

Pronúncia escrita do Conselho Português para os Refugiados sobre a Proposta de Lei 75/XVII/1 (GOV) e a Proposta de Lei 76/XVII/1 (GOV)

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, contribuindo para a melhoria do sistema de proteção internacional. O CPR presta apoio jurídico, social, psicológico e de integração a requerentes de proteção internacional, gerindo três centros de acolhimento especializados. Na sua qualidade de parceiro operacional do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) em Portugal, o CPR exerce 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 n.º 27/2008, de 30 de junho, na sua versão atual – 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.

Durante mais de vinte anos, o CPR assegurou, com financiamento do ACNUR, aconselhamento jurídico gratuito, generalizado e especializado a requerentes e beneficiários de proteção internacional, nos termos do artigo 49.º, n.º 1, al. e) da Lei do Asilo, independentemente do local de apresentação do pedido, do local de acolhimento e da fase processual. A partir de 2026, com a cessação desse financiamento e a não assunção desta responsabilidade pelo Estado português, o CPR não pôde garantir a prestação de apoio jurídico a todos os requerentes e beneficiários de proteção internacional.

Na sequência do pedido da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, no sentido de este Conselho emitir contributos relativos à Proposta de Lei 75/XVII/1 (GOV), que altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (Lei de Estrangeiros), e à Proposta de Lei 76/XVII/1 (GOV), que altera a Lei do Asilo, vem o CPR agradecer a possibilidade de apresentar a sua pronúncia escrita,¹ que se permite expor nos seguintes termos:

¹ Dada a intersecção entre as duas propostas de lei, o CPR apresenta a sua pronúncia escrita num único documento.



A. Introdução

As Propostas de Lei 75/XVII/1 e 76/XVII/1 visam assegurar a execução dos instrumentos jurídicos do Pacto da União Europeia em matéria de migração e asilo (doravante Pacto), que entrou em vigor a 12 de junho de 2026.

Com efeito, a Proposta de Lei 75/XVII/1 visa alterar a Lei de Estrangeiros e executar os Regulamentos (UE) 2024/1356 (que introduz a triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas)² e 2024/1349 (que estabelece um procedimento uniforme de regresso na fronteira externa da União Europeia para nacionais de países terceiros ou apátridas cujos pedidos de asilo tenham sido indeferidos).³ Esta proposta transpõe ainda a Diretiva (UE) 2024/1233 (relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro).

Por sua vez, a Proposta de Lei 76/XVII/1 visa alterar a Lei do Asilo e executar os Regulamentos (UE) 2024/1347 (que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou para pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida),⁴ 2024/1348 (que institui um procedimento comum de proteção internacional na União),⁵ 2024/1350 (que institui o Quadro da União para a Reinstalação e a Admissão por Motivos Humanitários), 2024/1351 (relativo à gestão do asilo e da migração)⁶ e 2024/1359 (que estabelece o quadro jurídico da União Europeia para situações de crise e de força maior). Esta proposta transpõe ainda a Diretiva (UE) 2024/1346 (que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional)⁷ e referencia o Regulamento (UE) 2024/1358 (relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de dados biométricos).

Como observação geral às duas Propostas de Lei em análise, cumpre assinalar que **a execução de regulamentos no ordenamento jurídico nacional não deve ser confundida com a reprodução do seu conteúdo, nem com a necessidade de transposição**, sob pena de afrontar o primado do Direito da União Europeia e ocultar a sua natureza e efeito direto, abrindo

² Doravante Regulamento de Triagem.

³ Doravante Regulamento relativo ao procedimento de regresso na fronteira.

⁴ Doravante Regulamento de Qualificação.

⁵ Doravante Regulamento de Procedimentos.

⁶ Doravante Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração.

⁷ Doravante nova Diretiva de Acolhimento.

a porta a divergências interpretativas entre os diferentes Estados-membros.⁸ Com efeito, aos Estados-membros é reservada a possibilidade de adotar medidas técnicas, administrativas e processuais para a sua execução, mas não de reformular as regras substantivas dos regulamentos. Em particular na Proposta de Lei 76/XVII/1, verifica-se que esta procura manter a matéria substantiva definida pela legislação anterior,⁹ adaptada ao novo quadro jurídico, ao invés de incluir apenas medidas de execução dos Regulamentos em questão.

De forma não exaustiva assinalamos:

- As definições estabelecidas pelo artigo 2.º 3.º e 7.º da Lei do Asilo, que duplicam o conteúdo dos Regulamentos de Qualificação e de Procedimentos;
- As cláusulas de tramitação acelerada e de inadmissibilidade previstas pelos artigos 19.º e 19.º-A, respetivamente;
- Os fundamentos de exclusão previstos pelo artigo 9.º da Lei do Asilo;
- Os fundamentos de cessação previstos pelo artigo 41.º da Lei do Asilo.

Neste âmbito, assinala-se ainda a integração do conceito constitucional de asilo¹⁰ na lei,¹¹ sem distinguir que não se trata do conceito previsto pelo Regulamento de Qualificação, gerando incerteza quanto aos direitos e garantias associados a cada uma. O asilo constitucional pode e deve subsistir enquanto forma de proteção nacional histórica, mais favorável e autónoma, mas não se deverá confundir com a qualificação do estatuto de refugiado previsto pela legislação europeia, que resulta da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 (doravante Convenção de Genebra).

Como exemplo do risco da reprodução e adaptação do conteúdo de regulamentos, assinala-se a manutenção da ficção de duas fases processuais no procedimento de proteção internacional – à semelhança da distorção da legislação europeia já verificada na transposição anterior em 2014¹² – e a ausência de referência manifesta ao procedimento regular, desvirtuando-o como uma fase instrutória mais alargada que apenas surge na sequência de procedimentos que, na aceção do legislador europeu, deveriam ter carácter excecional, como trataremos adiante.

⁸ Artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Acórdão Variola, Processo TJUE 34/73, de 10 de outubro de 1973.

⁹ Resultante da transposição da Diretiva 2013/32/UE (Diretiva de Procedimentos), Diretiva 2011/95/EU (Diretiva de Qualificação) e Diretiva 2013/33/EU (Diretiva de Acolhimento), e da execução do Regulamento (UE) 604/2013 (Regulamento de Dublin III).

¹⁰ Artigo 33.º, n.º 8 da Constituição da República Portuguesa.

¹¹ Proposta de alteração aos artigos 2.º, n.º 1, alínea ac) e 3.º da Lei do Asilo.

¹² Artigo 34.º do Regulamento de Procedimentos.

A inclusão seletiva de regras substantivas **cria a ilusão incorreta de que não se aplicam as previsões de regulamentos não mencionadas**. A título de exemplo, refira-se (1) a proposta de revogação expressa das previsões do regime anterior relativas ao acesso a informação sobre casos individuais e possibilidade de apresentação de observações por parte do ACNUR – não obstante se manterem previstas no novo Regulamento¹³ – e (2) a proposta de alteração aos artigos 23.º e 24.º da Lei do Asilo que não menciona a aplicação obrigatória do procedimento de fronteira aos casos de nacionais de países terceiros com taxa de reconhecimento inferior a 20%, de indução intencional em erro e de ameaça à segurança e ordem pública.¹⁴

Estas considerações tornam-se evidentes quando o artigo 1.º, n.º 2 da Proposta de Lei 76/XVII/1 denota que “[a] presente lei **estabelece o quadro jurídico aplicável à concessão e retirada de proteção internacional assegurando a execução, na ordem jurídica nacional, dos seguintes Regulamentos (...)**”, não se resumindo ao plano estritamente operacional.

Por fim, o artigo 6.º, n.º 1 da Proposta de Lei 76/XVII/1 estabelece que a alteração legislativa nacional entrará em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, sem ressalvar o devido alinhamento com a entrada em vigor dos Regulamentos a 12 de junho de 2026 e do próprio regime transitório estabelecido pelos instrumentos. De ressalvar que a Proposta de Lei 75/XVII/1 é omissa quanto à sua entrada em vigor.

