

COLEÇÃO FORMAÇÃO CONTÍNUA

DIREITO DOS ESTRANGEIROS – DIREITO DE ASILO E PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA E APATRIDIA

3.^a EDIÇÃO

JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL



Diretor do CEJ

Fernando Vaz Ventura, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Ana Teresa Pinto Leal, Procuradora-Geral Adjunta

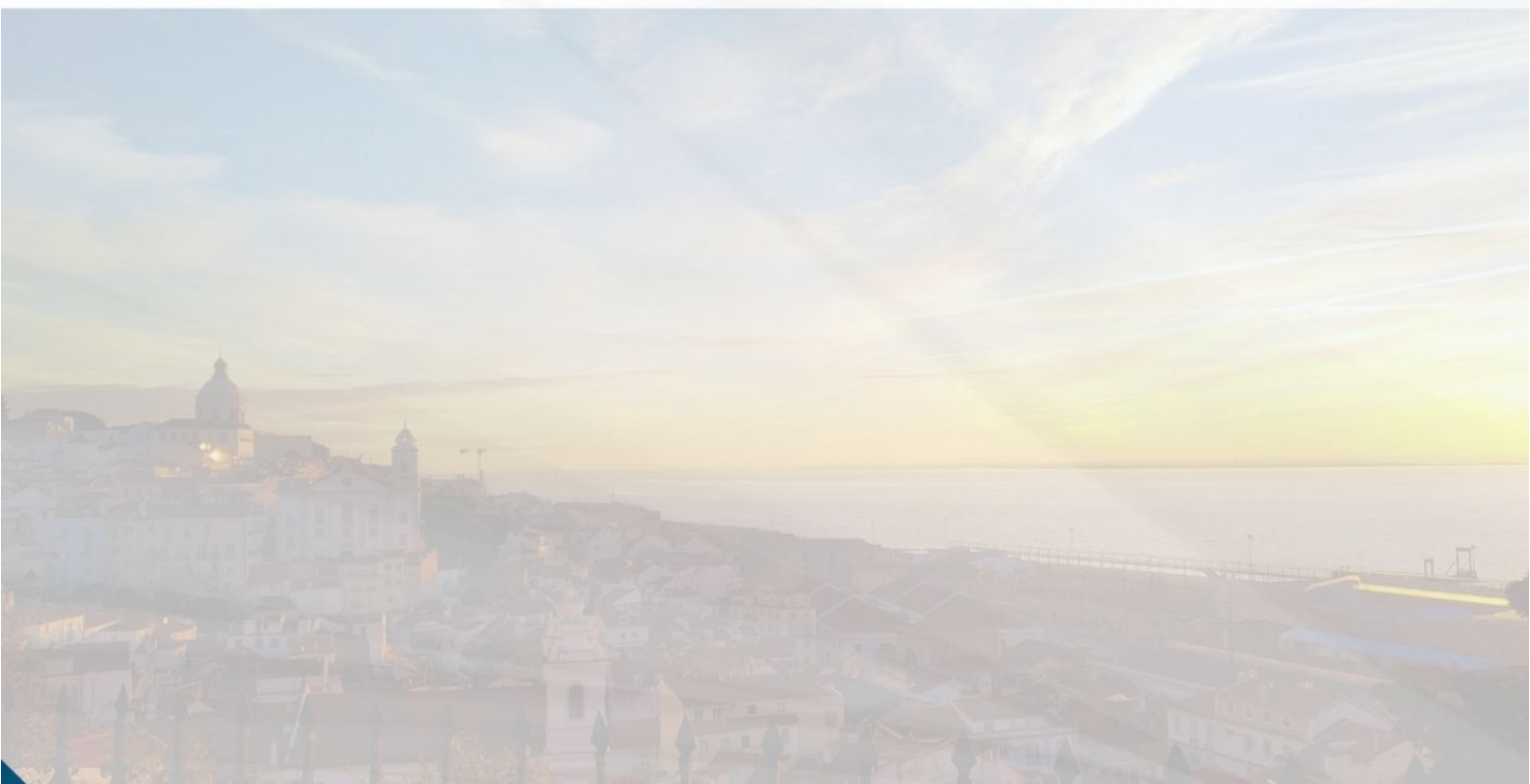
Patrícia da Costa, Juíza Desembargadora

Fernando Duarte, Juiz Desembargador

Pedro Raposo de Figueiredo, Juiz de Direito

Coordenador do Departamento de Relações Internacionais

Valter Batista, Procurador da República



Ficha Técnica

Nome:

Direito dos Estrangeiros – Direito de Asilo e proteção subsidiária e apatridia (3.ª edição)

Coleção:

Formação Contínua

Jurisdição Administrativa e Fiscal:

Fernando Duarte – Juiz Desembargador, Diretor Adjunto do CEJ, Docente e Coordenador da Jurisdição

Teresa Almeida – Juíza de Direito e Docente do CEJ

Tiago Brandão de Pinho – Juiz Desembargador e Docente do CEJ

Filipe Duarte Neves – Juiz Desembargador e Docente do CEJ

Ações de Formação:

[Direito dos Estrangeiros - Direito de Asilo e Proteção Subsidiária e Apatridia](#) – 30 e 31 de janeiro de 2019

[Temas de Direito Administrativo](#) – 26 de novembro de 2021, 26 de janeiro, 23 de fevereiro, 23 de março, 27 de abril e 25 de maio de 2022

[Temas de Direito Administrativo](#) – 17 de novembro de 2022, 15 de fevereiro, 19 de abril, 24 e 25 de maio de 2023

[Asilo e direitos humanos - HELP 2023](#) – 24 de março de 2023

[Asilo e Direitos Humanos - HELP 2024](#) – 5 de abril de 2024

[Asilo e Direitos Humanos - HELP 2025](#) – 4 de abril de 2025

Intervenientes:

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

Ana Filipa Neves, Investigadora no *Ius Gentium Conimbrigae*/ Centro de Direitos Humanos, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Benedita Menezes Cordeiro, Professora na Escola do Porto da Universidade Católica Portuguesa

Ana Pereira de Sousa, Advogada

Emellin de Oliveira, Investigadora no CEDIS – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Ana Sofia Barros, Consultora do ACNUR

Sofia Pinto Oliveira, Professora na Escola de Direito da Universidade de Minho

Inês Carreirinho, Jurista, Gabinete Jurídico do Conselho Português para os Refugiados

Carlos Carvalho, Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo

Tiago Fidalgo de Freitas, Assistente convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; coordenador executivo e investigador assistente do Lisbon Public Law – Centro de Investigação de Direito Público; consultor sénior do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP)

Chandra Gracias, Juíza Desembargadora

Nuno Piçarra, Professor da Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa, Juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia

Revisão final:

Pedro Raposo de Figueiredo – Juiz de Direito, Diretor Adjunto do CEJ

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):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

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
12/05/2025	

A jurisdição administrativa tem organizado ações de formação contínua sobre direito dos estrangeiros, asilo, proteção subsidiária e apatridia, o que tem permitido uma reflexão aprofundada sobre o tema. A pertinência de tais reflexões é tanto maior quanto o volume de processos que pendem nos tribunais administrativos, nos quais se suscitam questões complexas, quer no que respeita ao apuramento dos factos relevantes, quer no respeitante às questões jurídicas, que reclamam um estudo aprofundado da legislação aplicável, nacional e europeia e, bem assim, da jurisprudência, dos nossos tribunais superiores, do TJUE e do TEDH, atenta a sua conexão com os direitos fundamentais daqueles que se dirigem aos tribunais.

No presente e-book reúnem-se alguns textos elaborados pelos reputados oradores e algumas apresentações assim como as comunicações que tiveram lugar sobre o tema nas ações de formação contínua organizadas, diretamente ou em colaboração, pelo Centro de Estudos Judiciários.

Permite-se, assim, um amplo acesso da comunidade jurídica às reflexões feitas naquelas ocasiões e, entretanto em alguns casos, plasmadas por escrito.

(FD)

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Índice

1. O direito de asilo como direito fundamental protegido pela Constituição <i>Ana Rita Gil</i>	9
2. Estatuto de refugiado: Ameaça, receio e motivos de perseguição <i>Ana Filipa Neves</i>	11
3. O Estatuto de refugiado e de beneficiário de proteção subsidiária <i>Benedita Menezes Cordeiro</i>	27
4. O Conceito de deficiências sistémicas em matéria de asilo na jurisprudência europeia <i>Ana Pereira de Sousa</i>	29
5. O Regulamento (UE) n.º 604/2013 de 26.06 (Dublin III), em especial o procedimento de "tomada ou retoma a cargo"* <i>Ana Rita Gil</i>	59
6. As falhas sistémicas no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional e o princípio da confiança mútua entre os Estados membros no contexto do Regulamento de Dublin <i>Emellin de Oliveira</i>	75
7. Apatridia em Portugal <i>Ana Sofia Barros</i>	77
8. O procedimento de asilo e o direito do requerente (de asilo ou proteção subsidiária) a ser ouvido <i>Sofia Pinto Oliveira</i>	101
9. Direito de asilo e proteção subsidiária: Meios de Prova, ónus de prova, avaliação, credibilidade e benefício da dúvida <i>Inês Carreirinho</i>	119
10. A jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo em matéria de Asilo e Proteção subsidiária <i>Carlos Carvalho</i>	159

11. A jurisprudência de TJUE e do TEDH em matéria de asilo e proteção subsidiária <i>Sofia Pinto Oliveira</i>	161
12. A jurisprudência do TEDH e as Autorizações de residência em Portugal <i>Ana Rita Gil</i>	167
13. O regime jurídico da imigração: A entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional* <i>Tiago Fidalgo de Freitas</i>	169
14. A prorrogação de permanência, a concessão e a renovação de autorização de residência em Portugal* <i>Emellin de Oliveira</i>	189
15. Age assessment procedures of unaccompanied minors in the European Union <i>Chandra Gracias</i>	209
16. Direito de asilo e direitos humanos <i>Tiago Fidalgo de Freitas</i>	229
17. Direito de asilo e proteção subsidiária e direitos humanos <i>Nuno Piçarra</i>	231
18. Notas sobre o “Sistema Europeu Comum de Asilo” <i>Nuno Piçarra</i>	233
19. O pacto de imigração e asilo <i>Sofia Pinto Oliveira</i>	239

* Intervenções da ação de formação contínua de janeiro de 2019 (o regime sofreu, entretanto, algumas alterações).

1. O DIREITO DE ASILO COMO DIREITO FUNDAMENTAL PROTEGIDO PELA CONSTITUIÇÃO

Ana Rita Gil*

Vídeo da intervenção¹



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/28fpn6fg4q/streaming.html?locale=pt>

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

¹ Intervenção realizada no âmbito da formação “Temas de Direito Administrativo”, do CEJ, a 26 de janeiro, 23 de fevereiro, 23 de março, 27 de abril e 25 de maio de 2022.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. ESTATUTO DE REFUGIADO: AMEAÇA, RECEIO E MOTIVOS DE PERSEGUIÇÃO¹**Ana Filipa Neves***

- 1. Considerações introdutórias
- 2. Critérios de inclusão no estatuto de refugiado
 - a) Raça
 - c) Religião
 - b) Nacionalidade
 - e) Pertença a um determinado grupo social
 - d) Opiniões políticas

Referências bibliográficas

Apresentação Power Point**Vídeo da intervenção****1. Considerações introdutórias**

Em 1951, em contexto de internacionalização dos direitos humanos, com a adoção, apenas três anos antes, da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é aprovada, no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados que pretendia densificar o direito ao asilo consagrado como direito humano pelo artigo 14.º da DUDH. É este artigo que se constitui como base normativa para a elaboração da Convenção de Genebra de 1951² que se torna o primeiro texto com carácter vinculativo no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos. Se, aquando da sua entrada em vigor, a Convenção de 1951 estabeleceu “uma ‘proteção contratual’ a uma escala sem precedentes” (Grahl-Madsen 1966), hoje, é um instrumento de aceitação geral pela comunidade internacional, conduzindo a que a definição de refugiado que prevê sirva como parâmetro para a interpretação legal. Refira-se que a Convenção de Genebra de 1951 entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa em 1960³ e, a nível do direito comunitário, a Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, que reformula a Diretiva de Qualificação 2004/83/CE, adota a definição estabelecida naquele tratado internacional.

O refugiado é definido, no artigo 1.º, A, 2), da Convenção de 1951, como,

“qualquer pessoa: Que [...] receando, com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país [...]”.

¹ O presente artigo corresponde, com algumas modificações, à intervenção realizada no âmbito da formação sobre Direito dos Estrangeiros – Direito de Asilo, Proteção Subsidiária e Apatridia, no CEJ, em 30 de janeiro de 2019.

*Investigadora no *Ius Gentium Conimbrigae*/Centro de Direitos Humanos, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

² Apesar de, ao longo do texto, nos referirmos à Convenção de 1951, entenda-se que esta incluirá o Protocolo de Nova Iorque, de 31 de janeiro de 1967, adicional à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de julho de 1951.

³ Aprovada para adesão pelo Decreto-Lei nº 43 201, de 1 de outubro de 1960, alterado pelo Decreto-Lei nº 281/76, de 17 de abril.

Devido à sua aplicabilidade prática, quase todos os termos que constam da definição têm sido, ao longo das décadas, alvo de esforços hermenêuticos com acesos debates interpretativos. A definição da Convenção estabelece, assim, os requisitos a preencher para adquirir os direitos e deveres pertencentes ao estatuto jurídico-legal de refugiado.

Atente-se que o artigo 33.º, n.º 8, da Constituição da República Portuguesa (CRP) prevê que sejam titulares do direito de asilo, os estrangeiros e apátridas

“perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana”.

A lei de asilo portuguesa - Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com as alterações da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio - contempla, lado a lado, a definição constitucional e o conceito de refugiado que consta da Convenção de 1951⁴.

A Convenção prevê a definição de refugiado, incluindo as cláusulas de inclusão, de cessação e de exclusão no ou do estatuto de refugiado, sendo o nosso foco aqueles primeiros.

2. Critérios de inclusão no estatuto de refugiado

Antecipando a análise dos critérios de inclusão, dir-se-á, de forma esquemática, que a concessão do estatuto de refugiado depende da verificação dos seguintes pressupostos:

- 1) Nacionalidade de país estrangeiro;
- 2) Receio fundado de perseguição;
- 3) Ausência de proteção nacional.

No que tange ao primeiro critério, da **nacionalidade de país estrangeiro**, uma das condições gerais para a qualificação como refugiado é que o requerente de asilo se encontre fora do seu país de nacionalidade, que tenha atravessado uma fronteira internacional e requeira asilo perante as autoridades de um Estado do qual não seja nacional. A proteção internacional é subsidiária à proteção nacional, não podendo intervir enquanto a pessoa se encontrar sob o âmbito da jurisdição territorial do seu país de origem. Quando a sua nacionalidade não puder ser claramente determinada, a qualificação como refugiado deve ser analisada de maneira semelhante à de uma pessoa apátrida, tendo-se em consideração o país da sua residência habitual anterior, em lugar do seu país de nacionalidade.

⁴ Diz o artigo 2º, nº1, al. ac) da Lei de Asilo: “entende-se por: «Refugiado», o estrangeiro ou apátrida que, receando com razão ser perseguido em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana ou em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar, e aos quais não se aplique o disposto no artigo 9.º”.

Como inicialmente proposto, o mote da análise centra-se na densificação dos requisitos de “ameaça, receio e motivos de perseguição” para a concessão do estatuto de refugiado, justificando-se, assim, que nos alonguemos na interpretação do segundo critério de inclusão referido *supra*, a existência de um **receio fundado de perseguição**.

No que toca à existência de um **receio**, leia-se, de uma emoção ou um estado de espírito, compreender-se-á que a avaliação deste elemento subjetivo se afigura inseparável de uma apreciação da personalidade do requerente já que as reações psicológicas dos diferentes indivíduos podem não ser as mesmas em condições idênticas. O que se pretende não é tanto provar o receio, mas aspetos da vida pessoal do requerente, como as suas crenças e convicções, que possam consubstanciar a credibilidade da pessoa, também, na razoabilidade do medo que tem. Da mesma forma que o medo pode até ser exagerado, mas razoável, aqueles que conseguem dominar mais as emoções não devem ser prejudicados na avaliação do seu estado de espírito. Repare-se que o medo ou o receio devem ser considerados como indicadores, mas não pressupostos, para a concessão do estatuto de refugiado, sendo necessária uma apreciação objetiva da ameaça.

É, neste sentido, que o elemento subjetivo, consubstanciado na existência de um receio, tem de ser conjugado com um elemento objetivo da razoabilidade desse receio e, daí, a previsão de que o sentimento de medo tenha de ser **fundado** – ou “com razão”, conforme os termos da Convenção de 1951. Será necessário aferir se os sentimentos de medo e ansiedade são justificáveis face ao que se sabe, objetivamente, sobre a situação no país de origem do requerente. Ter conhecimento das condições objetivas do país de origem⁵ é um elemento importante para a verificação da credibilidade das declarações prestadas e esta avaliação conjugada de critérios subjetivo e objetivo encontra-se refletida no artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/95/EU, de 13 de dezembro⁶. Assim, o preenchimento do requisito do “receio fundado” será cumprido se se confirmar que existem factos suficientes que permitem considerar que o requerente, perante aquelas particulares circunstâncias, enfrenta uma séria possibilidade de perseguição. De referir que o medo pode existir, sem que a perseguição, ou o ato persecutório, tenha ocorrido, sendo que abordaremos esta questão *infra* ao aludirmos ao momento da perseguição.

Ampliamos, agora, o nosso foco para a necessidade de ocorrência de **perseguição** que se apresenta como o conceito-chave da definição de refugiado. Assim, é essencial a sua interpretação, a qual se inicia com a constatação da ausência de um entendimento comum sobre o seu significado.

⁵ A propósito, o site refworld.org é um relevante apoio para conhecer a situação no país de origem do requerente de asilo

⁶ Em particular, as als. a), b) e c): “A apreciação do pedido de proteção internacional deve ser efetuada a título individual e ter em conta: a) Todos os factos pertinentes respeitantes ao país de origem à data da decisão sobre o pedido, incluindo a respetiva legislação e regulamentação e a forma como estas são aplicadas; b) As declarações e a documentação pertinentes apresentadas pelo requerente, incluindo informações sobre se o requerente sofreu ou pode sofrer perseguição ou ofensa grave; c) A situação e as circunstâncias pessoais do requerente, incluindo fatores como a sua história pessoal, sexo e idade, por forma a apreciar, com base na situação pessoal do requerente, se os atos a que foi ou possa vir a ser exposto podem ser considerados perseguição ou ofensa grave”.

Desde logo, a Convenção de 1951 não define perseguição e dos seus *travaux préparatoires* também não se infere qual seria o entendimento pretendido pelos redatores. Os seus artigos 31.º, n.º 1 e 33.º, n.º 1 referem-se a refugiados enquanto aqueles cuja vida ou liberdade estivessem ameaçadas pelo que poder-se-ia inferir que a perseguição se materializaria na existência de uma ameaça à vida ou à liberdade. Por via de uma interpretação lata, é defensável que violações graves aos direitos humanos, também, poderiam consubstanciar uma perseguição ou, colocando de outra forma, é comumente entendido que a existência de perseguição se interrelaciona com a proteção dos direitos humanos ou a sua falta.

A nível europeu comunitário, mantendo-se a ausência de uma definição de perseguição, a Diretiva 2011/95/UE, de 13 de dezembro, no artigo 9.º, n.º 1 al. a), prevê que:

“Para ser um ato de perseguição, na aceção do ponto A do artigo 1.º da Convenção de Genebra, um ato deve: Ser suficientemente grave, devido à sua natureza ou persistência, para constituir uma violação grave dos direitos humanos fundamentais, em especial os direitos que não podem ser derogados, nos termos do artigo 15.º, n.º 2, da Convenção Europeia de Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais”.

Se uma interpretação restrita, nos permite inferir que a ameaça de violação grave do direito à vida ou da liberdade física, considerados direitos humanos fundamentais, podem ser definidos como perseguição, já no extremo oposto, fazendo uso de uma interpretação ampla, perseguição define-se pela violação de direitos humanos, ou seja, uma violação de qualquer direito humano pode consubstanciar um ato de perseguição, ficando dependente do grau e proporcionalidade do ato ou da conduta.

Socorremo-nos da definição de perseguição defendida pelo Professor Goodwin-Gill, ilustre e reconhecido académico nesta área, que conta, também, com o apoio do campo dos direitos humanos, que nos diz que:

“Existe perseguição quando as *medidas* em questão [que são dirigidas contra grupos ou pessoas *por razões* de raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas] afetam *interesses fundamentais* e a integridade e inerente dignidade humana a um nível considerado inaceitável à luz das normas internacionais ou das normas fundamentais do Estado a quem compete determinar o estatuto de refugiado”⁷ (Goodwin-Gill e McAdam 2007, 131-32).

Este entendimento permite uma abordagem assente na ponderação em conjunto dos (i) bens jurídicos ameaçados, das (ii) medidas aplicadas e dos seus (iii) motivos⁸. Encetamos a análise dos três critérios que permitem aferir da existência ou não de perseguição.

⁷ Tradução pela autora e itálico nosso.

⁸ Apesar de não ser tão abrangente, não podíamos deixar de mencionar a abordagem de outro dos *leading scholars* da proteção internacional dos refugiados, o Professor James Hathaway, que define perseguição como uma sustentada e sistemática violação de direitos humanos básicos demonstrativa da falha da proteção do Estado (Hathaway 1991, 112).

(i) Bens jurídicos ameaçados: “interesses fundamentais”

À partida, a Convenção de 1951 visa proteger quem é sujeito a discriminação com base na raça, religião, nacionalidade, pertença a grupo social ou opinião política. Estes são direitos humanos e liberdades fundamentais cuja proteção se exige e que, em última análise, contribuíram para a formulação de outros direitos humanos considerados fundamentais. A questão que se coloca é saber se há direitos humanos mais fundamentais, mais importantes do que outros. No que diz respeito à categorização dos direitos humanos, distinguem-se os direitos – ou liberdades – civis, como direitos negativos que impõem a não interferência do Estado, e os direitos económicos e sociais, cuja realização é progressiva e impõe uma ação por parte do Estado (entendidos, assim, como direitos positivos)⁹. Apesar desta distinção e da definição de refugiado, apenas, contemplar direitos e liberdades civis, é de salientar que, no campo dos direitos humanos¹⁰, é ponto assente que todos estes têm igual importância pelo que, não havendo hierarquia, os direitos humanos são interdependentes na medida em que o pleno gozo dos direitos económicos e culturais é praticamente impossível sem o gozo dos direitos civis e políticos e vice-versa¹¹. Outra distinção feita prende-se com a possibilidade do uso de exceções e cláusulas de salvaguarda que permitem, em determinados casos, restringir alguns direitos, por oposição a direitos que não se podem limitar ou derrogar. Há quem defenda que especial atenção deve ser dada aos direitos inderrogáveis¹², previstos pelo PIDCP¹³, que são: o direito à vida (artigo 6.º); direito a ser protegido contra a tortura ou tratamentos e penas cruéis ou desumanos (artigo 7.º); direito a não ser sujeito a escravidão e servidão (artigo 8.º); direito a não ser sujeito a penas retroativas (artigo 15.º); direito a ser reconhecido como sujeito perante a lei (artigo 16.º); direito à liberdade de pensamento, consciência e religião (artigo 18.º). Assim, a proteção destes direitos é fundamental para a manutenção da inerente dignidade humana pelo que a sua ameaça pode consubstanciar uma perseguição.

No que toca à ordem jurídica interna, argumenta-se que a referência deva ser o texto constitucional, ou seja, são direitos humanos fundamentais, os direitos fundamentais previstos na CRP¹⁴. Como ensina o Professor Gomes Canotilho, sem a positivação jurídica nas normas constitucionais, os direitos humanos são, apenas, esperanças ou mera retórica política; os “direitos fundamentais são os direitos humanos, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente” (Canotilho 1998, 359).

Faz, assim, sentido que os bens jurídicos a proteger, pelo direito de asilo, sejam considerados fundamentais pelo Estado de acolhimento e sê-lo-ão pela sua previsão na sua Constituição.

⁹ Cfr. Tomuschat, Christian. 2008. *Human Rights: Between Idealism and Realism*. Pág.25.

¹⁰ A indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos foram reafirmadas nas Declarações Finais da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Teerão (1968) – no parag. 13: “Uma vez que os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis, é impossível a plena realização dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos económicos, sociais e culturais.” – e da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena (1993) – parag. 5: “Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os direitos humanos globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase”.

¹¹ Cfr. Moreira, Vital, e Carla Gomes, eds. 2014. *Compreender os Direitos Humanos...* Pág.54.

¹² Cfr. Hathaway, James C. 1991. *The Law of Refugee Status*. Págs.106-112.

¹³ Por outro lado, há autores que criticam a interligação feita entre a Convenção e o PIDCP que nem contempla ou prevê o direito de asilo.

¹⁴ Cfr. Oliveira, A. Sofia Pinto. 2009. *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa...* Págs.267-74.

Além deste argumento, trazemos à colação um outro que se prende com a constatação de que o catálogo constitucional é muito extenso, contemplando direitos não previstos, no plano do direito internacional, como direitos humanos (por exemplo, o direito de ação popular).

Optámos por não autonomizar, na nossa análise, o requisito da gravidade da conduta já que a perseguição existirá se houver uma violação *grave* de um direito humano fundamental. Todavia, cabe, aqui, uma nota a assinalar que a categoria do direito humano violado pode ser importante para determinar a gravidade do ato de perseguição.

(ii) “Medidas em questão”

Facilmente se compreenderá que uma listagem de todas as medidas ou atos que podem materializar a perseguição mostrar-se-ia uma tarefa impossível e descabida de sentido já que esta avaliação tem de ser feita *in casu*, tendo em consideração a proteção da dignidade humana e até que ponto esta se encontra ameaçada pelas medidas em questão. Todavia, apesar de uma listagem completa ser uma impossibilidade, o artigo 9.º, n.º 2, da Diretiva 2011/95/UE, de 13 de dezembro, enumera algumas medidas que podem ser interpretadas como atos de perseguição, tais como:

- a) Atos de violência física ou mental, incluindo atos de violência sexual;
- b) Medidas legais, administrativas, policiais e/ou judiciais, quando forem discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória;
- c) Ações judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias;
- d) Recusas de acesso a recurso judicial que se traduzam em sanções desproporcionadas ou discriminatórias;
- e) Ações judiciais ou sanções por recusa de cumprir o serviço militar numa situação de conflito em que o cumprimento do serviço militar implique a prática de crimes ou atos abrangidos pelo âmbito dos motivos de exclusão previstos no artigo 12.º, n.º 2;
- f) Atos cometidos especificamente em razão do género ou contra crianças.

(iii) Motivos: “por razões de”

A perseguição tem de acontecer por motivos específicos e que são particularmente censuráveis, estando subjacentes práticas discriminatórias. Nesse sentido, é de referir a análise que defende que a perseguição se encontra entre a discriminação e o genocídio, ou seja, a perseguição é, de modo geral, entendida como uma forma de discriminação especialmente severa, mas não tão séria como o genocídio que implica a destruição de grupos de pessoas¹⁵. A Convenção de 1951 prevê que a perseguição tem de ocorrer em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a certo grupo social ou das opiniões políticas. A Convenção centra-se, assim, na condição da pessoa já que a raça, a religião, a nacionalidade e a pertença a um grupo social são matérias atinentes ao estatuto pessoal por oposição à ação individual. A distinção é perceptível se atentarmos na CRP que coloca a tónica nas atividades levadas a cabo pelo requerente, sendo, todavia, defensável uma interpretação extensiva do preceito

¹⁵ Cfr. Steinbock, Daniel J. 1999. «The refugee definition as law: issues of interpretation» Pág.22.

constitucional para incluir, no âmbito pessoal do direito de asilo, as pessoas perseguidas pelos motivos plasmados na Convenção.

a) Raça

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, define, no artigo 1.º, n.º 1, discriminação racial como “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica (...)”. A opção por um entendimento amplo de raça é, também, defendida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, podendo incluir a perseguição a grupos étnicos.

c) Religião

A Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas na Religião ou Crença, aprovada pela Assembleia Geral da ONU, em 1981, ajuda a densificar o conteúdo dos interesses protegidos. O artigo 1.º, n.º 1, desta Declaração, em sintonia com o previsto nos artigos 18.º da DUDH e do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, estabelece que a liberdade religiosa “implica a liberdade de ter uma religião ou qualquer convicção da sua escolha, e a liberdade de manifestar a sua religião ou a sua convicção, individualmente ou conjuntamente com outros, tanto em público como em privado, pelo culto, cumprimento dos ritos, as práticas e o ensino”. A perseguição religiosa pode manifestar-se através da discriminação a pessoas que tenham uma determinada religião ou que não tenham religião e pela violação do direito à liberdade religiosa.

b) Nacionalidade

À primeira vista, pode parecer estranho que um Estado perseguisse os seus cidadãos por causa da sua nacionalidade, por pertencerem à sua comunidade política. Todavia, o conceito não deve ser entendido como nacionalidade jurídica, cidadania, ou seja, o vínculo entre um indivíduo e um Estado, devendo ser lido enquanto pertença a um grupo étnico, religioso, cultural, linguístico, por vezes, sobrepondo-se ao termo “raça”. Se os motivos podem, ocasionalmente, sobrepor-se, acaba por estar incluída, aqui, a perseguição a grupos étnicos ou a minorias étnicas. Atente-se que, apesar de, na maioria dos casos, a perseguição por motivos de nacionalidade visar pessoas que pertencem a uma minoria nacional, certo é que se têm verificado muitos casos de pessoas que, pertencendo a um grupo maioritário, temem ser perseguidas por uma minoria dominante (basta lembrar o período do *apartheid* na África do Sul).

e) Pertença a um determinado grupo social

É, sem dúvida, o motivo mais ambíguo de todos. Dos *travaux préparatoires* da Convenção de 1951, não se retira a explicação para a inclusão de fatores sociais para fundamentar a perseguição, sendo que há quem defenda que a sua introdução visava aplicar-se, tendo em conta a mudança que se avizinhava nos Estados socialistas, a proprietários de terras, membros de classes capitalistas, burguesas e classes médias. De referir que, tanto a DUDH, como depois os Pactos Internacionais sobre os Direitos Cívicos e Políticos e sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, nos seus artigos 2.º, proíbem a discriminação com base na origem nacional ou social. Apesar de não se chegar a uma conclusão sobre a intenção dos redatores da Convenção, certo é que este critério tem sido interpretado, de forma ampla, para permitir a inclusão de situações não previstas na Convenção de modo a que a invocação deste motivo permite proteger quem não é perseguido nem por razões de raça, nem nacionalidade, nem religião, nem pelas suas opiniões políticas.

Numa tentativa de definição, o Comité de Ministros do Conselho da Europa, na Recomendação n.º 9 de 2004¹⁶, refere que “determinado grupo social” é um grupo de pessoas que tem, ou a quem é atribuído, uma característica comum que não o risco de ser perseguido e que é percecionado como um grupo pela sociedade ou identificado como tal pelo Estado ou agente da perseguição. Esta proposta aponta para a necessidade de conjugar características “internas” com as perceções “externas”, ou seja, deve ter-se em consideração a existência de fatores de ligação ou união, como a origem étnica, cultural e linguística, a educação, a atividade económica, os valores, que fazem parte da própria identidade dos seus membros e, apesar de o grupo, em si, não ter de se reconhecer enquanto grupo, nem os seus membros terem a consciência de pertença ao grupo social, são percecionados, como tal, pelos demais agentes. Em última análise, impor-se-á a prova da existência de um grupo, com características próprias e imutáveis e de que o grupo é perseguido por causa dessas mesmas características. Talvez seja precipitado chamar-lhe válvula de escape, mas a realidade mostra que este motivo tem sido, cada vez mais, invocado nos procedimentos de determinação da condição de refugiado, tendo os Estados reconhecido mulheres, famílias, tribos, grupos profissionais e homossexuais como grupos sociais específicos.

d) Opiniões políticas

Este último motivo remete-nos para a categoria de “refugiado político” que é alguém que é perseguido, pelo governo ou outra entidade, por causa das suas opiniões, que constituem uma ameaça, ou são percecionadas enquanto tal, ao governo ou à agenda política da entidade em questão. Pressupõe-se, assim, não só que o requerente tem opiniões não toleradas pelas autoridades porque são críticas às suas políticas, mas também que as autoridades conhecem essas opiniões ou que as atribuem ao requerente. De referir que, é possível haver situações em que o requerente não tenha tornado pública a sua opinião ou que esta tenha sido, erroneamente, atribuída aquela pessoa. Nestas situações, em particular, pode ser razoável

¹⁶ Rec(2004)9 do Comité de Ministros aos Estados Membros sobre o conceito “*membership of a particular social group*” (MPSG) no contexto da Convenção de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados (adotada em 30 de junho de 2004).

pressupor que as opiniões daquela pessoa, tendo, também, em consideração a atividade política desenvolvida, tornar-se-iam públicas, entrando em conflito com as autoridades. Da mesma forma, um requerente de asilo que afirma recear ser perseguido em virtude das suas opiniões políticas, não necessita demonstrar que as suas opiniões eram conhecidas pelas autoridades antes de deixar o seu país, podendo até tê-las ocultado, apenas manifestando-as já no país de acolhimento. Estas são situações que podem ser enquadradas no contexto da proteção dos refugiados *sur place* a que aludiremos *infra*.

Finalmente, no que tange aos critérios de inclusão na definição de refugiado, resta-nos abordar a **ausência de proteção nacional** na medida em que, para obtenção do estatuto, impõe-se a demonstração de que o requerente “não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção” do seu Estado ou governo. É pertinente atentarmos na distinção entre agentes da proteção e agentes da perseguição, sendo que os primeiros, de acordo com o artigo 7.º, da Diretiva 2011/95/UE, de 13 de dezembro, podem ser o Estado ou organizações que controlem o Estado ou uma parcela significativa do território. A proteção falha quando estes agentes não “tomam medidas razoáveis para impedir a prática de atos de perseguição ou de ofensas graves e injustificadas, ativando nomeadamente um sistema jurídico eficaz para detetar, acionar judicialmente e sancionar os atos que constituam perseguição ou ofensa grave, e o requerente [não] tenha acesso a tal proteção”.

Já no que toca aos agentes da perseguição, com a alteração do paradigma dos conflitos armados, nos anos 90, de conflitos interestatais para intraestatais, a realidade mostrou que quem detém o poder podem não ser agentes estatais, mas outros agentes. É, nesse sentido, que, a par do Estado ou organizações que o controlem ou o seu respetivo território, podem ser agentes da perseguição, agentes não estatais desde que os agentes de proteção referidos *supra* “[sejam] incapazes de ou não querem proporcionar proteção contra a perseguição ou ofensa grave” (artigo 6.º, al. c), da Diretiva 2011/95/UE, de 13 de dezembro). Ao Estado de acolhimento cabe, apenas, avaliar, objetivamente, a situação do Estado de origem quanto à capacidade para proteger ou não. Caso se demonstre que o Estado de origem não tem esta capacidade, mesmo que os agentes da perseguição sejam privados, tal não inviabilizará *a priori* o pedido de asilo.

Para concluir, resta-nos referir que, no que concerne ao **momento da perseguição**, a Convenção de 1951 não impõe que a perseguição já tenha ocorrido aquando do pedido de asilo. O requerente pode ter sido vítima de perseguição ou, caso não o seja, terá de demonstrar que corre o risco de ser perseguido, havendo uma séria possibilidade de perseguição. Embora a prova da ocorrência de atos persecutórios seja relevante, não é condição *sine qua non* do deferimento do pedido de asilo. Atente-se que a proteção internacional manter-se-á enquanto houver risco de perseguição pelo que, nos procedimentos de asilo, o que se tem de apurar é a possibilidade futura de o requerente de asilo poder vir a ser perseguido.

Estando perante situações em que a necessidade de proteção internacional é subsequente à saída do país de origem, configurando o caso do refugiado *sur place*, dir-se-á que estas podem ocorrer devido a circunstâncias que surjam no país de origem durante a ausência, ou seja, o receio de perseguição resulta de facto alheio à vontade do requerente ou verificam-se

quando o próprio requerente se coloca em situação de poder ser vítima de perseguição. Neste último caso, é o requerente que pratica os atos que fundamentam o pedido de asilo pelo que se compreende que a prova da existência de um “receio fundado” implica demonstrar que o requerente sempre se pautou de acordo com aquelas convicções, existindo uma coerência entre as suas ações presentes e comportamentos passados. Impõe-se aferir, assim, da credibilidade do requerente e há a considerar se é ou não expectável que o requerente viesse a ser perseguido, caso regressasse ao seu país de origem.

Referências bibliográficas

Canotilho, J.J. Gomes. 1998. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina.

Goodwin-Gill, Guy S., e Jane McAdam. 2007. *The Refugee in International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Grahl-Madsen, Atle. 1966. «The European Tradition of Asylum and the Development of Refugee Law». *Journal of Peace Research* 3 (3): 278–88.

Hathaway, James C. 1991. *The Law of Refugee Status*. Butterworths.

Moreira, Vital, e Carla Gomes, eds. 2014. *Compreender os Direitos Humanos - Manual de Educação para os Direitos Humanos*. Ed. Portuguesa. Coimbra: Coimbra Editora.

Oliveira, Andreia Sofia Pinto. 2009. *O Direito de Asilo na Constituição Portuguesa. Âmbito de Protecção de um Direito Fundamental*. Coimbra: Coimbra Editora.

Steinbock, Daniel J. 1999. «The refugee definition as law: issues of interpretation». Em *Refugee rights and realities: evolving international concepts and regimes*, editado por Frances Nicholson e Patrick Twomey. New York: Cambridge Univ. Press.

Tomuschat, Christian. 2008. *Human Rights: Between Idealism and Realism*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Apresentação Power Point

ESTATUTO DE REFUGIADO: AMEAÇA, RECEIO E MOTIVOS DE PERSEGUIÇÃO

Centro de Estudos Judiciários

30 de janeiro de 2019

Ana Filipa Neves

Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos

ananeves@fd.uc.pt

DEFINIÇÃO DE REFUGIADO

- **Convenção de Genebra de 1951**

Artigo 1(A) §2

Qualquer pessoa “Que,[...], e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país [...]”.

- **Constituição da República Portuguesa**

Artigo 33, n.º8:

“É garantido o direito de asilo aos estrangeiros e aos apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.”

[artigo Artigo 2.º, n.º I, al, ac) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com as alterações da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio]

CRITÉRIOS DE INCLUSÃO

a) Ter nacionalidade de país estrangeiro

A proteção internacional é subsidiária à proteção nacional, não podendo intervir enquanto a pessoa se encontrar dentro da jurisdição territorial do seu país de origem.

b) Ter um receio fundado de perseguição

I. Receio: subjetivo

II. Fundado (“com razão”): objetivo

- conjugar a razoabilidade de sentimentos de medo e ansiedade face ao que se sabe, objetivamente, sobre a situação no país de origem
- a avaliação combinada de fatores encontra-se refletida no artigo 4º, nº3 da Diretiva 2011/95/UE.

III. Perseguição

PERSEGUIÇÃO: DEFINIÇÃO

- Ausência de definição comum
- Diretiva 2011/95/UE de 13.12.2011 também não inclui definição

Artigo 9º, nº I

O ato de perseguição [...] deve:

- a) Ser suficientemente grave, devido à sua natureza ou persistência, para constituir uma violação grave dos direitos humanos fundamentais, em especial os direitos que não podem ser derogados, nos termos do artigo 15º, nº2, da CEDH;

- Definição possível

Existe perseguição quando as **medidas** em questão [que são dirigidas contra grupos ou pessoas por causa (**motivos**) da raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas] afetam **interesses** (bens jurídicos) fundamentais e a integridade e inerente dignidade humana a um nível considerado inaceitável à luz das normas internacionais ou das normas fundamentais do Estado a quem compete determinar o estatuto de refugiado.

Goodwin-Gill; McAdam, The Refugee in International Law, 3rd ed. (2011)

PERSEGUIÇÃO: CRITÉRIOS

- Ponderação em conjunto do (i) bem jurídico ameaçado, da (ii) medida aplicada e suas (iii) razões.

Critérios para determinação da perseguição

(i) Bem jurídico ameaçado: existência de violação de direitos humanos

Quais direitos humanos?

- A interpretação deve ser feita por referência aos direitos fundamentais previstos na CRP;
- Os DH não têm hierarquia, porém, há quem defenda especial atenção aos direitos não derogáveis (PIDCP);
- Diretiva 2011/95/UE, artigo 9º, n.º1 refere “em especial os direitos que não podem ser derogados, nos termos do n.º2 do art.º 15º da CEDH” (i.é, direito à vida, proibição da tortura, da escravidão, da servidão, respeito pelo princípio da legalidade da ação penal);
- A categoria do direito violado pode ser importante para determinar a gravidade do ato de perseguição.

PERSEGUIÇÃO: CRITÉRIOS

(ii) Medida aplicada

Artigo 9º, n.º2 da Diretiva 2011/95/UE

Os atos de perseguição qualificados no n.º 1 podem assumir, designadamente, as seguintes formas:

- Atos de violência física ou mental, incluindo atos de violência sexual;
- Medidas legais, administrativas, policiais e/ou judiciais, quando forem discriminatórias ou aplicadas de forma discriminatória;
- Ações judiciais ou sanções desproporcionadas ou discriminatórias;
- Recusas de acesso a recurso judicial que se traduzam em sanções desproporcionadas ou discriminatórias;
- Ações judiciais ou sanções por recusa de cumprir o serviço militar numa situação de conflito em que o cumprimento do serviço militar implique a prática de crimes ou atos abrangidos pelo âmbito dos motivos de exclusão previstos no artigo 12º, n.º2;
- Atos cometidos especificamente em razão do género ou contra crianças.

PERSEGUIÇÃO: CRITÉRIOS

(iii) Motivos

A perseguição que implica a violação de direitos humanos tem de acontecer por motivos específicos e que são particularmente censuráveis:

a) Raça

Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1965) define discriminação racial como “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica (...)” (artigo 1º, nº 1)

Opta por um conceito amplo de raça, também defendido pelo ACNUR, que inclui grupos étnicos, ou seja, grupos que se identificam por uma língua ou crença comuns ou mesmo nacionalidade.

b) Nacionalidade

Manual de Procedimentos do ACNUR: o termo não deve ser entendido como nacionalidade jurídica, cidadania, vínculo entre um indivíduo e um Estado; refere-se também à integração num grupo étnico, religioso, cultural, linguístico e pode até sobrepor-se ao termo “raça”.

PERSEGUIÇÃO: CRITÉRIOS

(iii) Motivos

c) Religião

A perseguição religiosa pode manifestar-se:

- pela discriminação a pessoas que tenham uma determinada religião ou que não tenham nenhuma;
- pela violação do direito à liberdade religiosa que inclui a liberdade de escolher uma religião ou nenhuma e de a manifestar em público ou em privado através do ensino, da prática, do culto e da realização dos ritos.

A Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas na Religião ou Crença, aprovada pela AGNU em 1981, ajuda a densificar o conteúdo dos interesses protegidos.

PERSEGUIÇÃO: CRITÉRIOS

(iii) Motivos

d) Opiniões políticas

“Refugiado político” é alguém que é perseguido pelo governo do seu Estado ou outra entidade por causa das suas opiniões que constituem uma ameaça, ou são perseguidas enquanto tal, ao governo ou à agenda política da entidade em questão.

e) Pertença a um determinado grupo social

Motivo mais ambíguo de todos; a invocação deste motivo permite proteger quem não é perseguido nem por razões de raça, nem nacionalidade, nem religião, nem pelas suas opiniões políticas.

Rec. Comité de Ministros do CoE (2004): refere que “determinado grupo social” é um grupo de pessoas que têm, ou a quem é atribuído, uma característica comum (que não o risco de ser perseguido) e que são perseguidos como um grupo pela sociedade ou identificado como tal pelo Estado ou agente da perseguição.

Impõe-se a prova: (1) da existência de um grupo, com características próprias e imutáveis (fazendo parte da própria identidade dos seus membros), e que (2) o grupo é perseguido por causa dessas mesmas características.

CRITÉRIOS DE INCLUSÃO

c) Ausência de proteção nacional

Agentes de perseguição (artigo 6º e 7º, nº2 Diretiva 2011/95/UE)

- Estado;
 - As partes ou organizações que controlem o Estado ou uma parcela significativa do respetivo território;
 - Os agentes não estatais, se puder ser provado que os agentes mencionados nas alíneas a) e b), incluindo organizações internacionais, são incapazes de ou não querem proporcionar proteção contra a perseguição ou ofensa grave na aceção do artigo 7º.
- A proteção contra a perseguição ou ofensa grave deve ser efetiva e de natureza não temporária. É proporcionada uma tal proteção, em geral, quando os agentes tomam medidas razoáveis para impedir a prática de atos de perseguição ou de ofensas graves e injustificadas, ativando nomeadamente um sistema jurídico eficaz para detetar, acionar judicialmente e sancionar os atos que constituam perseguição ou ofensa grave, e o requerente tenha acesso a tal proteção.

MUITO OBRIGADA.

Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/1et2ccs77f/ipod.m4v?locale=pt>

3. O ESTATUTO DE REFUGIADO E DE BENEFICIÁRIO DE PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA

Benedita Menezes Cordeiro*

Vídeo da intervenção¹



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/xo6x9yluj/streaming.html?locale=pt>

* Professora na escola do Porto da Universidade Católica Portuguesa.

¹ Intervenção realizada no âmbito da formação “Temas de Direito Administrativo”, do CEJ, a 17 de novembro de 2022, 15 de fevereiro, 19 de abril, 24 e 25 de maio de 2023.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Ana Pereira de Sousa

**“O CONCEITO DE *DEFICIÊNCIAS SISTÉMICAS* EM MATÉRIA DE
ASILO NA JURISPRUDÊNCIA EUROPEIA”**

Trabalho realizado na unidade curricular de *Humanização do Direito Internacional*, no âmbito do Curso de Doutoramento em Direito Público, sob a orientação da Senhora Professora Doutora Dulce Lopes

Junho de 2024



“O CONCEITO DE *DEFICIÊNCIAS SISTÉMICAS* EM MATÉRIA DE ASILO NA JURISPRUDÊNCIA EUROPEIA”

Ana Pereira de Sousa

Trabalho elaborado no âmbito da unidade curricular de *Humanização do Direito Internacional*, sob a orientação da Senhora Professora Doutora Dulce Lopes

Coimbra 2024

ÍNDICE

I. Palavras introdutórias

II. A questão a enfrentar

III. Os dados

A. Gênese

B. Evolução

§1.º *O impasse*

§2.º *Tarakhel*

C. Hodierno ponto de ordem

IV. As deficiências sistêmicas

A. Conceito

B. Natureza

C. Caracteres

D. Funções e fundamento

E. Parâmetros de identificação

F. Aplicação

V. Balanceamento

VI. Teorização

VII. Remate

I. Palavras introdutórias

Do grego *asylo*, significando *sítio inviolável* ou *porto de amparo* e nascido da conjugação dos vectores da humanidade e da hospitalidade, o instituto de asilo era tido como direito do Homem a ser protegido contra as indignidades, sendo tão antigo quanto ele¹.

Há muito, segundo alguns, convertido numa mera faculdade para quem o requer², hoje, em que o Estado de Direito no qual a União Europeia assenta se diz em crise³, os cenários de guerra se adensam e as alterações climáticas se agigantam, o instituto de asilo é (também ele) objecto de preocupação crescente⁴, engrossando-se as vozes daqueles que defendem que, nesta era de

¹ Portador de um longo percurso, foi na Grécia antiga que ele mais se desenvolveu, tendo sido com o Cristianismo que adquiriu uma amplitude universal acoplada a novos valores, como os da dignidade humana e do respeito pelo Homem. É no seio do artigo 120.º da Constituição Francesa de 24 de Junho de 1793 que, pela primeira vez, o asilo aparece consagrado como um direito. Sobre o seu enquadramento e evolução nos instrumentos jurídicos internacionais e europeus, J. Noronha Rodrigues, *Instituto de Asilo, Antiguidade, Contemporaneidade e o Futuro*, Lisboa, AAFDL, 2022, pp. 19 e ss.; cf., também, Teresa Cierco, *A Instituição de Asilo na UE*, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 87 e ss., e Jorge Miranda, *Direito de asilo e refugiados na ordem jurídica portuguesa*, Lisboa, Univ. Católica, 2.ª ed., 2020.

² Na perspectiva sufragada por Noronha Rodrigues (*op. cit.*, pp. 11 e 33), o asilo, então estritamente associado a um direito do Homem, foi gradualmente expropriado pelos Estados, que concedem o direito de o procurar, mas não o de o receber.

³ A expressão *Estado de Direito* é classicamente utilizada pelos actores europeus para afirmar um valor, gravitando a controvérsia que a pauta não tanto em redor da sua definição, mas da assacada ineficácia dos mecanismos, essencialmente não jurisdicionais, destinados a assegurar a sua observância – cf., entre tantos, Vincent Réveillère, “L’État de droit: le concept au travail en droit de l’Union Européenne”, *Revue des Affaires Européennes*, Université d’Aix-Marseille, 2019, p. 2; Yves Petit, “Comission Européenne, Hongrie, Pologne: le combat de l’État de droit”, *Civitas Europa*, 2018, pp. 153 e ss. e, desenvolvidamente, Rita Aroso Duarte, *O papel do TJUE na salvaguarda do Estado de Direito no âmbito da União Europeia: o verdadeiro guardião dos valores da União?*, Coimbra, FDUC, 2022, pp. 18 e ss. e 33 e ss. Falando-nos, a propósito e no âmbito do direito internacional, no “trilema da globalização”, Francisco Ferreira de Almeida, “A Humanização do Direito Internacional”, Coimbra, *BFDUC*, v. 93, n.º 2, pp. 699-700.

⁴ Uma pesquisa de opinião pública realizada em 2015 revela que já então 46% dos húngaros considerava que nenhum requerente de asilo deveria ser autorizado a entrar na Hungria, que, desde logo, ergueu uma barreira de arame farpado ao longo da sua fronteira sul com a Sérvia para travar os fluxos migratórios. À edificação e reforço de barreiras, de muros e de vedações com vários metros de altura acompanhando as suas fronteiras - de que a Grécia, a Bulgária e a Espanha (nos enclaves de Ceuta e Melilla) são mero exemplo - como forma de os combater, somou-se, e designadamente, o não processamento de pedidos de asilo na Áustria ou a redução dos benefícios para os requerentes de asilo na Dinamarca: assim, Teresa Cierco, “Crise de refugiados: um teste aos princípios e valores europeus”, *Revista da FLUP*, v. 7, FLUP, Porto, 2017, pp. 88-90.

difícil convivência entre as democracias liberais, por um lado, e o populismo⁵, por outro, urge promover a sua *credibilização*⁶.

Será tendo-o como pano de fundo que as observações que se seguem procurarão adquirir forma.

II. A questão a enfrentar

É facto pertencente ao domínio público que é no processo de reconhecimento de protecção internacional em que pontifica o asilo que o direito da União Europeia, sob a credencial liminarmente contida no artigo 80.º do TFUE⁷, procura instituir critérios destinados a determinar qual é o Estado responsável pela avaliação do sobredito pedido⁸, por norma correspondente

⁵ Tomamos de empréstimo as palavras de José Pérez de Nanclares (“La Unión Europea como Comunidad de Valores: a Vueltas con la Crisis de la Democracia y del Estado de Derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 43, 2019, p. 124), para quem o que distinguirá a deriva autoritária actual daquela que se viveu noutros momentos do passado é a circunstância de, agora, as democracias não se subverterem por meio de golpes de Estado, mas através de governos eleitos. Na lente de Kim Lane Scheppele, Dmitry Vladimirovich Kochenov e Barbara Grabowska-Moroz, a inobservância dos valores europeus, por vários governos, como princípios ideológicos não é uma fase, antes tendo vindo para ficar, cfr. AA. cit., “EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union”, *Yearbook of European Law*, v. 39, n.º 1, 2020, p. 9.

⁶ A começar por desmistificar os temores que o envolvem. Dando nota, em relação a este enfoque, que as reacções aos migrantes serão provavelmente mais hostis quando as comunidades experienciam um súbito fluxo migratório e os *media* nacionais o apresentam como uma ameaça, dando azo a um sentimento anti-refugiados, cf. Theresa Gessler, Gergő T. th e Johannes Wachs, “No Country for Asylum Seekers? How Short-Term Exposure to Refugees Influences Attitudes and Voting Behavior in Hungary”, *Political Behavior*, 2022, pp. 1815-1818.

⁷ Que postula, em concatenada conjugação também com os artigos 67.º, n.º 2, e 78.º deste Tratado, o *princípio da solidariedade* em matéria de asilo, encarado que é (e descontada a incerteza conceptual que o trespassa) como um “comando de optimização”, cf. Eleni Karageorgiu, “The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value”, *European Policy Analysis*, 2016, pp. 5-9. Sobre este princípio, a começar pelas suas bases normativas, v. Violeta Moreno-Lax, “Solidarity’s Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, pp. 1-27; Esin Küçük, “The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?”, *European Law Journal*, v. 22, n.º 4, 2016, pp. 449-451, e Gregor Noll, “Failure by Design? On the Constitution of EU Solidarity”, *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies: A Collection of Short Papers following the Odysseus Network’s First Annual Policy*, Bruxelas, Université Libre de Bruxelles, 2016, pp. 3 e ss.

⁸ Deste modo se procurando garantir que um pedido deste jaez tem por base um procedimento justo como garantia de satisfação daquele, sendo objecto de efectiva análise por um Estado: a este respeito, Ana Rita Gil, “A Garantia de um Procedimento Justo no Direito Europeu de Asilo”, *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*, Lisboa, Petrony, 2021, pp. 353 e ss. Não se perca de vista que são factores como a segurança física, a presença da família e de comunidades de asilados, a existência de laços linguísticos e coloniais e a proximidade geográfica, bem como as percepções sobre o ambiente económico, os níveis de xenofobia e as políticas nacionais de imigração aqueles que pesam na escolha do país do destino, cf. Maarten Den Heijer, Jorrit Rijpma e Thomas Spijkerboer, “Coercion, Prohibition and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System”, *Common Market Law Review* 53, 2016, p. 608. Realçando, a este passo, que a preclusão *tout court* do acesso ao território não limita com sucesso as obrigações legais estaduais de recepção e de acolhimento dos requerentes de asilo, Cathryn Costello, “Courting Access to Asylum in Europe: Recent Supranational Jurisprudence Explored”, *Human Rights Law Review* 12, n.º 2, 2012, p. 984. Ainda neste contexto, analisando os padrões de origem e de destino palpáveis nas estatísticas sobre pedidos de asilo nos Estados-Membros, âmbito em que os eventos durante o voo ou a jornada assumem uma importância fundamental na selecção do país de destino para os requerentes de asilo, na medida em

que é àquele em que entrou (*one stop, one shop*): cuidamos aqui do denominado “Sistema de Dublin III”^{9/10}.

Trata-se de um mecanismo, este, cujo funcionamento é algumas vezes obstaculizado por força da existência das denominadas “deficiências sistémicas”, assim mesmo qualificadas que são pela jurisprudência das Cortes europeias: a transferência, por um Estado-Membro, de um requerente de asilo para outro Estado homólogo onde se detectem ditas falhas nos seus procedimentos de asilo e de acolhimento susceptíveis de

corporizar uma violação dos artigos 3.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) ou 4.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) pura e simplesmente não pode ocorrer.

que estes tendem a ter menos tempo para planejar, para sopesar alternativas, para esperar por oportunidades mais favoráveis em obter as necessárias autorizações, estando menos motivados em fazer uma análise custo-benefício e, com base nela, decidir contra a migração, Tetty Havinga e Anita Böcker, “Country of Asylum by Choice or by Chance: Asylum-Seekers in Belgium, the Netherlands and the UK”, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25, n.º 1, 1999, p. 44.

⁹ Cf. o Regulamento (UE) n.º 604/13 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho. Para uma descrição dos seus contexto, traços e trâmites, e com actualidade, cf. Nuno Piçarra, “A União Europeia e “a crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo”, *E-Publica*, v. 3, n.º 2, 2016, pp. 26 e ss.; Ana Sofia Pinto Oliveira, “A Ativação da Diretiva da Proteção Temporária em 2022 – Possíveis Implicações para o Sistema Europeu Comum de Asilo”, *E-publica*, v. 10, n.º 1, 2023, pp. 125 e ss.; em linhas gerais, Mireya Castillo Daudí, “El Asilo en la Unión Europea: Aportaciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Anuario Español de Derecho Internacional* v. 34”, Univ. de Navarra, 2018, pp. 906 e ss. Uma pragmática e certa síntese da dicotomia finalística essencialmente visada por este diploma é enunciada pelo Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) no seu aresto de 20.05.2021, proferido que foi no âmbito do processo n.º 153/21: “garantir um acesso efectivo aos procedimentos de determinação do estatuto de refugiado, sem comprometer a celeridade no tratamento dos pedidos de asilo e assegurando a segurança e a certeza jurídicas ao nível da UE e, por outro lado, impedir a utilização abusiva dos procedimentos de asilo, sob a forma de pedidos múltiplos apresentados pelo mesmo requerente em diversos Estados-Membros, com o objectivo de neles prolongar a sua estadia, realidade comumente designada como *asylum shopping*”.

¹⁰ Cabe ter presente o contundente leque de críticas que a doutrina lhe tece, como seja a inexistência de um nivelamento procedimental entre os Estados-Membros, assim regidos por parâmetros que não reflectem *standards* uniformes, em especial no que toca aos detentores de fronteiras externas, que, precisamente em razão da sua localização geográfica, não vêem a sua responsabilidade partilhada, com a consequente saturação da capacidade de alguns deles e concomitante inadequada protecção dos direitos dos requerentes: Giuseppe Morgese, “La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”, *AA.VV. – Annali AISDUE*, 2021, pp. 442 e ss.; Matheus F. Fröhlich, “Sistema Europeu Comum de Asilo: reconstituições e repensares a partir da crise humanitária de 2015”, *Temas Actuais de Direitos Humanos*, Rio Grande do Sul, Editora Fi, 2021, em especial pp. 168 e ss.; Susan Fratzke, “Not Adding Up: The Fading Promise of Europe’s Dublin System”, *Migration Policy Institute Europe*, Bruxelas, 2015, pp. 7 e ss. Paul McDonough, Magdalena Kmak e Joanne van Selms, “Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered”, *European Council on Refugees and Exiles*, 2008, p. 20; Nuno Piçarra, *op. cit.*, pp. 28-29; Maarten Den Heijer *et al.*, *op. cit.*, pp. 609 e ss., e Ana Sofia Pinto Oliveira, *A Ativação ...*, *cit.*, pp. 125-129, havendo mesmo quem não hesite em sustentar que os elementos-chave deste denominado *Sistema Dublin III* enfermarão de inconstitucionalidade – neste sentido, E. Küçük, *op. cit.*, pp. 451 e ss.

Este preâmbulo é necessário, porque é no seu entorno que a noção de “deficiências sistémicas” emerge, sendo justamente o seu *afinamento* a tarefa que nos propomos cumprir.

III. Os dados

A. Génese

O conceito de “deficiência sistémica” remonta à implementação do instrumento denominado “julgamento piloto” mobilizado pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) para enfrentar a crescente sobrecarga de processos com que então se debatia¹¹, derivados que eram do mesmo “problema sistémico e estrutural”, no âmbito do qual se procurava distinguir as violações “simples” e episódicas da CEDH daquelas que consubstanciavam ineficiências internas de carácter grave e sistémico, assim a exigir a adopção de remédios estruturais capazes de obter uma mudança institucional^{12/13}.

¹¹ Evangelia Tsoardi/Cathryn Costello, “Systemic Violations, EU Asylum Law: Cover or Catalyst?”, *German Law Journal* 24, 2023, p. 985. Acerca deste mecanismo, desenvolvido de molde a facilitar a resolução de problemas sistémicos de direitos humanos, reduzindo, concomitantemente, a massiva pendência de casos similares, v. Dimitry Kochenov, Laurent Pech e Sébastien Platon, “Ni panacée, ni gadget le nouveau cadre de l’Union européenne pour renforcer l’État de droit”, *RTDEur.- Revue Trimestrielle de droit européenne*, 2015, pp. 705-708; Markus Fyrnys, “Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights”, *German Law Journal*, v. 12-5, 2011, pp. 1231 e ss.; Philip Leach, Helen Hardman e Svetlana Stephenson, “Can the European Court’s Pilot Judgment Procedure Help Resolve Systemic Human Rights Violations? Burdov and the Failure to Implement Domestic Court Decisions in Russia”, *Human Rights Law Review* 10:2, 2010, pp. 350-351 e, para uma comparação com os demais instrumentos deste género, também eles desenhados para erradicar tais problemas, cf. Jakub Czepek, “The Application of the Pilot Judgment Procedure and Other Forms of Handling Large-Scale Dysfunctions in the Case Law of the European Court of Human Rights”, *International Community Law Review*, v. 20, n.ºs 3-4, 2018, pp. 349 e ss.

¹² Cf. Armin von Bogdandy/Michael Ioannidis, “La deficiencia sistémica en el Estado de Derecho - qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer”, *Revista de Estudios Políticos* n.º 165, 2014, pp. 31-32. Flui da pena de Dimitry Kochenov *et al*, *Ni panacée...*, *cit.*, *ibidem*, que o “problema estrutural ou sistémico”, na acepção do procedimento-piloto, tem uma dimensão quantitativa e retrospectiva: quantitativa, porque a identificação de uma disfunção resulta sobretudo da noção de risco claro de violação grave a que alude o artigo 7.º do TUE; retrospectiva, na medida em que, na fase em que o Tribunal a identifica, a disfunção já existe, revestindo-se o procedimento de uma vocação curativa (cortar uma “ameaça” pela raíz).

¹³ Continuando a acompanhar Armin von Bogdandy *et al.*, *ibidem*, diremos que a utilização embrionária da noção de “deficiência sistémica” serviu primordialmente para ajudar a compreender e a recortar as situações que vão para além de meras violações pontuais, surgindo-nos ligada a uma “disfunção” no sistema jurídico nacional afectando um número significativo de pessoas, motivando numerosas queixas perante o TEDH e exigindo a estipulação de medidas gerais por bandas do Estado condenado. Uma visão detalhada sobre o primeiro desses casos – *Broniowski v. Polónia*, queixa n.º 32443/96, decidida que foi em 22.06.2004, encontra-se no estudo de M. Fyrnys, *Expanding...*, *cit.*, pp. 1241 e ss. Sobre a evolução deste conceito ao longo da jurisprudência do TEDH, v. Mart Susi, “The Definition of a Structural Problem in the Case-Law of the European Court of Human Rights since 2010”, *German Yearbook of International Law* 55, 2012, em especial pp. 397-398 e 412 e ss., Autor para quem o julgamento piloto mais substancial relativamente a um problema estrutural foi o atinente com as condições das prisões russas (queixas n.ºs 42525/07 e 60800/08, de 10.01.2012), permitindo-nos nós destacar *Rumpf v. Alemanha*, em que se aponta a falta de remédios domésticos para enfrentar procedimentos injustificadamente desrazoáveis.

Mas é na decisão do TEDH de 21.01.2011 – no caso *M.S.S. v. Bélgica e Grécia*¹⁴ – que a noção de “deficiência sistémica” em matéria de direito de asilo na UE tem, quer parecer, originalmente cabimento. Nela, dando-se eco das condições gerais de detenção e de acolhimento na Grécia, não houve espaço para hesitações: os Estados nele envolvidos foram exemplarmente condenados – um, o Estado grego, por ter exposto o requerente a condições desumanas de detenção, seguidas do seu abandono, e a um procedimento de asilo eivado de falhas sistémicas; o outro, belga, fundamentalmente em virtude de ser conhecedor, nem poder deixar de o ser, dessas abertas e demarcadas deficiências inquinando o sistema de asilo helénico, que, constituindo um sério e efectivo risco de sujeição a um tratamento contrário aos ditames do artigo 3.º da CEDH, ostensiva e claramente ditavam a suspensão da execução da decisão de transferência.

Eis, pois e no que nesta sede releva, um dos essenciais aspectos vinculados por esta decisão^{15/16}: o de que a existência de deficiências sistémicas efectivamente susceptível de comprometer a protecção conferida pela CEDH – no caso, através do seu artigo 3.º – é um meio não só possível, como suficiente, para a desencadear.

¹⁴ Queixa n.º 30696/09. Em causa estava um autor afegão que entrou no território europeu pela Grécia e se deslocou para a Bélgica, onde requereu asilo, que, por sua vez, o recambiou para aquele país por ser o responsável pela análise do pedido, contra cujas condições de detenção o dito requerente se insurgia.

¹⁵ Porque outros há: pensamos aqui, com Evangelia Tsourdi *et al.* (*Systemic Violations ...*, *cit.*, p. 985), no afastamento da presunção de respeito pelos direitos fundamentais da CEDH de que a Grécia, como participante no Sistema Europeu Comum de Asilo – estribado que está no princípio da confiança mútua e consequente premissa de que todos os parceiros europeus cumprem com as condições legalmente devidas quando confrontadas com um pedido de protecção internacional –, gozava. De enfatizar que a natureza ilidível da referida presunção fora assinalada pelo menos em *T.I. v. Reino Unido* (decisão datada de 07.03.2000, proferida à luz da queixa n.º 43844/98) e em *K.R.S. v. Reino Unido* (decisão proferida em 02.12.2008, queixa n.º 32733/08, se bem que, neste último caso e ao contrário daquele (em que deveriam ser as entidades estatais a indagar, *per se*, da observância das garantias a dever rodear o procedimento), colocando-se o ónus da prova a cargo do requerente, que, frustrado, ditaria a prevalência daquela, cf. Violeta Moreno-Lax, *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v. Belgium and Greece*, 2011, pp. 4 e ss., para quem inexistente uma linha jurisprudencial clara indicando como, e quando, ela pode ser arredada. Acentuando, a propósito, o carácter ilidível desta presunção *v.*, ilustrativamente, o Acórdão do TCAS de 21.01.2021, prolatado no processo n.º 1648/20.

¹⁶ Uma análise chegada ao caso, enunciando os aspectos considerados distintivos, pode compulsar-se no estudo de Gina Clayton, “Asylum Seekers in Europe: *M.S.S. v. Belgium and Greece*”, *Human Rights Law Review* 11:4, Oxford University Press, 2011, pp. 758 e ss. Não se olvide que já em 1989 (em 07.07.1989, para se ser rigoroso) o TEDH afirmara, no caso *Soering v. Reino Unido* (queixa n.º 14038/88), que a obrigação de não deportar um indivíduo que sofre o risco real de ser submetido a tratamentos contrários ao artigo 3.º da CEDH se impunha inexoravelmente, juízo que não tardou a replicar no tempo, como o atestam as decisões proferidas em *Cruz Varas e Outros v. Suécia*, de 20.03.1991 (queixa n.º 15576/89) e em *Vilvarajah e Outros v. Reino Unido*, de 30.10.1991 (queixas n.ºs 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 e 13448/87). Sobre, aliás, o princípio do *non refoulement*, corolário dos direitos humanos fundamentais, *v.*, na doutrina, Teresa Cierco, *op. cit.*, pp. 77 e ss., e Cathryn Costello, *Courting...*, *cit.*, pp. 287-340.

A este auspicioso cais de partida juntou-se, pouco depois, o Tribunal de Justiça da União Europeia, que, renovando o fôlego do seu homólogo – falamos do caso *N.S e M.E.*¹⁷ –, perfilhou aquele raciocínio e apelou igualmente ao conceito de “deficiência sistémica” como elemento de aferição da compatibilidade com os direitos fundamentais em sede de transferência de um requerente de asilo para outro Estado-Membro ao abrigo do Regulamento de Dublin, vedada que está, e com independência até das informações por aquele requerente prestadas, sempre que se não possa ignorar a sua existência¹⁸.

B. Evolução

§1.º O impasse

Se se continuar a rebobinar a fita do tempo, compulsando-se a jurisprudência posteriormente emanada àquela a que vimos de fazer referência nas linhas precedentes, de pronto se percebe que, em regra e especialmente no que toca ao sistema de asilo grego, quer o TEDH, quer o TJUE, a reafirmaram¹⁹.

E escrevemos “*em regra*”, na medida em que não é possível negar que, relativamente a outros países notoriamente afligidos por fluxos migratórios²⁰, o TEDH, não obstante ter constatado

¹⁷ *N.S. v. Secretary of State for the Home Department e M.E. v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, de 21.12.2011, processos n.ºs C-411/10 e C-493/10. Neste acórdão, o TJUE rejeita a existência uma presunção inilidível de que os Estados competentes pela análise do pedido de asilo cumprem sempre com os direitos fundamentais e com as normas mínimas em matéria de asilo – cf., em sintonia com esta afirmação, o Comunicado de Imprensa n.º 140/11, do TJUE, de 21.12.2011, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-12/cp110140pt.pdf>

¹⁸ Sophie Lieven, “Case Report on C-411/10, N.S. and C-493/10, M.E. and Others, 21 December 2011”, *European Journal of Migration and Law* 14, 2012, pp. 234-235; Cathryn Costello *et al.*, *op. cit.*, p. 986. Convém, não obstante, recordar que não se esclareceu o significado desta noção, nem que tipo de evidências são requeridas para afastar a presunção de segurança sobre a qual os Estados Dublin se arvoram: assim, Cathryn Costello e Minos Mouzouraki, “Reflections on Reading Tarakhel: Is ‘How bad is bad enough’ good enough?”, *Asiel&Migrantenrecht* 10, 2014, p. 404.

¹⁹ V. os casos *Sharifi v. Áustria* (de 05.12.2013, queixa n.º 60104/08) e *Sharifi e Outros v. Itália e Grécia* (de 21.10.2014, queixa n.º 16643/09) versados pelo TEDH, bem como as decisões do TJUE *Bundesrepublik Deutschland y Kaveh Puid*, de 14.11.2013 (proc. n.º C-4/11), ou *Cimade e Gisti*, de 27.09.2012 (proc. n.º C-179/11), em todos se concedendo prioridade à garantia das condições mínimas de recepção *vis a vis* com o cumprimento das regras sobre o Estado-membro responsável pela tramitação procedimental.

²⁰ Como, e para se dar três exemplos, a Itália, a Hungria ou a Bulgária. Um retrato da situação dos requerentes de asilo em Itália até 2014 é-nos fornecido por Marco Catarci, *Challenging Interculturalism: The Inclusion of Asylum Seekers and Refugees in Italy, Australia and New Zealand Journal of European Studies*, Vol. 8, 2016, pp. 21 e ss., podendo consultar-se, para um apanhado sobre a situação búlgara, *UNHCR observations on the current asylum system in Bulgaria*, https://web.archive.archive.unhcr.org/20200122113843/https://www.refworld.org/type,COUNTRYPOS,,,534cd85b4_0.html

existirem deficiências no sistema de asilo²¹, não considerou que se estivesse perante “falhas sistémicas”, por conseguinte susceptíveis de configurarem uma violação do artigo 3.º da CEDH²². Tal, logicamente (e embora estes casos se tenham centrado numa análise factual), espessou a incerteza jurídica quanto ao significado da referência a “deficiências sistémicas”, bem como ao tipo de provas necessário para ilidir a presunção de segurança concedida aos Estados de Dublin²³.

O que, porventura, terá dado campo aberto ao TJUE para lavrar a conhecida decisão *Abdullahi*: aquela, precisamente, em que se alcandora a existência de deficiências sistémicas, e a dois passos, a pressuposto de procedência de um pedido desafiando os critérios normativos instituídos^{24/25}.

Desta maneira, não surpreende que alguns tribunais nacionais entendessem que a protecção perante transferências só poderia ter lugar quando o sistema de asilo no Estado para o qual aquelas se operariam estivesse em “falha sistémica”, critério que, por conseguinte, foi tratado como um requisito adicional e necessário para que a suspensão daquelas pudesse ter guarida²⁶ e que, em contrapartida, outros tribunais houvesse que efectuavam uma análise individualizada

²¹ Como a escassez de pessoal, aliás carente de formação adequada, a superlotação e o isolamento das instalações, as dificuldades no acesso à informação pertinente, *et cetera* – tem-se aqui particularmente em vista o caso *Mohammed Hussein e Outros v. Holanda e Itália*, de 02.04.2013 (queixa n.º 27725), em que o TEDH considerou que as condições de acolhimento não quadravam com o limiar excepcional do citado aresto *M.S.S.*

²² Isto, apesar de ter qualificado a situação na Hungria, ademais com base em concordantes relatórios lavrados por entidades externas, como “alarmante” (v. a decisão de 06.06.2013, proferida no âmbito da queixa n.º 2283/12, *Mohammed v. Áustria*, parágrafo 65), prisma decisório que continuou a abraçar noutras decisões, como aquelas que prolatou nas queixas n.ºs 6198/12 (*Daytbegova e Magomedova v. Áustria*, de 04.06.2013, sentenciando-se que a Itália conhecia, e estava à altura de satisfazer, as necessidades especiais de acolhimento do requerente) e 53852/11 (*Halimi v. Áustria e Itália*, de 18.06.2013).

²³ Em diapasão com a doutrina se o adianta: Cathryn Costello e Minos Mouzouraki, *Reflections ...*, cit., p. 405, e Tsourdi *et al.*, *Systemic Violations...*, cit., p. 987, n. 9.

²⁴ Na realidade, foi neste caso *Shamso Abdullahi v. Bundesasylamt* (de 10.12.2013, processo n.º C-394/12) que o TJUE voltou a decidir que, quando um Estado-Membro aceita ser o responsável pelo exame de um pedido de asilo, em razão de ser aquele em que ocorreu a entrada em território da União pelo requerente, este somente poderá desafiar a eleição de tal critério se invocar e apurar a existência de deficiências sistémicas – no procedimento propriamente dito de asilo e nas condições de acolhimento desse Estado-membro – que traduzam motivos sérios e credíveis para se crer que dito requerente correrá um risco real de ser submetido a tratamentos desumanos ou degradantes, no sentido do artigo 4.º da CDFUE: v., sem assomo de ambiguidade, o parágrafo 60 deste aresto (o qual, se bem reflectimos, parece também contrastar com a decisão *MA v. Secretary of State for the Home Department*, proferida no caso C-648/11). Para maiores desenvolvimentos sobre o julgado, cf. Maria Hennessy, “The Dublin System and the Right to an Effective Remedy – The case of C-394/12 *Abdullahi*”, *EDAL – European Database of Asylum Law*, 2013.

²⁵ Escusado será dizer que o estalar de píricas discussões não tardou. Com efeito, nem todas as violações do artigo 4.º da CEDH são o resultado de deficiências sistémicas procedimentais e admitir, como sucedeu, o contrário, bule, e mormente, com o princípio da efectividade, que demanda que a realização dos direitos conferidos pelo direito da UE não pode ser tornada impossível ou excessivamente difícil, cf. Julia Magaz Urquidi, “TJUE - Sentencia de 10.12.2013 – *Shamso Abdullahi y Bundesasylamt*”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 48, Madrid, 2014, pp. 648-649.

²⁶ Esta observação é recrutada do estudo de Evangelia Tsourdi *et al.* (*Systemic Violations...*, cit., p. 987), Autoras que registam que se passou a realçar as vulnerabilidades específicas dos indivíduos em detrimento das condições de acolhimento desiguais e pouco fiáveis dos Estados.

e casuística do risco com que se confrontavam, assim não encarado como exclusivamente dependente da existência das sobreditas deficiências sistémicas^{27/28}.

As dúvidas, como se vê, eram abundantes.

§2.º *Tarakhel*

Em Novembro de 2014²⁹, o TEDH teve oportunidade de regressar ao tema com a decisão que proferiu em *Tarakhel*³⁰: do seu ângulo de visão, a presunção de cumprimento do artigo 3.º da CEDH esboroa-se sempre e quando existirem razões sérias susceptíveis de evidenciar a real probabilidade de o requerente ser sujeito a um tratamento por aquele preceito vedado³¹.

O que vale por dizer que a protecção se não cinge à ocorrência de falhas sistémicas no Estado receptor, que, podendo muito bem nem ter lugar, não consubstanciam, nesta exacta medida, qualquer pressuposto, sequer obrigatório, da suspensão da execução da decretada transferência para dito Estado³².

Mais: fundamentalmente atendendo a que em causa estavam seis crianças menores, aos tribunais dos Estados-Membros é imposto o dever de, motu *proprio*, levarem a cabo uma análise minuciosa e individualizada das circunstâncias concretas que têm perante si, por forma a aquilatar-se da existência do sobredito risco e consequente dever de *levantamento* da presunção de cumprimento dos direitos fundamentais entre os Estados-Membros³³.

²⁷ Caso do Reino Unido, cujo Supremo Tribunal foi peremptório em sinalizar que a violação do artigo 3.º da CEDH não exige (ou, pelo menos, não exige necessariamente) que condições consideradas desumanas ou degradantes têm que ser produto de deficiências sistémicas: caso *Eritreia v. Secretary of State for the Home Department*, 2014, aludido no parágrafo 52 da decisão do TEDH conhecida como *Tarakhel v. Suíça* e que *infra* nos prenderá a atenção.

²⁸ Cathryn Costello e Minos Mouzouraki, *Reflections...*, cit., p. 407, assacando falta de clareza à interacção TEDH – TJUE, mesmo quando se citam, e alertando para a errónea aplicação da noção de deficiências sistémicas por bandas dos legisladores e dos tribunais nacionais, que assim terão afrontado o próprio artigo 3.º da CEDH.

²⁹ Posteriormente, portanto, à consagração normativa do artigo 3.º, n.º 2, do *Regulamento Dublin III* (n.º 604/13), que mais não é do que o somatório das correntes jurisprudenciais supranacionais aludidas (e fonte de ignição, talvez, para putativos conflitos interpretativos).

³⁰ Datada de 04.11.2014 e proferida no âmbito da queixa n.º 29217/12.

³¹ Apesar da relevância que a presunção de confiança mútua assume.

³² Alicerçamo-nos igualmente na análise de Patrícia Cabral, *Construção de uma responsabilidade europeia além-fronteiras: o novo conceito de «falhas sistémicas» no quadro dos critérios de determinação do Estado-Membro responsável pelo tratamento dos pedidos de protecção internacional baseados no artigo 78.º do TFUE*, Lisboa, FDUL, 2015, p. 28, bem como em Mattias Wendel, “Mutual Trust, Essence and Federalism: Between Consolidating and Fragmenting the Area of Freedom, Security and Justice after LM”, *European Constitutional Law Review*, v. 15, n.º 1, 2019, p. 37.

³³ É a análise de Patrícia Cabral, *op. cit.*, p. 28-30. Na mesma linha, E. Neuraudau, “Les obligations de l’État requérant avant transfert Dublin d’un demandeur d’asile gravement malade (absence de défaillances systémiques): un écho à la jurisprudence de la Cour eur. D.H.”, *Newsletter EDEM*, 2017, e Cathryn Costello e Minos Mouzouraki, *Reflections...*, cit., pp. 404-408. O teste correcto é, pois, o estabelecido no aludido processo *Soering v. Reino Unido*, cf. “Elena-Information Note: Dublin transfers post-Tarakhel: Update on European case law and practice”, *European Council on Refugees and Exiles*, 2015, p. 3, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-opinion-hotspots-update-03-2019_en.pdf

Com o que se reafirma, repare-se, a responsabilidade individual dos Estados em matéria de asilo, aqui a sobrepujar o princípio da confiança mútua em que a União Europeia assentou o Sistema de Dublin³⁴.

C. Hodierno ponto de ordem

Actualmente, as divergências interpretativas geradas em torno do conceito de “deficiências sistémicas” como critério decisório para imperativamente se aferir do risco real de violação de direitos fundamentais parecem ter *serenado*³⁵.

De facto, em *C.K. e Outros v. República da Eslovénia*³⁶, o TJUE rejeitou expressamente este entendimento³⁷, postura decisória que, à semelhança do TEDH³⁸, repetiu no tempo³⁹ e de que são exemplo recentes os Acórdãos de 29.02.2024, *X v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, e de 30.11.2023, *Ministero dell’Interno*⁴⁰.

Aliás, após *Tarakhel*, ambos os Tribunais, para além de salientarem que uma reacção contra a decisão de transferência para outro país não se esgota nas situações em que existam falhas sistémicas, podendo perfeitamente ter por base outros factores⁴¹, tenderam a minimizar a

³⁴ Apoiando a justeza desta asserção, veja-se o Acórdão do TJUE de 16.02.2017, proferido no caso C-578/16, parág. 91/94, bem como o caso alemão decidido em 21.01.2021 (*Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe*), *Applicant (Eritrea) v Federal Office for Migration and Refugees*, também ele adepto do entendimento que não é necessário estar-se perante “deficiências sistémicas” para que uma retoma seja ilícita, sendo uma qualquer fonte de risco, preenchidas as demais condições, razão suficiente para tanto – v. *Asylum Information Database*, https://asylumineurope.org/reports/country/greece/asylumprocedure/procedures/dublin/#_ftn4

³⁵ Na sequência de *Tarakhel*, foram vários os Estados, a começar pela Noruega, que alteraram a sua prática com o fito de aplicar o decidido nas situações domésticas análogas. Uma reflexão sobre esta particularidade consta do escrito *Dublin transfers post-Tarakhel...*, cit., pp. 7 e ss.

³⁶ Mesmo na ausência de falhas sistémicas no país responsável, sentenciou-se, é necessário verificar se existe um risco de violação do artigo 4.º da CDFUE, sempre que o retorno do requerente de asilo, cujo estado de saúde é particularmente grave (*in casu*, depressão pós-parto e ideações suicidárias periódicas), possa ter consequências irreversíveis, devendo as autoridades competentes ter em conta todos os elementos médicos e afastar a dúvida de um risco ligado à própria retoma, cf. E. Neuraudau, *op. cit.*, *ibidem*.

³⁷ Cf. as queixas n.ºs 16483/12, de 01.09.2015 (*Khlaifia e Outros v. Itália*), e 47287/15, de 21.11.2019 (*Ilias e Ahmed v. Hungria*).

³⁸ V. os arestos *Abubacarr Jawo v. Bundesrepublik Deutschland*, processo n.º 163/17, bem como os processos n.ºs C-297/17, C-318/17 (*Ibrahim*), C-319/17 (*Sharqawi e Outros*) e C-438/17 (*Magamadov*), de 19.03.2019.

³⁹ Foi o que sucedeu, referem Evangelia Tsourdi/Cathryn Costello (*op. cit.*, p. 989), nos processos C-63/15 (*Ghezelbashv. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*), de 07.06.2015, C-155/15 (*Karim v. Migrationsverket*), de 07.06.2016, e C-670/16 (*Mengesteab*), em que o TJUE admitiu a impugnação com base na aplicação indevida das regras procedimentais contidas no *Regulamento Dublin III* relativas à competência ou ao prazo em que uma transferência deveria ter ocorrido.

⁴⁰ Respectivamente proferidos nos processos n.ºs C-92/22 e C-328/21 (apensos C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21), aos quais, a seu tempo, regressaremos.

⁴¹ V. as decisões do TEDH (novamente adiantadas por Evangelia Tsourdi *et al.*, *ibidem*) *Ali v. Switzerland & Italy*, de 27.10.2016, queixa n.º 30474/14, e *AME v. Netherlands*, de 13.01.2015, queixa n.º 51428/10.

situação geral e a concentrar-se esmagadoramente nas circunstâncias individuais e nas regras processuais subjacentes ao funcionamento do Sistema de Dublin⁴².

E daí que, com a dogmática que a este específico respeito se pronunciou, se possa fechar esta sede com a seguinte, e para já, constatação, que escalonamos em dois pontos: (i) se forem confirmadas deficiências sistémicas que ponham em risco real o cumprimento dos artigos 3.º da CEDH ou 4.º da CDFUE face aos requerentes de protecção internacional, tal será suficiente para impedir todas as transferências para esse país; (ii) ainda que não sejam declaradas falhas sistémicas, nunca será dispensada uma avaliação individualizada sobre a (in)existência de garantias específicas de protecção adequadas às especiais vulnerabilidades⁴³ daquele que pede asilo no caso concreto⁴⁴.

IV. As deficiências sistémicas

A. Conceito

Definir, ou qualificar, é tarefa que oferece segurança à actividade humana: ela *familiariza* a realidade que pretende transmitir, introduz racionalidade no *iter* lógico-discursivo e configura, simultaneamente, um meio de sindicância.

⁴² Patrícia Cabral, *op. cit.*, p. 29. No que respeita aos acrescidos factores de vulnerabilidade que, por norma, os requerentes de asilo suportam, v. Marco Catarci, *op. cit.*, pp. 26 e ss., e Ornella Caspani, “Socioeconomic integration of refugees and asylum seekers in Italy”, *Harvard University*, 2019, pp. 15 e ss., em especial 28 e ss.; particularmente no que toca às pessoas portadoras de deficiências, matéria em que a atenção é limitada, v. Clara Straimer, “Vulnerable or invisible? asylum seekers with disabilities in Europe”, *New Issues in Refugee Research, Research Paper n. 194*, Genebra, UNHCR, 2010.

⁴³ De matriz fluida, posto que assente numa enunciação aberta (*menor, grávida, vítima de tortura, ...*) considerada indesejável à luz das garantias de certeza e da desejável uniformidade prática, a vulnerabilidade – cujo papel na interpretação das normas é explícito – pode ser definida como uma poderosa ferramenta com o potencial de definir uma obrigação para o Estado em ordem a alcançar uma mais rica e robusta garantia de equidade, servindo ora para chamar a atenção para a condição humana que todos partilhamos enquanto seres vulneráveis, já que todos nós podemos vir a carecer de cuidados de terceiros, ora para sublinhar a responsabilidade moral em garantir o acesso universal a cuidados: assim, Luc Leboeuf, “The Juridification of ‘Vulnerability’ through EU Asylum Law: The Quest for Bridging the Gap between the Law and Asylum Applicants’ Experiences”, *Laws* 11: 45, 2022, pp. 4, 7 e 12. Não havendo um conceito legal de indivíduo vulnerável ou de necessidades especiais, tome-se em consideração a ferramenta destinada a ajudar a detectar quando se está perante uma pessoa nestas condições e que foi criada pela *European Asylum Support Office*, cf. <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/vulnerability>

⁴⁴ Este modo de ver encontra-se espelhado na jurisprudência da cúpula da jurisdição administrativa: v. o Acórdão do STA de 11.03.2021 (proc. n.º 093/20), em sintonia com o citado aresto do TJUE X v. *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*; cf., também, Inês Carreirinho e Rita Santos, “Protecção de direitos fundamentais na aplicação do Regulamento Dublin: suspensão de transferências na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”, *The Charter of Fundamental Rights of the EU in action*, *Newsletter 1*, Coimbra, CES-UC, 2018, p. 4. Destacando o papel das vulnerabilidades de que o requerente de asilo pode padecer como elemento a sopesar, v., na constelação jurisprudencial de segunda instância, os Acórdãos do TCAS de 03.03.2022 (proc. n.º 917/21), de 06.05.2021 (proc. n.º 1856/20) e de 10.09.2020 (proc. n.º 115/20).

Sucedee, todavia, que o conceito de *deficiência sistémica* em matéria de asilo não foi, até ao momento, definido ou não o foi de forma clara⁴⁵, hesitando os Tribunais em comprometer-se com uma sua noção *acabada*, que assim decidem em função da situação que concretamente é submetida ao seu pleito. Trata-se, portanto, de uma figura que se reveste de contornos algo *difusos*.

Por isso, se tivéssemos que arriscar uma sua conceptualização neste domínio, respondendo ao desafio a que nos lançamos, diríamos que a mesma se traduz, em regra, num conjunto de disfunções graves que, com independência da *voluntas* estadual e corporizando um reiterado padrão de actuação institucional (activa ou omissiva), são, assim mesmo, susceptíveis de se repetirem e num vasto número de casos, desde logo minando a efectivação do direito a um procedimento justo de asilo, as quais, caso impliquem o risco de tratamento desumano ou degradante na acepção do artigo 3.º da CEDH ou 4.º da CDFUE, impedem a transferência de um requerente de protecção internacional para o Estado em que elas se verifiquem.

B. Natureza

A figura em apreço apresenta-se-nos de matriz tendencialmente objectiva, comportando, pois, a sua apreciação um momento *objectivante*.

Dir-se-á que esta é uma janela possível, na medida em que, e tendo como bússola a jurisprudência supranacional emanada, bastará, à partida, a existência de uma falha estrutural persistente.

Esta observação, repare-se, tem como préstimo acentuar que se considera, em geral, espúrio indagar se a mesma se deve a uma actuação culposa, deliberada ou não, e até eivada de um qualquer factor excludente ou atenuante dessa severa *deficiência organizacional*⁴⁶.

Afinal de contas, a sua marca de água é, ou tende a ser, a objectiva inefectividade dos (ou a incapacidade institucional em tramitar os) procedimentos de asilo e de acolhimento desencadeados em solo doméstico e é, sobretudo, de direitos humanos de que cuidamos.

Razão (ou evidência) pela qual não há – atento, portanto, o carácter absoluto da proibição de maus-tratos ou de tratamentos desumanos – que avaliar o seu impacto no Estado-Membro⁴⁷.

⁴⁵ Sustentando que o uso do termo “sistémico” não é claro nos julgamentos do TEDH, v. Mart Susi, *op. cit.*, pp. 398-399 e 415 e ss. A mesma crítica é, aliás, avançada para a noção de “ameaça sistémica” em matéria de *Rule of Law*, singelamente contraposta que está a uma violação pontual - cf., entre outros, Dimitry Kochenov *et al.*, *Ni panacée...*, *cit.*, pp. 707 e 708.

⁴⁶ Como o TEDH o frisou já no ilustrativo e anteriormente citado caso *Khlaifa*.

⁴⁷ V. E. Neuraudau, *Les obligations de l'État requérant...*, *cit.* “Caso contrário”, consigna Ana Rita Gil, “poder-se-ia alegar um interesse público determinado, como, por exemplo, um afluxo maciço de pessoas e a incapacidade de as autoridades procederem a uma análise individualizada de todos os pedidos para, por essa via, se afastar colectivamente um grupo de estrangeiros – neles incluídos, porventura, alguns que poderiam ficar sujeitos a

C. Caracteres

A noção de deficiências sistémicas em matéria de asilo, com berço na jurisprudência do TEDH e que é, por conseguinte, de base pretoriana, encontra-se essencialmente ligada ao funcionamento do *apparato amministrativo*⁴⁸ em que se arvora o procedimento visando obter aquela protecção.

Nele, dito funcionamento não se bastará, todavia, com falhas isoladas, não sendo, pois, uma qualquer deficiência que releva. Pelo contrário, esta sobressairá graças ao carácter sistemático e generalizado que encerra, no sentido de ressaltar um consistente e reiterado padrão de actuação.

Sistemático padrão⁴⁹ sem o qual, de resto, se não atingirá a intensidade da *gravitas* necessária para que ditas deficiências possam ser convocadas como critério decisório⁵⁰, tornando-se, pois, indispensável que as mesmas encerrem uma afronta grave ou, à francesa, *sérieux* – ficando aqui a nota que uma peregrinação pela jurisprudência portuguesa atesta a tendência de se considerar que as alegações de falhas no sistema de asilo do Estado-Membro responsável devem ser *extremamente* graves⁵¹.

Sendo que pode ainda lembrar-se que, logo em *M.S.S.*⁵², o TEDH equiparou as falhas que afectam determinados grupos de indivíduos, como os requerentes de asilo, a *deficiências sistémicas*, cuja indagação leva a supor que nela também poderá estar ínsita uma feição de pendor subjectivista⁵³.

tratamentos contrários ao art. 3.º da CEDH”, cf. A. cit., “A Crise Migratória de 2015 e os Direitos Humanos das Pessoas carecidas de protecção internacional: o Direito Europeu posto à prova”, *Estudos...*, cit., p. 411.

⁴⁸ Funcionamento – ou falta dele – que como que equivale a uma *espécie de prova dos nove* da legitimidade das normas que imputam a um determinado Estado-Membro a responsabilidade pela análise do pedido que despoleta o procedimento de transferência de um requerente de protecção internacional.

⁴⁹ Salientando que foram estes os factores – a duração e a gravidade da deficiência - que, no julgamento *N.S.* e atenta a paleta das circunstâncias do caso, desempenharam um papel essencial, que não, por conseguinte, a estipulação de um critério de distinção entre deficiências *menores* ou *ordinárias* e deficiências *sistémicas*, que assim não foi desenvolvido pelo TJUE, v. Armin von Bogdandy *et al.*, *op. cit.*, pp. 28 e 59.

⁵⁰ Nas palavras de Miguel Poiars Maduro, “o problema tem de ser de natureza sistémica para desencadear a sua relevância ao abrigo do direito da União Europeia”, Autor que ilumina esta observação com a mobilização do já citado caso *Ilias and Ahmed v. Hungary* e, bem assim, com o julgamento de 14.05.2020, *FMS v. Outros* (procs. n.ºs -924/19 PPU e C-925/19 PPU) – cf. A. cit., “General Report”, *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law, The XXX Fide Congress in Sofia, Congress Publications, Vol. 1*, 2023, p. 47.

⁵¹ Dulce Lopes e Rita Aroso Duarte, “National Report – Portugal”, *Mutual ... cit.*, p. 609. E a corroborá-lo estão os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 04.02.2021 (proc. n.º 0115/20), de 24.11.2022 (proc. n.º 269/22) e de 19.04.2023 (proc. n.º 01988/03, com profusa citação de concordantes arestos), bem como do TCAS de 20.05.2021 (proc. n.º 1940/20).

⁵² Tal como o TJUE em *Jawo* (proc. n.º C-163/17).

⁵³ A aceção dos requerentes de asilo como grupo particularmente vulnerável devido ao que passaram na travessia e à experiência traumática que provavelmente suportaram não é consensual: para o Juiz Sajó, o conceito de *grupo vulnerável* detém um significado específico na jurisprudência do Tribunal (de que é exemplo *Oršuš v. Croácia*, queixa n.º 15766/03, de 16.03.2010, em que se julgou que “a posição vulnerável dos Ciganos como uma minoria significa que uma consideração especial deve ser concedida às suas necessidades e diferentes estilos de vida”), nela não se

D. Funções e fundamento

Particular interesse assume a função que entretece a figura das “deficiências sistémicas”, que, do nosso prisma, poderá ser qualificada como binómica.

De uma parte, ela contribui para se *inventariarem* as situações que vão além das violações pontuais existentes em qualquer ordem jurídica⁵⁴, com isso habilitando o decisor a delas poder servir-se para trilhar, eventualmente, o caminho da obstaculização da transferência.

De outra parte, ela alia-se a uma não menos importante função, que é, claro está, a de aliviar a carga probatória a cargo do requerente do pedido de asilo⁵⁵.

É que, e como se teve ocasião de o verificar, (i) se é certo que as informações por este prestadas devem ser sopesadas pelo Estado que pretende efectuar a transferência em ordem a aferir da realidade das falhas invocadas, cooperando com dito requerente⁵⁶ e que os apreciará com base em informação objectiva, fiável e devidamente actualizada⁵⁷, (ii) não é menos certo que, com independência da tomada em consideração dos dados facultados pelo requerente, sempre que este mesmo Estado conheça, ou não possa ignorar, a existência de tais falhas (assim *evidentes*)⁵⁸, por existirem motivos sérios e comprovados para se crer que existe um risco real de tratamentos desumanos ou degradantes na acepção devida, ele deve abster-se de promover

enquadrando os requerentes de asilo, porque não socialmente classificados ou susceptíveis de ser tratados como um grupo, nem historicamente sujeitos a preconceitos com consequências duradouras, resultando na sua exclusão social, incorrendo-se, pois e na sua lente, no risco de se cair numa obrigação positiva geral e incondicional de satisfação das necessidades básicas daqueles sem que, porém, a vulnerabilidade fosse atribuível ao Estado. Apesar da sua discordância no que a este aspecto da vulnerabilidade concerne, aceitou aquele Julgador que a Bélgica tinha violado as suas obrigações no âmbito da CEDH, uma vez que o sistema disfuncional grego se reflectira no estado psicológico do requerente de asilo, o que, escreve Gina Clayton, é consistente com a jurisprudência do Tribunal sobre os prisioneiros, que os trata como um grupo vulnerável, porque as suas vidas são limitadas pelo Estado e para quem, nesta medida, a vulnerabilidade no contexto das violações dos direitos humanos deve incluir a dimensão da vulnerabilidade *para com o Estado*, cf. A. e *op. cit.*, pp. 769-770.

⁵⁴ Armin von Bogdandy/Michael Ioannidis, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁵ Cf. o que se deu à estampa na secção precedente e, concordantemente, Cathryn Costello e Minos Mouzouraki, *Reflections...*, *cit.*, p. 404.

⁵⁶ Levantando a questão de não haver sanções para as aparentemente inexistentes obrigações de cooperação por parte dos requerentes de asilo, cujo comportamento estratégico – “ocultar a identidade, inventar perseguições e outros motivos de fuga, engano e desinformação, não registar-se à entrada para preservar a oportunidade de asilo noutra país da UE, repelir os meios de acolhimento disponibilizados” – é considerado justificado pelos representantes das ONG humanitárias, v. Thomas Benedikter, Autor que adianta que, na UE, a maioria dos pedidos de asilo é rejeitada por ser infundada, cf. A. *cit.*, “Le politiche di asilo e migrazione dell’Unione Europea e dell’Italia, Sviluppi e prospettive”, *Politis*, Bolzano, 2019, pp. 1-29.

⁵⁷ Assim, as decisões *Jawo*, *Ministero dell’Interno* e *X v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

⁵⁸ Rememore-se, porém, o que ficou dito na antecedente n. 18.

a ordem de retoma⁵⁹. Isto, sem prejuízo de poder procurar obter junto do Estado-Membro responsável garantias individuais destinadas a excluir tal risco^{60/61/62}.

Já fazendo incidir a lupa sobre o fundamento que move esta mesma figura, destaca-se o facto de ela servir de critério decisório nos casos em que a sujeição a tratamentos vedados deriva das condições objectivas do país de destino, sendo, pois, a protecção dos direitos fundamentais de quem requer asilo aquela que está na sua mira quando ele é manuseado, direitos com os quais se pode assim afirmar existir, no mínimo tendencialmente, uma estreita interligação.

E. Parâmetros de identificação

Considerando que inexistente uma conceptualização definida de “deficiências sistémicas” em matéria de asilo⁶³, o recorte *completo* dos seus contornos concretos permanece em devir, competindo, pois, à jurisprudência a missão última de os burilar casuisticamente.

⁵⁹ Acórdãos *N.S., Jawo e X v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.

⁶⁰ Vincando que é em função de uma avaliação minuciosa e individualizada da situação do requerente no Estado receptor e no recebimento de garantias específicas providas desse Estado que o TEDH faz depender a decisão de retorno, v. Cathryn Costello *et al.*, *op. cit.*, pp. 408-409. Na decisão *Singh e Outros v. Bélgica* (queixa n.º 33210/11), por exemplo, o TEDH considerou não ter sido levado a efeito um exame rigoroso e detalhado do pedido de asilo, em conformidade com o estatuído no artigo 13.º da CEDH, posto que as autoridades belgas se cingiram a considerar que a documentação facultada não convencia, sem, porém, ter investigado o suficiente – cf. “Manual de Legislação Europeia sobre Asilo, Fronteiras e Imigração”, *Agência dos Direitos Fundamentais da UE/Conselho da Europa/TEDH*, Bélgica, 2014, p. 78,

https://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded-0_pt.pdf

Nesta linha, especial destaque merecem, naturalmente na nossa visão, os exemplares arestos do TCAS de 14.05.2020 (proc. n.º 1301/19) e de 04.03.2021 (proc. n.º 1323/19).

⁶¹ Entre nós, e como anota Dulce Lopes/Rita Aroso Duarte (*op. cit.*, *ibidem*), as obrigações de investigação das autoridades portuguesas são consideradas muito limitadas. V., assim mesmo, os Acórdãos do STA de 09.03.2023 (proc. n.º 01368/20 e a vasta jurisprudência aqui mencionada), de 14.01.2023 (proc. n.º 02317/19), de 11.03.2021 (proc. n.º 02295) e de 19.11.2020 (proc. n.º 01301/19) e do TCAS de 09.03.2023 (proc. n.º 1566/22), de 06.10.2022 (proc. n.º 879/22), de 17.06.2021 (proc. n.º 2173/20) e de 08.04.2021 (proc. n.º 02253/19).

⁶² Expusemo-lo no mencionado Acórdão *Tarakhel*, em que, “na ausência de informação detalhada e fiável sobre o centro específico, as condições materiais de acolhimento e a preservação da unidade familiar”, o TEDH considerou inexistirem garantias suficientes em como a violação do artigo 3.º da CEDH não teria lugar – cf. os seus parágrafos 121-122. Anotando que o número de decisões desfavoráveis aos pedidos de protecção em razão da frequente inexistência de elementos de prova individuais detalhados, ou em virtude de se considerar que as alegações do requerente não são credíveis, é elevado, encarnando uma tendência que não é apenas nacional, Autora que coloca os holofotes nas consequências de uma decisão errónea nesta matéria, atentas as consequências potencialmente fatais ou, pelo menos, altamente lesivas, para o requerente, destarte a impor uma análise particularmente cautelosa, cf. Inês Carreirinho, “Direito de Asilo e Protecção Subsidiária: Meios de Prova, Ônus de Prova, Avaliação, Credibilidade e Benefício da Dúvida”, *Direito dos Estrangeiros – Direito de Asilo e Protecção Subsidiária e Apatridia*, Lisboa, CEJ, 2023, p. 93.

⁶³ O que, porventura, pode redundar em aplicações injustificadamente distintas nos diversos Estados-Membros.

É neste enquadramento que cabe sublinhar que este exercício tem concitado o apelo a distintos instrumentos, como seja os de cariz informativo e prudencial, que, desta forma, têm sobremaneira servido de preciosos auxiliares ou *tópoi* de concretização⁶⁴.

São instrumentos⁶⁵ que podem bem servir – *rectius*: continuar a servir – de efectivos pontos cardeais na hora de deslindar se o sistema de asilo de um dado Estado-Membro encerra, ou não, *deficiências sistémicas*⁶⁶.

Vindo aqui a ponto notar que divergências de opinião entre os Estados-Membros quanto à interpretação das condições da protecção internacional não demonstram, com o TJUE, a existência de falhas sistémicas⁶⁷.

Resta referir que é o momento da transferência, ou na sequência da transferência para o Estado-membro responsável, que deverá servir de alicerce à apreciação dos elementos susceptíveis de evidenciar a existência de motivos sérios de risco real de sujeição a tratamentos vedados – não, portanto, aquele em que o requerente se encontrava quando entrou inicialmente no território desse Estado-Membro⁶⁸.

F. Aplicação

Ao longo deste périplo, fomos dando nota da jurisprudência europeia (e não só) que empregou o conceito de “deficiência sistémica” em matéria de asilo.

E logo aí se pôde verificar que, inexistindo um *numerus clausus* de deficiências sistémicas, ele surge associado a anomalias institucionais de tal modo reiteradas e graves que o funcionamento dos procedimentos accionados é seriamente comprometido, ficando aquém do padrão que

⁶⁴ Tal como, obviamente, a legislação, na qual a CEDH, a CDFUE e a Convenção de Genebra de 1951 assumem manifesto relevo.

⁶⁵ Referimo-nos aos relatórios, aos trabalhos estatísticos e às informações elaboradas por distintas entidades internacionais e nacionais, por corpos europeus e por organizações não governamentais, todos eles elaborando e divulgando informação pormenorizada sobre as condições e o funcionamento dos sistemas de asilo de determinado país, muitos deles aconselhando a suspensão das ordens de retorno, atenta a natureza francamente deficitária daquela, como é o caso da *Amnistia Internacional* ou da *ACNUR – Agência da ONU para os Refugiados*, por exemplo. Para Teresa Cierco (*Crise...*, cit., p. 13), não surpreende que, entre os principais actores, figurem não só os Estados, mas também este tipo de entidades e de organizações, atenta a dupla iniciativa política e humanitária que se observa no fundamento do direito de asilo.

⁶⁶ V. o Acórdão do STA de 28.06.2018 (proc. n.º 0392/18) e também os arestos do TCAS de 17.06.2021 (proc. n.º 1642/20) e de 10.09.2020 (proc. n.º 698/20).

⁶⁷ Cf. o já citado Acórdão do TJUE de 30.11.2023, caso *Ministero dell’Interno*.

⁶⁸ É o que decorre do considerando constante do parágrafo 64 de Acórdão de 29.02.2024, *X v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, que o aduz por (*sic*) “analogia com os Acórdãos de 19 de Março de 2019, *Jawo*, C-163/17, e *Ministero dell’Interno* e C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 e C-328/21”.

seria aceitável, seja devido à falta de recursos materiais ou humanos, seja devido à inobservância das garantias procedimentais mínimas^{69/70/71}.

E foram três, desde logo, os critérios que o TEDH utilizou para apurar a existência destas falhas susceptíveis de implicar o risco de um tratamento desumano ou degradante. A saber: (i) a demora procedimental, (ii) a capacidade dos locais de acolhimento e (iii) as condições de recepção⁷².

⁶⁹ Cai a propósito recordar o já citado caso *M.S.S.*, dando expressa nota dos espaços sobrelotados e pejados de imundície, da falta de comida e de condições de higiene e da ocorrência de agressões pelos agentes estaduais, às quais, e entre as demais plúrimas e duras realidades que ali se lêem, se soma o palmarmente defeituoso procedimento de asilo ali seguido, pautado pela ausência de prestação de informações sobre o mesmo (sobre as condições de respectivo acesso, dos prazos a observar, da possibilidade de obtenção de patrocínio jurídico, ...), acoplada a um infundável rol de escolhos burocráticos (o período de funcionamento dos serviços era marcadamente curto e os mesmos só processavam o registo das centenas e centenas de pedidos ... uma vez por semana), à prolação de ordens de expulsão escritas ... em grego, a um número manifestamente insuficiente de recursos humanos (tradutores incluídos) e sua concomitante manifesta falta de formação, de qualificações e de competências, a culminar na tomada de decisões de indeferimento *eternizadas* no tempo e, agravadamente, abstractas ou estereotipadas, nesta exacta medida sem reporte nem às concretas circunstâncias em que os requerentes individualizadamente se moviam nem aos hipotéticos meios de reacção, seus prazos e entidades a convocar - nem mesmo, sequer, ao fundamento jurídico que tudo alegadamente habilitaria. O que, neste concreto caso, redundou na extrema indignância do requerente que dá esteio à decisão, que viveu meses a fio na rua entregue a si próprio. A dignidade humana é aqui realçada, tal como o é no caso *Budina v. Rússia* (queixa n.º 45603/05, de 18.06.2009, em que se estatui que o artigo 3.º da CEDH obriga os Estados a agir em situações de extrema pobreza, mesmo quando em causa estão migrantes irregulares) e *Hunde v. Países Baixos*, de 05.07.2016 (queixa n.º 1793/16).

⁷⁰ É nítida a atenção que o TEDH dá à relação entre a dignidade humana e as adequadas condições de recepção dos requerentes de asilo. O caso C-233/18 (*Zubair Haqbin v. Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*), de 12.11.2019, é disso exemplo, atestando, entre o mais, que a imposição de sanções privando os requerentes de asilo de condições materiais deve assentar na indagação das circunstâncias daquele (como a idade, o *background*, ...), sanções que não devem ter por efeito colocá-lo abaixo dos *standards* de vida garantidos pela dignidade humana. Na mesma linha vão as decisões proferidas em *Salver Saciri* (processo C79/13, de 27.02.2014), decidindo que o requerente de asilo não deve ser privado dos *standards* mínimos de dignidade, ainda que temporariamente, e no citado aresto *Cimade e Gisti*, julgando que isto mesmo se aplica sempre e, nesta medida, também no período que medeia entre a formulação do pedido e o seu desfecho, cf. Karin Zwaan, “Human Dignity and a Dignified Standard of Living: The Judgment of the Court of Justice in the Case of Zubair Haqbin (C233/18)”, *Bialystok Legal Studies Białostockie Studia Prawnicze*, v. 26, n.º 1, 2021, pp. 147-148.

⁷¹ Como a demora excessiva (recorde-se o aresto *Puig*) na análise de um pedido de asilo. Caracterizando também as fronteiras mexicanas como salas de espera interminável para os requerentes de asilo, confrontados que são com um muro de “violência burocrática” que, aliada à militarização, aumentam a exposição daqueles à violência, cf. Carlos Martinez, “Waiting in Captivity: Slow Borders, Predatory Bureaucracies and the Necrotemporality of Asylum Deterrence”, *Refuge: Canada’s Journal on Refugees* v. 39, n.º 2, 2023, pp. 1–17.

⁷² Falamos do acórdão *Tarakhel*, em que, tendo-os como fio-de-prumo, o TEDH verificou que existiam mais pedidos de asilo do que lugares disponíveis nos centros de acolhimento e que os requerentes enfrentavam falta de privacidade e condições insalubres nos locais de recepção. Relatando que, em Dezembro de 2017, das 267 crianças detidas na Grécia, 120 não tinham camas, nem colchões e faziam turnos para dormir na área a elas em abstracto dedicadas, visto não existir espaço (a capacidade era de 56 lugares), coisa que se voltou a constatar em 2019, cf. “Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental Rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy, Fra-Opinion, 3/2019”, Viena, 2019, pp. 28, 43 e 49, chamando igualmente a atenção para a falta de pessoal feminino para entrevistar as mulheres, muitas delas vítimas de violência sexual e de género, que se não assumem por vergonha e medo de não serem compreendidas.

Importa continuar a atender-lhes⁷³: o manuseamento deste conceito nestes precisos moldes mantém plena actualidade. E tanto assim é que é por eles que os tribunais portugueses se têm guiado⁷⁴.

V. Balanceamento

Em face da análise que fizemos, eis as notas que, na nossa perspectiva, cumpre registar.

A primeira é que o conceito de deficiência sistémica chamado à liça em matéria de asilo, detendo raiz firme na jurisprudência europeia, é algo esquivo, revestindo-se, pois, de contornos imprecisos⁷⁵. E uma tal latitude, ou *ampla fluidez*, a todos a experiência diz poder não oferecer o *quantum* de segurança necessário para a sua aplicação⁷⁶. De forma que importa fazer esta primeira reserva.

A segunda nota é que propendemos para perfilhar o ponto de vista daqueles que apontam ao legado de *Tarakhel* o efeito indesejável de se ter caminhado para um conceito algo vazio⁷⁷.

Isto, atenta a abordagem^{78/79} porventura excessivamente individualista que é levada a efeito aquando da avaliação dos riscos para os direitos humanos, que assim relega as deficiências

⁷³ Para Dulce Lopes/Rita Aroso Duarte (*op. cit., ibidem*), valerá a pena citar, procurando contribuir para temperar o carácter algo nebuloso desta figura, a decisão do Tribunal Central Administrativo Sul de 14 de Maio de 2020 (proc. n.º 2199/2020), quando (o que se adianta independentemente do mérito do julgado, que extravasa este estudo) erige como critérios densificadores a “existência (i) de factos notórios (conforme definidos no Código de Processo Civil) ou (ii) de uma alegação factual indicativa minimamente densificada (iii) no sentido de que o outro Estado-Membro beneficia de protecção internacional com um nível grave ou grosseiro de inadequação, (iv) mesmo quando não comparado com Portugal”.

⁷⁴ Assim considerando, no domínio do asilo, “que o processo concreto deve demonstrar que existem boas razões para acreditar que existem deficiências sistémicas nos procedimentos e condições dos Estados de emissão que conduzam a tratamentos desumanos ou degradantes”, cf. Dulce Lopes/Rita Aroso Duarte, *op. cit.*, p. 609. Exemplos: o Acórdão do STA de 02.07.2020 (proc. n.º 01088/19) e do TCAS, de 17.06.2021 (proc. n.º 2300/02), de 06.05.2022 (proc. n.º 2308/22) e de 26.01.2023 (proc. n.º 2141/23).

⁷⁵ Referindo que a falta de clareza permanece, Mart Susi, *op. cit.*, pp. 407 e 411-412.

⁷⁶ Com possíveis repercussões na *praxis* administrativa, visto poder redundar na ocorrência de resultados arbitrários, porque desde logo dependentes de um concreto servidor público, e no estilhaçar da confiança que necessariamente deve envolver o funcionamento das instituições. De acordo com Miguel Poiars Maduro (*op. cit.*, p. 98), “não se deve ignorar que, fora da área das reformas judiciais, têm surgido ultimamente alguns casos de divergências bastante óbvias entre os dois tribunais europeus. No domínio do direito do asilo, quando confrontado com a legislação e a prática da Hungria de detenção sistemática de requerentes de asilo sem ordens individuais numa zona de trânsito na fronteira entre a Hungria e a Sérvia, o Tribunal de Justiça Europeu não estava visivelmente convencido dos argumentos do Tribunal de Estrasburgo de que manter um portão aberto à Sérvia significa que não houve privação de liberdade”.

⁷⁷ Assim, Mattias Wendel, *op. cit.*, p. 41, pugnando por uma maior intervenção do TJUE na definição, com o necessário grau de clareza, das situações em que se está perante deficiências sistémicas, evitando que os tribunais dos diferentes Estados-Membros (ou de um só Estado-Membro) alcance conclusões distintas sobre a sua presença num determinado país de destino gerando inconsistências e iniquidades que, aliás, já se observarão e até se crismaram *lotaria de Dublin*.

⁷⁸ Que o recurso, não se o olvide, aos relatórios e informações lavradas por organizações terceiras procura matizar.

⁷⁹ A qual, evidentemente, até pode actuar combinadamente com outras razões. Anotando, já então, que os Estados-Membros têm “filtrado” os requerentes de asilo, alterando o significado da instituição com a adopção de uma série

sistémicas dos procedimentos de asilo como que para um papel secundário, dando mote a questionar se em causa não estará um *instrumentum* decisório despidido de sentido verdadeiramente útil⁸⁰.

Sobre este antecedente ponto cremos justificar-se uma observação adicional, na qual iremos atentar de seguida.

VI. Teorização

As anteriores considerações têm como referência a noção de deficiência sistémica como produto de uma objectiva ineffectividade institucional, assim assente em violações tendo por base factores independentes da *voluntas* política.

Contudo, é inegável que, a par com um endurecimento do discurso político⁸¹, se assiste a uma progressiva securitização assente na proliferação simultânea de instrumentos político-legislativos em matéria de gestão de fronteiras, de asilo e de imigração, com o progressivo fecho de fronteiras e consequente afunilamento das opções de entrada regular no território⁸².

Ora, este cenário amolda-se, quanto a nós⁸³, a questionar se as deficiências sistémicas em matéria de asilo não serão, em alguns casos, verdadeiras questões de Estado de Direito e, por conseguinte, se as instituições de um Estado-Membro não *querem* é ser capazes – seja devido à corrupção endémica, às fracas capacidades institucionais ou aos recursos insuficientes nos níveis administrativo e judicial –, tudo desaguando é numa afronta aos valores salvaguardados pelo artigo 2.º do TUE⁸⁴.

de medidas jurídicas, administrativas e técnicas destinadas a evitar e a diminuir os fluxos crescentes de migração descontrolada, cf. Teresa Cierco, *A Instituição...*, cit., pp. 71-72.

⁸⁰ E, na realidade, a jurisprudência lusitana demonstra que este tipo de deficiências não tem tido grande expressão enquanto motivo para a obstaculização das ordens de retorno.

⁸¹ Para muitos, o principal responsável por promover a securitização na Hungria, encarando a migração como um dos principais factores de alegada privação de soberania, de fraqueza nacional e de falta de homogeneidade social, minando a cultura nacional e prejudicando o mercado de trabalho e a segurança interna, com exposição a ameaças terroristas, cf. Boldizsár Nagy, “Hungarian Asylum Law and Policy in 2015-2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation”, *German Law Journal*, 2016, pp. 1041, 1045 e ss. e 1079, estudo que levanta a questão de saber se a uma situação destas é compatível, desde logo, com o princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros. A propósito, o recente Acórdão do TJUE proferido no processo n.º C-123/22, de 13.06.2024, condenando a Hungria a pagar 200 milhões de euros por incumprir o julgado e, assim (mas não só), o direito de acesso ao procedimento de protecção internacional, bem como um milhão de euros por cada dia de atraso na sua efectivação.

⁸² Ana Maria Rodrigues, “A conjuntura económica pós-2015 e o espaço de liberdade, segurança e justiça – nótula sobre os impactos ao nível da protecção internacional na União Europeia”, *Ebook Union Workshop CEDU/UNISC, Interjurfundamentalidade, Internormatividade e Interjurisdicionalidade*, coord. de Alessandra Silveiro, 2016, Braga, p. 36.

⁸³ Melhor dito: *também* quanto a nós – v.g., Dmitry V. Kochenov e Sarah Ganty, “EU Lawlessness Law: Europe’s Passport Apartheid from Indifference to Torture and Killing”, New York, *Jean Monnet Working Paper* 2/22, 2022.

⁸⁴ Cathryn Costello *et al.*, op. cit., p. 990. No mesmo sentido, v. Kim Lane Scheppelle *et al.*, *EU Values...*, cit., p. 24. Tenha-se em mente que o que essencialmente separa a *ameaça sistémica* da *deficiência sistémica* forjada pelo TEDH (esta última traduzida fundamentalmente, e repetindo-nos, na incapacidade geral do Estado para gerir os seus

Na verdade, basta pensar que desde há muito que em vários Estados-Membros persistem deficiências no procedimento de asilo e nas condições de acolhimento, as quais, segundo alguns autores, efectivamente se devem à falta de vontade do Estado em proteger os requerentes de asilo⁸⁵.

Quando se aceite este quadro, quiçá passe a ter sentido que as mesmas, identificadas não somente como défices a nível nacional, mas como questões do Estado de Direito, possam, então, ser objecto em processos que visam investigar os riscos para os valores da União Europeia⁸⁶.

recursos) é o desejo deliberado de minar o princípio do Estado de Direito, cf. Laurent Pech e Dimitry Kochenov, “Renforcer le respect de l’État de droit dans l’UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil”, *Question d’Europe* n.º 356, Fond. Rober Shuman, 2015, p. 5, n. 30.

⁸⁵ Relativamente à Grécia – país relativamente ao qual veio agora a lume a acusação de que as suas autoridades costeiras terão provocado a morte de 43 pessoas –, mantêm-se, em Julho de 2023, os relatos sobre milhares de pessoas a residir em condições insalubres, sobre a localização remota dos campos, o acesso limitado a direitos e a serviços, a falta de equipamento suficiente, a escassez de electricidade, a construção de muros de betão em torno dos vários campos exacerbando o sentimento de isolamento, sendo que, na Hungria, se procedeu a uma série de alterações legislativas que redundou, designadamente, na restrição de direitos procedimentais, na abolição de medidas integrativas e até na criminalização de travessias, cf. Cathryn Costelo *et al.*, *op. cit.*, p. 990, Autoras que adiantam uma plêiade de arestos do TJUE sobre violações sistémicas dos direitos fundamentais dos requerentes de asilo neste Estado-Membro. Muitos destes factos são, aliás, denunciados nas acções que foram interpostas por dez organizações não governamentais contra o governo italiano em 2015, cf. Rutvica Andrijasevic, “Da eccezione a eccesso: detenzione e deportazione nello spazio mediterraneo”, *RDPE* n.º 1, 2008, pp. 253 e ss. Referindo, concordantemente, que esta situação mina o *Rule of Law*, uma vez que a lei não é efectivada e que assim contradiz a essência daquele, Kim Lane Scheppele *et al.*, *EU Values...*, *cit.*, p. 36. V., também com moldura recente, contendo o impressivo rol dos diversos organismos que têm denunciado violações sistémicas dos direitos fundamentais dos requerentes de asilo no solo e fronteira marítima gregas, país que, entre o mais, exige o pagamento de uma taxa nova por cada pedido subsequente que se formule no procedimento, restringindo arbitrariamente o acesso aos procedimentos de asilo, “Systemic breaches of the rule of law and of the EU asylum acquis at Greece’s borders brought before the European Parliament”, *Refugee Support Aegean*, 2022, https://rsaagean.org/en/greece_cso_briefing_libel/, p. 5, e, dando nota desta realidade, visível também em Itália, e assacando críticas à, desde logo, Comissão Europeia em razão do seu controverso, insuficiente e desapontante desempenho (é assim que a Autora o qualifica), Sarah Tas, “Fundamental Rights Violations in the hotspots: who is watching over them?”, *European Papers*, v. 7, n.º 1, 2022, pp. 222 e ss. e 236. Não se esqueça que, em 2019, o governo italiano aprovou uma lei punindo, e com pesadas multas, as embarcações que visavam resgatar migrantes no Mar Mediterrâneo que desejavam entrar em Itália. Um relato vivido num centro de acolhimento italiano, durante seis semanas, em 2019 e na primeira pessoa, pode ser compulsado no estudo de Lucas Carrilho Ferreira, *Políticas para refugiados na União Europeia no século XXI: O Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA a partir da realidade italiana*, Foz do Iguaçu, Unila, 2019, pp. 36 e ss., que, dando nota da política fazendo propaganda da intolerância e apostando na confusão, no receio e no descontentamento em geral nutridos pela sociedade, nos fala, sem surpresas, de um sistema burocrático moroso, com escassez de pessoal, por seu turno sobrecarregado, repleto de migrantes aguardando pela interminável análise dos seus pedidos, requerentes muitos deles afectados por doenças, como a depressão, como consequência. Neste rol, a Polónia não lhe fica atrás – v., ilustrativamente, Rita Aroso Duarte, *O papel ...*, *cit.*, pp. 54 e ss.; Yves Petit, *Comission européenne...*, *cit.*, pp. 145 e ss.

⁸⁶ Sobre estes mecanismos, v., por exemplo, Kim Lane Scheppele *et al.*, *EU Values...*, *cit.*, pp. 68 e ss., em especial 76 e ss.; Ivana E. Tsaneva, “Los mecanismos de la Unión Europea para promocionar y salvaguardar el Estado de Derecho - Trayectoria y nuevos retos”, Barcelona, Universidad Autònoma de Barcelona, 2021, pp. 24 e ss.; Daniel Kelemen, “Article 7’s Place in the EU Rule of Law Toolkit”, *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, coord. de Anna

VII. Remate

Em tempos em que a segurança parece sobrelevar a solidariedade, o conceito de deficiências sistémicas – parâmetro decisório de contornos fluídos que raramente conduz ao sucesso de pretensões visando impedir o retorno de requerentes de asilo ao país de origem – convida a ulteriores reflexões.

Independentemente, porém, do desfecho a que elas conduzam, temos, para nós, que deverá ser sempre a dignidade da pessoa humana que as deverá orientar.

Södersten/Edwin Hercok, Sieps, 2023, pp. 22 e ss., e, entre nós, Rita Aroso Duarte, *O papel ... cit.*, pp. 133 e ss. e, também, *A Crise do Estado de Direito na União Europeia e o Papel do TJUE*, Coimbra, Almedina, 2022, pp. 77 e ss.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, Francisco António de M. L. Ferreira de, “A humanização do direito internacional”, *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, v. 93, n.º 2, Coimbra, 2017, pp. 693-701.

Andrijasevic, Rutvica, “Da eccezione a eccesso: detenzione e deportazione nello spazio mediterraneo”, *Rassegna di diritto pubblico europeo, Europa e mondializzazione*, a cura di Ulderico Pomarici, Ano VII, n.º 1, 2008, pp. 251-271.

Benedikter, Thomas, “Le politiche di asilo e migrazione dell’Unione Europea e dell’Italia, Sviluppi e prospettive”, Politis, Bolzano, 2019, pp. 1-29.

Bogdandy, von Armin/Ionnidis, Michael, “La deficiencia sistémica en el Estado de Derecho - qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer”, *Revista de Estudios Políticos* n.º 165, 2014, pp. 16-64.

Cabral, Patrícia, *Construção de uma responsabilidade europeia além-fronteiras: o novo conceito de «falhas sistémicas» no quadro dos critérios de determinação do Estado-Membro responsável pelo tratamento dos pedidos de proteção internacional baseados no artigo 78.º do TFUE*, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2015

<http://hdl.handle.net/10362/16233> e

https://run.unl.pt/bitstream/10362/16233/1/Cabral_2015.pdf

Carreirinho, Inês, “Direito de Asilo e Protecção Subsidiária: Meios de Prova, Ónus de Prova, Avaliação, Credibilidade e Benefício da Dúvida”, *Direito dos Estrangeiros – Direito de Asilo e Protecção Subsidiária e Apatridia*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 2023, 91-132.

Carreirinho, Inês/Santos, Rita, “Protecção de direitos fundamentais na aplicação do Regulamento Dublin: suspensão de transferências na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia”, *The Charter of Fundamental Rights of the EU in action, Newsletter 1*, Coimbra, CES-UC, 2018, pp. 3-4.

Caspani, Ornella, *Socioeconomic integration of refugees and asylum seekers in Italy*, Harvard University, 2019,

<https://nrs.harvard.edu/URN-3:HUL.INSTREPOS:37376882>

Catarci, Marco, “Challenging Interculturalism: The Inclusion of Asylum Seekers and Refugees in Italy”, *Australia and New Zealand Journal of European Studies*, Vol. 8, 2016, pp. 21-36, <http://www.eusanz.org/ANZJES/index.html>

Cierco, Teresa, “Crise de refugiados: um teste aos princípios e valores europeus”, *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Porto, IV Série, Vol. 7, 2017, pp. 79-96, <https://ojs.letras.up.pt/index.php/historia/article/view/2634/2424>

_____, *A Instituição de Asilo na UE*, Coimbra, Almedina, 2010.

Costello, Cathryn/Mouzouraki, Minos, “Reflections on Reading Tarakhel: Is ‘How bad is bad enough` good enough?’”, *Asiel&Migrantenrecht* 10, 2014, p. 404-411,

<https://ssrn.com/abstract=2548542>

Costello, Cathryn, “Courting Access to Asylum in Europe: Recent Supranational Jurisprudence Explored”, *Human Rights Law Review* 12, n.º 2, 2012, pp. 287-340.

Clayton, Gina, “Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece”, *Human Rights Law Review* 11:4, Oxford University Press, 2011, pp. 758-773,

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27639.pdf>

Czepek, Jakub, “The Application of the Pilot Judgment Procedure and Other Forms of Handling Large-Scale Dysfunctions in the Case Law of the European Court of Human Rights”, *International Community Law Review*, Vol. 20, n.ºs 3-4, 2018, pp. 347-373.

Daudí, Mireya Castillo, “El Asilo en la Unión Europea: Aportaciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Anuario Español de Derecho Internacional* v. 34, Universidad de Navarra, Navarra, 2018, pp. 901-918, [oai:dadun.unav.edu:10171/57520](http://oai.dadun.unav.edu:10171/57520)

Duarte, Rita Sineiro Andrade Aroso, *O papel do TJUE na salvaguarda do Estado de Direito no âmbito da União Europeia: o verdadeiro guardião dos valores da União?*, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2022,

_____, *A Crise do Estado de Direito na União Europeia e o Papel do TJUE*, Coimbra, Almedina, 2022.

Elena-ECRE, “Information Note: Dublin transfers post-Tarakhel: Update on European case law and practice”, *European Council on Refugees and Exiles*, 2015, pp. 1-21.

Ferreira, Lucas Carrilho, *Políticas para refugiados na União Europeia no século XXI: O Sistema Europeu Comum de Asilo – SECA a partir da realidade italiana*, Foz do Iguaçu, Unila, 2019.

Fratzke, Susan, “Not Adding Up: The Fading Promise of Europe’s Dublin System”, *Migration Policy Institute Europe*, Bruxelas, 2015, pp. 1-31,

<https://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublinsystem>

Fröhlich, Matheus F., *Sistema Europeu Comum de asilo: reconstituições e repensares a partir da crise humanitária de 2015* in *Temas Actuais de Direitos Humanos*, Rio Grande do Sul, Editora Fi, 2021.

Fyrnys, Markus, “Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights”, *German Law Journal*, Vol. 12-5, 2011, pp. 1231-1260.

Gessler, Theresa/T.th, Gergő/Wachs, Johannes, “No Country for Asylum Seekers? How Short-Term Exposure to Refugees Influences Attitudes and Voting Behavior in Hungary”, *Political Behavior*, 2022, pp. 1813–1841, <https://doi.org/10.1007/s11109-021-09682-1>

Gil, Ana Rita, “A Garantia de um Procedimento Justo no Direito Europeu de Asilo”, *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*, Lisboa, Petrony, 2021, pp. 353-389.

_____, “A Crise Migratória de 2015 e os Direitos Humanos das Pessoas carecidas de protecção internacional: o Direito Europeu posto à prova”, *Estudos sobre Direito da Imigração e do Asilo*, Lisboa, Petrony, 2021, pp. 391-423.

Havinga, Tetty/Böcker, Anita, “Country of Asylum by Choice or by Chance: Asylum-Seekers in Belgium, the Netherlands and the UK”, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25, n.º 1, 1999, pp. 43-61,

https://www.researchgate.net/publication/248978909_Country_of_Asylum_by_Choice_or_by_Chance_Asylum-Seekers_in_Belgium_the_Netherlands_and_the_UK

Heijer, Maarten Den/Rijpma, Jorrit/Spijkerboer, Thomas, “Coercion, Prohibition and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System”, *Common Market Law Review* 53, 2016, pp. 607 – 642.

Hennessy, Maria, “The Dublin System and the Right to an Effective Remedy – The case of C-394/12 Abdullahi”, *EDAL – European Database of Asylum Law*, 2013,

<https://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/dublin-system-and-right-effective-remedy%E2%80%93case-c-39412-abdullahi>

Karageorgiu, Eleni, “The law and practice of solidarity in the Common European Asylum System: Article 80 TFEU and its added value”, *European Policy Analysis*, 2016, pp. 1-12,

http://www.sieps.se/en/publications/2016/the-law-andpractice-of-solidarity-in-the-common-european-asylum-system-article-80-tfeu-and-itsadded-value-201614epa/Sieps_2016_14epa

Kelemen, Daniel, “Article 7’s Place in the EU Rule of Law Toolkit”, *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, coord. de Anna Södersten/Edwin Hercok, Sieps – Swedish Institute for European Policy Studies, 2023, <https://www.sieps.se/en/publications/2023/the-rule-of-law-in-the-eu-crisis-and-solutions/#share-more3>

Kochenov, Dimitry V./Ganty, Sarah, *EU Lawlessness Law: Europe's Passport Apartheid from Indifference to Torture and Killing*, NY University School of Law, New York, 2023, Jean Monnet Working Paper 2/22, pp. 1-94.

Kochenov, Dimitry/Pech, Laurent/Platon, Sébastien, “Ni panacée, ni gadget le nouveau cadre de l’Union européenne pour renforcer l’État de droit”, *RTDEur.- Revue Trimestrielle de Droit Européenne*, 2015, pp. 689-974.

Küçük, Esin, “The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window Dressing?”, *European Law Journal*, v. 22, n.º 4, 2016, pp. 448-469, <https://www.researchgate.net/publication/312130107> The Prin

[ciple of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility More than Window Dr essing](#)

Leach, Philip/Hardman, Helen/Stephenson, Svetlana, “Can the European Court's Pilot Judgment Procedure Help Resolve Systemic Human Rights Violations? Burdov and the Failure to Implement Domestic Court Decisions in Russia”, *Human Rights Law Review* 10:2, 2010, pp. 346-359.

Leboeuf, Luc, “The Juridification of ‘Vulnerability’ through EU Asylum Law: The Quest for Bridging the Gap between the Law and Asylum Applicants’ Experiences”, *Laws* 11: 45, 2022, pp. 1-19,

<https://doi.org/10.3390/laws11030045>

Lieven, Sophie, “Case Report on C-411/10, N.S. and C-493/10, M.E. and Others, 21 December 2011”, *European Journal of Migration and Law* 14, 2012, pp. 223–238.

Lopes, Dulce/Duarte, Rita Aroso, “National Report – Portugal”, *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law, The XXX Fide Congress in Sofia, Congress Publications, Vol. 1*, Sofia, 2023, pp. 556-581, <https://cic.events/fide/fide-publications-vol-1.pdf>

Maduro, Miguel Poiares, “General Report”, *Mutual Trust, Mutual Recognition and the Rule of Law, The XXX Fide Congress in Sofia, Congress Publications, Vol. 1*”, Sofia, 2023, pp. 1-26, <https://cic.events/fide/fide-publications-vol-1.pdf>

Martinez, Carlos, “Waiting in Captivity: Slow Borders, Predatory Bureaucracies and the Necrotemporality of Asylum Deterrence”, *Refuge: Canada’s Journal on Refugees* v. 39, 2, 2023, pp. 1–17, <https://doi.org/10.25071/1920-7336.41069>

McDonough, Paul/Kmak, Magdalena/Selm, Joanne van, “Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered”, *European Council on Refugees and Exiles*, 2008, pp. 1-34,

<https://www.refworld.org/policy/legalguidance/ecre/2008/en/55511>

Miranda, Jorge, *Direito de asilo e refugiados na ordem jurídica portuguesa*, Lisboa, Universidade Católica, 2.ª ed., 2020.

Moreno-Lax, Violeta, *Dismantling the Dublin System: M.S.S. v Belgium and Greece*, 2011, pp. 1-21,

<https://ssrn.com/abstract=1962881> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1962881>

Moreno-Lax, Violeta, “Solidarity’s Reach: Meaning, Dimensions, and Implications for EU (External) Asylum Policy”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law* Queen Mary University of London, pp. 1-27,

<https://www.unhcr.org/59632a3c7.pdf>

Morgese, Giuseppe, “La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo”, AA.VV. – *Annali AISDUE*, 2021, pp. 435-446.

<https://ricerca.uniba.it/handle/11586/369706?mode=complete>

Nagy, Boldizsár, “Hungarian Asylum Law and Policy in 2015–2016: Securitization Instead of Loyal Cooperation”, *German Law Journal*, 2016, pp. 1033-1082

Nanclares, José Martín y Pérez de, “La Unión Europea como Comunidad de Valores: a Vueltas con la Crisis de la Democracia y del Estado de Derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional* n.º 43, 2019, pp. 121-159,

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6933154>

Neuraudau, E., “Les obligations de l’État requérant avant transfert Dublin d’un demandeur d’asile gravement malade (absence de défaillances systémiques): un écho à la jurisprudence de la Cour eur. D.H.”, *Newsletter EDEM*, 2017,

<https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/actualites/c-j-u-e-16-fevrier-2017-c-k-h-f-a-s-c-slovenie-c-578-16-ppu.html>

Noll, Gregor, “Failure by Design? On the Constitution of EU Solidarity”, *Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies: A Collection of Short Papers following the Odysseus Network’s First Annual Policy*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 2016, pp. 3-6, <http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/09/Searching-for-Solidarity-Short-Papers.pdf>

Oliveira, Ana Sofia Pinto, “A Ativação da Diretiva da Proteção Temporária em 2022 – Possíveis Implicações para o Sistema Europeu Comum de Asilo”, *E-publica*, Vol. 10, n.º 1, 2023, pp. 118-131.

Pech, Laurent/Kochenov, Dimitry, “Renforcer le respect de l’État de droit dans l’UE : Regards critiques sur les nouveaux mécanismes proposés par la Commission et le Conseil”, *Question d’Europe* n.º 356, Fondation Rober Schuman – Le centre des recherches et d’études sur l’Europe, 2015, pp. 1-12.

Petit, Yves, “Comission Européenne, Hongrie, Pologne: le combat de l’Etat de droit”, *Civitas Europa*, 40, 2018, pp. 145-161

<https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2018-1-page-145.htm?ref=doi>

Piçarra, Nuno, “A União Europeia e a crise migratória e de refugiados sem precedentes: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo”, *E-Publica*, Vol. 3, n.º 2, 2016, pp. 1-40.

Réveillère, Vincent, “L’État de droit: le concept au travail en droit de l’Union Européenne”, *Revue des Affaires Européennes*, Université d’Aix-Marseille, 2019, pp. 1-29, <https://hal.science/hal-02310605>

Rodrigues, Ana Maria, “A conjuntura económica pós-2015 e o espaço de liberdade, segurança e justiça – nótula sobre os impactos ao nível da protecção internacional na União Europeia”, *Ebook Union Workshop CEDU/UNISC, Interjusfundamentalidade, Internormatividade e Interjurisdicionalidade*, Braga, 2016, coord. Alessandra Silveiro,

Rodrigues, José Noronha, *Instituto de Asilo, Antiguidade, Contemporaneidade e o Futuro*, Lisboa, AAFDL, 2022.

Scheppele, Kim Lane/Kochenov, Dimitry Vladimirovich/Grabowska-Moroz, Barbara, “EU Values Are Law, after All: Enforcing EU. Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union”, *Yearbook of European Law*, Vol. 39, n.º 1, 2020, pp. 1-130.

Straimer, Clara, “Vulnerable or invisible? asylum seekers with disabilities in Europe”, *New Issues in Refugee Research, Research Paper n.º 194*, Genebra, UNHCR, 2010, pp. 1-32.

Susi, Mart, “The Definition of a Structural Problem in the Case-Law of the European Court of Human Rights since 2010”, *German Yearbook of International Law* 55, 2012, pp. 385-418, <http://www.unhcr.org/4cd9765b9.pdf>

Tas, Sarah, “Fundamental Rights Violations in the hotspots: who is watching over them?”, *European Papers*, Vol. 7, 2022, n.º 1, pp. 215-237, <https://search.datacite.org/works/10.15166/2499-8249/555>

Tsaneva, Ivana Emilova, *Los mecanismos de la Unión Europea para promocionar y salvaguardar el Estado de Derecho - Trayectoria y nuevos retos*, Barcelona, Universidad Autònoma de Barcelona, 2021.

Tsourdì, Evangelia (Lilian)/Costello, Cathryn, “Systemic Violations, EU Asylum Law: Cover or Catalyst?”, *German Law Journal* 24, 2023, pp. 982–994, <https://doi.org/10.1017/glj.2023.59>

Urquidì, Julia Magaz, “TJUE - Sentencia de 10.12.2013 – Shamso Abdullahi y Bundesaylamt, Assunto C-394/12”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 48, Madrid, 2014, pp. 634-654.

Wendel, Mattias, “Mutual Trust, Essence and Federalism: Between Consolidating and Fragmenting the Area of Freedom, Security and Justice after LM”, *European Constitutional Law Review*, v. 15, n.º 1, 2019, pp. 17-47.

Zwaan, Karin, "Human Dignity and a Dignified Standard of Living: The Judgment of the Court of Justice in the Case of Zubair Haqbin (C233/18)", *Białystok Legal Studies Białostockie Studia Prawnicze*, 2021, v. 26, 1, pp. 143-153,

https://www.researchgate.net/publication/358398572_Human_Dignity_and_a_Dignified_Standard_of_Living_The_Judgment_of_the_Court_of_Justice_in_the_Case_of_Zubair_Haqbin_C23318

5. O REGULAMENTO (UE) N.º 604/2013 DE 26.06 (DUBLIN III), EM ESPECIAL O PROCEDIMENTO DE "TOMADA OU RETOMA A CARGO"¹

Ana Rita Gil*

Apresentação *Power Point*
Vídeo da intervenção

Apresentação *Power Point*

Regulamento Dublin

ANA RITA GIL
FD/UNL

Introdução

- Regulamento n.º 604/2013

Visa estabelecer os critérios e mecanismos de **determinação do Estado-Membro responsável** pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida

Objetivos principais:

- . Reduzir movimentos secundários de requerentes de asilo
- . Prevenir o fenómeno de "*asylum shopping*"

¹ O presente artigo corresponde, com algumas modificações, à intervenção realizada no âmbito da formação sobre *Direito dos Estrangeiros – Direito de Asilo, Proteção Subsidiária e Apatridia*, no CEJ, em 30 de janeiro de 2019.

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

Nota:

O Regulamento Dublin não é um mecanismo de solidariedade entre os Estados-Membros

Princípios

- Qualquer pedido de asilo feito na UE deve ser **sempre** analisado por um EM
- Apenas **UM** EM deve analisar o pedido de asilo - art. 3.º/1
- Para determinar o EM responsável: **Hierarquia de Critérios** – art. 7.º



Método da "Checklist"

Critérios de determinação do EM responsável

Critérios de determinação

Ideias-base:

- Proteção de Crianças e da Unidade Familiar

E

- Responsabilizar o EM que maior ligação teve com a entrada do estrangeiro no espaço europeu

1) Proteção de Crianças Não Acompanhadas

- Art. 8.º

- EM onde se situa membro da família, irmão ou familiar que possa tomar conta da mesma,
- EM onde a criança requereu asilo, desde que seja no melhor interesse da criança

TJUE: *MA e outros*, 06/06/2013, Proc. C-648/11

2) Unidade Familiar

- Art. 9.º e 10.º

- EM onde se situa membro da família
com estatuto de proteção internacional
ou
requerente de asilo
- Desde que ambos os membros da família assim o desejem

3) Dependentes

Artigo 16.º

EM onde reside legalmente filho, irmão ou pais e há relação dependência

Porque:

A) Requerente é dependente dos mesmos devido a:

- . gravidez ou nascimento recente de um filho
 - . portador de doença ou deficiência grave ou idade avançada,
- ou

B) São os familiares que são dependentes do requerente (filho, irmão ou pais)

E desde que:

- os laços familiares existissem já no país de origem,
- a pessoa ou o requerente seja capaz de prestar assistência à pessoa dependente,
- os interessados manifestem o seu desejo por escrito.

3) Dependentes

EMs deve manter juntos ou reunir o requerente com esse familiar

TJUE: *K vs. Bundesasylamt*, 06/11/2012, proc. C-245/11 - **considerando 16**

Regra: Estado-Membro responsável é aquele **onde o familiar tem residência legal**,

Exceção: estado de saúde do requerente impede-o de se deslocar para esse EM.

(Mas, nesse caso, o Estado-Membro não tem a obrigação de trazer o familiar para o seu território).

4) EM que concedeu direito de entrada legal

- Art. 12.º : EM que emitiu um documento de residência válido ou visto
- Ou caducados desde que há menos de 2 anos (AR) ou 6 meses (visto)
- Vários EM emitiram:
 - . Visto mais longo
 - . Visto caducado há menos tempo

5) EM por onde a entrada na UE se realizou irregularmente

- . Art. 13.º
- . Responsabilidade cessa ao fim de 12 meses após a data da entrada



Nesse caso, EM onde permaneceu 5 meses de forma ininterrupta
Ou onde permaneceu durante 5 meses mais recentemente

6) EM que dispensou a necessidade de visto

- Art. 14.º: EM onde o requerente está dispensado de visto

7) 1.º EM onde foi deduzido o pedido de asilo

- . Art. 3.º, n.º2 : regra supletiva

- . Art. 15.º: aplica-se o mesmo no caso de pedidos feitos em trânsito internacional, no aeroporto

Cláusula Discrecionária

Art. 17.º:

Qualquer EM pode decidir ser ele próprio a analisar o pedido

Não está dependente de nenhuma condição / requisito

EM – dever de informação rede "DubliNet"

***Limites:
a sujeição a tratamentos
desumanos ou degradantes***

Jurisprudência do TEDH

- *T.I. vs. Reino Unido*, 07/03/2000, proc. 30696/09

- *M.S.S. vs. Bélgica e Grécia*, 21/01/2011, proc. 30696/98

Jurisprudência do TJUE

. *N.S. e M.E.*, 21/12/2011, Proc. C-411/10 e C-493/10

Outros EM que levantam dúvidas

. Hungria?

- (*Lokpo e Touré c. Hungria*, 20/09/2011, n.º 10816/10)

. Itália?

- (*Mohammed Hussein e outros vs. Holanda e Itália*, 01/04/2013, n.º 27725/10)

Limite às regras de Dublin

. Pressuposto para poder funcionar: todos os EM considerados como Estados

Seguros

. Art. 3.º, n.º2: . Soluções:

- Acolhe o requerente de asilo
- ou
- Continua a procurar outro EM de acordo com a hierarquia de critérios

Tomada ou Retoma a Cargo

Obrigações dos EM responsáveis

. Art. 18.º

. **Tomar a cargo** o requerente que tenha apresentado um pedido noutro Estado-Membro;

. **Retomar a cargo** o requerente:

- cujo pedido esteja a ser aí analisado
- cujo pedido tenha sido aí indeferido
- Tenha aí retirado o pedido

◦ e que tenha apresentado um pedido noutro EM e :

Ou

- apenas tenha ido para outro EM e aí esteja ilegal

Procedimentos

. Art. 21.º-22.º / 23.º-25.º e 29.º

. Pedido de transferência – enviado no prazo de 2 meses salvo urgência (21.º/1 e 23.º/2)

. Respostas – regra: prazo de 2 meses para tomada a cargo (22.º/1 e)
prazo de 1 mês para retoma a cargo (25.º/1)

Falta de resposta – deferimento tácito – 22.º/7 e 25.º/2

Violação limites temporais

. EM que falhou os prazos fica responsável pelo requerente de asilo

. Execução da transferência – 29.º - seis meses no máximo com prorrogações excecionais

. Início do prazo execução da transferência: Art. 29.º, n.º 1 e 27.º, n.º3:

- Recurso contra transferência suspende o prazo – 27.º /3
- Prazo começa a partir da decisão judicial – 29.º/1

Direitos Procedimentais

- . Informação sobre o Procedimento (art. 4.º)
- . Entrevista pessoal (art. 5.º)
- . Garantias Especiais para Crianças (art. 6.º)
- . Direito ao Recurso da decisão (art. 27.º) e direito a permanecer no território durante o mesmo
- . Direito a beneficiar das condições de acolhimento previstas na "Diretiva Acolhimento"
(TJUE, *Cimade e Gisti*, 27/09/2012, Proc. C-179/11)

Detenção

Regra: Art. 28.º

Não se pode ser detido pelo simples motivo de estar sujeito a procedimento de Dublin

Condições:

- . Análise individualizada
- . Risco significativo de fuga
- . Impossibilidade de aplicação de uma medida menos gravosa / proporcionalidade
- . Prazos : procedimentos com prazos mais curtos – art. 28.º/3
– em caso de ultrapassagem, a pessoa deve ser imediatamente libertada

Sistema EURODAC

Regulamento 603/2013

Unidade Central de Dados onde se arquivam e comparam as impressões digitais dos requerentes de asilo

Obrigação de recolher impressões digitais de:

- A. Todas as pessoas que requererem asilo (Art. 9.º)
- B. Todas as pessoas que atravessarem a fronteira ilegalmente (Art. 14.º)

Se as impressões digitais recolhidas corresponderem a alguma já registada na Base de Dados, aplica-se o Regulamento Dublin

Regulamento de Implementação de Dublin

Regulamento n.º 1560/2003, alterado pelo Reg. 118/2014

Análise Crítica

. Sobrecarga dos Estados com fronteiras externas
(principalmente Sul e Leste);

Art. 33.º - Mecanismo de alerta rápido...

. Não tem em conta as preferências dos requerentes de asilo

. Proteção de Dados (embora disposições específicas 38.º e ss).

Obrigada!

gil.anarita@gmail.com

Vídeo da intervenção

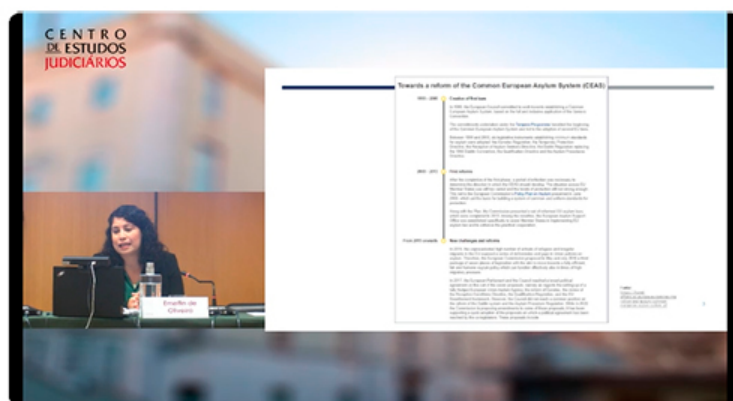


<https://educast.fccn.pt/vod/clips/1et2ccs7ef/ipod.m4v?locale=pt>

6. AS FALHAS SISTÉMICAS NO PROCEDIMENTO DE ASILO E NAS CONDIÇÕES DE ACOLHIMENTO DOS REQUERENTES DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL E O PRINCÍPIO DA CONFIANÇA MÚTUA ENTRE OS ESTADOS MEMBROS, NO CONTEXTO DO REGULAMENTO DE DUBLIN

Emellin de Oliveira*

Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/100jf31nfg/desktop.mp4?locale=pt>

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

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

7. APATRIDIA EM PORTUGAL¹

Ana Sofia Barros*

Uma nota sobre a apatridia e suas implicações legais

Apresentação Power Point

Vídeo da intervenção

Uma nota sobre a apatridia e suas implicações legais

A apatridia, isto é, a ausência de uma nacionalidade, foi reconhecida como um fenómeno global durante a primeira metade do Século XX. A adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, onde se consagrou o direito a uma nacionalidade, da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, em 1954, e da Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia, em 1961, constituíram marcos fundamentais no combate à apatridia.

Se outrora se acreditava que os Estados eram livres de regular a nacionalidade dos seus súbditos, tornou-se então mais claro que a margem de discricionariedade dos mesmos não era ilimitada: a existência de uma ligação efetiva entre o Estado e o indivíduo serviria de base para a atribuição da nacionalidade; e a privação da mesma não poderia ser arbitrária, para que assim se salvaguardassem os direitos dos indivíduos.

Em termos que vêm especificados na já referida Convenção de 1961 e, ainda, na Convenção Europeia sobre a Nacionalidade de 1997, a prevenção e a redução da apatridia trazem consigo um conjunto de implicações ao nível legal, institucional, e da prática administrativa que importa acautelar com seriedade. Uma salvaguarda fundamental para a prevenção da apatridia remonta ao momento do nascimento e prende-se com a necessidade de os regimes da nacionalidade assegurarem, a crianças nascidas no território do Estado, o acesso à nacionalidade desse Estado se, de outro modo, ficarem numa situação de apatridia.² No que diz respeito, por outro lado, à perda da nacionalidade, é essencial garantir que a renúncia à nacionalidade esteja sujeita à posse da nacionalidade de outro Estado³ e, bem assim, que a privação da nacionalidade por parte do Estado não coloque o indivíduo numa situação de apatridia.⁴

Mais de metade dos países no mundo não contêm salvaguardas adequadas nos seus regimes da nacionalidade, sendo que o problema adquire contornos significativamente mais vastos se se considerarem os países que, tendo integrado as referidas salvaguardas em legislação interna, não as aplicam devidamente. No contexto Europeu todas estas questões assumem contornos particulares, porquanto a aquisição, ou perda, da nacionalidade de um Estado-membro da União Europeia se encontra inexoravelmente associada à aquisição, ou perda, do estatuto de cidadão

¹ O presente artigo corresponde, com algumas modificações, à intervenção realizada no âmbito da formação sobre *Direito dos Estrangeiros – Direito de Asilo, Proteção Subsidiária e Apatridia*, no CEJ, em 30 de janeiro de 2019.

* Consultora do ACNUR.

² Vide Artigo 1.º, N.º 1 da Convenção de 1961 e Artigo 6.º, N.º 2 da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade.

³ Vide Artigo 7.º, N.º 1 da Convenção de 1961 e Artigo 8.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade.

⁴ No entanto, segundo o Artigo 8.º, n.º 2, al. b) da Convenção de 1961 e o Artigo 7.º, N.º 1, al. b) da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, a privação da nacionalidade é admissível quando o indivíduo a tenha adquirido com base em conduta fraudulenta.

da União. Como ensina o caso do Tribunal de Justiça da União Europeia *Rottman*, de 2010, relativo à perda de nacionalidade com base em fraude e consequente apatridia, a privação da nacionalidade de um cidadão da União por parte do Estado-membro deve ser efetuada em pleno respeito pelo direito comunitário e obedecer ao princípio da proporcionalidade.⁵

Sendo o direito à nacionalidade um direito procedimentalmente dependente, não é incomum que o aparente cariz protetor de determinado regime da nacionalidade se desvaneça aquando da sua operacionalização. Este segundo momento tem sido, precisamente, uma causa expressiva de apatridia no mundo. Por um lado, o regime que regulamenta o acesso à nacionalidade pode impor procedimentos onerosos, em que a prova documental requerida seja de um limiar excessivamente elevado para aquele que é apátrida. Por outro lado, a própria prática administrativa pode ser arbitrária ou discriminatória. No caso *Yean e Bosico*, relativo a crianças nascidas na República Dominicana de origem Haitiana, decidido pelo Tribunal Interamericano de Direitos Humanos, o direito à nacionalidade foi interpretado no sentido de condicionar os termos em que opera o registo tardio de nascimentos e foi considerado violado em virtude da prática arbitrária (relativa à imposição de um ónus da prova excessivo) e discriminatória do Estado em relação àquelas crianças.⁶

Também em Portugal há muito para dizer em relação à apatridia e aos seus contornos em termos de dimensão, características, e implicações ao nível legal, institucional, e da prática administrativa. Todos estes elementos foram objeto de investigação pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) entre 2017 e 2018, na senda do que esta organização da ONU tem feito noutros países. A referida investigação resultou na publicação de um relatório, o *Mapeamento da Apatridia em Portugal*, que poderá ser encontrado neste e-book. Os leitores são convidados a consultar o documento, para uma visão detalhada acerca do fenómeno e para conhecimento das recomendações dirigidas pelo ACNUR ao Estado Português no sentido de combater mais eficazmente a apatridia e assegurar uma proteção efetiva da população apátrida no país.

⁵ Caso C-135/08 [2010] ECR I-01449.

⁶ Vide *Case of the Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*, Julgamento de 8 de Setembro de 2005, em particular os parágrafos 165 e 166.

Apresentação Power Point

A APATRIDIA em Portugal

Ana Sofia Barros

30 de Janeiro de 2019



O conceito de apatridia

Artigo 1.º, n.º 1 da Convenção de 1954: “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional.”



Quais são as principais causas da apatridia?

- Discriminação
 - Ex: racial, étnica, religiosa, género
- Lacunas ou conflitos entre leis da nacionalidade ou práticas administrativas
- Dissolução de Estados/transferência de território



Discriminação



- Mais de 75% das populações apátridas conhecidas globalmente pertencem a uma minoria
- Discriminação prescrita por lei; ou políticas e práticas discriminatórias
- Género: 25 países não permitem que a mãe transmita a sua nacionalidade aos filhos nos mesmos termos que o pai



Lacunas/conflitos na lei e prática administrativa

- Conflitos entre leis da nacionalidade e a ausência de salvaguardas contra a apatridia poderão deixar o indivíduo apátrida
 - E.g.: salvaguardas à nascença (nascimento no território s/ outra nacionalidade; expostos)
- Obstáculos administrativos ou burocráticos: custos proibitivos ou procedimentos onerosos



Dissolução de Estados/Transferência de Território

- Transferência de parte do território de um Estado para outro Estado
- Dissolução de um Estado e a formação de dois ou mais Estados
- Independência de um Estado em relação a uma potência colonial



novo regime jurídico da nacionalidade e/ou procedimentos administrativos poderão levar a situações de apatridia



Estatísticas globais

3.2M de pessoas apátridas conhecidas

10M de pessoas apátridas estimadas*

1.1 Bilião de pessoas estimadas a nível global sem identificação **

* Estimativa do ACNUR
** Estimativa do Banco Mundial



Indivíduos em risco de apatridia

Todos aqueles que têm dificuldade em fazer prova da existência de conexões relevantes com determinado Estado
→ ausência de certidão de nascimento ou de documentos de identificação

- Populações migrantes em que dificuldades de prova da identidade e nacionalidade afetam duas ou mais gerações
- Indivíduos residentes em zonas de fronteira
- Minorias étnicas que tenham elos de ligação a outros países
- Vítimas de tráfico de seres humanos



Consequências da apatridia

- Obstáculos significativos no acesso a direitos humanos elementares
 - Saúde; educação; mercado de trabalho
 - Ex: Abertura de conta no banco; obtenção de um passe; posse ou registo de propriedade
- Exclusão social
- Pode ser causa de conflitos e levar a deslocações forçadas



A identificação do apátrida

Conv. 1954 → obrigação implícita do Estado Parte de identificar pessoas apátridas na sua área de jurisdição de modo a salvaguardar o tratamento e proteção adequados

Conv. 1954 → estabelece a definição legal de 'apátrida' mas é omissa quanto ao modo de determinação do estatuto de apátrida



A identificação do apátrida: oportunidades

- Na chegada ao território
- Processos de asilo
- Registo civil
- Censos demográficos
- Inquéritos à população
- Processos de verificação da nacionalidade
- Procedimento para a Determinação da Apatridia

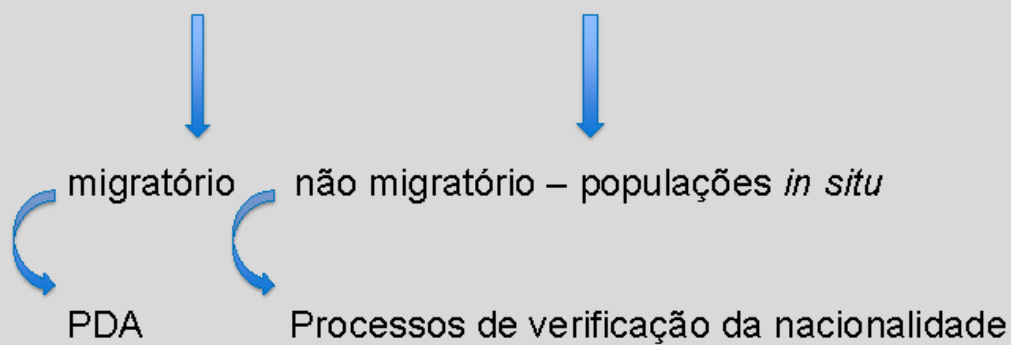


Apatridia enquanto elemento relevante em:

- Processos de aquisição da nacionalidade
- Procedimentos de asilo
- Procedimentos de imigração
- Processos de retorno
- Detenção



Apatridia – dois contextos



APATRIDIA EM PORTUGAL

Apátrida em Portugal: dimensão e contornos

- Informação modesta perante a inexistência de um PDA
- Para lá dos dados oficiais – contextos em que o indivíduo tenha de determinar a identidade/nacionalidade



Apátrida em Portugal: dimensão e contornos

Resultados censitários

Ano	População apátrida (auto-declarada)
2011	553
2001	1,075
1991	19,698
1981	1,175

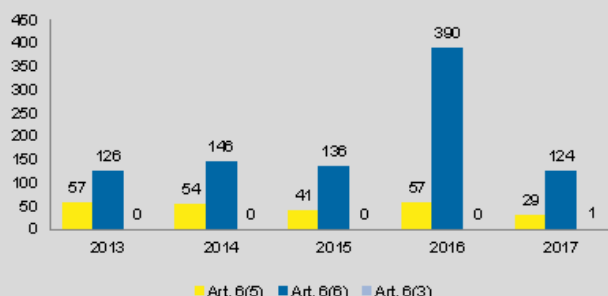


Apátrida em Portugal: dimensão e contornos

Aquisição originária de nacionalidade PT por pessoas sem nacionalidade

	2013	2014	2015	2016	2017
Art. 1.º, n.º 1, al. g)	1	3	4	4	4

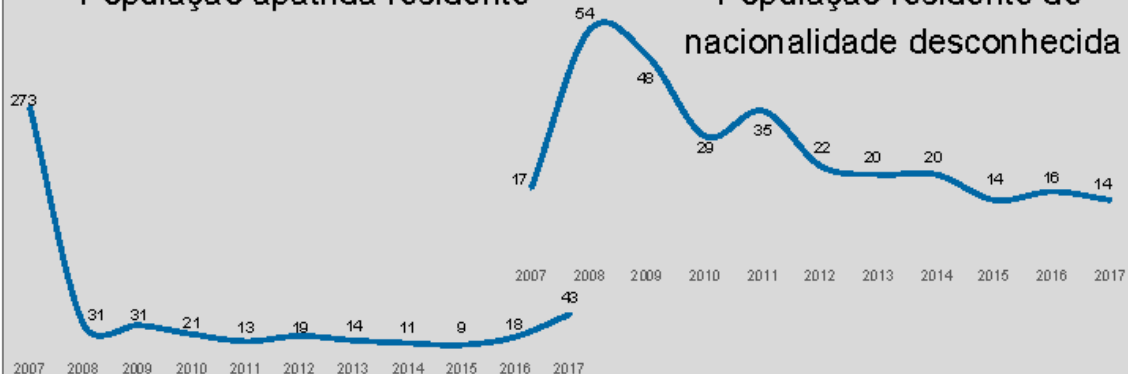
Aquisição de nacionalidade PT através da naturalização



Apátrida em Portugal: dimensão e contornos

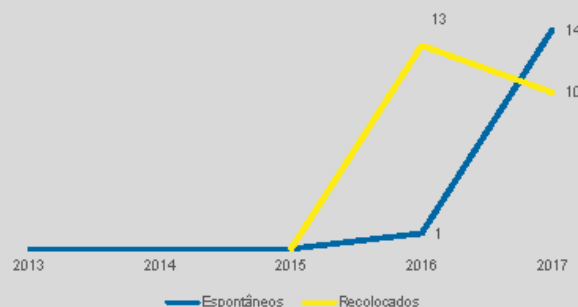
População apátrida residente

População residente de nacionalidade desconhecida



Apatridia em Portugal: dimensão e contornos

Requerentes de asilo apátridas espontâneos e recolocados



Casos de perda da nacionalidade PT

Descolonização: redefinição da nacionalidade de cidadãos PT, incluindo a perda do estatuto de cidadania

Decreto Lei N.º 308-A/75: regime restritivo; criação de categorias legais; inexistência de salvaguardas em relação à apatridia

- Milhares de indivíduos perderam a nacionalidade PT; alguns não adquiriram a nacionalidade dos Estados independentes devido a restrições na lei ou prática administrativa

Casos de perda da nacionalidade PT

Obstáculos em PT:

- Documentos perdidos/expirados sem possibilidade de renovação
- Inexistência de certidão de nascimento
 - registo tardio impossibilitado (na prática); não reconhecimento da nacionalidade estrangeira
 - dificuldades significativas em processos de naturalização (ex: Art. 6.º, n.º 4 LN raramente usado; Art. 26 RN excecional; questões de prova da apatridia)



Casos de perda da nacionalidade PT

Lei N.º 37/81

- Restritiva: residência habitual dos pais estrangeiros + declaração de vontade
- Incerteza relativamente à nacionalidade de Afro-descendentes nascidos e residentes em PT; exclusão social
- N.º elevado de casos de atribuição errónea e subsequente perda da nacionalidade PT – sem salvaguardar a apatridia



Casos de perda da nacionalidade PT

Lei N.º 37/81

- Casos resolvidos através da naturalização (exceto o indivíduo que tivesse cometido um crime)
- Novo Art. 12.º-B LN: consolidação da nacionalidade PT por titulares de boa-fé durante pelo menos 10 anos (ato/facto de que resulte atribuição/aquisição contestado)
- Art. 8.º, n.º 1 da Conv. 1961: privação de nacionalidade não pode resultar em apatridia
- ACNUR: privação deverá ser legítima e proporcional



Casos de potencial aquisição da nacionalidade PT

Filhos de mãe PT ou de pai PT nascidos no estrangeiro
(Art. 1.º, n.º 1, al. c))

→ Necessário:

inscrição do nascimento no registo civil português

OU

declaração de vontade



Casos de potencial aquisição/atribuição da nacionalidade PT

Indivíduos nascidos em PT, filhos de estrangeiros numa situação irregular

- problemas junto das autoridades dos países com conexões relevantes
- problemas em PT: prova documental exigida
 - Art. 6.º, n.º 2
 - Art. 6.º, n.º 5
 - Art. 1.º, n.º 1, al. g)



Prova da apatridia

Art. 36.º RN: “A apatridia prova-se ... por **documentos emanados das autoridades dos países com os quais o interessado tenha conexões relevantes**, designadamente dos países de origem e da última nacionalidade ou da nacionalidade dos progenitores”

- Art. 1.º, n.º 1, al. g)
- Art. 6.º, n.º 4 (v. Art. 21.º, n.º 2, al. b) RN)



Prova da apatridia: problemas

- ónus da prova (de facto negativo) recai exclusivamente sobre o interessado
- ónus da prova partilhado entre interessado e examinador
- falta de colaboração por parte das embaixadas/consulados
- juízo de razoabilidade: ausência de resposta e passagem do tempo permitem presumir a não titularidade de nacionalidade
- valoração de documentos previamente emitidos enquanto reflexo de titularidade de nacionalidade estrangeira
- necessário indagar quanto ao valor probatório do documento



Prova da apatridia: questões

Contexto do asilo:

- crianças nascidas em PT de requerentes de asilo / beneficiários de proteção internacional apátridas
- crianças nascidas em PT de requerentes de asilo / beneficiários de proteção internacional se aquisição da nacionalidade dos pais implicar registo junto das autoridades do(s) país(es) de origem



Casos problemáticos

Indivíduos indocumentados nascidos no estrangeiro;
ausência de referências no país de origem

- Autorização de residência com base no Art. 123º da Lei N.º 23/2007 - “razões humanitárias”
- MAS: decreto regulamentar exige passaporte/doc de viagem ou doc identidade; e decisão do SEF é discricionária



Identificação: procedimentos de asilo

- O estatuto de apátrida não tem reconhecimento independente
- Desafios no processo de registo do pedido de asilo/entrevista pessoal
 - Desconhecimento da nacionalidade/estatuto de apátrida; receio de revelar apatridia
 - Algumas situações poderão passar despercebidas (crianças sem direito à nacionalidade da mãe)
- Em princípio, o estatuto de nacionalidade/apatridia é associado ao requerente durante todo o processo



Identificação: pessoas detidas

- Pessoas apátridas com entrada/presença irregular em PT e indocumentadas correm o risco de serem detidas e sujeitas a afastamento coercivo/decisão judicial de expulsão
- UHSA: questão dos “irretornáveis”



	2016	2017
Número total de detidos	184	196
Pessoas “irretornáveis”	50	66



Identificação: contexto penal

- Identificação por polícia criminal/tribunal criminal
- Processo pode chegar ao fim sem que nacionalidade seja determinada (naturalidade é suficiente)
- Execução de pena: articulação com SEF para emissão/renovação de documentos



PROCEDIMENTO PARA A DETERMINAÇÃO DA APATRIDIA



Tendências Globais

Recentemente: 12 países implementaram PDAs ou processos de **naturalização facilitados** para apátridas. 3 países estão em progresso

- | | | |
|---------------------|------------------|---------------------|
| ➤ Bolívia (2016) | ➤ Estónia (2015) | ➤ Luxemburgo (2017) |
| ➤ Costa Rica (2016) | ➤ Grécia (2016) | ➤ Holanda (2016) |
| ➤ Brasil (2017) | ➤ Hungria (2015) | ➤ Ucrânia (2016) |
| ➤ Bulgária (2017) | ➤ Kosovo (2015) | ➤ Turquia (2016) |
| ➤ Equador (2018) | ➤ Itália (2016) | ➤ Montenegro (2018) |



Características

- Procedimento **centralizado**, **acessível** em diferentes pontos do país
- Custos reduzidos: sobretudo se associado a entidade com competências semelhantes
- Mecanismos de **referenciação** eficientes: CRC, SEF, ACM, MP
- Pedidos de reconhecimento do estatuto de refugiado e do estatuto de apátrida: avaliação de ambos; determinação de dois estatutos (pode ser concomitante)



Garantias Processuais

- **Acesso** sem limites temporais e independentemente de residência legal
- Aconselhamento e disseminação de informação em **várias línguas**
- Pedido pode ser feito **por escrito**; assistência deverá ser prestada se necessário; serviços de **interpretação/tradução**
- **Crianças**: um adulto poderá fazer o pedido em nome de crianças dependentes; garantias especiais para crianças desacompanhadas



Garantias Processuais

- **Direitos do requerente:**
 - . Acesso a proteção jurídica
 - . Decisão fundamentada, por escrito, num prazo razoável
 - . Recurso
 - . A não ser detido por motivos relacionados com a apatridia
 - . A não ser expulso durante o procedimento



Direitos do Apátrida

- **Direito a autorização de residência**
- Condição jurídica (estatuto pessoal; direito de propriedade; acesso a tribunais)
- Atividades lucrativas (emprego remunerado; profissões liberais)
- Bem-estar (alojamento; educação pública; segurança social)
- Medidas administrativas (liberdade de circulação)
- Documentos de identidade; documentos de viagem
- **Naturalização facilitada**



OBRIGADA!



Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/2adk5oudbm/ipod.m4v?locale=pt>

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

8. O PROCEDIMENTO DE ASILO E O DIREITO DO REQUERENTE (DE ASILO OU PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA) A SER OUIDO¹

A. Sofia Pinto Oliveira²

1. Apresentação do problema e indicação da sequência de abordagem
 2. Sobre o primeiro momento, na abertura da instrução
 3. Sobre o segundo momento, antes da prolação decisão administrativa
 - a. Audiência prévia à decisão de inadmissibilidade ou de manifesta falta de fundamento
 - b. Audiência prévia à decisão de inadmissibilidade ou de manifesta falta de fundamento nos procedimentos em postos de fronteira
 - c. Audiência prévia à decisão de transferência do requerente para outro Estado ao abrigo do Regulamento Dublin
 4. Sobre o terceiro momento, perante o Tribunal
 5. Conclusões
- Apresentação Power Point**
Vídeo da intervenção

1. Apresentação do problema e indicação da sequência de abordagem

O requerente de asilo tem direito a ser ouvido? Sim.

A resposta a esta questão é incontestada.

A Constituição impõe a participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam respeito – artigo 267.º, número 5 da Constituição da República Portuguesa. Os requerentes devem ser ouvidos e os elementos que resultem dessa audição devem influir na decisão. A participação procedimental deve ser conformadora do ato que vier a ser praticado.

O direito a ser ouvido, a participar no procedimento é também um princípio geral de Direito da União Europeia.

Se o direito a ser ouvido não está em causa, a questão que ainda hoje subsiste e que alimenta controvérsia é a de saber quando ou quantas vezes deve o requerente ser ouvido. Basta uma? Serão necessárias duas? Três? Mais?

Para abordar este tema, vamos analisar o direito de o requerente ser ouvido em três momentos diferentes: primeiro, após a apresentação do pedido, na fase inicial da instrução do procedimento; segundo, finda a instrução, quando já há uma proposta fundamentada de ato sobre a qual o requerente se pode pronunciar; terceiro, na fase de impugnação judicial da decisão administrativa.

¹ O texto que agora se publica reflete as ideias principais de uma comunicação que nos foi pedida sobre o tema e que apresentámos no Centro de Estudos Judiciários em 31 de janeiro de 2019. Fizemos algumas (poucas) alterações. Atualizámos o texto com uma muito breve incursão pela – hoje superabundante – jurisprudência dos tribunais administrativos portugueses sobre o procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de asilo, os chamados “casos Dublin”.

² Professora Auxiliar, com Agregação, na Escola de Direito da Universidade do Minho. Investigadora no JusGov.

2. Sobre o primeiro momento, na abertura da instrução

O procedimento de asilo³ inicia-se com a apresentação do pedido. Uma vez recebido o pedido, o SEF, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, autoridade administrativa a quem compete a instrução do mesmo, deve notificar o requerente para prestar declarações no prazo de dois a cinco dias, conforme impõe o artigo 16.º, número 3 da Lei 27/2008, de 30 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei 26/2014, de 5 de maio (todos os artigos que aqui citarmos referem-se a esta Lei, salvo se houver expressa indicação noutro sentido)⁴.

Este é o primeiro momento em que o requerente é ouvido no procedimento, momento que é designado nas diretivas e na prática corrente como “a entrevista” do requerente. É um momento crucial do procedimento⁵. O requerente tem a oportunidade de apresentar perante a autoridade administrativa os factos em que baseia a sua pretensão e persuadir sobre a sua efetiva carência de proteção internacional.

Só pode haver dispensa da entrevista em duas situações legalmente especificadas no artigo 16.º, número 5: caso a Administração possa, com base nos elementos de prova disponibilizados, decidir favoravelmente a concessão do estatuto de refugiado, ou caso o requerente seja inapto ou incapaz de prestar declarações “devido a circunstâncias duradouras, alheias à sua vontade”⁶. Tirando estas situações excecionais – que nunca vimos serem invocadas em nenhum caso concreto de que tenhamos conhecimento – e também o caso particular de pedidos subsequentes em que não são trazidos novos factos, informações ou elementos de prova (artigo 33.º)⁷, em todos os procedimentos de asilo, o direito do requerente a ser ouvido é cumprido.

No procedimento de asilo, a “participação instrutória dos interessados no procedimento”⁸ está assim garantida. Logo no momento da apresentação do pedido, nos termos do artigo 15.º, ou

³ Em sentido amplo, o procedimento de asilo abrange quer os casos em que está em causa o reconhecimento do estatuto de refugiado quer os casos em que está em causa a concessão de proteção subsidiária. Ambas se integram no procedimento que hoje está designado na lei como procedimento para obtenção de proteção internacional, mas que nós continuamos a preferir designar como procedimento de asilo. Como já tivemos ocasião de defender: “entendemos que entre [a] proteção [subsidiária] e o direito de asilo há mais do que uma simples afinidade. Existe uma verdadeira continuidade entre as duas figuras, estando as mesmas tratadas numa só lei, sendo o mesmo pedido que constitui as autoridades portuguesas na obrigação de verificar os pressupostos de ambas as formas de proteção, havendo um procedimento único para ambas e sendo o estatuto de proteção concedido também largamente coincidente.

Por isso, entendemos que deve olhar-se para a proteção subsidiária como integrando ainda o instituto do direito de asilo, compreendido *lato sensu* que não confinado nas fronteiras que historicamente a Constituição ou a Convenção de Genebra lhe definiram.” – no nosso “Direito de Asilo”, em Paulo Otero e Pedro Gonçalves (coord), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, volume VII, Coimbra, Almedina, 2017, p. 20-21.

⁴ Este prazo pode ser dilatado em procedimento em que o requerente careça de garantias processuais especiais, nos termos previstos no artigo 17.º-A da lei do asilo.

⁵ Ver, com maiores desenvolvimentos, A. Sofia Pinto Oliveira e Anabela Russo, “Artigo 16.º”, em *Lei do Asilo Anotada e Comentada*, Lisboa, Petrony, 2018, p. 107-119. Aí se faz uma análise crítica da transposição feita pela lei portuguesa dos artigos 14.º a 17.º da Diretiva 2013/32/EU.

⁶ Estas exceções correspondem ao que se encontra previsto também no artigo 14.º, número 2 da Diretiva 2013/32/UE.

⁷ Nestes casos, não está prevista a entrevista no procedimento iniciado por pedido subsequente, porque o requerente já prestou declarações no âmbito do primeiro pedido. Não havendo factos novos, essa circunstância justifica a dispensa da entrevista.

⁸ Expressão de Pedro Machete, em “A correlação entre a relação jurídica procedimental e a relação substantiva – Uma primeira leitura das normas do novo Código do Procedimento Administrativo sobre a participação dos

no momento da entrevista, o requerente intervém na identificação dos factos relevantes para o procedimento, podendo ter um papel decisivo para a sua verificação.

A entrevista desenrola-se entre a autoridade administrativa e o requerente, sendo frequentemente necessária a presença de intérprete, que deverá ser qualificado para a função, para garantir uma adequada mediação linguística, e podendo o requerente estar acompanhado de representante legal. No caso de os requerentes serem crianças, está também prevista a presença de representante, sendo muito importante que seja assegurada formação específica para conduzir tais entrevistas no respeito pelo superior interesse da criança (artigo 79.º).

Nesta entrevista a questão fundamental a colocar ao requerente é a de saber por que motivo(s) saiu do seu país de origem para assim indagar as razões que levaram o requerente a pedir proteção internacional. Idealmente, a autoridade administrativa deveria estar bem preparada para a entrevista, detendo informação básica sobre o país de origem, de modo a poder reagir a eventuais contradições entre as declarações do requerente e as informações disponíveis e a poder introduzir já nesta primeira entrevista temas que, não sendo centrais, podem ser determinantes do procedimento – como sejam questões relacionadas com o procedimento especial de determinação pela análise do pedido de proteção internacional, nos casos em que seja possível antecipar a probabilidade de o pedido dever prosseguir noutro Estado, ou outras. O prazo curto legalmente previsto para a preparação da entrevista nem sempre permite que esta preparação suceda.

A entrevista é de tal modo importante que pode condensar em si toda a instrução do procedimento – em especial, atendendo ao artigo 18.º, número 4.º.

Bastará a realização de uma entrevista para que o direito de participação instrutória do requerente se encontre plenamente satisfeito? E o que sucede se, após a entrevista, a autoridade administrativa detetar contradições em que o que foi declarado pelo requerente e a informação obtida sobre o país de origem – situação que é, aliás, muito frequente? Ou como ocorreu no caso – menos vulgar – que deu origem ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 24 de fevereiro de 2011, no processo 07157/11, em que, depois de ter sido feita a entrevista à requerente, esta “foi visitada nas instalações do posto de fronteira do aeroporto de Lisboa, por um cidadão nacional. Posteriormente este cidadão declarou que a sua esposa era prima da requerente de asilo e que se encontrava ali a pedido da sogra. (...) Desconhece eventuais problemas que a requerente tenha no país, além das dificuldades económicas que a família enfrentava. Ora este relato é contraditório com o da requerente, em vários pontos (...).”. Como proceder nestes casos? A nosso ver, a entidade administrativa tem duas possibilidades: ou decide ouvir, mais uma vez, o autor do pedido sobre tais elementos novos¹⁰ ou, na

interessados no procedimento do ato administrativo”, em *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, volume II, 3.ª edição, Lisboa, AAFDL, 2016, p.153.

⁹ Ver a anotação de Gábor Guylai, “Artigo 18.º”, em A. Sofia Pinto Oliveira e Anabela Russo, *Lei do Asilo Anotada e Comentada*, Lisboa, Petrony, 2018, p.133-147.

¹⁰ No Acórdão citado, foi esta a solução imposta: detetado um défice de instrução procedimental, determinou o Tribunal que se procedesse “a nova audição da Recorrente confrontando-a com as declarações daquele (...) e acareação entre ambos, se necessário.”

impossibilidade de o fazer, não os usa como fundamento de decisão¹¹. A participação instrutória do requerente – que está numa posição privilegiada para poder esclarecer “aparentes contradições”¹² – não pode ser dispensada, nem se pode considerar plenamente satisfeita pelo facto de já ter havido uma entrevista. Esta participação pode não ocorrer numa audiência autónoma, mas pode ter lugar, por exemplo, no momento da audiência dos interessados, de que nos ocuparemos no ponto seguinte.

3. Sobre o segundo momento, antes da prolação decisão administrativa

No primeiro Código Português do Procedimento Administrativo, o Código de 1991, a “audiência dos interessados” estava prevista num momento concreto: “[c]oncluída a instrução, e (...) antes de ser tomada a decisão final”. Ou seja, entendia-se que o momento oportuno para ouvir os interessados era posterior ao labor de instrução do procedimento, quando se tivessem apurado os factos relevantes para a decisão e já fosse possível, com base nos factos e nas normas pertinentes aplicáveis, antever o sentido da decisão. O mesmo Código previa situações excepcionais de inexistência de audiência (urgência extrema ou impraticabilidade) e situações de dispensa de audiência (casos em que os interessados já se tivessem pronunciado sobre as questões relevantes e sobre as provas produzidas ou casos em que se prefigurasse uma decisão favorável aos interessados).

No atual Código do Procedimento Administrativo, aquela “localização temporal” da audiência aparece de modo menos claro: desaparece a referência à necessidade de considerar finda a instrução e refere-se apenas a necessidade de a audiência ocorrer antes de ser tomada a decisão final, mas mantém-se o dever de a Administração informar os interessados sobre o sentido provável da decisão¹³. A audiência continua a poder ser dispensada em situações excepcionais, mas desapareceu a distinção entre “inexistência” e “dispensa” de audiência.

Na configuração do procedimento especial de asilo na lei atualmente aplicável, a previsão de uma fase específica de audiência dos interessados em que os requerentes são chamados a pronunciar-se sobre o sentido provável da decisão administrativa não está prevista para todos os procedimentos.

A audiência do requerente sobre uma proposta de decisão é imposta expressamente em duas situações. Primeiro, para os pedidos que, sendo admitidos, passam à segunda fase do procedimento, em que se completa a instrução e se formula uma decisão de reconhecimento do estatuto de refugiado, de concessão de proteção subsidiária ou de recusa de proteção – que deve ser comunicada ao requerente para que este se pronuncie num prazo de 10 dias, conforme

¹¹ É neste sentido também que recomenda o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo no documento *EASO Practical Guide: Evidence Assessment*, março de 2015, p. 11.

¹² Por muito forte que seja essa aparência, vejam-se, nesse sentido, o exemplo dado por Gábor Guylai, “Artigo 18.º”, em A. Sofia Pinto Oliveira e Anabela Russo, *Lei do Asilo Anotada e Comentada*, Lisboa, Petrony, 2018, p.145.

¹³ Sobre esta alteração e o seu significado veja-se a nota de rodapé número 36, bem como as referências doutrinárias e jurisprudenciais nela constantes, no artigo de Pedro Machete, “A correlação entre a relação jurídica procedimental e a relação substantiva – Uma primeira leitura das normas do novo Código do Procedimento Administrativo sobre a participação dos interessados no procedimento do ato administrativo”, em *Comentários ao novo Código do Procedimento Administrativo*, volume II, 3.ª edição, Lisboa, AAFDL, 2016, p. 156-157.

previsto no artigo 29.º, número 2. Segundo, está prevista nos procedimentos em que se pretenda retirar o benefício da proteção internacional, os casos de perda do direito de proteção internacional – veja-se o artigo 41.º, número 6.

Fora destes casos, a lei não impõe de modo explícito uma fase processual em que se realize o direito de o requerente se pronunciar sobre uma proposta de decisão elaborada pela entidade administrativa competente.

No que se refere às decisões que considerem os pedidos liminarmente infundados (artigo 19.º) e inadmissíveis (artigo 19.º-A), não há nenhuma norma que preveja expressamente um trâmite semelhante.

Nos procedimentos especiais aplicados aos pedidos apresentados nos postos de fronteira, o artigo 24.º, número 2, prevê que as declarações prestadas pelo requerente “valem, para todos os efeitos, como audiência prévia do interessado”.

Nos procedimentos especiais aplicados aos pedidos apresentados na sequência de uma decisão de afastamento do território nacional, prevê-se no artigo 33.º-A, número 4 idêntica solução: “[a]ntes de proferida qualquer decisão sobre o pedido, é garantido ao requerente o direito de prestar declarações (...), o que vale para todos os efeitos como audiência prévia do interessado”.

Nos procedimentos especiais aplicados a pedidos subsequentes apresentados pelo mesmo requerente, não se prevê o direito de audição do requerido. Ou há motivos para admitir o pedido e este prossegue, vindo o requerente a pronunciar-se no quadro do artigo 29.º, número 2, ou não há elementos novos a acrescentar ao procedimento anterior (no âmbito do qual o mesmo requerente foi ouvido) e o pedido é rejeitado.

Nos procedimentos especiais de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional, conhecidos como “procedimentos Dublin”, uma vez que neles está em causa a aplicação dos critérios que forem inicialmente definidos na Convenção de Dublin sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias, de 1990¹⁴, nada está previsto sobre a audiência prévia. O Regulamento 604/2013/UE é omissivo quanto a uma tal exigência.

Estes casos exigem, pois, uma atenção mais próxima.

a. Audiência prévia à decisão de inadmissibilidade ou de manifesta falta de fundamento

Nos casos em que o pedido de asilo deva ser rejeitado, sem sequer entrar na apreciação de fundo dos seus fundamentos, por dever ser considerado infundado ou inadmissível, a decisão

¹⁴ Sobre esta Convenção e a sua posterior inserção no Sistema Europeu Comum de Asilo através de Regulamento, veja-se o nosso “Direito de Asilo”, em Paulo Otero e Pedro Gonçalves (coord), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, volume VII, Coimbra, Almedina, 2017, p. 101-109.

de rejeição há-de basear-se numa das alíneas do artigo 19.º ou do artigo 19.º-A. De acordo com o artigo 20.º, a decisão deve ser proferida pelo Diretor Nacional do SEF no prazo de 30 dias a contar da data de apresentação do pedido de proteção internacional. Não se prevê no mesmo preceito, a prévia pronúncia do requerente sobre uma proposta de decisão de recusa de proteção.

Na Diretiva 2013/32/UE também não se exige a prévia audição dos interessados sobre o sentido provável da decisão.

Nenhum destes argumentos é, no entanto, em si mesmo, suficiente para afastar o direito de audiência dos interessados por este se impor por força de princípios superiores da ordem jurídica: princípios constitucionais fundamentais, que impõem que, num Estado de Direito democrático, haja participação dos particulares no processo de decisão administrativa.

O direito de ser ouvido é também um princípio geral de Direito da União. Discute-se se um tal direito na relação entre os particulares e as autoridades administrativas nacionais se encontra vertido no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹⁵. A jurisprudência do Tribunal de Justiça não é, a este propósito, linear, mas o entendimento maioritário é no sentido de que, conforme o enunciado literal do artigo 41.º, este só se aplica nas relações entre os particulares e os órgãos da União¹⁶. Desta interpretação não se retira, no entanto, que o direito a ser ouvido não tenha relevância no Direito da União Europeia. Pelo contrário, o direito de ser ouvido é assumido por vasta jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia como um princípio geral de Direito da União, pelo que se impõe realizar tal audição sempre os Estados-membros aplicam Direito da União¹⁷.

Ou seja, por uma via ou por outra, o direito de audiência dos interessados impõe-se e só excecionalmente pode ser afastado – nomeadamente, quando há uma extrema urgência. Ora, embora todos os processos de concessão ou de perda de asilo sejam de caráter urgente, como estatui o artigo 84.º, essa urgência nem sempre é extrema, de modo a afastar em absoluto a possibilidade de audiência dos interessados. Procedimentos para os quais a lei prevê 30 dias para decisão podem acomodar a audiência dos interessados. Perante esse problema e face a este quadro legal, o Supremo Tribunal Administrativo interpretou a lei do asilo, de modo a conseguir tal acomodação sem dilação do tempo necessário para a decisão.

¹⁵ Nesse sentido, o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 22.11.2011, no processo C-277/11, no caso *M. M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*

¹⁶ Sobre o assunto veja-se Paul Craig, “Commentary of the Article 41 of the EU Charter”, em Steve Peers e outros (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Oxford, Hart, 2014, p. 1070. Entre nós, desenvolve a matéria Sophie Perez Fernandes, “Good administration ‘around the track’ of the Portuguese and the EU constitutional discourses – ‘Winds, to entertain our minds’...”, em UNIO – EU Law Journal, 2017, p. 98-107 e, numa referência mais breve, “Administração Pública”, em *Direito da União Europeia – Elementos de Direito e Políticas da União*, Coimbra, Almedina, 2016, 147-149. Sobre o mesmo assunto, também o nosso *A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Lisboa, Petrony, 2018, p. 79-81.

¹⁷ Como se pode ler, por exemplo, no Acórdão *Boudjilda*, que perfilha um entendimento restritivo quanto ao âmbito de aplicação do direito à boa administração previsto na Carta: “resulta claramente da redação do artigo 41.º da Carta que este não se dirige aos Estados-Membros, mas unicamente às instituições, órgãos e organismos da União (...). Em contrapartida, esse direito é parte integrante do respeito dos direitos de defesa, princípio geral do direito da União.” – Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 11 de dezembro de 2014, caso *Boudjilda*, processo C-249/13.

No Acórdão de 18 de maio de 2017, no processo 306/17, entendeu que a sede do direito de audiência dos interessados quando está em causa uma decisão de inadmissibilidade é o artigo 17.º da lei do asilo¹⁸. Neste preceito, que tem como epígrafe “Relatório”, prevê-se que o SEF elabore um relatório escrito do qual devem constar “as informações essenciais relativas ao pedido” e que o notifique ao requerente, dando-lhe cinco dias para se pronunciar. Daqui retirou o Supremo Tribunal Administrativo que “o requerente do pedido de protecção internacional tem direito a ser ouvido sobre as informações essenciais ao seu pedido (que no caso concreto não podiam deixar de ser a inadmissibilidade do pedido e o subsequente procedimento especial que teve lugar), constantes de um relatório escrito que as indique, assim se assegurando a audiência do interessado.”. Esta interpretação vem sendo seguida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo desde então (com controvérsia relativamente aos procedimentos “Dublin”, que, por isso mesmo, trataremos separadamente *infra*).

b. Audiência prévia à decisão de inadmissibilidade ou de manifesta falta de fundamento nos procedimentos em postos de fronteira

O caso dos pedidos apresentados nos postos de fronteira, conhecidos como os “procedimentos de aeroporto” são casos de extrema urgência, em que a decisão quanto à admissibilidade dos pedidos tem de ser proferida no prazo de sete dias. Esta urgência decorre da circunstância de o requerente se encontrar detido na zona de trânsito ou zona internacional do aeroporto.

Nestes procedimentos, aplica-se o já referido artigo 24.º – a entrevista vale, “para todos os efeitos, como audiência prévia do interessado” – e não há, lugar (*rectius*, tempo) para a aplicação do artigo 17.º, mas continua a existir audiência do requerente¹⁹ – simplesmente esta é antecipada para o momento da entrevista – no decurso da qual se redige um “auto de declarações” que é lido ao requerente após a entrevista, com o auxílio do intérprete, sendo que o requerente pode, nesse momento, e antes de assinar o auto, clarificar alguns aspetos ou acrescentar alguma informação.

Devendo a entrevista valer como audiência prévia do requerente, esta circunstância coloca um ónus acrescido sobre a autoridade administrativa. Só pode emitir-se decisão de inadmissibilidade nestes procedimentos se todos os factos relevantes para a fundamentação da decisão forem apresentados ao requerente durante a entrevista, tendo este tido a oportunidade de sobre estes se pronunciar. Como já escrevemos, o artigo 24.º, número 3, cria “um encargo para a Administração: o requerente tem de ser confrontado na entrevista com as dúvidas que a Administração tenha quanto à viabilidade do seu pedido, com as contradições internas que a Administração detete nas declarações prestadas e também com as contradições externas, as incongruências entre a informação do país de origem e as declarações do requerente. Ao requerente tem de ser dada oportunidade de se pronunciar sobre tais aspetos.”²⁰

¹⁸ Sobre o mesmo leia-se o nosso “Artigo 17.º”, em A. Sofia Pinto Oliveira e Anabela Russo, *Lei do Asilo Anotada e Comentada*, Lisboa, Petrony, 2018, p. 119-124.

¹⁹ Este seria um caso que, face ao Código do Procedimento Administrativo anterior designaríamos como caso de dispensa e não de inexistência de audiência dos interessados.

²⁰ “Artigo 24.º”, em A. Sofia Pinto Oliveira e Anabela Russo, *Lei do Asilo Anotada e Comentada*, Lisboa, Petrony, 2018, p. 207-208.

Se não for possível ouvir o requerente sobre elementos relevantes, estes não podem ser usados como fundamento da decisão de inadmissibilidade, há que admitir o pedido e deixar para a fase seguinte o esclarecimento de tais elementos e a apreciação do mérito do pedido.

Esta solução legal de concentrar num único momento a participação do requerente nos procedimentos nos postos de fronteira – que nos parece defensável face à exigência qualificada de celeridade – impõe que, nestes procedimentos, a entrevista não seja apenas uma primeira audição do requerente, como sucederá na generalidade dos procedimentos, mas se apresente como uma oportunidade única de ouvir o requerente sobre todos os factos relevantes para a decisão do pedido. Assim, é necessário que o requerente seja efetivamente ouvido sobre todos os elementos relevantes para a decisão. Em caso algum pode o requerente ser confrontado na decisão com factos novos sobre os quais não se pronunciou ou com contradições detetadas pela autoridade administrativa (sejam contradições internas nas suas declarações ou contradições entre as suas declarações e a informação obtida sobre o país de origem, por exemplo), não lhe tendo sido dada a oportunidade de as esclarecer.

c. Audiência prévia à decisão de transferência do requerente para outro Estado ao abrigo do Regulamento Dublin

A determinação do Estado responsável pela análise do pedido é uma exigência que se impõe nos procedimentos de asilo dos Estados que se encontram vinculados ao Regulamento 604/2013/UE, conhecido por Regulamento Dublin III. Desde a decisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, no caso *M.S.S. contra a Bélgica e a Grécia*²¹, seguida pelo Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, no caso *N.S.*²², iniciou-se uma torrente de casos nos tribunais europeus de impugnação das decisões de transferência dos requerentes. Portugal foi – um pouco tardiamente – também afetado por essa torrente²³.

O procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido está regulado no Regulamento da União suprarreferido. Nesse sentido, a lei prevê que seja organizado um procedimento especial (artigo 36.º), suspendendo-se o prazo para a decisão no procedimento principal (artigo 39.º).

Ao mesmo tempo, no desenho do procedimento principal, a lei lista os motivos para rejeitar um pedido por inadmissibilidade e, entre os mesmos, consta a aplicação do Regulamento Dublin (veja-se o artigo 19.º-A, número 1, e atente-se no que se encontra também previsto no artigo 33.º da Diretiva 2013/32/UE).

²¹ Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 21 de janeiro de 2011, no caso *M.S.S. contra a Bélgica e a Grécia*, queixa no. 30696/09.

²² Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 21 de dezembro de 2011, no caso *N.S. e outro*, processos C-411/10 e C-493/10.

²³ Ver o nosso “Direito de Asilo”, em Paulo Otero e Pedro Gonçalves (coord), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, volume VII, Coimbra, Almedina, 2017, p. 105-109. Mais recentemente, leia-se Ana Rita Gil, “Regulamento Dublin e o risco de sujeição a tratamentos desumanos e degradantes no Estado-membro responsável”, em *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 139, janeiro-fevereiro de 2020, p. 24-49.

Desde o já referido Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 18 de maio de 2017, no processo 306/17, a resposta vinha sendo dada nestes procedimentos especiais por aplicação do artigo 17.º da lei de asilo, conforme referimos *supra*. Aliás, o caso que deu origem ao Acórdão era um “caso Dublin”.

Em 2019, o mesmo órgão jurisdicional seguiu uma fundamentação diferente, entendendo que “no âmbito do procedimento especial de determinação do Estado responsável pela análise do pedido de proteção internacional não resulta uma expressa ou uma concreta previsão de um direito de defesa/audiência conferido ao requerente, ao invés do que decorre do regime procedimental comum previsto, nomeadamente, nos arts. 16.º, 17.º e 17.º-A da Lei n.º 27/2008”²⁴. Ainda assim, o direito de audiência prévia deve ser respeitado “no plano interno, nos arts. 121.º e segs., do CPA, enquanto princípio estruturante de cada procedimento administrativo, assume-se como uma dimensão qualificada do princípio da participação a que se alude no art. 12.º do mesmo código, e surge na sequência e em cumprimento da diretriz constitucional inserta no art. 267.º, n.ºs 1 e 5, da CRP, constituindo uma manifestação do princípio do contraditório/defesa através da possibilidade não só do confronto dos critérios da Administração com os dos administrados de modo a poderem ser obtidas plataformas de entendimento, mas, também, da possibilidade de estes apontarem razões e fundamentos, quer de facto quer de direito, que invalidem o caminho que a Administração intenta percorrer e levem a que outro seja o sentido da decisão, na certeza de que o seu afastamento, ou a sua dispensa, exigem que a concreta situação tenha ou encontre enquadramento na previsão do art. 124.º do CPA.”²⁵. No plano do Direito da União Europeia, “o princípio do respeito dos direitos de defesa constitui um seu princípio geral e fundamental (...) e que é aplicável sempre que a Administração se proponha adotar, relativamente a uma pessoa, um ato lesivo dos seus interesses.”²⁶. Também relevam da fundamentação do Acórdão diversos considerandos do Regulamento 604/2013/UE (considerandos 17.º, 18.º, 19.º e 25.º), em que se salienta a importância de o requerente ter a oportunidade de dar a conhecer aspetos da sua situação pessoal e familiar que podem ser muito relevantes para a apreciação do pedido.

Esta linha argumentativa mereceu, neste Acórdão 2019, um voto de vencido, suportado na defesa de que se devia manter também para os procedimentos de Dublin – que afinal conduzem a uma decisão de inadmissibilidade – o artigo 17.º como sede do direito de audiência prévia. Esse deveria ser “o ‘situs’ adequado para o exercício de tal direito”.

Para além das diferenças na fundamentação dos dois Acórdãos, as duas vias interpretativas conduzem a soluções práticas diferenciadas. De acordo com a solução preconizada pelo Acórdão de 2018, além da entrevista prevista pelo artigo 5.º do Regulamento 604/2013/UE, tem de existir um trâmite autónomo de audiência dos interessados prévio à transferência para outro Estado, que incidirá sobre essa mesma decisão e os seus fundamentos, dispondo o requerente de cinco dias para se pronunciar (imposto pelo artigo 17.º). Por aplicação da solução ensaiada no Acórdão de 2019, não há lugar à aplicação do artigo 17.º, podendo, na entrevista exigida pelo artigo 5.º

²⁴ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 30 de maio de 2019, no processo 0970/18.2BELSB, § 26.

²⁵ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 30 de maio de 2019, no processo 0970/18.2BELSB, § 30.

²⁶ Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 30 de maio de 2019, no processo 0970/18.2BELSB, § 31.

do Regulamento Dublin, o requerente ser ouvido quanto à eventualidade de uma transferência²⁷.

Esta solução tende a aproximar a “entrevista” prevista pelo artigo 5.º do Regulamento Dublin de uma audiência oral dos interessados – em que o requerente se vai pronunciar já sobre o sentido provável da decisão e os seus fundamentos –, do que do ato de prestar declarações previsto no artigo 16.º da lei do asilo²⁸. Se assim se entender, a opção por uma audiência oral, da qual se lavra um auto, assinado também pelo requerente e podendo este até juntar, se assim o entender, uma pronúncia escrita ou exigir que fiquem consignados nos autos os seus argumentos, parece-nos defensável.

Não se pode, no entanto, sem mais, aplicar o desenho legal dos procedimentos nos postos de fronteira aos “procedimentos Dublin”, entendendo que a entrevista – uma qualquer entrevista – pode dispensar o direito de o requerente ser ouvido sobre a concreta decisão de transferência para um certo e determinado Estado. As exigências de celeridade – que justificam alguma compressão de garantias nos “procedimentos de aeroporto” – são muito mais intensas nos casos dos pedidos apresentados nos postos de fronteira do que na generalidade dos “procedimentos Dublin”, não se devendo, por isso, equiparar as soluções legais.

4. Sobre o terceiro momento, perante o Tribunal

Nos termos do artigo 46.º, número 3 da Diretiva 2013/32/UE, “[p]ara dar cumprimento ao n.º 1, os Estados-Membros asseguram que um recurso efetivo inclua a análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito, incluindo, se aplicável, uma apreciação das necessidades de proteção internacional na aceção da Diretiva 2011/95/UE, pelo menos no recurso perante um órgão jurisdicional de primeira instância.”.

Esta norma, lida à luz do direito à tutela jurisdicional efetiva previsto na Constituição Portuguesa (artigos 20.º e 268.º) e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 41.º) – que na transposição para a lei portuguesa não encontrou nenhum reflexo específico²⁹ –, tem suscitado várias dúvidas que têm servido de fundamento a pedidos de reenvio prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia.

Diretamente relacionado com o problema do direito a ser ouvido – no caso, pelo Tribunal – foi formulado um pedido de reenvio prejudicial por um tribunal italiano nos seguintes termos: “«Deve a Diretiva [2013]/32/UE (designadamente os seus artigos 12.º, 14.º, 31.º e 46.º) ser

²⁷ Veja-se, nesse sentido, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 21 de maio de 2020, no processo 0645/19.5BELSB.

²⁸ Veja-se a posição defendida sobre estes procedimentos por Catarina Jarmela em “Audiência prévia nos procedimentos de protecção internacional”, em *Revista do CEJ*, 1.º Semestre de 2019, número 1, que nos parece ser, no essencial, semelhante à nossa, embora não se designe a “entrevista” dos procedimentos Dublin como “audiência oral”. As exigências concretas que se colocam à “entrevista” justifica, a nosso ver, a designação. Veja-se o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 14 de maio de 2020, no processo 2199/19.3BELSB, em que, a propósito de um caso concreto, se confrontam entendimentos diversos do coletivo de Desembargadores.

²⁹ Sobre esta leia-se Anabela Russo, “Artigo 22.º”, em A. Sofia Pinto Oliveira e Anabela Russo, *Lei do Asilo Anotada e Comentada*, Lisboa, Petrony, 2018, p. 176-200.

interpretada no sentido de que admite um processo como o italiano (previsto no artigo 19.º, n.º 9, do Decreto Legislativo n.º 150/2011), no qual a autoridade judicial que conhece do recurso interposto pelo requerente de asilo — cujo pedido, após um exame completo que incluiu uma audição, tenha sido indeferido pela autoridade administrativa competente para a apreciação dos pedidos de asilo — tem a faculdade de negar de imediato provimento ao recurso, sem ter de proceder a uma nova audição do requerente, se o recurso for manifestamente desprovido de fundamento e, conseqüentemente, o indeferimento da autoridade administrativa não puder ser revogado?».

O Tribunal de Justiça, no Acórdão que veio a proferir, não considerou obrigatória a audição do requerente na qualidade de autor do pedido de impugnação judicial da decisão administrativa, mesmo porque, como salienta o Tribunal, nada se exige nesse sentido na Diretiva.

No entanto, na fundamentação do Acórdão, sugere-se que a audição do autor pelo Tribunal de primeira instância deverá ser a regra, face ao que impõe o artigo 46.º, número 3 da Diretiva Procedimentos. Assim, pode ler-se no Acórdão: “a necessidade de que a autoridade judicial chamada a conhecer do recurso previsto no artigo 46.º da Diretiva 2013/32 proceda à audição do requerente deve ser apreciada à luz da sua obrigação de efetuar a análise exaustiva e *ex nunc* da matéria de facto e de direito a que se refere o artigo 46.º, n.º 3, desta diretiva, tendo em vista a proteção jurisdicional efetiva dos direitos e interesses do requerente. Unicamente no caso de considerar que pode efetuar essa análise exclusivamente com base nos elementos do processo, incluindo, se necessário, o relatório ou a transcrição da entrevista pessoal com o requerente no procedimento em primeira instância, é que o referido órgão jurisdicional pode decidir não efetuar uma audição do requerente no âmbito do recurso que deve dirimir”³⁰.

Sendo em Portugal os processos de impugnação de decisões em matéria de asilo decididos em primeira instância, em regra (tanto quanto sabemos) sem audição do autor, importa ter bem presente que essa solução é defensável, mas pode impor-se, na situação concreta, uma solução diferente: “se o órgão jurisdicional que conhece do recurso considerar necessária uma audição do requerente para poder efetuar a análise exaustiva e *ex nunc* exigida, essa audição, ordenada pelo referido órgão jurisdicional, constitui uma formalidade a que este não pode renunciar pelas razões de celeridade referidas no considerando 20 da Diretiva 2013/32.”³¹.

A mesma interpretação é retomada no Acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de julho de 2018, no caso *Alheto*, processo C-585/16, em que o Tribunal afirma: “a exigência de uma análise exaustiva e *ex nunc* implica que o órgão jurisdicional que conhece do recurso proceda à audição do requerente, a menos que considere poder efetuar a análise exclusivamente com base nos dados do processo, incluindo, se necessário, o relatório ou a transcrição da entrevista pessoal perante o referido órgão de decisão (v., neste sentido, Acórdão de 26 de julho de 2017, *Sacko*, C-348/16, EU:C:2017:591, n.ºs 31 e 44). Em caso de elementos novos surgidos após a adoção da decisão objeto de recurso, o órgão jurisdicional está obrigado, como decorre do artigo 47.º da

³⁰ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 26 de julho de 2017, no caso *Sacko*, processo número C-348/16, § 44.

³¹ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 26 de julho de 2017, no caso *Sacko*, processo número C-348/16, § 45.

Carta, a dar ao requerente a possibilidade de se exprimir, quando estes elementos o possam afetar desfavoravelmente.”³².

Desta jurisprudência resulta que o respeito pelo direito a ser ouvido nos procedimentos de asilo deve ser apreciado num *continuum*, ao longo de todo o tempo necessário para a apreciação do pedido, tendo em conta o momento em que os diversos elementos probatórios são trazidos ao processo, para que se possa garantir o essencial quer na fase administrativa, quer na fase judicial. E o essencial é que o requerente tenha “a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista no decurso do procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses” e que seja prestada “toda a atenção necessária às observações assim submetidas pelo interessado, examinando, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso concreto (...)”³³.

5. Conclusões

O direito de o requerente de asilo a ser ouvido é, como dissemos no início, incontestado. Mais do que isso: este direito não pode deixar de conhecer uma coloração particularmente intensa num procedimento em que estão em causa valores pessoais básicos, como a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas que requerem proteção internacional e também atendendo a que a instrução incide sobre factos ocorridos num Estado estrangeiro, num contexto que é, na generalidade dos casos, desconhecido para a autoridade administrativa ou judicial que sobre o mesmo vai decidir.

Como Yves Bolt afirmou, “*neste tipo de procedimento caracterizado por uma situação humana e material difícil e onde está evidentemente em causa a preservação dos direitos essenciais do interessado, o respeito dessa garantia processual é de importância fundamental. Não só o interessado ocupa um lugar eminentemente central porque dá início ao procedimento e é o único a poder expor, de forma concreta, a sua história pessoal, bem como o contexto em que a mesma se desenrolou, mas também a decisão proferida irá revestir uma importância vital para este*”³⁴.

Assim, ao requerente deverá ser dada oportunidade para ser ouvido tantas vezes quantas as necessárias para que todos os aspetos pertinentes para a fundamentação da decisão fiquem esclarecidos por quem tenha o dever de decidir o pedido – seja a Administração, sejam os Tribunais. Respondendo à questão inicial, o requerente deve, em regra, ser ouvido várias vezes ao longo do procedimento, antes de quaisquer decisões lesivas dos seus interesses serem tomadas – podendo, em casos excecionais, ser ouvido apenas uma vez.

³² Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 25 de julho de 2018, no caso *Alheto*, processo C-585/16, § 114.

³³ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 11 de dezembro de 2014, caso *Boudjilda*, § § 37 e 38, processo C-249/13, em que se elaborou sobre o teor do direito a ser ouvido. Não sendo um caso de asilo, mas um caso de expulsão por aplicação da Diretiva 2008/115/CE, as considerações valem, a nosso ver, plenamente para o contexto dos procedimentos de asilo.

³⁴ Conclusões do Advogado-Geral Yves Bot, no processo C-277/11, no caso *M. M. v. Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, § 43.

Apresentação Power Point

O procedimento de asilo e o direito do requerente a ser ouvido

Lisboa, 30 de janeiro de 2019

A. Sofia Pinto Oliveira

Análise em três momentos

- Primeiro momento:
 - Participação instrutória e entrevista ao requerente
- Segundo momento:
 - Participação pela via da audiência dos interessados
- Terceiro momento
 - Declarações de parte no processo judicial

Direito a ser ouvido - momento inicial

Quadro normativo

- Constituição da República Portuguesa
 - Artigo 266º, nº 2: princípio da boa fé
 - Artigo 267º, nº 5: princípio da participação dos interessados
- Direito da União Europeia
 - Diretiva 2013/32/UE: artigos 14º e seguintes
 - Diretiva 2011/95/UE: artigo 4º
- Princípios gerais da atividade administrativa previstos no CPA
- Lei do asilo: artigo 16º e seguintes

Audiência dos interessados

Quadro normativo

- Constituição da República Portuguesa
 - Artigo 267º, nº 5: princípio da participação dos interessados
- Direito da União Europeia
 - Carta DFUE: artigo 41º
- CPA: princípios gerais, artigo 12º, e artigo 121º e seguintes
- Lei do asilo: referências nos artigos 24º, 33º-A e 41º
 - Artigo 17º? Qual o seu sentido e alcance?

- Acórdão do TJUE, de 22 de novembro de 2012, processo C-277/11, caso *M.M.*
- Acórdão do TJUE, de 9 de fevereiro de 2017, processo C-560/14, caso *M.*
- Acórdão do STA, de 18 de maio de 2017, no processo 308/17.

Direito a ser ouvido pelo tribunal

Quadro normativo

- Constituição da República Portuguesa
 - Artigo 20º e 268º, número 4
- CEDH: direito a um remédio efetivo: artigo 13º
- Direito da União Europeia
 - Carta DFUE: artigo 47º
 - Diretiva 2013/32/UE: artigo 46º

- Acórdão do TJUE, de 26 de julho de 2017, processo C-348/16, caso *Sacko*.

- Muito obrigada!

aspo@direito.uminho.pt

Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/b1x9a4qb9/ipod.m4v?locale=pt>

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

9. DIREITO DE ASILO E PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA: MEIOS DE PROVA, ÓNUS DE PROVA, AVALIAÇÃO, CREDIBILIDADE E BENEFÍCIO DA DÚVIDA *

Inês Carreirinho¹

1. Introdução
 2. Considerações gerais sobre a determinação de necessidades de protecção internacional
 3. Especificidades dos processos de protecção internacional e impacto no estabelecimento dos factos
 4. Estabelecimento dos factos: princípios e regras
 - 4.1. Dever de justificação (Ónus da prova)
 - 4.2. Grau de convicção do examinador
 - 4.3. Credibilidade e benefício da dúvida
 - 4.3.1. Princípios transversais
 - 4.3.2. Análise estruturada da credibilidade
 - 4.3.3. Benefício da dúvida
 5. Notas finais
- Apresentação Power Point**
Vídeo da intervenção

1. Introdução

Quais os elementos que o requerente de protecção internacional deve facultar ao examinador para a análise do seu pedido? Qual o papel do examinador no estabelecimento dos factos? Qual o significado e funções da credibilidade na análise de pedidos de protecção internacional? Como proceder quando não existem elementos para além do relato do requerente?

As questões relacionadas com o estabelecimento dos factos são frequentemente apontadas como um dos elementos mais desafiantes e complexos da análise de pedidos de protecção internacional.² Efectivamente, requerente e examinador enfrentam neste tipo de processo um conjunto de desafios específicos que se relacionam, desde logo, com a frequente inexistência de elementos de prova individuais detalhados e com o enquadramento normativo aplicável.

A relevância do tema é confirmada pelo elevado número de decisões desfavoráveis³, incluindo no contexto de procedimentos de tramitação acelerada⁴, nas quais a falta de credibilidade do requerente ou das suas alegações constituiu o núcleo dos fundamentos de rejeição do pedido de protecção internacional.

* Jurista, Gabinete Jurídico do Conselho Português para os Refugiados.

¹ O presente artigo corresponde, com algumas modificações, à intervenção realizada no âmbito da formação sobre *Direito dos Estrangeiros – Direito de Asilo, Protecção Subsidiária e Apatridia*, no CEJ, em 30 de janeiro de 2019.

² Não deixa de ser surpreendente e preocupante que, no âmbito de investigação específica conduzida pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) acerca do tema em três Estados-Membros da União Europeia entre 2011 e 2012, muitos decisores tenham qualificado o estabelecimento dos factos como “um trabalho simples”. ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, Maio 2013, p.33, disponível em <https://bit.ly/3iDcPhr>.

³ Uma tendência não apenas nacional, cf. ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.13.

⁴ No caso português, a possibilidade de tramitação acelerada de pedidos de protecção internacional está prevista no artigo 19.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, alterada e republicada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio (Lei do Asilo). Apesar de os procedimentos de tramitação acelerada estarem sujeitos a princípios e garantias básicas, estão sujeitos a prazos e garantias procedimentais reduzidas face às previstas para o procedimento regular. Para mais sobre o seu enquadramento no ordenamento jurídico português v. Conselho Português para os Refugiados (CPR), *AIDA Country Report: Portugal – 2019 Update*, Maio de 2020, pp.134-140, disponível em: <https://bit.ly/38yg5pA>.

À semelhança da sessão que lhe serviu de base, a presente exposição visa sistematizar os principais desafios que se colocam ao estabelecimento dos factos em procedimentos de asilo⁵, as suas implicações, e a estrutura e critérios orientadores desta etapa da análise com base no enquadramento normativo aplicável e nas principais referências actualmente disponíveis.⁶

Para o efeito, nos pontos 2 e 3 procede-se à caracterização do contexto normativo e operacional em que ocorre a determinação de necessidades de protecção, com particular impacto no estabelecimento dos factos. No ponto 4 são abordados os princípios e critérios fundamentais a ter em conta no estabelecimento dos factos em processos de protecção internacional com enfoque na análise da credibilidade das declarações do requerente de protecção.

2. Considerações gerais sobre a determinação de necessidades de protecção internacional

Não sendo objectivo desta exposição aprofundar as regras que, em geral, regulam os procedimentos de determinação da existência de necessidades de protecção internacional, é essencial fazer uma breve caracterização do contexto normativo em que tal determinação opera e que directa ou indirectamente influencia o regime aplicável ao estabelecimento dos factos.

A identificação de pessoas com necessidades de protecção internacional é pressuposto essencial para garantir a sua efectiva protecção. A Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra)⁷ e o Protocolo Adicional à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (Protocolo de Nova Iorque)⁸, instrumentos de Direito Internacional centrais neste domínio, contêm a definição de refugiado e as linhas orientadoras do estatuto a garantir-lhe, mas não incluem normas que regulem a sua identificação.⁹

A definição de procedimentos para o efeito bem como a sua operacionalização incumbe por regra aos Estados, que dispõem neste domínio de relativa liberdade¹⁰, mas não deixam de estar sujeitos a um conjunto de vinculações relevantes.

Desde logo, o propósito da Convenção e as garantias nela previstas só poderão ser assegurados com procedimentos de identificação justos e eficazes, ajustados à realidade regulada pelo

⁵ Incluem-se aqui, bem como nas referências a protecção internacional, os dois estatutos previstos na lei portuguesa: estatuto de refugiado e protecção subsidiária (artigos 3.º e 7.º da Lei do Asilo).

⁶ À semelhança da sessão, a presente exposição não tem por objectivo desenvolver novos padrões ou conceitos mas antes ilustrar as dificuldades práticas e promover a análise e consideração de ferramentas desenvolvidas por entidades como o ACNUR, o Hungarian Helsinki Committee (HHC) e a International Association of Refugee Law Judges (IARLJ) com base em investigação especializada e aprofundada, em particular no âmbito do projecto “CREDO – Towards Improved Asylum Decision-Making in the EU”. Procurar-se-á igualmente fazer a ligação entre os referidos padrões e o contexto normativo e operacional português.

⁷ Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, 28 de Julho de 1951, disponível em Português em: <https://bit.ly/3ezXMm0>.

⁸ Protocolo Adicional à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, 31 de Janeiro de 1967, disponível em Português em: <https://bit.ly/381CWck>.

⁹ ACNUR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, reedição de Fevereiro de 2019, HCR/1P/4/ENG/REV. 4, par.189, disponível em: <https://bit.ly/2CKlFtb>.

¹⁰ Idem, pars.189-194; ACNUR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 Dezembro 1998, par.2, disponível: <https://bit.ly/3iDf1Wd>.

instrumento. Práticas como a criação de obstáculos ao acesso a procedimentos de determinação (quer físicos, quer jurídicos) e a aplicação de regras desadequadas à natureza específica das situações em causa podem constituir violações das obrigações a que os Estados Parte estão vinculados.

No âmbito das funções que lhe são reconhecidas pela Convenção de Genebra e pelo seu Estatuto,¹¹ o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), tem vindo a produzir orientações relativas às garantias mínimas dos procedimentos de determinação do estatuto de refugiado.¹²

Têm também crucial importância as normas de Direitos Humanos na medida em que os desenvolvimentos ocorridos nesta área do Direito, tanto no plano internacional como no plano regional, têm implicações no Direito de Asilo e Refugiados, nomeadamente quanto à qualificação para protecção internacional, às garantias procedimentais dos requerentes e ao papel a desempenhar pelo examinador na determinação de necessidades de protecção internacional.¹³ Tais desenvolvimentos são ainda fundamentais para a interpretação da Convenção de Genebra.¹⁴

A relação entre as duas áreas é igualmente evidenciada pela atenção que tem vindo a ser dedicada a questões relacionadas com a protecção internacional por órgãos jurisdicionais europeus (Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e Tribunal de Justiça da União Europeia)¹⁵ e pelos órgãos dos Tratados das Nações Unidas (em particular o Comité Contra a Tortura e o Comité dos Direitos da Criança).

O desenvolvimento de uma política comum de asilo pela União Europeia está previsto no artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e o artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais consagra o direito de asilo.¹⁶ É neste enquadramento de direito primário da União que surgem quatro instrumentos legislativos cuja consideração é fundamental para

¹¹ Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 14 de Dezembro de 1950, disponível em: <https://bit.ly/2YBoWDr>.

¹² Exemplo paradigmático é o supra referido *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, recentemente reeditado. Tendo em conta a idêntica natureza dos estatutos e a existência, no contexto nacional, de um procedimento de determinação único, considera-se que as mesmas relevam igualmente para a concessão de protecção subsidiária.

¹³ Por exemplo, sobre os impactos procedimentais da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no domínio do asilo, ver European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Dutch Council for Refugees, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, Outubro de 2014, disponível em <https://bit.ly/2Cg1Nhp>.

¹⁴ Hathaway, J., Foster, M., *The Law of Refugee Status*, Second Edition, 2014, Cambridge University Press, p. 9; IARLJ, *Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive - Judicial criteria and standards*, Março de 2013, págs.14-15, disponível em: <https://bit.ly/2NOg3jR>. Para uma análise específica acerca da relação entre a Convenção dos Direitos da Criança e o Direito dos Refugiados ver Pobjoy, J., *The Child in International Refugee Law*, 2017, Cambridge University Press.

¹⁵ Ver, por exemplo: ACNUR, *UNHCR Manual on the Case Law of the European Regional Courts*, Junho de 2015, disponível em <https://bit.ly/31YzCy8>. Mais recente e com enfoque na análise da prova e da credibilidade: IARLJ (publicação do European Asylum Support Office - EASO), *Compilation of jurisprudence – Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System*, 2018, disponível em <https://bit.ly/2Dk2FlN>.

¹⁶ No que respeita ao enquadramento regional europeu relevam igualmente os instrumentos e mecanismos de protecção dos direitos humanos do Conselho da Europa.

compreender os sistemas de asilo dos Estados Membros¹⁷: a Directiva n.º 2011/95/UE (Directiva Qualificação), a Directiva n.º 2013/32/UE (Directiva Procedimentos), a Directiva n.º 2013/33/UE (Directiva Acolhimento) e o Regulamento (UE) n.º 604/2013 (Regulamento Dublin).¹⁸

Como tal muitos são os elementos a convocar para a adequada configuração e aplicação de procedimentos de protecção internacional. Atento o enquadramento referido, independentemente do mecanismo procedimental utilizado em cada Estado para a identificação, é necessário acautelar garantias mínimas para o requerente que respondam às particularidades da análise a conduzir.

A estrutura da análise a desenvolver pela entidade examinadora é particularmente relevante. É, como tal, crítica a ideia confirmada e consolidada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no seu acórdão M.M. segundo a qual a análise de um pedido de protecção internacional comporta duas fases: o estabelecimento dos factos e a análise jurídica dos requisitos constitutivos do estatuto de refugiado e da protecção subsidiária.¹⁹

Não obstante a relação entre estas duas etapas, a sua autonomização é essencial para garantir a análise adequada de cada caso concreto, em particular à luz das especificidades dos pedidos de protecção internacional. A primeira etapa, foco da presente exposição, comporta a recolha dos elementos relevantes, a identificação dos factos essenciais do pedido apresentado (i.e., aqueles que directamente se relacionam com o preenchimento dos requisitos do estatuto de refugiado e da protecção subsidiária)²⁰ e a análise da sua credibilidade.²¹

O acervo de normas que especificamente regulam o estabelecimento dos factos em processos de protecção internacional é, como se verá, extremamente limitado.²²

A par da consideração deste panorama normativo, a adequada análise de pedidos de protecção internacional, e em particular, o estabelecimento dos factos, carece da compreensão dos obstáculos práticos que requerente e examinador habitualmente encontram e do seu impacto.

3. Especificidades dos processos de protecção internacional e impacto no estabelecimento dos factos

Se, para um significativo número de operadores do Direito, a divisão estrutural referida acima é lógica e intuitiva, certo é que os processos de protecção internacional têm particularidades

¹⁷ Integram igualmente o sistema europeu comum de asilo o Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Junho de 2013 (Eurodac) e a Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001 (protecção temporária).

¹⁸ Ver, por exemplo, IARLJ (publicação EASO), *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals – A Judicial Analysis*, Agosto de 2016, disponível em <https://bit.ly/2CggeSq>.

¹⁹ Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão de 22 de Novembro de 2012, M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, par.64, disponível em: <https://bit.ly/3dzGfcu>.

²⁰ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, 2013, Vol. 1, p.45, disponível em: <https://bit.ly/3dRZTQY>.

²¹ Ibid., p.38.

²² ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.13.

normativas e operacionais das quais decorre a necessidade de aplicar regras e padrões específicos, em particular no que respeita ao estabelecimento dos factos.

Destacam-se aqui a relevância do Direito Internacional e Europeu, a natureza do procedimento e do juízo a realizar pelo examinador, as limitações aos meios de prova disponíveis, a distância, o impacto das circunstâncias pessoais e da especial vulnerabilidade do requerente e a severidade das potenciais consequências de uma decisão errada.²³

Como referido na secção anterior, há que ter presente que este é um domínio onde frequentemente os decisores (sejam eles administrativos ou judiciais) têm de recorrer a fontes de **Direito Internacional e de Direito Europeu** para proceder à interpretação e à aplicação do Direito. Esta influência verifica-se tanto no plano substantivo como no plano procedimental.²⁴

Portugal é parte da Convenção de Genebra e do Protocolo de Nova Iorque bem como da maioria dos instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos.²⁵ Em função do disposto no n.º2 do artigo 8.º da Constituição, todos estes instrumentos vigoram directamente na ordem jurídica portuguesa. São igualmente fundamentais para o enquadramento e interpretação das normas específicas existentes.

No que se refere à legislação da União Europeia em matéria de protecção internacional, a Lei do Asilo²⁶ transpõe para a ordem jurídica portuguesa a segunda geração de instrumentos. A interpretação das normas nacionais não pode ser desligada das normas europeias bem como das correspondentes decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia.²⁷

Portugal é igualmente Estado Membro do Conselho da Europa, estando vinculado, entre outros instrumentos, à Convenção Europeia dos Direitos do Homem²⁸.

A **natureza do procedimento** em causa é também um factor determinante para a definição e aplicação de mecanismos de identificação. O procedimento de asilo assenta numa lógica de direitos²⁹ e visa identificar situações que, à luz dos princípios e regras do ordenamento jurídico português e das obrigações assumidas no plano regional e internacional, carecem da intervenção protectora de um Estado que não o da nacionalidade/residência habitual do indivíduo.

²³ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, págs.10-13, IARLJ, *Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive - Judicial criteria and standards*, pp. 14-19; IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, 2018, pp.30-34, disponível em <https://bit.ly/38KgULZ>.

²⁴ Hathaway, J., Foster, M., *The Law of Refugee Status*, p.9, 193-208.

²⁵ O estado de ratificação pode ser consultado em <https://bit.ly/2O5bj9I>.

²⁶ Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, alterada e republicada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio.

²⁷ Para uma análise das mais significativas incompatibilidades da transposição das Directivas Qualificação, Procedimentos e Acolhimento para o ordenamento jurídico português v. CPR, *AIDA Country Report: Portugal – 2019 Update*, pp.134-140.

²⁸ Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, disponível em: <https://bit.ly/3eg4NYi>.

²⁹ IARLJ, *Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive - Judicial criteria and standards*, pp.15-16.

A este respeito deve referir-se que o reconhecimento do estatuto de refugiado tem natureza declarativa e não constitutiva,³⁰ o que justifica adaptações procedimentais (que reflectem o facto de a determinação inicial não opor o requerente ao Estado³¹) e a garantia de um tratamento provisório dos requerentes de protecção internacional em linha com as obrigações que emanam da Convenção de Genebra.³²

Um dos traços comumente apontado como diferenciador dos processos de protecção internacional com impacto significativo no estabelecimento dos factos é a limitação dos **meios de prova disponíveis**.³³ É essencial que tal característica seja reconhecida como inerente a estes procedimentos e não necessariamente como consequência de uma falta do requerente ou como demonstrativa da inexistência de fundamento do seu pedido.

De facto, recorrentemente, os requerentes de protecção dispõem de meios de prova muito limitados, senão mesmo inexistentes, para além do seu relato. As causas desta circunstância são várias e podem ser desde logo associadas à natureza da fuga (que, por exemplo, requer com frequência o recurso a documentos de identificação/viagem fraudulentos, é longa e complexa), e à dificuldade de prova inerente aos factos que fundamentam os pedidos de protecção.

A estes acresce a impossibilidade de o requerente se valer das autoridades do seu Estado de nacionalidade/residência habitual. A inexistência de contactos que directa ou indirectamente permitam o acesso dos agentes de perseguição a informação acerca do requerente constitui igualmente uma garantia que, pela sua importância, limita as diligências de obtenção e verificação de informações que a entidade examinadora pode conduzir.³⁴

Estes factores traduzem-se com recorrência na inexistência de elementos de prova como documentos de identificação, prova testemunhal directa ou relatórios periciais relativos a ofensas sofridas no país de origem. Sendo certo que, em alguns casos, o requerente disporá ou poderá, sem que tal constitua um perigo para a sua segurança e das pessoas que permaneceram no país de origem, obter elementos adicionais, os mesmos serão frequentemente fragmentados e em raras ocasiões a sua autenticidade poderá ser inequivocamente comprovada.³⁵

Neste contexto, o relato pessoal é o elemento central da análise do pedido de protecção podendo mesmo ser o único que o requerente é capaz de facultar à entidade examinadora. Daqui decorre a necessidade de garantias específicas relativas à entrevista pessoal, conforme elaboraremos adiante.³⁶

³⁰ ACNUR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, par.28.

³¹ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.88.

³² Sobre a lógica gradativa de concessão de direitos da Convenção ver Hathaway, J., *The Rights of Refugees under International Law*, 2010, Cambridge University Press.

³³ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.10-11; IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.30-31; ECRE, Dutch Council for Refugees, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, pp.127-140.

³⁴ Garantia prevista na Lei do Asilo (artigo 5.º, n.º3) de forma autónoma ao dever geral de confidencialidade.

³⁵ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, p.10.

³⁶ Refira-se desde já a importância dos artigos 16.º e 17.º da Lei do Asilo e dos artigos 14.º a 17.º da Directiva Procedimentos.

É neste contexto que se enquadra igualmente a relevância crítica da informação sobre a situação no país de origem (IPO) em procedimentos de protecção internacional.³⁷ A IPO é “*informação sobre a situação no país de proveniência do refugiado que é utilizada em procedimentos de determinação de necessidades de protecção*”³⁸, caracterizadora “*da situação de direitos humanos e de segurança, da situação política e contexto jurídico, de aspectos culturais e comportamentos sociais, da situação humanitária e económica, de eventos e incidentes, bem como da geografia nos países de origem dos requerentes (ou, no caso de pessoas apátridas, nos países de residência habitual) ou países de trânsito.*”³⁹.

A sua recolha e consideração⁴⁰ pela entidade instrutora é exigida tanto pelo Direito da União Europeia como pelo Direito interno⁴¹ que identificam também alguns critérios orientadores quanto ao conteúdo e fontes. Tendo em conta a sua relevância no contexto da protecção internacional, a IPO deve obedecer a rigorosos critérios de qualidade: pertinência e relevância jurídicas, fidedignidade e equidade, precisão e actualidade, transparência e rastreabilidade.⁴² O examinador deve estar igualmente consciente das limitações inerentes a este elemento⁴³, reconhecendo que, apesar de essencial, não permite superar todas as dificuldades e dúvidas. Desde logo, deve ter-se presente que a IPO é tendencialmente geral, que todas as fontes têm preconceitos e que o reporte de informação não é universal e absoluto.⁴⁴

Simultaneamente, há que considerar que este tipo de processo envolve, na maioria dos casos, **contextos cultural e geograficamente distantes**.⁴⁵ Deste modo, os intervenientes devem estar particularmente conscientes dos potenciais impactos da utilização de diferentes línguas (que pode implicar a comunicação em línguas não maternas e/ou o recurso a intérpretes)⁴⁶ e da existência de contextos culturais distintos que se reflectem numa diferente valoração de comportamentos, acontecimentos, condutas e papéis sociais.⁴⁷ A título de exemplo, nota-se que, sendo provavelmente raro que no contexto sociocultural de um examinador português uma pessoa desconheça a sua data de nascimento, tal não será surpreendente relativamente a um requerente originário de um país com baixa prevalência de registo de nascimento.

³⁷ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, p.11.

³⁸ ACCORD, *Researching Country of Origin Information: Training Manual*, 2013, p.12, (tradução livre) disponível em <https://bit.ly/2ZQWXil>.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Sobre a relevância multidimensional da IPO na determinação de necessidades de protecção ver ACCORD, *Researching Country of Origin Information: Training Manual*, pp.16-17.

⁴¹ Em particular os artigos 4.º, n.º3, al.a) da Directiva Qualificação, 10.º, n.º3, al.b) da Directiva Procedimentos e 18.º, n.º2, al.a) da Lei do Asilo (que procede a uma transposição incompleta das exigências da Directiva Procedimentos, cf. CPR, *AIDA Country Report: Portugal – 2019 Update*, p.137).

⁴² ACCORD, *Researching Country of Origin Information: Training Manual*; HHC, *Country Information in Asylum Procedures: Quality as a Legal Requirement in the EU*, 2011; IARLJ, *Judicial Criteria for Assessing Country of Origin Information (COI): A Checklist*, 2006.

⁴³ ACCORD, *Researching Country of Origin Information: Training Manual*, pp.25-29.

⁴⁴ Ibid. Por exemplo, a informação sobre questões relativas a grupos minoritários ou discriminados é frequentemente limitada. De igual modo, existem obstáculos à recolha e divulgação de informação sobre determinados países ou contextos (limites à liberdade de expressão, ao acesso por organizações independentes).

⁴⁵ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.11-12.

⁴⁶ IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.31-32.

⁴⁷ Ibid.

Neste tipo de processo têm ainda particular impacto as **características pessoais e factores de agravada vulnerabilidade**⁴⁸ do requerente que afectem a sua capacidade de participação no procedimento, o que é particularmente importante dada a centralidade das suas declarações para a análise.

Nem sempre o requerente terá acesso a toda a informação que poderá ser importante para a análise do seu pedido ou capacidade para aferir a relevância de determinados factos. Acresce que os procedimentos de asilo implicam por vezes a partilha de informações íntimas e sensíveis com as autoridades, pelo que a inibição e receio são factores a ter em conta.⁴⁹ Deve ainda ter-se presente o impacto que factores como a idade, o género e experiências traumáticas (como sejam a sujeição a situações de tortura ou maus-tratos) têm no acesso a informação e na capacidade de a reter e partilhar.⁵⁰

A tudo isto acresce que a determinação da existência de necessidades de protecção internacional implica a análise de um **risco futuro** (i.e., se o requerente tem um receio fundado de perseguição ou está em risco de sofrer uma ofensa grave caso regresse imediatamente ao país de origem) da qual decorre um inevitável grau de incerteza.⁵¹

Por fim, há que sublinhar que as **consequências de uma decisão errada** num processo de protecção internacional são potencialmente fatais ou, pelo menos, altamente lesivas para o requerente, o que exige uma análise particularmente cautelosa e garantias reforçadas.⁵²

O examinador actua, portanto, num quadro particularmente complexo e desafiante que justifica não só a existência de regras específicas sobre a substanciação dos factos relevantes e sobre o grau de convicção do examinador, mas também, como formulado pelo ACNUR, uma atitude global de “*justiça e compreensão*”.⁵³

4. Estabelecimento dos factos: princípios e regras

Caracterizado que está o contexto em que opera a análise de processos de protecção internacional e, em particular, o estabelecimento dos factos enquanto tarefa que o integra, importa clarificar quais os mecanismos existentes para assegurar a sua objectividade e justiça. Focar-nos-emos em três grandes questões: (i) o alcance e características do dever de justificação, (ii) o grau de convicção do examinador, e (iii) a análise da credibilidade das declarações do requerente e a incidência do benefício da dúvida.

⁴⁸ Ibid., pp.33-34; ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, pp.56-74.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ ACNUR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, par.190.

⁵¹ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, p.12; IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.116-119.

⁵² ACNUR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, par.202; HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.12-13.

⁵³ ACNUR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, par.202.

Na inexistência de normas detalhadas acerca do estabelecimento dos factos, destaca-se a relevância, no plano nacional, dos artigos 15.º (deveres dos requerentes de protecção internacional), 16.º e 17.º (audição do requerente e respectivo relatório), 17.º-A (garantias processuais especiais), 18.º (apreciação do pedido) e 77.º, 78.º, 79.º e 80.º (pessoas particularmente vulneráveis, menores, menores não acompanhados e vítimas de tortura ou violência) da Lei do Asilo.

Relevam igualmente as correspondentes normas das Directivas Qualificação e Procedimento⁵⁴ e, muito em particular, o artigo 4.º da Directiva Qualificação, que se reporta à “apreciação dos factos e circunstâncias” e contém um conjunto de disposições que, não regulando detalhadamente a questão, fornecem indicações relevantes.

Ideia crítica e transversal a todas estas questões é que a análise de cada pedido de protecção internacional deve ser individual, objectiva e imparcial.⁵⁵

4.1. Dever de justificação (Ónus da prova)

A distribuição de responsabilidades entre requerente e examinador é um dos domínios nos quais as particularidades dos processos de protecção internacional se reflectem com maior acuidade.

Se é certo que ao examinador incumbe a subsunção dos factos aos requisitos das formas de protecção internacional previstas na lei, a consubstanciação do pedido requer regras específicas, que reflectam os desafios elencados na secção acima.

Ecoando as particularidades do estabelecimento dos factos em procedimentos de protecção internacional, estabelece a Directiva Qualificação que: *“Os Estados-Membros podem considerar que incumbe ao requerente apresentar o mais rapidamente possível todos os elementos necessários para justificar o pedido de protecção internacional. Incumbe ao Estado-Membro apreciar, em cooperação com o requerente, os elementos pertinentes do pedido.”*⁵⁶

A Lei do Asilo portuguesa segue a possibilidade prevista na primeira frase do artigo 4.º, n.º1 da Directiva, estabelecendo no seu artigo 15.º que “[o] requerente deve apresentar todos os elementos necessários para justificar o pedido de protecção internacional”. O referido artigo prossegue com uma enumeração exemplificativa dos deveres do requerente que inclui não só questões relacionadas com a justificação do pedido (alíneas a), b) e d) do n.º1 e n.º2) mas também deveres de informação quanto ao paradeiro e deveres de comparência do requerente.⁵⁷

⁵⁴ Para uma útil esquematização dos princípios e normas de Direito da União Europeia relevantes para a análise da credibilidade ver IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.21-22.

⁵⁵ Artigo 10.º, n.º3, al.a) da Directiva Procedimentos.

⁵⁶ Artigo 4.º, n.º1 da Directiva Qualificação.

⁵⁷ Note-se que o artigo 15.º da Lei do Asilo estabelece os deveres do requerente da protecção internacional e não apenas os elementos cuja apresentação consubstancia o dever de justificação. Como tal, refere-se a aspectos não incluídos no artigo 4.º, n.º2 da Directiva Qualificação e que não relevam directamente para a justificação do pedido.

Nenhum dos referidos instrumentos normativos se refere, portanto, a “prova” ou a um “dever de provar” os factos mas sim a um dever de justificação.⁵⁸ Não obstante a ausência de uma definição expressa, esta formulação suporta uma dinâmica e um grau de convicção quanto aos factos e à possibilidade de efectivação do risco que tenha em conta a natureza protectora dos institutos em causa e os desafios específicos da determinação.⁵⁹

Como postulado pelo ACNUR, é aceite que incumbe ao requerente, em primeira linha, fundamentar o seu pedido de protecção. De acordo com o Alto Comissariado, esse dever traduz-se, de forma sumária, em três aspectos fundamentais: (i) fornecer informação verdadeira e apoiar o examinador no estabelecimento dos factos; (ii) fazer um esforço para sustentar as suas afirmações com elementos de prova à sua disposição e, quando aplicável, explicar devidamente a sua ausência/inexistência; (iii) facultar, com tanto detalhe quanto possível, toda a informação pertinente sobre si e o seu passado, responder a todas as questões que lhe sejam colocadas e explicar de forma coerente os fundamentos do pedido.⁶⁰

Não existe, portanto, um dever genérico de apresentação de prova documental ou outra pelo requerente para sustentar todos os factos invocados. Esta conclusão é suportada pela letra do artigo 4.º da Directiva Qualificação que elenca, no seu n.º2, os elementos a facultar pelo requerente, pelo regime previsto no seu n.º5 e pelo reconhecimento, na al. a) do n.º3, da obrigação da entidade examinadora de considerar na sua decisão “[t]odos os factos pertinentes respeitantes ao país de origem à data da decisão sobre o pedido, incluindo a respectiva legislação e regulamentação e a forma como estas são aplicadas”.⁶¹

Se é consensual que o estabelecimento dos factos começa no requerente, é igualmente aceite que nele não termina. Desde logo, decorre expressamente da segunda frase do artigo 4.º, n.º1 da Directiva Qualificação a existência de um dever de colaboração das autoridades quanto à apreciação dos elementos do pedido, aspecto não expressamente transposto pela lei portuguesa.

Com efeito, também à luz das relevantes fontes de *soft law*, os deveres do requerente no que respeita ao estabelecimento dos factos coexistem com obrigações específicas da entidade examinadora que dela exigem uma atitude activa e proactiva no estabelecimento dos factos.⁶²

Ao examinador incumbe assistir o requerente na prestação de informação e de elementos relevantes (que inclui não só informá-lo e orientá-lo na apresentação de elementos, mas também a adequada condução da entrevista e pode, inclusivamente, requerer uma proactiva

⁵⁸ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.14-16; ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, pp.85 e seguintes; IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.42-60.

⁵⁹ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, p.17.

⁶⁰ ACNUR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, par.205. Ver igualmente HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, p.15.

⁶¹ IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, p.43.

⁶² Para uma visão esquemática da partilha do dever de justificação, recomenda-se a consulta das listas de verificação que constam dos anexos do relatório do ACNUR *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems*, pp254-261.

junção de elementos⁶³), considerar o impacto das circunstâncias individuais do requerente na avaliação das suas declarações, ter em conta informação sobre o país de origem que obedeça a critérios de qualidade e relevância, e avaliar imparcial e objectivamente todos os elementos do pedido.⁶⁴

Um dos contextos em que o dever de colaboração do examinador se manifesta com particular relevância é a entrevista pessoal. A relevância desta diligência é reforçada pelas limitadas circunstâncias em que pode ser dispensada e pela previsão de garantias a acautelar quando tal aconteça.⁶⁵

Não cabendo no escopo desta exposição proceder a um mapeamento e análise exaustivos dos requisitos aplicáveis à entrevista pessoal,⁶⁶ não podemos deixar de sublinhar que deve constituir uma oportunidade efectiva para que o requerente exponha o seu caso.⁶⁷ Tal reflecte-se, nomeadamente, em obrigações específicas quanto às condições da sua realização (nomeadamente a sua natureza individual, a capacidade do requerente para a realizar e a garantia de condições de confidencialidade), quanto às características do entrevistador e quanto ao recurso a intérpretes.⁶⁸ De igual modo, a Directiva Procedimentos estabelece que o conteúdo da entrevista inclui *“a oportunidade de explicar os elementos que possam faltar e/ou quaisquer incoerências ou contradições nas declarações do requerente.”*⁶⁹ Exigência que, lamentavelmente, consta expressamente da Lei do Asilo.⁷⁰

A centralidade das declarações prestadas pelo requerente traduz-se ainda na previsão de um direito do requerente a comentar o relatório escrito que dela resulta.⁷¹

O número 4 do artigo 4.º da Directiva Qualificação atribui acrescida relevância probatória a episódios anteriores perseguição, ofensa grave ou respectivas ameaças.⁷² Sendo certo que, na análise de procedimentos de protecção internacional está em causa a determinação de um risco

⁶³ Sobre os limites impostos às diligências probatórias pelos direitos humanos e, em particular, pela dignidade da pessoa humana ver, por exemplo, Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão de 2 de Dezembro de 2014, A.B e C, processos apensos C-148/13 a C-150/13, EU:C:2014:2406, disponível em: <https://bit.ly/38MVez4>.

⁶⁴ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, p.15; ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, pp.104-133; IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.46-48.

⁶⁵ Artigo 14.º da Directiva Procedimentos e artigo 16.º, n.º5 da Lei do Asilo.

⁶⁶ Artigos 14.º a 17.º da Directiva Procedimentos, artigos 16.º e 17.º da Lei do Asilo. Sobre as incompatibilidades da transposição das normas de Direito da União Europeia para o ordenamento jurídico português neste domínio ver CPR, *AIDA Country Report: Portugal – 2019 Update*, pp.136-137.

⁶⁷ Artigo 15, n.º3 e artigo 16.º da Directiva Procedimentos; artigo 16.º, n.º1 da Lei do Asilo.

⁶⁸ Artigo 15.º da Directiva Procedimentos.

⁶⁹ Artigo 16.º da Directiva Procedimentos.

⁷⁰ Para mais sobre os requisitos da entrevista pessoal e acerca da condução de forma a permitir uma adequada exposição do caso ver ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, pp.110-112; ECRE, Dutch Council for Refugees, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, pp.71-86; IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.52-58.

⁷¹ Artigo 17.º, n.º3 da Directiva Procedimentos e artigo 17.º, n.º 2 da Lei do Asilo. Sobre esta garantia procedimental ver ECRE, Dutch Council for Refugees, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, pp.79-83.

⁷² IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.116-119.

futuro, a norma referida valora a existência de episódios passados e dos seus impactos atenuando, nestas situações, o dever de justificação do requerente.⁷³

Como decorre desta breve análise, o paradigma de fundamentação de pedidos de protecção internacional difere substancialmente do aplicável noutros domínios do Direito, sendo marcado por um dever de justificação do requerente que coexiste com um dever de colaboração do examinador do qual resultam obrigações concretas. Este enquadramento é essencial para dar resposta às circunstâncias e dificuldades inerentes a processos de protecção internacional e para garantir a efectividade do direito de asilo que será posta em causa pela aplicação de regras relativas à consubstanciação do pedido excessivamente onerosas para o requerente gerando riscos de violações da proibição de *refoulement* e de outros direitos humanos como o direito à boa administração.⁷⁴

4.2. Grau de convicção do examinador

Como referido acima, são poucas as normas das Directivas e da Lei do Asilo que incidem sobre o estabelecimento dos factos e nada se estabelece nas referidas fontes acerca do nível de convicção necessário para que o decisor aceite os factos do pedido e os subsuma às definições de refugiado e protecção subsidiária. Compreendê-lo requer então a análise de outros elementos.

Deve, desde logo, reforçar-se o referido acima acerca da natureza do dever do requerente: este tem de “justificar” o pedido e não de o “provar”.⁷⁵

Acresce que as definições de refugiado e de protecção subsidiária se referem, respectivamente, a alguém que receie “*com razão ser perseguido*”⁷⁶ ou relativamente a quem “*existam motivos significativos para acreditar que [...] correria um risco real de ofensa grave*”⁷⁷. Assim, a própria qualificação como refugiado ou beneficiário de protecção subsidiária não requer certeza da verificação da perseguição ou da ofensa grave em caso de retorno ao país de origem, nem sequer uma probabilidade de verificação do risco superior à da sua não verificação.⁷⁸

De facto, não seria compatível com este enquadramento nem com os desafios inerentes à análise em causa requerer total certeza acerca dos factos invocados pelo requerente para se proceder à análise dos requisitos do estatuto de refugiado/protecção subsidiária.

Conforme articulado pelo Hungarian Helsinki Committee (HHC), deste grau de convicção mais reduzido decorrem importantes consequências para o estabelecimento dos factos,

⁷³ ECRE, Dutch Council for Refugees, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, p.109. Para uma análise da principal jurisprudência do TEDH à data da publicação sobre inversão do ónus ver, na mesma publicação, pp.111-114.

⁷⁴ Ibid., pp.105 e seguintes.

⁷⁵ Artigo 4.º da Directiva Qualificação.

⁷⁶ Artigo 2.º, al.d) da Directiva Qualificação; artigo 3.º da Lei do Asilo (“receando com fundamento”).

⁷⁷ Artigo 2.º, al.f) da Directiva Qualificação; artigo 7.º da Lei do Asilo (“risco de sofrer ofensa grave”).

⁷⁸ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.16-20.

nomeadamente: o enfoque da análise nos factos e circunstâncias que directamente relevam para a qualificação para protecção internacional e a existência de formas de justificação que vão além da apresentação dos elementos de prova documental e outra tradicionalmente utilizados noutros domínios.⁷⁹ Assim, o examinador tem de aplicar padrões específicos que frequentemente podem implicar que um facto se considere aceite (ou até mesmo, na fase seguinte, que seja concedida protecção internacional) apesar da subsistência de uma margem de dúvida.⁸⁰

Como tal, o ACNUR refere relativamente ao grau de convicção do examinador que o pedido deve ser *“coerente e plausível, não contradizendo factos geralmente conhecidos e que, como tal, em geral é passível de ser crível”*.⁸¹

4.3. Credibilidade e benefício da dúvida

O termo “credibilidade” é frequentemente utilizado no contexto de procedimentos de protecção internacional sem uma delimitação clara do seu significado e alcance. Acresce que não raras vezes é-lhe, directa ou indirectamente, conferida uma importância tão significativa que é praticamente qualificado como requisito para a concessão de protecção internacional. Importa, por isso, delimitar claramente a que nos referimos quando falamos de análise da credibilidade em processos de protecção internacional:

“Neste contexto, o termo ‘análise da credibilidade’ é utilizado para referir o processo de recolher informação do requerente, examiná-la à luz de toda a informação disponível ao examinador e determinar se as declarações do requerente relativamente a factos materiais do pedido podem ser aceites para a determinação da qualificação para estatuto de refugiado ou protecção subsidiária.”⁸²

“[...] [a] análise da credibilidade conduzida pela entidade examinadora ou por elementos de um órgão jurisdicional refere-se ao processo de análise de se a totalidade ou parte das declarações do requerente ou outra prova relacionada com os factos materiais por ele/ela submetida pode ser aceite para que seja determinada a sua qualificação para protecção internacional.”⁸³

Das definições acima retira-se que a análise da credibilidade:

- (1) É parte integrante da primeira etapa do processo - o estabelecimento dos factos;⁸⁴
- (2) É um instrumento ao qual o examinador recorre para avaliar as declarações do requerente e outros elementos do processo;⁸⁵

⁷⁹ Ibid., pp. 19-20.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ ACNUR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, par.11.

⁸² ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.27 (tradução livre).

⁸³ EASO, *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, p.19 (tradução livre).

⁸⁴ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.27.

⁸⁵ Ibid.; HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.27-29.

- (3) Não visa apurar se os factos correspondem de forma definitiva à verdade;⁸⁶
- (4) Não constitui uma avaliação da confiança a depositar pessoalmente no requerente;⁸⁷
- (5) Não é um requisito para a concessão de protecção internacional.

4.3.1. *Princípios transversais*

Não obstante as limitadas regras explícitas acerca da análise da credibilidade, as garantias que decorrem do Direito Internacional dos Refugiados, Direito da União Europeia e Direito Internacional dos Direitos Humanos, da jurisprudência relevante do TEDH e do TJUE e as orientações e recomendações de *soft law* permitem elencar um conjunto de princípios relevantes para a sua realização.⁸⁸

De acordo com o HHC⁸⁹ o enquadramento normativo e jurisprudencial bem como das orientações implicam que a análise da credibilidade deve ser estruturada, justa, objectiva e transparente.⁹⁰ Destas características decorre um conjunto de princípios⁹¹ entre os quais destacamos a natureza colaborativa do estabelecimento dos factos⁹², o enfoque nos factos essenciais do pedido (aqueles que têm relevância directa e significativa para a determinação das necessidades de protecção internacional)⁹³ e a necessidade de utilizar indicadores claros e consensualizados que minimizem a subjectividade da análise e reflectam a complexidade da tarefa em causa.⁹⁴

4.3.2. *Análise estruturada da credibilidade*

Uma análise estruturada da credibilidade é essencial para garantir a objectividade e solidez do estabelecimento dos factos. Tal implica que o examinador parta da recolha de todas as informações relevantes para a análise do caso e da determinação dos factos essenciais do pedido, prosseguindo depois para a análise da credibilidade dos mesmos com base em

⁸⁶ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.28; HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.27-29.

⁸⁷ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp. 27-29. Não ignoramos que no artigo 4.º, n.º5, al.e) se refere ao apuramento da “credibilidade geral do requerente”. Sobre as particularidades desta referência e as limitações do exercício que lhe subjaz ver IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, p.77.

⁸⁸ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.36.

⁸⁹ Outras classificações que, de modo geral, reflectem as mesmas exigências: ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, pp.34-52; IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.61-79.

⁹⁰ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.38-52.

⁹¹ Os princípios e critérios orientadores elencados e explicados em detalhe são: “1. Parte de uma abordagem de duas etapas à análise dos pedidos de asilo; 2. Análise equilibrada utilizando indicadores claros; 3. Dever partilhado; 4. Enfoque nos factos materiais; 5. Benefício da dúvida; 6. Análise baseada em provas; 7. Análise individual; 8. Abordagem imparcial; 9. Conclusões claras; 10. Oportunidade para comentar conclusões negativas acerca da credibilidade” (tradução livre) cf. Ibid.

⁹² HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.42-44. Remete-se igualmente para o referido acima acerca do dever de justificação.

⁹³ Ibid., pp.45-46.

⁹⁴ Ibid., pp.40-41.

indicadores identificados e consensualizados. Definirá então, fundamentadamente, quais os factos que servirão de base à verificação do cumprimento dos elementos constitutivos do estatuto de refugiado e da protecção subsidiária, e aqueles que não serão considerados para o efeito por ser rejeitada a sua credibilidade.⁹⁵

Como referido, a recolha dos factos deve ser norteadada pelo objectivo de recolher o máximo de elementos acerca do caso individual e caracteriza-se pela existência de um dever de cooperação entre o requerente e as autoridades, que requer um papel activo do examinador.

Relativamente ao apuramento dos factos essenciais destaca-se que a análise da credibilidade deve incidir apenas sobre os factos directamente relacionados com o preenchimento dos requisitos constitutivos dos correspondentes institutos de protecção internacional.

Na recolha de elementos são habitualmente apuradas informações que extravasam este âmbito, veja-se o exemplo de informação relativa ao percurso realizado pelo requerente ou à sua anterior permanência em Estados terceiros. Apesar de tal informação poder ter relevância para uma melhor compreensão do relato na sua globalidade ou até para identificar vulnerabilidades específicas do requerente, não constitui, habitualmente, o âmago do pedido de protecção internacional pelo que não deverá ser classificada como facto essencial.

Conforme apurado pelo ACNUR, circunstâncias como a demora na apresentação do pedido de protecção ou o facto de o requerente não ter solicitado protecção num Estado terceiro por onde passou são por vezes utilizadas pelas entidades examinadoras para fundamentar juízos negativos acerca da credibilidade.⁹⁶ A valorização excessiva de questões laterais ao núcleo do pedido, que também pode ser observada, com diferentes graus de clareza, no ordenamento jurídico português, retira a atenção dos elementos essenciais, relacionados com os elementos constitutivos das formas de protecção internacional previstas na lei, podendo comprometer uma adequada análise do pedido.⁹⁷

Apurados os factos essenciais, o examinador deve proceder à aferição da sua credibilidade, ou seja, determinar quais os factos que serão aceites ou não para a qualificação jurídica do pedido. Reforça-se que não está em causa aferir se o examinador acredita no requerente ou se está completamente convencido da verificação de determinados factos mas sim se os factos essenciais alegados pelo requerente são críveis.⁹⁸

A análise da credibilidade deve ser objectiva, pelo que é fulcral que não se baseie em considerações vagas e pessoais do examinador.

Os riscos de subjectividade e inconsistência só poderão ser limitados através da utilização de indicadores consensualizados: (i) suficiência de detalhe e especificidade; (ii) consistência interna; (iii) consistência com informações prestadas por familiares ou outras testemunhas; (iv)

⁹⁵ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.261.

⁹⁶ *Ibid.*, pp.195-217.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.26-29.

consistência com a informação específica e geral, incluindo informação sobre o país de origem; e (v) plausibilidade.⁹⁹

Antes de proceder à análise do conteúdo e limitações de cada um destes indicadores, deve sublinhar-se especificamente a exclusão do recurso a indicadores comportamentais para a análise da credibilidade.¹⁰⁰

- **Suficiência de detalhe e de especificidade**

De acordo com o ACNUR a suficiência de detalhe e especificidade afere se “o nível e natureza do detalhe prestado pelo requerente é razoável e indicativo de uma experiência pessoal genuína de alguém com as características individuais e contextuais do requerente (idade, género, região de origem, educação, etc.).”¹⁰¹

Através de investigação conduzida em três Estados Membros da União Europeia, o ACNUR apurou que, frequentemente, os examinadores têm expectativas irrazoáveis de detalhe e que se focam de forma exagerada em elementos como datas e frequência de acontecimentos.¹⁰²

O detalhe expectável deve igualmente ser ajustado tendo em conta as circunstâncias do requerente passíveis de afectar o seu acesso a informação e a forma como a retém e apresenta.¹⁰³ De igual modo, a relutância em partilhar informação íntima poderá afectar a capacidade do requerente para prestar informação detalhada ao examinador.¹⁰⁴

Tendo em conta o contexto em que opera a análise da credibilidade e o conteúdo deste indicador em particular, e a centralidade da entrevista pessoal do requerente e da informação aí prestada, não pode deixar de se sublinhar que o entrevistador assume um papel preponderante na partilha de detalhe.¹⁰⁵ Por um lado, o ambiente em que a entrevista é conduzida e a atitude do entrevistador têm impacto na comunicação. Por outro, relembrando que o requerente não tem de ser capaz de aferir a relevância dos factos, a forma como é questionado tem igualmente impacto na informação partilhada e, em particular, no seu detalhe.¹⁰⁶

Assim, se perante a informação partilhada pelo requerente o examinador não faz um esforço genuíno para que este revele mais detalhes ou informações relevantes, por exemplo explicando a sua relevância e fazendo perguntas que promovam a especificidade, dificilmente se poderá

⁹⁹ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.137; HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.40-41; IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.83-93.

¹⁰⁰ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, 185-190.

¹⁰¹ Ibid., p.138.

¹⁰² Ibid., pp.138-146.

¹⁰³ Sobre a necessidade de uma abordagem multidisciplinar que tenha em conta, por exemplo, a informação científica existente acerca do funcionamento da memória e consequências do trauma, ver por exemplo ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, pp.56 e seguintes; HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, pp.63 e seguintes.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, pp.145-146.

¹⁰⁶ Nomeadamente, o entrevistador não deve adoptar uma atitude parcial ou de confrontação, deverá recorrer a diferentes tipos de perguntas – Ibid., pp.110-118.

considerar legítimo que invoque a insuficiência de detalhe como fundamento da falta de credibilidade das declarações do requerente.

As questões utilizadas deverão igualmente ser sensíveis às características pessoais do requerente. Por exemplo, na generalidade dos casos, pouca utilidade decorrerá de questionar um requerente com pouca escolaridade acerca dos detalhes de um regime jurídico no seu país de origem para aferir a sua credibilidade.¹⁰⁷

- **Consistência interna**

Não existindo uma definição de consistência consensualizada para efeitos de análise da credibilidade, de acordo com o ACNUR, na prática, o conceito é associado à ausência de discrepâncias, contradições e variações nos factos, informações elementos aduzidos pelo requerente.¹⁰⁸

O indicador é tipicamente aplicado em relação a três domínios: a cada entrevista ou depoimento escrito do requerente, à comparação entre depoimentos e declarações prestadas ao longo do tempo e à comparação entre declarações e outros elementos de prova eventualmente juntos pelo requerente.¹⁰⁹

Para ser valorada negativamente, a inconsistência deve não só reportar-se a um facto essencial do pedido, mas também ser suficientemente grave.¹¹⁰ De igual modo, deve ser valorado o contexto da prestação de declarações e o impacto de circunstâncias externas (como por exemplo o decurso do tempo) na partilha de informação.¹¹¹

Com base na observação da realidade portuguesa, não pode deixar de se referir a necessidade de distinguir inconsistência interna da prestação de clarificações ou aditamentos ao relato.

Com efeito, ecoando o disposto no artigo 17.º da Directiva Procedimentos, o artigo 17.º da Lei do Asilo estabelece o direito de o requerente se pronunciar sobre o relatório escrito da entrevista pessoal. Este direito é crucial tendo em conta a importância da informação aduzida pelo requerente para a análise do pedido de protecção internacional, permitindo por exemplo que o requerente junte ao processo informação não partilhada durante a entrevista (por exemplo por inibição, esquecimento, receio ou incompreensão), clarifique possíveis inconsistências ou detalhe elementos.

Os aditamentos e clarificações devem ser entendidos na lógica de colaboração que caracteriza o estabelecimento dos factos pelo que não podem ser automaticamente classificados como inconsistências pela entidade examinadora. Devem ser tidas em conta eventuais justificações apresentadas pelo requerente e, caso as mesmas não sejam consideradas conclusivas pelo

¹⁰⁷ Exemplo típico são as perguntas sobre o enquadramento criminal de relações entre pessoas do mesmo sexo.

¹⁰⁸ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.149.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid., pp.150-151.

¹¹¹ IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.84-85.

examinador, poderá ser necessária a prestação de novas declarações para que o requerente tenha a oportunidade de responder a potenciais conclusões negativas acerca da inconsistência das suas alegações.¹¹²

- ***Consistência com informação prestada por familiares e testemunhas***

Em alguns casos, a entidade instrutora poderá analisar, para além das declarações e elementos aduzidos ao processo pelo requerente, informações prestadas por familiares ou outras pessoas com conhecimento directo dos factos. Nessas circunstâncias, a consistência entre tais informações poderá ser considerada para efeitos de análise da credibilidade.

A análise deverá, contudo, assentar no reconhecimento de que nem todos os membros de um agregado familiar ou pessoas que presenciam um acontecimento a experienciam de igual modo ou têm acesso às mesmas informações e ainda que diferentes valorações poderão estar relacionadas com diferentes características e circunstâncias pessoais. Deverá igualmente ser dada particular atenção à existência ou não de conhecimento directo dos factos e garantir-se que ao requerente é dada a oportunidade de esclarecer uma inconsistência considerada relevante. Para concluir pela consistência com informação prestada por familiares ou testemunhas não deve exigir-se que os relatos sejam absolutamente idênticos.

Por exemplo, uma mulher que foi violada poderá não partilhar essa informação com o marido. De igual modo, um homem que é detido e sujeito a tortura ou maus-tratos durante a detenção poderá não ter partilhado com a esposa os detalhes acerca das práticas a que foi sujeito durante a detenção. Numa entrevista, o marido do primeiro exemplo e a esposa do segundo poderão afirmar que os acontecimentos específicos que visaram individualmente o/a parceiro/a não ocorreram e a explicação para esta pretensa inconsistência será simplesmente a de que não estavam presentes no momento dos factos e que não conhecem as especificidades dos actos a que o cônjuge foi sujeito.

- ***Consistência com informação específica e geral disponível***

Conforme referido, a análise das declarações e outros elementos prestados pelo requerente à luz de informação disponível acerca do seu país de origem está expressamente prevista na legislação europeia e na legislação nacional.¹¹³

Entre as diferentes funções que a IPO pode desempenhar conta-se a verificação da coerência externa no âmbito da análise da credibilidade. Também aqui se deve sublinhar que a utilização de IPO deve obedecer a critérios de qualidade específicos.¹¹⁴

¹¹² Refira-se igualmente a preocupante prática sinalizada no relatório nacional da *Asylum Information Database* de acordo com a qual decisões são proferidas antes do decurso do prazo de 5 dias previsto no artigo 17.º, n.º2 da Lei do Asilo para que o requerente se pronuncie sobre o relatório. Note-se que o direito previsto no artigo 17.º deve considerar-se aplicável independentemente do momento procedimental em que é realizada a entrevista pessoal. cf. CPR, *AIDA Country Report: Portugal – 2019 Update*, pp. 59 e 32, respectivamente.

¹¹³ Em particular os artigos 4.º, n.º3, al.a) da Directiva Qualificação, 10.º, n.º3, al.b) da Directiva Procedimentos e 18.º, n.º2, al.a) da Lei do Asilo.

¹¹⁴ Ver ponto 3 supra.

De acordo com o ACNUR, a consistência externa inclui não só a IPO, mas também “*informação específica disponível ou outra prova de peritos (relatórios médicos, antropológicos, de análise linguística, de verificação documental)*.”¹¹⁵

A Lei do Asilo estabelece no número 3 do artigo 28.º que “*No âmbito da instrução dos procedimentos de protecção internacional, o SEF pode, se necessário, solicitar o parecer de peritos sobre questões específicas, nomeadamente de ordem médica ou cultural.*” O n.º 4 prevê a possibilidade de o representante do ACNUR ou o CPR juntarem ao processo “*relatórios ou informações sobre o respetivo país de origem [...]*”. Refira-se que esta possibilidade de intervenção de não exonera o SEF dos deveres de recolha e consideração de IPO que o vinculam na análise de pedidos de protecção.¹¹⁶

Na análise da consistência com este tipo de elementos deverá ser tida particularmente em conta a existência de características pessoais que aumentem a vulnerabilidade do requerente face à população em geral, por exemplo.

- **Plausibilidade**

Não obstante a Directiva Qualificação se referir, no n.º5 do artigo 4.º¹¹⁷, à plausibilidade das declarações do requerente, o conceito de plausibilidade não é definido.

Investigação conduzida pelo ACNUR revelou que também na prática o significado de plausibilidade não é claro, que a sua utilização está associada a um risco de subjectividade acrescido mas que é, ainda assim, frequente.¹¹⁸

Subscrevendo as dúvidas elencadas em diversas fontes¹¹⁹ acerca do valor acrescentado da plausibilidade enquanto indicador de credibilidade e dos riscos que lhe são inerentes, dada a sua extensiva utilização (inclusivamente no contexto português) sublinha-se que qualquer consideração acerca da (im)plausibilidade de um facto essencial deve basear-se em elementos identificados e objectivos. A título de exemplo, poderá considerar-se implausível que um requerente tenha percorrido 1000 quilómetros a pé num dia, à luz do conhecimento disponível acerca da matéria.

Exclui-se assim a validade de conclusões baseadas, nomeadamente, em considerações do examinador acerca da implausibilidade de determinado facto no seu contexto pessoal ou baseadas naquelas que imagina serem as condições no país de origem do requerente.

¹¹⁵ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.260.

¹¹⁶ Acresce que a não submissão de relatórios pelo ACNUR/CPR não implica uma valoração negativa do mérito do pedido.

¹¹⁷ Menção transposta para o ordenamento jurídico português pelo artigo 18.º, n.º4, al. c) da Lei do Asilo.

¹¹⁸ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, pp.181-184.

¹¹⁹ Nomeadamente ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, pp.176-184; Hathaway, J., Foster, M., *The Law of Refugee Status*, pp.139-140; IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, pp.88-90.

Resulta do exposto que todos os indicadores referidos têm significativas limitações e que só uma análise ajustada e fundamentada dos mesmos poderá garantir a exigida objectividade e minimizar o risco de decisões erradas.

Tal como destacado pela IARLJ *“um indicador considerado negativo pode ser balanceado por outros indicadores positivos ou por factores relacionados, por exemplo, com o contexto, idade ou cultura [...]. Nenhum indicador pode ser, por si só, determinante.”*¹²⁰. Assim, a eventual a rejeição da credibilidade de um facto essencial não deverá fundar-se exclusivamente numa apreciação negativa de um dos indicadores indicados.

A análise da credibilidade de cada facto essencial deve abarcar todos os indicadores e ter em conta as declarações e outros elementos relevantes apurados (quer tenham sido aduzidos pelo requerente ou recolhidos pela entidade instrutora no âmbito do dever de cooperação), as características pessoais e circunstâncias do requerente e a razoabilidade das suas explicações relativamente a aspectos passíveis de sustentar conclusões negativas sobre a credibilidade. Em muitas ocasiões, tal poderá requerer que a entidade instrutora realize uma entrevista subsequente para clarificação de elementos e resposta a questões adicionais.

Com base nesta análise, a entidade examinadora deverá determinar e fundamentar quais os factos aceites como credíveis (o que não implica que esteja completamente convencida da sua veracidade)¹²¹, os rejeitados por não serem credíveis¹²² e aqueles relativamente aos quais subsiste um elemento de dúvida e em relação aos quais deve ser ponderada a aplicação do benefício da dúvida.

4.3.3. Benefício da dúvida

Não obstante os esforços do requerente e do examinador para estabelecer os factos que servirão de base à análise dos requisitos constitutivos do estatuto de refugiado/protecção subsidiária, os desafios referidos no ponto 3 implicam que, em alguns casos, mesmo após uma cuidada recolha de elementos e análise da credibilidade persistam dúvidas acerca de factos essenciais do pedido.

¹²⁰ IARLJ (publicação EASO), *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, p.84.

¹²¹ *“Os factos são aceites quando são suficientemente detalhados, internamente consistentes, consistentes com outra prova (facultada pela família e/ou IPO) e plausíveis, sejam ou não suportados por prova documental adicional.”* - ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, p.246 (tradução livre).

¹²² *“Um facto invocado pode ser rejeitado porque, quando considerada a razoabilidade das explicações prestadas pelo requerente relativamente a potenciais conclusões adversas acerca da credibilidade e as circunstâncias individuais e contextuais do requerente, as declarações do requerente sobre o facto não são suficientemente detalhadas, consistentes e plausíveis e/ou são contraditas por outras provas fiáveis, objectivas e temporalmente adequadas. Mais uma vez, tais factos devem ser rejeitados sem referência ao princípio do benefício da dúvida porque o princípio não pode ser aplicado para colmatar o que claramente não é credível com base em todas as provas disponíveis.”* – Ibid., p.247 (tradução livre).

Prevê-se, como tal, a possibilidade de factos serem aceites independentemente de corroboração documental ou outra, ideia habitualmente sintetizada no conceito de benefício da dúvida.¹²³

No essencial, decorre da ideia de benefício da dúvida que, à luz das dificuldades de prova e da severidade das potenciais consequências de uma decisão errada, um caso pode sustentar-se exclusivamente nas declarações do requerente.¹²⁴

Importa sublinhar que, conforme elaborado pelo ACNUR, esta ponderação apenas deverá ocorrer após a análise da credibilidade dos factos essenciais do pedido¹²⁵ e incidirá exclusivamente sobre factos em dúvida, ou seja, o benefício da dúvida não se aplica relativamente a factos já aceites ou rejeitados na etapa anterior.

No essencial, o ACNUR considera que:

“[...] a análise de conceder ou não o benefício da dúvida requiere que o decisor dê um passo atrás em relação ao detalhe de cada facto essencial invocado e tenha uma visão holística das declarações do requerente e qualquer outra prova apresentada pelo requerente.”¹²⁶

“[...] deve ser concedido ao requerente o benefício da dúvida quando as suas declarações são globalmente coerentes e plausíveis e não contrariam factos de conhecimento geral.”¹²⁷

A ideia de que um facto invocado pode ser aceite sem que existam elementos que o sustentem para além das declarações do requerente está reflectida no regime previsto no n.º 5 do artigo 4.º da Directiva Qualificação que em alguns aspectos parece indiciar um padrão de análise mais exigente que o preconizado pelo ACNUR.¹²⁸

5. Notas finais

Sendo certo que são limitadas as referências normativas que directamente regulam o estabelecimento dos factos em processos de protecção internacional, várias são as ferramentas desenvolvidas por entidades como o ACNUR, o HHC e o IARLJ que, com base em boas práticas e nas referências normativas e jurisprudenciais disponíveis, definem princípios e critérios essenciais para uma análise imparcial, objectiva e individual.

¹²³ Questionando a necessidade de aplicação deste mecanismo por considerar que o mesmo se decorre das especiais regras de prova e da natureza dos requisitos do estatuto de refugiado: Hathaway, J., Foster, M., *The Law of Refugee Status*.

¹²⁴ ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, Maio 2013, p.49.

¹²⁵ Ibid., p.247.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid, p.248.

¹²⁸ Artigo 18, n.º 4 da Lei do Asilo. Sobre o excessivo enfoque da norma nacional em prova documental veja-se a anotação ao artigo 18.º em *Lei do Asilo - Anotada e Comentada*, coord. A. Sofia Pinto de Oliveira e Anabela Russo, Petrony Editora, 2018. Subscrevem-se igualmente as críticas a alguns dos elementos incluídos na norma da Directiva, cf. ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, pp.248-249; Hathaway, J., Foster, M., *The Law of Refugee Status*, pp.156-157. V. igualmente ECRE, *Information Note on the Directive 2011/95/EU of the European Parliament and the Council of 13 December 2011*, Outubro de 2013, disponível em: <https://bit.ly/2Ocp06H>.

Esta não é uma questão meramente teórica ou irrelevante para o contexto nacional. De acordo com a informação apurada pelo CPR, pelo menos 577 pedidos de protecção internacional apresentados em Portugal em 2019 foram recusados no âmbito de procedimentos de tramitação acelerada, a maioria dos quais com base nas alíneas c) e e) do artigo 19.º da Lei do Asilo, relativas, respectivamente, a incoerência e irrelevância.¹²⁹ Este facto não pode deixar de ser encarado com preocupação à luz dos riscos acrescidos de violação do princípio do *non-refoulement* inerentes à utilização de procedimentos de tramitação acelerada.¹³⁰ Acresce que, como ficou estabelecido, uma análise adequada da credibilidade sempre requererá tempo e garantias procedimentais adequadas.

Adicionalmente, de acordo com a observação do CPR, questões relacionadas com a credibilidade são frequentemente referidas como fundamento para a não concessão de protecção internacional no âmbito do procedimento regular.

Neste contexto, o controlo jurisdicional das decisões envolve muito frequentemente a análise de questões relativas ao estabelecimento dos factos e, em particular, ao dever justificação do requerente, ao dever de colaboração do examinador e à análise da credibilidade dos factos essenciais.

A presente exposição procurou descrever os elementos estruturais do estabelecimento dos factos em processos de protecção internacional com base no conhecimento actualmente disponível sobre o tema e nas dificuldades práticas que requerente e examinador recorrentemente encontram neste domínio. Como tal, não esgota as questões relativas à justificação do pedido, deveres do examinador e análise de elementos, devendo ser encarada como uma introdução ao regime específico de estabelecimento dos factos que decorre das especificidades operacionais e normativas do Direito de Asilo e dos Refugiados.

¹²⁹ CPR, *AIDA Country Report: Portugal – 2019 Update*, p.58.

¹³⁰ ACNUR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, Março de 2010, disponível em <https://bit.ly/32gM5h1>.

Apresentação Power Point

ESTABELECIMENTO DOS FACTOS EM PROCESSOS DE PROTECÇÃO INTERNACIONAL

Critérios juridicamente relevantes



Plano da sessão

1. Considerações iniciais
2. Pedidos de protecção internacional (PPI): uma análise em duas etapas
3. Especificidades dos PPI e impacto no estabelecimento dos factos
4. Estabelecimento dos factos: princípios e regras
 - 4.1. Dever de justificação / Ónus da prova
 - 4.2. Grau de convicção do examinador
 - 4.3. Credibilidade e benefício da dúvida em PPIs



Quais são as principais preocupações, dúvidas e/ou ideias que vos ocorrem relativamente à análise de PPIs?

E relativamente ao estabelecimento dos factos em PPIs?



Zaid é um requerente de protecção internacional, cujo pedido foi apresentado conjuntamente com a sua mulher, Zayra, e dois filhos menores. Na sua entrevista forneceu uma detalhada e coerente descrição das suas actividades políticas no país de origem (reconhecido representante local do partido da oposição). Descreveu as várias vezes em que foi detido como preso político durante semanas, tendo sido torturado e privado de água e alimentos durante vários dias.



1. Considerações iniciais

- Inclusão;
- Estatuto de Refugiado e Protecção Subsidiária;
- Cláusulas de admissibilidade;
- Cláusulas de tramitação acelerada.



2. PPIs: Uma análise em duas etapas

- Convenção de Genebra (CG) e procedimentos de determinação;
- Determinação das necessidades de protecção – um domínio sem regras?
 - Finalidade dos instrumentos internacionais;
 - Decisões de órgãos jurisdicionais internacionais e regionais;
 - Instrumentos de Direitos Humanos;
 - Normas de Direito da União Europeia (DUE);
 - O papel do ACNUR.



2. PPIs: Uma análise em duas etapas

1. Estabelecimento dos factos

- Recolha dos factos e informações relevantes
- Identificação dos factos essenciais
- Análise da credibilidade

2. Análise dos requisitos ER/PS

- Verificam-se os requisitos do Estatuto de Refugiado?
- Não se verificando, em processos únicos, verificam-se os requisitos da Protecção Subsidiária?

TJUE – Acórdão M.M. (2012)



3. Especificidades dos PPI

- Natureza do procedimento;
- Papel do Direito Internacional e do Direito da UE;
- Limitações dos meios de prova;
- Distância e distanciamento;
- Circunstâncias pessoais e especial vulnerabilidade do requerente;
- Juízo prospectivo;
- Consequências de uma decisão negativa errada.



3. Especificidades dos PPI



Regras específicas
sobre a
substanciação dos
factos



Regras específicas
sobre o grau de
convicção do
examinador



4. Estabelecimento dos factos: princípios e regras

- 4.1. Dever de justificação / Ónus da prova
- 4.2. Grau de convicção do examinador
- 4.3. Credibilidade e Benefício da Dúvida em PPIs
 - 4.3.1. Significado e funções
 - 4.3.2. Princípios transversais relevantes
 - 4.3.3. Análise estruturada da credibilidade
 - 4.3.4. Princípio do Benefício da Dúvida



4. Estabelecimento dos factos: princípios e regras

Normas nacionais centrais (Lei do Asilo):

- Art. 15.º - Deveres dos requerentes;
- Arts. 16.º e 17.º - Audição do requerente e respectivo relatório;
- Art. 17.º-A – Garantias processuais especiais;
- Art. 18.º - Avaliação do pedido;
- Art. 77.º - Pessoas particularmente vulneráveis;
- Art. 78.º - Menores;
- Art. 79.º - Menores não acompanhados;
- Art. 80.º - Vítimas de tortura ou violência.



4.1. Dever de justificação / Ónus da prova

"1. Os Estados-Membros podem considerar que incumbe ao requerente apresentar o mais rapidamente possível todos os elementos necessários para justificar o pedido de protecção internacional. Incumbe ao Estado-Membro apreciar, em cooperação com o requerente, os elementos pertinentes do pedido."

Directiva Qualificação – Art.4(1)



4.1. Dever de justificação / Ónus da prova

- Opção terminológica;
- Aplicação da regra geral, mas...
- Princípio da efectividade, proibição de non-refoulement, direito à boa administração;
- “Justificar”;
- “o mais rapidamente possível”;
- (Ameaça de) Perseguição ou ofensa grave anterior.



4.1. Dever de justificação / Ónus da prova

THE APPLICANT HAS TO...	THE DECISION-MAKING AUTHORITY HAS TO...
...submit as soon as possible all elements needed to substantiate the application for international protection and cooperate in the assessment of these elements	...assess all the relevant facts and elements of the application in an individualised manner, in cooperation with the applicant
...make an effort to support her/his statements by any available evidence as soon as possible and, if relevant, to give a satisfactory explanation for any lack of element	...evaluate the evidence objectively and impartially
...make a genuine effort to substantiate her/his claim by supplying all relevant information concerning herself/himself and her/his past experiences and by giving a coherent explanation of all the facts and circumstances of the application for refugee status	...guide and assist the applicant in providing the relevant information, evaluate the applicant's statements objectively and impartially taking into account the individual and contextual circumstances of the applicant
	...be familiar with the situation in the country of origin, be aware of relevant matters of common knowledge, obtain and use legally relevant, individualised, balanced, precise and up-to-date country information in a transparent manner
	↓
	...relate all these elements to the relevant criteria of refugee law objectively and impartially, in order to arrive at a correct conclusion as to the applicant's claim for international protection

HHC, *Credibility Assessment in Asylum Procedures*, Vol. 1



4.2. Grau de convicção do examinador

- Inexistência de normas específicas;
- “Justificar” vs. “Provar”;
- PPI → determinação de “receio fundado de perseguição” ou “risco real de ofensa grave”;
- Orientações TEDH – ex.: Saadi c. Itália; Vilvarajah e Outros c. Reino Unido;
- Mais que possibilidade improvável mas não necessariamente probabilidade de verificação superior à de não verificação.



“[...] o Estado tem direito a insistir na apresentação de algumas provas, mas não da prova perfeita susceptível de ser produzida num mundo ideal.”

Advogada-Geral Sharpston, Opinião - Processo C-31/09 (Bolbol)



4.3. Credibilidade e Benefício da Dúvida em PPIs

4.3.1. Significado e funções da credibilidade

- Não é requisito do estatuto de refugiado nem da protecção subsidiária;
- Mecanismo relevante para o estabelecimento dos factos em PPIs dadas as dificuldades de prova;
- Credibilidade vs. Confiança;
- Pedido credível ou requerente credível?
- Busca pela verdade?
- Entrevista pessoal em PPIs.



4.3.1. Significado e funções da credibilidade

- Entrevista pessoal:
 - Características pessoais do requerente e contexto;
 - Garantias processuais;
 - Requerente capaz de comparecer e prestar declarações;
 - Condução da entrevista;
 - Oportunidade para esclarecer/responder inconsistências e falhas.



4.3.2. Credibilidade – princípios transversais

A análise da credibilidade em PPI deve...

- Ser parte de uma análise em duas fases;
- Ser equilibrada e baseada em indicadores claros;
- Dever partilhado;
- Centrar-se nos factos essenciais;
- Basear-se em provas (todos os elementos disponíveis);
- Ser individual;
- Ser imparcial;
- Resultar em conclusões claras;
- Permitir ao requerente pronunciar-se sobre conclusões negativas.



4.3.3. Análise estruturada da credibilidade

1. Recolha de todos os factos e informação relevante;
2. Determinação dos factos essenciais;
3. Analisar a credibilidade de cada facto essencial – Indicadores
4. Determinar que factos essenciais:
 - São aceites;
 - São rejeitados;
 - Estão em dúvida;
5. Aplicação do benefício da dúvida?
6. Decisão fundamentada



4.3.3. Análise estruturada da credibilidade

Indicadores para análise da credibilidade

1. Suficiência de detalhe e de especificidade;
2. Consistência interna;
3. Consistência com informações prestadas por familiares e/ou outras testemunhas;
4. Consistência com informação geral e específica disponível (incluindo IPO);
5. Plausibilidade.



4.3.3. Análise estruturada da credibilidade

- A irrelevância dos comportamentos do requerente;
- Natureza dos indicadores.



4.3.3. Análise estruturada da credibilidade

Indicadores para análise da credibilidade

1. Suficiência de detalhe e de especificidade;
2. Consistência interna;
3. Consistência com informações prestadas por familiares e/ou outras testemunhas;
4. Consistência com informação geral e específica disponível (incluindo IPO);
5. Plausibilidade.



4.3.3. Análise estruturada da credibilidade

Indicadores para análise da credibilidade

1. Suficiência de detalhe e de especificidade
 - Nível e natureza do detalhe;
 - Expectativas do examinador;
 - Memória;
 - Características pessoais do requerente, vergonha e estigma;
 - Desconhecimento da relevância;
 - Conhecimento geral?



4.3.3. Análise estruturada da credibilidade

Indicadores para análise da credibilidade

2. Consistência interna

- Ausência de discrepâncias, contradições, variações;
- Relatos imutáveis?
- Factos essenciais e suficiente gravidade;
- Características pessoais do requerente.



4.3.3. Análise estruturada da credibilidade

Indicadores para análise da credibilidade

3. Consistência com informações prestadas por familiares e/ou outras testemunhas

- Relatos idênticos?
- Conhecimento directo das testemunhas?



4.3.3. Análise estruturada da credibilidade

Indicadores para análise da credibilidade

4. Consistência com informação geral e específica disponível (incluindo IPO)

- Expressamente previsto na legislação europeia e nacional;
- Enquadramento;
- Critérios de qualidade;
- Grupos vulneráveis.



4.3.3. Análise estruturada da credibilidade

Indicadores para análise da credibilidade

5. Plausibilidade

- Significado autónomo?
- “Aparentemente razoável ou provável”;
- Riscos.



4.3.3. Análise estruturada da credibilidade

1. Recolha de todos os factos e informação relevante;
2. Determinação dos factos essenciais;
3. Analisar a credibilidade de cada facto essencial – Indicadores
4. Determinar que factos materiais:
 - São aceites;
 - São rejeitados;
 - Estão em dúvida;
5. Aplicação do benefício da dúvida?
6. Decisão fundamentada



4.3.4. Benefício da dúvida

- Factos relativamente aos quais persistem dúvidas;
- Ideia fundamental: caso pode sustentar-se apenas nas declarações do requerente;
- Significativas dificuldades de prova + impacto de uma decisão negativa errada;
- Não é ilimitado.



Zaid é um requerente de protecção internacional, cujo pedido foi apresentado conjuntamente com a sua mulher, Zayra, e dois filhos menores. Na sua entrevista forneceu uma detalhada e coerente descrição das suas actividades políticas no país de origem (reconhecido representante local do partido da oposição). Descreveu as várias vezes em que foi detido como preso político durante semanas, tendo sido torturado e privado de água e alimentos durante vários dias.



Zayra é a sua mulher. Foi entrevistada separadamente do seu marido como forma de testar a credibilidade de Zaid. Durante a entrevista forneceu poucos detalhes acerca das razões que levaram a sua família a fugir. Confirmou que Zaid exercia política activamente, mas identificou o seu partido de forma incorrecta e não soube explicar qual a posição oficial que este ocupava. Desconhecia em absoluto o programa do partido, no qual o seu marido assumia um papel relevante. Confirmou que Zaid fora detido, mas referiu que este não fora maltratado durante o período de detenção.



Recursos

- ACNUR, *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado, de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*, Genebra, Janeiro de 1992.
- ACNUR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems : Full Report*, Maio de 2013: <https://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>
- ACNUR, *The Case Law of the European Regional Courts: the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights Refugees, asylum-seekers, and stateless persons*, Junho de 2015, 1ª edição: <http://www.refworld.org/pdfid/558803c44.pdf>
- ACCORD, *ACCORD COI Network & Training. Researching Country of Origin Information: A Training Manual*, Abril de 2006: <https://www.refworld.org/docid/4ecf86c32.html>
- EASO, *Judicial Analysis – Evidence and Credibility Assessment in the Context of the Common European Asylum System*, 2018: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Evidence%20and%20Credibility%20Assessment%20JA%20EN%20o.pdf>
- ECRE, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, Outubro de 2014: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2014/10/EN-The-application-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-to-asylum-procedures-ECRE-and-Dutch-Council-for-Refugees-October-2014.pdf>
- Hungarian Helsinki Committee, *Credibility Assessment in Asylum Procedures - A Multidisciplinary Training Manual*, 2013, Volumes 1 e 2: <https://www.refworld.org/docid/5253bd9a4.html>
- International Association of Refugee and Migration Judges, *Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive - Judicial criteria and standards*, Março de 2013: <https://www.refworld.org/docid/557028564.html>



Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/1et2ccsa2m/ipod.m4v?locale=pt>

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

10. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EM MATÉRIA DE ASILO E PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA

Carlos Carvalho*

Vídeo da intervenção¹



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/170rsdxv2k/streaming.html?locale=pt>

* Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo.

¹ Intervenção realizada no âmbito da formação “Temas de Direito Administrativo”, do CEJ, a 26 de novembro de 2021, 26 de janeiro, 23 de fevereiro, 23 de março, 27 de abril e 25 de maio de 2022.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

11. A JURISPRUDÊNCIA DO TJUE E DO TEDH EM MATÉRIA DE ASILO E PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA

Sofia Pinto Oliveira*

Apresentação *Power Point*

Vídeo da intervenção¹

A Jurisprudência do TJUE e do TEDH em matéria de asilo e proteção subsidiária

Centro de Estudos Judiciários

26 de janeiro de 2022

* Professora da Escola de Direito da Universidade do Minho.

¹ Intervenção realizada no âmbito da formação “Temas de Direito Administrativo”, do CEJ, a 26 de novembro de 2021, 26 de janeiro, 23 de fevereiro, 23 de março, 27 de abril e 25 de maio de 2022.

Os começos

- TEDH, *Cruz Varas e outros c. Suécia*, no. 15576/89, 20 março 1991.
 - na sequência de TEDH, *Soering c. Reino Unido*, no. 14038/88, 7 julho 1989.
- TJUE, *Elgafaji*, processo C-465/07, de 17 de fevereiro de 2019.

TEDH

- α) Dever de *non-refoulement* para Estados terceiros à CEDH (artigo 3º da CEDH)
 - TEDH, *Cruz Varas e outros c. Suécia*, no. 15576/89, 20 março 1991.
 - TEDH, *Vilvarajah e outros c. o Reino Unido*, nos. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87, 13448/87, 30 outubro 1991.
 - TEDH, *Sufi e Elmi c. Reino Unido*, no. 8319/07 e 11449/07, 28 junho 2011.
 - TEDH, *Hirsi Jamaa e outros c. Itália*, no. 27765/09, 23 fevereiro 2012.
- β) Dever de *non-refoulement* no contexto da aplicação regras Dublin (artigo 3º da CEDH)

- β) Dever de *non-refoulement* no contexto da aplicação das regras Dublin
 - TEDH, *T.I. c. Reino Unido*, no. 43844/98, 7 março 2000.
 - TEDH, *M.S.S. c. Grécia e Bélgica*, no. 30696/09, de 21 janeiro 2011.
 - TEDH, *Tarakhel c. Suíça*, no. 29217/12, 4 novembro 2014.

- Artigo 13º da CEDH e o direito ao recurso efetivo
 - TEDH, *Chahal c. Reino Unido*, no. 22414/93, 15 novembro 1996.
 - TEDH, *Jabari c. Turquia*, no. 40035/98, 11 de julho 2000.
 - TEDH, *Conka c. Bélgica*, no. 51564, 5 fevereiro 2002.
 - TEDH, *Gebremehdin c. França*, no. 25389/05, 26 abril 2007.
 - TEDH, *Hirsi Jamaa e outros c. Itália*, no. 27765/09, 23 fevereiro 2012.

TJUE

- Diretiva Qualificação

- TJUE, *Elgafaji*, processo C-465/07, de 17 de fevereiro de 2019 (proteção subsidiária).
- TJUE, *Y&Z*, processo C-71/11, de 5 de setembro de 2012 (perseguição religiosa).
- TJUE, *X., Y., Z.*, processo C-199/12, de 7 de novembro de 2013 (perseguição motivada pela orientação sexual)
- TJUE, *Diakite*, processo C-285/12, 30 de janeiro de 2014 (proteção subsidiária).
- TJUE, *A., B., C.*, processos C-149/13 e 150/13, 2 de dezembro de 2014 (perseguição motivada pela orientação sexual)

- Diretiva Procedimentos

- TJUE, *Sacko*, processo C-348/16, de 26 de julho de 2017.
- TJUE, *Alheto*, processo C- 585/16, de 25 de julho de 2018.
- TJUE, *Torubarov*, processo C-556/17, de 29 de julho de 2019.

- Regulamento Dublin

- TJUE, *N.S. & M.E.*, processos C-411/10 e C-493/10, 21 de dezembro de 2011.
(TEDH, *M.S.S. c. Grécia e Bélgica*, no. 30696/09, de 21 janeiro 2011)
- TJUE, *C.K.*, processo C-578/16, 9 de fevereiro de 2017.
(TEDH, *Tarakhel c. Suíça*, no. 29217/12, 4 novembro 2014)

Vídeo da intervenção



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/28fpn6ffq3/streaming.html?locale=pt>

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

12. A JURISPRUDÊNCIA DO TEDH E AS AUTORIZAÇÕES DE RESIDÊNCIA EM PORTUGAL

Ana Rita Gil*

Vídeo da intervenção¹



<https://educast.fccn.pt/vod/clips/tdtbrdo3s/streaming.html?locale=pt>

* Professora na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

¹ Intervenção realizada no âmbito da formação “Temas de Direito Administrativo”, do CEJ, a 17 de novembro de 2022, 15 de fevereiro, 19 de abril, 24 e 25 de maio de 2023.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

13. O REGIME JURÍDICO DA IMIGRAÇÃO: A ENTRADA, PERMANÊNCIA, SAÍDA E AFASTAMENTO DE ESTRANGEIROS DO TERRITÓRIO NACIONAL*

Tiago Fidalgo de Freitas¹

§ 1.º – Introdução

§ 2.º – A admissão de estrangeiros

§ 3.º – A residência de estrangeiros e o estatuto dos residentes

§ 4.º – O afastamento de estrangeiros do território português

§ 5.º – Princípios dos procedimentos administrativos previstos na lei dos estrangeiros

Vídeo da intervenção

Este estudo corresponde à versão actualizada em língua portuguesa do § 3.º do artigo *Portuguese migration law. A constitutional and administrative overview*, European Review of Public Law, 21:1, 2009, pp. 345-401. São devidos agradecimentos aos Drs. Francisco Paes Marques, Rui Tavares Lanceiro e Afonso Brás pela discussão de algumas questões.

§ 1.º – Introdução

1. O presente artigo procede a uma análise da lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional². Tratando-se do mais importante instrumento jurídico interno de controlo da imigração, é por vezes também abreviadamente referido como ‘lei de estrangeiros’ ou ‘lei da imigração’³.

Devido à extensão da lei – com mais de 200 artigos –, à diversidade das matérias nela reguladas – desde logo, por transpor doze Directivas da União Europeia para o ordenamento jurídico português e consolidar a transposição de outros quatro actos europeus⁴ – e à riqueza da

* O presente texto já foi anteriormente publicado no e-book: [O contencioso de direito administrativo relativo a cidadãos estrangeiros e ao regime da entrada, permanência, saída e afastamento do território português, bem como do estatuto de residente de longa duração](#).

¹ Assistente convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; coordenador executivo e investigador assistente do Lisbon Public Law - Centro de Investigação de Direito Público; consultor sénior do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP).

² Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, bem como o estatuto do residente de longa duração, alterada depois pela Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto, pela Lei n.º 55/2015, de 23 de Junho, e pela Lei n.º 63/2015, de 30 de Junho. Esta lei foi desenvolvida e regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro, que foi modificado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de Março.

³ Para uma visão abrangente da história da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho em Portugal, cfr. J. DE MELO ALEXANDRINO, *A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros*, Lisboa, 2008, pp. 2-8, disponível em <http://goo.gl/5u3yU3>; este artigo foi depois publicado na Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. 49:1/2, 2008, pp. 69-100 e posteriormente coligido em Id., *O discurso dos direitos*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, pp. 89-128. Para uma análise dos regimes que estavam anteriormente em vigor, cfr. N. PIÇARRA, *Loi et politique d’immigration et d’asile dans l’Union Européenne. Questionnaire et rapport portugais*, in AA.VV., *Estudos de direito europeu*, Cascais: Principia, 2009, pp. 645-659, 668-672; C. URBANO DE SOUSA, *The new Portuguese immigration act*, European Journal of Migration and Law, vol. 4/1, 2002, pp. 49-69; para algumas notas sobre a discussão política em torno dessa mesma lei, cfr. J. GASPARE, *A autorização de permanência e a integração dos imigrantes (Uma análise político-jurídica)*, O Direito, ano 133.º/IV, 2001, pp. 976-983.

⁴ Como refere o artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, a lei em questão transpõe para a ordem jurídica portuguesa: a Directiva n.º 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de Setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar; a Directiva n.º 2003/110/CE, do Conselho, de 25 de Novembro, relativa ao apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea; a Directiva n.º 2003/109/CE, do Conselho, de 25 de Novembro, relativa ao

jurisprudência a que já deu origem⁵, o seu propósito é, antes de mais, explicativo. Em lugar de uma análise exegética ou de um estudo com profundidade teórica, optou-se por se apresentar uma visão geral dos aspectos-chave da lei em causa, com curtas observações críticas sempre que necessário.

Devem ser feitas três advertências iniciais.

Para começar, deve assinalar-se que, apesar de o direito internacional (público⁶ e privado⁷) e o direito da União Europeia⁸ regularem extensamente vários aspectos do direito dos estrangeiros⁹, a perspectiva adoptada é estritamente de direito ordinário português. O texto

estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração; a Directiva n.º 2004/81/CE, do Conselho, de 29 de Abril, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes; a Directiva n.º 2004/82/CE, do Conselho, de 29 de Abril, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras; a Directiva n.º 2004/114/CE, do Conselho, de 13 de Dezembro, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado; a Directiva n.º 2005/71/CE, do Conselho, de 12 de Outubro, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica; a Directiva n.º 2011/98/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro, 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 de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado membro. A referida lei procede, simultaneamente, à consolidação, no direito nacional, da transposição dos seguintes actos comunitários, como resulta do seu artigo 2.º, n.º 2: a Decisão Quadro, do Conselho, de 28 de Novembro de 2002, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares; a Directiva n.º 2001/40/CE, do Conselho, de 28 de Maio, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros; a Directiva n.º 2001/51/CE, do Conselho, de 28 de Junho, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985; e a Directiva n.º 2002/90/CE, do Conselho, de 28 de Novembro, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.

⁵ Para uma recolha bastante completa da mesma, cfr. S. CRUZ GONÇALVES, *O direito dos estrangeiros na jurisprudência portuguesa. Colectânea de jurisprudência*², Coimbra: s.n., 2014.

⁶ Sobre o estatuto dos estrangeiros em direito internacional público, cfr. N. QUOC DINH / P. DAILLIER / M. FORTEAU / A. PELLET, *Droit international public*⁸, LGDJ: Paris, 2009, pp. 745-746; entre nós, cfr. M. J. RANGEL DE MESQUITA, *Os direitos fundamentais dos estrangeiros*, pp. 98-107; E. CORREIA BAPTISTA, *Direito internacional público*, II, Coimbra: Almedina, 2004, pp. 430-434; C. J. FAUSTO DE QUADROS, *A protecção da propriedade privada no direito internacional público*, Coimbra: Almedina, 1998, pp. 113-148. Com referência ao quadro específico da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, cfr. P. M. SILVA COSTA, *A protecção dos estrangeiros pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem perante processos de asilo, expulsão e extradição. A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem*, Revista da Ordem dos Advogados, ano 60.º/I, 2000, pp. 497-541.

⁷ Sobre o estatuto dos estrangeiros em direito internacional privado, cfr. L. DE LIMA PINHEIRO, *Direito dos estrangeiros. Uma perspectiva de direito internacional privado*, in *Id.*, *Estudos de direito internacional privado*, II, Coimbra: Almedina, 2009, pp. 95-111; A. FERRER CORREIA, *Lições de direito internacional privado*, I, Coimbra: Almedina, 2000, pp. 76-82; J. BAPTISTA MACHADO, *Lições de direito internacional privado*², Coimbra: Almedina, 1982, pp. 18-23; I. DE MAGALHÃES COLLAÇO, *Direito internacional privado. Sistema de normas de conflitos. Direito dos estrangeiros*, Lisboa: AAFDL, 1970, pp. 25-30.

⁸ Sobre a matéria em direito da União Europeia, cfr., entre nós, A. R. GIL, *A política europeia de combate à imigração ilegal*, in A. PINTO PEREIRA et al. (eds.), *Liber amicorum em homenagem ao Prof. Doutor João Mota de Campos*, Coimbra: Coimbra Editora, 2013, pp. 17-48. Para uma análise do artigo 19.º da Carta dos direitos fundamentais da União Europeia – cuja epígrafe é “Protecção em caso de afastamento, expulsão ou extradição” –, cfr. A. R. GIL, *sub artigo 19.º*, in A. SILVEIRA / M. CANOTILHO (eds.), *Carta dos direitos fundamentais da União Europeia comentada*, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 244-254; E. GUILD, *sub article 19*, in S. PEERS et al. (eds.), *The EU Charter of fundamental rights. A commentary*, Baden Baden / Munich / Oxford: Nomos / C. H. Beck / Hart, 2014, pp. 543-562. Sobre a Carta dos direitos fundamentais da União Europeia, cfr. T. FIDALGO DE FREITAS, *A Carta dos direitos fundamentais da União Europeia e as suas relações com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, in J. MIRANDA (ed.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérgio Correia*, IV, Lisboa: Coimbra Editora, pp. 761-853.

⁹ J. DE MELO ALEXANDRINO, *A nova lei*, 1-2 (que também nota a sobreposição de várias ordens jurídicas), 6-7 (identificando as múltiplas fontes do direito da imigração que estão em vigor em Portugal).

deverá, por isso, ser lido sem prejuízo das normas jurídicas internacionais e europeias em vigor a que Portugal está vinculado¹⁰.

A isto acresce que todas as soluções consagradas na lei devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição¹¹ e, em especial, com o princípio da equiparação¹². Deste princípio decorre que existe uma presunção de que todos os direitos conferidos a cidadãos portugueses são atribuídos a todos os cidadãos estrangeiros que residam ou se encontrem em território nacional, o que constitui um obstáculo a que as normas que conferem direitos aos estrangeiros sejam interpretadas *a contrario sensu*¹³.

Por fim, apesar de a designação e o âmbito de aplicação da lei poder indiciar que a mesma é aplicável a todos os cidadãos estrangeiros (e apátridas), a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, exclui – excepto em termos subsidiários ou quando expressamente indicado de outra forma – certas categorias de estrangeiros do seu âmbito¹⁴. São eles:

- (a) Os nacionais de Estados-membros da União Europeia¹⁵;
- (b) Nacionais de Estados parte no Espaço Económico Europeu;
- (c) Os nacionais de Estados terceiros com os quais a Comunidade Europeia tenha concluído um acordo de livre circulação de pessoas;

¹⁰ O artigo 5.º, da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, explicita essa ideia. Apesar de ter uma função pedagógica, é desnecessário, visto que a aplicabilidade das normas jurídicas internacionais e europeias não se deve a esta cláusula de salvaguarda, mas sim à recepção constitucional das mesmas e às relações de prevalência entre aquelas e as normas jurídicas nacionais que decorrem da Constituição.

¹¹ Sobre a importância e utilidade da interpretação conforme à Constituição neste campo do direito, cfr. J. DE MELO ALEXANDRINO, *A nova lei*, pp. 28-29.

¹² Sobre o princípio da equiparação, consagrado no artigo 15.º da Constituição, cfr. M. J. RANGEL DE MESQUITA, *Os direitos fundamentais dos estrangeiros na ordem jurídica portuguesa: Uma perspectiva constitucional*, Coimbra: Almedina, 2012, pp. 141-257; C. AMADO GOMES / A. COSTA LEÃO, *A condição de imigrante. Uma análise de direito constitucional e administrativo*, Coimbra: Almedina, 2010, pp. 35-61; J. PEREIRA DA SILVA, *sub* artigo 15.º, in J. MIRANDA / R. MEDEIROS, *Constituição portuguesa anotada*, I², Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 261-288; *Id.*, *Direitos de cidadania e direito à cidadania. Princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva*, Lisbon: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2004; T. FIDALGO DE FREITAS, *Portuguese migration law*, pp. 347-375; J. J. GOMES CANOTILHO / V. MOREIRA, *Constituição da república portuguesa anotada*, I⁴, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, pp. 357-363; J. DE MELO ALEXANDRINO, *Direitos fundamentais. Introdução geral*, Cascais: Principia, 2007, p. 68; A. L. PINTO / M. CANOTILHO, *O tratamento dos estrangeiros e das minorias na jurisprudência constitucional portuguesa*, in AA.VV., *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, II, Coimbra: Coimbra Editora, 2005, pp. 232-265; J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, III⁵, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, pp. 139-152; M. TORRES, *O estatuto constitucional dos estrangeiros*, Scientia iuridica, n.º 290, 2001, pp. 7-27.

¹³ Cfr. J. DE MELO ALEXANDRINO, *A nova lei*, p. 26; *Id.*, *Direitos fundamentais*, p. 68.

¹⁴ Cfr. artigo 4.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho. Propondo outrossim uma definição positiva do conceito de *imigrante*, cfr. C. AMADO GOMES / A. COSTA LEÃO, *A condição de imigrante*, pp. 21-34, texto que retoma em versão portuguesa (e expande) o estudo de C. AMADO GOMES, *The administrative condition of immigrants: General aspects and topic remark*, Revista de direito público, 3, 2010, pp. 9-40, também disponível em <http://goo.gl/iFqPtj>.

¹⁵ A Lei n.º 37/2006, de 9 de Agosto – que regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril – contém o regime aplicável a cidadãos dos Estados-membros da União Europeia.

(d) Os nacionais de Estados terceiros que residam em território nacional na qualidade de refugiados, beneficiários de protecção subsidiária ao abrigo das disposições reguladoras do asilo ou beneficiários de protecção temporária¹⁶;

(e) Os nacionais de Estados terceiros membros da família de cidadão português ou de cidadão estrangeiro abrangido pelas alíneas anteriores.

Ainda assim, deve acrescentar-se que existem ligações importantes entre a lei em estudo e os regimes jurídicos aplicáveis a cada uma destas categorias de estrangeiros. Uma das mais importantes é que a concessão do estatuto de refugiado determina a cessação de qualquer procedimento relativo à entrada ou permanência irregular do estrangeiro em território português, bem como qualquer procedimento de afastamento¹⁷.

2. A análise dos principais aspectos substantivos da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, procederá da seguinte forma: começar-se-á pela admissão de estrangeiros (§ 2.º); seguir-se-á a residência dos estrangeiros e o estatuto dos residentes (§ 3.º); depois, o afastamento de estrangeiros do território português (§ 4.º); e, por fim, os princípios fundamentais dos procedimentos administrativos nela consagrados (§ 5.º).

§ 2.º – A admissão de estrangeiros

3. O controlo de entrada de estrangeiros em Portugal é feito em três fases (que em regra são) sequenciais e funcionam como “filtros sucessivos de imigração”¹⁸: (a) emissão de vistos no exterior, em embaixadas portuguesas, postos consulares permanentes e secções consulares; (b) controlo de identidade nos momentos do *check-in* e do embarque por parte dos transportadores marítimos e aéreos; e (c) controlo das fronteiras nos postos fronteiriços.

4. A primeira fase é a da (a) emissão de vistos. Existem cinco tipos de vistos, de acordo com o objectivo pretendido:

(i) Vistos de escala aeroportuária¹⁹ – que permitem a entrada dos seus titulares na zona internacional do aeroporto de um Estado que seja parte na Convenção de Aplicação do

¹⁶ Cfr. o artigo 33.º, n.º 8, da Constituição; a nível de legislação ordinária, o regime em questão foi aprovado pela Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, que foi alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de Maio. O primeiro diploma referido transpôs para a ordem jurídica nacional as Directivas n.º 2004/83/CE, 2005/85/CE e consolidou a transposição da Directiva n.º 2003/9/CE. O segundo diploma implementou, a nível nacional, o Regulamento (UE) n.º 603/2013, e transpôs as Directivas n.ºs 2011/95/UE, 2013/32/UE e 2013/33/EU. Sobre este regime, cfr. A. S. PINTO OLIVEIRA, *Algumas questões sobre os pressupostos do reconhecimento de protecção internacional a estrangeiros em Portugal*, in M. REBELO DE SOUSA et al. (eds.), *Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Coimbra: Coimbra Editora, 2012, pp. 349-360; A. S. PINTO OLIVEIRA, *O novo direito do asilo português*, in J. MIRANDA (ed.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérgio Correia*, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 167-184.

¹⁷ Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / V. MOREIRA, *Constituição*, I⁴, p. 537. Cfr. também artigo 146.º, n.º 5, alínea a), da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho.

¹⁸ Cfr. D. MOYA, *Administration without frontiers? European migration law and Spanish practice*, *European Review of Public Law*, 21:1, 2009, p. 547.

¹⁹ Cfr. artigo 49.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho e artigo 16.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

Acordo de Schengen²⁰ para prosseguirem viagem para outro Estado com o mesmo título de transporte;

- (ii) Vistos de curta duração²¹ – que permitem a entrada no território português dos seus titulares, para fins que, embora sejam aceites pelas autoridades portuguesas, não justificam a concessão de outro tipo de visto;
- (iii) Vistos de estada temporária²² – que permitem a entrada dos seus titulares para o território português com o objectivo de: aí receber tratamento médico ou acompanhar um familiar sujeito a esse tratamento; transferir cidadãos para prestação de serviços ou para realização de formação profissional; realizar um trabalho profissional cuja duração não exceda um período de seis meses; realizar um trabalho de investigação científica, uma actividade docente ou uma actividade altamente qualificada por um período de até um ano; exercer uma actividade desportiva amadora; ou permanecer em território português por períodos superiores a três meses em certos casos excepcionais e devidamente justificados; e
- (iv) Vistos de residência²³ – que permitem aos seus titulares permanecer no território português por quatro meses, a fim de solicitar uma autorização de residência para²⁴: exercício de uma actividade profissional dependente²⁵; exercício de uma actividade profissional independente ou como imigrante empreendedor; exercício de uma actividade de investigação ou altamente qualificada; exercício de uma actividade profissional altamente qualificada por trabalhador subordinado; estudo, intercâmbio de estudante, estágio profissional ou voluntariado; mobilidade de estudantes do ensino superior; ou para efeitos de reagrupamento familiar;

²⁰ Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985, assinada em Schengen em 19 de Junho de 1990, aprovada para adesão pela Resolução da Assembleia da República n.º 35/93 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 55/93.

²¹ Cfr. artigo 51.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho e artigo 17.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

²² Cfr. artigos 54.º a 57.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho e artigos 18.º a 23.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

²³ Cfr. artigos 58.º a 65.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho e artigos 24.º e 30.º a 34.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro. Sobre eles, cfr. C. AMADO GOMES / A. COSTA LEÃO, *A condição de imigrante*, pp. 66-68.

²⁴ Estes são apenas exemplos, não constituindo os únicos fins que são permitidos pelos vistos de residência, tal como bem notam J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros. Entrada, permanência, saída e afastamento. Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, e legislação complementar. Anotações comentários e jurisprudência*, Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 219. Em sentido diverso, cfr. J. DE MELO ALEXANDRINO, *A nova lei*, p. 16.

²⁵ A concessão de vistos para este efeito depende da existência de oportunidades de emprego não aproveitadas pelos portugueses ou por trabalhadores que sejam nacionais de Estados-membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu, de Estados terceiros com os quais a União Europeia tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas ou que sejam nacionais de Estados terceiros que residam legalmente em Portugal. Para atingir este objectivo, o Conselho de Ministros aprova anualmente um contingente global que indica a disponibilidade de ofertas de emprego. Os candidatos devem ter: (i) um contrato de trabalho ou uma promessa de contrato de trabalho ou (ii) habilitações, competências ou qualificações reconhecidas e adequadas para o exercício de uma das actividades descritas no corpo do texto e relativamente às quais o empregador mostre um interesse individual específico – cfr. artigo 59.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, e os artigos 26.º a 29.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro. Sobre esta questão, cfr. J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, pp. 221-226. O último contingente global foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2008, de 15 de Fevereiro; no entanto, foi apenas válida até 31 de Dezembro de 2008, de acordo com o seu n.º 1.

- (v) Vistos especiais²⁶ – que são atribuídos por “razões humanitárias” ou de “interesse nacional”, reconhecidas por despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna, a cidadãos estrangeiros que não reúnam os requisitos legais exigíveis para entrada e permanência no território nacional.

Os quatro primeiros tipos de vistos – (i) a (iv) – podem ser concedidos no estrangeiro, isto é, nas embaixadas portuguesas, nos postos consulares permanentes e nas secções consulares. Os vistos de curta duração (ii), por seu turno, também podem ser emitidos nos postos de fronteira sujeitos a controlo, se cumpridos determinados requisitos específicos, ainda que com validade limitada. Por seu turno, os vistos especiais (v) só podem ser atribuídos em postos de fronteira²⁷.

Em termos de âmbito da respectiva validade territorial, enquanto os dois primeiros tipos de vistos – (i) e (ii) – podem ser válidos para um ou mais Estados signatários da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os três últimos – (iii) a (v) – são válidos apenas em território português²⁸.

A lei exige o cumprimento de um conjunto de requisitos gerais e também de requisitos adicionais que são específicos para cada tipo de visto. Os requisitos gerais positivos são os seguintes:

- (1) Não ter sido sujeito a uma medida de afastamento do país e encontrar-se no período subsequente de interdição de entrada em território nacional;
- (2) Não estar indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen;
- (3) Não estar indicado para efeitos de não admissão no Sistema Integrado de Informações do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF);
- (4) Dispôr de meios de subsistência, definidos por Portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e da solidariedade e segurança social²⁹;
- (5) Dispôr de um documento de viagem válido;
- (6) Dispôr de um seguro de viagem.

À primeira vista, não existiria qualquer margem de livre decisão, não só porque a norma não atribuiria qualquer discricionariedade, mas também porque nenhum dos termos empregues corresponderia a um verdadeiro conceito indeterminado³⁰. Não é, contudo, assim. A um tempo,

²⁶ Cfr. artigo 68.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, e artigo 42.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

²⁷ Cfr. artigos 45.º e 66.º a 69.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

²⁸ Cfr. artigos 46.º, 67.º, n.º 3, e 68.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

²⁹ Estas encontram-se definidas na Portaria n.º 1563/2007, de 11 de Dezembro, e na Portaria n.º 760/2009, de 16 de Julho. Sempre que a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, estabelece requisitos relacionados com meios de subsistência, estas Portarias são aplicáveis.

³⁰ Só haveria duas excepções: (i) os vistos de permanência temporária para “casos excepcionais e devidamente justificados” que requerem uma estadia em território português, por períodos superiores a três meses – cfr. artigo

a norma em questão determina que “só podem ser concedidos vistos [...] que preencham as seguintes condições”; a utilização do advérbio “só” evidencia tratar-se de uma condição necessária, mas não suficiente, a que deverá acrescer a vontade da administração, aproximando-a assim de um caso de discricionariedade optativa. A outro tempo, aos requisitos gerais positivos acima elencados acresce um requisito geral negativo, de acordo com a qual “pode ser recusada a emissão de visto a pessoas que constituam perigo ou uma ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional ou a saúde pública”³¹. Ora, os conceitos utilizados são conceitos-tipo, correspondentes a situações de incerteza de avaliação e de apreciação valorativa da situação concreta que implicam uma opção, através de um juízo de prognose, por uma de várias hipóteses causais de desenvolvimento futuro³²; correspondem, assim, à atribuição de uma margem de livre apreciação. Não parece possível, nestes termos, falar num direito a que o visto seja concedido³³. Os requerentes têm sempre, em todo o caso, uma pretensão a uma decisão discricionária isenta de vícios³⁴.

Seja como for, o visto só permite ao seu titular chegar a um posto fronteiriço e requerer a entrada no país, não concedendo nenhum direito a entrar no país³⁵: o visto é uma mera presunção de cumprimento das condições para ser admitido no território do Estado³⁶.

Os vistos podem perder sua validade por três razões: por caducidade (designadamente, por ter expirado o prazo de validade³⁷), por anulação ou por cancelamento. Quanto à distinção entre as duas últimas categorias, um visto é anulado por razões que ocorreram antes ou simultaneamente à sua emissão, sendo cancelado por razões que ocorram depois da sua concessão³⁸.

54.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho; e (ii) os vistos especiais concedidos nos postos fronteiriços para “razões de interesse humanitário ou nacionais, determinadas pelo Ministro da Administração Interna” – cfr. artigo 68.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

³¹ Cfr. artigo 52.º, n.º 4, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Note-se que este requisito tem vindo a ser alargado. De facto, a redacção transcrita é a que decorre da versão aprovada pela Lei n.º 56/2015, de 23 de Junho. Na versão originária da lei, podia ler-se: “Pode ser recusada a emissão de visto a pessoas que constituam uma ameaça grave para a ordem pública, segurança pública ou saúde pública”. A nova redacção: (i) dispensou o adjectivo “grave” para qualificar a ameaça, (ii) previu situações de mero “perigo” a par da ameaça e (iii) aditou a “segurança nacional” aos bens protegidos. Todas estas alterações, como é bom de ver, aumentam o grau de margem de livre apreciação da administração.

³² Sobre este tipo de conceitos e a respectiva qualificação, cfr. sobretudo J. M. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra: Almedina, 1987, pp. 116-137, 473-486. Cfr. também M. REBELO DE SOUSA / A. SALGADO DE MATOS, *Direito administrativo geral*, I², Lisboa: Dom Quixote, 2006, pp. 187-195; B. DINIZ DE AYALA, *O (défice de) controlo judicial da margem de livre decisão administrativa*, Lisboa: Lex, 1995, pp. 121-129; R. EHRHARDT SOARES, *Direito administrativo*, Coimbra: s. n., s. d., pp. 67-73.

³³ Discorda-se, assim, de J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, pp. 218-219.

³⁴ Cfr. F. PAES MARQUES, *As relações jurídicas administrativas multipolares. Contributo para a sua compreensão substantiva*, Coimbra: Almedina, 2011, p. 303.

³⁵ Cfr. artigo 10.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

³⁶ Cfr. J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, p. 199.

³⁷ Os cidadãos estrangeiros que tenham sido regularmente admitidos em território nacional e que desejem permanecer no país por um período que exceda o inicialmente permitido podem requerer uma prorrogação de permanência – cfr. artigos 71.º a 73.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, e artigos 43.º a 50.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

³⁸ Cfr., respectivamente, artigos 10.º, n.º 4, e 70.º, n.º 1, alínea b), por um lado, e artigo 70.º, n.º 1, alíneas a), c) e d), 70.º, n.º 2, e 70.º, n.º 4, por outro lado, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Cfr. também J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, pp. 93-95, 253-254.

5. A segunda fase do controlo da entrada de estrangeiros em Portugal é (b) o controlo de identidade no momento do *check-in* e embarque pelos transportadores marítimos, aéreos e terrestres.

Por um lado, qualquer veículo que transporte um cidadão estrangeiro em território português por via aérea, marítima ou terrestre deve verificar se ele preenche as condições necessárias para entrar no país. Se um estrangeiro não cumprir essas condições, a transportadora promover o seu regresso o mais rapidamente possível³⁹.

Por outro lado, as transportadoras aéreas (e os armadores e agentes marítimos) têm a obrigação de transmitir, até ao final do registo de embarque – quando o SEF⁴⁰ assim o requerer –, todas as informações relativas aos passageiros que transportem para um posto de fronteira com o objectivo de entrar no território nacional⁴¹.

Esta obrigação visa permitir um controlo mais detalhado e completo – e, portanto, mais eficaz – dos passageiros que estejam presentes no posto fronteiriço, caso seja necessário. Ainda assim, o seu cumprimento não isenta as transportadoras de outras obrigações e responsabilidades⁴².

6. A terceira e última fase é (c) o controlo fronteiriço. Para que este controlo possa ser realizado e os estrangeiros possam ser autorizados a entrar no território português, quatro condições têm de ser cumpridas:

- (i) Os estrangeiros devem entrar em território português através de um posto de fronteira qualificado para esse efeito durante as respectivas horas de funcionamento e ser objecto de controlo sempre que provenham de ou se destinem a Estados que não sejam partes na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen⁴³;
- (ii) Os estrangeiros devem ser portadores de um documento de viagem válido, com uma data de validade que seja superior à duração da estadia, excepto se se tratar da reentrada de um cidadão estrangeiro residente em Portugal⁴⁴;

³⁹ Cfr. artigo 41.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁴⁰ O SEF é um serviço de segurança organizado verticalmente no âmbito do Ministério da Administração Interna. As suas competências, no âmbito da política de segurança interna, incluem o controlo de pessoas, permanência e actividades de estrangeiros em Portugal, bem como o estudo, promoção, coordenação e execução de medidas e acções relacionadas com estas actividades e fluxos migratórios. Cfr. artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 209-A / 2001, de 17 de Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de Julho, e pelo Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de Novembro.

⁴¹ Cfr. artigo 42.º, n.ºs 1 e 4, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. A informação a ser transmitida inclui: o número, o tipo, a data de emissão e a validade do documento de viagem utilizado; a nacionalidade; o nome completo; a data de nascimento; o ponto de passagem da fronteira à entrada no território nacional; o código do transporte; o horário de partida e de chegada do transporte; o número total de passageiros transportados; e o ponto inicial de embarque – cfr. artigo 42.º, n.º 2, da mesma lei. Cfr. também o artigo 9.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

⁴² Cfr. artigo 42.º, n.º 3, que remete para o artigo 41.º, ambos da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁴³ Cfr. artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁴⁴ Cfr. artigos 9.º e 17.º a 28.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, bem como o artigo 4.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

- (iii) Os estrangeiros devem ser titulares de um visto válido e adequado ao propósito da deslocação concedido pelas autoridades portuguesas ou pelas autoridades competentes dos Estados que são partes na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen⁴⁵;
- (iv) Os estrangeiros devem ter ou estar em condições de obter legalmente os meios de subsistência suficientes, tanto para a estadia quanto para a viagem de regresso; ou apresentar um termo de responsabilidade subscrito por um cidadão nacional ou estrangeiro habilitado a permanecer regularmente em território português que prove ter capacidade financeira e que garanta não apenas as condições necessárias para a permanência em território nacional, mas também a reposição dos custos de afastamento, em caso de permanência ilegal⁴⁶.

A admissão de um estrangeiro pode, contudo, ser recusada pelo director nacional do SEF quando se verificar uma das seguintes circunstâncias⁴⁷:

- (1) O cidadão estrangeiro não cumpra todos os requisitos legais de entrada referidos anteriormente;
- (2) O cidadão estrangeiro esteja indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen ou no Sistema Integrado de Informações do SEF^{48/49}; ou
- (3) O cidadão estrangeiro constitua perigo ou ameaça grave para a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou as relações internacionais dos Estados-membros da União Europeia⁵⁰ ou de Estados-membros em que vigore a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.

⁴⁵ Cfr. artigo 10.º e artigos 45.º a 70.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. No entanto, existem 32 excepções a esta regra previstas na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, tal como bem nota J. de MELO ALEXANDRINO, *A nova lei*, p. 13.

⁴⁶ Cfr. artigos 11.º e 12.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁴⁷ Cfr. artigos 37.º e 32.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁴⁸ Estes podem ser os cidadãos: (a) que tenham sido objecto de uma decisão de afastamento coercivo ou de expulsão judicial do país; (b) que tenham sido encaminhados para outro país ao abrigo de um acordo de readmissão; (c) em relação aos quais haja fortes indícios de terem cometido factos puníveis graves; (d) em relação aos quais haja fortes indícios de que tencionam praticar factos puníveis graves ou de que constituem uma ameaça para a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais de um Estado-membro da União Europeia ou de Estados em que vigore a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen; (e) que tenham sido conduzidos à fronteira nos termos do artigo 147.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho; (f) que tenham beneficiado de apoio ao regresso voluntário, de acordo com o estabelecido no artigo 139.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho; ou (g) que tenham sido condenados a prisão por um período de duração não inferior a um ano, por sentença que tenha transitado em julgado, mesmo que tal pena não tenha sido cumprida ou que tenham sofrido mais de uma condenação em idêntica pena, ainda que a sua execução tenha sido suspensa. Cfr. artigo 33.º, n.ºs 1 a 3, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho; cfr. também, J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, pp. 132-143.

⁴⁹ J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, pp. 128-129, caracterizam estes casos como casos de proibição de admissão. De acordo com o Supremo Tribunal Administrativo, o acto de recusa de admissão é, nestes casos, completamente vinculado e não há qualquer margem de livre decisão administrativa – cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25/09/2003, Proc. 01349/02.

⁵⁰ Em relação a estes conceitos, cfr. J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, pp. 66-72. Em relação à saúde pública, o artigo 32.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, determina que a recusa de entrada com fundamento em razões de saúde só pode fundamentar-se nas doenças que tenham sido definidas nos instrumentos aplicáveis da Organização Mundial de Saúde ou em outras doenças infecto-contagiosas ou parasitárias que tenham sido objecto de medidas de protecção em território nacional.

A consequência da recusa de entrada é a remoção do estrangeiro do território nacional⁵¹. Os cidadãos cuja admissão seja recusada são autorizados a comunicar com a representação diplomática ou consular do seu Estado ou com qualquer pessoa à sua escolha. É-lhes ainda concedida a assistência de intérpretes, cuidados de saúde, o apoio material necessário para a satisfação das necessidades básicas, bem como assistência jurídica em tempo útil por um advogado, pago pelo interessado ou através do regime do apoio judiciário⁵².

Em qualquer caso, a admissão não pode ser recusada a cidadãos estrangeiros que⁵³: tenham nascido em território português e aí residam regularmente ou que tenham filhos menores e de nacionalidade portuguesa ou estrangeira que residam legalmente em Portugal e sobre os quais exerçam efectivamente as responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação.

§ 3.º – A residência de estrangeiros e o estatuto dos residentes

7. A lei estabeleceu dois tipos de autorização de residência de acordo com a sua duração:

(a) Autorizações de residência temporária⁵⁴ – que são válidas por um período de um ano a partir da data de emissão do respectivo título e são renováveis por períodos sucessivos de dois anos; e

(b) Autorizações de residência permanente⁵⁵ – que não têm limite de validade, mas cujo título deve ser renovado a cada cinco anos.

Para a concessão de uma autorização de residência, o candidato deve preencher, cumulativamente, vários requisitos. São estes, a um tempo, as condições para a concessão de vistos de residência, de estada temporária e de curta duração⁵⁶. São também, a outro, os seguintes requisitos adicionais⁵⁷:

(i) Ser portador de um visto de residência válido;

(ii) Não se verificar nenhum facto que, se fosse conhecido pelas autoridades portuguesas, obstasse à concessão do visto;

(iii) Estar presente em território português;

⁵¹ Cfr. artigo 38.º, n.º 4, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Sempre que não for possível fazê-lo no prazo de quarenta e oito horas após a emissão da decisão, este facto deve ser comunicado a um juiz para que este determine a manutenção daquele em centro de instalação temporária ou espaço equivalente.

⁵² Cfr. artigo 40.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Muito crítico quanto a esta curta enumeração de direitos, cfr. J. DE MELO ALEXANDRINO, *A nova lei*, pp. 25-26.

⁵³ Cfr. artigo 36.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁵⁴ Cfr. artigos 74.º, n.º 1, alínea a), e 75.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁵⁵ Cfr. artigos 74.º, n.º 1, alínea b), e 76.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁵⁶ Cfr. *supra*.

⁵⁷ Cfr. artigo 77.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, bem como o artigo 53.º, do Decreto Regulamentar n.º 87/2007, de 5 de Novembro.

(iv) Ter alojamento garantido; (v) estar registado na segurança social, sempre que aplicável;

(vi) Não ter sido condenado por qualquer crime punível em Portugal com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano. Estas condições são cumulativas com os requisitos específicos adicionais criados para cada tipo de autorização de residência⁵⁸. Deve salientar-se, no entanto, que, em alguns casos, os nacionais de Estados terceiros não precisam de visto para a concessão de autorização de residência temporária⁵⁹.

Para além destes requisitos, os requerentes de uma autorização de residência permanente devem também preencher, cumulativamente, as seguintes condições⁶⁰:

(1) Devem ter uma autorização de residência temporária há pelo menos cinco anos;

(2) Durante os últimos cinco anos de residência em território português não podem ter sido condenados em pena ou penas que, isoladas ou conjuntamente, ultrapassem um ano de prisão, ainda que, no caso de condenação por crime doloso previsto na lei ou com ele conexo ou por crime de terrorismo, por criminalidade violenta ou por criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada, a respectiva execução tenha sido suspensa;

(3) Devem possuir meios de subsistência;

(4) Devem ter alojamento garantido; e

(5) Devem provar ter conhecimento do português básico.

A autorização de residência pode ser cancelada sempre que⁶¹:

(a) O seu titular tenha sido objecto de uma decisão de afastamento coercivo ou de uma decisão de expulsão judicial do território português;

(b) Tenham sido empregues declarações falsas ou enganosas, documentos falsos ou falsificados ou outros meios fraudulentos para obtenção da autorização de residência;

(c) Haja razões sérias para acreditar que o seu titular tenha cometido, ou tem a intenção de cometer, crimes graves no território da União Europeia;

⁵⁸ Estes encontram-se previstos nos artigos 88.º a 90.º; 90.º-A (cfr., a este propósito, o Despacho n.º 11820-A/2012, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 171, de 4 de Setembro de 2012, alterado pelo Despacho n.º 1161-A/2013, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 19, de 28 de Janeiro de 2013); 91.º a 94.º; 98.º a 101.º; 109.º a 111.º; 116.º; 121.º-A e 121.º-B; e 123.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Cfr. também os artigos 54.º a 62.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

⁵⁹ São aqueles que se encontram previstos no artigo 122.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Cfr. também o artigo 61.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

⁶⁰ Cfr. artigo 80.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, bem como artigo 64.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

⁶¹ Cfr. artigo 85.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

- (d) Se verifiquem razões de ordem ou de segurança públicas que obstem ao seu cancelamento; ou
- (e) Quando o interessado, sem motivos razoáveis, esteja ausente de Portugal por longos períodos.

Após análise detalhada das condições elencadas nos parágrafos anteriores, pode-se concluir que não existe uma discricionariedade administrativa na decisão de conceder ou não a autorização de residência. Desta forma, pode falar-se, também aqui, de um direito à concessão da autorização de residência.

A única excepção a esta conclusão diz respeito às autorizações de residência emitidas ao abrigo do chamado “regime excecional”⁶².

Este tipo de autorização é, ao mesmo tempo, residual e excepcional. É residual porque apenas está disponível para os cidadãos que não preencham os requisitos dos restantes tipos de autorização de residência. E é excepcional, não só porque isso depende de uma iniciativa pública (na sequência de uma proposta do diretor-geral do SEF ou por iniciativa do Ministério da Administração Interna), mas também porque é realmente discricionária.

A um tempo, a respectiva estatuição – “[...] *pode*, a título excepcional, ser concedida autorização de residência temporária”⁶³ – indica que este é um caso de discricionariedade optativa.

A outro, os conceitos indeterminados utilizados na expressão – “razões de interesse nacional”, “razões humanitárias” e “razões de interesse público decorrentes do exercício de uma actividade relevante no domínio científico, cultural, desportivo, económico ou social” – evidenciam estarmos perante, mais uma vez, conceitos indeterminados-tipo. É, portanto, um caso de um duplo grau de margem de livre decisão administrativa⁶⁴. Em todo o caso, o acto que decida os pedidos formulados ao abrigo deste regime deve ser devidamente fundamentado⁶⁵.

A lei confere, portanto, às autoridades competentes uma margem de autonomia pública para determinar os factos e interesses relevantes no caso concreto. Isto significa que o âmbito da fiscalização jurisdicional exercida sobre os actos que concedem ou negam este tipo de autorização de residência é bastante limitado⁶⁶. Os vícios potencialmente relevantes desse acto são: o desvio de poder, o erro de facto, o erro manifesto de apreciação e a violação dos princípios constitucionais da actividade administrativa⁶⁷ – ou seja, os princípios da prossecução do

⁶² Cfr. J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, pp. 407-408.

⁶³ Cfr. artigo 123.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho; cfr. também artigo 62.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

⁶⁴ Ou “duplo grau de abertura”, na expressão de J. M. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual*, p. 485.

⁶⁵ Cfr. artigo 123.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. O que já resultaria dos artigos 152.º a 153.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

⁶⁶ Cfr. Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 2000/02/03, Proc. 044.933; de 07/02/2001, Proc. 044.852; de 11/02/2003, Proc. 0613/02; de 27/03/2003, Proc. 0831/02; e de 09/02/2005, Proc. 02034/03.

⁶⁷ Para um resumo dos vícios do acto administrativo discricionário, cfr., por todos, J. M. SÉRVULO CORREIA, *Direito do contencioso administrativo*, I, Lisboa: Lex, 2005, pp. 618-632; B. DINIZ DE AYALA, *O (défice de) controlo judicial*, pp. 188-262.

interesse público, do respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé⁶⁸.

8. A lei prevê dois estatutos diferentes para os estrangeiros que residam em território nacional⁶⁹:

- a) O estatuto de titular de autorização de residência; e
- b) O estatuto de residente de longa duração.

Quanto ao primeiro (a), ele decorre automaticamente da concessão da autorização de residência (seja ela temporária ou permanente). Este estatuto abrange direitos de acesso⁷⁰:

- (i) À educação e ao ensino;
- (ii) Ao exercício de uma actividade profissional subordinada ou independente;
- (iii) À orientação, à formação, ao aperfeiçoamento e à reciclagem profissionais;
- (iv) À saúde; e
- (v) Aos tribunais.

A lei assegura, ainda, a igualdade de tratamento em vários domínios específicos⁷¹. É importante notar que a lógica da atribuição expressa destes direitos não é negar todos aqueles que não tenham sido explicitados⁷². Ao invés, eles devem ser interpretados em conformidade com o princípio constitucional da assimilação, o que leva à conclusão de que eles não são mais do que exemplos pedagógicos de direitos detidos por residentes estrangeiros.

A aquisição do estatuto de residente de longa duração (b) é mais complexa e requer o cumprimento de determinadas condições, a apresentação de um pedido junto das autoridades

⁶⁸ Cfr. artigo 266.º da Constituição.

⁶⁹ De forma mais ampla, para além destes dois estatutos, é possível ainda identificar três círculos de pessoas cujo estado é definido na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho; estes seriam: os estrangeiros cuja admissão tenha sido recusada, os estrangeiros que sejam vítimas de tráfico de seres humanos ou que tenham sido objecto de uma acção de auxílio à imigração ilegal e os estrangeiros em situação irregular em território português – cfr. J. DE MELO ALEXANDRINO, *A nova lei*, pp. 19-21. A estes acrescenta-se, na actual versão da lei, o estatuto dos titulares de uma autorização de residência «cartão azul EU» – cfr. artigos 121.º-A a 121.º-K na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Sobre diferentes estatutos, cfr. M. J. RANGEL DE MESQUITA, *Os direitos fundamentais dos estrangeiros*, pp. 35-38, 136-139, 231-233; C. AMADO GOMES / A. COSTA LEÃO, *A condição de imigrante*, pp. 70-73.

⁷⁰ Cfr. artigo 83.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Para a lista de direitos atribuídos aos detentores de um estatuto de residência permanente, cfr. artigo 133.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Sobre os direitos dos titulares de autorização de residência, cfr. M. J. RANGEL DE MESQUITA, *Os direitos fundamentais dos estrangeiros*, pp. 234-235.

⁷¹ Para uma visão geral dos direitos dos trabalhadores migrantes na legislação laboral portuguesa, no direito tributário, na educação, na habitação, na saúde, e no reagrupamento familiar (entre outros), cfr. G. SARAIVA MATIAS / P. FRAGOSO MARTINS, *A convenção internacional sobre a protecção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias. Perspectivas e paradoxos nacionais e internacionais em matéria de imigração*, Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, 2007. pp. 137-164.

⁷² No mesmo sentido, J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, p. 282; J. DE MELO ALEXANDRINO, *A nova lei*, pp. 24-26, 29.

competentes e a sua aprovação⁷³. Corresponde, no essencial, à transposição da Directiva n.º 2003/109/CE⁷⁴.

A relação entre os dois estatutos referidos faz-se da seguinte forma: todos os titulares de qualquer autorização de residência beneficiam do estatuto de (a) titulares de autorização de residência. Os cidadãos estrangeiros que, ao mesmo tempo, se qualifiquem, requeiram e lhes seja concedido o estatuto de residente de longa duração (b), gozam adicionalmente também desse estatuto – tendo portanto, um duplo estatuto.

§ 4.º – O afastamento de estrangeiros do território português

9. O afastamento de estrangeiros do território português pode ser realizado por meio de *extradição*, de *deportação*, de *readmissão* ou de *abandono*⁷⁵. Enquanto o acto de *extradição* corresponde à transferência de um suspeito de um crime ou de um criminoso condenado de um Estado para outro Estado, a pedido deste último, o acto de *deportação* é um acto unilateral de um Estado por meio do qual se determina a saída de um estrangeiro do território desse Estado⁷⁶. O acto de *readmissão*, por sua vez, consiste na transferência de um cidadão estrangeiro que se encontra ilegalmente no território de um Estado, vindo diretamente de outro Estado, para o território deste último, através de um pedido feito pelo primeiro⁷⁷. O *abandono*, por último, é uma decisão voluntária do estrangeiro de abandonar o território de um Estado após notificação formal das autoridades deste último⁷⁸.

10. A deportação de cidadãos estrangeiros pode acontecer quando⁷⁹:

⁷³ Cfr. artigos 125.º a 133.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, bem como o artigo 74.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

⁷⁴ Directiva n.º 2003/109/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração. Sobre os direitos dos residentes de longa duração, cfr. M. J. RANGEL DE MESQUITA, *Os direitos fundamentais dos estrangeiros*, pp. 228-231; J. ROQUE LINO, *O estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração no espaço de liberdade, segurança e justiça*, Revista de Direito Público, 8, 2012, pp. 57-108.

⁷⁵ Não é claro se o acompanhamento a um posto de fronteira (cfr. artigo 147.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho) é uma quinta medida de afastamento de estrangeiros. Com uma perspectiva diferente, defendendo que o afastamento é o resultado da deportação, cfr. J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, p. 460.

⁷⁶ Sobre a diferença entre estes dois conceitos, cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / V. MOREIRA, *Constituição*, I⁴, p. 530. L. SILVEIRA, *O acolhimento e estadia do estrangeiro*, Documentação e Direito Comparado, n.º 18, 1984, p. 209, propõe uma outra distinção: o conceito de *refoulement* diria respeito ao afastamento aquando da entrada, enquanto a deportação seria reservada para o afastamento depois da entrada no território do Estado. Ainda sobre a extradição, cfr. A. R. GIL, *Extradição*, in J. BACELAR GOUVEIA / F. PEREIRA COUTINHO (eds.), *Enciclopédia da Constituição portuguesa*, Lisboa: Quid Juris, 2013, pp. 151-153.

⁷⁷ Cfr. artigo 163.º, n.º 1 da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁷⁸ Cfr. artigo 138.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Tal como é referido por J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, pp. 489-490, o carácter voluntário do abandono não pressupõe a ausência do carácter imperativo da notificação feita pelas autoridades.

⁷⁹ Cfr. artigo 134.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Os residentes de longa duração beneficiam de um regime especial nesta matéria – cfr. artigos 136.º e 137.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

- (a) Tenham entrado ilegalmente⁸⁰ ou permaneçam em território português⁸¹;
- (b) Atentem contra a segurança nacional ou a ordem pública;
- (c) A sua presença ou actividades no país sejam uma ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado português ou dos seus nacionais;
- (d) Tenham interferido de forma abusiva com o exercício dos direitos de participação política reservados aos cidadãos nacionais;
- (e) Tenham praticado actos que, se fossem conhecidos pelas autoridades portuguesas, teriam obstado à sua entrada no país;
- (f) Haja sérias razões para acreditar que eles tenham cometido ou tenham a intenção de cometer crimes graves no território da União Europeia;
- (g) Sejam detentores de um título de residência válido noutro Estado-membro e não cumpra a obrigação de se dirigir imediatamente para esse Estado-membro.

A deportação é determinada, portanto, com base no comportamento pessoal do estrangeiro ou na gravidade de uma concreta ameaça ou ofensa⁸²; por imposição constitucional, não pode ser automática quando seja pena acessória de outro processo criminal⁸³.

No entanto, os cidadãos estrangeiros não podem ser expulsos do país se se verificar alguma das razões que obstem à recusa da sua entrada no território nacional ou se se encontrarem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residirem habitualmente⁸⁴. Desta forma, tanto a ligação a Portugal como a duração da estadia e razões familiares podem constituir obstáculos à deportação.

Em qualquer caso, os estrangeiros não podem ser deportados para Estados onde possam ser perseguidos por motivos que, de acordo com a lei, justifiquem a concessão de asilo ou onde possam sofrer tortura, tratamento desumano ou degradante⁸⁵. Nesse caso, deverão ser encaminhados para outro Estado que os aceite. Daqui se retira um direito a que não tenham

⁸⁰ A entrada ilegal de cidadãos estrangeiros em território português ocorre quando se verifique uma violação dos artigos 6.º, 9.º, 10.º e 32.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho – cfr. artigo 181.º, n.º 1, da mesma lei.

⁸¹ A permanência ilegal de cidadãos estrangeiros em território português ocorre quando a mesma não tiver sido autorizada nos termos da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, ou do regime do direito de asilo, bem como quando a entrada do estrangeiro tiver sido ilegal – cfr. artigo 181.º, n.º 2, da referida lei.

⁸² Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO / V. MOREIRA, *Constituição*, I⁴, p. 531.

⁸³ Cfr. artigo 30.º, n.º 4, da Constituição; cfr. Acórdãos n.ºs 359/93, 288/94, 577/94 e 41/95 do Tribunal Constitucional.

⁸⁴ Cfr. artigo 135.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho; para as limitações à recusa de admissão de estrangeiros, cfr. *supra* e cfr. artigo 36.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Sobre a impossibilidade de expulsão de estrangeiros que tenham filhos menores e de nacionalidade portuguesa ou estrangeira que residam legalmente em Portugal e sobre os quais exerçam efectivamente as responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação, cfr. A. LEÃO, *Expulsão de estrangeiros com menores a cargo*, Jurisprudência constitucional, n.º 3, 2004, pp. 25-32.

⁸⁵ Cfr. artigo 143.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Argumentando igualmente que as circunstâncias que são relevantes para a extradição também são relevantes para a deportação (por exemplo, risco de perseguição política ou perigo de tratamento desumano ou degradante), cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / V. MOREIRA, *Constituição*, I⁴, p. 532.

uma deportação (ou extradição) arbitrária, e não um direito a permanecer em território português⁸⁶.

11. A deportação pode ser decidida por:

(a) Autoridades administrativas, caso em que se denomina *afastamento coercivo*; ou por

(b) Um tribunal, caso em que se intitula *expulsão judicial*.

As autoridades administrativas (a) são competentes para determinar a deportação apenas no caso de esta se fundamentar exclusivamente na entrada ou na permanência ilegais do estrangeiro no território português⁸⁷. Neste caso, a regra é a de que o estrangeiro é detido; em casos devidamente fundamentados, no entanto, pode ser notificado pelo SEF para abandonar voluntariamente o território português no prazo de 10 a 20 dias⁸⁸. Após a detenção, o estrangeiro detido deve ser entregue à custódia do SEF com o respetivo auto e deve ser presente a um juiz no prazo de quarenta e oito horas. Durante o interrogatório judicial, o estrangeiro pode afirmar que deseja sair do território nacional, caso em que, desde que devidamente documentado, é entregue ao SEF para efeitos de condução ao posto de fronteira, no mais curto espaço de tempo possível⁸⁹. Se, porventura, não desejar sair do território nacional, será colocado num centro de alojamento temporário⁹⁰ ou notificado a comparecer junto do SEF. Em ambos os casos, o SEF é notificado, com o objectivo de promover o processo judicial que visa a remoção do cidadão estrangeiro do território nacional⁹¹.

Nos restantes casos, (b) os órgãos jurisdicionais são as entidades competentes para a ordem de deportação. Esta pode ser feita quer por meio de uma pena acessória de outro processo

⁸⁶ Cfr. artigos 33.º, n.º 2, 32.º, n.º 4, e 32.º, n.ºs 6 a 9, da Constituição – cfr. J. J. GOMES CANOTILHO / V. MOREIRA, *Constituição*, l^a, p. 531. A lei pode, no entanto, conceder-lhes esses direitos, como é correctamente assinalado por V. CANAS, *Workshop de apresentação do estudo*, in J. PEREIRA DA SILVA, *Direitos de cidadania e direito à cidadania*, p. 146.

⁸⁷ Cfr. artigos 134.º, alínea a), e 145.º a 150.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Deve notar-se, porém, que a readmissão tem primazia sobre a deportação, isto é, no caso de ambos poderem ser utilizados, o primeiro prefere ao segundo – cfr. artigos 163.º a 168.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁸⁸ Cfr. artigo 138.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁸⁹ Cfr. artigo 147.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Sobre a detenção de imigrantes, cfr. A. R. GIL, *A detenção de imigrantes na jurisprudência nacional e internacional*, Revista do Ministério Público, n.º 125, 2011, pp. 125-145.

⁹⁰ Estes foram estabelecidos e são regulados pela Lei n.º 34/94, de 14 de Setembro, alterada pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, e pelo Decreto-Lei n.º 85/2000, de 12 de Maio.

⁹¹ Cfr. artigo 146.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

criminal^{92/93} ou a título autónomo⁹⁴. Neste último caso, o SEF deve organizar um processo para recolher provas; uma vez recebido o processo, o juiz agenda o julgamento, que deverá ter lugar nos cinco dias seguintes⁹⁵.

O cidadão estrangeiro contra quem uma decisão de afastamento tiver sido proferida deve abandonar o território nacional num prazo de 10 a 20 dias. Em determinadas condições excepcionais e devidamente fundamentadas, o cidadão pode ser entregue à custódia do SEF, que executará a decisão de afastamento⁹⁶.

12. A decisão de afastamento tem as seguintes consequências:

(1) O cancelamento de vistos;

(2) O cancelamento de uma autorização de residência – o que implica a apreensão do título de residência; e

(3) A perda do estatuto de residente de longa duração⁹⁷.

Além disso, ao estrangeiro expulso é proibida a entrada em território nacional por um período até cinco anos, sendo inscrito no Sistema de Informação Schengen ou no registo nacional de pessoas não admissíveis⁹⁸. Em caso de acompanhamento a um posto de fronteira, a proibição dura apenas um ano, mas o estrangeiro ainda continua registado nos sistemas mencionados *supra*⁹⁹. Diferentemente, em caso de abandono voluntário parece ser de entender que o estrangeiro não fica registado e que não existe qualquer interdição; acrescente-se, ainda, que se o estrangeiro beneficiou de assistência financeira do Estado português para regresso

⁹² Cfr. artigo 140.º, n.º 4, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. As condições para esta sanção acessória dependem do estatuto jurídico do estrangeiro. Se o estrangeiro não residir em Portugal, deve ser condenado por um crime doloso em pena superior a seis meses de prisão efectiva ou em pena de multa em alternativa à prisão por um período superior a 6 meses. Se o estrangeiro residir em Portugal, existem duas condições comuns: ser condenado por um crime doloso com pena de prisão superior a um ano; e a gravidade dos factos praticados pelo arguido, a eventual reincidência, o grau de inserção na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal devem ser levados em conta. Se o estrangeiro residir não só em Portugal, mas também gozar do estatuto de residente permanente, aplica-se-lhe uma condição adicional: a pena acessória só pode ser aplicada ao cidadão estrangeiro quando a sua conduta ameaçar a ordem pública ou a segurança nacional de forma suficientemente grave. Se o estrangeiro for um residente de longa duração em Portugal, a decisão só pode basear-se na circunstância de ele representar perigo ou ameaça grave para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional. Cfr. artigos 151.º, n.º 1 a 3, e 136.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁹³ Há vasta jurisprudência que confirma o carácter não-automático da decisão de expulsão quando a decisão é tomada como pena acessória de outro processo criminal – cfr. Acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 1995/11/01, Proc. n.º 04254; de 18/05/1995, Proc. n.º 047.890; de 09/01/1996, Proc. n.º 96P350; de 14/10/1998, Proc. n.º 98P1472; de 16/11/2006, Proc. n.º 06P4088.

⁹⁴ Cfr. artigo 33.º, n.º 2, da Constituição e artigos 140.º, n.º 2, *in fine*, e 152.º a 158.º, todos da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁹⁵ Cfr. artigos 153.º a 154.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

⁹⁶ Cfr. artigos 159.º a 162.º e 173.º a 180.º, todos da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Cfr. também artigos 82.º a 89.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

⁹⁷ Cfr. respectivamente, os artigos 70.º, n.º 1, alínea c), 85.º, n.º 1, alínea a), e 85.º, n.º 5, bem como o artigo 131.º, n.º 1, alínea b), todos da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Cfr. J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, p. 469.

⁹⁸ Cfr. artigos 144.º, 149.º, n.º 2, e 157.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho; cfr. também os artigos 82.º, n.º 3, e 82.º, n.º 4, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro.

⁹⁹ Cfr. artigo 147.º, n.º 2 e 3, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

voluntário ao seu Estado de origem, só pode vir a ser readmitido em território português nos três anos seguintes se restituir os valores recebidos com juros à taxa legal¹⁰⁰.

§ 5.º – Princípios dos procedimentos administrativos previstos na lei dos estrangeiros

13. A Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, regula vários procedimentos administrativos – desde os procedimentos de concessão de vistos ou de autorizações de residência, até àqueles que incidem sobre decisões de recusa de entrada ou decisões de afastamento. No entanto, a maioria dos mesmos é pouco regulamentada¹⁰¹. Em vez de se proceder à análise exaustiva de cada um destes procedimentos, identificar-se-ão, indutivamente, os princípios mais importantes que decorrem da Constituição e da lei e que são comuns a todos os procedimentos aí regulados¹⁰²:

- a) *Audiatur et altera pars*: as decisões só podem ser emitidas após a audição do cidadão estrangeiro¹⁰³; embora a lei nem sempre estabeleça essa regra, a verdade é que, pelo menos quando a mesma consubstancie um verdadeiro direito de defesa, o mecanismo de notificação é obrigatório; em particular, quando a administração tenha um projecto de indeferimento de um pedido de um requerente, a este deve ser dado conhecimento prévio do mesmo e uma oportunidade de o contestar;
- b) Dever de notificar o requerente da decisão numa língua que se presuma ser compreensível¹⁰⁴;
- c) Dever de fundamentação¹⁰⁵;
- d) Dever de fornecer informações sobre o direito de impugnação jurisdicional e o respectivo prazo¹⁰⁶;

¹⁰⁰ Cfr. artigo 139.º, n.º 3, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

¹⁰¹ Cfr. J. DE MELO ALEXANDRINO, *A nova lei*, p. 22.

¹⁰² Para uma enumeração dos princípios gerais da actividade administrativa, cfr. o artigo 266.º, da Constituição, bem como os artigos 3.º a 19.º, do CPA. Assinalando a importância das garantias relacionadas com o procedimento administrativo em matéria de direitos dos estrangeiros, cfr. M. J. RANGEL DE MESQUITA, *Os direitos fundamentais dos estrangeiros*, pp. 259-260.

¹⁰³ Cfr. artigos 38.º, n.º 1, 108.º, n.º 4, e 148.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

¹⁰⁴ Cfr. artigos 38.º, n.º 2, 82.º, n.º 4, 85.º, n.º 5, 96.º, n.º 3, 106.º, n.º 6, 108.º, n.º 5, 121.º, n.º 1, 132.º, n.º 1, e 149.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Cfr. também artigo 114.º, n.º 1, do CPA; deve acrescentar-se que, de acordo com o artigo 114.º, n.º 2, alínea a), do CPA, a notificação deve conter o texto do acto administrativo em questão.

¹⁰⁵ Cfr., designadamente, artigos 10.º, n.º 6, 38.º, n.º 2, 71.º, n.º 3, 72.º, n.º 2, 78.º, n.º 6, 82.º, n.º 4, 85.º, n.º 5, 96.º, n.º 3, 106.º, n.ºs 5 e 6, 109.º, n.º 5, 121.º, n.º 1, 121.º-D, n.º 5, 123.º, n.º 2, 132.º, 148.º, n.º 3, 149.º, n.ºs 2 e 3, alínea a), e 157.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, bem como o artigo 152.º a 154.º do CPA. Cfr. C. AMADO GOMES / A. COSTA LEÃO, *A condição de imigrante*, p. 78; J. DE MELO ALEXANDRINO, *A nova lei*, p. 21.

¹⁰⁶ Cfr. artigos 38.º, n.º 2, 82.º, n.º 4, 106.º, n.º 6, 108.º, n.º 5, 121.º, n.º 1, 132.º, n.º 1 e 149.º, n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Cfr. também o artigo 114.º, n.º 2, alínea c), do CPA.

- e) Dever de comunicação de decisões desfavoráveis ao Alto Comissariado para as Migrações¹⁰⁷, em conjunto com uma declaração sobre os fundamentos da decisão¹⁰⁸ – para essas entidades poderem decidir se se justifica uma intervenção no quadro das suas competências;
- f) Impugnação administrativa – embora a lei seja omissa sobre este aspecto¹⁰⁹, o requerente pode sempre recorrer hierarquicamente para o Ministro da Administração Interna¹¹⁰;
- g) Impugnação contenciosa¹¹¹ – todos os atos administrativos praticados nos procedimentos administrativos regulamentados pela lei em análise estão, nos termos gerais, sujeitos a impugnação jurisdicional para os tribunais administrativos. Na maioria dos casos, a propositura da acção administrativa em questão tem eficácia meramente devolutiva¹¹²; no entanto, em alguns casos – devido à relevância dos interesses em jogo, como certos casos de indeferimento de pedidos de reagrupamento familiar ou deportação de residentes de longa duração –, da propositura da acção decorre um efeito suspensivo sobre o sobre a eficácia do acto impugnado¹¹³.

Para além destes princípios, deve notar-se que, em quatro casos – aqueles relativos ao pedido de autorização de residência, à reunião de família, aos pedidos de autorização de residência para residentes de longa duração num outro Estado-membro da UE e ao estatuto de residente de longa duração¹¹⁴ –, a lei prevê o deferimento tácito dos pedidos que não tenham sido decididos após um determinado prazo.

¹⁰⁷ O Alto Comissariado para as Migrações, IP (ACM) sucedeu ao Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, IP (ACIDI) – cfr. Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de Fevereiro; sobre o ACIDI, cfr. C. AMADO GOMES / A. COSTA LEÃO, *A condição de imigrante*, pp. 59-61. Os estatutos do ACM foram aprovados pela Portaria n.º 227/2015, de 3 de Agosto.

¹⁰⁸ Cfr. artigos 10.º, n.º 6, 82.º, n.º 4, 85.º, n.º 5, 106.º, n.º 5, 108.º, n.º 6, 121.º, n.º 2, 132.º, n.º 1 e 149, n.º 2 da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

¹⁰⁹ De facto, a lei apenas o menciona no artigo 166.º.

¹¹⁰ Como observado por J. PEREIRA / J. CÂNDIDO DE PINHO, *Direito de estrangeiros*, p. 499. Cfr. também o artigo 193.º, do CPA.

¹¹¹ Sobre as garantias processuais no quadro da lei em análise, cfr. M. J. RANGEL DE MESQUITA, *Os direitos fundamentais dos estrangeiros*, pp. 262-265.

¹¹² Cfr. artigos 39.º, 85.º, n.º 7, 96.º, n.º 3, 96.º, n.º 4, 106.º, n.º 7, 150.º e 171.º, n.º 3, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

¹¹³ Cfr. artigos 106.º, n.º 8, 108.º, n.º 7, 132.º, n.º 3, e 136.º, n.º 3, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho. Cfr. C. AMADO GOMES / A. COSTA LEÃO, *A condição de imigrante*, pp. 79-84.

¹¹⁴ Cfr. respetivamente, os artigos 82.º, n.º 3, 105.º, n.º 3, 117.º, n.º 7, e 129.º, n.º 6, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

Vídeo da intervenção***

<https://educast.fcn.pt/vod/clips/1et2ccsba0/ipod.m4v?locale=pt>

*** O presente vídeo corresponde à intervenção realizada no âmbito da formação sobre *Direito dos Estrangeiros – Direito de Asilo, Proteção Subsidiária e Apatridia*, no CEJ, em 31 de janeiro de 2019.

14. A PRORROGAÇÃO DE PERMANÊNCIA, A CONCESSÃO E A RENOVAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA EM PORTUGAL*

Emellin de Oliveira¹

Apresentação Power Point
Vídeo da intervenção

Apresentação Power Point

A PRORROGAÇÃO DE PERMANÊNCIA, A CONCESSÃO E A RENOVAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA EM PORTUGAL



Emellin de Oliveira
Investigadora (Ph.D. Candidate)
FDUNL/CEDIS/FCT

LEI DE ESTRANGEIROS N.º 23/2007, 04 DE JULHO

Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional

- 7ª versão - a mais recente (Lei n.º 26/2018, de 05/07)

- 6ª versão (Lei n.º 102/2017, de 28/08)
- 5ª versão (Lei n.º 59/2017, de 31/07)
- 4ª versão (Lei n.º 63/2015, de 30/06)
- 3ª versão (Lei n.º 56/2015, de 23/06)
- 2ª versão (Lei n.º 29/2012, de 09/08)
- 1ª versão (Lei n.º 23/2007, de 04/07)

Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro

- 6ª versão - a mais recente (Lei n.º 71/2018, de 31/12)

- 5ª versão (Dec. Reglm. n.º 9/2018, de 11/09)
- 4ª versão (Dec. Reglm. n.º 15-A/2015, de 02/09)
- 3ª versão (DL n.º 31/2014, de 27/02)
- 2ª versão (Dec. Reglm. n.º 2/2013, de 18/03)
- 1ª versão (Dec. Reglm. n.º 84/2007, de 05/11)

* O presente artigo corresponde à intervenção realizada no âmbito da formação sobre *Direito dos Estrangeiros – Regime Jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional português*, no dia 31 de janeiro de 2019.

¹ Investigadora no CEDIS - Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

LEI DE ESTRANGEIROS N.º 23/2007, 04 DE JULHO

Capítulo V Prorrogação de permanência

- | Artigo 71.º – Prorrogação de permanência
- | Artigo 71.º-A – Prorrogação de permanência para trabalho sazonal
- | Artigo 72.º – Limites da prorrogação de permanência
- | Artigo 73.º – Competência

DEC. REGLM. n.º 84/2007, de 05 de Novembro

CAPÍTULO III

Prorrogação de permanência

- Artigo 43.º – Formulação e forma de concessão dos pedidos de prorrogação de permanência
- Artigo 44.º – Documentos necessários
- Artigo 45.º – Prorrogação de permanência
- Artigo 46.º – Prorrogação de permanência em casos especiais
- Artigo 47.º – Prorrogação de vistos de trânsito
- Artigo 48.º – Prorrogação de vistos especiais
- Artigo 49.º – Prorrogação de visto de estada temporária
- Artigo 50.º – Prorrogação de visto de residência

PRORROGAÇÃO DE PERMANÊNCIA

REQUISITOS GERAIS

- Aos cidadãos estrangeiros admitidos em território nacional nos termos da presente lei que desejem permanecer no País por período de **tempo superior ao inicialmente autorizado** pode ser prorrogada a permanência.
- A prorrogação **pode ser** concedida **desde que** se mantenham as condições que permitiram a admissão do cidadão estrangeiro.
- O visto de estada temporária para exercício de **atividade profissional subordinada** **só pode** ser prorrogado se o requerente possuir um **contrato de trabalho** nos termos da lei e estiver abrangido pelo Serviço Nacional de Saúde ou possuir seguro de saúde.
- O visto de estada temporária para **atividade de investigação ou altamente qualificada** **só pode** ser prorrogado se o requerente **possuir contrato** de trabalho, de prestação de serviços ou bolsa de investigação científica e estiver abrangido pelo Serviço Nacional de Saúde ou possuir seguro de saúde.
- **Visto para Trabalhadores sazonais de até 90 dias:** **pode ser** prorrogada a permanência até ao limite de **nove meses**, **não relevando** a eventual alteração do empregador, devendo a decisão ser proferida no prazo de 30 dias.

DOCUMENTOS NECESSÁRIOS (GERAIS)

- ART. 44.º, DEC. REGUL.

1. **Passaporte** ou outro documento de viagem válido;
2. Comprovativo dos **meios de subsistência**;
 - Portaria n.º 1563/2007, de 11/12.
 - Portaria n.º 760/2009, de 16/07.
3. **Alojamento**;
4. Requerimento para consulta do **registo criminal português** pelo SEF, sempre que a estada requerida seja superior a 90 dias;
5. **Título de transporte que assegure o regresso**, salvo nas situações previstas nas alíneas a) e g) do n.º 1 do artigo 54.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, ou sempre que a estada requerida exceda 90 dias;
6. Quando em visita familiar, comprovativo do **respetivo vínculo invocado**.

Em situações devidamente comprovadas e documentadas, o título de transporte que assegure o regresso pode ser substituído por comprovativo de reserva de viagem com indicação da data de regresso.

Os cidadãos menores de 16 anos estão **ISENTOS** de junção ao processo de informação sobre **registo criminal**.

LIMITES DA PRORROGAÇÃO DE PERMANÊNCIA

- **Até 5 dias**, se o interessado for titular de um *visto de trânsito*;
- **Até 60 dias**, se o interessado for titular de um *visto especial*;
- **Até 90 dias**, se o interessado for titular de um *visto de residência*;
- **Até 90 dias**, prorrogáveis por um igual período, se o interessado for titular de um *visto de curta duração* ou tiver sido admitido no País *sem exigência de visto*;
- **Até 1 ano**, se o interessado for titular de um *visto de estada temporária*.

- A prorrogação de permanência concedida aos cidadãos admitidos no País *sem exigência de visto* e aos titulares de *visto de curta duração* **é limitada a Portugal** sempre que a **estada exceda 90 dias por semestre**, contados desde a data da primeira passagem das fronteiras externas.
- Sem prejuízo das sanções previstas na presente lei e salvo quando ocorram circunstâncias excecionais, **NÃO são deferidos** os pedidos de prorrogação de permanência quando **sejam apresentados decorridos 30 dias após o termo do período de permanência autorizado**.
- A decisão dos pedidos de prorrogação de permanência é da **competência do diretor nacional do SEF**, com faculdade de delegação.

LEI DE ESTRANGEIROS N.º 23/2007, 04 DE JULHO

A partir do:

Capítulo VI | **Residência em território nacional**

Secção I | **Disposições gerais**

- | Artigo 74.º Tipos de autorização de residência
- | Artigo 75.º Autorização de residência temporária
- | Artigo 76.º Autorização de residência permanente
- | Artigo 77.º Condições gerais de concessão de autorização de residência temporária
- | Artigo 78.º Renovação de autorização de residência temporária
- | Artigo 79.º Renovação de autorização de residência em casos especiais
- | Artigo 80.º Concessão e renovação de autorização de residência permanente
- | Artigo 81.º Pedido de autorização de residência
- | Artigo 82.º Decisão e notificação
- | Artigo 83.º Direitos do titular de autorização de residência
- | Artigo 84.º Documento de identificação
- | Artigo 85.º – CANCELAMENTO da autorização de residência
- | Artigo 86.º – Registo de residentes
- | Artigo 87.º – Estrangeiros dispensados de autorização de residência

DEC. REGLM. n.º 84/2007, de 05 de Novembro

A partir do:

CAPÍTULO IV

Autorização de residência e cartão azul UE

SECÇÃO I

Disposições gerais

Artigo 51.º - Formulação e tramitação do pedido

Artigo 52.º - Competência

SECÇÃO II

Autorização de residência temporária

RESIDÊNCIA EM TERRITÓRIO NACIONAL

TIPOS DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA

Autorização de residência **temporária**:

- Válida pelo período de 1 ano, contado a partir da data da emissão do respetivo título.
- Renovável por períodos sucessivos de dois anos.

Autorização de residência **permanente**:

- Não tem limite de validade.
- O título de residência deve, porém, ser renovado de 5 em 5 anos.
- No pedido de renovação de autorização, o titular fica dispensado de entregar quaisquer documentos já integrados no fluxo de trabalho eletrónico usado pelo SEF.

O título de residência deve, porém, ser renovado **SEMPRE** que se verifique a alteração dos elementos de identificação nele registados

PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA

- Pode ser formulado **pelo interessado** ou **pelo representante legal** e deve ser apresentado junto do SEF.
 - O pedido pode ser ainda apresentado nos centros nacionais de apoio ao imigrante (CNAI) em que esteja assegurada a presença de funcionários do SEF.
 - Os pedidos de concessão e renovação de autorização de residência devem ser instruídos com todos os documentos exigíveis, devendo o requerente ser imediatamente notificado para **apresentar os documentos omissos no prazo de 10 dias**, sob pena de indeferimento.
 - No momento da entrega dos pedidos devem ser recolhidos os dados biométricos necessários à emissão do título de residência, que serão eliminados em caso de indeferimento.
- O pedido pode ser extensivo aos menores a cargo do requerente.
- Na pendência do pedido de autorização de residência, **por causa não imputável ao requerente**, não está o titular do visto de residência impedido de exercer uma atividade profissional nos termos da lei.
- O requerente de uma autorização de residência pode solicitar simultaneamente o reagrupamento familiar.

DECISÃO E NOTIFICAÇÃO

- 1 - O pedido de **concessão** de autorização de residência deve ser decidido no **prazo de 90 dias**.
- 2 - O pedido de **renovação** de autorização de residência deve ser decidido no **prazo de 60 dias**.
- 3 - Na falta de decisão no prazo previsto no número anterior, **por causa não imputável ao requerente, o pedido entende-se como deferido**, sendo a emissão do título de residência imediata.
- 4 - A decisão de indeferimento é notificada ao interessado, com indicação dos fundamentos, bem como do direito de **impugnação judicial** e do respetivo prazo, sendo enviada cópia ao Conselho Consultivo.

CONCESSÃO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA

CONDIÇÕES GERAIS DE CONCESSÃO DE AR TEMPORÁRIA

ART. 77.º, n.º1 - **Requisitos cumulativos:**

- a) **VISTO DE RESIDÊNCIA VÁLIDO,**
- b) Inexistência de qualquer facto que, se fosse conhecido pelas autoridades competentes, devesse obstar à concessão do visto;
- c) Presença em território português;
- d) Posse de **meios de subsistência;**
- e) **Alojamento;**
- f) Inscrição na segurança social, sempre que aplicável;
- g) **Ausência de condenação** por crime que em Portugal seja punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano;
- h) Não se encontrar no período de interdição de entrada em território nacional, subsequente a uma medida de afastamento do País;
- i) Ausência de indicação no Sistema de Informação Schengen (SIS);
- j) Ausência de indicação no Sistema Integrado de Informações do SEF para efeitos de não admissão.

Pode ser recusada a concessão de autorização de residência por **razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública**.

3 - A recusa de autorização de residência com fundamento em razões de saúde pública só pode basear-se nas doenças definidas nos instrumentos aplicáveis da Organização Mundial de Saúde ou em outras doenças infecciosas ou parasitárias contagiosas objeto de medidas de proteção em território nacional.

4 - Pode ser exigida aos requerentes de autorização de residência a sujeição a exame médico, a fim de que seja atestado que não sofrem de nenhuma das doenças mencionadas no número anterior, bem como às medidas médicas adequadas.

5 - Os exames médicos e as medidas a que se refere o número anterior não devem ter carácter sistemático.

6 - Sempre que o requerente seja objeto de interdição de entrada emitida por um Estado parte ou Estado associado na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, este deve ser previamente consultado devendo os seus interesses ser tidos em consideração, em conformidade com o artigo 25.º daquela Convenção.

Decreto Regulamentar – Art. 53

Para além dos documentos específicos exigíveis em função da finalidade da residência, o **pedido de concessão de AR** é acompanhado dos seguintes documentos gerais:

- Passaporte ou outro documento de viagem válido;
- Comprovativo dos meios de subsistência;
- Comprovativo de que dispõe de alojamento;
- Documento comprovativo dos vínculos de parentesco, quando aplicável;
- Comprovativo de certificação profissional, nos casos de profissões regulamentadas, quando aplicável;
- Requerimento para consulta do registo criminal português pelo SEF;
- Informação necessária para verificação da inscrição na administração fiscal e na segurança social.
- Os pedidos de concessão de autorização de residência ou de cartão azul UE que permitem a concessão do título **com dispensa de visto** são **ACOMPANHADOS POR CERTIFICADO DO REGISTO CRIMINAL** emitido pela autoridade competente do país de nacionalidade do requerente ou do país em que este resida há mais de um ano.
 - Os cidadãos menores de 16 anos estão isentos de junção ao processo de informação sobre registo criminal.

CONDIÇÕES GERAIS DE CONCESSÃO DE AR PERMANENTE

ART. 80.º, n.º 1 - **Requisitos cumulativos:**

- a) Sejam titulares de autorização de residência temporária há pelo menos **cinco anos**;
- b) Durante os últimos cinco anos de residência em território português **não tenham sido condenados** :
 - em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem **um ano de prisão**, ainda que, no caso de condenação por crime doloso previsto na presente lei ou com ele conexo; ou,
 - por crime de terrorismo, por criminalidade violenta ou por criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada, a respetiva execução tenha sido suspensa;
- c) **Disponham de meios de subsistência**;
- d) Disponham de **alojamento**;
- e) Comproven ter conhecimento do **português básico**.

- Tratando-se de pessoa que tenha frequentado estabelecimento de ensino oficial ou de ensino particular ou cooperativo reconhecido nos termos legais **em país de língua oficial portuguesa**, o conhecimento de português básico **PODE SER** comprovado através de **certificado de habilitação** emitido por esse estabelecimento de ensino.
- O SEF pode dispensar a apresentação dos documentos que comprovem o português básico, **a requerimento fundamentado do interessado**, sempre que não existam dúvidas sobre a verificação dos requisitos que os mesmos se destinavam a comprovar.

ESTRANGEIROS DISPENSADOS DE AR

Artigo 87.º Estrangeiros dispensados de autorização de residência

1. **Agentes diplomáticos e consulares** acreditados em Portugal;
2. O **personal administrativo e doméstico ou equiparado** que venha prestar serviço nas missões diplomáticas ou postos consulares dos respetivos Estados;
3. Os **funcionários das organizações internacionais com sede em Portugal**, e membros das suas famílias.

Os funcionários das organizações internacionais com sede em Portugal são habilitadas com documento de identificação emitido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, ouvido o SEF.

AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA PARA EXERCÍCIO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL SUBORDINADA (ART. 88.º, N.º 2)

➤ Mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, **é dispensado a posse de visto de residência** desde que, preencha os **demais requisitos do art. 77.º** e as seguintes condições:

- Possua um **contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho** ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por representante de comunidades migrantes com assento no Conselho para as Migrações ou pela Autoridade para as Condições do Trabalho;
- Tenha **entrado legalmente em território nacional**;
- Esteja **inscrito na Administração fiscal e na segurança social**, salvo os casos em que o documento apresentado seja uma promessa de contrato de trabalho.

O titular pode exercer uma atividade profissional independente mediante a substituição do título.

(Art. 89.º, n.º 2)

MOMENTO DO PEDIDO:

MANIFESTAÇÃO OU DATA DO AGENDAMENTO?

ARTIGO 122.º AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA COM DISPENSA DE VISTO DE RESIDÊNCIA

- a) Menores, filhos de cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência, nascidos em território português;
- b) Menores, nascidos em território nacional, que aqui tenham permanecido e se encontrem a frequentar a educação pré-escolar ou o ensino básico, secundário ou profissional;
- c) Filhos de titulares de autorização de residência que tenham atingido a maioridade e tenham permanecido habitualmente em território nacional desde os 10 anos de idade;
- d) Maiores, nascidos em território nacional, que daqui não se tenham ausentado ou que aqui tenham permanecido desde idade inferior a 10 anos;
- e) Menores, obrigatoriamente sujeitos a tutela nos termos do Código Civil;
- f) Que tenham deixado de beneficiar do direito de asilo em Portugal em virtude de terem cessado as razões com base nas quais obtiveram a referida proteção;
- g) Que sofram de uma doença que requeira assistência médica prolongada que obste ao retorno ao país, a fim de evitar risco para a saúde do próprio;
- h) Que tenham cumprido serviço militar efetivo nas Forças Armadas Portuguesas;
- i) Que, tendo perdido a nacionalidade portuguesa, hajam permanecido no território nacional nos últimos 15 anos;
- j) Que não se tenham ausentado do território nacional e cujo direito de residência tenha caducado;
- k) Que tenham filhos menores residentes em Portugal ou com nacionalidade portuguesa sobre os quais exerçam efetivamente as responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação;

- l) Que sejam agentes diplomáticos e consulares ou respetivos cônjuges, ascendentes e descendentes a cargo e tenham estado acreditados em Portugal durante um período não inferior a três anos;
- m) Que sejam, ou tenham sido, vítimas de infração penal ou contraordenacional grave ou muito grave referente à relação de trabalho, nos termos do n.º 2 do presente artigo, de que existam indícios comprovados pelo serviço com competência inspetiva do ministério responsável pela área do emprego, desde que tenham denunciado a infração às entidades competentes e com elas colaborem;
- n) Que tenham beneficiado de autorização de residência concedida ao abrigo do artigo 109.º;
- o) Que, tendo beneficiado de autorização de residência para estudantes do ensino secundário, concedida ao abrigo do artigo 92.º, ou de autorização de residência para estudantes do 1.º ciclo do ensino superior, concedida ao abrigo do artigo 91.º, e concluído os seus estudos pretendam exercer em território nacional uma atividade profissional, subordinada ou independente, salvo quando aquela autorização tenha sido emitida no âmbito de acordos de cooperação e não existam motivos ponderosos de interesse nacional que o justifiquem;
- p) Que, tendo beneficiado de autorização de residência para estudo em instituição de ensino superior nos termos do artigo 91.º ou de autorização de residência para investigação nos termos do artigo 91.º-B e concluídos, respetivamente, os estudos ou a investigação, pretendam usufruir do período máximo de um ano para procurar trabalho ou criar uma empresa em território nacional compatível com as suas qualificações;
- q) Que, tendo beneficiado de visto de estada temporária para atividade de investigação ou altamente qualificada, pretendam exercer em território nacional uma atividade de investigação, uma atividade docente num estabelecimento de ensino superior ou altamente qualificada, subordinada ou independente;
- r) Que façam prova da atividade de investimento, nos termos a que se refere a alínea d) do artigo 3.º

AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA (REGIME EXCECIONAL)

Art. 123.º

- Situações extraordinárias (às quais não se aplique o art. 122.º da lei ou a lei de asilo);
- Mediante proposta do director nacional do SEF ou por iniciativa do membro do governo responsável pela área da administração interna;
- Possibilidade de, a título excecional, ser concedida AR temporária a cidadãos que não preencham os requisitos exigidos na lei, com os seguintes fundamentos:
 - ✓ Por razões de interesse nacional;
 - ✓ Por razões humanitárias;
 - ✓ Por razões de interesse público decorrentes do exercício de uma atividade relevante no domínio científico, cultural, desportivo, económico ou social.

Autorização de Residência – Regime Excecional

Art. 62.º DR – Documentos:

- Passaporte, outro documento de viagem válido, ou comprovativo da identidade do cidadão estrangeiro;
- Certificado do registo criminal do país da nacionalidade do requerente e do país onde este resida há mais de um ano;
- Requerimento para consulta do registo criminal português;
- Comprovativo da situação de excecionalidade que ateste o carácter humanitário ou de interesse nacional do pedido, ou
- Comprovativo do exercício da atividade relevante no domínio científico, cultural, desportivo, económico e social.

Para efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 123.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, o SEF deve considerar, ponderadas as circunstâncias concretas do caso, como razões humanitárias a inserção no mercado laboral por um período superior a um ano

DIREITOS DO TITULAR DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA

Sem prejuízo de aplicação de disposições especiais, o titular de autorização de residência tem direito, sem necessidade de autorização especial relativa à sua condição de estrangeiro, designadamente:

- Ao reagrupamento familiar
- À educação e ensino
- Ao exercício de uma atividade profissional subordinada
- Ao exercício de uma atividade profissional independente
- À orientação, à formação, ao aperfeiçoamento e à reciclagem profissionais
- Ao acesso à saúde
- Ao acesso ao direito e aos tribunais

É garantida a aplicação das disposições que assegurem a igualdade de tratamento dos cidadãos estrangeiros, nomeadamente em matéria de segurança social, de benefícios fiscais, de filiação sindical, de reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais ou de acesso a bens e serviços à disposição do público, bem como a aplicação de disposições que lhes concedam direitos especiais.

DEVERES DO TITULAR DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA

DEVER DE COMUNICAÇÃO

- Os residentes devem comunicar ao SEF, no prazo de **60 dias** contados da data em que ocorra, a alteração do seu estado civil ou do domicílio
- Residência Temporária: PRETENSÃO DE ausentar-se por período superior a **6 meses consecutivos ou 8 meses interpolados**.
- Residência Permanente: PRETENSÃO DE ausentar-se por período superior a **24 meses consecutivos ou, 30 meses interpolados** em 3 anos.
- Residente de Longa Duração: NÃO PODE ausentar-se **do território na União Europeia** por período igual ou superior a **12 meses consecutivos**, nem do **território nacional** por um período igual ou superior a **6 anos consecutivos**
- Os estudantes do ensino superior titulares de uma autorização de residência podem exercer atividade profissional, subordinada ou independente, desde que notifiquem o SEF, apresentando **contrato de trabalho ou declaração de início de atividade** junto da administração fiscal, bem como de **comprovativo de inscrição na segurança social**.

DEVER DE ENTRADA REGULAR E PERMANÊNCIA LEGAL

- Os cidadãos estrangeiros devem entrar em território nacional com o visto adequado ao tipo de estadia e manter a permanência através de prorrogações necessárias para o efeito, bem como renovação atempada dos respetivos títulos de residência.
- Se titular de autorização de residência temporária, deve solicitar a respetiva renovação até trinta dias antes de expirar a sua validade

DEVER DE RESPEITO À ORDEM PÚBLICA, SEGURANÇA PÚBLICA E SAÚDE PÚBLICA

- Garantindo ausência de condenação em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, **ultrapassem um ano de prisão**, ainda que, no caso de condenação por crime doloso previsto na presente lei ou com ele conexo ou por crime de **terrorismo**, por **criminalidade violenta** ou por **criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada**, a respetiva execução tenha sido suspensa
- Não se encontrando no período de interdição de entrada em território nacional, subsequente a uma medida de afastamento do País
- Garantindo Ausência de indicação no Sistema de Informação Schengen.
- Garantindo Ausência de indicação no Sistema Integrado de Informações do SEF para efeitos de não admissão.

RENOVAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA

RENOVAÇÃO DE AR TEMPORÁRIA

Artigo 78.º

- Deve ser solicitada pelos interessados **até 30 dias antes** de expirar a sua validade.
- Só é renovada a autorização de residência aos nacionais de Estados terceiros que:
 - a) Disponham de **meios de subsistência**;
 - b) Disponham de **alojamento**;
 - c) Tenham cumprido as suas **obrigações fiscais e perante a segurança social**;
 - d) **Não tenham sido condenados** :
 - em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão, ainda que, no caso de condenação por crime doloso previsto na presente lei ou com ele conexo;
 - ou por crime de terrorismo, por criminalidade violenta ou por criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada, a respetiva execução tenha sido suspensa.
- A autorização de residência pode não ser renovada por razões de ordem pública ou de segurança pública.
- O **recibo do pedido de renovação** de autorização de residência produz os mesmos efeitos do título de residência **durante um prazo de 60 dias**, renovável.

RENOVAÇÃO DE RESIDÊNCIA PERMANENTE

Art. 76.º, n.º 3 - No **pedido de renovação de Autorização de Residência Permanente**, o titular fica dispensado de entregar quaisquer documentos já integrados no fluxo de trabalho eletrónico usado pelo SEF.

Art. 65.º DR – Documentos:

1. Requerimento para consulta do registo criminal português;
2. Em circunstâncias excecionais, associadas a dúvidas (identidade do requerente ou ausência do TN por longos períodos), o SEF pode exigir a apresentação de passaporte válido ou cópia autenticada do mesmo.
3. No caso do pedido de renovação do título ser apresentado **após o decurso do seu prazo de validade**, o pedido deve ser **sempre acompanhado de prova de permanência** em território nacional ou comprovativo dos motivos de ausência.

RENOVAÇÃO CASOS ESPECIAIS

Artigo 79.º Renovação de autorização de residência em casos especiais

1 - A autorização de residência de cidadãos estrangeiros **em cumprimento de pena de prisão** só pode ser renovada **DESDE QUE NÃO TENHA SIDO DECRETADA A SUA EXPULSÃO**.

2 - O pedido de renovação de autorização de residência caducada não dá lugar a procedimento contraordenacional se o mesmo for apresentado **até 30 dias após a libertação** do interessado.

CANCELAMENTO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA

CANCELAMENTO DE AR

Artigo 85.º Cancelamento da autorização de residência

1 - A autorização de residência é cancelada sempre que:

- a) O seu titular tenha sido objeto de uma decisão de **afastamento coercivo** ou de uma **decisão de expulsão judicial** do território nacional; ou
- b) A autorização de residência tenha sido concedida com base em **declarações falsas ou enganosas**, documentos falsos ou falsificados, ou através da utilização de meios fraudulentos; ou
- c) Em relação ao seu titular existam **RAZÕES SÉRIAS PARA CRER** que **cometeu atos criminosos graves** ou existam indícios reais de que tenciona cometer atos dessa natureza, designadamente no território da União Europeia; ou
- d) Por razões de **ordem ou segurança públicas**.

2 - Sem prejuízo da aplicação de disposições especiais, a autorização de residência pode igualmente ser cancelada quando o interessado, **sem razões atendíveis**, se ausente do País:

- a) Sendo titular de uma autorização de residência temporária, seis meses consecutivos ou oito meses interpolados, no período total de validade da autorização;
- b) Sendo titular de uma autorização de residência permanente, 24 meses seguidos ou, num período de três anos, 30 meses interpolados.

3 - A ausência para além dos limites previstos no número anterior deve ser justificada mediante pedido apresentado no SEF antes da saída do residente do território nacional ou, em casos excecionais, após a sua saída.

4 - NÃO é cancelada a autorização de residência aos cidadãos que estejam ausentes por períodos superiores aos previstos no n.º 2, quando comprovem que durante a sua ausência de território nacional desenvolveram atividade profissional ou empresarial ou de natureza cultural ou social.

5 - O cancelamento da autorização de residência deve ser notificado ao interessado e comunicado, por via eletrónica, ao ACIDI, I. P., e ao Conselho Consultivo com indicação dos fundamentos da decisão e implica a apreensão do correspondente título.

6 - É competente para o cancelamento o membro do Governo responsável pela área da administração interna, com a faculdade de delegação no diretor nacional do SEF.

7 - A decisão de cancelamento é suscetível de impugnação judicial, com efeito meramente devolutivo, perante os tribunais administrativos.

MUITO OBRIGADA!

emellin.oliveira@cedis.fd.unl.pt



Vídeo da intervenção



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/1et2ccsbke/ipod.m4v?locale=pt>

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

15. AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION*

Chandra Gracias¹

Apresentação *Power Point*



* A apresentação serviu de suporte à comunicação com o título “Age assessment procedures of unaccompanied minors in the European Union” que decorreu no seminário organizado pela EJTN sobre “Migration law” que teve lugar no CEJ Lisboa, nos dias 7 e 8 de abril de 2022.

¹ Juíza Desembargadora e docente do CEJ (à data da intervenção).

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

Why is an age assessment procedure needed?

In 2019, the United Nations said that the births of around one in four children under the age of 5 worldwide are never officially recorded, depriving them of a proof of legal identity crucial for the protection of their rights and for access to justice and social services.



2

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

As a matter of fact, according to the 2030 Agenda for Sustainable Development, adopted by all United Nations Member States in 2015, there are 17 Sustainable Development Goals and 169 targets.

In this regard, Target 16 («Peace, Justice and Strong Institutions»), aims:

- . Target 16.2: *Protect children* from abuse, exploitation, trafficking and violence;
- . Target 16.3: *Promote the rule of law and ensure equal access to justice*;
- . Target 16.9: *Provide universal legal identity for all, including birth registration* (see articles 7 and 8 of the Convention on the Rights of the Child (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/crc.pdf>)).



3

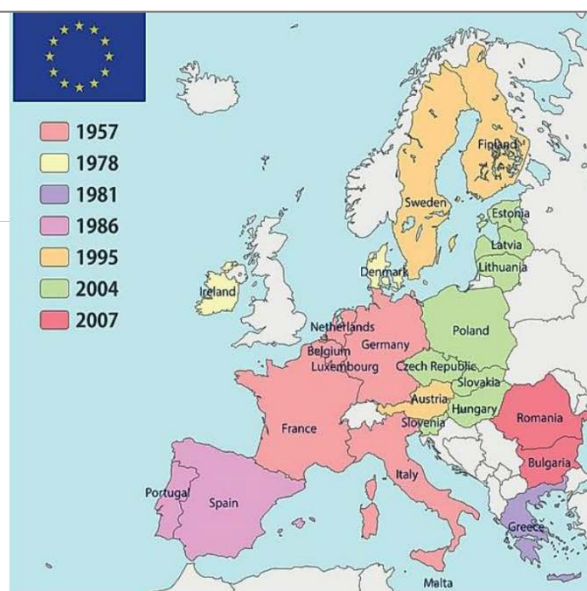
AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

Age Assessment Procedures
+
Unaccompanied Minors (< 18 years)
+
European Union



4

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION



5

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

In modern society, the knowledge and proof of age are indispensable and invaluable for all human beings.

That being the case, the concept of **AGE** is a nuclear concept in any legal framework (criminal, civil, administrative, family, ... law): this is the so called chronological age (= the time elapsed since birth, thus irreversible).

But how to determine the age if the child or young person is unaccompanied and/or undocumented, or there is reason to believe that the documentation is not reliable?



6

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

Since it is not possible to use the concept of *chronological age*, it is necessary to use the concept of biological age, which is linked to the knowledge of the changes that several organic and functional parameters, called biological markers of aging of the human organism, suffer as time passes, because they are vulnerable to genetic and environmental factors.



7

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

In medical forensic terms, the concept of *estimated age* emerges as the evaluation of the continuous process of development of a person since birth.

What is intended to be estimated, in the first phase of a legal action, through *biological age*, is *chronological age*.

The forensic estimation of *chronological age* has played an increasingly important role, both in the identification of humans and/or human remains, as well as in living persons



8

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

due to the phenomenon of immigration, refugees, asylum seekers, and violence or abuse of undocumented children.

The crucial questions:

- a) the age assessment procedure is on whom? (a living person or a corpse);
- b) which are the indicators chosen for age estimation?;
- c) when is this estimation carried out? (in the developing phase or in the ageing phase).



9

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

For equal treatment of all forensic cases, the *biological age* assessment method that is applied needs a coherent, uniform and totally reproducible approach, on national and international level.

Nevertheless, this is not the current situation as there are differences in chosen protocols associated with a lack of international consensus.



10

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

An overview of the methods and procedural safeguards in use in the age assessment processes, according to EASO [European Asylum Support Office, which plays a key role in the implementation of the Common European Asylum System (CEAS)], can be found: «EASO Age assessment practices in EU+ countries, July 2021» (<https://www.refworld.org/pdfid/6138b2cd4.pdf>).

On 19 January 2022 Regulation (EU) 2021/2303 on the establishment of a European Union Agency for Asylum (EUAA) entered into force, transforming the European Asylum Support Office (EASO) into a full-fledged agency with a broadened and enhanced mandate.



11

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

Methods in use in the age assessment process:

1. Non-medical methods (submission of documents; social services assessment; estimation based on physical appearance; age assessment interview; psychological interview).

- . Passport: AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, LU, MT, NL, PL, PT, SI, SE;
- . ID card: AT, BE, BG, CY, DE, EL, FI, HU, LU, MT, NL, PL, PT, SI, SE;
- . Residence card: AT, BE, BG, FI, HU, ISL, MT, NL, NO, PL, PT, SI, SE;



12

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

- . Family booklet: AT, BE, BG, CY, FI, HU, MT, PT, SI, SE.
(original documents/legalized/copies: countries' policies differ).

. In Cyprus, physical examination was abandoned, due to the refusal of applicants to proceed with this examination for cultural reasons.

. Ireland is the only country not using any medical methods; the Child & Family Agency (TUSLA) provides a professional opinion which is notified to the Office of the Refugee Applications Commissioner (ORAC) in writing in the form of a detailed report.

. In Sweden, non-medical methods (such as documents and interview) are the first resort; if doubts persist, medical assessment follows (MRI of the knees and X-ray of the teeth).



13

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

Regarding the involvement of the child protection services (e.g., social workers and social services):

. In Hungary, if an applicant is identified as an unaccompanied minor, the asylum authority notifies the child protection services and the minor is accommodated in a child protection institution.



14

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

The age assessment interview and the psychological interview are considered *holistic* methods.

EASO (now, EUAA) says «an age assessment process based on a 'holistic' approach does not focus exclusively on age but takes into consideration a broader spectrum of factors. Under this approach, the needs of children and young people in a migration context are also taken into consideration when assessing the chronological age.»



15

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

Since they are non-medical methods, they do not serve the purpose of determining with accuracy the *biological age*, still they can help to better contextualise the previous life conditions of the child or young person – article 4.º, n.º 3, Directive 2011/95/EU, 13 December.

Indeed, if what is sought is to estimate as quickly as possible the *biological age*, these two methods will not convey the *chronological age*, but merely a *psychological age*, which is not the legal concept needed.



16

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

A holistic and/or a multidisciplinary approach is used:

. In Malta, the Age Assessment Team first meets with the person and conducts a psychosocial assessment taking into consideration different factors, including possible vulnerabilities.

A second meeting is held at a later stage, and the same team conducts a more in-depth assessment. The decision is then communicated to the concerned person, who has the right to appeal.

. In Germany, the first interview and physical examination are combined.



17

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

If the age is still uncertain following this step, radiological examination is performed on the upper/lower jaw (orthopantomogram) and/or wisdom teeth. It is checked if the wrist is well developed, and CT of the collarbone is executed.

. In Finland, medical age assessment is conducted only if there are reasonable grounds for suspecting the reliability of the age information provided by the concerned person after assessing documents, appearance, behaviour and consistency of narrative.



18

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

In line with EASO, «a multidisciplinary approach for the purpose of age assessment would imply the exploration of different aspects or factors, e.g., of a physical, psychological, developmental, environmental and cultural nature. Conversely, an age assessment process based solely on medical methods cannot be considered multidisciplinary.»

The Committee on the Rights of the Child has encouraged Portugal to apply multidisciplinary and transparent procedures for age assessment, in its Concluding Observations on the fifth and sixth periodic reports of Portugal, adopted at its 82nd Session, from 9 to 27 September 2019, *maxime*, ns. 41, e), and 42, e).



19

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

- **European Court of Human Rights:** case of Abdullahi Elmi and Aweys Abubakar v. Malta (*applications ns. 25794/13 and 28151/13*) – 4th Section, 26 November 2016 (*final: 22 February 2017*).

Primo ictu oculi = if at first glance the age can not be determined, some States move to



20

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

2. Medical methods (dental observation; dental X-ray; carpal (hand/wrist) X-ray; collar-bone X-ray; physical development; sexual maturity observation).

. In Sweden, carpal (hand/wrist) X-ray was used approximately between 2006 and 2014. The National Board of Health and Welfare now recommends MRI pictures of knee joint and dental X-ray of wisdom teeth.

. In Luxembourg, sexual maturity observation has been abandoned.



21

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

. Belgium combines X-ray on different parts of the body: carpal; collar bone; and teeth. To complement the assessment, an interview is carried out by the child protection authorities before the medical examination, and the examination of documents is also performed.



22

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

From an ethical perspective, during the age estimation investigation of unaccompanied minors, different aspects have to be weighed:

* The United Nations Convention on the Rights of the Child when paramounts the best interests of the child as a primary consideration and enshrines specific rights and protection for unaccompanied minors.

When an age procedure is over, if doubt persists, the best interests of the child demands the presumption that he or she is a minor.

Considering inconclusive results of the age assessment procedure in the applicant's behalf:



23

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

The benefit of the doubt is applied in case of inconclusive results in AT, BE, CY, DE, EL, FR, HR, HU, IT (2 years *favor minoris*), LT, LU, MT, NL, PL, RO, SE, SK, SI.

«2. Undocumented migrant children are triply vulnerable: as migrants, as persons in an undocumented situation and as children.

...

9.4.7. Where a doubt exists as to the age of the child, the benefit of the doubt should be given to that child;»

Recommendation 1985 (2011) Undocumented migrant children in an irregular situation: a real cause for concern, adopted by the Parliamentary Assembly on 7 October 2011.



24

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

* How to attain age estimates with the highest accuracy possible in age chronological prediction.

* Since most forensic age estimation investigations are based on medical examination, the four basic principles of biomedical ethics apply here, namely autonomy, beneficence, non-malevolence, and justice.



25

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

Autonomy is based on informed consent, which presupposes informational self-determination, the right to express one's opinion, in accordance with the degree of maturity and understanding, and the right to dissent (translation services and the possibility of having a representative present).

The applicant is informed about the reasons for the assessment, the method applied, the consequences of the results of such an assessment for the asylum procedure and the consequences of refusal to undergo it regarding all the methods in BE, CY, DE, FI, FR, HR, IE, IT, MT, NL, SE, SI, SK.



26

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

The applicant receives information on the above only regarding medical methods in AT, BG, DK, EL, HU, LU, LT, PL, PT, RO.

The applicant's consent is required for all the methods in BG, DE (any method other than a visual one), EL, IT, LT, MT, SI, SE.

No consent is sought in AT, IE (no consent required as IE does not use medical methods) and LU.



27

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

In case of refusal to undergo age assessment, the applicant is not automatically considered an adult in AT, BE, BG, DK, FR, IT, MT, PT, SE.

The applicant refusing to undergo age assessment is automatically considered an adult in DE, FI, HU, NL, PL, SK, SI.

Beneficence means the medical act aims to help someone, using health resources in the best way for the benefit of the patient, and acting for the good of the patient, maximizing benefits.



28

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

Non-malevolence or *primum non nocere* stands for the obligation or duty not to harm or cause harm to the patient.

Justice consists of equal treatment, the ethical obligation to treat each person according to what is morally right and proper, to give each person what is due to them.

It must also be pointed out the preference for the least invasive procedures (for children, as far as radiation is concerned, the ALARA Principle: As Low As Reasonably Achievable).



29

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

Amongst the biological indicators - **bones** and **teeth** -, the latter are the ones that allow the best precision in the estimation of *biological age*, since they are the least permeable to the influence of genetic and environmental factors.

There are other biological parameters for age estimation, such as age estimation by sexual maturity and physical development.

However, these two are not reliable biological criteria for chronological age, since they are largely influenced by genetic and environmental factors.



30

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

In addition, these methods are offensive to human dignity and violate fundamental human rights.

Age estimation methods can be bone methods and dental methods, and also direct methods and indirect methods.

A) bone age estimation is a method with wide application to non-adults and consists of an indirect method because it is embodied in the performance of a radiographic imaging examination of the left hand and wrist.



31

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

B) dental age estimation should consider two distinct periods: up to 23 years of age (sub-adult age), and after 23 years of age (adulthood).

The dental method may be a direct method (in which the age estimation is done by observing clinical features of the oral cavity), or an indirect method (in which the age estimation uses imaging examinations, mainly radiographic, e.g., to observe a root).



32

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

It may be an invasive or non-invasive method (depending on whether or not it involves the extraction of a tooth), and it may be a destructive or non-destructive method (depending on whether or not it involves cutting the tooth).

For the sub-adult group (up to 23 years of age), the methodology of dental development is used, with the application of at least 3 different methods.



33

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

It must be taken into account:

- * variables such as gender, population affinity, environmental (nutrition, general health status and oral health), and genetic (pathologies) factors;
- * that the third molar is the only tooth available to assess certain legal ages, from 15 years of age onwards;
- * that the most accurate methods for dental age estimation are direct methods and indirect radiographic methods, within which the methodology most appropriate to the case and with the greatest evidence of results should be applied.



34

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

A forensic dental examination includes the medical history (*anamnesis*), the clinical examination with dental age estimation, and the radiographic examination with dental age estimation.

The legal medical report should always refer to the methodology followed, observations and evaluations, to ensure its credibility, objectivity, repeatability, and transparency.



35

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

Its conclusions should include the minimum age, the estimated age and the respective degree of probability (age range calculation).

«...is over 21 years of age...between 21 and 25most likely between»



36

AGE ASSESSMENT PROCEDURES OF UNACCOMPANIED MINORS IN THE EUROPEAN UNION

In conclusion:

Ethical practice in forensic age estimation of unaccompanied minors is achieved when different but related issues are searched, evaluated, weighed in importance and subsequently combined.

This is not always feasible in forensic practice.

Notwithstanding, the relationship between the research fields as statistics and mathematics and forensic sciences, such as forensic odontology, is the best ethical way to accomplish the most accurate forensic outcome for justice.



37

Thank you!

MUITO OBRIGADA 😊

graciascg@gmail.com



With financial support from the Justice
Programme of the European Union

16. DIREITO DE ASILO E DIREITOS HUMANOS**Tiago Fidalgo de Freitas***Vídeo da intervenção¹

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/2d4787pf9r/streaming.html?locale=pt>

* O presente vídeo corresponde à intervenção realizada no âmbito da formação *Asilo e direitos humanos - HELP 2023*, em 24 de março de 2023.

¹ Assistente convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; coordenador executivo e investigador assistente do Lisbon Public Law - Centro de Investigação de Direito Público; consultor sénior do Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP).

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

17. DIREITO DE ASILO E PROTEÇÃO SUBSIDIÁRIA E DIREITOS HUMANOS**Nuno Piçarra¹**

Vídeo da intervenção*

<https://educast.fccn.pt/vod/clips/2d4787pf9r/streaming.html?locale=pt>

¹ Professor da Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa, Juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia.

* O presente vídeo corresponde à intervenção realizada no âmbito da formação *Asilo e direitos humanos - HELP 2024*, em 5 de abril de 2024.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

18. NOTAS SOBRE O “SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO”, SEUS ANTECEDENTES E SEU DESENVOLVIMENTO LEGISLATIVO E JURISPRUDENCIAL

Nuno Piçarra¹

Antecedentes

O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO (SECA)

1. Tratado da União Europeia, na redação dada pelo Tratado de Lisboa de 13 de dezembro de 2007
2. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia: Parte III, Título V Espaço de liberdade, segurança e justiça
3. Desenvolvimentos jurisprudenciais recentes
4. Estatísticas Judiciais do Tribunal de Justiça relativas a 2023
5. A reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo

ANTECEDENTES

1. Convenção de Dublin de 15 de junho de 1990, sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-Membro das Comunidades Europeias

2. Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 19 de junho de 1990

Capítulo VII Responsabilidade pelo tratamento de pedidos de asilo do Título II “Supressão dos controlos nas fronteiras internas e circulação das pessoas”, *artigos 28.º a 38.º*.

3. Tratado da União Europeia de 7 de fevereiro de 1992

Título VI Disposições relativas à cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos, artigo K.1: a “política de asilo” como “questão de interesse comum” dos Estados-Membros “para a realização dos objetivos da União, nomeadamente o da livre circulação de pessoas”;

Posição Comum de 4 de março de 1996, definida pelo Conselho com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia sobre a aplicação harmonizada da definição do termo “refugiado” na aceção do artigo 1.º da Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, relativa ao estatuto dos refugiados.

4. Tratado da União Europeia, na redação que lhe foi dada pelo Tratado de Amesterdão, de 4 de outubro de 1997

Artigo 2.º, quarto travessão

“A União atribui-se [o objetivo] de manutenção e desenvolvimento [...] enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlo na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade”.

5. Tratado que institui a Comunidade Europeia, na redação do Tratado de Amesterdão

Artigo 63.º

¹ Professor da Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa, Juiz do Tribunal de Justiça da União Europeia.

“O Conselho, deliberando nos termos do artigo 67.º, adotará, no prazo de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, medidas em matéria de asilo concordantes com a Convenção de Genebra [...] bem como com os demais tratados pertinentes”;

Os atos legislativos adotados foram os seguintes:

- a) *Regulamento (CE) n.º 343/2003* do Conselho, de 18 de fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro;
- b) *Regulamento (CE) n.º 2725/2000* do Conselho, de 11 de dezembro de 2000, relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin;
- c) *Diretiva 2003/9/CE* do Conselho, de 27 de janeiro de 2003, que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estado-Membros;
- d) *Diretiva 2004/83/CE* do Conselho, de 29 de abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional e ao conteúdo da proteção concedida;
- e) *Diretiva 2005/85/CE* do Conselho, de 1 de dezembro de 2005, relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto dos refugiados nos Estados-Membros;
- f) *Diretiva 2000/55/CE* do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento;
- g) *Decisão 2000/596/CE* do Conselho, de 28 de setembro de 2000, que cria o Fundo Europeu para os Refugiados.

O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO (SECA)

1. Tratado da União Europeia, na redação dada pelo Tratado de Lisboa de 13 de dezembro de 2007

Artigo 3.º, n.º 2

“A União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a esse fenómeno”.

2. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia: Parte III, Título V Espaço de liberdade, segurança e justiça

Capítulo 1 Disposições gerais

Artigo 67.º, n.º 2

“A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre os Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros”.

Capítulo 2, Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração

Artigo 78.º

“1. A União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve estar em conformidade com a Convenção de Genebra [...]

2. Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adaptam as medidas relativas a um sistema a um sistema comum de asilo que [inclui]”:

- a) *Diretiva 2011/95/UE* do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida;
- b) *Decisão de execução (UE) 2022/382* do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia, na aceção do artigo 5.º da diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária;
- c) *Diretiva 2013/32/UE* do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional;

- d) *Regulamento (UE) n.º 604/2013* do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida;
- e) *Regulamento (UE) n.º 603/2013* do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento [n.º 604/2013] 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 e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça;
- f) *Diretiva 2013/33/UE* do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional.
- g) *Regulamento (UE) 2021/1147* do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

3. Desenvolvimentos jurisprudenciais recentes

- Acórdão de 29 de fevereiro de 2024, *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl*, C-222/22 (secção de cinco juízes com conclusões): Diretiva 2011/95, artigo 5.º, n.º 3: *Circunstâncias criadas pelo requerente, por decisão própria depois de ter abandonado o país de origem* (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria);
- Acórdão de 16 de janeiro de 2024, *Intervyuirasht organ na DAB pri MS*, C-621/21, (grande secção com conclusões): Diretiva 2011/95, artigo 10.º, n.º 1, alínea d): *Mulheres vítimas de violências domésticas* (Tribunal administrativo de Sófia);
- Acórdão de 21 de setembro de 2023, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-151/22 (secção de cinco juízes): Diretiva 2011/95, artigo 4.º, n.ºs 3 e 5, e artigo 10.º, n.º 1, alínea e), e n.º 2: *Opinião política desenvolvida no Estado-Membro de acolhimento* (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos);
- Acórdão de 12 de janeiro de 2023, *Migracijos departamentas*, C-280/21 (secção de cinco juízes com conclusões): Diretiva 2011/95, artigo 10.º, n.º 1, alínea e), e n.º 2: *Opinião política atribuída pelo ator da perseguição* (Supremo Tribunal Administrativo da Lituânia);
- Despacho de 27 de setembro de 2023, *Abboudnam*, C-58/23, (secção de três juízes): Diretiva 2013/32, artigo 12.º, n.ºs 1, alínea b), e 2, artigos 22.º e 23 e artigo 46.º, n.º 4, à luz do artigo 47 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE: *Direito a assistência jurídica e a representação* (Tribunal Administrativo, Eslovénia);
- Acórdão de 14 de janeiro de 2021, *IPAT*, processos apensos C-322/19 et C-385/19, (secção de cinco juízes com conclusões): Diretiva 2013/33, artigo 15.º: *Acesso de um requerente de asilo ao mercado de trabalho no Estado-Membro de acolhimento*; Regulamento n.º 604/2013, artigo 27.º: recurso jurisdicional da decisão de transferência da análise do pedido de asilo para outro Estado-Membro ao abrigo do artigo 13.º, n.º 1 (Tribunal Superior e Tribunal de Recurso para a Proteção Internacional, Irlanda).

4. Estatísticas Judiciais do Tribunal de Justiça relativas a 2023

82 questões prejudiciais relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça, grande parte das quais em matéria de asilo e proteção internacional; **4** pedidos de processo prejudicial urgente em matéria de fronteiras, asilo e imigração.

5. A reforma do Sistema Europeu Comum de Asilo

O Pacto sobre a imigração e o asilo, objeto de acordo definitivo entre o Parlamento Europeu e o Conselho em 8 de fevereiro de 2024, composto por cinco atos legislativos-chave que substituirão ou alterarão os atos legislativos que regem atualmente o Sistema Europeu Comum de Asilo

[Pacte sur la migration et l'asile - Consilium \(europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/en/pact-on-migration-and-asylum/)

[Historique - Pacte sur la migration et l'asile - Consilium \(europa.eu\)](https://consilium.europa.eu/en/historical-pact-on-migration-and-asylum/)

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

19. O PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO DA UNIÃO EUROPEIA

Sofia Pinto Oliveira*

Vídeo da intervenção*



<https://educast.fcn.pt/vod/clips/g4yk81jlp/streaming.html?locale=pt>

* Professora da Escola de Direito da Universidade do Minho.

* O presente vídeo corresponde à intervenção realizada no âmbito da formação *Asilo e direitos humanos - HELP 2025*, em 4 de abril de 2025.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Título:
**Direito dos Estrangeiros – Direito de Asilo
e proteção subsidiária e apatridia (3.ª edição)**

Ano de Publicação: 2025

ISBN: 978-989-9102-30-9

Coleção: Formação Contínua

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt