

# Relatório Nacional: Portugal 2021

## Sumário

A [Asylum Information Database \(AIDA\)](#) é uma base de dados coordenada pelo European Council on Refugees and Exiles (ECRE), que contém informação detalhada sobre os sistemas de asilo de 23 países: 19 Estados-Membros da União Europeia (EU) (Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Alemanha, Espanha, França, Grécia, Croácia, Hungria, Irlanda, Itália, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Suécia, Eslovénia) e 4 países que não integram a EU (Suíça, Sérvia, Turquia, Reino Unido).

O objectivo da AIDA é contribuir para a melhoria das políticas e práticas na área do asilo e da situação dos requerentes de asilo na Europa, facultando a todos os actores ferramentas e informação relevantes para apoiar os seus esforços de *advocacy* e litigância, tanto no plano nacional, como no plano europeu.

O relatório nacional sobre Portugal descreve e analisa os desenvolvimentos recentes relativos ao procedimento de asilo, às condições de acolhimento, à detenção de requerentes de asilo e ao conteúdo da protecção internacional. O relatório foi redigido pelo Conselho Português para os Refugiados (CPR) e editado pelo ECRE.

O presente documento traduz o resumo das principais vicissitudes do sistema de asilo nacional em 2021. O relatório completo está disponível, em inglês, em:

<https://asylumineurope.org/reports/country/portugal/>.

A informação incluída no relatório reporta-se a 31 de Dezembro de 2021, salvo quando outra data seja expressamente referida.

---

O relatório é parte da Asylum Information Database (AIDA), financiada pelo European Programme for Integration and Migration (EPIM), uma iniciativa conjunta da Rede de Fundações Europeias e pelo Fundo para o Asilo, Migração e Integração da União Europeia (AMIF).

## Resumo das principais alterações desde a actualização anterior

O relatório foi actualizado anteriormente em Maio de 2021.

### Contexto

Como previamente reportado, em 2020, o Governo anunciou a intenção de conduzir uma reforma estrutural do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). O principal instrumento legislativo desta reforma foi aprovado em Novembro de 2021.<sup>1</sup> A lei estabelece a realocação das competências do SEF por entidades existentes ou a criar:

- A Guarda Nacional Republicana (GNR) ficará responsável pela vigilância e controlo das fronteiras marítimas e terrestres e pela execução de decisões de expulsão na sua jurisdição;<sup>2</sup>
- A Polícia de Segurança Pública (PSP) ficará responsável pela vigilância e controlo das fronteiras aéreas e pela execução de decisões de expulsão na sua jurisdição;<sup>3</sup>
- A Polícia Judiciária (PJ) investigará crimes relacionados com imigração ilegal e com tráfico de seres humanos;<sup>4</sup>
- As competências administrativas do SEF serão alocadas ao Instituto de Registos e Notariado (IRN) e a uma nova entidade, a criar, a Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA). O IRN será responsável por cidadãos estrangeiros com autorização de residência e pela emissão de documentos de viagem. A implementação de políticas públicas no domínio do asilo e da migração e a emissão de pareceres sobre pedidos de vistos, pedidos de asilo e de reinstalação ficarão a cargo da APMA.<sup>5</sup>
- Os elementos da PSP, GNR, PJ e IRN deverão receber formação regular sobre Direitos Humanos, Direito Migratório e Direito de Asilo.<sup>6</sup>

A lei deveria ter entrado em vigor em Janeiro de 2022, mas foi alterada e, à data da redacção, esperava-se que entrasse em vigor em Maio de 2022 e a APMA ainda não tinha sido criada.

Em Julho de 2021, o Governo Português aprovou o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025.<sup>7</sup> De acordo com relatos de órgãos de comunicação social, o Grupo de Peritos da ONU sobre Pessoas de Ascendência Africana realizou uma conferência de imprensa na sequência da sua visita a Portugal, em Dezembro de 2021, na qual, nomeadamente, manifestou preocupação com a discriminação racial e com o respeito pelos direitos humanos de pessoas de ascendência africana no país.<sup>8</sup>

De acordo com o relatório anual da Provedora de Justiça à Assembleia da República publicado em 2021, o número de queixas relativas aos direitos de cidadãos estrangeiros recebidas pela instituição aumentou significativamente em 2020.<sup>9</sup>

---

<sup>1</sup> Lei n.º 73/2021 de 12 de Novembro, alterada pela Lei n.º 89/2021 de 16 de Dezembro, disponível em: <https://bit.ly/3OitRkJ>.

<sup>2</sup> Artigo 2.º Lei n.º 73/2021 de 12 de Novembro.

<sup>3</sup> Artigo 2.º Lei n.º 73/2021 de 12 de Novembro.

<sup>4</sup> Artigo 2.º Lei n.º 73/2021 de 12 de Novembro.

<sup>5</sup> Artigo 3.º Lei n.º 73/2021 de 12 de Novembro.

<sup>6</sup> Artigo 12.º Lei n.º 73/2021 de 12 de Novembro.

<sup>7</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2021, disponível em: <https://bit.ly/3yIJblp>. O Plano Nacional está disponível em: <https://bit.ly/3NadVj3>.

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, Público, *Peritos da ONU surpreendidos com relatos de brutalidade policial sobre pessoas africanas em Portugal*, 6 de Dezembro de 2021, disponível em: <https://bit.ly/3ysNRf1>.

<sup>9</sup> Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 2020*, Junho de 2021, p.134, disponível em: <https://bit.ly/3tMTmmc>.

De acordo com a informação facultada pelo Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), 299 refugiados foram reinstalados em Portugal em 2021. Destes, 116 foram reinstalados do Egito e 183 da Turquia. A maioria dos refugiados reinstalados são sírios, mas foram também reinstalados nacionais do Sudão, da Somália, da Etiópia e do Iraque.

Em 2021, Portugal participou na evacuação de cidadãos do Afeganistão. Em Agosto, o Governo anunciou a disponibilidade do país para acolher cidadãos afegãos que colaboraram com as forças militares portuguesas destacadas no Afeganistão e com missões da UE, da NATO e da ONU no país.<sup>10</sup> Foram também feitas referências por elementos do Governo à possível admissão de pessoas vulneráveis (por exemplo, mulheres e raparigas). Neste contexto, foram apresentados 768 pedidos de protecção internacional durante o ano.

De acordo com o jornal Público, um inquérito conduzido pela Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) concluiu que os eventos que levaram à morte de um cidadão ucraniano no Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária (EECIT) de Lisboa em Março de 2020 não indicam a existência de um problema sistémico no SEF. Contudo, na sequência da sua investigação, a Inspeção-Geral recomendou a realização de inquéritos e procedimentos disciplinares adicionais. De acordo com a mesma fonte, a recomendação foi aceite pelo então Ministro da Administração Interna.<sup>11</sup>

No que respeita à situação das pessoas deslocadas pela guerra na Ucrânia, a 1 de Março de 2022, o Conselho de Ministros aprovou uma Resolução que estabeleceu os critérios para a concessão de protecção temporária a pessoas deslocadas provenientes da Ucrânia.<sup>12</sup> A aprovação desta Resolução espoletou a aplicação do regime da protecção temporária.<sup>13</sup> A Resolução foi posteriormente alterada, ampliando o seu âmbito de aplicação pessoal (compatibilizando-a assim com a decisão do Conselho da União Europeia relativa ao mesmo tema).

Assim, são elegíveis para protecção temporária em Portugal:

- (i) Nacionais da Ucrânia e beneficiários de protecção internacional na Ucrânia, provenientes do país e que, por força da guerra, não podem regressar;
- (ii) Nacionais de países terceiros ou pessoas apátridas que se encontrem nas mesmas circunstâncias e que sejam familiares das pessoas referidas anteriormente ou que comprovem que eram residentes permanentes na Ucrânia/portadores de uma autorização de residência temporária/portadores de visto de longa duração para obtenção de tal autorização e que não possam regressar ao país de origem de forma segura e duradoura.

O registo para beneficiar de protecção temporária pode ser feito presencialmente ou online.<sup>14</sup>

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros, o pedido de protecção temporária é imediatamente comunicado às autoridades relevantes para emissão de número do Sistema Nacional de Saúde, número de identificação fiscal e número da Segurança Social. A

---

<sup>10</sup> Ver, por exemplo: Expresso, *Afeganistão: Portugal participa na mobilização internacional de apoio a refugiados*, 15 de Agosto de 2021, disponível em: <https://bit.ly/36EvmBY>.

<sup>11</sup> Público, *Caso Ihor: IGAI conclui que agressões não são um 'problema transversal' no SEF*, 21 de Janeiro de 2022, disponível em [acesso restrito]: <https://bit.ly/3FEYX1V>.

<sup>12</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de Março, disponível em: <https://bit.ly/398bBKG>.

<sup>13</sup> Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto (Lei da Protecção Temporária), disponível em: <https://bit.ly/3sOxKVV>.

<sup>14</sup> A plataforma de registo online está disponível em: <https://sefforukraine.sef.pt/>.

comunicação ao Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) é também automática. A Resolução estabelece ainda que serão atribuídos subsídios para alojamento e subsistência a beneficiários que não disponham de suficientes recursos financeiros próprios e que o acesso à Segurança Social opera segundo as regras aplicáveis a refugiados.<sup>15</sup> Ainda não está disponível uma análise da implementação deste regime.

#### *Procedimento de asilo*

❖ **Requerentes de protecção internacional:** Em 2021, foram registados 1,537 pedidos de protecção internacional em Portugal (incluindo 270 apresentados por pessoas recolocadas em Portugal). Apesar de este valor representar um retorno aos valores pré-pandemia (em 2019 foram registados 1,849 pedidos), uma parte significativa refere-se a pessoas evacuadas do Afeganistão que foram admitidas em Portugal (768) e a pessoas recolocadas (279). Como tal, o número de pedidos de asilo espontâneos permaneceu comparativamente baixo, o que, provavelmente, está ainda relacionado com as restrições à circulação internacional decorrentes da pandemia do coronavírus.

❖ **Geral:** Vários acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul (TCAS) proferidos em 2021 analisaram o direito do requerente de asilo a solicitar apoio judiciário por forma a ter um advogado presente durante a entrevista pessoal. De acordo com os acórdãos analisados, globalmente, o Tribunal considerou que: (i) os requerentes de protecção internacional podem requerer apoio judiciário com vista a terem um advogado presente na entrevista realizada no âmbito do procedimento de asilo;<sup>16</sup> (ii) a realização de uma entrevista no âmbito do procedimento de asilo sem a presença de um advogado, por si só, não viola a Constituição da República Portuguesa;<sup>17</sup> (iii) para garantir os direitos do requerente de forma efectiva, a autoridade (SEF) deve informá-lo de forma completa e correcta da possibilidade de ser acompanhado por advogado na entrevista e de requerer apoio judiciário para esse efeito. Se tal não acontecer, a decisão relativa ao pedido de asilo pode ser anulada.<sup>18</sup>

De acordo com a informação disponível à data da redacção, o recurso de um destes acórdãos estava pendente perante o Supremo Tribunal Administrativo.<sup>19</sup>

De acordo com a informação prestada pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF), no início de 2022, o Grupo de Trabalho para a Justiça Administrativa e Fiscal, criado pelo Ministério da Justiça, propôs uma alteração ao Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais que permitiria ao CSTAF criar secções especializadas nos Tribunais Administrativos, nomeadamente na área do asilo. Para que esta medida seja implementada, será necessário alterar o Estatuto e que o CSTAF delibere a criação da secção relevante.

❖ **Procedimento de fronteira:** Apesar de terem sido apresentados pedidos de protecção internacional na fronteira em 2021, de acordo com a experiência do CPR, e apesar de algumas situações pouco claras, esses requerentes deram entrada em território nacional e os seus processos não foram sujeitos às regras aplicáveis ao procedimento de fronteira. Quando necessário, foram encaminhados para a prestação de condições de acolhimento.

---

<sup>15</sup> Para informação adicional e actualizada, ver: [www.portugalforukraine.org.pt](http://www.portugalforukraine.org.pt). Foi também criada uma plataforma dedicada à situação de crianças não acompanhadas (disponível em: <https://bit.ly/3FBSAwu>).

<sup>16</sup> TCAS, Processo 2285/20.7BELSB, 21 de Abril de 2021, disponível em: <https://bit.ly/3tQAjHc>.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> TCAS, Processo 806/21.7BELSB, 23 de Setembro de 2021, disponível em: <https://bit.ly/3iQyns9>; TCAS, Processo 2144/20.3BELSB, 7 de Outubro de 2021, disponível em: <https://bit.ly/3IR83IZ>.

<sup>19</sup> STA, Processo 02144/20.3BELSB, 25 de Novembro de 2021, disponível em: <https://bit.ly/3xJcWC6>.

O SEF declarou que o procedimento de fronteira não foi aplicado em 2021. Aquando da redacção do relatório, continuava a não ser claro se esta é uma prática temporária ou permanente e se é aplicável a todos os postos de fronteira nacionais.

- ❖ **Requerentes vulneráveis:** Para além do já existente mecanismo de referenciação geral para vítimas de tráfico de seres humanos, em 2021, foi lançado o *Protocolo para a definição de procedimentos de atuação destinado à prevenção, deteção e proteção de crianças (presumíveis) vítimas de tráfico de seres humanos - Sistema de Referenciação Nacional*.<sup>20</sup> O novo mecanismo de referenciação, composto por nove ferramentas práticas, visa estabelecer procedimentos específicos, reforçar a cooperação e a comunicação entre profissionais e assegurar o respeito pelo superior interesse da criança.<sup>21</sup> Uma das ferramentas práticas foca-se na identificação de vítimas na fronteira, explicando os procedimentos de referenciação e de identificação e os indicadores relevantes.

#### *Condições de acolhimento*

- ❖ **Responsabilidade pelo acolhimento:** No âmbito do Grupo Operativo Único (GOU), foram, até agora, criados três subgrupos para lidar com questões operacionais: o subgrupo de acompanhamento social, o subgrupo de acompanhamento de crianças não acompanhadas; e o subgrupo de chegadas programadas. O subgrupo de acompanhamento social substituiu a anterior estrutura de referenciação e acompanhamento da prestação de condições de acolhimento a requerentes de asilo espontâneos. É composto pelo Alto-Comissariado para as Migrações (ACM), pelo CPR, pelo Instituto da Segurança Social (ISS), pela Santa Casa da Misericórdia (SCML) e pelo SEF, e reúne-se duas vezes por mês.
- ❖ **Requerentes vulneráveis:** Um estudo sobre a situação de crianças requerentes de asilo não acompanhadas e na sua transição para a maioria em Portugal publicado em 2021 refere, entre outros, que a análise conduzida revela a inexistência de uma estratégia nacional para crianças não acompanhadas requerentes de asilo.<sup>22</sup>

#### *Conteúdo da protecção internacional*

- ❖ **Cessação da protecção internacional:** Em 2021, foram proferidas pelas autoridades nacionais 36 decisões de cessação de protecção subsidiária, a maioria dos quais relativa a cidadãos ucranianos (13). De acordo com a informação facultada pelo SEF, em 2021, apesar de extremamente rara, verificou-se também a cessação de estatuto de refugiado. O CPR não tem conhecimento de que, anteriormente, tenham sido adoptadas quaisquer decisões de cessação de estatuto de refugiado pelas autoridades portuguesas. O CPR continuou a verificar significativas insuficiências nos procedimentos de cessação.
- ❖ **Integração:** Um estudo sobre o papel e práticas das entidades de acolhimento na integração de refugiados publicado em 2021 concluiu, nomeadamente, que Portugal não

<sup>20</sup> OTSH (coord.), *Protocolo para a definição de procedimentos de atuação destinado à prevenção, deteção e proteção de crianças (presumíveis) vítimas de tráfico de seres humanos - Sistema de Referenciação Nacional*, Maio de 2021, disponível em: <https://bit.ly/3k3BXQh>.

<sup>21</sup> As ferramentas são: 1. Princípios orientadores da intervenção protectora de crianças; 2. Indicadores gerais e tipos de exploração; 3. Deteção em território nacional; 4. Deteção em postos de fronteira; 5. Procedimentos para a aferição da idade da criança; 6. Nomeação de tutor ou representante legal; 7. Assistência, acolhimento, (re)integração e retorno de crianças; 8. Direitos das vítimas de tráfico de seres humanos; 9. Módulo formativo.

<sup>22</sup> Sandra Roberto, Carla Moleiro, ed. Observatório das Migrações, *De menor a maior: acolhimento e autonomia de vida em menores não acompanhados*, Abril de 2021, p.60, disponível em: <https://bit.ly/3fqMKBK>.

desenvolveu um plano estruturado para o acolhimento e integração de refugiados. Identificou ainda vários problemas de coordenação e desafios enfrentados pelas entidades de primeira linha e recomendou a criação desse plano.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Lúcio Sousa, Paulo M. Costa, Rosana Albuquerque, Olga Magano, Bárbara Backstrom, ed. Observatório das Migrações, *Integração de Refugiados em Portugal: o papel e práticas das instituições de acolhimento*, Março de 2021, pp.97 et seq, disponível em: <https://bit.ly/3qqrgv8>.