A tal acresce que, dada a não promulgação das referidas propostas de lei a 12 de junho de 2026, se prevê um risco de vazio operacional gerador de insegurança e incerteza jurídicas, em particular no que diz respeito às autoridades competentes nas diferentes áreas de intervenção, à efetividade das garantias processuais e aos prazos para cumprimento de deveres e gozo de direitos.

Nos capítulos seguintes, procuraremos analisar as alterações propostas ao abrigo das diferentes iniciativas legislativas. Atendendo aos recursos e prazos disponíveis, o CPR não fará uma análise exaustiva de todas as previsões, centrando-se nos elementos que considera fulcrais.

¹³ Artigo 6.º do Regulamento de Procedimentos.

¹⁴ Artigo 45.º do Regulamento de Procedimentos.



B. Nota prévia relativa à Proposta de Lei 65/XVII/1ª (GOV)

A Proposta de Lei 75/XVII/1 e a Proposta de Lei 76/XVII/1 **não podem ser analisadas em desarticulação com a Proposta de Lei 65/XVII/1ª (GOV)**, que visa alterar a Lei n.º 34/94, de 14 de setembro (relativa aos centros de instalação temporária), a Lei de Estrangeiros e a Lei do Asilo, e que se encontra pendente de discussão em especialidade na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República.

Na Proposta de Lei 65/XVII/1ª é ambicionada uma alteração ao regime de retorno, que afeta de forma particular os princípios e garantias fundamentais e procedimentais previstas pela Lei do 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 repulsão, a duração razoável de procedimentos de proteção internacional e o acesso a impugnações/recursos jurisdicionais efetivos. **As alterações nela estabelecidas são de forma evidente pressupostas nas Propostas de Lei 75/XVII/1 e 76/XVII/1**, nomeadamente pelas referências à “vigésima alteração” à Lei de Estrangeiros e à “sétima alteração” da Lei do Asilo cujo trato sucessivo apenas se convola com a aprovação prévia da Proposta de Lei 65/XVII/1ª.

Neste contexto, e atento o risco de insegurança jurídica de legislar em dependência, o CPR permite-se ressaltar algumas das preocupações que já manifestou anteriormente, nomeadamente em sede de consulta pública promovida pelo Gabinete do Exmo. Senhor Ministro da Presidência, e a assinalar as previsões que, face às Propostas de Lei agora em análise, assumem particular relevância.

Portugal, enquanto Estado-parte da Convenção de Genebra, assumiu obrigações fundamentais de proteção internacional que devem ser garantidas de forma ininterrupta. A finalidade da Convenção de Genebra é apenas mantida através de procedimentos justos, objetivos, claros, imparciais e adequados ao fim que se visa prosseguir. A introdução de obstáculos desadequados ao procedimento de asilo compromete seriamente a efetividade dessas garantias.

A determinação de necessidades de proteção internacional tem **natureza declarativa** e não constitutiva: o estatuto constitui-se no momento em que os requisitos se reúnem, e não quando é formalmente reconhecido pelo Estado. Como clarifica o ACNUR, uma pessoa é considerada refugiada assim que preenche os critérios da Convenção, pelo que o reconhecimento formal não a torna refugiada, mas declara-a como tal.¹⁵ Esta natureza declarativa cria uma lógica de concessão provisória de direitos previstos pela Convenção de Genebra aos requerentes de

¹⁵ 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.

proteção internacional, que devem ser assegurados ao longo de todo o procedimento – sob pena de um Estado evitar a sua responsabilidade de proteger recusando-se a avaliar um pedido.¹⁶

Assim, **os princípios fundamentais da Convenção de Genebra – como o princípio da proibição de penalização por entrada irregular¹⁷ e o princípio do *non-refoulement*¹⁸ – têm de ser assegurados 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.¹⁹

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.

A proposta de alteração ao artigo 12.º da Lei do Asilo remove a suspensão automática de procedimentos administrativos e processos criminais por entrada irregular, constituindo uma **clara violação** do princípio e garantia fundamental da não penalização por entrada irregular previsto pela Convenção de Genebra.²⁰ Viajar sem cumprir os requisitos de imigração é muitas vezes o único recurso disponível para quem solicita asilo,²¹ incluindo o uso de documentos falsos ou a ausência de documentos.²² Ainda que o n.º 2 preveja que a decisão final do processo criminal ocorra apenas após decisão do procedimento de proteção internacional, tal não afasta a violação das obrigações de Portugal, dado que a tramitação paralela implica, com grande probabilidade, o contacto com as autoridades do país de origem do requerente – o que é expressamente proibido pelo artigo 5.º, n.º 3 da Lei do Asilo.

Paralelamente, a alteração ao artigo 146.º, n.º 8 da Lei de Estrangeiros propõe que o processo de afastamento coercivo seja instaurado concomitantemente ao pedido de proteção

¹⁶ James C. Hathaway e Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, segunda edição, Cambridge University Press, 2014, pág. 26.

¹⁷ Artigo 31.º da Convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951.

¹⁸ 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.

¹⁹ Artigo 86.º da Lei do Asilo.

²⁰ 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.

²¹ Idem, parágrafo 4.

²² Idem, parágrafo 29.

internacional, ficando apenas a sua execução suspensa até decisão final. Dado que inexistem em Portugal mecanismos suficientes para prevenir que uma decisão de afastamento seja exarada ou executada antes da conclusão do procedimento, agravam-se os riscos de violação do princípio do *non-refoulement*, seja de forma direta ou em cadeia. Por fim, a inclusão da entrada ou permanência irregular como fundamento autónomo de detenção administrativa no artigo 35.º-A, n.º 2 da Lei do Asilo constitui uma manifesta penalização por entrada irregular, em clara violação das obrigações de Portugal enquanto Estado-parte da Convenção de Genebra. 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, ou outras formas de perseguição, promove que o recurso a viagens sem cumprimento dos requisitos gerais de imigração seja amiúde o único recurso disponível. Neste ponto, a utilização da expressão “*ilegal*” é desadequada e incongruente com a linguagem de direitos humanos que o Estado português afirma promover.

A proposta enfraquece significativamente as garantias processuais que sustentam a equidade do procedimento de asilo. A revogação do artigo 20.º, n.º 2 e a alteração ao artigo 26.º, n.º 4 da Lei do Asilo retiram qualquer consequência ao incumprimento pelo Estado dos prazos de análise, desequilibrando um procedimento já de si mais oneroso para o requerente. Enquanto sobre este recaem deveres de justificação e prazos curtos para exercício de direitos, o Estado fica sujeito a prazos meramente ordenadores. Sendo certo que o Regulamento de Procedimentos proíbe a admissão tácita de pedidos sujeitos a cláusulas de admissibilidade, o mesmo não se verifica quanto aos pedidos analisados quanto ao mérito, no qual se incluem as cláusulas de tramitação acelerada.²³

A proposta de alteração e revogação dos artigos 21.º, 22.º, 25.º, 33.º e 33.º-A da Lei do Asilo retira o efeito suspensivo das impugnações/recursos jurisdicionais e prevê a instauração imediata de processos de afastamento coercivo, colocando em causa o direito de permanência até decisão final e o direito a recurso efetivo²⁴ e comportando riscos de violação do princípio do *non-refoulement*. Agrava estes riscos a ausência de um enquadramento claro para avaliação sistémica do risco de repulsão nos postos de fronteira e a articulação deficitária entre as entidades competentes.

A diminuição do período transitório de permanência após decisão final de recusa para vinte a trinta dias, prevista pela alteração ao artigo 31.º, n.º 1 da Lei do Asilo, é desproporcional à duração real dos procedimentos, que pode atingir cinco a seis anos, violando o princípio da

²³ Artigo 35.º, n.º 1 do Regulamento de Procedimentos.

