/15, 61420/15, 61427/15 e 3028/16, Acórdão de 21.11.2019 ([HUDOC – press release/Registrar]; [HUDOC – case entry]); TEDH (GC), Ilias e Ahmed c. Hungria, Req. n.º 47287/15, Acórdão de 21.11.2019 (HUDOC).

⁹ [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](#)

¹⁰ Está em discussão a elaboração de um Regulamento que substitui a Diretiva, mas esse não é ainda o cenário à data da elaboração deste artigo.

¹¹ [Regulamento \(UE\) 2024/1349 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece um procedimento de regresso na fronteira e que altera o Regulamento \(UE\) 2021/1148](#)

¹² [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 e que altera os Regulamentos \(CE\) n.º 767/2008, \(UE\) 2017/2226, \(UE\) 2018/1240 e \(UE\) 2019/817](#)

3. O Pacto como cadeia procedimental

O Pacto introduz uma **lógica de “cadeia procedimental”** em que diferentes fases se encadeiam com elevada dependência funcional, começando na triagem¹³, que culmina no encaminhamento para o procedimento aplicável (asilo ou regresso) e posterior decisão e execução.

O traço decisivo é que cada etapa tende a operar com base na informação recolhida na etapa anterior, reduzindo a margem de reconstituição posterior dos factos.

A triagem, assume-se então como um momento estruturante e não apenas técnico. Esta, não se reduz a uma verificação administrativa: é um procedimento com prazos máximos¹⁴ e com conteúdo mínimo tipificado. Inclui obrigatoriamente exame médico preliminar, controlo preliminar de vulnerabilidade, identificação/verificação de identidade, recolha/registo de dados biométricos quando aplicável, controlo de segurança, preenchimento de formulário de triagem e encaminhamento para o procedimento adequado¹⁵.

Além disso, durante a triagem as pessoas devem permanecer “à disposição” das autoridades¹⁶ e o próprio regulamento admite a possibilidade de detenção dos cidadãos estrangeiros¹⁷.

Da perspetiva judicial, isto tem uma consequência direta: a triagem deixa de ser um momento meramente técnico e passa a ser um ponto jurídico de produção de factos e de garantias, porque (a) pode envolver privação de liberdade; (b) gera informação relevante (formulário de triagem) que alimenta a fase seguinte; e (c) está rodeada por deveres autónomos de salvaguarda, nomeadamente monitorização independente¹⁸ e dever de prestação de informação em língua compreensível, incluindo finalidade, duração, elementos e resultados possíveis da triagem¹⁹.

Por sua vez, o regulamento que institui um procedimento comum de proteção internacional²⁰, prevê que o registo do pedido pode assentar em informação do formulário de triagem e clarifica que, para pessoas sujeitas à triagem, o ato formal de registo, e os respetivos prazos e elementos, só ocorre após o termo da triagem²¹, o que torna a qualidade e legalidade da triagem decisiva para a validade do percurso subsequente.

¹³ [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 e que altera os Regulamentos \(CE\) n. 767/2008, \(UE\) 2017/2226, \(UE\) 2018/1240 e \(UE\) 2019/817](#)

¹⁴ A triagem tem três prazos operacionais: (i) até 7 dias na fronteira externa; (ii) até 3 dias no interior do território para pessoas detidas após entrada irregular sem triagem prévia; e (iii) por exceção, na fronteira externa, se a pessoa permanecer fisicamente na fronteira por mais de 72 horas, o prazo máximo para concluir a triagem passa a 4 dias

¹⁵ *Vd.* art.º 8.º n.º 5 Regulamento (UE) 2024/1356.

¹⁶ *Vd.* art.º 6.º, 7.º n.º 1 e 9.º n.º 1, Regulamento (UE) 2024/1356.

¹⁷ *Vd.* art.º 7.º n.º 2 e 8.º n.ºs 3, 4, Regulamento (UE) 2024/1356.

¹⁸ *Vd.* art.º 10.º, Regulamento (UE) 2024/1356.

¹⁹ *Vd.* art.º 11.º, Regulamento (UE) 2024/1356.

²⁰ [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 Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE](#)

²¹ *Vd.* art.º 27.º n.ºs 1 e 7, Regulamento (UE) 2024/1358.

No procedimento de fronteira²², o mesmo regulamento prevê uma duração máxima de 12 semanas, e indica expressamente a continuidade com o regresso na fronteira quando se verificarem as condições para essa transição²³.

É aqui que este encadeamento procedimental se torna juridicamente crítico: decisões urgentes típicas de fronteira (detenção, manutenção em zona de trânsito, autorização de permanência para recurso, início de regresso) são frequentemente tomadas em prazos comprimidos, com risco de efeitos irreversíveis. Nesses casos, a pergunta judicial relevante não é apenas “este ato é legal?”, mas também “este ato é sustentável à luz do percurso que o antecedeu?”.

Imaginemos uma situação em que a triagem não cumpriu os seus elementos mínimos (ex.: inexistência de controlo de vulnerabilidade ou falhas na informação prestada e consequentemente não foi possível determinar que aquela pessoa não poderia ser sujeita ao procedimento de fronteira por, por exemplo, ter necessidades especiais), o encaminhamento para procedimento de fronteira pode ficar viciado, sobretudo quando o próprio regulamento do asilo exige cessação do procedimento acelerado/de fronteira se não for possível prestar o apoio necessário a quem carece de garantias processuais especiais²⁴.

A fase de regresso na fronteira constitui um ponto particularmente sensível da cadeia procedimental, porque concentra decisões com impacto direto na liberdade e pode induzir automatismos (ex.: tratar a transição do indeferimento como sequência inevitável).

4. A triagem como ponto crítico do sistema

O Pacto apresenta a triagem como mecanismo destinado a assegurar identificação adequada e encaminhamento eficaz para o procedimento aplicável²⁵. Em termos operacionais, a triagem não termina “no vazio”: produz um formulário e um encaminhamento que transitam para a fase seguinte e podem servir de base (implícita ou explícita) à atuação das autoridades de asilo ou de regresso.

Assim, sempre que a decisão em análise (detenção, não autorização de entrada, início de regresso) assente em pressupostos construídos na triagem, o juiz deve estar preparado para reconstituir o percurso e verificar se as garantias funcionaram em termos reais olhando nomeadamente para: a qualidade da informação que foi prestada, registos fiáveis, avaliação de vulnerabilidades feita de forma adequada, por pessoal especializado e respeito das regras aplicáveis em matéria de privação de liberdade.

²² Por ‘procedimento de fronteira’ entende-se o **procedimento de asilo na fronteira** previsto nos arts. 43.º a 54.º do Regulamento (UE) 2024/1348, aplicável após a triagem a certos pedidos apresentados ou tramitados na fronteira externa/zona de trânsito, com prazo máximo de 12 semanas e ligação, em caso de indeferimento sem autorização de permanência, ao procedimento de regresso na fronteira do Regulamento (UE) 2024/1349

²³ Vd. art.ºs 43.º, n.º 3 e 51.º n.º 2, Regulamento (UE) 2024/1358.

²⁴ Vd. art.º 21.º, n.º 2 e 53.º n.º 2 al. c), Regulamento (UE) 2024/1358.

²⁵ Vd. art.º 8.º, n.º 5, 14.º e 18.º n.º 1 a 5. Regulamento (UE) 2024/1356.

Isto não significa reabrir a totalidade do procedimento, mas sim assegurar o mínimo indispensável para evitar que um vício inicial, por exemplo, falha de informação ou vulnerabilidade não identificada, se projete a jusante e contamine a legalidade de decisões com impacto direto na liberdade pessoal e no acesso a tutela jurisdicional efetiva.

5. Prazos curtos e direito ao recurso: quando o direito existe mas não é exercível

Como vimos anteriormente, o Regulamento da Triagem fixa prazos máximos relativamente curtos. Em procedimentos acelerados, estes prazos comprimem a janela útil para assegurar contraditório e tutela jurisdicional efetiva.

Assim, análise do direito ao recurso não deve limitar-se à sua existência formal. A questão jurídica relevante é a exercibilidade: houve prestação de informação em língua compreensível, acesso a intérprete quando necessário e possibilidade real de contactar aconselhamento e assistência jurídica antes de decisões produzirem efeitos irreversíveis?

A isto acresce um ponto material: quando o requerente se encontra em centros de detenção ou em zonas de trânsito, o acesso do advogado a esses locais é condição para que a tutela jurisdicional funcione em termos efetivos e não apenas teóricos.

6. Restrição de liberdade e detenção durante a triagem: último recurso, alternativas e controlo efetivo

Como abordado anteriormente, o Regulamento da Triagem prevê que, durante a triagem, as pessoas permaneçam “à disposição” das autoridades competentes. Esta obrigação, por si só, não equivale automaticamente a detenção, mas delimita um espaço de risco: em contexto de fronteira e com restrições físicas, a obrigação de permanência pode aproximar-se de uma privação de liberdade de facto.

A detenção só é admissível como último recurso, com base em avaliação individual e respeitando necessidade e proporcionalidade. Para o direito, tal implica um ponto adicional que não deve ser omitido: não é admissível invocar, de forma conclusiva, que “não há alternativas”. A inexistência ou ineficácia de medidas menos gravosas tem de ser demonstrada e justificada expressamente, sob pena de a detenção se transformar numa resposta por defeito.

Este controlo deve ser tanto mais exigente quanto mais precário for o contexto material em que a restrição ocorre. O próprio quadro normativo exige que, durante a triagem, seja assegurado um nível de vida que garanta a subsistência e proteja a saúde física e mental²⁶. Em contextos de fronteira e zonas internacionais, onde as condições de alojamento podem ser estruturalmente frágeis, o juiz deve ponderar se a restrição de permanência se converteu, na prática, em privação de liberdade e se a precariedade das condições agrava a medida e afeta a sua proporcionalidade.

²⁶ *Vd.* art.º 8.º, n.º 8, Regulamento (UE) 2024/1356.

Em síntese, a sindicância judicial deve exigir dois conjuntos mínimos de elementos:

- (i) quais alternativas foram ponderadas e porquê foram consideradas inadequadas; e
- (ii) quais as condições concretas do local e qual o grau real de liberdade de saída, para evitar que limitações logísticas ou operacionais sirvam de justificação para soluções incompatíveis com a dignidade e com as garantias da detenção.

