



CPR
CONSELHO PORTUGUÊS
PARA OS REFUGIADOS

Posição do Conselho Português para os Refugiados sobre a Proposta de Lei que altera a Lei n.º 34/94, de 14 de setembro, a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, e a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, e o seu impacto na situação dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal

O Conselho Português para os Refugiados (CPR) é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, que, desde a sua criação em 1991, tem como missão defender e promover o direito de asilo em Portugal. O CPR assegura o aconselhamento jurídico gratuito e especializado a requerentes e beneficiários de proteção internacional nos termos do artigo 49.º, n.º 1, al. e) da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na sua versão atual (Lei do Asilo), independentemente do local de apresentação do pedido, do local de acolhimento e da fase processual.

Na sua qualidade de parceiro operacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em Portugal, o CPR exerce, igualmente, as funções de supervisão do procedimento de asilo que lhe incumbem por força do artigo 35.º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 (conforme refletido no artigo 28.º, n.º 5 da Lei do Asilo), assumindo um papel fundamental na monitorização do sistema de asilo nacional e na garantia dos direitos dos requerentes e beneficiários de proteção internacional.

Pelo exposto, na sequência da consulta pública promovida pelo Gabinete do Exmo. Senhor Ministro da Presidência, a 5 de dezembro de 2025, sobre uma proposta de lei que altera a Lei n.º 34/94, de 14 de setembro (relativa aos centros de instalação temporária), a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (Lei de Estrangeiros), e a Lei do Asilo, vem o CPR apresentar a sua posição.



A. Introdução

Portugal, enquanto Estado-parte da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 (doravante Convenção de Genebra) assumiu um conjunto de obrigações fundamentais em matéria de proteção internacional, que devem ser garantidas ininterruptamente. A finalidade da Convenção de Genebra é apenas mantida através de procedimentos justos, objetivos, imparciais e adequados ao fim que se visa prosseguir. A introdução de obstáculos desadequados à natureza do procedimento de proteção internacional compromete seriamente a efetividade das garantias previstas na Convenção.

Neste âmbito, cumpre relembrar que a determinação de necessidades de proteção internacional pelo país de acolhimento/asilo **tem natureza declarativa** e não constitutiva, uma vez que o estatuto se constitui no momento em que os requisitos se reúnem e não no momento em que o seu cumprimento é constatado por um Estado:

“Uma pessoa é considerada refugiada na aceção da Convenção de 1951 assim que preenche os critérios previstos na definição. Tal ocorre necessariamente antes do momento em que o seu estatuto de refugiado é formalmente determinado. O reconhecimento do seu estatuto de refugiado não a torna, portanto, refugiada, mas sim declara-a como tal. Ela não se torna refugiada por causa do reconhecimento, mas é reconhecida porque é refugiada.”¹

A natureza declarativa do estatuto comporta consequências importantes não só na natureza do juízo das autoridades como cria **uma lógica de concessão provisória de direitos previstos pela Convenção de Genebra aos requerentes de proteção internacional**. Como esclarecem James C. Hathaway e Michelle Foster:

*“A natureza declarativa do estatuto de refugiado não é apenas uma boa política, mas **decorre inextricavelmente da forma como os direitos são adquiridos ao abrigo da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**. O tratado prevê que alguns direitos são inerentes a título provisório assim que um refugiado fica sob a jurisdição de um Estado, no sentido de estar sob o seu controlo ou autoridade; outros direitos aplicam-se assim que o refugiado está fisicamente presente no território de um Estado-parte; outros ainda são devidos quando o refugiado está «a permanecer legalmente», por exemplo, enquanto aguarda a avaliação do estatuto de refugiado; um quarto grupo de direitos é inerente apenas quando o refugiado está «a residir legalmente»*

¹ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/1P/4/ENG/REV, 4 de abril de 2019, parágrafo 28 [tradução livre].



num Estado, geralmente em consequência do reconhecimento formal do estatuto de refugiado; e um pequeno número de direitos aplica-se apenas quando é cumprido o requisito de residência duradoura. O dever expresso ao abrigo da Convenção de conceder direitos aos três primeiros níveis de vinculação deixa claro que não havia intenção de negar todos os direitos dos refugiados enquanto se aguardava a avaliação positiva do estatuto de refugiado. Tal interpretação seria perversa, na medida em que um Estado poderia evitar a sua responsabilidade de proteger simplesmente recusando-se a avaliar um pedido. (...)”² [realce nosso]

Como tal, princípios e garantias fundamentais previstos pela Convenção de Genebra, como a proibição de penalização por entrada irregular³ e o princípio da não-repulsão⁴, têm de ser assegurados e cumpridos ao longo de todo o procedimento de proteção internacional. De relevar, aqui, a importância dos instrumentos jurídicos de Direito Internacional e Regional de Direitos Humanos e da sua finalidade na interpretação e integração da legislação nacional em matéria de asilo.⁵

Contrariamente aos demais movimentos migratórios, as consequências de uma decisão errada num pedido de proteção internacional são potencialmente fatais ou altamente lesivas, tendo em conta os fundamentos apresentados, o que requer especial cautela na sua análise. Falamos de pessoas que fogem de situações associadas a risco de morte, sujeição a tortura ou tratamento desumano ou degradante, outras formas de perseguição, ofensa grave ou violações sistemáticas de direitos humanos.

Assim, as garantias procedimentais servem de baluarte dos princípios e especificidades que subjazem ao Direito do Asilo e dos Refugiados, promovendo a objetividade e a justeza das decisões tomadas pelo Estado, que de outra forma poderiam ser comprometidas pela falta de equilíbrio entre as características próprias dos procedimentos – que colocam desafios particulares à análise de pedidos de proteção internacional – e as limitações inerentes aos procedimentos – como os meios de prova e os prazos particularmente curtos dos procedimentos acelerados ou de fronteira previstos pela Lei do Asilo.

² James C. Hathaway e Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, segunda edição, Cambridge University Press, 2014, pág. 26 [tradução livre].

³ Artigo 31.º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951.

⁴ Artigo 33.º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951. Previsto também pelo artigo 3.º da Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradante de 1984.

⁵ Artigo 86.º da Lei do Asilo.



CPR
CONSELHO PORTUGUÊS
PARA OS REFUGIADOS

A proposta de lei ora em consulta pública assume uma direção mais restritiva, que altera e enfraquece de forma significativa princípios e garantias fundamentais do procedimento de asilo, como o acesso ao território e ao procedimento, o direito de permanência em território nacional, a proibição de penalização por entrada irregular, a proteção contra a expulsão, a duração razoável de procedimentos de proteção internacional e o acesso a impugnações/recursos jurisdicionais efetivos. Algumas das propostas demonstram uma abordagem punitiva, que desonera o Estado de qualquer obrigação e que desconsideram a segurança, a dignidade e os direitos dos requerentes de proteção internacional.

No capítulo seguinte, procuraremos analisar as alterações propostas aos vários artigos da Lei do Asilo.



B. Análise às alterações propostas à Lei do Asilo

1. Alteração ao artigo 12.º, n.º 1

Na alteração ao artigo 12.º, n.º 1 da Lei do Asilo é proposta a remoção da suspensão de qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada irregular em território nacional, ainda que “*sem prejuízo do dever de não execução da decisão de afastamento até à conclusão do procedimento de proteção internacional.*”

Esta proposta coloca em causa o princípio e garantia fundamental de não penalização por entrada irregular previsto pelo artigo 31.º da Convenção de Genebra, constituindo uma clara violação das obrigações de Portugal enquanto Estado-parte desta Convenção.

O objetivo do artigo 31.º da Convenção de Genebra é “*assegurar que os refugiados possam ter acesso efetivo à proteção internacional, sem serem penalizados por violações das leis de imigração e outras*”,⁶ uma vez que “[v]iajar sem cumprir os requisitos relevantes de viagem e imigração, incluindo, por exemplo, a obtenção de vistos, a apresentação de certificados de saúde ou o cumprimento de procedimentos de registo ou outros para sair legalmente de um país e entrar noutro, é muitas vezes **inevitável** para permitir que as pessoas solicitem asilo e tenham acesso aos direitos que lhes são conferidos pela Convenção de 1951.”⁷ [realce nosso]

Como esclarece o ACNUR, “[u]ma sanção é **proibida** nos termos do artigo 31.º, n.º 1 [da Convenção de Genebra], **quando é imposta ao refugiado devido à sua entrada ou presença irregular, ou aos meios e ações relacionadas com a entrada ou presença irregular (...).** Conforme referido acima, isto inclui sanções impostas pelo uso de documentos falsos ou fraudulentos, ou outros meios enganosos ou fraudulentos, para obter entrada ou permanecer no país; incumprimento das formalidades de controlo de fronteiras ou de imigração, tais como a obtenção de um visto ou o recurso a vias regulares de imigração; ou utilização de métodos enganosos ou de entrada clandestina, por exemplo, como passageiro clandestino; entrada no território fora dos pontos de entrada oficiais, incluindo pontos de entrada fechados ou não autorizados, ou recurso à ajuda de facilitadores ou outras pessoas para entrar ou permanecer. (...) [O]s refugiados podem ter boas razões para não solicitar asilo imediatamente após a chegada e podem, além disso, ter motivos válidos para a sua entrada ou permanência irregular,

⁶ ACNUR, *Guidelines on International Protection no. 14: Non-penalization of refugees on account of their irregular entry or presence and restrictions on their movements in accordance with Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/24/14, 23 de setembro de 2024, parágrafo 3 [tradução livre].

⁷ Idem, parágrafo 4.

incluindo, por exemplo, o uso de documentos falsos ou obtidos de forma fraudulenta, ou a ausência total de documentos.”⁸ [realce nosso]

Ressalvamos que, conforme referido supra, a determinação de necessidades de proteção internacional pelo país de acolhimento/asilo **tem natureza declarativa** e não constitutiva, uma vez que o estatuto se constitui no momento em que os requisitos se reúnem e não no momento em que o seu cumprimento é constatado por um Estado, o que cria **uma lógica de concessão provisória de direitos previstos pela Convenção de Genebra aos requerentes de proteção internacional**.

Assim, a proposta de alteração ao artigo 12.º, n.º 1 da Lei do Asilo não deverá prosseguir nos termos indicados, na medida em que **constitui uma clara violação das obrigações de Portugal enquanto Estado-parte da Convenção de Genebra**.

Ademais, a prossecução deste tipo de procedimentos administrativos ou processos criminais por entrada irregular em território nacional na pendência de um procedimento de proteção internacional poderá, com grande probabilidade, implicar o contacto com as autoridades do país de origem do requerente de proteção internacional, o que é manifestamente contrário às normas de Direito do Asilo e dos Refugiados, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 3 da Lei do Asilo:

“As informações necessárias para a tomada de decisões sobre o estatuto de proteção internacional não podem ser obtidas de tal forma que os agentes de perseguição fiquem informados sobre o facto de o estatuto estar a ser considerado ou que coloque em perigo a integridade física do requerente ou da sua família em Portugal ou no Estado de origem.”

Por fim, numa perspetiva operacional, inexistem de momento em Portugal mecanismos capazes de prevenir eficientemente que uma decisão de afastamento não seja executada até à conclusão do procedimento de proteção internacional, em particular pela dispersão da instrução de procedimentos/processos por diferentes entidades competentes e articulação deficitária entre elas. Nesse sentido, e ainda aliada à proposta de revogação do efeito suspensivo das impugnações jurisdicionais no âmbito dos procedimentos de proteção internacional, **colocar-se-iam riscos acrescidos e significativos em matéria de proteção contra a expulsão, seja de forma direta ou em cadeia**, podendo materializar-se novamente numa violação das obrigações de Portugal enquanto Estado-parte da Convenção de Genebra e de outros tratados

⁸ Idem, parágrafo 29.

internacionais e regionais de Direitos Humanos.⁹ Estes riscos são ainda agravados pela ausência de monitorização das fronteiras por parte de organizações independentes.

2. Revogação do artigo 20.º, n.º 2 e alteração do artigo 26.º, n.º 4

Na revogação do artigo 20.º, n.º 2 relativo a procedimentos de tramitação acelerada ou de admissibilidade e na alteração do artigo 26.º, n.º 4 relativo a procedimentos de fronteira é proposta a retirada de qualquer menção a admissão tácita de pedido de proteção internacional na falta de decisão no prazo previsto pelo artigo 20.º, n.º 1 e pelo artigo 24.º, n.º 4, respetivamente.

A inexistência de qualquer consequência do não cumprimento por parte do Estado das suas obrigações de diligência devida na análise dos pedidos de proteção internacional desequilibra um procedimento que é, de si, mais oneroso para o requerente de proteção internacional do que para o Estado e desigual no acesso à informação, colocando em causa garantias procedimentais como o acesso a um procedimento justo, eficaz e de duração razoável. Enquanto que sob o requerente recaem deveres de justificação e prazos consideravelmente curtos para exercício de direitos procedimentais como o acesso a um recurso efetivo, com esta proposta o Estado é apenas sujeito a prazos meramente ordenadores. Tal entra em contradição com a natureza do procedimento de proteção internacional, baseada numa lógica de concessão de direitos e de salvaguardas, e com o dever de colaboração da autoridade instrutora com o requerente.

Ademais, no que respeita em particular ao procedimento de fronteira, esta proposta entra em contradição com a Diretiva 2013/32/UE, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (Diretiva de Procedimentos), atualmente em vigor. A inexistência de consequências para a não verificação do prazo de 7 dias úteis previsto pelo artigo 24.º, n.º 4 por força da revogação do artigo 26.º, n.º 4, aliada ainda à proposta de alteração ao artigo 35.º-B, n.º 1, que prevê que o período de detenção possa ir até aos 60 dias enquanto o requerente aguarda a decisão de admissibilidade do pedido, é incompatível com a previsão legal da Diretiva que determina que as decisões no âmbito de procedimentos na fronteira sejam proferidas **num prazo razoável** e que, **na ausência de uma decisão no prazo de quatro semanas**, o requerente **deva ser autorizado a entrar no**

⁹ Artigo 33.º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951. Previsto também pelo artigo 3.º da Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradante de 1984.

território do Estado-Membro para que o seu pedido possa ser tramitado como procedimento geral.¹⁰

Ainda sobre este ponto, denotamos que, na prática, a ausência de qualquer consequência do não cumprimento por parte do Estado dos prazos previstos por estes artigos poderá agravar substancialmente o atraso que já se verifica há vários anos na análise dos pedidos de proteção internacional, em particular no procedimento regular (fase de instrução) nos termos do artigo 28.º e seguintes da Lei do Asilo. Esta situação, que se encontra pendente de resolução e que viola as obrigações de Portugal em matéria de duração razoável dos procedimentos e restringe o acesso a direitos e/ou segurança jurídica dos requerentes de proteção internacional, deveria, salvo melhor opinião, ser o foco do Estado, na medida em que compromete as suas obrigações internacionais, regionais e nacionais de Direito do Asilo e Refugiados.

Por fim, numa perspetiva operacional, o CPR alerta para o impacto significativo que uma alteração desta dimensão poderá ter no sistema único de acolhimento e integração dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal. Sem um planeamento detalhado e de contingência perante uma alteração significativa desta ordem, o sistema de acolhimento ficará seriamente comprometido e Portugal poderá violar as suas obrigações de garantia de um nível de vida digno em pleno respeito pela dignidade humana, tal como exigido pelo artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.¹¹

3. Alteração ao artigo 21.º, n.º 2, revogação do artigo 21.º, n.º 3, alteração ao artigo 22.º, n.º 1, alteração ao artigo 25.º, n.º 1, revogação do artigo 25.º, n.º 3, alteração ao artigo 33.º, n.º 6 e 9, alteração ao artigo 33.º-A, n.º 6 e revogação do artigo 33.º-A, n.º 8

Na alteração e revogação dos artigos supramencionados é proposta a retirada do efeito suspensivo das impugnações/recursos jurisdicionais e a instauração de processos de afastamento coercivo como consequência imediata de uma decisão negativa no procedimento de proteção internacional.

¹⁰ Artigo 43.º, n.º 2 da Diretiva 2013/32/UE, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (Diretiva de Procedimentos).

¹¹ A título de exemplo, processo Cimade e GISTI (C-179/11) e processo Haqbin (C-233/18), ambos do Tribunal de Justiça da União Europeia.



A esta proposta subjaz **uma abordagem punitiva e uma presunção de que a decisão administrativa do pedido de proteção internacional é inatacável**, não salvaguardando (1) o direito de permanência em território nacional até à decisão *final* sobre a admissibilidade do pedido de proteção internacional, nos termos do artigo 11.º da Lei do Asilo, (2) uma proteção eficaz e plena contra a repulsão e (3) o direito a impugnações/recursos jurisdicionais efetivos.

O equilíbrio difícil entre as características próprias dos procedimentos – que colocam desafios particulares à análise de pedidos de proteção internacional – e as limitações inerentes aos procedimentos – como os meios de prova e os prazos particularmente curtos dos procedimentos acelerados ou de fronteira atualmente previstos pela Lei do Asilo – são dirimidos pela existência de garantias procedimentais fortes que, numa relação de poder também ela desequilibrada, protegem o requerente do risco das consequências potencialmente fatais ou altamente lesivas de uma decisão errada num pedido de proteção internacional.

Na realidade, o efeito suspensivo das impugnações jurisdicionais de decisões de indeferimento de pedidos de proteção internacional no contexto de procedimentos de fronteira tem de certa forma mitigado a desadequação do prazo de 4 dias previsto pelo artigo 25.º, n.º 1 para exercício do direito de recurso, não obstante **o prazo previsto pela Lei do Asilo portuguesa ser manifestamente incompatível com o requisito de “prazo razoável” previsto pelo artigo 46.º, n.º 4 da Diretiva de Procedimentos**, atualmente em vigor.

A ausência do efeito suspensivo das impugnações/recursos jurisdicionais de uma decisão negativa no procedimento de proteção internacional coloca em causa o direito a um recurso efetivo, comportando riscos acrescidos de violação de obrigações internacionais e regionais do Estado português, nomeadamente o direito à ação e a um tribunal imparcial previsto pelo artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a par de colocar em causa o princípio da segurança jurídica e o princípio da não-repulsão. Tal é agravado pela instauração imediata de um processo de afastamento coercivo sem um quadro normativo e operacional que garanta a proteção de direitos, liberdades e garantias, a efetividade do acesso à justiça no âmbito dos **dois** processos e sem o estabelecimento de prazos razoáveis nos procedimentos.

Concomitantemente, **não existe em Portugal um enquadramento claro para a avaliação sistemática do risco de repulsão de pessoas a quem foi recusada a entrada nos postos de fronteira, o que compromete qualquer mecanismo capaz de prevenir eficientemente que uma decisão de afastamento não seja executada até à conclusão de uma análise rigorosa, adequada e individualizada em matéria de proteção contra a repulsão**. Tal é ainda agravado pela dispersão da instrução de procedimentos/processos por diferentes entidades competentes, cuja articulação deficitária é muitas vezes apenas dirimida pela intervenção das organizações da

sociedade civil, nomeadamente na facilitação da transmissão de informação. Assim, com a retirada do efeito suspensivo das impugnações/recursos jurisdicionais e a instauração de processos de afastamento coercivo como consequência imediata de uma decisão negativa no procedimento de proteção internacional, e sem um quadro normativo e operacional detalhado e de contingência, **colocar-se-iam riscos acrescidos e significativos em matéria de proteção contra a repulsão, seja de forma direta ou em cadeia**, podendo materializar-se numa violação das obrigações de Portugal enquanto Estado-parte da Convenção de Genebra e de outros tratados internacionais e regionais de Direitos Humanos.¹² Estes riscos são ainda agravados pela ausência de monitorização das fronteiras por parte de organizações independentes.

Ademais, a presente proposta dá prioridade ao afastamento coercivo em detrimento do retorno voluntário, que, numa perspetiva do Estado, afetará negativamente as taxas de afastamento. **A suposição de que regras mais severas, medidas coercivas, detenção por tempo prolongado e salvaguardas mais fracas aumentarão as taxas de afastamento é errada e empiricamente infundada.** Os sistemas de retorno que respeitam os direitos dependem da confiança, de procedimentos justos, de um tratamento digno e de vias de proteção credíveis. Uma abordagem punitiva ou insegura apenas levará as pessoas à irregularidade, reduzirá a cooperação e comprometerá os próprios objetivos de retorno que o Estado português afirma promover.

Por fim, ainda que a presente proposta procure adiantar de forma parcelada algumas das normas dos instrumentos jurídicos do Pacto da União Europeia em matéria de asilo e migração, previstas para 12 de junho de 2026, cumpre referir que este parcelamento tem efeitos nocivos na tramitação dos procedimentos. Com efeito, esta adoção parcelada deixa de parte garantias procedimentais fundamentais previstas pelo Pacto, e essenciais à sua aplicação, em matéria (1) do Regulamento (UE) 2024/1356, de 14 de maio de 2024, que introduz um sistema de triagem de nacionais de países terceiros (Regulamento de Triagem), no que diz respeito à triagem e identificação de vulnerabilidades; (2) de isenção de procedimentos acelerados e de fronteira de casos vulneráveis; (3) de prazos desadequados da Lei do Asilo atual tendo em conta as normas do Regulamento (UE) 2024/1348, de 14 de maio de 2024, que institui um procedimento comum de proteção internacional (Regulamento de Procedimentos); e (4) de direito a um recurso efetivo da decisão de asilo e da decisão de retorno.

¹² Artigo 33.º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951. Previsto também pelo artigo 3.º da Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradante de 1984.



4. Alteração ao artigo 31.º, n.º 1

Na alteração ao artigo 31.º, n.º 1 é proposto o fim do período transitório que não exceda 30 dias de permanência em território nacional de requerentes de proteção internacional notificados de decisão *final* de recusa de proteção internacional, passando a estar sujeitos a um dever de abandono nos termos do proposto para o artigo 138.º da Lei de Estrangeiros. Segundo a proposta de alteração a este artigo 138.º, o requerente tem, então, o dever de abandonar o território nacional num prazo fixado entre 10 e 20 dias, ainda que tal período possa ser prorrogado por despacho do diretor nacional da PSP tendo em conta a ligação efetiva a território nacional.

Ainda que a possibilidade de prorrogação deste prazo seja um aspeto positivo, a diminuição deste período transitório geral gera preocupação e **é desproporcional à duração dos procedimentos**, em particular atendendo à verificação de um atraso generalizado e considerável na análise de pedidos de proteção internacional em Portugal, em alguns casos de cinco/seis anos, colocando em causa o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança. Ademais, a necessidade de avaliação de cada caso para adequação do prazo **por uma entidade que não a responsável pela análise e decisão do pedido de proteção internacional não garante a justeza e adequação das prorrogações às características individuais e objetivas dos pedidos de proteção internacional**.

5. Alteração ao artigo 35.º-A, n.º 2

Na alteração do artigo 35.º-A, n.º 2 é proposta a inclusão de casos de entrada ou permanência irregular em território nacional como fundamento para a colocação ou manutenção em centro de instalação temporária, isto é, como fundamento para sujeição a detenção administrativa.

Em linha com o que já analisámos quanto à proposta de alteração ao artigo 12.º, n.º 1, e que damos aqui por reproduzido, **esta alteração consiste numa manifesta penalização por entrada irregular em território nacional, consistindo numa abordagem punitiva desproporcional e desadequada ao instituto da proteção internacional e uma clara violação das obrigações de Portugal enquanto Estado-parte da Convenção de Genebra**. O facto de as pessoas entrarem irregularmente em território nacional não pode ser fundamento único para a detenção de requerentes de proteção internacional, uma vez que esta é, muitas vezes, a única via de que dispõem para alcançar um país de acolhimento/asilo.



A inexistência de vias legais que permitam às pessoas fugir de situações associadas a risco de morte, sujeição a tortura ou tratamento desumano ou degradante, outras formas de perseguição, ofensa grave ou violações sistemáticas de direitos humanos, promove que o recurso a viagens sem cumprimento dos requisitos gerais de imigração seja amiúde o único recurso disponível e viável para alcançar a segurança.

Ademais, o CPR permite-se sublinhar que a utilização da expressão “*ilegal*” neste contexto é desadequada e incongruente com a linguagem de direitos humanos que o Estado português promove. Nenhum ser humano é ilegal, quanto muito encontrar-se-á numa situação irregular.

6. Alteração ao artigo 35.º-A, n.º 4

Na alteração ao artigo 35.º-A, n.º 4 é proposta a inclusão de outras medidas alternativas à detenção menos gravosas, como o depósito de caução ou outra garantia financeira, a obrigação de entrega de documentos de viagem às autoridades competentes e a instalação em regime aberto em centro de instalação temporária.

Ainda que o aumento de medidas alternativas à detenção seja, em si, algo muito positivo, as medidas aqui propostas são desadequadas à maioria da população requerente/beneficiária de proteção internacional. Como referido, a inexistência de vias legais que permitam às pessoas fugir de situações associadas a risco de morte, sujeição a tortura ou tratamento desumano ou degradante, outras formas de perseguição, ofensa grave ou violações sistemáticas de direitos humanos, promove o recurso a viagens sem cumprimento dos requisitos gerais de imigração, nomeadamente sem a utilização de documentos de viagem. Assim, **aliado à impossibilidade de contacto com as autoridades do país de origem para os obter**, a grande maioria dos requerentes de proteção internacional **nunca poderá beneficiar** desta medida alternativa à detenção.

Adicionalmente, a medida de depósito de caução ou outra garantia financeira gera um problema de igualdade entre os requerentes de proteção internacional em função da sua situação financeira. Na prática, **as pessoas mais vulneráveis e desprovidas de recursos não terão acesso a alternativas à detenção**, promovendo uma graduação em função do estatuto financeiro e não das suas circunstâncias individuais.

Por fim, **a indeterminação do conceito “instalação em regime aberto em centro de instalação temporária” impossibilita a sua consideração enquanto medida alternativa à detenção**, uma vez que atualmente inexistente qualquer previsão neste sentido tanto na Lei n.º

34/94, de 14 de setembro (relativa aos centros de instalação temporária) como na presente proposta de lei em consulta pública, comprometendo a sua exequibilidade tanto no atual quadro normativo como no contexto operacional.

7. Alteração ao artigo 35.º-B, n.º 1 e 10

Na alteração ao artigo 35.º-B, n.º 1 e 10 é proposto um aumento significativo do período de detenção de requerentes de proteção internacional colocados em centros de instalação temporária ou espaços equiparados, por comparação aos prazos máximos previstos pela legislação atualmente em vigor.

Atualmente, na pendência de uma decisão de admissibilidade no âmbito de um procedimento de fronteira, um requerente de proteção internacional pode permanecer por um período máximo de 7 dias úteis (artigos 24.º, n.º 4 e 26.º, n.º 4), o que contrasta significativamente com o prazo de 60 dias agora proposto pela alteração ao artigo 35.º-B, n.º 1. Como referido supra, este aumento do período de detenção aliado à proposta de inexistência de consequências para a não verificação do prazo de 7 dias previsto pelo artigo 24.º, n.º 4 por revogação do artigo 26.º, n.º 4 é incompatível com a previsão legal da Diretiva de Procedimentos que determina que as decisões no âmbito de procedimentos na fronteira sejam proferidas **num prazo razoável** e que, **na ausência de uma decisão no prazo de quatro semanas**, o requerente deva ser autorizado a entrar no território do Estado-Membro para que o seu pedido possa ser tramitado como procedimento geral.¹³

O período de detenção atualmente previsto não permite que o período seja superior a 60 dias (artigo 35.º-B, n.º 1), sendo agora proposto pelo aditamento ao artigo que, na pendência de uma impugnação jurisdicional da decisão de indeferimento/inadmissibilidade do pedido de proteção internacional, o requerente possa ser detido até um limite de 180 dias, prorrogável por igual período – assim, a detenção poderá prolongar-se por um ano.

Os períodos de detenção administrativa previstos – aliados às restantes propostas de alteração, em particular a introdução do novo fundamento de detenção associado à entrada irregular em território nacional – são desadequados e incongruentes com os direitos fundamentais, em particular o direito à liberdade e à segurança previsto pelo artigo 5.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, e com o princípio da não penalização por entrada irregular, entre outros.

¹³ Artigo 43.º, n.º 2 da Diretiva 2013/32/UE, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (Diretiva de Procedimentos).



Como já resultava do artigo 35.º-B, n.º 1, a presente proposta de lei em consulta pública mantém que a detenção administrativa possa ser reapreciada oficiosamente ou a pedido do requerente, se sobrevierem circunstâncias relevantes ou novas informações suscetíveis de comprometer a legalidade da medida. **A disposição legal continua sem reproduzir as garantias** previstas pelo artigo 9.º, n.º 5 da Diretiva 2013/33/UE, de 26 de junho de 2013, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (Diretiva de Acolhimento), atualmente em vigor, que determina que a revisão da medida de detenção deve ser conduzida por uma autoridade judicial **a intervalos razoáveis e não limita essa revisão a situações em que surjam novas circunstâncias ou informações:**

“A detenção deve ser reapreciada por uma autoridade judicial a intervalos razoáveis, oficiosamente e/ou a pedido do requerente em causa, especialmente nos casos de duração prolongada ou se sobrevierem circunstâncias relevantes ou novas informações passíveis de comprometer a legalidade da detenção.” [realce nosso]

Esta circunstância é particularmente preocupante quando, na presente proposta ora em análise, são agravados de forma considerável os períodos de detenção, sem as necessárias e previstas garantias legais do legislador europeu.

Por fim, numa perspetiva operacional, o CPR alerta que estes períodos de detenção são manifestamente incompatíveis com a atual capacidade do Estado português para deter administrativamente cidadãos nacionais de países terceiros. Atualmente já se verificam falhas sistemáticas nas condições disponibilizadas a cidadãos detidos nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados do Estado português, conforme denotam os relatórios de Órgãos de Tratados de Direitos Humanos das Nações Unidas,¹⁴ da Provedoria de Justiça¹⁵ e os vários recortes noticiosos ao longo dos últimos dois anos.¹⁶ Com efeito, amiúde os requerentes de proteção internacional são mantidos na zona internacional do aeroporto Humberto Delgado, em Lisboa, sem acesso às condições mínimas de dignidade e de informação obrigatórias.

¹⁴ A título de exemplo: Comité dos Direitos Humanos, *Observações finais sobre o quinto relatório periódico de Portugal*, CCPR/C/PRT/CO/5. 28 de abril de 2020, parágrafos 34(d) e (e) e 35(d); Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, *Observações finais sobre os relatórios periódicos combinados 18.º e 19.º de Portugal*, CERD/C/PRT/CO/18-19, 28 de abril de 2023.

¹⁵ Provedoria de Justiça, *Mecanismo Nacional de Prevenção – Relatório à Assembleia da República 2024*, julho de 2025.

¹⁶ A título de exemplo: Jornal Público, *PSP ainda põe menores migrantes a pernoitar na zona internacional do aeroporto*, 19 de outubro de 2019.



O risco de violação de obrigações internacionais e regionais livremente assumidas por Portugal são críveis e ainda agravados pela ausência de monitorização das fronteiras por parte de organizações independentes mesmo no quadro normativo e operacional atual. Ainda que a legislação europeia atualmente em vigor possa permitir períodos de detenção mais alargados do que a legislação nacional, tal não subsiste por si mesmo, sendo necessário o cumprimento dos restantes requisitos e a existência de capacidade para tal. Ademais, ainda que a presente proposta procure adiantar de forma parcelada o espírito das alterações a serem introduzidas pelos instrumentos jurídicos do Pacto da União Europeia em matéria de asilo e migração, previstas para 12 de junho de 2026, cumpre referir que o alargamento dos fundamentos e períodos de detenção pressupõem garantias procedimentais adicionais, como a criação de um mecanismo independente e permanente das condições de detenção, nos termos do artigo 10.º do Regulamento de Triagem e do artigo 43.º, n.º 4 do Regulamento de Procedimentos.

8. Revogação do artigo 60.º, n.º 4

Na revogação do artigo 60.º, n.º 4 é proposto que, caso o requerente de proteção internacional se apresente voluntariamente às autoridades competentes ou seja encontrado depois de, *injustificadamente*, abandonar o local de residência estabelecido pela autoridade competente sem informar a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) ou não cumprir com as obrigações de se apresentar, o Estado seja desonerado do dever de exarar uma decisão fundamentada quanto ao restabelecimento do benefício de algumas ou de todas as condições de acolhimento.

Em primeiro lugar, cumpre referir que **sob o Estado continua a impender previamente uma obrigação de tomada de decisão quanto à cessação ou redução de condições de acolhimento de forma individual, objetiva, imparcial e fundamentada**, nos termos do artigo 60.º, n.º 1, 5 e 6, o que, no contexto operacional, não se tem verificado. Assim, nas situações acima referidas, e ainda que o Estado pretenda desonerar-se posteriormente do dever de exarar decisão fundamentada quanto ao restabelecimento do benefício de algumas ou de todas das condições de acolhimento, é necessária a existência de uma decisão fundamentada prévia a cessar ou reduzir essas mesmas condições de acolhimento, passível de impugnação/recurso jurisdicional.

Quanto à revogação do dever de exarar decisão fundamentada quanto ao restabelecimento do benefício de algumas ou de todas das condições de acolhimento, poderá consistir na **falta de uma avaliação individual, objetiva, imparcial e fundamentada de casos individuais, em particular no que diz respeito a pessoas vulneráveis/com necessidades especiais, que**



CPR
CONSELHO PORTUGUÊS
PARA OS REFUGIADOS

desrespeita o princípio da proporcionalidade e coloca em causa o princípio da dignidade humana. Como estabelecido pelo artigo 1.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, o Estado tem a obrigação de garantir um nível de vida digno em pleno respeito pela dignidade humana. Assim, a revogação desta premissa legal comporta riscos acrescidos de violação de obrigações internacionais e regionais de Direitos Humanos do Estado português.

C. Conclusão

Em conclusão, o CPR expressa a sua profunda preocupação com a direção que o Governo português visa tomar com a proposta de alteração ao regime do retorno, que afeta de forma particular os princípios e garantias fundamentais e procedimentais previstas pela Lei do Asilo, aproximando-o do regime geral previsto pela Lei de Estrangeiros e procurando adiantar de forma parcelada algumas das normas dos instrumentos jurídicos do Pacto da União Europeia em matéria de asilo e migração, previstas para 12 de junho de 2026. A ser aprovada, esta proposta representa uma deterioração significativa das salvaguardas, segurança jurídica, proteções legais e normas de direitos fundamentais no âmbito da política de retorno em Portugal, com especial incidência nos procedimentos de proteção internacional. É também manifesto os riscos acrescidos que comporta de violação das obrigações internacionais e regionais de Portugal, nomeadamente em termos de tratados internacionais e regionais de Direitos Humanos e de jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Com efeito, a presente proposta de lei apresenta uma abordagem punitiva e uma ênfase excessiva e prejudicial no afastamento coercivo de cidadãos de países terceiros, em detrimento da finalidade e garantias previstas pela Convenção de Genebra. Assim, ao invés dos procedimentos previstos pela Lei do Asilo se focarem no propósito e cumprimento desta Convenção, tomam agora uma abordagem centrada na aceleração de procedimentos de afastamento coercivo, eliminando e/ou enfraquecendo garantias procedimentais e direitos basilares, como o princípio de não penalização por entrada irregular, o princípio da não-repulsão e o direito a um recurso efetivo.

A natureza declarativa do estatuto comporta consequências importantes não só na natureza do juízo das autoridades como cria **uma lógica de concessão provisória de direitos previstos pela Convenção de Genebra aos requerentes de proteção internacional**, que necessariamente têm de ser assegurados.

O enfoque na **penalização por entrada irregular em território nacional** consiste numa abordagem punitiva desproporcional e desadequada ao instituto da proteção internacional, resultando numa clara violação das obrigações de Portugal enquanto Estado-parte da Convenção de Genebra.

A inexistência em Portugal de um **enquadramento claro para a avaliação sistemática do risco de repulsão de pessoas a quem foi recusada a entrada nos postos de fronteira compromete qualquer mecanismo capaz de prevenir eficientemente que uma decisão de**



CPR
CONSELHO PORTUGUÊS
PARA OS REFUGIADOS

afastamento não seja executada até à conclusão de uma análise rigorosa, adequada e individualizada em matéria de proteção contra a repulsão.

A suposição de que regras mais severas, medidas coercivas, detenção por tempo prolongado e salvaguardas mais fracas aumentarão as taxas de afastamento é errada e empiricamente infundada. Um sistema de retorno que ignora os direitos fundamentais não só é ilegal, como também é **inviável, insustentável e incompatível com as regras e os valores em que se baseia a República Portuguesa, entre eles o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da igualdade e o respeito pelos Direitos Humanos**. A construção de uma sociedade livre, justa e solidária também se manifesta nas opções tomadas em defesa dos valores.

Assim, o CPR apela a que **a presente proposta de lei seja revista**, com vista à manutenção e ao reforço das salvaguardas dos direitos fundamentais, da segurança jurídica, das proteções legais e normas de direitos fundamentais no âmbito da política de retorno em Portugal, e dos princípios e garantias fundamentais de Direito do Asilo e dos Refugiados.

dezembro de 2025