²⁴ Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e Artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

segurança jurídica e da proteção da confiança. Nos termos da alteração ao artigo 138.º, n.º 3 da Lei de Estrangeiros, a avaliação de cada caso para prorrogação do prazo é atribuída a uma entidade distinta da responsável pela análise do pedido – a PSP –, o que não garante a adequação da decisão sobre prorrogações atendendo a que se trata de uma entidade distinta da autoridade de asilo.

A alteração ao artigo 35.º-B, n.º 1 e 10 da Lei do Asilo aumenta significativamente os períodos de detenção: o prazo máximo na pendência de decisão de admissibilidade passa de 7 dias úteis²⁵ para 60 dias, prorrogável até 180 dias em caso de impugnação/recurso jurisdicional. Estes prazos são incompatíveis com o direito à liberdade previsto no artigo 5.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) e com o princípio da não penalização por entrada irregular. Acresce que a proposta não reproduz as garantias da nova Diretiva de Acolhimento quanto à reapreciação judicial a intervalos razoáveis e não apenas quando surjam novas circunstâncias,²⁶ o que é ainda agravado pela alteração ao artigo 3.º da Lei relativa aos centros de instalação temporária que aumenta o prazo de reapreciação judicial para trinta dias.

Nos capítulos seguintes, regressaremos à análise de algumas destas questões atenta a sua relação com as Propostas de Lei 75/XVII/1 e 76/XVII/1.

²⁵ Artigos 24.º, n.º 4 e 26.º, n.º 4 da Lei do Asilo.

²⁶ Artigo 11.º, n.º 5 da nova Diretiva de Acolhimento.



C. Análise às alterações propostas pela Proposta de Lei 75/XVII/1 (GOV)

A proposta de artigo 40.º-I, n.º 1 da Lei de Estrangeiros prevê que o procedimento de triagem seja comunicado ao Juízo de Pequena Instância Criminal, transparecendo uma mera notificação unilateral, **sem apreciação da legalidade e validação da medida de detenção**. Na proposta de artigo 40.º-M, n.º 1 da mesma lei, é previsto que “[o]s nacionais de países terceiros sujeitos a triagem permanecem à disposição das autoridades competentes, durante todo o período necessário à sua realização, em local apropriado”, ainda que estabelecendo na proposta de artigo 40.º-I, n.º 5 que “[a] permanência à disposição das autoridades durante o procedimento de triagem não constitui, em regra, medida de detenção, sem prejuízo da aplicação das medidas de coação previstas na lei, quando se mostrem necessárias.”

Salvo melhor entendimento, independentemente da qualificação formal, **qualquer privação ou restrição significativa da liberdade de circulação exige controlo judicial efetivo**, no qual se inclui o procedimento de triagem por implicar permanência obrigatória sob controlo policial que poderá ir além das 48 horas. A sua mera comunicação ao juiz poderá configurar uma violação do artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa, dos artigos 6.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e dos artigos 5.º e 13.º da CEDH.

A proposta de artigo 40.º-N da Lei de Estrangeiros designa o Provedor de Justiça como órgão de monitorização independente, “responsável por garantir o respeito dos direitos fundamentais relativamente à triagem”, sem densificar o âmbito ou a operacionalização concreta do seu mandato. O Regulamento de Triagem exige que os Estados-membros estabeleçam um mecanismo com âmbito definido, poderes de investigação, recursos adequados e capacidade para emitir recomendações anuais às autoridades nacionais competentes,²⁷ que não se encontra concretizado nem executado na referida proposta de lei.

O proposto artigo 40.º-M, n.º 1 da Lei de Estrangeiros estabelece que aos cidadãos de países terceiros são “garantidas as condições de alojamento, acesso à saúde e apoio jurídico.” Contudo, não é clarificado de que forma é assegurado o acesso a essas condições, em particular ao apoio jurídico, nem é feita qualquer densificação à operacionalização do acesso de organizações e pessoas que prestam aconselhamento e assistência a nacionais de países terceiros.²⁸ Como referido supra, a não inclusão da referida norma do Regulamento não impede a sua aplicação, pelo que caberá ao Estado assegurar a sua execução.

²⁷ Artigo 10.º do Regulamento de Triagem.

²⁸ Artigo 8.º, n.º 6 do Regulamento de Triagem.

A proposta dos artigos 40.º-C e seguintes da Lei de Estrangeiros dizem respeito à execução do Regulamento relativo ao procedimento de regresso na fronteira. O artigo 40.º-D estabelece um prazo máximo de 12 semanas para a execução deste procedimento, em consonância com o Regulamento.²⁹ Ressalva-se que, na proposta de lei, inexistente qualquer menção ao controlo judicial efetivo relativo a cidadãos sujeitos a este procedimento. Neste âmbito, reforça-se a necessidade da apreciação da legalidade e validação/revisão da medida de detenção pelo Juízo de Pequena Instância Criminal competente.

Também aqui é importante reforçar a articulação entre este diploma e a Proposta de Lei 65/XVII/1^a, uma vez que é neste diploma que é proposto o aumento significativo dos prazos máximos de detenção administrativa de 60 para 180 dias, prorrogáveis por igual período.

Por fim, ressalve-se que a Proposta de Lei 75/XVII/1 é omissa quanto à sua entrada em vigor, não devendo tal confundir-se com a entrada em vigor dos Regulamentos a 12 de junho de 2026. Adicionalmente, tratando-se de um regime mais restritivo, a inexistência de qualquer referência a um regime transitório não poderá afetar os nacionais de países terceiros já sujeitos a medidas administrativas da Lei de Estrangeiros anteriores a 12 de junho de 2026 e à entrada em vigor da alteração legislativa nacional.

²⁹ Artigo 4.º, n.º 2 do Regulamento relativo ao procedimento de regresso na fronteira.

D. Análise às alterações propostas pela Proposta de Lei 76/XVII/1 (GOV)

i) Apresentação do pedido de proteção internacional

A alteração ao artigo 13.º da Lei do Asilo utiliza o termo “*apresentação*” em dois sentidos distintos sem os distinguir expressamente: por um lado, para designar a manifestação de intenção de requerer proteção internacional e, por outro, para designar a efetiva formalização da apresentação do pedido (*lodging*). Esta ambiguidade terminológica tem consequências práticas relevantes, na medida em que o *dies a quo* de vários prazos processuais depende precisamente da determinação do momento em que o pedido se considera “*apresentado*”. O Regulamento de Procedimentos distingue claramente os dois momentos – manifestação de intenção³⁰ e *lodging*³¹ –, pelo que a ausência desta distinção na proposta de lei poderá gerar incerteza na aplicação e comprometer a conformidade com o direito da União Europeia.

ii) Manutenção de duas fases processuais e ausência de procedimento regular

Na análise à Proposta de Lei 76/XVII/1, o ponto que suscita maior preocupação e que tem implicações em cadeia noutras premissas é a **manutenção de duas fases processuais no procedimento de proteção internacional**, à semelhança da distorção da legislação europeia já verificada na transposição anterior da Diretiva de Procedimentos em 2014. Esta ficção, que não encontra respaldo no Regulamento de Procedimentos, tem impacto significativo na harmonização do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), afrontando diretamente o primado do Direito da União Europeia e ocultando a natureza e efeito direto do regulamento, ao abrir a porta a uma divergência interpretativa, como assinalámos supra.

A consequência mais evidente é a **ausência de referência ao procedimento regular** na Lei do Asilo,³² desvirtuando-o como uma fase instrutória mais alargada³³ que apenas surge na sequência de procedimentos especiais que, na aceção do legislador europeu, deveriam ter carácter excecional.

Nos termos das alterações à Lei do Asilo propostas, numa “primeira fase de aceitação”,³⁴ o Conselho Diretivo da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) decide obrigatoriamente sobre a sujeição do pedido a cláusulas de tramitação acelerada³⁵ ou a cláusulas de inadmissibilidade,³⁶ proferindo “decisão de aceitação” apenas “[r]elativamente aos pedidos

³⁰ Artigo 26.º do Regulamento de Procedimentos.

³¹ Artigo 28.º do Regulamento de Procedimentos.

³² Artigo 34.º do Regulamento de Procedimentos.

³³ Proposta de alteração ao artigo 28.º da Lei do Asilo.

³⁴ Designada de “fase de admissão” na atual Lei do Asilo.

³⁵ Nos termos do proposto artigo 19.º e no prazo de três meses segundo o artigo 20.º, n.º 3.

³⁶ Nos termos do proposto artigo 19.º-A e no prazo de dois meses segundo o artigo 20.º, n.º 1.



fundamentados”.³⁷ A decisão “não aceitação” determina a instauração imediata do procedimento de afastamento coercivo³⁸ ou o regresso na fronteira.³⁹ Apenas a aceitação do pedido determina a abertura de uma “segunda fase de instrução” do procedimento,⁴⁰ que culmina com a decisão final sobre o mérito do pedido de proteção internacional.⁴¹

O Regulamento de Procedimentos estabelece, por seu turno, **um único procedimento de análise dos pedidos de proteção internacional, sem divisão em fases**, no qual o procedimento regular – exame de mérito com entrevista pessoal, apreciação completa e *ex nunc*, no prazo de seis meses – constitui a regra-padrão.⁴² Os procedimentos de tramitação acelerada e as cláusulas de inadmissibilidade constituem **desvios excecionais**, taxativamente fundamentados, sujeitos a regras e consequências específicas, nomeadamente em matéria de prazos de decisão e efeito suspensivo.⁴³ O próprio procedimento especial de fronteira não pode ser aplicado quando se verifica que não se aplica qualquer cláusula de tramitação acelerada ou de inadmissibilidade, devendo o caso ser tramitado no âmbito do procedimento regular.⁴⁴ O Regulamento de Procedimentos **não prevê** qualquer decisão de aceitação prévia como condicionante e filtro no acesso ao procedimento regular.

A proposta de lei em análise transforma assim a exceção em regra, **aplicando de forma sistemática a lógica de aceleração e de inadmissibilidade**. Esta inversão estrutural acarreta as seguintes consequências:

- As cláusulas de aceleração e de inadmissibilidade, que o Regulamento de Procedimentos apenas admite em situações tipificadas, serão aplicadas de forma sistemática e reiterada, estendendo garantias processuais reduzidas e prazos mais curtos para além dos fundamentos previstos pelo legislador europeu;
- As garantias processuais do procedimento regular – em termos de prazos e de efeito suspensivo automático – ficam dependentes de uma decisão de aceitação não prevista pelo Regulamento.

³⁷ Nos termos do proposto artigo 20.º, n.º 4.

³⁸ Nos termos do proposto artigo 21.º, n.º 2.

³⁹ Nos termos do proposto artigo 26.º, n.º 3.

⁴⁰ Nos termos do proposto artigo 21.º, n.º 1.

⁴¹ Nos termos dos propostos artigos 28.º, n.º 2 e 29.º.

⁴² Artigo 35.º, n.º 4 do Regulamento de Procedimentos.

⁴³ Artigo 68.º, n.º 3 do Regulamento de Procedimentos.

⁴⁴ Artigo 53.º, n.º 2 do Regulamento de Procedimentos.

O direito de permanência, garantido pelo Regulamento durante todo o procedimento administrativo de primeira instância,⁴⁵ é limitado pela alteração proposta ao artigo 11.º, n.º 1, da Lei do Asilo “até à decisão de aceitação do pedido”.

Esta lógica bifásica resultante do regime jurídico anterior era já em si uma distorção da Diretiva de Procedimentos, tendo sido anteriormente assinalada por órgãos internacionais. Em 2020, nas suas Observações Finais sobre Portugal, o Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas manifestou preocupação com o “[u]so excessivo de procedimentos acelerados, suscetível de comprometer a qualidade da apreciação dos pedidos e de aumentar o risco de refoulement”,⁴⁶ recomendando que Portugal prosseguisse os seus esforços no sentido de manter e reforçar a qualidade dos procedimentos de determinação do estatuto de refugiado.

iii) Tramitação acelerada

O Regulamento de Procedimentos estabelece um procedimento especial único em que a autoridade de asilo deve “acelerar a análise sobre o mérito de um pedido de proteção internacional”,⁴⁷ o que significa que se trata de um exame de mérito conduzido de forma célere, com entrevista pessoal, apreciação completa e *ex nunc*, no prazo de três meses. A utilização de cláusulas de tramitação acelerada implica uma **dupla fundamentação** nas decisões: a fundamentação da utilização da cláusula – isto é, o fundamento da lista taxativa que se encontra preenchido e que justifica o recurso ao procedimento especial⁴⁸ – e a fundamentação quanto ao mérito do pedido de proteção internacional. O Regulamento prevê ainda que, em casos de complexidade excecional em termos de facto ou de direito, a autoridade de asilo possa não prosseguir a análise em sede de tramitação acelerada e encaminhar o caso para um procedimento regular, desde que o requerente seja informado da alteração do tipo de procedimento.⁴⁹ O procedimento especial de tramitação acelerada deve terminar numa decisão de indeferimento por infundado ou manifestamente infundado, ou numa decisão de concessão de proteção internacional.

A proposta de lei diverge deste modelo ao tratar a tramitação acelerada como uma primeira fase que pode resultar numa decisão de aceitação seguida de nova instrução, como se a análise anterior não tivesse sido completa quanto ao mérito. Tal constitui uma contradição interna da própria proposta, uma vez que o artigo 20.º, n.º 4, qualifica esses pedidos como fundamentados. A aplicação sistemática de cláusulas de tramitação acelerada gera ainda garantias reduzidas em

⁴⁵ Artigo 10.º do Regulamento de Procedimentos.

⁴⁶ Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas, *Concluding Observations on the fifth periodic report of Portugal*, CCPR/C/PRT/CO/5, 28 de abril de 2020, parágrafos 34(b) e 35(b), disponível [aqui](#).

⁴⁷ Artigo 42.º, n.º 1 do Regulamento de Procedimentos.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Artigo 42.º, n.º 2 do Regulamento de Procedimentos.

termos de prazos para recurso de decisões negativas e de efeito suspensivo, mesmo nos casos em que, à partida, os pedidos deveriam ser tramitados no âmbito de um procedimento regular – dado que o Regulamento de Procedimentos reserva o efeito suspensivo automático para o procedimento regular, afastando-o nos casos sujeitos a tramitação acelerada.⁵⁰

No que respeita aos fundamentos da lista taxativa, a proposta acrescenta a recusa de biometria como novo fundamento autónomo de tramitação acelerada, no proposto artigo 19.º, n.º 1, alínea j), da Lei do Asilo. Este fundamento não consta da lista taxativa do artigo 42.º, n.º 1, do Regulamento de Procedimentos, sendo a recusa de biometria tratada na lógica da desistência implícita ou da não cooperação, e não como fundamento de aceleração da análise. A sua inclusão **excede** assim o previsto no Regulamento.

No que respeita às crianças não-acompanhadas, a alteração ao artigo 79.º, n.º 11 determina que o procedimento de tramitação acelerada não seja aplicado em relação a três fundamentos: declarações contraditórias, permanência irregular durante um período de tempo antes da apresentação do pedido e irrelevância dos fundamentos do pedido. Contudo, tal excede o que o Regulamento de Procedimentos permite, ao sujeitar crianças não-acompanhadas a cláusulas de tramitação acelerada que o legislador europeu taxativamente não autoriza. Com efeito, o Regulamento não estabelece uma lista negativa, mas sim uma lista positiva⁵¹ de cinco fundamentos taxativos que podem ser utilizados nestes casos: país de origem seguro; perigo para a segurança ou a ordem pública; pedido subsequente não inadmissível; indução intencional em erro ou destruição de documentos; e taxa de reconhecimento igual ou inferior a 20%. A ser aprovada, a proposta nacional permitiria assim a aplicação de tramitação acelerada a crianças não-acompanhadas em dois casos que o Regulamento **não autoriza**: (1) intuito de atrasar ou impedir uma decisão anterior ou iminente de afastamento; e (2) permanência regular durante um período de tempo antes da apresentação do pedido de proteção internacional.

Por fim, importa assinalar que o Regulamento de Procedimentos obriga os Estados-membros a estabelecer prazos específicos para a conclusão da análise dos pedidos na sequência de decisão judicial que anule a decisão administrativa e determine nova instrução por parte da autoridade de asilo.⁵² Sendo esta uma obrigação de aplicação direta e obrigatória, a ausência de qualquer alteração nesse sentido na proposta de lei constitui uma omissão que importa suprir.

⁵⁰ Artigo 68.º, n.º 3 do Regulamento de Procedimentos.

⁵¹ Artigo 42.º, n.º 3 do Regulamento de Procedimentos.

⁵² Artigo 35.º, n.º 8 do Regulamento de Procedimentos.

iv) Efeito suspensivo dos recursos

O Regulamento de Procedimentos estabelece regras específicas relativas ao efeito suspensivo das impugnações/recursos jurisdicionais, a saber:

- Suspensão automática dos efeitos da decisão de regresso enquanto subsistir o direito de permanência do requerente;⁵³
- O efeito suspensivo automático é a regra: o requerente tem direito a permanecer até ao fim do prazo de recurso e, sendo interposto, até à decisão judicial final;⁵⁴
- Existem categorias excecionadas do efeito suspensivo automático: tramitação acelerada, procedimento de fronteira (exceto crianças não-acompanhadas), determinadas cláusulas de inadmissibilidade (não todas), desistência implícita, pedidos subsequentes infundados e retirada de proteção por determinados fundamentos (não todos). Porém, nestes casos, é previsto o direito de pedir o efeito suspensivo ao tribunal, beneficiando de garantias mínimas,⁵⁵ como:
 - Prazo de, pelo menos, cinco dias para formular o pedido de efeito suspensivo (distinto do prazo de recurso);
 - Acesso a intérprete;
 - Acesso a apoio judiciário gratuito; e
 - Proibição de afastamento de território nacional até ao tribunal se pronunciar sobre o pedido.

A Proposta de Lei 76/XVII/1 revela-se nesta matéria gravemente desconforme ao Regulamento em várias previsões de alteração à Lei do Asilo.

Em primeiro lugar, é importante reforçar a articulação entre este diploma e a Proposta de Lei 65/XVII/1^a, em que é proposta a retirada do efeito suspensivo das impugnações/recursos jurisdicionais e prevista a instauração imediata de processos de afastamento coercivo nos casos sujeitos a tramitação acelerada, cláusulas de inadmissibilidade, procedimento de fronteira, pedidos subsequentes e pedidos apresentados na sequência de um processo de afastamento

⁵³ Artigo 68.º, n.º 1 do Regulamento de Procedimentos. Codificação do Acórdão Gnandi, Processo TJUE C-181/16, de 19 de junho de 2018.

⁵⁴ Artigo 68.º, n.º 2 do Regulamento de Procedimentos.

⁵⁵ Artigo 68.º, n.º 4 e 5 do Regulamento de Procedimentos.



coercivo.⁵⁶ Com efeito, a ser aprovada a proposta de lei, implica que as alterações constantes da Proposta de Lei 76/XVII/1 operem na inexistência de efeito suspensivo nos casos supra referidos, comportando os riscos de violação do princípio do *non-refoulement* já assinalados.

Tal articulação evidencia-se pelo facto de a Proposta de Lei 76/XVII/1 propor agora a retirada de qualquer efeito suspensivo das impugnações/recursos jurisdicionais nos restantes casos, entre os quais na fase de instrução (isto é, procedimento regular na aceção do Regulamento de Procedimentos),⁵⁷ casos ao abrigo de um procedimento de determinação do Estado-membro responsável⁵⁸ e casos de cessação de proteção internacional.⁵⁹

Atendendo ao previsto pelo Regulamento de Procedimentos, destacamos **a desconformidade da ausência de efeito suspensivo automático** na proposta de lei nos seguintes casos:

- No caso do procedimento regular, em que deveria ser a regra⁶⁰ – alteração ao artigo 30.º da Lei do Asilo;
- No caso de cláusulas de inadmissibilidade por país terceiro seguro e por proteção concedida por outro Estado-Membro,⁶¹ que não se incluem nos casos excecionados previstos pelo Regulamento⁶² – alteração ao artigo 22.º da Lei do Asilo;
- No caso de crianças não-acompanhadas sujeitas ao procedimento de fronteira, para as quais o Regulamento claramente prevê que não se incluem nos casos excecionados⁶³ – alteração ao artigo 25.º da Lei do Asilo;
- No caso de retirada de proteção internacional, quando o Regulamento apenas prevê como casos excecionados aqueles em que deveria ter existido exclusão da proteção ou em que o beneficiário constitua um perigo para a segurança nacional ou em que tenha cometido um crime grave⁶⁴ – alteração ao artigo 44.º da Lei do Asilo.

De forma transversal e gravosa, a proposta de lei **não prevê ou estabelece qualquer mecanismo de pedido judicial de efeito suspensivo** dotado das garantias previstas

⁵⁶ Consequência da alteração e revogação dos artigos 21.º, 22.º, 25.º, 33.º e 33.º-A da Lei do Asilo. De notar que o artigo 33.º-A é agora revogado pela Proposta de Lei 76/XVII/1 e incluído nas alterações aos artigos 19.º-A, n.º 1, alínea h) e 20.º, n.º 7 da Lei do Asilo.

⁵⁷ Proposta de alteração ao artigo 30.º da Lei do Asilo.

⁵⁸ Proposta de alteração ao artigo 37.º, n.º 6 da Lei do Asilo.

⁵⁹ Proposta de alteração ao artigo 44.º da Lei do Asilo.

⁶⁰ Artigo 68.º, n.º 2 do Regulamento de Procedimentos.

⁶¹ Artigo 38.º, n.º 1, alíneas b) e c) do Regulamento de Procedimentos.

⁶² Artigo 68.º, n.º 3, alínea b) do Regulamento de Procedimentos.

⁶³ Artigo 68.º, n.º 3, alínea a), parágrafo ii) do Regulamento de Procedimentos.

⁶⁴ Artigo 68.º, n.º 3, alínea e) do Regulamento de Procedimentos.

expressamente pelo Regulamento,⁶⁵ o que representa uma contradição grave com o direito da União Europeia e levanta questões sérias quanto à sua aplicação e a efetiva proteção dos requerentes de proteção internacional, colocando em causa o direito de permanência até decisão final e o direito a recurso efetivo.⁶⁶

A omissão de um mecanismo de pedido judicial de efeito suspensivo é ainda transversal à execução do Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração,⁶⁷ como resulta da proposta de alteração ao artigo 37.º da Lei do Asilo. Saliente-se, para o efeito, que a notificação ao abrigo deste Regulamento exige a inclusão de informação relativa aos recursos disponíveis, o direito de pedir efeito suspensivo, os prazos aplicáveis e as entidades que prestam assistência jurídica.

Por fim, o artigo 6.º, n.º 2 da Proposta de Lei 76/XVII/1 estabelece que o novo regime de efeito do recurso judicial se aplica retroativamente aos processos pendentes. Esta previsão suscita **questões de constitucionalidade à luz do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança**, na medida em que altera as condições em que requerentes já no procedimento ou já beneficiários de proteção internacional poderão vir a exercer o seu direito de recurso. A aplicação de um regime mais restritivo em matéria de efeito suspensivo levanta ainda questões do ponto de vista da tutela jurisdicional efetiva, levantando dúvidas quanto à sua compatibilidade com o direito da União Europeia, nomeadamente com o artigo 47.º da CDFUE.

v) Aconselhamento jurídico

O direito ao aconselhamento jurídico gratuito vem reforçado no Pacto, que sublinha a importância de garantir procedimentos justos, eficientes e com salvaguardas adequadas para os requerentes de proteção internacional, estendendo este direito aos procedimentos de admissibilidade, acelerados e de fronteira, com as mesmas garantias que no procedimento administrativo regular e no procedimento de determinação da responsabilidade. O Regulamento de Procedimentos e o Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração consagram esta obrigação, exigindo que os Estados-Membros assegurem o aconselhamento jurídico gratuito durante a fase administrativa⁶⁸⁶⁹ e a assistência jurídica gratuita e representação na fase judicial,⁷⁰ sempre que solicitados pelo requerente, mantendo margem de discricionariedade para organizar a sua prestação em conformidade com os respetivos sistemas nacionais.⁷¹⁷²

⁶⁵ Artigo 68.º, n.º 4 e 5 do Regulamento de Procedimentos.

⁶⁶ Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e Artigo 13.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

⁶⁷ Artigo 43.º, n.º 3 do Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração.

⁶⁸ Artigo 16.º do Regulamento de Procedimentos.

⁶⁹ Artigo 21.º do Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração.

⁷⁰ Artigo 17.º do Regulamento de Procedimentos.

⁷¹ Artigo 15.º, n.º 3 do Regulamento de Procedimentos.

⁷² Artigo 15.º, n.º 4 do Regulamento de Procedimentos.

Os principais objetivos da disponibilização de aconselhamento jurídico gratuito são, na aceção do Pacto, dois: garantir o acesso do requerente ao procedimento de asilo e contribuir para processos de tomada de decisão mais eficientes e de melhor qualidade.⁷³ Trata-se, portanto, de uma garantia que serve simultaneamente o interesse do requerente e o interesse da entidade instrutora. Na perspetiva do requerente, o aconselhamento assegura que este compreende plenamente o enquadramento jurídico aplicável, as etapas processuais e o que dele é esperado, permitindo ainda a identificação de vulnerabilidades e a promoção atempada de garantias processuais especiais. Na perspetiva da entidade instrutora, e de acordo com a Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA), o aconselhamento contribui para simplificar o processo, minimizar erros processuais, fundamentar decisões de forma mais eficiente e reduzir o número de impugnações/recursos jurisdicionais relacionadas com a falta de compreensão ou confiança no procedimento.⁷⁴

De acordo com a EUAA,⁷⁵ o aconselhamento jurídico compreende a prestação de informação jurídica, orientações e explicações sobre qualquer fase do procedimento administrativo e do procedimento de determinação da responsabilidade. É complementar à informação que deve ser facultada pela autoridade de asilo, não a substituindo ou desobrigando. É individualizado – implica uma compreensão e análise do caso concreto – e inclui assistência na apresentação (*lodging*) do pedido. Não implica, porém, representação legal nem a tomada de decisões em nome do requerente. Daqui resulta que o aconselhamento jurídico gratuito deve ser encarado como uma garantia processual autónoma, independente do local de apresentação do pedido, do local de acolhimento e da fase processual, não podendo o seu acesso efetivo depender da existência de uma entidade de acolhimento.

A Proposta de Lei 76/XVII/1 **não faz qualquer densificação ou execução deste conceito**, mantendo unicamente a previsão do regime anterior, que determina que os requerentes têm direito a “[b]eneficiar de aconselhamento jurídico gratuito em todas as fases do procedimento, a prestar por entidade pública ou organização não governamental com a qual tenha sido celebrado protocolo”.⁷⁶ A proposta não define o que o aconselhamento deve incluir,⁷⁷ de que forma pode ser solicitado e acedido pelos requerentes, nem por que entidade(s) é gerido e prestado. Acresce que o dever genérico de informação atualmente previsto pela Lei do Asilo e mantido na proposta não concretiza a obrigação,⁷⁸ estabelecida pelo Regulamento de Procedimentos, de informar o requerente do direito a pedir aconselhamento jurídico, o mais tardar no momento do registo do

⁷³ European Union Agency for Asylum (EUAA), *Practical Guide on Free Legal Counselling*, outubro de 2025, disponível em: <https://tinyurl.com/423naxzZ>, págs. 8 e ss.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Artigo 49.º, n.º 1, alínea e) da Lei do Asilo.

⁷⁷ Artigo 16.º, n.º 2 do Regulamento de Procedimentos.

⁷⁸ Artigo 49.º, n.º 1, alínea a) da Lei do Asilo.

pedido.⁷⁹ A ausência de operacionalização deste direito **compromete seriamente a sua aplicação efetiva**, podendo impedir os requerentes de exercer plenamente e de forma informada os seus direitos e de cumprir com os seus deveres processuais.

O Regulamento de Procedimentos obriga ainda os Estados-Membros a fixar regras específicas de exclusão do aconselhamento jurídico,⁸⁰ em particular relativamente a pedidos subsequentes, o que não se verifica na proposta. A ausência de regras poderia, em abstrato, resultar num regime mais favorável, mas a falta de explicitação não garante essa interpretação na prática, levantando questões quanto às garantias processuais disponíveis neste contexto.

Por fim, o Regulamento de Procedimentos estabelece que deve ser proporcionada ao requerente, antes do prazo de apresentação (*lodging*) do pedido, a oportunidade de comunicar com o ACNUR ou com uma organização que preste aconselhamento jurídico.⁸¹ A não inclusão desta norma na proposta de lei não impede a sua aplicação direta, pelo que caberá ao Estado assegurar a sua execução.

vi) Papel do ACNUR

O Regulamento de Procedimentos mantém o papel do ACNUR no âmbito do procedimento de asilo, reconhecendo o seu papel de guardião da Convenção de Genebra.⁸² Com efeito, o Regulamento prevê que os Estados-membros assegurem três funções distintas do ACNUR:⁸³

- a) Aceder aos requerentes de proteção internacional, incluindo os que se encontrem em centros de acolhimento, em detenção, na fronteira ou em zonas de trânsito;
- b) Aceder a informação sobre os processos individuais, durante o procedimento de asilo e sobre as decisões tomadas, mediante consentimento do requerente;
- c) Possibilidade de apresentar observações em casos individuais, em qualquer fase do procedimento, no exercício da sua responsabilidade de monitorização nos termos do artigo 35.º da Convenção de Genebra.

O Regulamento prevê ainda que estas funções sejam extensíveis a organizações parceiras operacionais do ACNUR, desde que tal seja acordado com o Estado-Membro.⁸⁴ Como referido anteriormente, o Regulamento estabelece igualmente que deve ser proporcionada ao

⁷⁹ Artigo 15.º, n.º 2 do Regulamento de Procedimentos.

⁸⁰ Artigos 16.º, n.º 3 e 19.º, n.º 3 do Regulamento de Procedimentos.

⁸¹ Artigo 8.º, n.º 4 do Regulamento de Procedimentos.

⁸² Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, de 14 de dezembro de 1950.

⁸³ Artigo 6.º, n.º 1 do Regulamento de Procedimentos.

⁸⁴ Artigo 6.º, n.º 2 do Regulamento de Procedimentos.

requerente, antes do prazo de apresentação (*lodging*) do pedido, a oportunidade de comunicar com o ACNUR ou com uma organização que preste aconselhamento jurídico.⁸⁵

O papel reconhecido ao ACNUR era já anteriormente codificado no ordenamento jurídico português. A par do ACNUR, também o CPR, enquanto seu parceiro operacional em Portugal desde 1993, é reconhecido pela Lei do Asilo como ator integrante do sistema de asilo nacional desde 1998, com funções análogas às três previstas pelo Regulamento de Procedimentos. No que respeita ao acesso a informação sobre processos individuais, este reconhecimento traduz-se em comunicações obrigatórias por parte das autoridades – designadamente de pedidos de proteção internacional e declarações de perda de proteção em todos os casos, e de autos de declarações e decisões mediante consentimento do requerente –, constando da lei 17 referências diretas ao CPR e duas indiretas.

Não obstante a previsão obrigatória do Regulamento de Procedimentos e do quadro jurídico nacional já estabelecido, a Proposta de Lei 76/XVII/1 **altera ou revoga expressamente todas as menções ao ACNUR e ao CPR no âmbito das três funções acima descritas**,⁸⁶ retirando da lei qualquer menção às comunicações de informação sobre processos individuais, à possibilidade de intervenção em procedimentos individuais e ao acesso aos requerentes, em particular aos que se encontrem sujeitos ao procedimento de fronteira ou a medidas de detenção. Nos termos da proposta, é apenas mantido o papel do ACNUR na execução de mecanismos de reinstalação ou de admissão humanitária, sendo ainda reconhecido que, nas condições materiais de acolhimento, aos requerentes deverá ser assegurado o acesso à Agência – eliminando expressamente, nesta premissa, a menção anterior ao CPR.⁸⁷

Como referimos supra, a inclusão seletiva de regras substantivas de regulamentos cria a ilusão incorreta de que não se aplicam as previsões não mencionadas. A não inclusão – e, neste caso, a alteração ou revogação expressa de normas anteriormente previstas no ordenamento jurídico nacional – **não extingue as funções atribuídas ao ACNUR pelo Regulamento de Procedimentos nem pela Convenção de Genebra**, da qual Portugal é Estado-parte. Contudo, **a sua efetividade é enfraquecida pela confusão jurídica que tal cria.**

Importa sublinhar que o papel de monitorização de direitos fundamentais atribuído à Provedoria de Justiça no âmbito dos procedimentos de fronteira⁸⁸ não substitui o papel do ACNUR. **O mandato da Provedoria é restrito ao procedimento de fronteira, não abrangendo o**

⁸⁵ Artigo 8.º, n.º 4 do Regulamento de Procedimentos.

⁸⁶ Proposta de revogação dos artigos 13.º, n.º 3; 17.º, n.º 3; 20.º, n.º 5; 24.º, n.º 1; 28.º, n.º 4 e 5; 33.º, n.º 3; 33.º-A; 59.º, n.º 4 da Lei do Asilo. Proposta a alteração aos artigos 24.º, n.º 5; 29.º, n.º 6, 35.º-B, n.º 3, 37.º, n.º 2 e 49.º, n.º 6 que elimina as referências ao ACNUR e ao CPR.

⁸⁷ Proposta de alteração ao artigo 59.º, n.º 1, alínea d) da Lei do Asilo.

⁸⁸ Proposta de artigo 23.º-A da Lei do Asilo.

procedimento regular, outros procedimentos especiais, nem a fase judicial, pelo que não garante a completude da monitorização do sistema de proteção. Ademais, o âmbito do seu mandato é distinto. Tal é reconhecido pelo próprio Regulamento de Procedimentos, que mantém o papel do ACNUR a par da criação desse mecanismo. À semelhança do que assinalámos quanto à execução do Regulamento de Triagem, também o mandato da Provedoria de Justiça não se encontra aqui densificado.

A monitorização do procedimento e do sistema de asilo por entidades independentes e especializadas constitui um pilar essencial para a execução do Pacto e para o funcionamento do sistema de asilo nacional, permitindo verificar o cumprimento dos direitos e garantias fundamentais dos requerentes e avaliar a eficácia das políticas implementadas. Em momento algum se sobrepõe às competências da autoridade de asilo – antes constituindo uma componente e uma salvaguarda do próprio sistema. **Não é claro de que forma a eliminação do papel destas entidades na monitorização contribui para a melhoria do sistema de asilo nacional e para a proteção dos requerentes e beneficiários de proteção internacional em Portugal.** O CPR manifesta a sua preocupação com estas alterações, que colocam em causa a transparência e o reporte de dados e políticas do sistema de asilo nacional, e cujo reconhecimento na lei nacional é crucial para a implementação efetiva do Pacto.

A importância do papel desempenhado pelo CPR no sistema nacional de asilo tem sido reconhecida pelas autoridades nacionais, governamentais e jurisdicionais, pela sociedade civil e por órgãos internacionais e regionais de monitorização de tratados. Os protocolos de cooperação celebrados desde 1993 com as autoridades governamentais reconhecem continuada e consistentemente *“que o Conselho Português para os Refugiados tem tido um relevante papel no apoio jurídico e social aos requerentes e beneficiários de proteção internacional, constituindo um importante auxílio para as instituições governamentais”*.

De igual modo, em junho de 2025, a Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) saudou expressamente o reconhecimento do CPR como parte integrante do sistema nacional de asilo ao abrigo da Lei do Asilo,⁸⁹ tendo encorajado as autoridades a consultar e a trabalhar com as organizações não governamentais no sentido de superar os obstáculos à integração. Este reconhecimento externo reforça a relevância de assegurar que a proposta de lei não fragilize os mecanismos de monitorização e de acesso das organizações ao procedimento, antes os consolide e operacionalize.

⁸⁹ Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), *ECRI Report on Portugal – sixth monitoring cycle*, junho 2025, disponível [aqui](#), 21.

O CPR encontra-se disponível para continuar a garantir o aconselhamento jurídico, bem como prosseguir o seu papel operacional no âmbito da monitorização, decorrente da sua experiência, competências nesta área e reconhecimento institucional.

vii) Detenção administrativa

A nova Diretiva de Acolhimento reforçou os requisitos procedimentais da decisão de detenção, denotando que deve ser individual, escrita e fundamentada em matéria de facto e de direito, salientando a obrigação de justificar por escrito que medidas alternativas à detenção foram consideradas e afastadas no caso concreto.⁹⁰ Esta previsão assume especial relevo atendendo ao aumento dos prazos máximos de detenção administrativa previstos.

A transposição da Diretiva pela Proposta de Lei 76/XVII/1 prevê os fundamentos para a detenção e as medidas alternativas à detenção (também o aumento desta lista taxativa dependente da aprovação da Proposta de Lei 65/XVII/1^a), mas **não impõe a demonstração individualizada e escrita da impossibilidade de aplicação de medidas menos gravosas**. Esta omissão – algo que a Diretiva procurou especificamente corrigir – poderá dar lugar à detenção sistémica de requerentes sem a necessária apreciação casuística, algo agravado no caso de crianças não-acompanhadas, onde acresce a necessidade de demonstração do seu superior interesse.⁹¹

Na proposta de alteração ao artigo 35.º-B, n.º 1 da Lei do Asilo, o período máximo de detenção administrativa é aumentado de 60 dias para 12 semanas, não reproduzindo as garantias da nova Diretiva de Acolhimento quanto à reapreciação judicial **a intervalos razoáveis** e não apenas quando surjam novas circunstâncias.⁹²

A Proposta de Lei também não transpõe a proibição absoluta de detenção de crianças em prisões ou instalações de aplicação da lei,⁹³ nem a obrigatoriedade de separação das crianças não-acompanhadas de outros adultos sujeitos a detenção administrativa.⁹⁴ É também denotada a ausência à previsão de articulação entre a aplicação da medida de detenção – validada pelo Juízo de Pequena Instância Criminal – e a avaliação do superior interesse da criança pelo Tribunal de Família e Menores, que causa entropia no controlo judicial efetivo.

Em todo o caso, sublinha-se que o Estado português poderá adotar medidas menos gravosas do que as previstas pela Diretiva de Acolhimento, em particular no caso de crianças. Em linha com as obrigações internacionais e regionais do Portugal, **as crianças não devem ser detidas**

⁹⁰ Artigo 11.º, n.º 2 da nova Diretiva de Acolhimento.

⁹¹ Artigo 13.º, n.º 2 da nova Diretiva de Acolhimento.

⁹² Artigo 11.º, n.º 5 da nova Diretiva de Acolhimento.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Artigo 13.º, n.º 3 da nova Diretiva de Acolhimento.

por razões migratórias, nos termos dos artigos 3.º e 37.º da Convenção sobre os Direitos das Crianças e da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e do Tribunal de Justiça da União Europeia. Neste sentido, apela-se que o Estado adote medidas mais consentâneas com os direitos fundamentais deste grupo vulnerável, reconhecendo de forma inequívoca que **uma medida de detenção nunca é no superior interesse de uma criança**.

viii) Crianças não-acompanhadas

A proposta de alteração ao artigo 79.º da Lei do Asilo suscita duas questões adicionais relativas às garantias especiais de crianças não-acompanhadas. Em primeiro lugar, o n.º 9 estabelece uma presunção ilidível de maioridade nos casos em que o requerente recuse submeter-se a perícia médica para avaliação da idade. Esta solução parece exceder o piso de proteção fixado pelo Regulamento de Procedimentos, nos termos do qual a recusa de perícia não pode, por si só, fundar a conclusão de maioridade – exigindo-se uma apreciação global que tenha em conta outros elementos disponíveis.⁹⁵ Em segundo lugar, a proposta não estabelece qualquer limite máximo de crianças por representante legal, ao contrário do que impõe a Diretiva de Acolhimento, que fixa um teto com vista a assegurar a efetividade da representação.⁹⁶ Esta lacuna aparente poderá comprometer a qualidade e a independência do acompanhamento garantido às crianças não-acompanhadas no decurso do procedimento.

⁹⁵ Artigo 25.º, n.º 1, 2 e 6 do Regulamento de Procedimentos.

⁹⁶ Artigo 27.º, n.º 1 da nova Diretiva de Acolhimento.



E. Conclusão

A harmonização do direito nacional com as exigências dos instrumentos do Pacto é determinante e urgente para a sua execução. Contudo, as Propostas de Lei 75/XVII/1 e 76/XVII/1, na sua formulação atual, ficam aquém das exigências do direito da União Europeia e das obrigações internacionais de Portugal, reproduzindo e aprofundando distorções estruturais que o legislador europeu procurou corrigir.

Nas referidas propostas salienta-se **a tendência de tratar a execução de regulamentos como se de transposição de diretivas se tratasse**, reproduzindo conteúdo substantivo diretamente aplicável e omitindo ou reformulando normas de forma incompatível com o efeito direto dos instrumentos europeus. Esta abordagem cria a ilusão incorreta de que as disposições dos regulamentos não mencionadas não se aplicam – quando se aplicam diretamente e com primado sobre o direito nacional. A este risco acresce a não promulgação das propostas à data de entrada em vigor dos Regulamentos, gerando um vazio operacional com consequências imediatas para as garantias dos requerentes de proteção internacional.⁹⁷

No que respeita à Proposta de Lei 75/XVII/1, a **ausência de controlo judicial efetivo** sobre a permanência à disposição das autoridades durante o procedimento de triagem – reduzida a uma mera notificação unilateral ao júízo competente – suscita sérias dúvidas de conformidade com o artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa e com os artigos 5.º e 13.º da CEDH.⁹⁸

O mandato do Provedor de Justiça enquanto mecanismo de monitorização independente carece de densificação, não satisfazendo os requisitos de âmbito, poderes de investigação e capacidade de recomendação exigidos pelo Regulamento de Triagem. Por fim, a proposta não operacionaliza o acesso de organizações e pessoas que prestam aconselhamento e assistência aos nacionais de países terceiros sujeitos a triagem, nem clarifica as condições efetivas de acesso ao apoio jurídico garantido.⁹⁹

No que respeita à Proposta de Lei 76/XVII/1, **o defeito estrutural mais grave é a manutenção da ficção de duas fases processuais** – “aceitação” e “instrução” –, que não encontra correspondência no Regulamento de Procedimentos. O Regulamento estabelece um único procedimento, com o procedimento regular como padrão e a tramitação acelerada e a inadmissibilidade como desvios excecionais e taxativamente fundamentados. Ao submeter todos os pedidos a uma fase prévia de filtragem, **a proposta transforma a exceção em regra, aplicando sistematicamente lógicas de aceleração e de inadmissibilidade com garantias**

⁹⁷ Páginas 2 a 4 do presente documento.

⁹⁸ Páginas 9 a 10 do presente documento.

⁹⁹ Idem.



processuais reduzidas, e subordinando o acesso ao procedimento regular a uma decisão de “aceitação” sem base no Regulamento. Esta arquitetura tem consequências em cadeia: comprime o direito de permanência e fragiliza o efeito suspensivo dos recursos, entre outros.¹⁰⁰

Em **matéria de efeito suspensivo**, a proposta revela-se gravemente desconforme. A ausência de efeito suspensivo automático nos indeferimentos de mérito em procedimento regular, a não distinção entre categorias de inadmissibilidade com regimes distintos, a omissão das garantias específicas para crianças não-acompanhadas no procedimento de fronteira e a inexistência de um mecanismo de pedido judicial de efeito suspensivo dotado das garantias mínimas exigidas pelo Regulamento **constituem violações que colocam em causa o direito de permanência e o direito a recurso efetivo**. Estas desconformidades são agravadas pela articulação com a Proposta de Lei 65/XVII/1.^a, que retira o efeito suspensivo em categorias adicionais, e pela aplicação retroativa do novo regime aos processos pendentes, que suscita questões de constitucionalidade e de segurança jurídica.¹⁰¹

O direito ao aconselhamento jurídico gratuito, reforçado pelo Pacto como garantia processual autónoma e transversal, **não é operacionalizado pela proposta**. A manutenção de uma previsão genérica sem definição de conteúdo, modalidades de acesso e entidades prestadoras compromete seriamente a sua aplicação efetiva, em detrimento tanto dos requerentes como da eficiência do próprio sistema.¹⁰²

A proposta de revogação ou alteração de todas as menções ao ACNUR e ao CPR no âmbito das suas funções de monitorização e intervenção processual contradiz o espírito do Pacto. O Regulamento de Procedimentos mantém e reforça estas funções. A sua eliminação do ordenamento nacional não as extingue juridicamente dado o efeito direto do Regulamento, mas enfraquece a sua efetividade e compromete a transparência e a qualidade do sistema de asilo. O papel de monitorização independente e especializada não é substituível pelo mandato, necessariamente mais restrito, da Provedoria de Justiça, que também não se encontra densificado.¹⁰³

Finalmente, **nenhuma das propostas em análise pode ser avaliada de forma isolada**. A sua articulação com a Proposta de Lei 65/XVII/1.^a – ainda pendente de aprovação – é determinante para a **compreensão do alcance real das alterações propostas**, em particular no que respeita ao efeito suspensivo dos recursos, aos prazos de detenção administrativa e ao acesso ao território e ao procedimento. Legislar em dependência, sem que o quadro normativo de base

¹⁰⁰ Páginas 11 a 13 do presente documento.

¹⁰¹ Páginas 15 a 17 do presente documento.

¹⁰² Páginas 17 a 19 do presente documento.

¹⁰³ Páginas 19 a 22 do presente documento.



CPR
CONSELHO PORTUGUÊS
PARA OS REFUGIADOS

esteja consolidado, gera insegurança jurídica. Acrescem os riscos sérios de violação dos princípios do *non-refoulement* e da não penalização por entrada irregular, que Portugal se obrigou a respeitar enquanto Estado-parte da Convenção de Genebra.¹⁰⁴

Assim, o CPR apela a que as presentes propostas de lei sejam revistas, de forma a assegurar a conformidade com o quadro normativo europeu e com vista à manutenção e ao reforço das salvaguardas dos direitos fundamentais, da segurança jurídica, das proteções legais e normas de direitos fundamentais e dos princípios e garantias fundamentais de Direito do Asilo e dos Refugiados.

junho de 2026

¹⁰⁴ Páginas 5 a 8 do presente documento.