7. Vulnerabilidade: obrigação de identificação precoce e efeitos jurídicos

A identificação de vulnerabilidades desde a triagem é um pressuposto de legalidade. O Regulamento de Triagem integra um controlo preliminar de vulnerabilidade²⁷ e exige que seja assegurado um nível de vida que proteja a saúde física e mental, com especial atenção a pessoas vulneráveis. Do ponto de vista jurisdicional, a vulnerabilidade atua como fator de densificação da proporcionalidade: pode tornar inadequada a permanência em determinados contextos (zonas de trânsito/instalações fechadas), pode exigir adaptações no modo de prestação de informação e, sobretudo, pode condicionar o próprio procedimento aplicável. A jurisprudência e a prática nacional reconhecem que sinais de vulnerabilidade devem ser rapidamente comunicados e tratados de forma diferenciada, precisamente porque a aplicação “por defeito” de medidas restritivas num contexto precário aumenta o risco de arbitrariedade.

Em termos práticos, o juiz deve procurar um “mínimo de rastreabilidade”: a vulnerabilidade foi identificada (observável/autodeclarada/documentada), foi registada e teve consequências procedimentais (encaminhamento, adaptação, exclusão de determinados contextos de alojamento/medida)? Devem assim ser analisados conjuntamente elementos objetivos e vulnerabilidades de modo a apurar se há, ou não, motivos que podem inviabilizar detenção, exigindo ponderação de alternativa menos gravosa mesmo perante risco de fuga elevado.

8. Monitorização independente: um novo elemento estrutural e a sua relevância interpretativa

O artigo 10.º do Regulamento de Triagem impõe que cada Estado-Membro disponha de um mecanismo nacional independente para monitorizar o respeito pelos direitos fundamentais durante a triagem e atividades conexas, incluindo, de forma expressa, o acesso ao procedimento de asilo, o princípio de *non-refoulement*, o superior interesse da criança e as regras relevantes sobre detenção, devendo o mecanismo atuar com base em controlos no local, incluindo verificações aleatórias e não anunciadas, e ter acesso a locais, pessoas e documentos na medida necessária ao exercício do mandato.

A própria arquitetura normativa²⁸ do Regulamento sublinha ainda que a mera existência de vias de recurso judiciais em casos individuais ou de sistemas nacionais de “controlo de eficiência” da triagem não é suficiente para cumprir o requisito de monitorização independente de direitos fundamentais, o que reforça o carácter estrutural (e não decorativo) deste elemento.

²⁷ Vd. art.º 12.º, n.º 3 a 5, Regulamento (UE) 2024/1356.

²⁸ Vd. Considerando 29, Regulamento (UE) 2024/1356.

A Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA) publicou orientações práticas precisamente para apoiar os Estados-Membros na criação/designação destes mecanismos, qualificando um sistema eficaz e independente como preventivo (reduz o risco de violações), útil para reforçar salvaguardas já existentes, e também relevante para suportar investigações nacionais através de análise e reporte objetivos, com ganho de transparência e responsabilização²⁹.

No plano operacional, a FRA recomenda que a monitorização incida, entre outros aspetos, sobre o tratamento digno, a atenção a pessoas em situação de vulnerabilidade, a proteção das crianças, as condições em estruturas de receção/detenção, o respeito por garantias processuais e acesso a vias de recurso efetivas, isto é, a monitorização serve para verificar se as garantias são reais e não meramente formais.

Um relatório-síntese no âmbito do Conselho da Europa, elaborado no contexto de uma sessão temática da rede de pontos focais sobre migração dedicada ao desenvolvimento de mecanismos independentes nas fronteiras, reforça este entendimento com um corpo de padrões já maturado no Comité para a Prevenção da Tortura: acesso ilimitado e não anunciado a locais de detenção (incluindo situações de privação de facto), possibilidade de entrevistas privadas e acesso à informação necessária; e, como critérios para eficácia/independência, a capacidade para realizar inspeções regulares e não anunciadas, acesso irrestrito a locais/pessoas/informação e existência de mecanismos de queixa funcionais e de acompanhamento³⁰.

Pode então concluir-se que se o legislador europeu exige e densifica este tipo de escrutínio independente, o controlo judicial deve ser particularmente atento a contextos em que as garantias do procedimento pareçam estar a ser aplicadas “por formulário” (sem capacidade de verificação, sem acesso efetivo a informação/assistência, sem rastreabilidade de vulnerabilidade, sem vias de queixa funcionais), em virtude de um risco de formalismo e de arbitrariedade num sistema acelerado.

9. Retorno na fronteira no Pacto: conteúdo normativo, execução e controlo jurisdicional

O Pacto também contempla um regulamento específico que estabelece um procedimento de regresso na fronteira³¹ aplicável, em regra, às pessoas cujo pedido de proteção internacional tenha sido indeferido no âmbito do procedimento de asilo na fronteira. O ponto de partida é claro: estas pessoas não são autorizadas a entrar no território do Estado-Membro

²⁹ [Vd. European Union Agency for Fundamental Rights \(FRA\). Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms. Practical guidance – 2024 edition. 19 September 2024.](#)

³⁰ [Conselho da Europa, Directorate General Human Rights and Rule of Law, Directorate of Human Rights, Division on Migration and Refugees. Thematic session of the Council of Europe’s Network of Focal Points on Migration on the Development of Independent Monitoring Mechanisms at Borders – Summary Report. Strasbourg, 30 January 2026](#) e [European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment \(CPT\). 30th General Report of the CPT: 1 January – 31 December 2020. Council of Europe, May 2021, paras. 20–21.](#)

³¹ [Regulamento \(UE\) 2024/1349 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece um procedimento de regresso na fronteira e que altera o Regulamento \(UE\) 2021/1148](#)

Para assegurar continuidade entre o asilo e o regresso, o regulamento exige que a pessoa resida, por período não superior a 12 semanas, em locais na fronteira externa/zona de trânsito ou na sua proximidade e se o Estado-Membro não conseguir acolher nesses locais, pode recorrer a outros locais no seu território. Este prazo conta-se a partir do momento em que a pessoa deixa de ter direito de permanência e não é autorizada a permanecer. O próprio regulamento clarifica ainda que essa obrigação de residir não pode ser considerada uma autorização de entrada ou de permanência³².

O regime não funciona “em paralelo” com o direito do regresso existente: o regulamento determina expressamente que, para efeitos do procedimento de regresso na fronteira, se aplicam diversas disposições da Diretiva 2008/115/CE (Diretiva Regresso) e prevê que, se a decisão de regresso não puder ser executada dentro do período máximo (12 semanas), o procedimento de regresso continua nos termos da Diretiva Regresso³³.

O regulamento define o núcleo das regras de detenção no procedimento de regresso na fronteira com nível de detalhe suficiente para sustentar um controlo judicial robusto.

Neste enquadramento, a detenção “só pode ser imposta como medida de último recurso”, quando necessária com base numa apreciação individual e quando não seja possível aplicar eficazmente outras medidas menos coercivas³⁴.

O regulamento prevê também a elaboração de **diretrizes sobre práticas alternativas à detenção** que podem ser usadas em procedimentos de fronteira³⁵, o que reforça, em termos interpretativos, que as “alternativas” devem ser tratadas como dimensão operacional a desenvolver e não como mera retórica.

E

m situação de crise³⁶, o regulamento admite derrogações, incluindo a possibilidade de prorrogar o período máximo em locais de fronteira por um período adicional até seis semanas, e ajusta em conformidade o limite temporal de detenção (sempre a incluir no cálculo dos prazos máximos da Diretiva Regresso).

Sem prejuízo do enquadramento já exposto *supra*, o procedimento de regresso na fronteira coloca um risco recorrente: tratar a transição do indeferimento como automática e “normalizar” medidas privativas/restritivas de liberdade por inércia procedimental. Para evitar esse automatismo, é necessário avaliar:

- Qual a medida real aplicada, uma vez que a obrigação de “residir” pode, na prática, equivaler a privação de liberdade. O juiz deve assim qualificar a situação pelos factos (grau real de liberdade de saída, controlo físico, possibilidade efetiva de circulação e contactos).

³² Vd. art.º 4.º, n.º 2 Regulamento (UE) 2024/1359.

³³ Vd. art.º 4.º, n.º 4 Regulamento (UE) 2024/1359.

³⁴ Vd. art.º 5.º Regulamento (UE) 2024/1359.

³⁵ Vd. art.º 5.º, n.º 5 Regulamento (UE) 2024/1359.

³⁶ Vd. art.º 6.º e ss, Regulamento (UE) 2024/1359.

- A existência de medidas alternativas menos gravosas, devendo existir demonstração concreta do que foi ponderado e por que razão foi considerado ineficaz no caso.
- Perspetiva razoável de afastamento e diligência atual, uma vez que manutenção/imposição de detenção só é legítima se houver elementos concretos e atuais sobre viabilidade de afastamento e diligências efetivas no sentido de garantir a sua execução.

10. Conclusão: perguntas-chave para decisões urgentes

Face ao exposto, defende-se que o Pacto reforça o papel dos tribunais que, através do controlo jurisdicional são o garante de que a eficiência não se transforma em arbitrariedade.

Como método operativo, propõe-se que o magistrado aplique, de forma consistente, seis perguntas-chave:

- (1) a restrição de liberdade equivale, na prática, a detenção?
- (2) existe base legal e decisão individualizada?
- (3) a detenção é necessária e proporcional, face a alternativas concretas ponderadas e justificadas?
- (4) existe perspetiva razoável de afastamento e diligência efetiva?
- (5) o direito ao recurso foi efetivo e exercível? (6) foram salvaguardados direitos fundamentais estruturais — incluindo o princípio da não repulsão — desde a triagem e ao longo da cadeia?

Uma implementação do Pacto sensível à proteção e baseada nos direitos humanos é essencial. Tal implica procedimentos justos e eficientes, mecanismos de monitorização eficazes e uma atenção reforçada às necessidades de pessoas em situação de vulnerabilidade, em particular crianças, mulheres e raparigas, bem como pessoas com necessidades procedimentais ou de acolhimento específicas.

Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/2pzjggkaya/streaming.html?locale=pt>

Detenção e Retorno no Novo Pacto: a que devem os magistrados estar atentos?

- Transformação estrutural do modelo europeu: entradas irregulares, asilo e irregulares, asilo e retorno
- Foco: detenção e privação de liberdade (incl. *de facto*) e retorno em contexto de fronteira



Os 3 Eixos que Decidem o Essencial

Três dimensões de análise que orientam a fiscalização jurisdicional em todas as fases do procedimento



Liberdade

Legalidade, necessidade e proporcionalidade da privação de liberdade — distinção entre restrição e restrição e detenção *de facto*



Recurso

Efetividade do recurso em prazos acelerados — não basta existir; tem de ser exercível



Salvaguardas

Informação compreensível e identificação de vulnerabilidades como pressupostos de legalidade

O Núcleo Normativo Mantém-se

O Pacto não "zera" o Direito existente. O quadro de princípios fundamentais permanece intacto e vinculativo.

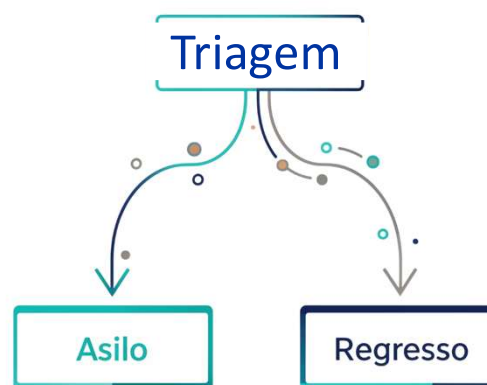
Princípios que persistem

- Privação da liberdade: legalidade, necessidade, proporcionalidade e controlo jurisdicional efetivo
- Carta Dts. Fundamentais UE e CEDH continuam a exigir base legal e proteção contra arbitrariedade, incluindo confinamento em fronteira
- Diretiva Regresso mantém a excecionalidade da detenção e a obrigação de libertação quando cessa a "perspetiva razoável"



O Pacto como sequência

Cada fase usa informação da anterior — com menos margem para corrigir depois. Num sistema rápido, as garantias deixam de ser "correções tardias" e tornam-se **condição de legalidade desde o início**.



Triagem = Produção de Factos e de Garantias

Conteúdo Mínimo Tipificado

Saúde, vulnerabilidade, identidade, biometria, segurança, formulário e encaminhamento — todos com registo formal obrigatório.

Prazos Operacionais

7 dias (fronteira externa) · 3 dias dias (interior) · Exceção: 4 dias quando permanência superior a superior a 72h na fronteira

Princípio da *Ultima Ratio*

Detenção apenas como último recurso — exige avaliação individual e recurso efetivo disponível.



Como o Juiz Deve Olhar para a Triagem

A triagem não termina "no vazio": formulário e encaminhamento alimentam a fase seguinte. O juiz reconstitui o percurso **quando a decisão assenta em decisão assenta em pressupostos construídos na triagem.**

Verificações Mínimas

1

Qualidade da Informação

Os dados recolhidos são fiáveis, completos e verificáveis?

2

Registos Formais

Existe documentação adequada de cada ato ato da triagem?

3

Vulnerabilidade

Foi identificada, registada e produzida efeitos efeitos concretos?

4

Regras de Liberdade

As condições materiais respeitaram os padrões normativos?

Recurso Efetivo em Tempos Acelerados: O Teste é a Exercibilidade

Não basta o recurso existir formalmente — os prazos comprimem a "janela útil" para o contraditório e a tutela efetiva.



Perguntas-chave

- A pessoa recebeu **informação compreensível** sobre os seus direitos e prazos?
- Havia **intérprete disponível** durante o procedimento?
- Existiu **possibilidade real** de contactar assistência jurídica?
- Em zona de trânsito ou detenção: o **a apoio jurídico** estava garantido?

Detenção na Triagem: Não Basta o Rótulo- Conta o Facto



Privação de Liberdade *de Facto*

"À disposição" não equivale automaticamente a detenção — mas pode aproximar-se de privação de liberdade na prática. O juiz aprecia os factos, não a designação formal.

Último Recurso

Não é admissível invocar ausência de alternativas sem as demonstrar e justificar expressamente na decisão.

Proporcionalidade Material

As condições de alojamento e o ambiente podem agravar a medida — nível de nível de vida, saúde física e mental são relevantes.

Salvaguardas Críticas: Vulnerabilidade e Monitorização Independente

Vulnerabilidade

Não é "apêndice humanitário": é **pressuposto de legalidade** num **legalidade** num sistema encadeado.

- Densifica a proporcionalidade e pode condicionar o procedimento aplicável
- Exige rastreabilidade: identificada? registada? com efeitos concretos?

Monitorização Independente (Art. 10.º)

O regulamento exige um mecanismo nacional independente — não basta o controlo judicial.

- Inspeções no local, aleatórias e não anunciadas
- Acesso pleno a locais, pessoas e documentos
- Distinto do recurso judicial e do controlo de eficiência administrativa

Retorno na Fronteira: O Teste do Juiz e 6 Perguntas Finais

Risco de Automatismo

Tratar a transição para o regresso como automática "normaliza"
"normaliza" restrições por inércia. Três blocos mínimos:

- Qual é a medida real (factos)?
- Alternativas ponderadas e justificadas?
- Perspetiva razoável + diligência atual?

Checklist Final — 6 Perguntas

1. A restrição equivale a detenção na prática?
2. Há base legal e decisão individualizada?
3. Detenção necessária e proporcional face a alternativas concretas?
4. Perspetiva razoável de afastamento + diligência efetiva?
5. Recurso efetivo e exercível?
6. Salvaguardas estruturais (incl. *non-refoulement*) funcionaram desde a triagem?

Obrigada

Sofia Cruz
scruz@iom.int



8. Main changes in the asylum procedures from fundamental rights perspective: unpacking the pact and challenges for judges¹

Pedro Marchão Marques*

Apresentação PowerPoint

**ejtn
refj**

**Main changes in the asylum procedures from
fundamental rights perspective:
Unpacking the Pact and challenges for judges**

Asylum law: ensuring human rights-compliant asylum procedures –
Introductory

Pedro Marchão Marques
Judge of the Supreme Administrative Court - Portugal

Funded by
the European Union

¹ O presente PPT serviu de suporte à formação ministrada pelo autor no âmbito do seminário internacional sobre Direito de Asilo coorganizado pela Rede Europeia de Formação Judiciária (EJTN) e pela Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA) que decorreu nos dias 28 e 29 de abril de 2026, em Malta.

* Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo.

Main changes in the asylum procedures from fundamental rights perspective: Unpacking the Pact and challenges for judges

Asylum law: ensuring human rights-compliant asylum procedures –
Introductory

Pedro Marchão Marques

Judge of the Supreme Administrative Court - Portugal



The (new) Pact on Migration and Asylum

The EU Pact on Migration and Asylum, adopted in May 2024 and effective from June 2026, is a comprehensive framework of 10 legislative acts designed to reform asylum rules, strengthen borders, and introduce mandatory solidarity.

Key documents include: the Screening Regulation, Asylum Procedure Regulation, Eurodac Regulation, and the Asylum and Migration Management Regulation



The (new) Pact on Migration and Asylum

Core Legislative Acts and Regulations

- Asylum and Migration Management Regulation (EU) 2024/1351: Defines responsibility for asylum applications, replacing the old Dublin system.
- Screening Regulation (EU) 2024/1356: Establishes pre-entry identification, security, and health checks.
- Asylum Procedure Regulation (EU) 2024/1348: Sets common rules for fast-tracked border procedures.
- Return Border Procedure Regulation (EU) 2024/1349: Regulates swift return decisions at borders.
- Eurodac Regulation (EU) 2024/1358: Updates the fingerprint database for identifying irregular movements.
- Crisis and Force Majeure Regulation: Provides protocols for emergency situations.
- Reception Conditions Directive (EU) 2024/1346: Harmonizes standards for asylum seekers' living conditions.
- Qualification Regulation (EU) 2024/1347: Standardizes recognition of protection status.



The (new) Pact on Migration and Asylum

A common EU system to manage migration



Secure external borders

Robust screening

Eurodac asylum and migration database

Border procedure and returns

Crisis protocols and action against instrumentalisation



Fast and efficient procedures

Clear asylum rules

Guaranteeing people's rights

EU standards for refugee status qualification

Preventing abuses



Effective system of solidarity and responsibility

Permanent solidarity framework

Operational and financial support

Clearer rules on responsibility for asylum applications

Preventing secondary movements



Embedding migration in international partnerships

Preventing irregular departures

Cooperation on readmission

Fighting migrant smuggling

Promoting legal pathways

Source: European Commission website – Migration and Home Affairs



The (new) Pact on Migration and Asylum

- ➔ **Secure external borders:** Robust screening, Eurodac asylum and migration database, Border procedure and returns, Crisis protocols and action against instrumentalisation.
- ➔ **Fast and efficient procedures:** Clear asylum rules, Guaranteeing people's rights, EU standards for refugee status qualification, Preventing abuses.
- ➔ **Effective system of solidarity and responsibility:** Permanent solidarity framework, Operational and financial support, Clearer rules on responsibility for asylum applications, Preventing secondary movements.
- ➔ **Embedding migration in international partnerships:** Preventing irregular departures, Fighting migrant smuggling, Cooperation on readmission, Promoting legal pathways.



The (new) Pact on Migration and Asylum

Fast and efficient procedures (in particular)

- ➔ The new rules will be stricter with abusive or subsequent applications.
- ➔ Return decisions for those without a right to stay will be issued immediately.
- ➔ Strong legal safeguards will apply, with better support for vulnerable people, like children.



The (new) Pact on Migration and Asylum

Fast and efficient procedures (in particular)

The Qualification Regulation will strengthen and harmonise criteria for international protection.

Greater convergence of asylum practices and decisions:

- ➔ Obligation for Member States to take into account up-to-date EU Agency for Asylum guidance on countries of origin;
- ➔ Assessing whether there is an internal protection alternative (safe part within the country of origin), and not granting refugee status in such a case;
- ➔ Withdrawing international protection status when no longer needed or where certain criminal acts are committed or the person otherwise poses a security threat.



The (new) Pact on Migration and Asylum

Preventing abuses and Eurodac

The new rules under the Asylum Procedure Regulation prevent abuse by setting out clear obligations for asylum-seekers to cooperate with the authorities throughout the procedure and by attaching strict consequences to noncompliance.

The new Eurodac database aims a greater convergence of asylum practices and decisions.

- ➔ Identifying people and keeping track of double applications;
- ➔ Increasing the ability of Member States to prevent secondary movements
- ➔ Applying the appropriate procedural rules when security challenges are identified.



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

The right to remain during the administrative procedure (article 10)

- 1. Applicants shall have the right to remain on the territory of the Member State in which they are required to be present in accordance with Article 17(4) of Regulation (EU) 2024/1351 until the determining authority has taken a decision on the application in the administrative procedure provided for in Chapter III.*
- 2. The right to remain shall not constitute an entitlement to a residence permit and it shall not give the applicant the right to travel to the territory of other Member States without a travel document as provided for in Article 6(3) of Directive (EU) 2024/1346.*
- 3. The applicant shall not have the right to remain on the territory of the Member State concerned during the administrative procedure where the person is subject to a surrender to another Member State pursuant to obligations in accordance with a European arrest warrant issued in accordance with Council Framework Decision 2002/584/JHA*



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

The right to remain during the administrative procedure (article 10)

4. Member States may provide for an exception to the applicant's right to remain on their territory during the administrative procedure where that applicant:

(a) makes a subsequent application in accordance with Article 55 and the conditions laid down in Article 56 have been fulfilled;

(b) is or will be extradited, surrendered or transferred to another Member State, a third country, the International Criminal Court or another international court or tribunal for the purpose of conducting a criminal prosecution or for the execution of a custodial sentence or a detention order;

(c) is a danger to public order or national security, without prejudice to Article 12 and 17 of the Regulation (EU) 2024/1347, provided that applying such an exception does not result in the applicant being removed to a third country in violation of the principle of non-refoulement.



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

The right to remain during the administrative procedure (article 10)

*5. A Member State may extradite, surrender or transfer an applicant to a third country or an international court or tribunal as referred to in paragraph 4, point (b), **only where the competent authority considers that such a decision to extradite, surrender or transfer will not result in direct or indirect refoulement in breach of the obligations of that Member State under international and Union law.***



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

The principle of no procedural gaps between the issuance of a negative decision on an application for international protection and of a return decision (article 37)

Where an application is rejected as inadmissible, unfounded or manifestly unfounded with regard to both refugee status and subsidiary protection status, or as implicitly or explicitly withdrawn, Member States shall issue a return decision that respects Directive 2008/115/EC and that is in accordance with the principle of non-refoulement.

Where a return decision or another decision imposing the obligation to return has already been issued prior to the making of an application for international protection, the return decision under this Article is not required.

The return decision shall be issued as part of the decision rejecting the application for international protection or in a separate act. Where the return decision is issued as a separate act, it shall be issued at the same time and together with the decision rejecting the application for international protection or without undue delay thereafter.



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 67): The right to an effective remedy



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 67): The **right to an effective remedy**

1. Applicants and persons subject to withdrawal of international protection shall have the right to an effective remedy before a court or tribunal, in accordance with the basic principles and guarantees provided for in Chapter II [Basic Principles and Guarantees] that relate to the appeal procedure, against the following:



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 67): The **right to an effective remedy**

- (a) a decision rejecting an application as inadmissible;*
- (b) a decision rejecting an application as unfounded or manifestly unfounded in relation to both refugee and subsidiary protection status;*
- (c) a decision rejecting an application as implicitly withdrawn;*
- (d) a decision withdrawing international protection;*
- (e) a return decision issued in accordance with Article 37 of this Regulation.*



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 67): The right to an effective remedy

3. An effective remedy as referred to in paragraph 1 shall provide for a **full and *ex nunc* examination of both facts and points of law**, at least before a court or tribunal of first instance, including, where applicable, an examination of the international protection needs pursuant to Regulation (EU) 2024/1347.*

* On standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 67): The right to an effective remedy (timeframes)

7. Member States shall lay down the following time limits in their national law for applicants, persons subject to withdrawal of international protection and persons recognised as eligible for subsidiary protection to lodge appeals against the decisions referred to in paragraph 1:

(a) between a minimum of five days and a maximum of ten days in the case of a decision rejecting an application as inadmissible, as implicitly withdrawn, as unfounded or as manifestly unfounded if at the time of the decision any of the circumstances referred to in Article 42(1) or (3) apply;

(b) between a minimum of two weeks and a maximum of one month in all other cases.



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 68): Suspensive effect of appeal (?)

For an applicant to be able to exercise his or her right to an effective remedy against a decision rejecting an application for international protection, all effects of the return decision should be automatically suspended **for as long as the applicant has the right to remain or has been allowed to remain on the territory of a Member State.**



The (new) Pact on Migration and Asylum

Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 68): Suspensive effect of appeal (?)

In cases where the applicant has no automatic right to remain for the purposes of the appeal, **a court or tribunal should still be able to allow the applicant to remain on the territory of the Member State pending the outcome of the appeal**, upon the applicant's request or acting of its own motion



The (new) Pact on Migration and Asylum



Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 68):

The special cases of no right to remain on the territory – article 68/3

3. Without prejudice to the principle of non-refoulement, the applicant and the person subject to withdrawal of international protection shall not have the right to remain pursuant to paragraph 2 where the competent authority has taken one of the following decisions:

(a) a decision which rejects an application as unfounded or manifestly unfounded if at the time of the decision:

(i) the applicant is subject to an accelerated examination pursuant to Article 42(1) or (3);

(ii) the applicant is subject to the border procedure, except where the applicant is an unaccompanied minor;



Funded by
the European Union

The (new) Pact on Migration and Asylum



Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 68):

The special cases of no right to remain on the territory – article 68/3

(b) a decision which rejects an application as inadmissible pursuant to Article 38(1), point (a), (d) or (e), or Article 38(2), except where the applicant is an unaccompanied minor subject to the border procedure;

(c) a decision which rejects an application as implicitly withdrawn;

*(d) **a decision which rejects a subsequent application as unfounded or manifestly unfounded;** or*

(e) a decision to withdraw international protection in accordance with Article 14(1), point (b), (d) or (e), or Article 19(1), point (b), of Regulation (EU) 2024/1347.



Funded by
the European Union

The (new) Pact on Migration and Asylum



Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 68):

The case of an appeal lodged merely in order to delay or frustrate the enforcement of a return decision (article 68/6)

In cases of subsequent applications, by way of derogation from paragraph 5, point (d), Member States may provide in national law that the applicant shall not have a right to remain, without prejudice to the respect of the principle of non-refoulement, if the appeal is considered to have been lodged merely in order to delay or frustrate the enforcement of a return decision which would result in the applicant's imminent removal from the Member State.



Funded by
the European Union

The (new) Pact on Migration and Asylum



Regulation (EU) 2024/1348, establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU

Appeal procedure (article 68):

The inexistence of the right to remain on the Member State's territory at the stage of a second or further level of appeal before a court or tribunal against a negative decision (article 68/7)

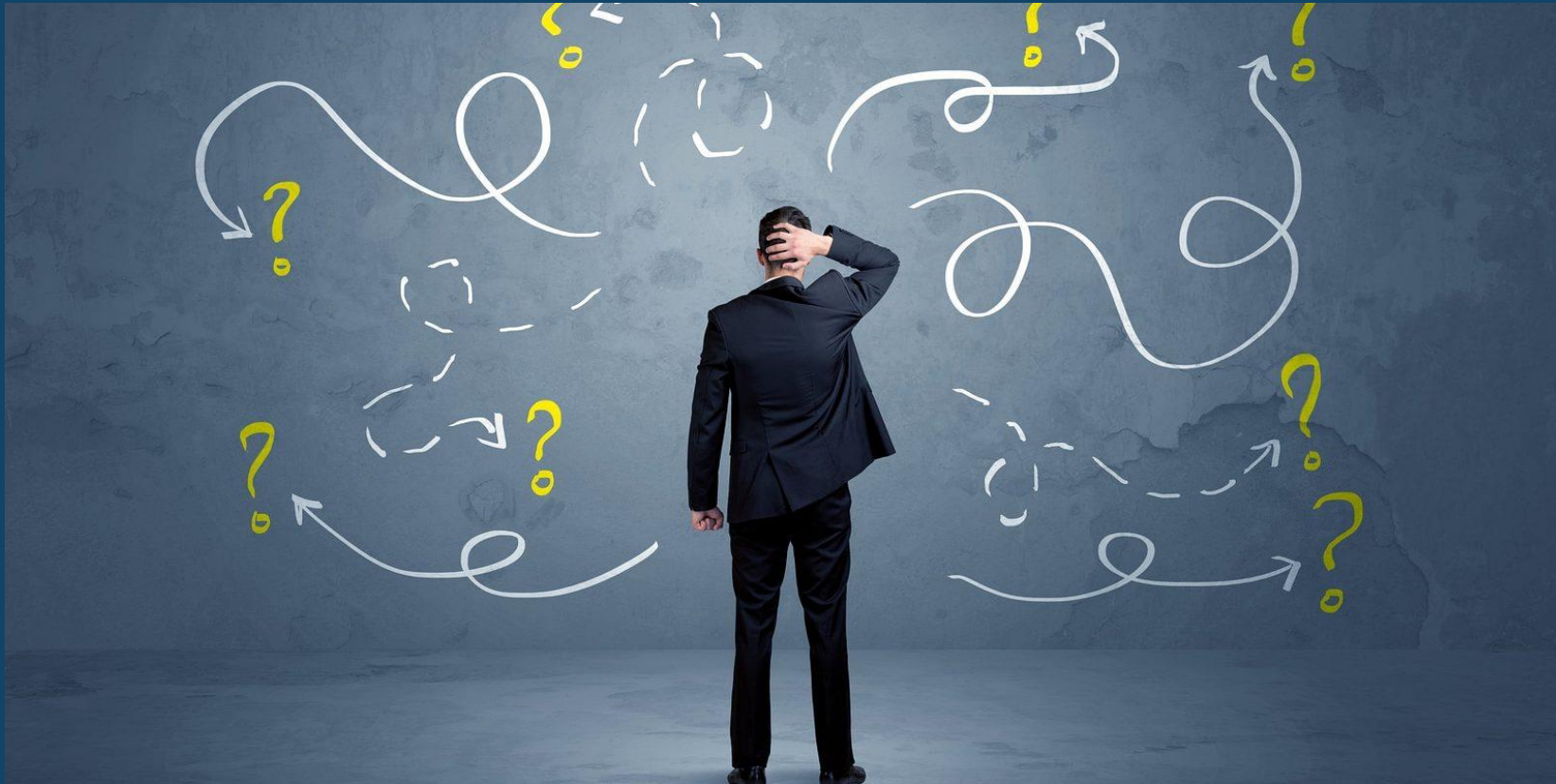
An applicant or a person subject to withdrawal of international protection who lodges a further appeal against a first or subsequent appeal decision shall not have a right to remain on the territory of the Member State, without prejudice to the possibility for a court or tribunal to allow the applicant or the person subject to withdrawal of international protection to remain upon the request of the applicant or of the person subject to withdrawal of international protection or acting ex officio in cases where the principle of non-refoulement is invoked.



Funded by
the European Union

The (new) Pact on Migration and Asylum

Challenges for the Administrative Courts



The (new) Pact on Migration and Asylum

Challenges for the Administrative Courts

- ➔ The judicial review of the administrative return decision
- ➔ Acting *ex officio* in cases where the principle of non-refoulement is invoked
- ➔ The implementation of the “adequate capacity of a Member State” (article 47 of the Regulation) and the limits of the judicial review of political decisions
- ➔ The national judicial control of Solidarity Mechanism; **Solidarity as a legality standard**



Thank you!

The debate will undoubtedly pose further significant challenges for administrative judges in this area!

European Judicial Training Network (EJTN)

Avenue des Arts 53, 1000 Brussels, Belgium

ejtn.eu | ejtn@ejtn.eu | +32 2 280 22 42



EJTN



[ejtn_eu](https://www.instagram.com/ejtn_eu)

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

Título:

O novo pacto em matéria de migração e asilo

Ano de Publicação: 2026

ISBN: 978-989-9102-41-5

Coleção: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt