



MARIANA TEIXEIRA TOMÁS

**O SISTEMA JURÍDICO PORTUGUÊS EM MATÉRIA DE  
PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS ESTRANGEIROS NÃO  
ACOMPANHADOS.**

RELATÓRIO DE ESTÁGIO REALIZADO NO JUÍZO DE FAMÍLIA E MENORES  
DO TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE LISBOA

Dissertação com vista à obtenção do grau  
de Mestre em Direito na especialidade de  
Direito Forense e Arbitragem

Orientadores:

Professora Doutora Marta Costa, Professora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de  
Lisboa.

Dra. Juíza Maria Vasconcelos Nunes, Juiz de Direito no Juízo de Família e Menores do Tribunal da  
Comarca de Lisboa.

Março, 2025





MARIANA TEIXEIRA TOMÁS

**O SISTEMA JURÍDICO PORTUGUÊS EM MATÉRIA DE  
PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS ESTRANGEIROS NÃO  
ACOMPANHADOS.**

RELATÓRIO DE ESTÁGIO REALIZADO NO JUÍZO DE FAMÍLIA E MENORES  
DO TRIBUNAL JUDICIAL DA COMARCA DE LISBOA

Dissertação com vista à obtenção do grau  
de Mestre em Direito na especialidade de  
Direito Forense e Arbitragem

Orientadores:

Professora Doutora Marta Costa, Professora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de  
Lisboa.

Dra. Juíza Maria Vasconcelos Nunes, Juiz de Direito no Juízo de Família e Menores do Tribunal da  
Comarca de Lisboa.

Março, 2025

Eu, Mariana Teixeira Tomás, declaro, por minha honra, que o trabalho apresentado é da minha exclusiva autoria e que todas as citações estão devidamente referenciadas. Tenho a consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

A todas as crianças,  
para que sejam *sempre* crianças.

## AGRADECIMENTOS

À Dra. Juíza Maria Vasconcelos Nunes o meu mais sincero agradecimento pela disponibilidade, o empenho e a dedicação com a qual aceitou orientar o meu estágio, tendo total consciência que o seu esforço nesse sentido teve um grande impacto no meu desenvolvimento com aluna, como profissional e como pessoa.

À Doutora Professora Marta Costa o meu agradecimento pela disponibilidade em orientar a presente dissertação, pelos conselhos e pela amabilidade demonstrada.

Às minhas colegas de estágio, futuras magistradas, advogadas e psicólogas, pelos risos, pelas histórias, pela amizade e, principalmente, pela baleia mum.

Aos demais Magistrados e funcionários do Tribunal, pelo acolhimento, pela afabilidade e acessibilidade. Porque nem sempre é fácil, mas é sempre pelas pessoas.

À minha família, por serem casa e porque sem eles não era.

A todos os meus queridos amigos, porque o amor incondicional pode ser demonstrado de muitas formas. Pela partilha, pela felicidade, pelo amor, por todas as tardes na biblioteca, pelos conselhos e revisões e por toda a paciência.

Àqueles que nas salas de audiência por mim passaram, porque levaram um bocado de mim e um bocado de si deixaram.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACM - Alto Comissariado para as Migrações.

AIMA - Agência para a Integração, Migrações e Asilo.

ANUAR - Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução.

CDC - Convenção dos Direitos das Crianças.

CC - Código Civil.

CG - Comentário Geral.

C/JENA - Criança ou Jovem Estrangeiro não acompanhado.

CNPDP CJ - Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens.

CRP - Constituição da República Portuguesa.

EECIT - Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária do Aeroporto de Lisboa.

D-L - Decreto-Lei.

DUDH - Declaração Universal dos Direitos do Homem.

LPCJP - Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo.

MP - Ministério Público.

NAT-PP – Núcleo de acessória Técnica, promoção e proteção

OIM - Organização internacional para as Migrações.

ONU - Organizações das Nações Unidas.

SECA - Sistema Europeu Comum de Asilo.

TC - Tribunal Constitucional.

TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

TUE - Tratado da União Europeia.

UNHCR /ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

UE ou União - União Europeia.

UNICEF - Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância.

*ibidem* - da mesma obra.

*ob.cit.* - obra citada.

p.e., - por exemplo.

pp. - página(s).

O corpo da presente dissertação, incluindo espaços e notas de rodapé, ocupa um total de 188.478 caracteres.

## RESUMO

O presente Relatório do Estágio é o resultado do estudo, iniciado durante o acompanhamento de uma magistrada judicial da área de família e menores entre os meses de setembro de 2024 e janeiro de 2025, sobre o sistema jurídico português de promoção e proteção de crianças e jovens em risco no caso particular de crianças e jovens estrangeiros não acompanhados que entram em território português em busca de proteção internacional. A condição de criança exige do Estado um cuidado específico, que apenas pode ser satisfeito com a intervenção do juízo de família e menores, do Tribunal territorialmente competente, para a aplicação de uma medida de promoção e proteção que retire a criança ou jovem da situação de perigo em que se encontra. Esta tutela jurídica vai ao encontro das exigências internacionais para o tratamento destas crianças, que impõem questões como o acolhimento, a representação, o acesso à educação e a cuidados de saúde e, acima de tudo, o seu tratamento como crianças, em detrimento de qualquer outro possível estatuto jurídico. Desta forma, o capítulo primeiro apresenta a experiência vivida no estágio realizado no juízo de família e menores do Tribunal da Comarca de Lisboa, descrevendo alguns dos casos acompanhados e algumas das histórias dos jovens estrangeiros que passaram pelas salas de audiências. No capítulo segundo apresenta-se e explica-se o conceito de criança/jovem estrangeiro não acompanhado, enquanto o capítulo terceiro se ocupa da descrição histórica e normativa a nível internacional e comunitário. Por seu lado, nos capítulos quarto e quinto retrata-se o papel da tutela jurídica portuguesa através da intervenção do juízo de família e menores e as garantias específicas a nível material e processual. Por fim, o capítulo sexto aborda duas situações específicas de esforços estatais para a proteção concreta destas crianças: a participação em programas de recolocação de jovens estrangeiros não acompanhados e a ativação da Diretiva de Proteção Temporária.

Palavras-chave: crianças e jovens em perigo, proteção internacional, promoção e proteção, acolhimento, direitos humanos, CDC.

## ABSTRACT

This internship report is the result of the study, initiated during the supervision of a magistrate in the area of family and juvenile law between the months of september 2024 and january 2025, focusing on the portuguese legal system for the promotion and protection of children at risk in the specific case of unaccompanied foreign children and young people who enter portuguese territory seeking international protection. Their status as children requires specific care from the State, which can only be met through the intervention of the Family and Juvenile court, of the competent territory, by applying a promotion and protection measure that removes the child from the dangerous situation they are in. This legal protection aligns with international demands for the treatment of these children, which addresses issues such as accommodation, representation, access to education, healthcare and, above all, their treatment as children despite any other possible legal status. Thus, the first chapter focuses on the experience lived in the internship at the family and juvenile court, outlining some of the cases handled and describing some of the stories of these young individuals who passed through the courtroom. Chapter two introduces and explains the concept of unaccompanied foreign children and young people, while the third chapter deals with the historical and normative description at the international and community levels. Meanwhile, chapters four and five focus on the role of portuguese legal guardianship through the intervention of the Family and Juvenile Court and the specific material and procedural guarantees. Finally, chapter six addresses two specific state efforts for the concrete protection of these children: participation in relocation programs for unaccompanied foreign youth and the activation of the Temporary Protection Directive.

Key words: children and young people at risk, international protection, promotion and protection, accommodation, human-rights, CDC.

## INTRODUÇÃO

Em 2023 foram apresentados, nos países da União Europeia, um total de 41.345 pedidos de asilo por crianças ou jovens estrangeiros não acompanhados, um valor semelhante ao de 2022 (40.220) e o segundo mais elevado desde o ano de 2015. O número mais considerável de C/JENA registado nesse ano foi na Alemanha, com um total de 15.270 pedidos<sup>1</sup>. Já em Portugal estes números não se situam em montantes tão elevados, tendo o último relatório da AIMA<sup>2</sup>, de 2023, apresentado que, dos 2693 pedidos de proteção internacional, 81 eram de C/JENA. Tais números situam-se em montantes inferiores aos três anos anteriores (96 em 2020, 127 em 2021 e 126 em 2022) e a previsão é a de crescimento nos próximos anos. Apesar da não existência atual de dados oficiais, os números apontam para 185 C/JENA chegados a território nacional em 2024<sup>3</sup>.

Corroborando estes dados, entre os meses de setembro de 2024 e janeiro de 2025, 31 crianças e jovens estrangeiros não acompanhados passaram pelas salas de audiência do J4 e J6 do juízo de família e menores do Tribunal judicial da Comarca de Lisboa após terem apresentado um pedido de proteção internacional.

Tratando-se de pessoas com idade inferior a 18 anos a sua proteção ao entrarem em território português assume contornos específicos. Assim, o seu estatuto como crianças torna-se suficiente para fazer acionar o sistema de promoção e proteção de crianças e jovens em risco, devido ao facto de se encontrarem em território nacional sem progenitores ou tutor legal conhecido que por eles possa assumir responsabilidades. Esta consideração é comum aos demais estados da União. Não obstante, nos últimos anos muitas são as notícias de crianças que chegam à Europa e que depois desaparecem, não voltando a integrar as redes de dados europeus<sup>4</sup>. O que se estima é que muitas delas acabam como vítimas de redes de tráfico.

---

<sup>1</sup> Dados da Eurostat, disponíveis em [Unaccompanied minor asylum applicants by type, citizenship, age and sex - annual aggregated data](#)

<sup>2</sup> Disponível em [Relatório de Migrações e Asilo 2023](#).

<sup>3</sup> Dados retirados de [Em 2024, 185 menores estrangeiros chegaram sozinhos a Portugal - SIC Notícias](#) e [Pedidos de asilo de menores não acompanhados quase duplicaram no primeiro semestre](#)

<sup>4</sup> O [About Lost in Europe](#) é uma organização internacional que tenta recolher informação sobre as crianças, principalmente as não acompanhadas, que desaparecem após entrar na Europa.

Na presente dissertação, pretende-se o estudo do sistema jurídico português em matéria de C/JENA, atendendo à necessidade de proteção dos mesmos durante a avaliação do pedido de proteção internacional e após o desfecho do mesmo, o que não se confunde com a decisão sobre a possibilidade de tal concessão. Desta forma, após uma breve descrição da experiência de estágio, o segundo capítulo contém uma apresentação sobre o que e quem são estas crianças, sendo de seguida, no capítulo terceiro, abordada a sua contextualização internacional numa perspetiva histórica e, ainda, a legislação internacional atual. O quarto capítulo centra-se no sistema jurídico português, abordando o sistema de promoção e proteção e explorando a prática judiciária da intervenção do juízo de família e menores no caso específico dos C/JENA. No capítulo quinto são ainda abordadas algumas das garantias específicas de que beneficiam estas crianças. Por último, o capítulo sexto refere algumas situações concretas de envolvência internacional específica do Estado português para a proteção dos C/JENA. Como conclusão, expõe-se uma reflexão final sobre as necessidades atuais do sistema.

## CAPÍTULO 1.º - RELATÓRIO DE ESTÁGIO

## 1. O juízo de família e menores do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa

O juízo de família e menores do Tribunal da Comarca de Lisboa encontra-se localizada no edifício I do Campus de Justiça de Lisboa, na Avenida D. João II, no Parque das Nações. O edifício é composto por dez pisos, quatro deles subterrâneos e integrando as garagens do Campus e um supermercado. O juízo de família e menores funciona entre o 1.º e o 5.º piso, podendo ainda realizar alguma diligência na sala de audiências do 6.º piso, onde está localizado o Tribunal de Execução de Penas. As salas de audiências (6 em total) encontram-se repartidas nos pisos 2 (4 salas) e 5 (2 salas). As secções funcionam nos pisos 1.º e 4.º, enquanto que os gabinetes dos magistrados funcionam nos pisos 3.º e 4.º, reservados exclusivamente ao pessoal autorizado. A Procuradoria deste Juízo funciona também no 1.º piso do edifício, dispondo da sala geral da secção e de uma sala para as diligências realizadas pelo MP.

Compete aos juízos de família e menores as matérias previstas nos artigos 122.º a 124.º da LOSJ, integrando matérias relativas ao estado civil das pessoas e família, matérias relativas a filhos menores e maiores e, ainda, matéria do âmbito tutelar educativo.

## 2. A experiência de estágio

A realização do estágio curricular junto de um tribunal judicial é possível no Mestrado de Direito Forense e Arbitragem após a conclusão, com aproveitamento, da fase curricular do mesmo. A oportunidade de realizar este estágio depende da candidatura do aluno, com três opções preferenciais, junto do Gabinete de Carreiras Profissionais. Posteriormente, a Faculdade procede à comunicação junto dos respetivos Tribunais escolhidos, de forma a averiguar a disponibilidade de algum Juiz de Direito, com nota de mérito, para aceitar o candidato e acompanhá-lo durante todo o estágio.

A possibilidade do meu estágio proveio da disponibilidade da Meritíssima Juíza Maria Vasconcelos Nunes para acolher duas alunas de mestrado e, assim, acompanhá-la nos trabalhos do J4 e J6 (por cumulação de funções) do juízo de família e menores. O objetivo principal do estágio é o acompanhamento do magistrado judicial no exercício das suas funções, estimulando

a aplicação prática dos conhecimentos adquiridos durante o percurso académico, permitindo o conhecimento do funcionamento do tribunal, da exigência do sistema judiciário e do trabalho de todos aqueles que nele desempenham funções.

Desta forma, tendo cumprido os requisitos exigidos, foi formalizado o protocolo de estágio e o mesmo iniciou-se no dia 9 de setembro de 2024, tendo o seu término a dia 9 de janeiro de 2025 (4 meses no total).

Durante estes 4 meses, foi-me possível assistir a diversas diligências (uma média de 4 por dia), sobre os mais diversos temas da área de competência deste Tribunal. Entre elas é de destacar os processos de Regulação das Responsabilidades Parentais (RRP) e de incumprimento destas mesmas responsabilidades, que ocupam o *grosso* do trabalho deste Tribunal. Nestes processos, foi fácil entender a casuística de cada criança envolvida, revelando situações tão diversas como a pensão de alimentos, a escolha da escola, a residência da criança, a repartição das férias, a escolha do psicólogo, o transporte da criança até à escola ou a possibilidade de utilização de telemóvel. No âmbito destes processos de RRP é de destacar dois deles, os que mais me marcaram.

O primeiro diz respeito à criança J, de 11 anos, que, após uma situação de rapto internacional por parte da progenitora em 2019, teve a sua vida marcada por constantes processos judiciais de incumprimento, perfazendo um total de 15 processos instaurados para regular vários detalhes da sua vida. Os diversos processos revelaram uma impossibilidade de comunicação entre os progenitores, tendo um impacto muito direto na vida da criança, que ora servia como mensageira entre os pais ora recebia informação da constante disputa judicial. A psicóloga de J, testemunha em mais do que um dos processos, revelou que a mesma sentia uma constante pressão para agradar ambos os progenitores, representando um conflito de lealdade muito forte. A decisão sobre o apenso da RRP não se revelou fácil, pois que as testemunhas apresentadas por ambos os progenitores deixavam claro que apenas um deles detinha a capacidade suficiente (por se encarregar sempre de tais questões) para decidir sobre as questões de particular importância (como seja questões referentes à educação, as questões de saúde - consultas, vacinas, psicólogo -, entre outros) mas também evidenciavam a forte relação de amor que a criança detinha com o outro progenitor. No processo foi inclusive apresentada, por uma das partes, a possibilidade de um comité específico composto por 3 pessoas (uma escolhida pela progenitora, outra pelo progenitor e uma terceira escolhido pelas duas pessoas apontadas)

para se encarregar das decisões sobre a vida de J, de modo a que a complicada relação entre os progenitores não piorasse a tomada de decisões. Por outro lado, a opinião das técnicas do NAT-PP, testemunhas nos processos pois acompanharam as visitas da J com a mãe após o regresso a Portugal na situação de rapto internacional, era a de residência alternada, mas com as responsabilidades a cargo do progenitor. A decisão final, ainda não proferida aquando do fim do estágio, inclinava-se para esta última opção, permitindo que a criança mantivesse uma relação próxima de afeto com ambos os progenitores sem que a relação entre os mesmos impedisse a convivência e o desenrolar da sua própria vida. Este processo, mais do que uma discussão jurídica relevante, estimulou a discussão sobre a cumulação de ações, o impacto do processo judicial na vida das partes, os recursos do Tribunal e o seu desgaste e, ainda, a observância das dificuldades de dinâmicas familiares independentemente do estatuto social.

O segundo caso diz respeito à criança F, de 6 anos, em cujo processo se discutia a possibilidade de convivência com o progenitor. Este progenitor havia sido condenado, em 2022, a 5 anos de pena de prisão, suspensa na sua execução, por violência doméstica contra a progenitora de F e os seus 5 irmãos (J, M, A, JM e MM). No acórdão do Tribunal Criminal, o progenitor havia sido condenado também na proibição de contacto com os filhos. No entanto, esta mesma decisão em nenhum momento fazia referência a F, discutindo-se no juízo de família se a referência aos filhos e conseqüente proibição deveria apenas incluir aqueles que eram identificados nos factos da decisão ou se deveria abranger os 6 filhos. Decidiu-se pedir esclarecimentos ao Tribunal que proferiu a decisão, tendo o mesmo referido que o acórdão apenas se referia aos filhos efetivamente mencionados. Assim, em relação a F, não havia uma inibição de contacto, pelo que o processo de RRP deveria prosseguir. Durante as diligências foram-se discutindo temas como o superior interesse da criança neste tipo de situações, os fins das penas no processo criminal (pois que o progenitor ainda se encontrava a cumprir pena), o direito à unidade familiar da criança, a importância do *ne bis in idem* ou a possibilidade de audição de crianças com menos de 12 anos. Aquando do fim do estágio, ainda a decisão não se encontrava proferida, a inclinação era a de possibilidade de visitas supervisionadas em CAPAF. Não obstante, cabe referir que muitas questões se encontravam ainda em aberto, pois que o objetivo principal de um processo de visitas supervisionadas é o de progressão nas visitas, com o objetivo final de que as mesmas deixem de ser supervisionadas e que a criança possa reintegrar-se totalmente no agregado familiar, o que ainda se averiguava duvidosa em relação a F e o seu progenitor.

A par dos processos de RRP, também os Processos de Promoção e Proteção (PPP) tiveram um papel essencial no dia a dia do estágio, tendo-se mostrado reveladores de problemáticas decisórias difíceis em muitas situações. Aqui, foram abundantes as questões de absentismo escolar (o que leva à retenção das crianças ou jovens em cursos muito inferiores ao que seria expectável para as suas idades<sup>5</sup>), as questões referentes a falta de higiene e cuidado na habitação da unidade familiar, questões de práticas culturais distintas, problemas de toxicoddependência ou questões de abandono. A par da situação dos C/JENA, que será apresentada no ponto seguinte, é de destacar um dos casos, que foi para mim o que me suscitou mais dificuldades de possível decisão, devido à conexão emocional que me despertou.

O processo em questão é o das crianças Mi, Me, Ma, A e L, irmãs uterinas com idades compreendidas entre os 2 e os 12 anos. Em relação a quatro destas crianças (à exceção de L, pois ainda não era nascido) já havia sido tomada uma decisão de acolhimento residencial, que terminara com a reintegração das mesmas com a progenitora. Em setembro de 2024 foi agendada nova diligência para fazer o seguimento do processo, que continuava aberto com uma medida de apoio junto da progenitora, na qual a mãe não compareceu. As técnicas do NAT-PP presentes apresentaram uma situação de possível risco das crianças, pois deram conta que nos últimos tempos a progenitora não se encontrava colaborativa com os serviços, não tendo muita informação sobre as crianças pelo interregno escolar, pelo facto de a mãe não abrir a porta de casa e pelo facto do avô materno das crianças (única rede de apoio que a progenitora tinha) também não ter mais informações sobre as mesmas. O progenitor de A, também presente, comunicou que tinha estado com o filho 2 semanas em agosto, altura em que a progenitora de A apenas lhe tinha comunicado que se encontrava muito cansada. De modo a permitir que as técnicas conseguissem ter mais informação (junto da escola p.e., já que se estava a iniciar o ano letivo), foi agendada nova audiência para o mês seguinte, sendo a progenitora e os dois progenitores conhecidos (o de A e o de Me) notificados para o efeito. Aquando da nova diligência, a progenitora voltou a não comparecer. Estiveram presentes os progenitores notificados e as técnicas do NAT-PP. O progenitor de A comunicou que duas semanas antes a progenitora lhe tinha entregue o filho, dizendo-lhe que já não se encontrava capaz de cuidar do mesmo. O progenitor de Me referiu apenas que tinha estado com a filha no fim-de-semana anterior, não tendo estabelecido contacto direto com a progenitora uma vez que as trocas aconteceram no recinto escolar. Já as técnicas mencionaram que tinham conseguido comunicar

---

<sup>5</sup> A título de exemplo, um jovem de 15 anos retido no 5.º.

com a progenitora e, inclusive, elaborado um novo plano de intervenção, tendo identificado muitas fragilidades na situação que encontraram. Não obstante, foi comunicado também que a progenitora não se encontrava a cumprir o mesmo e que as informações que tinham conseguido obter junto da escola identificavam descuidos na higiene, geral e do sono, algum absentismo e situações de risco concretas (p.e., crianças muito novas a ir para a escola sozinhas). Com as informações conseguidas, decidiu-se optar por uma medida de promoção que protegesse as crianças, alterando a medida de apoio junto da mãe em vigor. Dessa forma, a A e a Me foram aplicadas medidas de apoio junto dos progenitores, enquanto que aos demais irmãos foi aplicada uma medida de acolhimento residencial, tendo sido emitidos mandados de condução. Não obstante, ao finalizar a diligência foi dado conta que a progenitora se encontrava na sala de espera, pelo que foi mandada entrar para que dessa forma pudesse explicar a sua situação. Devido à grande relação de amor identificada entre as crianças e a mãe, corroborada pelos progenitores presentes e pelas técnicas que conheciam o caso desde o seu início, decidiu-se dar uma nova oportunidade à progenitora em relação às crianças que não tinham progenitores presentes (Mi, Ma e L), tendo a decisão de acolhimento sido suspensa durante um mês, no qual a progenitora deveria trabalhar para colaborar com os serviços de forma a conseguir proporcionar a si e aos seus filhos condições dignas. Infelizmente, no final de novembro, a Meritíssima Juíza comunicou-nos que tinha recebido informações dos serviços de que a mãe não estava a colaborar, pelo que as crianças foram encaminhadas para casa de acolhimento uma segunda vez. Relevante para a discussão jurídica surgiram temas como o princípio da inseparabilidade dos irmãos, a responsabilidade dos progenitores masculinos, as insuficiências do sistema na situação de medidas de proteção de apoio junto dos progenitores, a dificuldade de encontrar casas de acolhimento com vagas para irmãos, as chances dadas aos progenitores, o princípio da preferência maternal e o da maior disponibilidade afetiva.

Ainda a destacar, nos mais diversos processos foi possível assistir à audição de crianças, algumas ainda com idades inferiores a 12 anos. A perspetiva da criança é algo muito relevante para o processo, ainda que não seja a única visão a ponderar. Em muitas das situações foi possível perceber que os processos judiciais têm um impacto muito relevante na vida destas crianças, não sendo poupadas à dificuldade das questões da vida familiar. Em muitos casos, por não estarem acompanhadas pelos progenitores nem pelos possíveis advogados dos mesmos, pedem confidencialidade nas suas declarações, sabendo que o conhecimento por parte da família poderá ter consequências negativas no desenrolar da sua vida. Ademais, em algumas situações, interpretam as suas próprias declarações como possíveis traições a um dos

progenitores, revelando uma grande dificuldade em gerir as emoções e o conflito interno entre dizer a verdade ou proteger os progenitores. Daqui surge também a necessidade de acompanhamento nas diligências por pessoa preparada para este tipo de situações, o que algumas vezes falta.

Para além do trabalho diário sobre os processos do tribunal, foram-me ainda possibilitadas uma série de atividades ligadas ao direito da família e dos menores, tendo acompanhado uma visita a uma casa de acolhimento para menores e jovens em perigo, participado numa formação on-line da Rede Europeia de Formação Judiciária (REFJ-EJTN) sobre *Challenges and Legal Implications of the Best Interests of a Child in Asylum-Related Disputes and Migrations*, num Seminário organizado pela SCML sobre “*Conflito parental e intervenção das assessorias técnicas ao tribunal*” e iniciado formação on-line nos cursos HELP, do Conselho da Europa, sobre temas relacionados com Direito da família e Direitos Humanos.

a. A escolha do tema

O tema da dissertação surgiu pela crescente curiosidade sobre a vida dos mais de 31 C/JENA que passaram pelas salas de audiência deste juízo. Estas crianças e jovens estrangeiros chegaram ao juízo de família e menores maioritariamente provenientes de países do continente africano e, mais do que estrangeiras ou refugiadas, apresentaram-se como verdadeiras crianças/jovens à procura de ajuda para conseguir desenvolver um projeto de vida mais favorável. Ao longo da sua passagem pela sala, as diversas histórias de vida foram apresentadas, todas tendo em comum a sua situação de crianças com idade inferior a 18 anos que enfrentaram percursos migratórios muito difíceis.

Entre eles, A.B, nascido alegadamente a 24.09.2006 na Guiné-Conacri, tendo passado um ano a percorrer 6 países para chegar a Portugal. Saiu da Guiné-Conacri por maus-tratos por parte dos tios, depois de ser abandonado pelos pais, tendo-se dirigido ao Mali e, posteriormente, à Argélia. Na Argélia trabalhou durante meses para conseguir pagar a um traficante que o levasse à Tunísia e facilitasse a sua travessia até Itália. Após entrar em Itália, conseguiu deslocar-se até França e, posteriormente, Espanha. Em Espanha, afirmou que foram os próprios serviços administrativos que o remeteram para Portugal, comprando-lhe o bilhete de autocarro até Lisboa. Em Lisboa apresentou um pedido de proteção internacional e procedeu-se ao seu

encaminhamento para casa de acolhimento. Tendo-lhe sido aplicada uma medida de acolhimento residencial, na casa de acolhimento foi capaz de integrar-se e inclusive iniciar um trabalho em *part-time* para conseguir cobrir algumas das suas despesas e sustentar a sua vida. Não obstante, manifestou também o seu sonho de ser jornalista, tendo sido selecionado para a frequência do curso de formação profissional de Alojamento Hoteleiro na Escola de Formação Profissional Profitecla, com equivalência ao 12.º, permitindo o seu posterior ingresso num curso superior. Aquando da diligência de acompanhamento do processo, decidiu-se pela manutenção da medida, já que A.B solicitou manter o PPP mesmo após os 18 anos. O seu pedido de proteção internacional ainda não se encontrava decidido.

Também o caso de A.T, proveniente da Gâmbia, que saiu do seu país por dificuldades financeiras, tendo viajado de canoa até às Canárias e posteriormente de avião até Madrid. Em Madrid decidiu escapar do campo de refugiados por causa do tratamento recebido e das (más) condições do mesmo. Aquando da chegada a Portugal, foi aplicada a medida de acolhimento residencial e, posteriormente, no momento da revisão da medida, foi decidida a alteração para medida de Apoio para a Autonomia de Vida com a atribuição do apoio económico no valor de 509,26€. Manteve-se a frequentar a Escola Padre António Vieira, no curso de formação profissional com equivalência ao 12.º ano, pretendendo posteriormente continuar os estudos para ser engenheiro. O seu pedido de proteção internacional ainda não se encontrava decidido.

Outro caso é o de S.A.A., nascida a 01.10.2006 no Afeganistão, que chegou a Portugal no âmbito do programa de Recolocação de Menores não acompanhados proveniente da Grécia, o seu país de entrada na UE. Ao chegar a Portugal, foi colocada em casa de acolhimento e começou o seu processo de integração, tendo sido inscrita na Escola Secundária do Restelo, no 9.º ano. Posteriormente, passou para o programa de pré-autonomia (CAPP) de Santa Isabel e ingressou na Escola Francisco Arruda. S.A.A. tem uma tia em Leicester, Inglaterra, com a qual fez a travessia da Somália para a Grécia tendo sido posteriormente separadas, e com a qual pretendeu passar férias (tendo sido o seu visto recusado). Pediu ainda a reintegração familiar com a mesma. Para a sua formação em Portugal, ingressou no Curso Profissional N4 de técnico de Ótica Ocular com duração de 3 anos e obtenção de dupla certificação. Na diligência, S.A.A. pediu para continuar no CAPP, sabendo no entanto que o seu futuro é a autonomia de vida (pois quer continuar a beneficiar do PPP após a maioridade) e continuando com vontade de reagrupar-se com a sua família (sendo que o agendamento para solicitar o reagrupamento

estava sem vagas por um período mínimo de 1 ano). Apesar de estar em Portugal desde maio de 2022, o seu pedido de proteção internacional ainda não se encontrava decidido.

Existem também outros casos menos positivos, tendo como exemplo o de A.S, proveniente do Mali e nascido a 17.01.2007, que chegou a Portugal a 21.09.24 e, tendo efetuado o pedido de proteção internacional, procedeu-se à sua integração nos moldes gerais. Aquando da marcação da diligência para assinatura do PPP, o jovem não foi localizado pela equipa da casa onde se encontrava acolhido, tendo faltado à diligência. Realizou-se participação na PSP e foram emitidos mandados de condução, mas o seu paradeiro, aquando do fim do estágio, não tinha sido localizado. O seu pedido de proteção internacional foi suspenso. Também o caso de J, de idade e proveniência desconhecida, despertou contornos menos favoráveis, já que o seu pedido de proteção internacional veio com um alerta de possível situação de vítima de tráfico de seres humanos. Entrou em Portugal com um alegado progenitor e outra criança que seria, alegadamente, o seu irmão. Posteriormente verificou-se a inexistência de qualquer laço familiar, tendo ambas as crianças sido encaminhadas para casa de acolhimento específica para crianças vítimas de tráfico. Após a sua permanência em Portugal durante 4 anos em casa de acolhimento, J manifestou vontade de reunir-se com a sua mãe em França, onde a mesma havia conseguido chegar. O pedido foi, no entanto, recusado pela falta de condições da mãe para acolher a sua filha. Desta forma, manteve-se o PPP instaurado, diligenciando a mãe pela possibilidade de reunir as condições suficientes para conseguir estar com J.

As mais diferentes histórias de vida, com necessidades e requisitos específicos, exigindo diferentes dimensões das medidas de promoção e proteção, suscitaram a curiosidade para investigar qual o tratamento específico destes C/JENA no sistema geral de promoção e proteção português, procurando entender qual a sua verdadeira viabilidade e quais os seus maiores riscos.

## CAPÍTULO 2.º - O CONCEITO DE CRIANÇA OU JOVEM ESTRANGEIRO NÃO ACOMPANHADO

## 1. Definição de C/JENA

A Lei do Asilo Portuguesa<sup>6</sup> define, no seu artigo 2.º, alínea m), os *menores* não acompanhados como *quaisquer pessoas nacionais de países terceiros ou apátridas com idade inferior a 18 anos que entrem em território nacional não acompanhadas por um adulto que, por força da lei ou do costume, se responsabilize por elas, enquanto não são efetivamente tomadas a cargo por essa pessoa, ou que tenham sido abandonados após a entrada em território nacional*. Esta definição vai ao encontro daquelas que são as apresentadas nos instrumentos legais supra estaduais como a diretiva 2013/33/UE do parlamento europeu e do conselho de 26 de junho de 2013<sup>7</sup>, no seu artigo 2.º alínea e), a Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de julho de 2001<sup>8</sup>, no seu artigo 2.º, *al. f)*, o Regulamento de Dublin III<sup>9</sup> ou a Diretiva 2003/9/CE do Conselho de 27 de janeiro de 2003<sup>10</sup>, que seguem exatamente a mesma conceção.

O primeiro apontamento que se poderá fazer à legislação portuguesa, na definição apresentada, é o da utilização da terminologia “*menor*”. A utilização de *menor* em vez de criança/jovem foi criticada pela Agência para os Refugiados das Nações Unidas em *UNHCR Observations - Law proposal transposing into Portuguese legislation EU qualification Directive (2004/83/EC) and Asylum Procedures Directive (2005/85/EC)*, entendendo que a utilização do termo “criança” estaria mais alinhada com as normativas das Nações Unidas, como a Convenção dos Direitos Das Crianças. Também o Conselho Português para os Refugiados, no seu parecer sobre a proposta de lei, teve o mesmo entendimento<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

<sup>7</sup> Que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação).

<sup>8</sup> Relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

<sup>9</sup> REGULAMENTO (UE) n.º 604/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 26 de junho de 2013 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação).

<sup>10</sup> Que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros.

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Sofia e RUSSO, Anabela (2019) Lei do Asilo ..., *ob.cit.*, pp. 426, comentário ao artigo 79.º.

Efetivamente, no marco internacional, a Convenção sobre os direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 20 de novembro de 1989 e ratificada por Portugal a 21 de setembro de 1990, é o instrumento normativo mais relevante no que concerne aos direitos das crianças, consagrando um dever jurídico geral de proteção das mesmas e obrigando os Estados ratificantes a respeitar todas as suas dimensões. No seu artigo 1.º, refere que “*Nos termos da presente Convenção, criança é todo o ser humano menor de 18 anos, salvo se, nos termos da lei que lhe for aplicável, atingir a maioridade mais cedo.* Ademais, o parágrafo 9 do preâmbulo, com a sua função interpretativa para toda a convenção, articula a proteção geral que a criança deve receber “*em razão de sua imaturidade física e mental*”, descrevendo o *status* vulnerável reconhecido às crianças, independentemente de outros fatores, e reconhecendo a necessidade de lhes conceder uma proteção e cuidado especiais. Em todo o diploma legal, a palavra “*menor*” não é usada como terminologia de definição e sim apenas como termo descritivo.

Não existe, no entanto, uma definição concreta que se possa associar às crianças ou jovens estrangeiros não acompanhados (doravante C/JENA). Por tal, o Comité dos Direitos das Crianças (criado no âmbito desta Convenção com o objetivo de examinar os progressos realizados pelos Estados no cumprimento das suas obrigações em relação aos Direitos das Crianças<sup>12</sup>), preparou, em 2005, um Comentário Geral sobre o tratamento das crianças não acompanhadas e separadas fora do seu país de origem<sup>13</sup>, definindo “*Unaccompanied children*” (crianças não acompanhadas) como *crianças*, definidas como tal no artigo 1.º da Convenção, que foram separadas dos seus progenitores e outros familiares e que, por tal, não se encontram ao cuidado de nenhum adulto que, por lei ou costume, seja responsável por elas<sup>14</sup>. Também o ACNUR, nas suas diretrizes sobre políticas e procedimentos relativos ao tratamento de crianças não acompanhadas solicitantes de asilo, utiliza a mesma conceção<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Artigo 43.º da Convenção de Genebra.

<sup>13</sup> General Comment n.º 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, disponível em <https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/cdc-comentariogeral6.pdf>

<sup>14</sup> Ponto n.º 7.

<sup>15</sup> ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (1997), Directrizes sobre políticas e procedimentos relativos ao tratamento de crianças não acompanhadas solicitantes de asilo, pp. 9. Disponível em [Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo | Refworld.](#)

Na presente dissertação será utilizado o termo criança ou jovem, de modo a abranger todos aqueles que não perfizeram os 18 anos e, em alguns casos, maiores de 18 mas menores de 25.

Também criticada pelo ACNUR é a não distinção entre crianças não acompanhadas e crianças separadas. Nas definições apresentadas por esta entidade, no Título 3 das suas diretrizes<sup>16</sup>, separa-se a conceção sobre o que é uma criança não acompanhada e o que é uma criança separada, pois não acompanhada pelos seus pais e sim por outros adultos. Em relação a crianças separadas dos seus progenitores, no Anexo II do mesmo diploma, estabelecem-se diretrizes para entender quando se pode considerar a criança como não acompanhada ou, em contrapartida e não beneficiando deste estatuto, uma criança separada. Assim, qualquer criança que não chegue acompanhada pelos seus progenitores deverá ser considerada, *prima facie*, como não acompanhada (ponto n.º 2). Não obstante, ao entrevistador caberá observar a relação estabelecida entre o adulto alegadamente responsável e a criança, de modo a aferir quais as condições para considerar que aquele adulto é entendido pela criança como a sua figura de referência (pontos n.º 3, 5 e 6). Havendo qualquer dúvida por parte do entrevistador, sobre a natureza da relação estabelecida, deverá processar a criança como C/JENA (ponto n.º 4). As diretrizes também chamam a atenção para uma decisão errada neste âmbito, privando as autoridades competentes de averiguar uma possível situação de vulnerabilidade (ponto n.º 3), podendo expor a criança a, p.e., redes de tráfico humano. Também o Comité dos Direitos das Crianças, no CG n.º 6 estabelece duas definições, diferenciadas com base no (não) acompanhamento da criança por um adulto efetivamente responsável por ela<sup>17</sup>.

Na lei portuguesa, seguindo aquelas que são as conceções comunitárias anteriormente mencionadas, apesar da não existência de uma classificação concreta que se possa considerar como diferenciadora de ambas as situações, deve entender-se que a utilização de “*não acompanhadas por um adulto que, por força da lei ou do costume, se responsabilize por elas*” leva a considerar que apenas crianças que se encontram absolutamente desamparadas se podem considerar como não acompanhadas. Eis que surge, no entanto, outro problema: o da definição de adulto responsável. Por entender fica assim a conceção deste adulto responsável, restando a dúvida se o deve ser à luz de um critério legal estabelecido (ou seja, apenas os progenitores ou

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 5.

<sup>17</sup> Capítulo III, pp. 6.

aqueles a quem uma decisão legal tenha estabelecido como detentores das responsabilidades parentais) ou se poderá entender-se como qualquer pessoa (familiar ou não) que exerça as responsabilidades de facto e que se considere como figura de referência para a criança. O legislador tenta fazer face a esta questão socorrendo-se da lei ou dos costumes (do país de origem entenda-se), criando, no entanto, um dever de conhecimento e valoração das legislações e dos costumes dos numerosos países de origem destas crianças, na hora de reconhecer se o adulto responsável se pode conceber como tal, num mínimo de correspondência com o estatuto português<sup>18</sup>. Caberá, assim, ao entrevistador diligenciar de forma a descobrir se, porventura, o adulto que acompanha a criança deverá considerar-se ou não, com base nas conceções da lei portuguesa, um adulto responsável por ela. Não se estabelecendo este entendimento, a criança beneficiará do estatuto de não acompanhada e diligenciar-se-á para a retirar da situação de perigo em que se encontra.

Uma terceira observação à definição apresentada pela lei portuguesa e presente nos diplomas da UE é a utilização do termo “estrangeiro”, ausente nas definições dos diplomas legais das Nações Unidas, onde se utiliza uma conceção de carácter geral, não incluindo a condição de estrangeiro, refugiado ou imigrante<sup>19</sup>. De modo a aferir a razão da utilização do conceito, cumpre distinguir terminologicamente as denominações mais utilizadas neste campo.

#### a. Distinção de conceitos

Quando se ouve falar de crianças e jovens estrangeiros não acompanhados pensa-se, comumente, nos termos “refugiado” ou “migrante”, para melhor identificar, na linguagem comum, aquilo que estas crianças e jovens representam no nosso país. Cabe, não obstante, perceber se, efetivamente, estas crianças e jovens fazem parte da definição destes conceitos, beneficiando das regulamentações legais que recaem sobre estes e, ainda, perceber qual a relevância da distinção entre os conceitos.

Por um lado, pela Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto de Refugiado, a definição de refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, por motivos variados de perseguição,

---

<sup>18</sup> INTERNATIONAL JUVENILE JUSTICE OBSERVATORY, (2007), Situación y tratamiento..., *ob. cit.*, pp. 7.

<sup>19</sup> RACHED, Hani Al (2019), Protection of unaccompanied minors ..., *ob. cit.*, pp. 13.

se encontra fora do seu país e não pode ou teme retornar ao mesmo ou aí solicitar proteção<sup>20</sup> por fundado temor. Já por outro lado, não existe uma definição de migrante que seja reconhecida universalmente, mas a Organização Internacional para as Migrações entende migrante como qualquer pessoa que, atravessando ou não uma fronteira internacional, decide deslocar-se fora da sua zona de residência sem a intervenção de fatores externos que forcem a decisão, independentemente do *status* jurídico da pessoa, independentemente das causas do deslocamento ou da duração da estadia no exterior<sup>21</sup>. Ainda, existe uma outra definição que importa ter em conta: a de pessoa deslocada. Pessoa deslocada é a pessoa que abandona o seu Estado ou a sua comunidade por ter medo ou por correr perigos diferentes daqueles que lhe confeririam o estatuto de refugiado, com frequência, forçada a fugir devido a conflitos internos ou a desastres ambientais, naturais ou provocados pelo Homem<sup>22</sup>.

Tendo em conta estas definições, será de referir que os migrantes, em teoria, continuam a beneficiar do apoio e proteção dos seus Estados, sendo tratados de acordo com a legislação sobre migração aí estabelecida e da legislação existente no país em que decidem estabelecer a sua nova residência. Diversamente, os refugiados ou os deslocados, por não beneficiarem do apoio dos seus governos, encontram-se numa situação de vulnerabilidade, que é tratada e analisada consoante a legislação sobre asilo existente no país que os acolhe<sup>23</sup> e influenciada pela conjuntura do direito internacional.

Relevante será também distinguir o pedido de asilo do pedido de proteção internacional. A sua diferenciação relaciona-se com a sua abrangência, já que os motivos do pedido de asilo estão diretamente relacionados com a definição de refugiado apresentada na Convenção de Genebra enquanto que, por outro lado, o pedido de proteção internacional inclui os motivos expostos mas também outros que poderão levar à concessão de proteção subsidiária ou proteção temporária (p.e., violência generalizada ou conflitos armados)<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Artigo 1.º, A.

<sup>21</sup> MCAULIFFE, Marie e OUCHO, Linda Adhiambo (2024), Síntesis del informe: La migración como parte de la solución en un mundo de rápidos cambios en el que persisten retos de gran magnitud, em *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, Organização Internacional para as Migrações (OIM), Genebra.

<sup>22</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (2009), Glossário sobre Migração, n.º 22, Editora OIM, pp. 54.

<sup>23</sup> TEIXEIRA, Susana Guedes, (2018), A Proteção dos Menores ..., *ob. cit.*, pp. 15.

<sup>24</sup> Artigo 7.º da Lei n.º 27/2008.

No que concerne aos C/JENA, não existe uma disposição especial na Convenção de Genebra sobre o reconhecimento do estatuto de refugiado a crianças ou jovens menores de 18 anos. Assim, é de entender que a mesma concede proteção a todas as pessoas sem qualquer limite de idade, o que significa que no seu âmbito de aplicação se incluem crianças e jovens, independentemente da sua idade. Se as crianças vierem acompanhadas por um progenitor ou outro membro da família de quem são dependentes, o seu estatuto de refugiado será determinado de acordo com o princípio basilar da unidade familiar<sup>25</sup>. Já em relação a crianças ou jovens não acompanhadas, o reconhecimento de estatuto de refugiado será determinado tendo em conta “*o seu grau de desenvolvimento mental e maturidade*”<sup>26</sup> no que concerne ao preenchimento do critério do fundado temor. No preenchimento desta cláusula deverá, no entanto, ter-se em conta que “*a maturidade mental de um menor normalmente deve ser determinada à luz dos seus antecedentes pessoais, familiares e culturais*”<sup>27</sup>, podendo basear-se em determinadas presunções sobre o seu contexto fático<sup>28</sup>. Ainda, caberá, no âmbito do processo administrativo e em relação a qualquer criança, ter em conta as Diretrizes sobre Proteção Internacional, Solicitações de Refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos Artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados da ACNUR<sup>29</sup>, onde se apresentam orientações específicas<sup>30</sup>.

Não obstante, cabe referir que a designação ou o estatuto legal que possa vir a ser concedido a uma criança, já seja devido a um processo de proteção internacional ou em relação a uma autorização de residência, não deverá olvidar o seu tratamento como *crianças*, estando o Estado vinculado às decorrências da CDC em qualquer uma das situações<sup>31</sup>. Assim, no que às crianças concerne, todas as decisões que as envolvem deverão ter em conta o seu superior interesse, não relevando o seu contexto, a sua situação no país ou o estatuto legal que lhes é atribuído (artigo 3.º da CDC).

---

<sup>25</sup> ACNUR (1992), Manual de procedimentos e critérios ..., *ob. cit.*, pp. 44.

<sup>26</sup> *Ibidem.*

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 44 e n.º 217 e seguintes.

<sup>29</sup> ACNUR (2009), Solicitações de Refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos Artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, Diretrizes sobre Proteção Internacional, n.º 8, 22 de dezembro de 2009. Disponível em [Diretrizes sobre proteção internacional N.º 8. Solicitações de Refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos Artigos 1\(A\)2 e 1\(F\) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. HCR/GIP/09/08 | Refworld.](#)

<sup>30</sup> Referidas no capítulo 3.º, ponto segundo.

<sup>31</sup> GIL, Ana Rita, Estudos sobre ..., *ob.cit.*, pp. 463.

No entanto, às crianças em situação de carência de proteção internacional, pela sua própria condição como tal, é reconhecido um especial papel de vulnerabilidade. Esta vulnerabilidade é avaliada em duas vertentes, uma pela sua própria qualidade de crianças em si e outra como crianças que se encontram numa situação que se pode considerar de especial fragilidade, estando sujeitas a riscos acrescidos devido ao seu percurso migratório<sup>32</sup>. Assim, muitos diplomas supranacionais reconhecem a especial necessidade de proteger grupos vulneráveis<sup>33</sup>, concedendo-lhes garantias especiais no processo de proteção internacional.

Por último, a conceção de “estrangeiro” utilizada na legislação da União Europeia poderá advir da necessidade de descrever que aquela criança ou jovem em concreto se encontra num país em relação ao qual não possui a nacionalidade nem onde tem a sua residência habitual, o que implica a necessidade de aplicar normas específicas de direito internacional e europeu para prover à sua proteção. Ainda, poderá entender-se que esta conceção tem o objetivo de reconhecer que a situação destas crianças está normalmente ligada a condições externas aos estados-membros da UE, justificando que sejam tratadas como grupo específico com vulnerabilidades particulares.

b. A questão particular da aferição da idade

Critério para considerar um requerente de proteção internacional como um C/JENA é a sua idade inferior a 18 anos. Segundo os artigos 7.º e 8.º da CDC, todas as crianças devem ser registadas aquando do nascimento e têm o direito de preservar a sua identidade, recebendo provas documentais sobre a mesma<sup>34</sup>. Não obstante, muitas das vezes, à chegada a Portugal ou outros países, estas crianças e jovens chegam sem documentos, com documentos aparentemente falsos ou com deficiências na informação prestada. Esta falta de informação poderá ter consequências diretas no reconhecimento como titular de direitos que advêm da CDC.

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 465.

<sup>33</sup> Designadamente os menores, os menores não acompanhados, os deficientes, os idosos, as grávidas, as famílias monoparentais com filhos menores, as vítimas de tráfico humano, as pessoas com distúrbios mentais e as pessoas que tenham sido sujeitas a atos de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual (artigo 20.º, n.º 3 da Diretiva 2011/95/UE, de 13 de dezembro de 2011).

<sup>34</sup> EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (2018), *Guía práctico ...*, *ob. cit.*, pp. 15.

Nos termos da Resolução do Conselho de 26 de junho de 1997 relativa aos menores não acompanhados nacionais de países terceiros<sup>35</sup>, o artigo 4.º, no seu número 3, refere que aquele que afirme ser menor deverá fazer constar prova de tal. Se assim não acontecer, ou se dúvidas subsistirem sobre a sua idade, é possível aos Estados-Membros realizarem exames de avaliação de idade, por pessoal médico qualificado. Também a Diretiva 2013/32/UE<sup>36</sup>, no seu artigo 25.º n.º 5, segue o mesmo raciocínio, acrescentando determinadas garantias aos C/JENA. Assim, enquanto a dúvida subsistir, o requerente deverá ser tratado como jovem menor de idade, devem ser adotados os métodos de aferição de idade menos invasivos, deve ser dada informação, em língua sua conhecida, e pedido o seu consentimento. Relevante é a garantia de que a possível recusa em prestar consentimento para a realização de exames não deverá ser motivo suficiente para uma não pronúncia sobre o pedido de proteção internacional nem, por si, determinar a recusa do pedido.

Também o Comité dos Direitos das Crianças, no CG n.º 6, refere a necessidade de a avaliação de idade ser feita de uma forma científica, segura, sensível ao género da criança e ao seu próprio estatuto como tal e garantido o total respeito pela dignidade humana<sup>37</sup>. Ainda, em caso de subsistência da incerteza, deve vigora o princípio do benefício da dúvida<sup>38</sup>. Este princípio leva a entender que, em caso de dúvida, o requerente que afirme ter idade inferior a 18 anos deve ser tratado como tal.

O princípio do benefício da dúvida deve vigorar ao longo de todo o processo de aferição da idade, não apenas no momento inicial. Os métodos usados<sup>39</sup> têm margens de erro reconhecidas que poderão, eventualmente, influenciar o resultado. Desta forma, as deficiências do processo *“não devem ser prejudiciais aos direitos ou declarações do requerente; pelo contrário, uma aplicação adequada do benefício da dúvida deve levar as autoridades a*

---

<sup>35</sup> Resolução Do Conselho De 26 De Junho De 1997 Relativa Aos Menores Não Acompanhados Nacionais De Países Terceiros (97/C 221/03), disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/all/?uri=celex%3a31997y0719%2802%29>.

<sup>36</sup> Do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional.

<sup>37</sup> Parágrafo 31.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> No relatório da EASO de 2018, realizado em 30 países da União Europeia e, ainda, contando com a Suíça e a Noruega, reporta-se que 23 dos 30 países utilizam radiografia à mão e punho, 19 utilizam radiografia dentária, 12 radiografia à clavícula, 16 a inspeção dentária, 7 avaliam clinicamente o grau de maturação sexual, 11 consideram a avaliação do desenvolvimento por um pediatra, 6 utilizam testes psicológicos e 4 usam outras técnicas, como ressonância magnética e radiografia à pelve. No que respeita às metodologias não-médicas, 27 dos 30 países consideram os documentos submetidos, 17 recorrem a entrevistas para determinação de idade, 19 fazem estimativas baseadas na aparência e 11 utilizam entrevistas feitas por assistentes sociais. *ob.cit.*, pp. 106.

*interpretar resultados inconclusivos a favor do requerente, in dubio pro refugio ou in dubio pro minore*”<sup>40</sup>.

Assim, o princípio do benefício da dúvida pode apresentar-se em várias ocasiões: ao início do processo, com dúvidas simples pois, apesar da falta de documentação, existem outro tipo de provas que corroboram as suas alegações (como seja o aspeto físico), levando à conclusão que não será sequer necessário exames para aferição da idade; durante a avaliação da idade enquanto dúvidas subsistem e em qualquer fase do processo; e, ainda, após a avaliação da idade quando os resultados forem inconclusivos ou as margens muito baixas<sup>41</sup>.

Em Portugal, em caso de dúvida sobre a real idade do requerente, devem os testes ser realizados no Instituto Nacional de Medicina Legal, nomeadamente através do exame de raio X à dentição e à densidade óssea do pulso.

---

<sup>40</sup> EASO (2018), Guia prático ..., *ob. cit.*, pp. 25.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 26

### CAPÍTULO 3.º - O CONTEXTO INTERNACIONAL

#### 1. Antecedentes históricos

A preocupação pela regularização da situação dos refugiados despertou na comunidade internacional com os primeiros acordos de proteção de determinados grupos de refugiados, aquando do final da Primeira Guerra Mundial. Não obstante, não se pode entender que o problema apenas surge nesta altura, sendo claro que ao longo da história sempre existiram afluxos de deslocados, fruto das mais diversas situações<sup>42</sup>.

Antes da Primeira Guerra Mundial a situação dos refugiados não exigia a necessidade de criação de instrumentos legais que superassem a soberania do Estado, sendo suficiente a autoridade do Estado para a concessão ou não de algum tipo de proteção e refúgio. Não obstante, com a criação da Sociedade das Nações<sup>43</sup> e com o seu Alto Comissário para os Refugiados russos<sup>44</sup>, surgiu, em 1922, o passaporte Nansen com o objetivo de proteger os milhares de pessoas que se viram afetadas com a queda do império otomano e a revolução Russa. Já nesta altura Nansen destacou a preocupação com as crianças referindo uma *'exceedingly unhappy situation of Russian refugee children'*<sup>45</sup>. O passaporte Nansen pode ser considerado como a primeira fase de um reconhecimento do estatuto de refugiado, tendo sido posteriormente desenvolvido com o Escritório Internacional Nansen para os Refugiados. É com este primeiro passo que surge, também, a ideia do princípio do *non refoulement*, já que nessa altura entendeu-se que o retorno dos refugiados para a Rússia apenas poderia ser feito com garantias de segurança elementares e com a existência de condições mínimas iguais às que estas pessoas beneficiariam nos países a que acudiam<sup>46</sup>. Após este primeiro, outros instrumentos surgiram. Assim, em 1926 surgiu um instrumento de proteção de armênios provenientes da Turquia, em 1928 em relação a sírios e turcos<sup>47</sup> e, mais tarde, em 1936, surgiu o Alto Comissariado para os Refugiados provenientes da Alemanha (judeus e outros). Desta forma, os Estados começaram por tratar do assunto individualmente, criando soluções *ad hoc* para grupos concretos. No entanto, com a crise de 1929 e devido à existência de uma certa

---

<sup>42</sup> Para mais informação, GARRIDO, Diego López (1991), *El derecho de Asilo*, Madrid, Editora Trotta, pp. 10.

<sup>43</sup> Organismo político criado entre os Estados signatários do Tratado de Versalhes que pretendia ser instrumento internacional de controlo e mediação de conflitos.

<sup>44</sup> O cientista e político Fridtjof Nansen.

<sup>45</sup> GOODWIN-GILL, Guy-S (2017), *'International Refugee Law ...'*, *ob. cit.*, pp. 3

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> GIL, Ana Rita, *Estudos sobre ...'*, *ob. cit.* pp. 3, nota de rodapé n.º 12

fadiga dos Estados em relação ao problema<sup>48</sup>, as preocupações com refugiados começaram a colocar-se em segundo plano, levando os Estados a adotar políticas mais nacionalistas e olvidando acordos sobre nacionais estrangeiros. Não obstante, ainda foi possível à Liga das Nações, apesar da conjuntura internacional, empreender a adoção de uma Convenção que possibilitasse um sistema mais protetor da situação dos refugiados. Assim, em 1933, 9 Estados comprometeram-se com as obrigações que decorreram da Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados<sup>49</sup>. Tal Convenção foi um passo fundamental no reconhecimento jurídico da proteção dos refugiados, servindo de base para a posterior Convenção de 1951 e retratando pela primeira vez, legalmente, o princípio de *non-refoulement* (artigo 3.º).

Em 1938, surgiu o Alto Comissariado da Liga Das Nações para os Refugiados, que substituiu o Escritório Nansen e o Alto Comissariado para a Alemanha, e cujo objetivo era prover proteção política e jurídica aos refugiados, monitorizar a entrada em vigor e a aplicação do estatuto jurídico dos refugiados, auxiliar os governos e facilitar a coordenação de assistência humanitária<sup>50</sup>. Apesar de ter tido desenvolvimentos significativos na proteção de Direitos Humanos, a Sociedade das Nações (e, subsequentemente, o Comissariado) teve o seu trabalho dificultado com o surgimento da Segunda Guerra Mundial e foi, posteriormente, substituída pela Organização das Nações Unidas.

Durante o curso da Segunda Guerra Mundial, os países aliados foram observando a necessidade de estabelecer um organismo responsável por civis deslocados devido ao conflito<sup>51</sup>. Deste modo, em 1943 concluiu-se o Acordo de Criação da Administração das Nações Unidas para o Socorro e a Reconstrução, um instrumento *ad hoc* (pois as Nações Unidas ainda não existiam em si), parcialmente monopolizado pelos Estados-Unidos, que pretendia dar assistência às vítimas da guerra, principalmente às deslocadas. Apesar da sua criação ser anterior ao fim do conflito bélico, a grande massa de trabalho surgiu com o fim deste, em 1945<sup>52</sup>, concentrando os seus esforços na repatriação dos refugiados<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> ANDRADE, José H. Fischel de (1996), *Direito Internacional ...*, *ob. cit.*, pp. 68.

<sup>49</sup> JAEGER, GILBERT (2001), *On the history of ...*, *ob. cit.*, pp. 730.

<sup>50</sup> ANDRADE, José H. Fischel de (1996), *Direito Internacional ...*, *ob. cit.*, pp. 115.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pp. 135

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 143.

<sup>53</sup> RODRIGUES, José Noronha (2006), *A história ...*, *ob. cit.*, pp. 13.

No entanto, a Segunda Guerra Mundial trouxe consigo uma profunda desconfiança sobre os nacionais de outros Estados e, no pós-guerra, já era generalizada a prática de controlo de fronteiras<sup>54</sup>. Não obstante, surgiu também, nesta altura, o desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos, que permitiu reconhecer as necessidades de pessoas deslocadas, colocando a sua dignidade como indivíduos no centro da discussão. A par do surgimento da Organização das Nações Unidas, desenvolveram-se importantes mecanismos de reconhecimento de direitos humanos, como a Carta das Nações Unidas em 1945 ou a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Estes instrumentos normativos mencionaram pela primeira vez a possibilidade de beneficiar de asilo (artigo 14.º da DUDH). Ainda, em 1947 e cumprindo os objetivos inscritos no artigo 1.º da Carta das Nações Unidas, a Assembleia Geral da ONU, atendendo ao fim do mandato da ANUAR, criou a Organização Internacional para os Refugiados, cuja esfera de atuação se limitava aos refugiados europeus<sup>55</sup>. No entanto, a organização acabou por não conseguir cumprir com os seus objetivos no tempo estabelecido do seu mandato, levando os Estados a entender que a situação dos refugiados não se tratava apenas de uma questão temporal, necessitando de uma estrutura institucional estabelecida e regulamentada. De forma a tentar colmatar o vazio organizacional existente, surgiu, através da Resolução 428(V) das Nações Unidas, como órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, cuja função, de acordo com o artigo 1.º do seu Estatuto, é a de assumir “*a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais*”<sup>56</sup>. A par da ACNUR, como pedra angular do direito internacional de asilo, surgiu, em 1951, a Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado. Esta Convenção apareceu como forma de suprimir a lacuna jurídica existente devido à falta de critérios fixos para a atribuição do estatuto de refugiado<sup>57</sup> e contendo os princípios básicos para a proteção internacional dos refugiados. Em conjunto com o Protocolo de Nova Iorque de 1967, que procedeu à

---

<sup>54</sup> GIL, Ana Rita, Estudos sobre ..., *ob.cit* pp. 4.

<sup>55</sup> RODRIGUES, José Noronha (2006), A história ..., *ob. cit.*, pp. 14.

<sup>56</sup> Estatuto do ACNUR, Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das NU, 14 de dezembro de 1950, pp. 1.

<sup>57</sup> RODRIGUES, José Noronha (2006), A história ..., *ob. cit.*, pp. 17.

universalização das garantias previstas na Convenção, a Convenção de Genebra tem-se como o instrumento central do Direito Internacional dos Refugiados.

- a. A convenção de Genebra sobre o Estatuto de Refugiado e o Protocolo de Nova Iorque: algumas considerações.

O primeiro labor da Convenção foi o de definir o estatuto de refugiado, impondo as características que um requerente teria de possuir para receber proteção internacional como refugiado. Assim, a definição do termo é estabelecida no seu artigo 1º<sup>58</sup>, contendo 2 requisitos essenciais: o “receio com razão” e a “perseguição”<sup>59</sup>. O primeiro requisito, o de fundado receio, comporta em si um elemento subjetivo, que se reporta ao estado de espírito da pessoa (o seu medo ou receio), e um objetivo, relativo à avaliação da razoabilidade do seu medo, tendo em conta a situação em que se encontra ou encontrava<sup>60</sup>. Desta forma, a afirmação do medo não bastará, exigindo-se que na sua base estejam situações objetivas que permitam fundamentar tal receio. É necessário entender, no entanto, que a quantificação do nível de medo é de uma precisão muito difícil, tornando-se ainda mais complicado de aferição quando se fala de crianças, cujo medo pode ser exacerbado, mas ainda real<sup>61</sup>. Assim, entende-se na doutrina que, se as afirmações do requerente são consistentes e credíveis do seu estado de espírito, o requisito deve ter-se como preenchido<sup>62</sup>. Tendo em conta esta última consideração, o ponto decisivo surge então em relação ao requisito da perseguição, questionando se o receio sentido tem base suficiente para se entender que o requerente seria efetivamente perseguido no seu país de origem. O preenchimento deste requisito torna-se mais subjetivo a partir do momento em que não existe uma definição daquilo que comporta a perseguição, mas sim um elenco de fundamentos para a perseguição (raça, religião, nacionalidade, filiação a um grupo social e

---

<sup>58</sup> *Para os fins da presente Convenção, o termo «refugiado» aplicar-se-á a qualquer pessoa: (...) Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (...).*

<sup>59</sup> Inês Filipa Pires Marinho destaca ainda a necessidade de se atender ao âmbito pessoal como elemento a considerar, pois é discutido se o estatuto de refugiado pode advir apenas de pedidos individuais ou se se pode aplicar a fluxos massivos de pessoas. A autora acaba por considerar que é, apesar das possíveis problemáticas que possam advir de tal interpretação, o próprio elemento do fundado receio parece conectar-se com a possibilidade de pertença a um grupo que se desloca em massa, in MARINHO, Inês Filipa Pires (2003), *O direito de asilo ...*, *ob. cit.*, pp. 218.

<sup>60</sup> MARINHO, Inês Filipa Pires (2003), *O direito de asilo ...*, *ob. cit.*, pp. 219.

<sup>61</sup> GOODWIN-GILL, Guy-S (2017), *‘International Refugee Law ...*, *ob. cit.*, pp. 25 e nota de rodapé n.º 20.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pp. 25.

opiniões políticas). É de entender que a sua concretização deverá ser aferida caso a caso, socorrendo-se o avaliador de juízos de grau e proporcionalidade<sup>63</sup>. Não obstante, a questão da perseguição não pode apenas revelar quando se está perante uma situação em que a consequência é a privação da liberdade física ou da vida, devendo incluir questões como a imposição de uma série de desvantagens que não existiriam numa sociedade democrática, onde se inclui a liberdade de expressão, de reunião, de religião, de movimento, económica, entre outros<sup>64</sup>. Também nesta questão é importante destacar a irrelevância da forma de perseguição. Ainda que discutível o modo de interpretação, deverá entender-se que uma interpretação mais ampla da letra texto leva a entender que qualquer tipo de perseguição, já seja perpetuada pelo Estado ou não (mas por este tolerada, pois não protege), poderá preencher o requisito<sup>65</sup>.

Para além do preenchimento dos requisitos presentes no número 2 do artigo 1.º, é ainda necessário que o requerente não entre no âmbito de aplicação das cláusulas de exclusão tipificadas no mesmo preceito, nos pontos D, E e F. Aqui, incluem-se situações em que o requerente já beneficia de algum tipo de assistência por parte de uma entidade da ONU (ponto D), em que lhe são garantidos, num determinado Estado, os direitos e obrigações equiparáveis aos de um nacional (ponto E) e situações em que a atuação do requerente é ou foi contrária ao Direito (ponto F).

Para além da definição de refugiado, a Convenção de Genebra e o seu posterior protocolo têm-se como a base fundadora dos sistemas nacionais dos Estados que dela fazem parte<sup>66</sup> e, conseqüentemente, por ela estão vinculados. Os seus princípios mais importantes situam-se no princípio da não discriminação (artigo 3.º) e no princípio da não-repulsão (artigo 33.º).

O princípio contido no artigo 3.º impede que um Estado deixe de atribuir o estatuto de refugiado a um requerente apenas com base na sua raça, religião ou país de origem. Deste modo, decisões discriminantes são expressamente proibidas. Já o princípio presente no artigo 33.º, discutindo-se inclusive a sua existência como costume internacional<sup>67</sup>, comporta uma

---

<sup>63</sup> MARINHO, Inês Filipa Pires (2003), O direito de asilo ..., *ob. cit.*, pp. 220.

<sup>64</sup> GOODWIN-GILL, Guy-S (2017), 'International Refugee Law ..., *ob. cit.*, pp. 39.

<sup>65</sup> MARINHO, Inês Filipa Pires (2003), O direito de asilo ..., *ob. cit.*, pp. 222.

<sup>66</sup> *Ibidem*, pp. 224.

<sup>67</sup> CASTELLO, Cathryn Costello e FOSTER, Michelle, (2015) Non-Refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test em, HEIJER, Maarten den e WILT, Harmen van der, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol 46. T.M.C. Asser Press, The Hague.

proibição para os Estados de expulsão dos refugiados e requerentes de asilo para os seus países de origem quando nesses países existam potenciais ameaças à sua vida, liberdade e segurança. O primeiro ponto a destacar é o de entender que a proibição de repulsão aplica-se a qualquer cidadão que potencialmente preencha os critérios do artigo 1.º, não sendo necessário que tenha sido efetivamente, e juridicamente, reconhecido como refugiado<sup>68</sup>. Um segundo ponto a enfatizar é referente à expressão “*fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas*”, sendo claro que a interpretação dada deverá estar inteiramente ligada com o requisito do “receio fundado” presente na definição de refugiado do artigo 1.<sup>69</sup>. Deste modo, tais palavras deverão ser interpretadas de forma a incluir todas as situações em que o requerente tem um receio fundado de ser perseguido, enfrenta um risco real de tortura ou de tratamento cruel, inumano ou de castigo e, ainda, sempre que enfrente outro tipo de ameaças para a sua vida, integridade física ou liberdade<sup>70</sup>. Por último, referir que deve, no entanto, atender-se ao facto de que a existência da proibição que recai sobre os Estados, de não expulsão, não significa a admissão do direito de asilo de forma automática. Não se impõe aos Estados um reconhecimento imediato da situação de refugiado a todos aqueles que entram pelas suas fronteiras, mas impõe-se a abstenção de determinados comportamentos sempre que exista, para essas pessoas, um risco de sofrer perseguição ou tortura<sup>71</sup>.

Como referido anteriormente, a Convenção não faz nenhuma menção expressa aos C/JENA, entendendo-se que o seu escopo de aplicação os inclui sem nenhuma restrição. No entanto cumpre averiguar quando surge a preocupação concreta sobre este grupo específico de requerentes.

## 2. Os C/JENA no contexto internacional

A CDC tem-se como o primeiro instrumento jurídico internacional dos direitos das crianças, obrigando os Estados a atender ao denominado “superior interesse da criança” sempre que uma sua decisão possa afetar qualquer pessoa menor de 18 anos. No entanto, a primeira referência a eventuais direitos das crianças data de 1924, ano em que a Assembleia Geral da antiga Sociedade das Nações adotou uma resolução em que apoiava a Declaração dos Direitos

<sup>68</sup> LAUTERPACHT, Sir Elihu e BETHLEHEM, Daniel (2003), *The Scope ...*, *ob. cit.*, pp. 116.

<sup>69</sup> *Ibidem*, pp. 124.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> SOBRAL, Margarida (2017), *Do princípio de non-refoulement*, *ob. cit.*, pp. 55.

das Crianças promulgada pela *Save the Children International Union* no ano anterior<sup>72</sup>. A também conhecida como Declaração de Genebra, a par de pressupor um avanço do ponto de vista jurídico, inspira-se numa mentalidade de ajuda e proteção da infância, não concebendo ainda as crianças como seres jurídicos portadores de direitos<sup>73</sup>. O seu principal objetivo era o de ser um mecanismo de defesa para atuar contra as circunstâncias deploráveis nas quais se encontravam milhares de crianças após a Primeira Guerra Mundial<sup>74</sup>. A sua repercussão foi, no entanto, extremamente importante para a criação de outros instrumentos normativos<sup>75</sup> que referissem crianças, sendo um período em que se levou a cabo um grande desenvolvimento da perceção sobre as crianças e os seus direitos. Ainda com a Sociedade das Nações, fala-se pela primeira vez naquilo que será posteriormente entendido como o “superior interesse da criança”, referindo-se que “*En cuestión de asistencia, el interés del menor debe prevalecer ante todo y sobre todo*”<sup>76</sup>.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948, abre-se de novo o caminho para falar dos direitos das crianças e dos jovens. A Declaração dos Direitos das Crianças em 1959 surge numa época internacional mais pacificada, ainda que no contexto da Guerra Fria. Deste modo, o seu desenvolvimento suscitou inclusive alguma tensão, sendo que os países do bloco socialista pugnaram por uma convenção que obrigasse mais os Estados e os países aliados dos Estados Unidos, que favoreciam a ideia de uma atualização da Convenção anterior<sup>77</sup>. Tendo sido promulgada pela Assembleia Geral das Nações Unidas com a Resolução 1386 (XIV), a Declaração constituiu o enquadramento moral de referência dos direitos das crianças afirmando que a «*a Humanidade deve à criança o melhor que tem para dar*», apesar de não comportar em si obrigações jurídicas para os Estados<sup>78</sup>. A sua inovação em relação à Convenção anterior destaca-se pelo surgimento de novos princípios (p.e., princípio 3 ou princípio 6) e, ainda, pela formalização da ideia do

---

<sup>72</sup> ALBUQUERQUE, CATARINA, Os direitos da Criança, *ob. cit.*, pp. 2.

<sup>73</sup> BALSERA, Paulí Dávila e GARMENDIA, Luís Maria Naya, La evolución ..., *ob. cit.*, pp. 78.

<sup>74</sup> TORRADO, Miguelena, J., BALSERA, Paulí Dávila e GARMENDIA, Naya L. María (2021), Los inicios ..., *ob. cit.*, pp. 131.

<sup>75</sup> A título de exemplo, Carta da infância para o mundo do pós-guerra, de 1942, adotada pela Conferência Internacional, Carta da infância em tempos de guerra, adotada em 1942 pela Comissão da Infância em Tempos de Guerra, Projeto de Declaração das Nações Unidas relativo aos Direitos da Criança, proposto pela Organização Mundial da Saúde, de dezembro de 1948, Projeto de Declaração dos Direitos da Criança da Comissão de Assuntos Sociais do ECOSOC, de 1950, Projeto de Declaração dos Direitos da Criança da Comissão de Direitos Humanos, de 1959, entre outros.

<sup>76</sup> BALSERA, Paulí Dávila e GARMENDIA, Luís Maria Naya, La evolución ..., *ob. cit.*, pp. 79.

<sup>77</sup> *Ibidem*, pp. 80.

<sup>78</sup> ALBUQUERQUE, CATARINA, Os direitos da Criança, *ob. cit.*, pp. 2.

superior interesse da criança no princípio 2: “(...) *Ao promulgar leis com este fim, a consideração fundamental a que se atenderá será o interesse superior da criança.*”. Esta constatação abre a possibilidade de considerar as crianças como sujeitos de direito<sup>79</sup> e não apenas como sujeitos que merecem assistência e proteção específica. A partir desta época, continuaram a proliferar as atuações em favor dos direitos das crianças e da conceção das crianças como verdadeiros sujeitos jurídicos, culminando com a Convenção de 1989.

A CDC, aprovada em novembro de 1989 e a vigorar desde setembro de 1990, é o tratado internacional com mais apoio e reconhecimento em toda a história do direito internacional, sendo que os Estados Unidos são o único país que, atualmente, não a ratificou. A sua elaboração, sendo precedida das declarações anteriores e dos mais diversos tratados sobre direitos humanos elaborados durante o século XX, contou com a colaboração de todas os Estados, com pessoas de todas as religiões e culturas ao longo de 10 anos (a proposta inicial foi formalmente apresentada pela Polónia no ano de 1978) através do Grupo de Trabalho de Composição ilimitada sobre a Questão de uma Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>80</sup>.

A Convenção apresenta-se assim como o primeiro instrumento de direito internacional que concede força jurídica aos direitos das crianças, tornando os Estados partes juridicamente responsáveis pelo cumprimento destes direitos, deixando de se entender apenas como uma mera imposição de carácter moral. Como entidade de vigilância surge o Comité dos Direitos das Crianças (artigo 43.º), cuja função é a de garantir que os Estados cumprem as obrigações a que estão adstritos, além de funcionar como instrumento clareador e atualizador da Convenção. Como bases fundamentadoras, exige-se a satisfação de necessidades básicas da infância (p.e., artigos 6.º, 24.º, 25.º, etc.), a garantia de direitos civis e políticos (como o artigo 7.º ou 16.º), a colaboração com a família como núcleo da vida da criança (p.e., artigo 10.º) e, ainda, a proteção e atenção a crianças em situação de especial vulnerabilidade (como os artigos 11.º, 19.º, 23.º, etc.)<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> BALSERA, Paulí Dávila e GARMENDIA, Luís Maria Naya, *La evolución ...*, *ob. cit.*, pp. 80.

<sup>80</sup> BALSERA, Paulí Dávila e GARMENDIA, Luís Maria Naya, *La evolución ...*, *ob. cit.*, pp. 81 e ALBUQUERQUE, CATARINA, *Os direitos da Criança*, *ob. cit.*, pp. 3.

<sup>81</sup> BALSERA, Paulí Dávila e GARMENDIA, Luís Maria Naya, *La evolución ...*, *ob. cit.*, pp. 82.

A CDC teve como maior conquista a expansão da conceção de uma infância fundamentada em direitos humanos e a influência na criação de modelos protecionistas adotados pelos diversos Estados.

No entanto, e como afirmado anteriormente, a CDC não tem nenhuma previsão concreta relativa a C/JENA, apresentando, no entanto, uma disposição específica sobre crianças refugiadas, no seu artigo 22.º. Neste preceito, exige-se aos Estados uma proteção especial em relação a crianças refugiadas ou que estejam em processo de receber tal estatuto, já estejam acompanhadas ou não, de modo a que possam gozar de todos os seus direitos de forma plena. Preceitua-se ainda que é dever dos Estados colaborar com as organizações competentes de modo a acautelar a sua situação.

Em relação à preocupação sobre crianças refugiadas, o ACNUR começou os seus trabalhos com o primeiro Grupo de Trabalho sobre Crianças Refugiadas em Risco, tendo publicado posteriormente diversas diretrizes. A primeira a abordar em específico a situação dos C/JENA surgiu em 1997 com o nome “*Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*”. Antes, a “*Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*”, datada de 1994, já dedicava um capítulo à situação de crianças não acompanhadas. Também a Assembleia Geral da ONU, com o seu estudo “*Impacto do conflito armado sobre as crianças: Nota do Secretário-Geral (o "Estudo Machel")*”, em 1996, tinha referido a questão de crianças não acompanhadas, dando uma definição inicial do seu estatuto, orientado a proteção da criança para a reunificação familiar e, quando tal não é possível, para formas alternativas de cuidado<sup>82</sup>.

#### a. As Diretrizes do ACNUR

As diretrizes de 1997, embora sem carácter vinculativo, são o primeiro instrumento normativo que indica as possíveis normas a ter em consideração pelos Estados. A primeira nota apresentada pelo ACNUR é que estas diretrizes não podem ser observadas de forma desligada das Diretrizes sobre crianças refugiadas<sup>83</sup>, acima mencionadas. De seguida, esclarece o objetivo das diretrizes: promover a consciência das necessidades especiais das crianças não

---

<sup>82</sup> Páginas 23, 24 e 25, n.º 69 e seguintes.

<sup>83</sup> ponto n.º 1.3.

acompanhadas e dos direitos presentes na CDC, ressaltar a importância de um foco integral e estimular a discussão em cada país sobre como desenvolver princípios e práticas que garantam a satisfação das necessidades destas crianças (ponto 1.3). No seu ponto 3 define o conceito de criança não acompanhada, na linha daquilo que já se encontrava preceituado pelas diretrizes de 1994, continuando os pontos seguintes com orientações sobre como abordar a situação de uma criança não acompanhada quando a mesma solicita proteção internacional. De relevante, surge o dever de permitir o acesso ao território do Estado para formulação do pedido de proteção (ponto 4), o dever de identificar a criança como tal, através de procedimentos adequados e com a exigência de ser nomeado um representante legal (pontos 4.2, 5.1, 5.2, 5.4, e 5.7), a valorização da idade, exigindo-se a minimização do conhecimento das consequências do critério legal da idade, de modo a não alterar os factos (ponto 5.11), a exigência de proporcionar cuidados e alojamento, preceituando-se o princípio da inseparabilidade dos irmãos, como exigência do próprio princípio da unidade familiar (ponto 7.3). Como foco central surge ainda a impossibilidade de detenção de crianças (ponto 7.6), precavendo-se que, quando essa recomendação seja ignorada, deverá atender-se à norma do artigo 37º da CDC, onde se estipula, na alínea b), que “*Nenhuma criança será privada de liberdade de forma ilegal ou arbitrária: a captura, detenção ou prisão de uma criança devem ser conformes à lei, serão utilizadas unicamente como medida de último recurso e terão a duração mais breve possível*” e deverá permitir-se, no mínimo, o direito à educação (ponto 7.8).

Relevantes são também as soluções apresentadas em relação ao desfecho do pedido de proteção. No ponto 9 estabelecem-se as orientações para crianças cujo pedido de proteção internacional não é concedido, exigindo-se que se avalie a possibilidade de retornar ao país de origem, tendo em conta as possibilidades de cuidado que podem ser oferecidas à criança por pessoa adequada, atendendo sempre ao princípio do seu superior interesse. Já no ponto 10 surgem as recomendações sobre as soluções a adotar quando a criança em questão tem a possibilidade de permanecer no país. Assim, exigem-se esforços para garantir a sua integração a longo prazo, tendo em conta as características especiais de cada criança e as suas necessidades e priorizando sempre a possibilidade de reunificação familiar.

Em 2009, o ACNUR volta a apresentar novas diretrizes<sup>84</sup> que apresentam orientações substantivas e processuais para a determinação da condição de refugiado de uma forma sensível às crianças, entendendo que, nos anos anteriores, muitas solicitações de proteção internacional por parte de crianças foram tratadas e avaliadas de forma errada ou ignoradas no seu geral<sup>85</sup>. O problema principal identificado pelo ACNUR é o facto de que em muitos Estados as crianças são ainda consideradas como parte de uma unidade familiar, em detrimento à sua identificação como sujeitos jurídicos portadores de direitos (ponto 2). No seu ponto 6 refere que as diretrizes se aplicam a qualquer criança, já seja acompanhada, desacompanhada ou separada e, no seu ponto 7, refere que será possível incluir no âmbito de aplicação casos excecionais em que o solicitante já tem 18 anos ou ligeiramente mais quando, por exemplo, “*a perseguição prejudicou o desenvolvimento do solicitante e a sua maturidade psicológica é comparável com a de uma criança*”. Ainda, no seu ponto 9 refere que, quando se solicita proteção com base em temor de perseguição contra a própria criança, a condição de refugiados pode ser também concedida aos seus progenitores (se presentes de facto) por condição derivativa.

Pela primeira vez, refere-se o fundamento da concessão de proteção internacional com foco na pessoa da criança. Assim, exige-se que a análise do fundado temor e da perseguição (critérios para a concessão do estatuto de refugiado) tenham em conta os sentimentos da criança e a sua situação concreta, exigindo o cumprimento dos padrões da CDC (capítulo III). Desta forma, a perseguição pode estar preenchida quando, por exemplo, não existe um padrão de vida adequado ao desenvolvimento da criança (artigo 27.º), quando está em causa o seu recrutamento por milícias militares (artigo 38.º) ou quando as crianças possam vir a ser separadas dos seus progenitores (artigo 9.º). Para além de direitos civis e políticos, exige-se que se tenha em atenção direitos económicos, sociais e culturais, avaliando o dano geral que possíveis violações possam causar à criança (por exemplo, levar à impossibilidade de educação ou de um desenvolvimento saudável). Aquando da avaliação da perseguição, o ACNUR reforça também a importância de ter em conta que as crianças, pela sua condição de imaturidade e vulnerabilidade, estão mais expostas a outro tipo de perseguições como podem ser o recrutamento de menores, o tráfico de crianças, o casamento forçado, o trabalho infantil, a

---

<sup>84</sup> Diretrizes sobre proteção internacional N.º 8. Solicitações de Refúgio apresentadas por Crianças, nos termos dos Artigos 1(A)2 e 1(F) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. HCR/GIP/09/08.

<sup>85</sup> Introdução às Diretrizes.

prostituição forçada ou mutilação genital feminina, entre outras (ponto 18), exigindo-se um cuidado mais crítico com a ponderação dos fatores.

Reforça-se também a ideia de que as crianças podem preencher, individualmente, as razões elencadas no artigo 1.º da Convenção de 1951 (raça, nacionalidade, etnia, religião, opinião política ou pertença a grupo social). Em relação a questões como a religião ou opinião política, o ACNUR deixa claro que não é necessário que a criança tenha afirmado com convicção, anteriormente, a sua pertença a determinados grupos, bastando que a sua conjuntura (pelo seu agregado familiar, social ou outro) a coloque numa situação específica de pertença a esses grupos (pontos 42 a 47). Já em relação a grupos sociais, para além de, por vezes, a pertença ao grupo de “crianças” ser suficiente (pontos 49 e 50), incluem-se também exemplos de grupos cuja pertença é externa à própria escolha da criança, como crianças em situação de sem-abrigo, afetadas pelo HIV/AIDS ou alvo de recrutamento por exércitos (ponto 52).

Refere-se a ideia de que as cláusulas de exclusão (presentes no artigo 1.º F da Convenção de 1951) devem ser aplicadas às crianças com algumas restrições. Assim, apesar das cláusulas não fazerem distinção entre crianças e adultos, apenas se pode aplicar o artigo 1.º F se a criança já tiver idade para responder criminalmente. Como a idade estabelecida para a responsabilidade varia de Estado para Estado, recomenda-se “*avaliar a maturidade emocional, mental e intelectual da criança acima do limite nacional de idade para a responsabilidade criminal, para determinar se ela tinha a capacidade mental para ser considerada responsável por um crime no escopo do Artigo 1F*” (ponto 61). Este ponto é também importante quando não há evidência da idade da criança. Reforça-se que “*Quanto mais nova a criança, maior a presunção que não havia a capacidade mental necessária no momento em questão*” (ponto 61). Em geral, importa avaliar a situação concreta atendendo, principalmente, ao superior interesse da criança.

Por último, o ACNUR menciona uma série de questões procedimentais consideradas garantistas (ponto 65 e seguintes), que referem a necessidade de procura de familiares, de nomeação de tutor legal, de utilização de meios de comunicação adequados (que permitam também à criança participar), a facilitação das questões de prova, entre outros.

b. Comentário Geral n.º 6 do Comité dos Direitos das Crianças

Em 2005, também o Comité dos Direitos das Crianças lançou o CG n.º 6 sobre o Tratamento de crianças desacompanhadas e separadas fora do seu país de origem. A sua emissão é motivada pela existência de uma série de lacunas de proteção identificadas pelo próprio comité, expressas no comentário, entendendo que estas crianças enfrentam riscos sérios de exploração sexual, recrutamento militar, trabalho infantil e detenção e que muitas vezes são tratadas de forma discriminatória, sendo-lhes negado acesso a condições de vida mínima<sup>86</sup>. O objetivo é o de expor a situação dos C/JENA, assumindo a multiplicidade de problemas que os Estados e outros atores do Direito Internacional experienciam no momento de conseguir que estas crianças tenham acesso aos seus direitos e possam deles desfrutar<sup>87</sup>.

O CG começa por diferenciar aquilo que são crianças não acompanhadas e crianças separadas, referindo que estas últimas, apesar de separadas dos seus progenitores ou tutores legais, se encontram com pessoas da sua confiança. Não obstante, no que se refere à proteção dos seus direitos, a situação da criança enquanto acompanhada ou não torna-se irrelevante. De seguida, apresentam-se uma série de princípios aplicáveis, cuja observância é obrigatória para os Estados, independentemente da nacionalidade da criança ou da sua situação migratória.

O aspeto mais relevante encontra-se no parágrafo V, que estabelece que a proteção de menores não acompanhados ou separados de suas famílias deve sempre seguir o princípio do superior interesse da criança. Este princípio deve ser garantido em todas as etapas do deslocamento e requer uma análise detalhada da identidade da criança, abrangendo a sua nacionalidade, a educação, a origem étnica, cultural e linguística, para além de suas vulnerabilidades e necessidades específicas de proteção. Exigem-se uma série de procedimentos específicos que acautelem os seus direitos e os retire especificamente da situação que pode, potencialmente, levar à sua violação.

Outro ponto importante é também o da proibição expressa de detenção destas crianças, sendo a detenção de aplicar apenas em casos extremamente excecionais e não quando motivada pela própria condição da criança como desacompanhada e irregular no país. Neste ponto, refere

---

<sup>86</sup> GC n.º 6 (2005), Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, pp. 4, ponto n.º 3.

<sup>87</sup> LORCA, Vicente Alfonso (2022), Revisión jurídica ..., *ob. cit.*, pp. 106.

“(…) no desenvolvimento de políticas sobre crianças desacompanhadas ou separadas, incluindo aquelas que são vítimas de tráfico e exploração, é papel dos Estados garantir que essas crianças não sejam criminalizadas apenas por motivos de entrada ou presença ilegal no país”<sup>88</sup>.

De forma similar às Diretrizes do ACNUR, também o Comité apela a uma avaliação da necessidade de proteção que seja sensível ao papel da criança como tal, envolvendo situações que para as crianças podem preencher o critério objetivo da perseguição (ponto 74), avaliando questões de mutilação genital feminina, tráfico para exploração sexual, entre outros.

Por último, o Comité aborda a necessidade de se pensar numa solução para a criança que seja duradoura e eficaz, já seja ela fora ou dentro do território do Estado. O objetivo final é o de superar o próprio estatuto de criança desacompanhada ou separada<sup>89</sup>. A avaliação do destino final da criança deverá sempre ter em conta a sua máxima segurança e proteção, não sendo possível fazê-la regressar ao país de origem sem uma avaliação minuciosa da garantia dos seus direitos, equilibrando o seu superior interesse com outras considerações relevantes.

### 3. Os C/JENA e a sua proteção jurídica no âmbito da União Europeia.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a assinatura dos tratados de paz, uma série de países da Europa Ocidental uniram-se para criar um dos mais complexos mecanismos de integração económica que evoluiu, posteriormente, para aquilo que hoje conhecemos como a União Europeia. Atualmente, a União Europeia é constituída por 27 Estados-Membros e o seu direito é composto pelos tratados (Tratado da União Europeia e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), conhecido como o direito primário, e outros regulamentos, diretivas e decisões, conhecidos como direito derivado<sup>90</sup>. Neste âmbito, determinadas funções tradicionalmente exercidas pelos Estados-membros reclamam agora novos modelos de ação e acabariam por integrar a esfera de competência da União (Título I do TFUE, que consagra o denominado princípio de competências atribuídas), já seja de maneira exclusiva ou de maneira repartida. Deste modo, os Estados começaram a confiar certas tarefas a um centro de autoridade externo, reduzindo as suas próprias competências dentro do seu Estado.

---

<sup>88</sup> pp. 17, ponto 62.

<sup>89</sup> pp. 21, pontos 79 e 80.

<sup>90</sup> Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2014), Manual de ..., *ob. cit.*, pp.17.

No que à presente dissertação importa, desde o Tratado de Roma de 1957 as sucessivas alterações aos Tratados alargaram as competências da União em relação a questões de imigração. Destacável é o Tratado de Amsterdão, que representou a atribuição à União Europeia de alguma competência legislativa em matéria de transposição de fronteiras, vistos, asilo e imigração (artigo 4.º, n.º 2, alínea j)), com o objetivo de permitir a manutenção e o desenvolvimento da União como espaço de liberdade, segurança e justiça, através dos Títulos IV e V do TFUE. As bases da política comum de asilo estão presentes no artigo 78.º do TFUE, que, no seu número 2, refere que a política comum estrutura-se numa série de atos a adotar de acordo com o processo legislativo ordinário e também em atos de direito internacional convencional, cujo conjunto forma o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)<sup>91</sup>. Nesta matéria importa ainda ter em conta os artigos 67.º, n.º 2 e 80.º do TFUE que vinculam as políticas sobre esta matéria à “*solidariedade entre os Estados-Membros*” e a uma base “*equitativa em relação aos nacionais de países terceiros*” e especificam que o princípio da solidariedade e da partilha de responsabilidade entre Estados deve prevalecer. Ainda, é relevante nesta matéria o artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE que garante o direito de asilo, por referência à Convenção de Genebra de 1959.

O SECA é composto por 4 diretivas (Diretiva Qualificação<sup>92</sup>, Diretiva Proteção Temporária<sup>93</sup>, Diretiva Procedimentos<sup>94</sup> e Diretiva Acolhimento<sup>95</sup>) e 2 regulamentos (o Dublin III<sup>96</sup> e o Eurodac<sup>97</sup>). Em todos os instrumentos normativos mencionados incluem-se

---

<sup>91</sup> PIÇARRA, Nuno (2016), A União Europeia e ..., *ob. cit.*, ponto 1.

<sup>92</sup> DIRETIVA 2011/95/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 13 de Dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação)

<sup>93</sup> DIRETIVA 2001/55/CE DO CONSELHO, de 20 de Julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento

<sup>94</sup> DIRETIVA 2013/32/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação)

<sup>95</sup> DIRETIVA (UE) 2024/1346 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 14 de maio de 2024 que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação)

<sup>96</sup> REGULAMENTO (UE) n.º 604/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 26 de junho de 2013 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação).

<sup>97</sup> REGULAMENTO (UE) 2024/1358 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 14 de maio de 2024, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de dados biométricos para efeitos da aplicação efetiva dos Regulamentos (UE) 2024/1351 e (UE) 2024/1350 do Parlamento Europeu e do Conselho e da Diretiva 2001/55/CE do Conselho, para identificação de nacionais de países terceiros e apátridas em situação irregular, e

disposições sobre crianças e jovens não acompanhadas (sob a denominação “menores não acompanhados”). A preocupação surgiu pela primeira vez a 20 de junho de 1995, com a Resolução do Conselho relativa às garantias mínimas para procedimento de asilo, que demandava a presença de um adulto durante os procedimentos que envolviam a criança e exigia a consideração da maturidade da criança para a tomada de decisões<sup>98</sup>. Posteriormente, em janeiro de 2000, o termo apareceu num estudo publicado pelo Parlamento Europeu intitulado “*Asylum in the EU Member States*”. Não obstante, foi apenas em 2010 que a Comissão decidiu pela adoção de um Plano de Ação à escala da UE relativo a menores não acompanhados<sup>99</sup>.

Todavia relevante no âmbito da União, é a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, onde a proteção de crianças cobra especial relevância. No seu artigo 24.º impõe que o superior interesse da criança seja sempre o pêndulo mais forte em todas as situações nas quais crianças estejam envolvidas. Deste modo, na avaliação das decisões relativas a crianças, o 24.º deve ser sempre princípio orientador. A título de exemplo, no âmbito do regulamento de Dublin III, no qual se estabelece qual o Estado competente para avaliação do pedido de proteção internacional, o superior interesse da criança exige, por exemplo, que o artigo 20.º n.º 3 seja interpretado no sentido de que, não havendo provas em contrário, este superior interesse demanda que a sua situação seja avaliada indissociavelmente da dos seus progenitores. Também no âmbito da Diretiva Acolhimento se exige, por exemplo, no artigo 23.º, n.º 2, a ponderação do superior interesse da criança, tendo especialmente em conta fatores como o seu bem-estar e desenvolvimento social, a sua segurança e proteção. Também a Diretiva Retorno<sup>100101</sup> exige considerações específicas sobre o superior interesse da criança, tendo-se o TJUE pronunciado sobre esta questão, referindo o efeito direto da norma “*Uma disposição do direito da União é, por um lado, incondicional quando enuncia uma obrigação que não está sujeita a nenhuma condição nem subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à adoção*

---

de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei, que altera os Regulamentos (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho. O seu objetivo principal é o de prevenir o “*asylum shopping*” e motorizar os movimentos secundários dos requerentes de asilo.

<sup>98</sup> PARUSEL, Bernd (2017), *Unaccompanied minors in the European Union ...*, *ob. cit.*, pp. 7.

<sup>99</sup> SANTOS, Sónia Raquel da Silva, *Menores não acompanhados ...*, *ob. cit.*, pp. 25.

<sup>100</sup> Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

<sup>101</sup> Embora a Diretiva Retorno esteja relacionada com políticas migratórias, ela não trata diretamente de asilo, mas sim da devolução de migrantes em situação irregular, incluindo aqueles cujos pedidos de asilo foram recusados, pelo que não faz parte integrante da SECA.

*de um ato quer das instituições da União quer dos Estados-Membros e, por outro, suficientemente precisa para ser invocada por um litigante e aplicada pelo juiz quando enuncia uma obrigação em termos inequívocos. Além disso, ainda que uma diretiva conceda aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação quando estes adotam as modalidades da sua aplicação, pode considerar-se que uma disposição dessa diretiva tem carácter incondicional e preciso quando impõe aos Estados-Membros, em termos inequívocos, uma obrigação de resultado precisa, que não está sujeita a nenhuma condição relativa à aplicação da regra nela enunciada (...)*<sup>102</sup>.

Em relação aos C/JENA, cumpre mencionar algumas das normas mais relevantes. Por um lado, as crianças estrangeiras não acompanhadas que não conseguirem comprovar o temor fundado de perseguição podem receber proteção subsidiária ao abrigo da Diretiva Proteção Temporária. Esta Diretiva obriga os Estados a proporcionar a assistência necessária tanto médica como de qualquer outro tipo (artigo 13.º), a dar-lhes acesso ao sistema de educação (artigo 14.º), exige a representação do menor (artigo 16.º) e refere a necessidade de condições de alojamento adequadas (artigo 13.º). Na Diretiva Retorno entende-se que, antes de ditar uma sentença de retorno em relação a um *menor* não acompanhado, deve-se conceder assistência aos serviços essenciais e, antes de levar a cabo a sua expulsão, as autoridades competentes devem garantir que será entregue a algum familiar, tutor ou serviço de acolhimento que tenha as condições básicas para o seu integral desenvolvimento<sup>103</sup>. A Diretiva não faz referência, no entanto, às situações em que o C/JENA deve pertencer em território comunitário. Já na Diretiva Procedimentos os requerentes de asilo com necessidades especiais recebem o apoio necessário para explicar o seu pedido e, em particular, é assegurada a proteção dos *menores* não acompanhados, com base na prestação de informações de uma forma sensível à sua faixa etária<sup>104</sup>. No seu artigo 25.º obriga à existência de um representante “*de modo a permitir-lhe exercer os direitos e cumprir as obrigações previstos na presente diretiva (...)*”<sup>105</sup>, exige profissionais qualificados para conduzir as entrevistas e demais procedimentos<sup>106</sup> e estabelece o princípio do superior interesse da criança como base para a transposição da Diretiva<sup>107</sup>. Já na Diretiva Acolhimento, entre outras questões, estabelecem-se regras para os centros de

---

<sup>102</sup> Acórdão do TJUE de 27 de abril de 2023, processo C-528/21, parágrafo 97.

<sup>103</sup> LORCA, Vicente Alfonso (2022), Revisión jurídica ..., *ob. cit.*, pp. 115.

<sup>104</sup> n.ºs 4 e 5, 3º parágrafo.

<sup>105</sup> n.ºs 1 e 2

<sup>106</sup> n.º 3;

<sup>107</sup> n.º 6;

detenção, determinando que menores só devem ser detidos “(...) *como medida de último recurso, depois de se verificar que nenhuma das medidas alternativas menos coercivas pode ser eficazmente aplicada e depois de se concluir que a detenção corresponde ao superior interesse dos menores nos termos do artigo 26.º(...)*”<sup>108</sup> e apenas quando “*No caso de menores acompanhados, se um dos pais do menor ou o seu cuidador a título principal for detido*” ou “*No caso de menores não acompanhados, se a detenção proteger o menor.*”<sup>109</sup>. De uma forma algo arrojada, a Diretiva permite que os Estados distingam entre menores de 16 ou 17 e crianças com idade inferior. Em relação aos jovens com mais de 16, a possibilidade de serem alojados em centros de acolhimento para adultos é possível, sempre que tal seja feito com base no seu superior interesse<sup>110</sup>. Também o Regulamento de Dublin III estabelece que quando o requerente for uma criança não acompanhada, o Estado onde um familiar esteja legalmente presente será responsável, desde que a reunificação com essa pessoa seja do melhor interesse do menor<sup>111</sup>.

A par das Diretivas anteriores, é possível mencionar ainda a Diretiva Anti Tráfico<sup>112</sup> que contém disposições específicas para C/JENA vítimas de tráfico, contendo no seu preâmbulo importantes referências à necessidade de mecanismos de proteção extensivos, que incluam a possibilidade de representação legal do menor.

Referida a proteção de C/JENA no contexto internacional e comunitário, cumpre averiguar e analisar o tratamento que estas crianças recebem no âmbito da legislação nacional, avaliando a influência que as normativas internacionais adquirem na nossa prática jurídica.

---

<sup>108</sup> Artigo 13.º, n.º 2;

<sup>109</sup> *Ibidem*;

<sup>110</sup> PARUSEL, Bernd (2017), *Unaccompanied minors in the European Union ...*, *ob. cit.*, pp. 8.

<sup>111</sup> Artigo 8.º.

<sup>112</sup> Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de abril de 2011.

CAPÍTULO 4.º - O SISTEMA JURÍDICO PORTUGUÊS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DE CRIANÇAS  
EM PERIGO

1. O sistema de promoção e proteção: considerações iniciais

O artigo 69.º da Constituição da República Portuguesa estabelece um dever do Estado e da sociedade de defesa dos direitos e interesses de todas aquelas crianças que sofrem alguma forma de opressão, discriminação ou abandono, a par do exercício abusivo da autoridade familiar ou institucional<sup>113</sup>. Cumpre salientar, neste âmbito, que há uma efetiva distinção entre aquilo que é a infância, reportada às crianças e contemplada no preceito anunciado, e a juventude, reportada aos jovens e presente no artigo 70.º CRP. Ambos os preceitos pretendem dar resposta a realidades distintas, atendendo àquela que seria a diferenciação entre as necessidades de duas categorias distintas de pessoas<sup>114</sup>. Não obstante, cabe entender que o legislador constitucional não pretendeu uma contraposição rígida entre os dois conceitos. Deste modo, deve entender-se, e para o que aqui releva, que a proteção estatal que se concebe em relação às crianças tal como preceituada no artigo 69.º deverá estender-se à situação análoga para os jovens em perigo<sup>115</sup>.

É com o objetivo de legitimar a intervenção estatal e permitir o desencadear das ações necessárias à proteção e ao desenvolvimento integral da criança (e jovem), que surge o sistema de promoção de direitos e proteção das crianças e jovens em perigo, fundamentado na Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo<sup>116</sup>. A leitura do seu artigo 1.º permite entender que o legislador pretende uma abordagem interventiva em dois planos, o primeiro correspondendo a uma noção mais clássica de proteção, permitindo retirar a criança de uma situação de perigo na qual se encontra, e um segundo plano que corresponde a um verdadeiro apelo ao respeito pelos direitos das crianças, tendo por base a sua conceção como verdadeiros titulares de direitos fundamentais<sup>117</sup>. Desta forma, a ação do Estado não pode basear-se apenas na necessidade de

---

<sup>113</sup> n.º 1 do preceito;

<sup>114</sup> MIRANDA, Jorge, & MEDEIROS, Rui (2017). Constituição Portuguesa anotada, Vol I, 2ª ed., pp. 1002, Lisboa: Universidade Católica.

<sup>115</sup> *Ibidem*;

<sup>116</sup> Aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 31/2003, de 22 de Agosto, pela Lei n.º 142/2015, de 8 de Setembro, pela Lei n.º 23/2017, de 23 de Maio, pela Lei n.º 26/2018, de 5 de Julho e pela Lei n.º 23/2023, de 25 de Maio.

<sup>117</sup> CLEMENTE, Rosa, Inovação e modernidade ..., *ob. cit.*, pp. 23 e seguintes.

remover os fatores que a colocam numa situação de perigo, exigindo-se ainda adoção de medidas destinadas à promoção ativa do desenvolvimento integral das crianças e jovens.

No seu artigo 2º, define-se o escopo de aplicação. Assim, entende-se que a intervenção estatal pode dar-se em benefício de qualquer criança ou jovem que se encontre em território nacional. Por um lado, importa ter em conta que a definição de *criança ou jovem* vem prevista no artigo 5.º, alínea a), incluindo jovens com mais de 18 anos e até aos 21, sempre que o processo de intervenção se tenha iniciado antes da maioridade (tal como definida pelo artigo 122.º do CC) e o jovem tenha solicitado a continuação da intervenção. Ademais, com a Lei n.º 23/2017, de 23 de maio, é possível também que o jovem até aos 25 beneficie deste diploma, sempre e quando existam processos educativos ou de formação profissional a decorrer. Por outro lado, importa ainda ter em conta que, para efeitos de aplicação da lei, não se exige a nacionalidade portuguesa, autorização de residência ou qualquer outro requisito especial em relação à criança ou jovem. Apenas se exige que se encontre em Portugal no momento da notícia da situação de risco e/ou perigo<sup>118</sup>.

No âmbito do artigo 3.º do diploma estabelecem-se as bases legitimadoras para a interferência do Estado. Importa realçar que o elenco presente no n.º 2 do preceito é meramente exemplificativo, sendo possível legitimar a intervenção outras situações que levem ao preenchimento da cláusula geral do n.º 1<sup>119</sup>. Como exigência, tem-se apenas que a situação concreta deverá comportar um risco que ponha em perigo a saúde, o desenvolvimento, a segurança, formação ou educação da criança, não se exigindo a efetivação do perigo<sup>120</sup> como tal. Assim, basta a criação de um perigo real, ainda que possa estar longe de uma situação de dano efetivo<sup>121</sup>, para permitir que se inicie um processo de promoção e proteção.

Atendendo ao exposto, significa que detetada uma situação de risco ou perigo, as autoridades devem ter o princípio do superior interesse da criança<sup>122</sup> em conta para a avaliação das possíveis medidas a adotar. Ainda que tido como um conceito (ou princípio) vago ou indeterminado, o superior interesse da criança deve ser utilizado como um critério orientador na tomada de decisões, permitindo o direito da criança ao seu desenvolvimento são e normal

---

<sup>118</sup> DESTERRO, Maria Raquel, Comentário ..., *ob. cit.*, pp.17.

<sup>119</sup> GUERRA, Paulo, Lei de Proteção ..., *ob. cit.*, pp. 31.

<sup>120</sup> *ibidem*.

<sup>121</sup> RAMIÃO, Tomé D'Almeida, Lei de proteção ..., *ob. cit.*, pp 27.

<sup>122</sup> Artigo 4.º da LPCJP, a par dos outros princípios anunciados.

em todos os planos<sup>123</sup>. No caso português, as medidas que possibilitam acautelar este superior interesse são as medidas de promoção e proteção, previstas no capítulo III, artigo 35.º e seguintes, da LPCJP.

Como referido, estas medidas têm como finalidade ser garante da atuação do Estado como protetor de direitos fundamentais a sujeitos carecidos de proteção jurídica, pretendendo retirar a criança ou jovem de uma situação que se considera de perigo ou potenciadora de tal.

No caso em apreço, importa atender às situações presentes nas alíneas a), c) e h) do artigo 3.º. A referência a crianças estrangeiras, na alínea h), introduzida pela alteração de 2018<sup>124</sup>, em bom rigor, seria desnecessária, pois que o artigo 2.º já refere que o simples facto da criança se encontrar em solo português no momento da verificação do perigo é suficiente para beneficiar da proteção do Estado. Não obstante, a alteração introduzida permite especificar concretamente que o simples facto da criança ou jovem estrangeira se encontrar acolhido pelo Estado português, mas sem, no entanto, ter efetiva autorização para aqui residir, substância em si uma situação de perigo para o seu desenvolvimento que merece ser reconhecida e resolvida<sup>125126</sup>. Efetivamente, a criança ou jovem encontra-se num país desconhecido, onde não dispõe de uma rede de apoio familiar, na maioria das vezes com um desconhecimento total da língua e da cultura, sem alternativa de residência e sem possibilidades de prover ao próprio sustento.

No artigo 34.º do diploma refere-se que estas medidas visam afastar o perigo ou risco em que estas crianças e jovens se encontram, proporcionar-lhes as condições que permitam proteger e promover a sua segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral e, ainda, garantir a recuperação física e psicológica das crianças e jovens vítimas de qualquer forma de exploração ou abuso. Tais medidas, as previstas no artigo 35.º, comportam

---

<sup>123</sup> RAMIÃO Tomé d'Almeida (2018), Alguns Aspectos dos Direitos humanos da Criança: Superior Interesse e Direito de Audição da Criança - Intervenção proferida no Tribunal da Relação de Évora, em 2 de outubro de 2018, no âmbito da *Conferência sobre os Direitos Humanos – Direitos da Criança, comemorativa dos 70 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos e dos 40 anos de Adesão de Portugal à Convenção Europeia de Direitos Humanos*, pp. 6, disponível em [Superior Interesse e Direito de Audição da Criança 1. Introdução. Foi con](#)

<sup>124</sup> Lei n.º 26/2018, de 5 de Julho.

<sup>125</sup> GUERRA, Paulo, Lei de Proteção ..., *ob. cit.*, pp. 36;

<sup>126</sup> Deverá ainda ter-se em conta que, também na sequência desta alteração, se permite que no momento do acolhimento se a autorização de residência (art.º 49.º/3 e 58.º/1, al. k)) pelo período necessário à obtenção de uma decisão definitiva sobre eventual pedido de naturalização.

diferentes dimensões da necessidade de intervenção das entidades estatais, pelo que se elencam também pela respetiva ordem de prevalência e preferência<sup>127</sup>.

Cabe entender que, pese embora o elenco diversificado, nem todas as medidas previstas no sistema de promoção e proteção são passíveis de ser aplicadas no caso dos C/JENA. A escolha de uma medida deve atender a um conjunto de fatores que leve à sua efetiva concretização, permitindo que cumpra o efeito útil que se pretende. O facto de chegarem a território português totalmente desacompanhados impede a aplicação das medidas previstas nas alíneas a) e b), pois que não existem progenitores presentes ou outro adulto que por si possa assumir a responsabilidade. Por outro lado, raras são as ocasiões em que já existe alguém conhecido com o qual a criança ou jovem mantenha uma relação recíproca de afetividade (pressuposto da alínea c)<sup>128</sup>) que possa ser reconhecida pelo Tribunal, impedindo, desta forma, a aplicação da medida de apoio junto a pessoa idónea. Ainda, a própria insuficiência prática do sistema de famílias de acolhimento na atualidade torna inexecutável a aplicação da medida prevista na alínea e). Assim, e porque o projeto de vida do jovem quando se verifica a situação de perigo ainda não se encontra definido, as medidas mais comumente aplicadas nestas ocasiões são as previstas nas alíneas d) e f).

Aquando da definição da medida a aplicar, deverá ter-se em conta as próprias características e perfil da criança ou jovem. No âmbito do estágio realizado junto do juízo de famílias e menores do tribunal da comarca de Lisboa, a grande maioria dos C/JENA são rapazes com mais de 15 anos com percursos migratórios muito diversos, que raramente se iniciam em Portugal, muitas vezes marcados por experiências de autonomia e independência mais elevadas em relação àquilo que poderia ser o expectável para uma pessoa com menos de 18 anos<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> RAMIÃO, Tomé d'Almeida, *Lei de proteção ...*, *ob. cit.*, pp. 243.

<sup>128</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 26-07-2006, processo n.º 6589/2006-6.

<sup>129</sup> Dados que coincidem com a apresentação de José Proença, Especialista em Proteção da Criança na UNICEF em Portugal, sobre Estrangeiros, Migrantes e Refugiados: a proteção nacional, disponível em CEJ, Temas de Direito da Família e das Crianças [em linha], junho de 2023.

## 2. A intervenção do juízo de Família e Menores no caso específico dos C/JENA

A intervenção do juízo de família e menores da área territorial competente surge pela notícia da existência de uma criança ou jovem estrangeiro em Portugal, verificando-se uma situação de efetivo perigo.

A notícia da chegada de um C/JENA a território português surge, na sua generalidade, por meio da apresentação de um pedido de proteção internacional por conta do próprio jovem, num posto de fronteira português (como poderá ser a zona de controlo de fronteira do aeroporto) ou já em território português (um posto de atendimento da AIMA), solicitando proteção internacional. A situação poderá também adquirir outros contornos, como, por exemplo, situações onde o Estado português assume obrigações em programas de recolocação de refugiados no âmbito da União Europeia, cuja organização para o acolhimento de crianças e jovens estrangeiros fica ao encargo das instituições governamentais<sup>130</sup>.

Quando é o próprio a apresentar o pedido de proteção, afirmando que a sua idade é inferior a 18 anos, o agente que recebe o pedido deverá tomar as medidas adequadas para a proteção do requerente, diligenciando pela intervenção imediata da AIMA e a colocação da criança ou jovem em casa de acolhimento especializada, quando exista vaga, junto do Conselho Português para os Refugiados ou outra entidade disponível. De extrema relevância é a impossibilidade de fazer a criança ou jovem aguardar a instrução do processo em centro de instalação temporária, já que o artigo 26.º, n.º 2 da Lei do Asilo refere que a sua instalação temporária obedece aos critérios especiais do ACNUR, da UNICEF e do Comité Internacional da Cruz Vermelha. Como exceção ao preceituado, o 79.º n.º 10 do mesmo diploma refere essa possibilidade para jovens com idade superior aos 16 anos quando tal seja do seu superior interesse<sup>131</sup>.

Para além de informar a AIMA, deverá ser comunicado ao Ministério Público, junto do Tribunal de Família e Menores competente (artigos 101.º e 79.º, n.º 2 da LPCJP), para que o Tribunal possa iniciar o processo de proteção judicial (artigos 64.º e seguintes da LPCJP). Em

---

<sup>130</sup> ALVOEIRO, Luísa Oliveira, Notas sobre ..., *ob. cit.*, pp. 160.

<sup>131</sup> Em linha com o preceituado na Diretiva Acolhimento.

termos de competência, também o disposto nos artigos 11.º, n.º 2 e 15.º do Regulamento Bruxelas II<sup>132</sup> permite que os tribunais portugueses decretem medidas de proteção provisórias que determinem ou confirmem o acolhimento das crianças e jovens e, posteriormente, a aplicação de uma medida de promoção e proteção definitiva<sup>133</sup>.

A par do início de um processo judicial, cabe às autoridades competentes diligenciar, em colaboração com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, pela procura de possíveis membros da família da criança, de modo a promover uma possível reunificação familiar, quando tal esteja de acordo com o superior interesse da criança (artigo 79º, n.º 14 da Lei do Asilo). Para tal, e ainda com outros fins prescritos, a AIMA está legalmente habilitada para verificar a identidade do requerente (e inseri-lo na base de dados) através do sistema do Eurodac, sempre que a criança seja maior de 14 anos.

Após as informações iniciais prestadas a todas as entidades competentes, existirão dois processos a decorrer: um judicial, junto dos juízos de família e menores com o objetivo de assegurar a remoção da situação de perigo, e um administrativo, junto da AIMA, que decidirá sobre o pedido formulado de proteção internacional.

Ao Ministério Público, junto dos tribunais judiciais, compete o papel de representante máximo das crianças e jovens, garantido que em todos os processos judiciais em que estão envolvidos os seus interesses e direitos são tidos em conta (artigo 4.º do Estatuto do Ministério Público e 72.º da LPCJP), representando as crianças e jovens em perigo, propondo ações e requerendo as providências necessárias. Ainda, ao MP cabe, com base no artigo 6.º, n.º 3 da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade) promover os procedimentos de naturalização. Deste modo, recebendo a notícia da existência de um C/JENA, o MP deverá dar início ao requerimento para instauração de um processo de promoção e proteção com base nos artigos 3.º, n.º 1 e 2, alíneas a), c) e h) e 72.º, número 3 da LPCJP. Iniciado o processo, o MP deverá requerer que o procedimento tenha carácter urgente (artigos 91.º e 92.º, números 1 e 3 da LPCJP, devido à ausência fática dos progenitores ou outras pessoas possivelmente detentoras das responsabilidades parentais ou da guarda de facto que possam prestar

---

<sup>132</sup> Regulamento (UE) n.º 1111/2019, de 25 de Junho.

<sup>133</sup> No entanto, e como constatado por Luísa Oliveira Alvoeiro em *ob. cit.*, pp.167, a competência para aplicar outro tipo de medidas a título principal continua a pertencer aos tribunais do país da residência habitual, como previsto no artigo 7.º do Regulamento Bruxelas II *ter* e no artigo 5.º da Convenção de Haia.

consentimento), que seja aplicada medida cautelar de acolhimento residencial<sup>134</sup> enquanto se procede ao diagnóstico da situação e definição do encaminhamento subsequente, nos termos do artigo 37.º, n.º 1, e que se nomeie um legal representante para a criança ou jovem, para os efeitos do disposto no artigo 79.º, n.º 1 da Lei n.º 27/2008 (Lei do Asilo). Ainda, deverá requerer que se declare aberta a instrução (como processo de promoção e proteção) e que se designe data para ouvir a criança/jovem<sup>135</sup>, se solicite à entidade competente o relatório social de acompanhamento e, eventualmente, que se requeiram exames para averiguação da sua idade<sup>136</sup>.

A aplicação de uma medida de promoção e proteção urgente a título cautelar que proteja a criança ou jovem e garanta o seu acolhimento (artigo 1918.º CC) é justificada pela ausência, de facto, dos progenitores que, desse modo, se encontram impedidos de exercerem as responsabilidades parentais (1921.º 1 e 2 CC). Em seguimento, o Tribunal deverá nomear um representante legal à criança ou jovem<sup>137</sup> que exercerá o papel de responsável parental<sup>138</sup> no processo de promoção e proteção, podendo iniciar o processo de regularização do jovem em Portugal (inscrição em equipamento escolar, autorização para realização de tratamentos médicos, obtenção de NIF, entre outros). Ainda, deverá ser nomeado patrono que o represente judicialmente.

Com o despacho inicial, o juiz deverá designar data para as audições obrigatórias e as mais que se entendam necessárias (artigo 107.º LPCJP). Aqui, deverá ter-se em conta a possível necessidade de um intérprete da língua utilizada pela criança ou jovem, solicitando, se for caso, às entidades com possibilidade de disponibilização (como poderá ser o Alto Comissariado para as Migrações<sup>139</sup>).

Designada a data, é avaliado o relatório social solicitado, ouvida a criança ou jovem e as demais pessoas presentes e necessárias (geralmente, o gestor do processo, técnicos da casa de acolhimento e o patrono). Na diligência, é assinado o acordo de promoção e proteção,

---

<sup>134</sup> Pois, em termos práticos, é a medida que já se encontra em vigor.

<sup>135</sup> Artigo 5.º da Lei n.º 141/2015, de 08 de Setembro

<sup>136</sup> Nos termos do artigo 4.º, número 3, da Resolução do Conselho de 26 de junho de 1997, relativa aos menores não acompanhados nacionais de países terceiros (97/C 221/03), os C/JENA devem provar a sua idade, sob pena de poderem ser submetidos a um exame de avaliação da mesma.

<sup>137</sup> Regularmente, o diretor da casa onde se encontra acolhido a título cautelar.

<sup>138</sup> Apenas em sentido fático e não como verdadeiro detentor, o que seria incompatível com a situação de perigo descrita.

<sup>139</sup> O recurso a este tipo de entidade, em detrimento de empresas especializadas em intérpretes, torna-se mais útil pela dificuldade da língua que muitos destes jovens preferem (como o Mandinga, o Djola ou o Wolof).

visando a aplicação da medida proposta pelas equipas de apoio ao Tribunal, que não tenha sido oposta pelo Ministério Público (*i.e.*, que promove a assinatura e homologação do acordo nos moldes em que ele se encontra proposto) e homologado por Tribunal, condenando as partes a cumpri-lo nos seus precisos termos. Compete às equipas de avaliação diagnóstica entender qual a medida, do elenco do artigo 35.º, mais adequada em cada caso concreto, tendo em conta questões como o risco de fuga e desaparecimento, a vulnerabilidade dos jovens a redes de tráfico, a sua maturidade<sup>140</sup>, o projeto de vida previsível, entre outros.

A medida aplicada, terá a duração prevista no acordo (geralmente 1 ano), havendo um prazo máximo de 6 meses para a sua revisão (artigo 62.º, n.º 1 LPCJP), momentos nos quais se poderá decidir pela sua continuação ou prorrogação, alteração para uma medida distinta por ser mais adequada ao projeto de vida ou cessação, por já não estarem preenchidos os requisitos necessária à sua manutenção (artigo 62.º, n.º 3 LPCJP). Ainda, de acordo com o n.º 2 deste preceito legal, a criança ou jovem poderá requerer a revisão da medida, desde que haja uma alteração de circunstâncias fáticas que o justifiquem.

a. A medida de acolhimento residencial

A medida de acolhimento residencial, prevista no artigo 35.º alínea f) e regulada nos artigos 49.º e seguintes da LPCJP, tem-se, na sua generalidade, como medida de *ultima ratio*, sendo a sua aplicação considerada quando não existe outra opção viável para o desenvolvimento integral da criança ou jovem que se encontra em perigo<sup>141</sup>. Não obstante, é, em regra, a medida de promoção e proteção aplicada em benefício de um C/JENA, pelo menos a título cautelar, devido à necessidade de afastar de imediato o perigo ao qual se encontra exposto.

Esta medida é executada tendo por base o “*pressuposto do regresso da criança ou do jovem à sua família de origem ou ao seu meio natural de vida ou, atendendo à idade e grau de maturidade, à sua preparação para a autonomia de vida ou, sempre no seu superior interesse,*

---

<sup>140</sup> ALVOEIRO, Luísa Oliveira, Notas sobre..., *ob cit*, pp. 170.

<sup>141</sup> CASTELO BRANCO, Inês (2016), A relação entre as casas de acolhimento e os pais das crianças/jovens e/ou terceiros: abordagem jurídica a algumas questões suscitadas por uma relação em (de) perigo, in *Autonomia e heteronomia no direito da família e no direito das sucessões*, Helena Mota, Maria Raquel Guimarães (coord.), 1ª ed., Coimbra, Almedina, pp. 117.

*a uma confiança com vista à adoção ou apadrinhamento civil*”<sup>142</sup>. No que aos C/JENA toca, a aplicação desta medida tem o objetivo de conseguir um mínimo de estabilidade mental e física para estas crianças e proceder ao diagnóstico de cada uma, para o posterior encaminhamento para uma futura resposta que se adeque às necessidades, características e aspirações de cada uma<sup>143</sup>.

Para que o projeto inicial previsto para estas crianças e jovens possa ser conseguido, o Decreto-Lei n.º 164/2019, de 25 de outubro, no seu artigo 11.º prevê a possibilidade das casas de acolhimento terem unidades especializadas que se podem entender, no que aqui importa, como “*Unidade para resposta a problemáticas específicas e necessidades de intervenção educativa e/ou terapêutica evidenciadas pelas crianças e jovens que requeiram uma especial forma de intervenção e de recursos educativos e terapêuticos*” (artigo 11.º, n.º 3, alínea b)). Posteriormente, a Portaria n.º 450/2023, de 22 de dezembro, vem estabelecer que podem integrar estas unidades especializadas jovens com um “*Perfil particular com exigência de uma abordagem técnica específica, designadamente crianças e jovens estrangeiros não acompanhados*” (artigo 8.º, n.º 1, alínea c)). Nestas casas, atuam equipas técnicas especificamente constituídas para saber dar resposta às mais diversas questões que possam surgir com base nas especificidades das crianças e jovens que acolhem (artigo 12.º da Portaria 450/2023). No caso em apreço, a especificidade assenta no trajeto de vida destas crianças, que tiveram de abandonar o seu país, os seus familiares, a sua cultura e que, muito frequentemente, tiveram de enfrentar percursos migratórios muito difíceis, encontrando diversos obstáculos que, com muita probabilidade, causaram perturbações e traumas psicológicos<sup>144</sup>. Nas CAE o objetivo é o de aprender a viver numa sociedade distinta, com uma cultura e línguas diferentes, conseguindo gerir as expectativas pessoais e encontrar um novo papel para desempenhar na sociedade atual.

O acolhimento residencial, principalmente o especializado, permite o favorecimento da integração da criança ou jovem na sociedade, possibilitando o acesso ao sistema de Ensino, aos serviços de saúde, de segurança, de migração, à prática de desporto, a aulas de língua portuguesa e o conhecimento de outras crianças e jovens com um percurso de vida similar, o que possibilita a identificação interpares.

---

<sup>142</sup>Artigo 2.º, n.º 2 e prefácio do [Decreto-Lei n.º 164/2019 | DR](#).

<sup>143</sup>ALVOEIRO, Luísa Oliveira, Notas sobre..., *ob cit*, pp. 172.

<sup>144</sup>*Ibidem*, pp. 173.

Sendo esta medida de acolhimento bem-sucedida, torna-se necessário revisitar o projeto de vida da criança ou jovem, adequando a nova resposta às necessidades diferentes que se apresentam nesse momento. Na sua maioria, tendo atingido um determinado nível de autonomia e independência, equaciona-se a aplicação da medida presente na alínea d), do n.º 1 do artigo 35.º: o apoio para a autonomia de vida.

Em algumas situações, antes de modificar o projeto de vida para uma situação de autonomia quase total, os jovens poderão passar por apartamentos de autonomização, previstos na LPCJP no seu artigo 50.º. Estes apartamentos, proporcionados pelas próprias casas de acolhimento, são uma forma de suavizar a transição para uma vida adulta mais independente e, provavelmente, mais solitária. É um contexto que encoraja os jovens a serem responsabilizados pelos seus atos, permitindo que desenvolvam as competências pessoais e sociais que serão necessárias na vida adulta<sup>145</sup>.

#### b. A medida de apoio para a autonomia de vida

A medida de apoio para a autonomia de vida, prevista no artigo 35.º alínea d) e regulada nos artigos 45.º e seguintes, é uma medida aplicada a jovens com mais de 15 anos<sup>146</sup> que pressupõe que o jovem em questão não tenha uma rede de apoio familiar ou cuja rede não é sustentável para o seu desenvolvimento (artigo 45.º, n.º 1)<sup>147</sup>. A aplicação desta medida tem como objetivo proporcionar condições de desenvolvimento a jovens que, pelo seu grau de maturidade, dispõem de uma maior autonomia para a organização da sua vida e que, com a ajuda dos apoios institucionais e governamentais, é possível a construção e concretização do seu projeto de vida<sup>148</sup>.

Esta medida tem a duração que for fixada no acordo de promoção e proteção, não podendo ultrapassar os 12 meses, mas podendo ser prorrogada até aos 18 meses se for no interesse do jovem (artigo 60.º, números 1 e 2). Ainda, poderá ser prorrogada até aos 25 anos de idade (número 3), designadamente quando existem processos educativos e formativos a

<sup>145</sup> SANTA CASA da Misericórdia de Lisboa in Apartamentos de Autonomização. Um ensaio para a vida, disponível em [Apartamentos de Autonomização. Um ensaio para a vida. - Santa Casa da Misericórdia de Lisboa](#)

<sup>146</sup> Sem prejuízo do previsto no número 2 do preceito, sobre mães com idade inferior a 15 anos.

<sup>147</sup> Procuradoria-Geral Regional do Porto, Comentário..., *ob. cit.*, pp. 242, art. 45º.

<sup>148</sup> *Ibidem*, pp. 243.

decorrer (artigo 63.º, número 2). Apesar de ter suscitado alguma discussão<sup>149</sup>, principalmente devido ao apoio económico, é hoje consensual esta última possibilidade de prorrogação. Efetivamente, e de acordo com a fundamentação do Tribunal Constitucional, impondo o artigo 1878.º CC<sup>150</sup> o dever dos pais em sustentar os filhos maiores até aos 25 anos, desde que estes estejam ainda em processo de formação profissional ou académica, não é possível fazer uma discriminação negativa em relação àqueles que, não relevando a razão, se encontram sobre a proteção do Estado. Deste modo, o Estado tem o dever de garantir que o direito de beneficiar desta medida até aos 25 é acautelado, de modo a não permitir a existência de um tratamento menos favorável a jovens privados de um ambiente familiar estável e estruturado<sup>151</sup>.

Importa considerar o previsto no Decreto-Lei n.º 12/2008, de 17 de janeiro, que no seu artigo 30.º entende que esta medida visa proporcionar ao jovem *condições que lhe permitam viver por si só e adquirir progressivamente autonomia de vida através de um projecto integrado de educação e formação, tecnicamente orientado para a aquisição ou desenvolvimento das necessárias competências, capacidades e sentido de responsabilidade*<sup>152</sup> (artigo 30.º, n.º 1). Ainda, o artigo 31.º do mesmo diploma estabelece que a medida de apoio deverá ser única para cada jovem, tendo em conta as suas características pessoais. Deste diploma é possível retirar que se pretende proporcionar os recursos para desenvolver as aptidões de cada jovem, elaborando um plano de apoio ao qual o jovem fica vinculado e cuja execução é acompanhada<sup>153</sup>.

Para o bom sucesso das medidas previstas no diploma são previstos apoios de carácter social, psicopedagógico e, quando justificado, económico (artigo 10.º e seguintes do D-L). No que se refere ao apoio económico, este corresponde a um direito do jovem e consiste na atribuição direta de uma prestação pecuniária, a pagar pelos serviços distritais da segurança social, para apoio à sua manutenção, tendo como fundamento a necessidade de garantir os cuidados adequados ao seu desenvolvimento no contexto do plano de intervenção a que se encontra vinculado (artigo 13.º, n.º 1 e 5, 35.º, n.º 1, alínea f)<sup>154</sup>. O seu valor é vinculado, com base nos valores do indexante da Segurança Social (artigo 13.º do D-L n.º 12/2008 e o artigo

---

<sup>149</sup> Levando à pronúncia por parte do Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 382/2017.

<sup>150</sup> Alterado com a Lei n.º 122/2015, de 01 de Setembro.

<sup>151</sup> TC, Ac. 382/2017, n.º 17.

<sup>152</sup> [::: DL n.º 12/2008, de 17 de Janeiro.](#)

<sup>153</sup> ALBUQUERQUE, José P. Ribeiro de (2021), Apoio para a ..., *ob cit*, pp. 17.

<sup>154</sup> Tribunal Constitucional no ac. 382/2017, n.º 7.

30.º do D-L n.º 139/2019, de 16 de setembro), variável a cada ano. A sua justificação poderá dever-se à necessidade de prevenção de uma situação de vulnerabilidade total, permitindo ao jovem iniciar a sua vida autónoma com uma gestão económica minimamente estável, permitindo alguma estabilidade financeira durante os primeiros tempos da vida adulta. A previsibilidade e segurança deste apoio económico permite ainda acompanhar a realidade económica do país, permitindo que os jovens deixem de depender do sistema para o acesso a questões básicas como a habitação ou o seu integral desenvolvimento, com a meta a longo prazo de entrar no mercado de trabalho e prover ao seu próprio sustento.

Ainda que a medida de apoio para a autonomia de vida possa parecer aquela que é mais adequada para estes jovens, muitos deles perto da maioridade, importa atender às palavras de JOSÉ PROENÇA<sup>155</sup> que refere que *“apesar das características e perfil destas crianças e jovens poderem indicar a adequação de respostas focadas na sua autonomização, é importante que a proteção a prestar se foque num processo de integração que se prevê longo e pouco linear e que pressupõe uma adaptação de comportamentos, sentimentos e expectativas face a um novo contexto social, cultural e económico que extravasa em larga medida a mera capacidade de gerir o seu quotidiano com maior ou menor autonomia<sup>156</sup>”*. Deste modo, a definição do projeto de vida deverá sempre passar por uma resposta adequada e realista em relação às necessidades de cada jovem.

---

<sup>155</sup> Especialista em Proteção da Criança na UNICEF em Portugal.

<sup>156</sup> CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS (2023), *Temas de Direito da Família e das Crianças ...*, *ob. cit.*, pp 100.

CAPÍTULO 5.º - AS GARANTIAS MATERIAIS E PROCESSUAIS DOS C/JENA NOS PROCESSOS  
JUDICIAL E ADMINISTRATIVO

1. Considerações iniciais

As atuais políticas comunitárias e demais legislação vigente no âmbito da UE, assim como os tratados internacionais analisados, proporcionam uma base teórica sólida para a proteção dos direitos dos C/JENA, promovendo o seu acolhimento, a sua integração e facilitando os trâmites dos pedidos de proteção internacional, assegurando sempre a sua identificação como crianças, em detrimento do seu possível estatuto jurídico. Cumpre averiguar, não obstante, qual a extensão prática no sistema de algumas das questões mais relevantes.

a. O superior interesse da criança

O denominado superior interesse da criança é sempre o primeiro pressuposto de análise quando se referem decisões que envolvam os interesses das crianças. Não obstante, a sua definição em concreto torna-se de difícil concretização. A sua constatação surge tanto como um princípio para a interpretação dos direitos das crianças, uma regra processual<sup>157</sup> e, ainda, um direito substantivo em si<sup>158</sup>. Como definido pelo STJ, “*O superior interesse da criança traduz-se num conceito jurídico indeterminado que visa assegurar a solução mais adequada para a criança no sentido de promover o seu desenvolvimento harmonioso físico, psíquico, intelectual e moral, especialmente em meio familiar, sendo, por isso, aferível em função das circunstâncias de cada caso.*”<sup>159</sup>. Tendo em conta as afirmações anteriores, a doutrina sugere uma avaliação casuística de cada criança em vez de uma definição geral e abstrata<sup>160</sup>. Não obstante, será necessário ter em conta, de modo a evitar que o conceito se torne numa ferramenta para decisões arbitrárias e infundadas, que este superior interesse nunca poderá ser aferido sem antes ouvir a criança/jovem e ter em conta o seu ponto de vista, devendo ser

---

<sup>157</sup> GABRIEL, Eulalia W. Petit de, (2022), Separated Minors or the Dilemma ..., *ob. cit.*, pp. 105

<sup>158</sup> CG n.º 14 do Comité dos Direitos das Crianças., n.º 8.

<sup>159</sup> Acórdão do STJ, de 27.01.2022, disponível em [superior interesse da criança](#).

<sup>160</sup> KRUTZINNA, Jenny (2022), “Who is ‘The Child’? ..., *ob. cit.*, pp. 124.

definido tendo como referência todos os demais direitos previstos legalmente e, por último, devendo ser considerado hierarquicamente superior a outros interesses<sup>161</sup>.

O artigo 3.º da CDC prevê este princípio do superior interesse, garantindo que a criança seja sempre o componente essencial de todo o tipo de procedimentos, decisões e medidas que são adotadas pelos Estados. Este preceito comporta-se como um instrumento-chapéu de todas as normas e princípios que regulam as decisões não apenas sobre crianças, mas também daqueles que podem ter um impacto direto nas mesmas<sup>162</sup>. Também no âmbito da legislação portuguesa em matéria de asilo, o artigo 78.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, exige que sejam tomados em consideração os superiores interesses das crianças requerentes. Assim, exige-se o desenvolvimento de um sistema abrangente de proteção da criança, projetado para colocá-las como prioridade em todas as etapas do processo, desde o primeiro contacto com as autoridades até a implementação de esquemas de integração. Também a LPCJP, no seu artigo 4.º, refere o superior interesse da criança como princípio orientador da intervenção estatal nos cuidados da criança.

Em matéria de C/JENA, a consideração do seu superior interesse significa que todos os procedimentos, tanto em matéria judicial como administrativa, devem ser conduzidos de forma centrada na criança, atendendo às suas vulnerabilidades, às suas características específicas, incluindo as experiências vividas, as ambições pessoais, a sua concreta maturidade e tendo sempre em conta o seu desenvolvimento integral. De notar que a obrigação do artigo 3.º da CDC aplica-se a todas as crianças dentro da jurisdição do Estado, não podendo ser limitada na sua aplicação com base na cidadania ou no estatuto jurídico da criança (podendo tal consideração ser inclusive violadora dos artigos 2.º sobre não discriminação e 22.º, ambos da CDC). Tal significa que, para além da sua aplicação durante todo o processo de avaliação da concessão de proteção internacional, o superior interesse também deve ser tido em conta para a determinação, em termos substanciais, de se uma criança é de facto elegível para proteção internacional<sup>163</sup>.

O superior interesse no âmbito do processo de promoção e proteção exige que sejam contempladas questões como as ambições, os desejos, os gostos, as prioridades, o nível de

---

<sup>161</sup> TURKELLI, Gamze Erdem e VANDENHOLE, Wouter (2022), *Advanced Introduction to ...*, *ob. cit.*, pp. 23.

<sup>162</sup> GIL, Ana Rita (2021), *Estudos ...*, *ob. cit.*, pp. 466.

<sup>163</sup> POBJOY, Jason M. (2017), *The Convention on the Rights of the child ...*, *ob.cit.*, pp. 193.

educação adquirido, prospeções do futuro, entre outras, para a concreta definição do projeto de vida. De nada servirá ao sistema nem à criança ou jovem a aplicação de uma medida que, embora possa protegê-lo num primeiro nível, não se coadune com uma visão a longo prazo exatamente por não promover o estilo de vida possível que o jovem deseja. A título de exemplo, sendo exigível a frequência da escola para possibilitar um maior desenvolvimento da criança, é possível proporcionar alternativas educativas, como sejam sistemas educativos de formação profissional, com cursos que permitam ao jovem desenvolver conhecimentos teóricos e práticos numa concreta área que, muitas vezes, já conhece<sup>164</sup>.

#### b. O princípio da não-devolução

A CDC não tem nenhuma referência explícita ou especial sobre a noção de *non-refoulement* em relação a crianças. Não obstante, o Comité dos Direitos das Crianças, no seu CG n.º 6, refere que o artigo 37.º do diploma deverá ter-se em conta. Assim, os Estados não deverão retornar uma criança ao país de origem quando existam razões fundadas para crer que existe um risco de irreparável dano à criança, como sejam casos de privação de vida, condenações de prisão perpétua sem possibilidade de liberdade condicional ou detenção inapropriada ou não fundamentada<sup>165</sup>. O CG refere ainda que o artigo 6.º da CDC deve ser interpretado no sentido em que constitui, também, uma área onde os danos que fundamentam o princípio em análise podem surgir na esfera de sobrevivência e desenvolvimento, pois que questões como o recrutamento militar de crianças ou a participação geral nas hostilidades também supõem casos de danos graves e irreparáveis<sup>166</sup>. Ademais, o Comité exige também que a avaliação do risco seja feita de uma forma sensível às crianças, tendo em conta a sua idade, o seu gênero, as práticas culturais do país de origem, entre outros, exigindo ainda que se levem em considerações as consequências graves de questões como a insuficiência de alimentação ou de (in)existência de serviços de saúde adequados<sup>167</sup>.

---

<sup>164</sup> Muitos dos jovens com mais de 15 anos que chegaram ao juízo de família e menores do Tribunal da Comarca de Lisboa já detinham conhecimentos práticos em áreas como a construção civil, alvenaria e eletricidade.

<sup>165</sup> n.º 27 do CG.

<sup>166</sup> EIRINI, Papoutsi, (2020) *The Protection of Unaccompanied Migrant Minors Under International Human Rights Law ...*, *ob. cit.*, pp. 229

<sup>167</sup> POBJOY, Jason M. (2017), *The Convention on the Rights of the child ...*, *ob. cit.*, pp. 189.

Desta forma, é perceptível que o princípio da não-devolução têm um escopo mais abrangente na CDC do que na Convenção de Genebra<sup>168</sup>, deixando claro que a sua avaliação deverá ser feita de forma concreta e individual quando de C/JENA se trata. Esta questão torna-se principalmente relevante em situações de “*pushbacks*”<sup>169</sup>, normalmente em alto mar, quando a ação governativa não permite uma avaliação concreta sobre a possibilidade de existência de crianças no grupo de pessoas, pelo que a avaliação de necessidades concreta não é realizada.

Deverá ter-se em conta também que o princípio do superior interesse da criança, analisado na subseção anterior, poderá surgir, para alguns autores, como uma fonte independente de proteção nesta questão: ainda que não se preencham os critérios específicos para a aplicação do *non-refoulement*, poderá não ser do superior interesse da criança ser retornada ao seu país de origem<sup>170</sup>. O TEDH reconhece a necessidade de observação do superior interesse da criança aquando da avaliação da possibilidade de retorno, entendendo que em caso de dúvida sobre as condições de receção, o superior interesse exige que os Estados se abstenham de fazê-lo<sup>171</sup>.

#### a. Cuidados iniciais e condições de alojamento

Os C/JENA são crianças temporária ou permanentemente separadas das suas famílias ou, em geral, de um ambiente familiar e, por tal, beneficiam da proteção do Estado no âmbito do artigo 20.º da CDC, sendo-lhes concedida proteção e assistência especial. A sua receção

<sup>168</sup> Alice Farmer refere que enquanto no contexto da Convenção sobre Refugiados ou da Convenção contra a Tortura, violações de direitos semelhantes precisariam atingir o nível de perseguição, tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante para acionar as disposições de não-devolução, a amplitude da definição de não-devolução para crianças é suficiente com violações num nível mais superficial. FARMER, Alice (2011), A Commentary on the Committee on the Rights of the Child 's Definition of Non-Refoulement for Children: Broad Protection for Fundamental Rights, Res Gestae. Paper 8., pp. 42.

<sup>169</sup> Não havendo uma definição concreta e oficial para o conceito, o Alto Comissariado para as migrações define “*pushbacks*” como as diversas medidas tomadas pelos Estados que resultam na volta forçada de migrantes, incluindo solicitantes de asilo, ao país de onde tentaram atravessar ou atravessaram uma fronteira internacional, sem acesso a proteção internacional ou aos gerais procedimentos de asilo, ou privados de qualquer avaliação individual sobre as suas necessidades de proteção, o que pode levar à violação do princípio de não devolução (*non-refoulement*). Importante considerar ainda que os *pushbacks* também podem violar outros direitos fundamentais, como o direito à vida, a proibição de tortura e de tratamento desumano ou degradante, o direito à propriedade e o respeito à vida privada e à vida familiar. PARLAMENTO EUROPEU (2022), Addressing pushbacks at the EU's external borders, European Parliamentary Research Service, Bruxelas.

<sup>170</sup> Para mais desenvolvimento sobre esta forma alternativa de proteção, POBJOY, Jason M. (2017), The Convention on the Rights of the child as a complementary source of Protection, em *The Child in International Refugee Law*, pp. 186 -238, Cambridge University Press.

<sup>171</sup> TEDH, ac. F.M.A c. DK, 16 de maio de 2023, processo C/93/D/140/2021, no caso em questão existiam dúvidas sobre a possibilidade de práticas culturais de mutilação genital feminina, tendo-se entendido que a Dinamarca violou o artigo 3.º da CDC ao permitir que a criança voltasse para a Somália.

inicial, com o objetivo de os retirar da situação de perigo em que se encontram, deverá ser feita em instalações adaptadas a crianças, onde possam ter assistência especializada e, após a avaliação da possibilidade de as juntar à eventual unidade familiar, deverão primar as opções onde o contacto com outras crianças que, eventualmente, possam ter uma história de vida parecida seja possível. Estas exigências foram introduzidas na lei portuguesa com a Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, que acrescentou esta questão ao artigo 78.º, sobre menores, primando a consideração do seu superior interesse, e acrescentou à Lei do Asilo, o artigo 79.º sobre *menores* não acompanhados. Aos C/JENA aplicam-se também as regras constantes do artigo 78.º.

Relevantes nesta matéria são ainda os artigos 35.º, n.º 6 e 26.º, n.º 2 da Lei do Asilo. Neste ponto, é importante referir que a detenção de crianças em contexto migratório não é, todavia, proibida pelo direito internacional. Embora o artigo 37.º da CDC refira que “*Nenhuma criança será privada de liberdade de forma ilegal ou arbitrária (...)*”, a Diretiva 2008/115/CE permite esta possibilidade (artigo 17º), ainda que como medida de último recurso. Também a Diretiva 2013/33/UE, no seu artigo 11º, refere esta possibilidade, com base na excecionalidade.

Os artigos mencionados da lei portuguesa, em relativa concordância com as diretivas comunitárias, normalizaram a possibilidade de detenção de crianças no sistema jurídico português<sup>172</sup>. De acordo com os últimos dados apresentados pela PSP, no período compreendido entre 29/10/2023 e 31/12/2023 a detenção de C/JENA em zonas de trânsito era rara (numa escala de frequentemente, raramente ou nunca)<sup>173</sup>. Já em relação a crianças acompanhadas por familiares, a PSP refere que um número residual de crianças tinham sido detidas no EECIT de Lisboa, por um período médio de 7 dias<sup>174</sup>. Cumpre acrescentar que a legislação portuguesa não refere sequer a exigência da excecionalidade da medida, sendo claro que, ainda assim, se exigem motivos graves e ponderosos para a detenção de crianças, seja em que zona for.

---

<sup>172</sup> OLIVEIRA, Sofia e RUSSO, Anabela (coord.) (2019), *Lei do Asilo ...*, *ob. cit.*, pp. 269.

<sup>173</sup> Dados retirados de AIDA National Country Report: Portugal, disponível em [Portugal - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles](#)

<sup>174</sup> *Ibidem*, referindo ainda que o CPR apresenta dúvidas sobre a veracidade dos números.

Não obstante o insuficiente trabalho da UE para a eliminação desta possibilidade, no contexto internacional tem-se incitado à erradicação da detenção de crianças em qualquer contexto de imigração<sup>175</sup>.

Apesar da falta de legislação geral sobre os contornos concretos que as respostas de alojamento para C/JENA devem ter, as Diretrizes para os Cuidados Alternativos de Crianças<sup>176</sup> fornecem os aspetos básicos que as intervenções com crianças devem ter, fornecendo, no seu ponto VIII, orientações sobre o acolhimento de crianças que estão fora do seu país de residência habitual. De um modo geral, exige-se a equiparação destas crianças às nacionais do Estado, velando pelo seu cuidado nas mesmas condições<sup>177</sup>.

De referir ainda que também o TEDH já considerou por diversas vezes a existência de situações gravosas em matéria de condições de acolhimento para menores, violadoras do artigo 8.º da CEDH<sup>178</sup>. Também em relação ao artigo 3.º se demonstram violações gravosas de cuidado especial<sup>179</sup>.

#### b. O respeito pela opinião da criança

O artigo 12.º da CDC exige aos Estados que garantam a possibilidade das crianças expressarem a sua opinião e visão sobre as questões que lhe dizem respeito, tendo as suas opiniões ter de ser tidas em conta dependendo da sua idade e maturidade. O anterior é principalmente relevante no âmbito de processos judiciais e administrativos. A participação nas decisões é tanto um direito fundamental como uma forma de garantir outros direitos, com uma conexão direta ao respeito pelo seu superior interesse<sup>180</sup>. No âmbito comunitário e em

---

<sup>175</sup> Comité dos Direitos das Crianças e Comité para a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias, CG (4) sobre as obrigações dos Estados relativas aos direitos humanos das crianças no contexto de imigração internacional, setembro de 2017.

<sup>176</sup> Disponível em [Guidelines for the Alternative Care of Children](#) .

<sup>177</sup> Ponto 141.

<sup>178</sup> Veja-se, a título de exemplo, Diakité c. Itália, 14 de setembro de 2023, processo 44646/17 ou T.K. c. Grécia, 18 de janeiro de 2024, processo 16112/20.

<sup>179</sup> Veja-se, TEDH, Khan c. FRA, 28 de fevereiro de 2109, processo 12267/16, onde o TEDH considerou que o Estado falhou nos cuidados a que estava adstrito por se tratar de uma pessoa menor de idade, referindo que por tal o jovem passou seis meses em condições de insalubridade, precariedade e insegurança.

<sup>180</sup> Gehad Madi, Special Rapporteur on the human rights of migrants, Children are Children First and Foremost: Protecting Child Rights in Migration Contexts, A/79/213, UN General Assembly, 22 July 2024, pp. 7. Disponível em [Children are Children First and Foremost: Protecting Child Rights in Migration Contexts | Refworld](#).

relação aos C/JENA, esta exigência vem prevista no artigo 30.º da Diretiva Qualificação, limitada, no entanto, à opinião sobre o local de acolhimento

De modo a que a opinião possa ser livre e esclarecida, deverá ser fornecida toda a informação necessária associada aos seus direitos como C/JENA<sup>181</sup>, que possa ter que ver com o processo de asilo ou com a sua situação no processo de promoção e proteção. Exigível é que esta informação seja dada de forma adequada, atendendo às especificidades da criança e às suas características próprias. Neste ponto, é de notar os artigos 3.º e 6.º da Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos<sup>182</sup>, os quais estabelecem o direito da criança no sentido de obter todas as informações relevantes, cabendo à autoridade judicial assegurar-se que dispõe de informação suficiente para tomar uma decisão no superior interesse da criança e que esta recebeu aquelas informações, de ser consultada e exprimir a sua opinião numa forma adequada à capacidade de discernimento da criança e ser informada sobre as possíveis consequências da sua opinião, bem como sobre as possíveis consequências de qualquer decisão<sup>183</sup>.

No âmbito do processo de promoção e proteção, a audição da criança ou jovem vem prevista nos artigos 4.º, alínea j) e 84.º da LPCJP. Aqui, prevê-se que as crianças ou jovens com mais de 12 anos devem ser ouvidas (no que aqui concerne), pelo juiz, sobre a sua situação e sobre a aplicação das medidas de promoção e proteção. Prevê-se ainda tal possibilidade para crianças com menos de 12 anos sempre que “*a sua capacidade para compreender o sentido da intervenção o aconselhe*”. Apesar da ausência literal, a última frase do preceito refere a concreta maturidade da criança para conseguir lidar com o processo judicial de uma maneira direta.

A Comissão dos Direitos da Criança indica que a “maturidade” é a capacidade da criança de entender e avaliar as implicações de uma questão particular<sup>184</sup>. Não deixa, no entanto, de ressaltar que a definição é difícil de concretizar, mas “*No contexto do artigo 12º é a capacidade que a criança tem de exprimir a sua opinião sobre uma questão de forma razoável e independente.*”<sup>185</sup>. Para além de tal, é de considerar o impacto da questão sobre a

---

<sup>181</sup> CG n.º 6, ponto n.º 25

<sup>182</sup> Disponível em [Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos das Crianças | Portal do Ministério Público - Portugal](#)

<sup>183</sup> AGULHAS, Rute e ALEXANDRE, Joana (2017), Audição da Criança Guia de Boas Práticas, Ordem dos Advogados - Conselho Regional de Lisboa, Lisboa.

<sup>184</sup> CG n.º 14, ponto n.º 30.

<sup>185</sup> *Ibidem*.

criança e a sua vida: quanto maior este impacto, mais relevante é avaliação da maturidade adequada da criança<sup>186</sup>.

Neste contexto, importa ter em consideração que a opinião da criança, embora estruturalmente importante, não deverá ter-se como critério decisório ou como fator substitutivo de uma decisão que, em todas as suas fases, ponderou o superior interesse da mesma e atendeu a todos os seus direitos. Assim, a ponderação deverá ter um peso proporcional à capacidade da criança para atender à globalidade do processo e de avaliar as consequências de qualquer decisão tomada. Aqui, importará também atender à idade da mesma. Se um jovem de 17 anos se recusa a aceitar uma medida de acolhimento residencial, afirmando que se assim for fugirá do centro, será importante para o decisor entender que, atendendo à idade, o projeto de vida não se encontra assegurado nem estável, sendo necessário explorar outras alternativas. Se outras alternativas não forem possíveis, caberá aplicar a medida de acolhimento residencial, se for esta a que melhor respeita o seu superior interesse, sendo eventualmente necessário trabalhar o jovem para que possa compreender a razão da decisão e as consequências dos seus possíveis atos posteriores.

Para além da sua importância aquando da tomada de decisão sobre um processo de promoção e proteção, a opinião da criança é ainda importante ser tida em conta em todas as fases do mesmo, desde o início da vigência do acordo de promoção até à sua eventual cessação. O CG n.º 14 do Comité refere exatamente a necessidade de uma legislação nacional que permita que, durante todo o momento em que a criança se encontra numa situação alternativa de cuidado, possa ter uma participação ativa no seu próprio projeto de vida<sup>187</sup>.

### c. Educação

A educação e o acesso à mesma é algo essencial no processo de integração dos C/JENA no país que os recebe, tendo o papel de promover a integração e mitigar as desigualdades sociais. Tal torna-se extremamente relevante em situações (a grande maioria) em que os C/JENA têm níveis de educação muito básicos, pela impossibilidade de frequentarem o sistema de ensino no seu país de origem.

---

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> Secção C, ponto 2.º.

O direito à educação de todas as crianças vem previsto no artigo 28.º da CDC. Também a Diretiva 2013/33/UE, no seu artigo 14.º prevê normas sobre a educação e escolaridades de crianças requerentes de proteção internacional, exigindo que seja dado acesso ao sistema de ensino em condições semelhantes às dos nacionais. Aqui, a Diretiva refere também o acesso a “ *cursos preparatórios, nomeadamente de línguas, destinados a facilitar o acesso e a participação dos menores no sistema de ensino*”<sup>188</sup>. No âmbito da lei do asilo, os artigos 53.º, 61.º, n.º 4, e 70.º garantem o acesso ao sistema de ensino “ *nas mesmas condições dos cidadãos nacionais*”<sup>189</sup>.

Seria, no entanto, utópico pensar que o acesso ao ensino por parte destes jovens, que não dominam a língua ou a cultura e que não detêm o mesmo nível de educação que os seus pares com a mesma idade, estaria garantido apenas com o não impedimento de acesso. Tendo isto em consideração, a Direção-Geral de Educação refere que “ *tratando-se de crianças e jovens que se encontram em situação de maior vulnerabilidade (...) são autorizadas medidas educativas extraordinárias, ao nível da concessão de equivalências, da integração progressiva no currículo e do reforço da aprendizagem da língua portuguesa, bem como da ação social escola*”<sup>190</sup>, tendo publicado, em 2020, um guia para a integração dos C/JENA no âmbito escolar<sup>191</sup> em que se desenvolvem estas medidas extraordinárias.

Não obstante, o dilema da solução idónea para estas crianças mantém-se, sendo que as soluções ensaiadas comportam riscos diversos. Se por um lado se entende que os C/JENA devem ser integrados em salas de aulas ditas regulares, com outros jovens nacionais, a verdade é que a dificuldade na compreensão da língua e, em geral, do raciocínio educativo dos seus pares (habitados sempre ao sistema de ensino português) poderá levar ao desinteresse pela educação e à marginalização destes jovens. Já se se optar por uma solução em que são criadas salas de aula  *ad hoc*  para proporcionar um sistema educativo mais viável, a integração será frustrada no seu fim, pois tenderão a não interagir ou relacionar-se com os demais colegas e prolongar-se-ão as ideias de desigualdade. De não esquecer são ainda as dificuldades da

---

<sup>188</sup> artigo 14.º, n.º 2.

<sup>189</sup> artigo 53.º, n.º 1.

<sup>190</sup> Ofício Circular do Ministério da Educação (DGE, Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional [ANQEP], 2020. Disponível em [1 C/C CIREP IGEC IGeFE DGAE DGEEC DGEstE Exmo./a Senhor/a Diretor/a Sua referência: Nossa referência: S-DGE/2020/2040 – DSD](#).

<sup>191</sup> DGE e ANQEP (2020), [Menores Estrangeiros Não Acompanhados \(MENA\) Guia de Acolhimento Educação Pré-Escolar, Ensino Básico](#).

adaptação ao sistema de ensino, seja ele qual for, devido à inexistência de uma cultura da frequência escolar nos seus países de origem. Assim, questões que à partida seriam expectáveis apenas em crianças mais novas, como o atraso sistemático para as aulas, a falta de material, a falta de concentração, a não realização de trabalhos de casa, entre outros, têm consequências importantes no desenvolvimento escolar destes jovens<sup>192</sup>. É também partindo destas considerações que muitas vezes se apela ao sistema de ensino alternativo, com foco em vertentes mais práticas e profissionais.

Já em relação ao ensino de português como língua não materna, cujo domínio tem um papel central na integração de estrangeiros, Portugal não desenvolve medidas de ensino do português como requisito obrigatório à entrada no país<sup>193</sup>. No entanto, proporciona programas voluntários como “*desde 2006/07 o português como Língua Não Materna (PLNM) para os alunos do ensino básico e secundário integrados no sistema educativo nacional, entre 2008 e 2020 o Programa Português para Todos (PPT), revisto em 2020 para Português Língua de Acolhimento (PLA) (...). Complementarmente Portugal promove desde 2016 (também com carácter opcional) a aprendizagem online da língua portuguesa através da Plataforma de Português Online.*”<sup>194</sup>. Existem, assim, programas de ensino à disponibilidade dos jovens, de modo a facilitar a interação com os seus pares e de modo a possibilitar a frequência no sistema de ensino português, já seja ele profissionalizante ou não.

#### d. Reunificação Familiar

A CDC, reconhecendo desde logo a importância do papel da família no desenvolvimento integral da criança, prevê, no artigo 10.º, a possibilidade de reunificação familiar, exigindo que os Estados olhem para os pedidos com “*humanidade e diligência*”. Também o artigo 22.º da CDC refere que crianças refugiadas ou com pedidos de proteção internacional devem ser assistidas com mecanismos de procura dos seus pais ou outros familiares. No âmbito da legislação nacional, o artigo 98.º da Lei 23/2007, de 4 de julho<sup>195</sup>,

<sup>192</sup> MOTA, Susana Maria Teixeira Fernandes Cardoso (2018), *Unaccompanied Minors in the European Union: Motivations, Expectations and Reality*, dissertação de mestrado apresentada ao ISCTE, disponível em [Unaccompanied Minors in the European Union: Motivations, Expectations and Reality](#), pp. 46.

<sup>193</sup> OLIVEIRA, Catarina Reis (coord.) (2021), *Indicadores de Integração de Imigrantes, Relatório Estatístico Anual 2021.*, 1ª ed. (Imigração em Números – Relatórios Anuais 6), Lisboa: ACM.

<sup>194</sup> *Ibidem*, pp. 125.

<sup>195</sup> Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

prevê este direito. Também no âmbito dos processos de promoção e proteção, o objetivo principal último é o de retorno à unidade familiar<sup>196</sup>. Já no âmbito comunitário prevê-se que, a partir do momento do pedido de proteção internacional, o Estado tem o dever de procurar pelos familiares da criança que possam estar em território da UE (artigo 24.º, n.º 3 da Diretiva 2013/33, artigos 6.º a 9.º do Regulamento 604/2013, e artigo 31.º, n.º 5 da Diretiva 2011/95). Não obstante, o instrumento mais importante é a Diretiva de Reunificação Familiar<sup>197</sup>, que regula especificamente o direito de reagrupamento de nacionais de países terceiros em território comunitário.

Esta última Diretiva exige que os Estados autorizem a entrada e residência dos progenitores de um C/JENA, se não for do interesse da criança juntar-se à sua família no exterior<sup>198</sup>. Na ausência dos progenitores, o Estado detém discricionariedade para autorizar a entrada de um tutor legal ou outro membro da família que seja responsável<sup>199</sup>.

Apesar da consagração do direito legal à reunificação familiar, a Diretiva recebeu algumas críticas. Por um lado, o seu âmbito de aplicação deixa de fora os requerentes de asilo e os beneficiários de proteção temporária ou subsidiária, aplicando-se exclusivamente a refugiados que detenham esse estatuto legal. Por outro lado, é necessário que este refugiado detenha uma autorização de residência válida por um ano e ter perspectivas de residência permanente (algo que não se exige aos cidadãos comunitários). Reforçando este segundo ponto permite-se um tempo de espera de dois anos durante o qual o Estado pode exigir que o requerente resida legalmente no território antes de os seus familiares poderem entrar (com o objetivo de requerer alguma estabilidade no reagrupamento)<sup>200</sup>. Exige-se ao requerente também, recursos estáveis e suficientes para manter a família, incluindo alojamento e seguro de saúde.

A acrescentar ao anterior, releva a preconção de família que a Diretiva detém. Assim, os membros da família limitam-se ao cônjuge e aos filhos menores, do requerente ou do cônjuge,

---

<sup>196</sup> V. *Supra* capítulo IV.

<sup>197</sup> DIRETIVA 2003/86/CE DO CONSELHO de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar.

<sup>198</sup> Artigo 10.º, n.º 3, a.

<sup>199</sup> Artigo 10.º, n.º 3, b.

<sup>200</sup> Com críticas sobre este prazo, pela sua ligação com o prazo de decisão sobre o pedido GIL, Ana Rita, Fundamentos para a proteção do reagrupamento familiar nos estados membros da União Europeia, Academia. edu., pp 22. Disponível em [Princípios para a proteção do Direito ao Reagrupamento Familiar nos Estados-Membros da UE](#)

incluindo os adotados. Outros familiares que podem ser admitidos são os ascendentes e os filhos maiores a cargo, ou quem “*mantenha com o requerente do reagrupamento uma relação estável e duradoura e devidamente comprovada (...) ou uma união de facto registada*”, e respetivos descendentes. Não obstante, a aceitação destes últimos é deixada à discricionariedade do Estado.

Relevante em relação a crianças no geral é a disposição do artigo 4.º, n.º 6, que permite aos Estados que imponham restrições à autorização de entrada de crianças com mais de 15 anos. O objetivo essencial seria o de forçar as famílias a reunir-se com os seus filhos menores o mais rápido possível, não obstante, o que se verifica, é uma ingerência não fundamentada no direito da criança a residir com os seus progenitores e demais unidade familiar. Já no âmbito dos C/JENA, releva o artigo 10.º, n.º 3, que, como mencionado anteriormente, permite a reunificação com os progenitores e, quando não existam, a possibilidade de autorizar o tutor legal ou outro familiar. No entanto, e mais uma vez, esta autorização é deixada à discricionariedade do Estado.

Desta forma, no âmbito geral, é a discricionariedade permitida aos Estados que é criticada<sup>201</sup>. A própria Comissão, no seu relatório de avaliação da Diretiva, expressou que existia “*um enfraquecimento das normas quando as disposições facultativas da Diretiva relativas a certas condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar*”, pois “*foram aplicadas de forma demasiado lata ou excessiva*”<sup>202</sup>.

#### e. Representação

A representação de um C/JENA é mencionada em praticamente todos os instrumentos legais da UE que os referem. A definição de representação aparece apenas na Diretiva 2013/32 no artigo 2.º, alínea n), como “*a pessoa ou organização designada pelas autoridades competentes para prestar assistência e representar um menor não acompanhado nos procedimentos previstos na presente diretiva, tendo em vista assegurar os interesses superiores da criança e exercer os direitos dos menores, se necessário. (...)*”. Já na Diretiva

---

<sup>201</sup> COMISSÃO EUROPEIA. On the application ... *ob. cit.*, pontos 4.3.6 e 5.

<sup>202</sup> *Ibidem*.

2011/95 refere-se, no artigo 30.º, n.º 1, que o Estado deve trabalhar para garantir a adequada representação, que deve ocorrer o mais rápido possível.

No âmbito da legislação nacional, o artigo 79.º, n.º 1 e n.º 2 da Lei do Asilo exige a representação e a devida informação sobre tal ao C/JENA. Tal representante deve desempenhar as suas funções de acordo com o superior interesse da criança e deve possuir todos os conhecimentos necessários para exercer as suas funções, incluindo a necessidade de explicar ao C/JENA os seus direitos e obrigações durante todo o procedimento<sup>203</sup>. Esta representação tem o objetivo de garantir que à criança é possível usufruir de todos os seus direitos, assim como cumprir com todos os requisitos legais exigíveis para a possível concessão de proteção no território comunitário.

De notar que esta representação aqui referida é no âmbito do processo administrativo, onde se decide o pedido de proteção internacional. Já no que se refere ao processo judicial, a par da existência da figura do MP, que no caso da jurisdição de família e menores, tem o papel máximo de representação dos interesses de todas as crianças, exige-se a constituição de mandatário para o C/JENA, assim como a apresentação em juízo, a acompanhar a criança, daquele que detém, a título temporário, as responsabilidades parentais em sentido fático (regularmente o diretor da casa onde a criança se encontra acolhido, o que poderá coincidir com o CPR se o mesmo estiver na Casa de Acolhimento para Crianças Refugiadas deste organismo ou numa outra), e que pode coincidir, por sua vez, com o representante no processo administrativo. O objetivo será sempre o mesmo: o de representar e proteger os interesses do jovem, zelando sempre pelo seu melhor interesse e dando conhecimento aos magistrados da situação real, das necessidades concretas e das possíveis medidas que melhor se orientam para aquele C/JENA concreto.

#### f. Transição para a maioridade

A CDC tem como âmbito de aplicação todas as crianças, entendidas como tal por referência à sua idade inferior a 18 anos. Não obstante, a maioria dos C/JENA que navegam pela União são jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 17 que, aquando da sua chegada, beneficiam de medidas de proteção concretas mas que, ao perfazerem os 18 anos de

---

<sup>203</sup> GIL, Ana Rita (2021), Estudos ..., *ob. cit.*, pp. 470.

idade, podem ter o seu estatuto legal e a sua forma de vida completamente modificadas. De um grupo vulnerável, beneficiador de disposições especiais por essa mesma condição, estes jovens passam para uma categoria geral de migrantes ou refugiados, onde a ajuda social ou legal é mais escassa e menos protetora. Em muitos países, perdem o direito à representação, a sua autorização de residência e encontram dificuldades no acesso a serviços essenciais. O simples facto de saberem que esta situação pode acontecer, enfrentando a incerteza e precariedade, tem um impacto negativo no bem-estar do jovem enquanto ainda é menor, dificultando o seu desenvolvimento psicoemocional e aumentando a possibilidade de segundos movimentos para países com garantias mais protecionistas.

No âmbito do Conselho da Europa, atendendo às dificuldades dessa transição, o Comité de Ministros lançou, em abril de 2019, uma recomendação<sup>204</sup> atendendo à especial preocupação com os jovens que atingem a idade da maioridade, não se encontrando mais protegidos pela CDC, não tendo acesso aos mesmos direitos e oportunidades de que beneficiavam anteriormente e entendendo que muitos deles enfrentarão mudanças abruptas na habilidade de aceder a serviços essenciais<sup>205</sup>. Aqui, orientam os governos a considerar necessidades de normativas que facilitem a transição, possibilitando a continuidade da proteção, do acesso a serviços sociais, alojamento, educação, saúde (incluindo a psicológica), a aconselhamento jurídico e informação sobre a sua situação legal, recordando ainda as suas recomendações anteriores<sup>206</sup>, que orientam para a continuidade dos projetos de vida delineados anteriormente. O TEDH argumentou também que a incerteza sobre questões como a residência ou o estatuto legal poderia ser violadora do Direito ao respeito pela vida privada e familiar do artigo 8.º da CEDH<sup>207</sup>, tendo posteriormente emitido recomendações relacionadas com os C/JENA, às quais a Recomendação de 2019 faz referência<sup>208</sup>. Também o artigo 13.º da CEDH poderá estar em violação quando os C/JENA que atingem os 18 anos de idade perdem o acesso a aconselhamento legal e informação processual<sup>209</sup>.

---

<sup>204</sup> Recommendation CM/Rec(2019)4 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 24 April 2019, disponível em [SUPPORTING YOUNG REFUGEES IN TRANSITION TO ADULTHOOD](#)

<sup>205</sup> Prólogo da Recomendação.

<sup>206</sup> Recommendation CM/Rec(2007)9 sobre projetos de para C/JENA, disponível em [Recommendation CM/Rec\(2007\)9 of the Committee of Ministers to member states on life projects for unaccompanied migrant minors \(A](#)

<sup>207</sup> No caso Maslov, c. Áustria [GC], de 23.06.2008, processo. 1638/03.

<sup>208</sup> No prólogo.

<sup>209</sup> Parágrafos 24 a 26 da CM/Rec(2019)4.

Também o ACNUR, atento a estas preocupações, refere<sup>210</sup> a necessidade de medidas protecionistas para jovens que estão perto da idade da maioridade, entendendo que *“The BIP case plan for children transitioning to adulthood should also include actions and support specific to the transition away from the additional support and protection that is afforded to children. Plans should ideally be developed 12 months prior to the child’s 18th birthday and should identify measures to support the child’s independence, focusing on fostering their own strengths and capabilities as well as their social support network”*<sup>211</sup>. Desta forma, as medidas tomadas tendo em conta o seu superior interesse como criança deverão ter em conta consequências a longo prazo, que garantam a sua sustentabilidade com a idade adulta. Estas medidas, não obstante, não se consideram apenas com base na necessidade de integração, o superior interesse da criança, tendo em conta a sua situação e a sua idade, poderá passar também pela devolução ao seu país ou pela recolocação para outro Estado<sup>212</sup>.

Também no CG n.º 20, do Comité dos Direitos das Crianças<sup>213</sup> destaca a necessidade de atender às idades dos requerentes, atuando de maneira cautelosa quando os jovens apresentam idades muito próximas da maioridade, referindo que tal não é razão para tratá-los como adultos, mas sim para garantir medidas que permitam o seu desenvolvimento a longo prazo, preparando-os para a vida independente e garantindo o seguimento do seu processo.

Em Portugal, no âmbito do processo de promoção e proteção, a continuação de uma medida de promoção e proteção é possível até aos 21 anos de idade, sempre que o jovem beneficiário da medida o solicite ao Tribunal (artigo 63.º, n.º 1, alínea d) LPCJP). Desta forma, a proteção do sistema jurídico português permite a não interrupção do processo, favorecendo que o atingir da maioridade não seja um entrave ao desenvolvimento do jovem em questão. Assim, possibilita-se a continuação do processo de reintegração, sempre que se verifique que o C/JENA cumpre com as obrigações decorrentes do acordo de promoção e proteção (frequência escolar, colaboração com os serviços, não existência de processos criminais, entre outros). Excecionalmente, a medida poderá ser prorrogada até aos 25 anos se se mantiverem processos educativos em curso (artigo 63.º, n.º 2 LPCJP). Caberá referir, no entanto, que esta

---

<sup>210</sup> UNHCR (2021) Best Interests Procedure Guidelines: Assessing and Determining the Best Interests of the Child. Disponível em [2021 UNHCR Best Interests Procedure Guidelines: Assessing and Determining the Best Interests of the Child | Refworld](#)

<sup>211</sup> pp. 131 das BIP.

<sup>212</sup> Aqui, importará destacar a necessidade de avaliar as condições desse retorno. Como referência, TJUE, T.Q c. NL, 14 de janeiro de 2021, processo C-441/19.

<sup>213</sup> Disponível em <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g17/343/65/pdf/g1734365.pdf?OpenElement>.

possibilidade surge apenas para crianças que entrem no sistema antes dos 18 anos. Se, porventura, um jovem chegar a território nacional um dia após atingir a maioridade, não poderá beneficiar de um sistema de proteção que permita a sua melhor reintegração, apesar de ter a mesma idade que outros jovens que beneficiam de tais medidas. A realidade portuguesa vai ao encontro a algumas das realidades europeias, identificando algumas similitudes com os sistemas implementados na Bélgica, Irlanda, Alemanha ou na Holanda<sup>214</sup>.

---

<sup>214</sup>Dados da Platform for international cooperation on undocumented migrants [TURNING 18 AND UNDOCUMENTED: SUPPORTING CHILDREN IN THEIR TRANSITION INTO ADULTHOOD](#)

## CAPÍTULO 6.º - A CRISE DE REFUGIADOS EM CONTRASTE COM A “CRISE DE SOLIDARIEDADE” DA UE.

### 1. Considerações iniciais

A denominada “crise de refugiados”, embora tendo as suas origens em 2011 com a revolta árabe (especialmente com a guerra Síria), apenas no final de agosto de 2015 se tornou relevante na agenda política da UE. As respostas heterogêneas dos países no início da crise, aquando da chegada de milhares de refugiados<sup>215</sup>, no controlo de fronteiras e na implementação e execução da SECA, a falta de entendimento entre os países sobre acordos de recolocação e movimento e a falta de assistência aos Estados com um maior afluxo de pessoas (os países de chegada<sup>216</sup>) explicam a ineficiência de uma política comum que, na sua base, comportava determinadas lacunas.

Apesar dos pilares da SECA serem a interajuda e a solidariedade, a par da responsabilidade, a UE tem-se debatido com problemáticas na procura de um equilíbrio destes conceitos para a gestão das matérias de asilo. O conceito do “*burden-sharing*” (que acaba por considerar os refugiados ou requerentes de asilo como verdadeiros encargos) tem sido o centro da discussão nos últimos anos, em detrimento dos princípios de direitos humanos e de solidariedade<sup>217</sup>. Desta forma, é cada vez mais patente a “crise de solidariedade” existente na UE, em que cada país adota a sua posição, tendo em conta os seus interesses nacionais, paralisando o trabalho conjunto da União e a capacidade de uma reação conjunta eficiente<sup>218</sup>.

Não obstante, alguns esforços têm vindo a ser feitos na UE para conseguir reforçar a sua política sobre migração e asilo, impondo a todos os Estados contribuições importantes nesta matéria. Assim, em 2024 o Parlamento Europeu aprovou o novo Pacto sobre Migração e Asilo

---

<sup>215</sup> Nos primeiros nove meses do ano de 2015, 520.000 pessoas atravessaram o Mar Mediterrâneo, enquanto que nos primeiros nove meses do ano de 2016, esse número reduziu para 300.000. Em 2015, os países da UE receberam cerca de 1,3 milhões de pedidos de asilo, um número significativamente superior aos anos precedentes. É deste número que se depreende o desencadeamento de uma “crise” de refugiados, a pior após o fim da Segunda Guerra Mundial. CLAYTON, Jonathan (2016), *Over 300,000 refugees and migrants cross Med so far in 2016*, UNHCR, disponível em [Over 300,000 refugees and migrants cross Med so far in 2016 | UNHCR](#).

<sup>216</sup> Principalmente, Grécia e Itália. A Itália é atualmente o país mais pressionado. Nos primeiros 5 meses do ano de 2023, recebeu cerca de 51 mil das 65 mil pessoas que entraram na UE por via marítima, tendo inclusive declarado Estado de Emergência.

<sup>217</sup> FERREIRA, Susana (2016) “Orgulho e preconceito: ..., *ob. cit.*, pp. 92

<sup>218</sup> *Ibidem*, pp. 93.

que prevê regras coletivas para gerir a receção e realocização de requerentes de asilo. A principal novidade está no sistema de “solidariedade obrigatória” para garantir que todos os países, independentemente da sua dimensão e localização, contribuam para aliviar a pressão sobre os países do sul da Europa. Desta forma, a solidariedade do Estado pode demonstrar-se por várias vias: (i) ou o Estado recebe a sua quota anual de requerentes; (ii) ou paga 20.000 € por cada requerente de asilo não admitido; (iii) ou gasta o mesmo valor em projetos relacionados com a imigração nos países de origem; (iv) ou ajuda a gerir o retorno de requerentes que não foram bem-sucedidos; (v) ou fornece medidas técnicas ou pessoal aos países que precisem disso<sup>219</sup>. Desta forma, ainda que não participe em programas de recolocação, vê-se obrigado, de alguma forma, a partilhar da responsabilidade (ainda que o possa fazer apenas em termos económicos) da política comunitária a que se encontra vinculado.

No entanto, antes desta nova abordagem legislativa, determinados países já participavam de programas e acordos bilaterais com os países mais sobrecarregados, vinculando-se a uma série de obrigações de recolocação em determinados prazos<sup>220</sup>. O mais relevante para Portugal em matéria de C/JENA é o acordo de recolocação de crianças e jovens provenientes da Grécia. Já anteriormente Portugal tinha participado em programas de recolocação de jovens provenientes da Síria e do Afeganistão.

a. Recolocação de C/JENA ao abrigo do Programa de Recolocação Voluntária.

Em 2020, com o fim de apoiar os esforços da Grécia para ultrapassar a situação de crise em que se encontrava o país devido ao grande afluxo de pessoas requerentes de asilo e, ainda, de modo a garantir as condições de vida básicas a pessoas mais vulneráveis, a Comissão Europeia apresentou um plano de ação com medidas para apoiar este país. O programa lançado previa a recolocação, numa base voluntária, de crianças e jovens não acompanhados, assim como de crianças com problemas de saúde graves e outras vulnerabilidades, em conjunto com as suas famílias. No plano, também se apresentaram outro tipo de medidas, incluindo a prestação de apoios àqueles que, tendo estas vulnerabilidades, permaneceram na Grécia.

<sup>219</sup> ENRÍQUEZ, Carmen González (2024), *The EU Pact on Migration and Asylum (...)*, *ob. cit.*, pp. 3.

<sup>220</sup> A título de exemplo, Espanha tem acordos com a Roménia, a República do Senegal e Marrocos. NÚÑEZ, Pilar Trinidad (2010), *Los acuerdos celebrados por España en materia de menores extranjeros no acompañados ...*, *ob. cit.*, pp. 267 e ss. Para mais informação sobre acordos existentes no âmbito da EU, EUROPEAN MIGRATION NETWORK (2010), *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors – an EU comparative study*, disponível em [Policies on reception, return and integration arrangements for, and numbers of, unaccompanied minors - Publications Office of the EU](#).

Desta forma, em julho de 2020, 49 crianças foram recolocadas para Portugal e para a Finlândia, iniciando o processo de recolocação de 1600 crianças para outros Estados-membros. Para além de tal, no ano anterior, devido a um acordo bilateral entre Portugal e a Grécia, ao abrigo do mesmo programa, o governo comprometeu-se a acolher até 500 crianças e jovens não acompanhados provenientes da Grécia. Em 2021, chegaram 199 C/JENA a Portugal, tendo sido acolhidos em CAE distribuídas pelo país. Nessa altura, Portugal registou-se como o 3º Estado-membro com maior acolhimento de C/JENA<sup>221</sup>

O processo de recolocação destes jovens (pois a maioria já tem idade superior a 15 anos) inicia-se na Grécia, onde as autoridades gregas avaliam quais os C/JENA cujo superior interesse está alinhado com a transferência para outro Estado, tendo ainda em conta a necessidade de coordenação das características dos jovens com os compromissos assumidos pelos Estados, intentando conciliar as limitações do Estado com as preferências dos jovens. Estas operações são coordenadas e assistidas pelo Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo, que avalia as listas propostas para recolocação (analisando os elementos enquadradores como o sexo, a nacionalidade, local de nascimento, a idade, necessidades especiais, etc.). Posteriormente, transmitidas as listas à Comissão, Portugal recebe as propostas, cabendo ao antigo SEF (atual AIMA) dar parecer relativo à segurança e ao ACM parecer relativo à capacidade de Portugal para o acolhimento<sup>222</sup>.

Após a aceitação, e tendo em conta que o jovem deve ser informado sobre todo o processo, sendo ainda necessário a nomeação de um tutor que represente os seus interesses durante o mesmo, ambos são informados sobre a decisão, exigindo-se o seu consentimento (artigo 26.º do Regulamento de Dublin). A OIM elabora o relatório de transferência, enviando para o MP português (ou outro tutor, se tal tiver sido designado), de forma a obter o consentimento para a transferência para Portugal. Ainda, realizam-se reuniões informativas ajustadas à idade do jovem e procede-se a uma avaliação médica inicial<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> Informação disponível no site oficial do Governo português e no site oficial da União Europeia: [Portugal recebe 37 refugiados, na maioria crianças e jovens não acompanhados](#) e [Unaccompanied migrant children on Greek islands](#).

<sup>222</sup> ALVOEIRO, Luísa Oliveira, Notas sobre o acolhimento de menores não acompanhados: ..., *ob. cit.*, pp. 164 e 165.

<sup>223</sup> *Ibidem*.

Se já houver uma decisão judicial por parte das autoridades gregas relativamente às responsabilidades parentais ou uma medida de promoção e proteção aplicada, ao abrigo do artigo 30.º do Regulamento (CE) n.º 2019/1111<sup>224</sup>, a decisão é automaticamente reconhecida em Portugal. Não havendo nenhuma decisão tomada, fazem-se avaliações individuais de cada jovem, garantindo a sua participação ativa em todo o processo, de modo a desenhar o projeto de vida que melhor se enquadre com os seus interesses e procedendo-se em conformidade com a LPCJP.

b. A Diretiva de Proteção temporária (2001/55/CE): o caso especial da Ucrânia

A situação vivida na UE de 2022 não consubstancia, *per si*, um acordo bilateral de solidariedade. Não obstante, a reação emergente dos Estados e da própria União após a invasão da Rússia à Ucrânia devolveu à UE o traço de solidariedade e de pertença que há muito se discutia que desaparecera.

A Diretiva 2001/55/CE foi a primeira medida legislativa a ser adotada no âmbito da SECA, tendo sido aprovada em sequência das deslocações a larga escala que surgiram na Europa com os conflitos armados da ex-Jugoslávia<sup>225</sup>. A falta de um enquadramento jurídico regulado para situações deste tipo teve consequências graves na situação da guerra do Kosovo, onde alguns Estados experienciaram entradas massivas superiores a outros devido à sua proximidade, à existência de comunidades kosovares no seu território ou devido a condições mais favoráveis de receção<sup>226</sup>. O ACNUR e a OIM tentaram retirar a pressão destes Estados, ajudando na retirada de cidadãos para outros países, não obstante, muitos recusaram-se a aceitar estes estrangeiros no seu território, pelo que a pressão não diminuiu. De forma a conseguir resolver as necessidades que surgiam, os Estados com maiores afluxos puseram em prática diferentes formas de proteção temporária, de âmbito nacional, o que originou níveis de proteção distintos e que levaram a segundas recolocações de muitas das pessoas que procuravam por algum tipo de refúgio<sup>227</sup>. Com o início da ideia de uma política comum de asilo, introduzida

---

<sup>224</sup> Regulamento (UE) 2019/1111 do Conselho, de 25 de junho de 2019, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e ao rapto internacional de crianças (reformulação).

<sup>225</sup> GIL, Ana Rita (2023), O instituto de proteção temporária ..., *ob. cit.*, pp. 144.

<sup>226</sup> European Commission: Directorate-General for Migration and Home Affairs, Beirens, H., Petronella, S., Maas, S., & Velden, M. (2016). *Study on the Temporary Protection Directive : final report*, Publications Office, pp. 5.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

pelo Tratado de Amsterdão, e com base em ideias de solidariedade<sup>228</sup>, a Diretiva acabou por surgir como mecanismo de proteção de todas as partes, destinando-se a ser uma ferramenta complementar, e não uma medida alternativa, ao sistema de proteção internacional<sup>229</sup>.

O seu objetivo principal, expresso no seu artigo 1.º, é o de “*estabelecer normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, e contribuir para uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento*”. O mecanismo torna-se necessário neste tipo de situações pois as outras formas de proteção existentes implicam uma avaliação individual de cada requerente, sendo impossível de gerir em situações de afluxo massivo<sup>230</sup> e, ainda, uma coordenação com o Regulamento de Dublin III, que estabelece qual o país competente para avaliar do pedido do requerente<sup>231</sup>, impossibilitando uma resposta rápida.

Claro fica que a Diretiva, ligada a agora conhecida SECA, tem uma relação direta com a Convenção de Genebra e o Tratado de Nova Iorque, não servindo para fazer frente a qualquer deslocação massiva mas apenas a afluxos massivos de pessoas carecidas de proteção internacional, tal como definidos pela Convenção sobre o Estatuto do Refugiado: “*impossibilitadas de regressar ao seu país de origem (...) e que possam eventualmente estar abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º A da Convenção de Genebra ou outros instrumentos internacionais ou nacionais de protecção internacional*”.

Entre as suas características essenciais, destaca-se o facto de ser dirigida a grupos específicos, o facto de ser um instrumento de carácter excecional, aplicável em situações muito concretas e com uma vigência temporal limitada<sup>232</sup> e, ainda, ser considerada de uniformização mínima, possibilitando aos Estados prever ou manter condições mais favoráveis<sup>233</sup>.

---

<sup>228</sup> n.º 7 do preâmbulo da Diretiva.

<sup>229</sup> INELI-CIGER, Meltem (2018), Chapter 5 “EU Temporary Protection Directive”, in *Temporary Protection in Law and Practice*, v. 10, pp. 153.

<sup>230</sup> Artigo 2.º, alínea c).

<sup>231</sup> GIL, Ana Rita (2023), O instituto de proteção temporária ..., *ob. cit.*, pp. 144.

<sup>232</sup> OLIVEIRA, A. Sofia Pinto, *A Ativação Da Diretiva Da Protecção Temporária Em 2022 – Possíveis Implicações Para o Sistema Europeu Comum de Asilo*, 10 E-PUBLICA 118 (2023)., pp. 122.

<sup>233</sup> Considerando n.º 13.

Como questões principais, a Diretiva apresenta um mecanismo estruturado de partilha de responsabilidades, permitindo aos Estados indicar qual a sua capacidade para receber pessoas elegíveis para proteção temporária (artigo 25.º, n.º 1). Ainda, possibilita a transferência de requerentes de países terceiros para a UE ou entre os Estados-Membros, sob reserva de consentimento dos interessados na transferência (artigo 26.º, n.º 1). Importante são também os artigos 17.º e 19.º, que referem que os beneficiários de proteção temporária têm o direito de apresentar um pedido de asilo em qualquer altura e, se tal pedido for rejeitado, não afeta a continuação da proteção temporária.

Relevante no caso dos C/JENA é o artigo 16.º, que regula que estas crianças requerem um cuidado especial, exigindo-se a sua representação, a sua colocação em locais que atendam a sua especial condição de vulnerabilidade (ao cargo de adultos que possam assumir os seus cuidados ou em instituição especializada), devendo ainda atender ao direito da criança ou jovem expressar a sua opinião em função da sua idade e maturidade. Tais normas vão de acordo às previstas nos demais instrumentos normativos relativos a C/JENA.

Portugal transpôs a Diretiva através da Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, prevendo no seu artigo 4.º que, uma vez declarada a existência de um afluxo maciço de pessoas declarado pela União, através de decisão do Conselho da União Europeia, se tomariam as medidas previstas para a execução da decisão. No n.º 3 do preceito citado, prevê-se também a possibilidade de aplicação das medidas previstas no diploma através de resolução do Conselho de Ministros *“considerando, em cada situação, os riscos que recaem sobre as pessoas deslocadas, a urgência e necessidade de protecção temporária e as consequências para a ordem pública e segurança nacionais.”*.

Assim, através da Resolução Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março, Portugal decidiu conceder *“proteção temporária, com a atribuição automática de autorização de residência, pelo período de um ano, com possibilidade de prorrogação do respetivo título de residência, com as necessárias adaptações, aos cidadãos nacionais da Ucrânia e seus familiares, provenientes do seu país de origem, não podendo ali voltar, em consequência da situação de guerra que aí ocorre”*. Posteriormente, no dia 4 de março, foi aprovada a Decisão de Execução (UE) 2022/382, declarando-se pela primeira vez na história da União, a existência de um afluxo maciço de pessoas que exigia a ativação da Diretiva “Proteção Temporária”. A diferença com a Resolução do CM surge no âmbito da proteção, pois a da União não limita a

proteção a nacionais ucranianos. Desta forma, o CM, posteriormente e de forma a estar em harmonia com a decisão, ampliou o âmbito da proteção concedida pelo Estado Português<sup>234</sup>.

Releva entender que o regime da proteção temporária não atribui, por si, o estatuto de refugiado. Aqueles que beneficiam desta proteção temporária adquirem apenas uma autorização de residência válida por um ano, com a possibilidade de ser prorrogável (2 vezes por períodos máximos de 6 meses)<sup>235</sup>.

Em relação aos C/JENA, a “*CNPDP CJ emitiu a Diretiva n.º 1/2022 onde relativamente à situação das crianças não acompanhadas determinou que nos referidos casos deverão as CPCJ, que tenham conhecimento de tal situação, proceder à comunicação, no mais curto período de tempo e pela forma mais ágil e eficaz ao Ministério Público, com competência na área de Família e Menores, fazendo tal comunicação do máximo de elementos que permitam a identificação (incluindo local de residência da criança) e da pessoa com a qual, de facto, se encontra para este tomar as providências legais*”<sup>236</sup>. Desta forma, estando uma criança de nacionalidade ucraniana não acompanhada presente em território português, deve comunicar-se ao MP, de forma a iniciar o processo de promoção e proteção, da mesma forma que acontece com as demais crianças em situação de perigo. Seguindo os trâmites legais, deve a mesma ser retirada da situação de perigo, sendo colocada junto de familiares adultos, famílias de acolhimento ou em CAE. Posteriormente, se a criança der início ao processo de asilo, será nomeado representante para o processo e, se for de prever a sua concessão, deve ser analisado o projeto de vida de forma a permitir a sua futura integração no país, analisando qual a melhor medida de promoção e proteção a aplicar ao caso concreto e tendo em conta as suas características específicas.

Se é verdade que estas duas situações são exemplo de mecanismos ativados para garantir a existência de uma resposta humana e solidária a externalidades da União, a “crise de solidariedade” é cada vez mais patente na UE, não apenas porque os Estados tentam impor os seus interesses nacionais em detrimento de cumprir com as obrigações a que estão adstritos, mas porque os próprios interesses da União agora se revelam outros. A constante crise política

---

<sup>234</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022 e Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022.

<sup>235</sup> Artigo 7.º da Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto.

<sup>236</sup> Acórdão da Relação de Lisboa de 26.05.2022, n.º 28, disponível em <https://www.dgsi.pt/jtrl.nsf/33182fc732316039802565fa00497eec/ea2b4bed0d02328a8025885c004f98af?OpenDocument>

que assola os territórios da União há anos, tem-se mostrado cada vez mais prejudicial para o cumprimento das vinculações em matéria de asilo, já seja pela insuficiência de resposta ou pela inexistência (pela falta de vontade) das mesmas.

## CONCLUSÃO

Ao longo do presente estudo pretendeu-se delinear o atual sistema de proteção de crianças consideradas duplamente vulneráveis e duplamente carecidas de proteção internacional. A condição de criança, um ser vulnerável *per se*, aliada aos difíceis percursos migratórios que muitas vezes enfrentam sozinhas, torna as crianças ou jovens estrangeiros não acompanhados em crianças com necessidades muito específicas. No âmbito internacional e comunitário, muitas são as exigências para recebê-las em sistemas jurídicos preparados para tratá-las como crianças, com todos os direitos e interesses que acarreta esse seu estatuto, em detrimento das possíveis políticas migratórias existentes no país.

Portugal tem-se mostrado como um país exemplar na promoção e proteção dos direitos de todas as crianças, incluindo os C/JENA. O atual sistema de tutela de crianças e jovens em perigo, prevendo expressamente a existência de crianças e jovens estrangeiros desacompanhados como uma situação de risco, pretende dar resposta à sua situação concreta, favorecendo o seu acolhimento e promovendo a sua integração no nosso país. Com a celebração de acordos de promoção e proteção pelos juízos de família e menores competentes, envolvendo direitos e deveres para estas crianças e para quem delas se ocupa uma vez integradas no sistema, pretende-se oferecer soluções a situações de carência total, possibilitando a delineação de projetos de vida ajustados às necessidades e aspirações de cada uma. Para além de cumprir com as exigências supranacionais, o sistema vai mais além, permitindo a continuação das medidas após a maioridade se o jovem assim o desejar, até aos 21 anos, ou até aos 25, se processos educativos ou formativos ainda existirem. Desta forma, garante-se o integral desenvolvimento do jovem que, se cumprir com o acordado, poderá continuar a beneficiar de assistência no início da vida adulta, facilitando tal transição.

O sistema desenvolve a sua atuação com base no princípio geral do superior interesse da criança, tendo consciência de que este será sempre um dos elementos delineadores do projeto de vida da mesma. Dessa forma, promove a participação da criança no processo, garante a sua representação em juízo e possibilita a sua integração com base nas experiências vividas pela mesma, alcançando soluções que se adequam melhor à sua realidade, quer seja no âmbito das medidas aplicadas (de acolhimento residencial ou de apoio à autonomia de vida), a nível da escolaridade (com projetos de educação alternativos) ou na própria consideração sobre a sua permanência em território nacional.

Não obstante, o sistema não está isento de críticas. A possibilidade prevista na Lei do Asilo, em linha com as Diretivas comunitárias, de detenção destas crianças à chegada a Portugal, em postos de fronteira, recebe a desaprovação do direito internacional, que reclama a observância do artigo 37.º da CDC. A privação de liberdade, para além de violadora dos seus direitos, pode exacerbar os traumas significativos das experiências adversas anteriores, expô-las a riscos de exploração e abuso e aumentar a sua vulnerabilidade, impedindo-as de se desenvolverem num ambiente favorável às suas idades.

Por outro lado, a sobrevivência do sistema português, nos moldes atuais, apenas é possível pelo número reduzido, quando comparado com outros Estados, de casos de C/JENA existentes até à data. Tomando como exemplo a Grécia, onde o sistema de proteção se assemelha ao nosso, é de notar que as bases teóricas para a salvaguarda destas crianças não são capazes de fazer frente ao grande afluxo que se tem vindo a notar nos últimos anos, encontrando-se o sistema numa situação de colapso<sup>237</sup>. Também em Espanha a situação é semelhante, havendo relatos de jovens que são enviados pelas próprias autoridades para outros Estados, de modo a que não tenha de ser o sistema espanhol a dar-lhes uma proteção que já não consegue garantir. Em Portugal, o aumento significativo no número destas crianças tem sobrecarregado as estruturas de acolhimento existentes junto do CPR, havendo a necessidade de respostas alternativas junto de outras instituições de acolhimento e, inclusive, unidades hoteleiras. O problema torna-se ainda mais presente quando se verifica que a falência do sistema é geral no âmbito do acolhimento residencial, não apenas em relação a respostas específicas para C/JENA ou outros com necessidades específicas. Apesar dos avanços legislativos nesta matéria (com a Portaria 450/2023), muitas são ainda as dificuldades para conseguir novas respostas para as crescentes necessidades atuais. Tais dificuldades são ainda sentidas a nível de falta de recursos humanos e financeiros, impossibilitando a existência de pessoal formado para lidar com as necessidades concretas destas crianças, tanto a nível psicológico e moral como a nível do conhecimento judicial, de forma a responder a questões sobre a situação de proteção. Ainda, o seguimento dos casos de cada criança, permitindo o delineamento dos projetos de vida de forma concreta e ajustada, apenas é possível com um número de crianças razoável, pois orientar e direcionar para oportunidades disponíveis requer

---

<sup>237</sup> MOTA, Susana Maria Teixeira Fernandes Cardoso (2018), *Unaccompanied Minors in the European Union: Motivations, Expectations and Reality*, dissertação de mestrado apresentada ao ISCTE, disponível em [Unaccompanied Minors in the European Union: Motivations, Expectations and Reality](#)

níveis de atenção que a sobrecarga dos centros não é capaz de oferecer. Desta forma, urge, mais do que alterar a legislação, dotar o sistema de mecanismos práticos que possibilitem respostas eficientes, não ficando a proteção pelo plano meramente teórico.

## BIBLIOGRAFIA

ACNUR (1992), Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado, disponível em <https://www.refworld.org/es/pol/diroke/acnur/1992/es/132590>

AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA (2014), Manual de legislação sobre asilo, fronteiras e imigração, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2015.

- (2022) Handbook on European law relating to the rights of the child, Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

ALBUQUERQUE, José P. Ribeiro de (2021), Apoio para a autonomia de vida e acompanhamento de jovem-maior: A coordenação como necessidade, possibilidade e contingência no melhor dos mundos possíveis, in *Revista do Ministério Público*, A. 42, nº 166 (Abr.-Jun. 2021), Lisboa.

ALBUQUERQUE, Catarina, Os direitos da Criança: As Nações Unidas, a Convenção e o Comité. Gabinete de Documentação e Direito Comparado do Ministério português. Disponível em [https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/os\\_direitos\\_crianca\\_catarina\\_albuquerque.pdf](https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/os_direitos_crianca_catarina_albuquerque.pdf).

ALLSOPP, Jennifer (2017), Best interests, durable solutions and belonging: policy discourses shaping the futures of unaccompanied migrant and refugee minors coming of age in Europe, em *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Taylor & Francis online.

ALVOEIRO, Luísa Oliveira, Notas sobre o acolhimento de menores não acompanhados: O caso grego e o modo de integração dos refugiados da guerra da Ucrânia, em *Revista JULGAR - Direitos Humanos / Direitos Fundamentais*, n.º 49 (Jan.-Abr. 2023), Lisboa, Almedina.

ANDRADE, José H. Fischel de (1996), Direito Internacional dos refugiados: evolução histórica, 1921-1952, Rio de Janeiro, Renovar.

BALSERA, Paulí Dávila e GARMENDIA, Luís María Naya (2006), La evolución de los Derechos de la Infancia: Una Visión Internacional, in *Encounters on Education*, Vol. 7, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS (2023), Temas de Direito da Família e das Crianças - Formação Contínua, Lisboa, disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=yrA5EcXkW2A%3d&portalid=30>

- (2020) Direito da Família e das Crianças: Temas atuais em debate. Formação Contínua, Lisboa. Disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=9QFHBzq6S4E%3d&portalid=30>

CLEMENTE, Rosa (2009), Inovação e modernidade no direito de menores: a perspectiva da lei de protecção de crianças e jovens em perigo, Coimbra, Coimbra Editora.

COMISSÃO EUROPEIA: DIRETOR GERAL PARA AS MIGRAÇÕES (2011), Policies on reception, return and integration for, and numbers of unaccompanied minors: an EU comparative study. Publications Office.

COMISSÃO EUROPEIA (2008). On the application of directive 2003/86/EC on the right to family reunification, Bruxelas. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF>

CONNOLLY, Helen (2015), Seeing the Relationship between the uncr and the Asylum System through the Eyes of Unaccompanied Asylum Seeking Children and Young People, em *The International Journal of Children`s Rights*, Brill Nijhoff.

DESTERRO, Maria Raquel [et. al] (coord.), (2020), Comentário à Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, Coimbra, Almedina.

EIRINI, Papoutsis, (2020) The Protection of Unaccompanied Migrant Minors Under International Human Rights Law: Revisiting Old Concepts and Confronting New Challenges

in Modern Migrant Flows, em *American University International Law Review*. Vol. 35: Iss. 2, Article 3.

ENRÍQUEZ, Carmen González (2024), The EU Pact on Migration and Asylum: context, challenges and limitations, ARI 67/2024, elcano Royal Institute.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (2018), Guia prático sobre avaliação da idade, 2.<sup>a</sup> ed., Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia.

FERREIRA, Susana (2016) “Orgulho e preconceito: A resposta europeia à crise de refugiados”, in *Revista Populismo e migrações*, Relações Internacionais.

GABRIEL, Eulalia W. Petit de, (2022), Separated Minors or the Dilemma between General and Individual Interest in European Union Migration Law Compliance, em *Cuadernos Europeos de Deusto*, Universidade de Deusto.

GIL, Ana Rita (2021), Estudos sobre o direito da Imigração e do Asilo, Lisboa, Petrony.

- (2018) A Carta Europeia dos Direitos Fundamentais e a “Crise Migratória”: os direitos das pessoas que necessitam de protecção internacional postos à prova, em *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 5, n.º 2, Lisboa.
- (2023), O instituto de protecção temporária como resposta ao fluxo massivo de deslocados da guerra da Ucrânia, em *Revista JULGAR - Direitos Humanos / Direitos Fundamentais*, n.º 49 (Jan.-Abr. 2023), Lisboa, Almedina.

GOODWIN-GILL, Guy-S (2017), ‘International Refugee Law - Yesterday, Today, but Tomorrow?’ in *Conference on ‘The Future of Refugee Law’*, University of London, London.

GUERRA, Paulo (2024), Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo anotada, 6.<sup>a</sup> ed. revista, aumentada e actualizada, Lisboa, Almedina.

HEDLUND, Daniel e SALMONSSON, Lisa (2018), Challenges in the Guardianship of Unaccompanied Minors Seeking Asylum, em *The International Journal of Children`s Rights*, Brill Nijhoff.

HELP - Human Rights Education for Legal Professionals, The transition of migrant and Refugee Children to Adulthood, Conselho da Europa, curso on-line.

INTERNATIONAL JUVENILE JUSTICE OBSERVATORY, (2007), Situación y tratamiento de los menores extranjeros no acompañados en Europa, Bruxelas. Disponível em [https://www.ikuspegi.eus/documentos/documentos\\_externos/2007\\_Oijj\\_SITUACION\\_Y TRATAMIENTO DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPANADOS EN EUROPA.pdf](https://www.ikuspegi.eus/documentos/documentos_externos/2007_Oijj_SITUACION_Y_TRATAMIENTO_DE_LOS_MENORES_EXTRANJEROS_NO_ACOMPANADOS_EN_EUROPA.pdf)

JAEGER, GILBERT (2010), On the history of the international protection of refugees, em *Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross*, Cambridge University Press.

KRUTZINNA, Jenny (2022), “Who is the Child? Best Interests and Individuality of Children in Discretionary Decision-Making”, em *International Journal of Children’s Rights*, BRILL.

LAUTERPACHT, Sir Elihu e BETHLEHEM, Daniel (2003), The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion, Cambridge University Press.

LORCA, Vicente Alfonso (2022), Revisión jurídica de los menores extranjeros no acompañados en el espacio europeo. Análisis de la situación en España. in *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 22, Universidad Carlos III, Madrid.

MARINHO, Inês Filipa Pires (2003), O Direito de Asilo na União Europeia: problemas e soluções. Algumas reflexões em sede do quadro geral da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto do Refugiado de Direito Internacional dos Direitos Humanos in MARTINS, Ana Maria Guerra (coord.), *Estudos de direito europeu e internacional dos direitos humanos*, Lisboa, FDL.

METS, Karen (2020), The fundamental rights of unaccompanied minors in EU asylum law: a dubious trade-off between control and protection, em *ERA on-line*, Springer.

NOGUEIRA, Beatriz Ribeiro (2023), Uma educação para a integração: menores não acompanhados no sistema educativo português, dissertação de mestrado apresentada ao ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.

NÚÑEZ, Pilar Trinidad (2010), Los acuerdos celebrados por España en materia de menores extranjeros no acompañados en el contexto del marco jurídico de protección de los Menores extranjeros separados o no acompañados, em *La protección de los niños en el derecho internacional y en las relaciones internacionales: jornadas de conmemoración del 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos del Niño y del 20 aniversario del Convenio de Nueva York sobre los derechos del Niño*, Madrid, MARCIAL PONS.

OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto (2023), *A Ativação Da Diretiva Da Proteção Temporária Em 2022 – Possíveis Implicações Para o Sistema Europeu Comum de Asilo*, 10 E-PUBLICA 118.

OLIVEIRA, Sofia e RUSSO, Anabela (coord.) (2019), *Lei do Asilo - Anotada e Comentada*, Petrony.

PARUSEL, Bernd (2017), Unaccompanied minors in the European Union – definitions, trends and policy overview, em *International Online Journal: Social Work and Society*, vol. 15, 1.<sup>a</sup> ed., Alemanha, Universidade de Wuppertal.

PIÇARRA, Nuno (2016), A União Europeia e a “crise migratória e de refugiados sem precedentes”: crónica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo, em *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, vol. 3, n.º 2, Lisboa.

POBJOY, Jason M. (2017), The Convention on the Rights of the child as a complementary source of Protection, em *The Child in International Refugee Law*, Cambridge University Press.

PROCURADORIA-GERAL REGIONAL DO PORTO (2020), *Comentário à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo*, Lisboa, Almedina. Disponível em <https://www.cnpdpcj.gov.pt/documents/10182/14804/Coment%C3%A1rio+%C3%A0+Lei+de+Prote%C3%A7%C3%A3o+de+Crian%C3%A7as+e+Jovens+em+Perigo/9a8855e7-41bb-4ca4-b60f-1bed4d100043>.

RACHED, Hani Al (2019), Protection of unaccompanied minors in international law; remarks about the syrian children, em *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 39, Madrid.

RAMIÃO, Tomé d'Almeida, (2019), Lei de Protecção de crianças e jovens em perigo: anotada e comentada: jurisprudência e legislação conexa, 5.ª ed., revisada e aumentada, Lisboa, Quid Iuris.

- (2018), Alguns Aspetos dos Direitos humanos da Criança: Superior Interesse e Direito de Audição da Criança, Intervenção proferida no Tribunal da Relação de Évora, em 2 de outubro de 2018, no âmbito da Conferência sobre os Direitos Humanos – Direitos da Criança, comemorativa dos 70 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos e dos 40 anos de Adesão de Portugal à Convenção Europeia de Direitos Humanos.

RODRIGUES, José Noronha (2006), A história do de Asilo no Direito Internacional, in CEEApIA WP, n.º 18/2006, Açores, U.A.

SEDMAK, Mateja, SAUER, Birgit e GORNIK, Barbara (2017), Unaccompanied Children in European Migration and Asylum Practices In Whose Best Interests?, em *Routledge Research in Asylum, Migration and Refugee Law*, Routledge Taylor and Francis Group.

SMYTH, Ciara (2015), The Best Interests of the Child in the Expulsion and First-entry Jurisprudence of the European Court of Human Rights: How Principled is the Court's Use of the Principle?, em *European Journal of Migration and Law*, Brill Nijhoff.

SOBRAL, Margarida (2017), Do princípio de non-refoulement no direito dos refugiados: uma perspetiva internacional e europeia, Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa sob a orientação de FONSECA, Rui Guerra de, Lisboa, FDL.

TEIXEIRA, Susana Guedes, (2018), A Protecção dos Menores em Contexto de Asilo: O caso dos Exames de Avaliação de Idade, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Porto, FDUP.

TORRADO, Miguelena, J., BALSERA, Paulí Dávila e GARMENDIA, Naya L. María (2021), Los inicios transnacionales de los derechos de la infancia (primer tercio del siglo XX). Espacio, Tiempo y Educación, vol 8., Madrid, FahrenHouse Ediciones.

TURKELLI, Gamze Erdem e VANDENHOLE, Wouter (2022), Advanced Introduction to Children´s Rights, Elgar Advanced Introductions, Edward Elgar Publishing. pp. 23.

UNICEF (2021), A integração de crianças não acompanhadas em Portugal: a abordagem de direitos da criança na ação do Estado, Comité Português para a UNICEF, Lisboa.

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	11
CAPÍTULO 1.º - RELATÓRIO DE ESTÁGIO .....	13
1.    O juízo de família e menores do Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa .....	13
2.    A experiência de estágio .....	13
a.    A escolha do tema .....	18
CAPÍTULO 2.º - O CONCEITO DE CRIANÇA OU JOVEM ESTRANGEIRO NÃO ACOMPANHADO .....	21
1.    Definição de C/JENA .....	21
a.    Distinção de conceitos .....	24
b.    A questão particular da aferição da idade .....	27
CAPÍTULO 3.º - O CONTEXTO INTERNACIONAL .....	30
1.    Antecedentes históricos .....	30
a.    A convenção de Genebra sobre o Estatuto de Refugiado e o Protocolo de Nova Iorque: algumas considerações .....	33
2.    Os C/JENA no contexto internacional .....	35
a.    As Diretrizes do ACNUR .....	38
b.    Comentário Geral n.º 6 do Comité dos Direitos das Crianças .....	42
3.    Os C/JENA e a sua proteção jurídica no âmbito da União Europeia .....	43
CAPÍTULO 4.º - O SISTEMA JURÍDICO PORTUGUÊS DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DE CRIANÇAS EM PERIGO .....	48
1.    O sistema de promoção e proteção: considerações iniciais .....	48
2.    A intervenção do juízo de Família e Menores no caso específico dos C/JENA .....	52
a.    A medida de acolhimento residencial .....	55
b.    A medida de apoio para a autonomia de vida .....	57
CAPÍTULO 5.º - AS GARANTIAS MATERIAIS E PROCESSUAIS DOS C/JENA NOS PROCESSOS JUDICIAL E ADMINISTRATIVO .....	60
1.    Considerações iniciais .....	60

a.	O superior interesse da criança .....	60
b.	O princípio da não-devolução .....	62
a.	Cuidados iniciais e condições de alojamento.....	63
b.	O respeito pela opinião da criança .....	65
c.	Educação .....	67
d.	Reunificação Familiar .....	69
e.	Representação .....	71
f.	Transição para a maioridade .....	72
CAPÍTULO 6.º - A CRISE DE REFUGIADOS EM CONTRASTE COM A “CRISE DE SOLIDARIEDADE” DA UE. ....		76
1.	Considerações iniciais .....	76
a.	Recolocação de C/JENA ao abrigo do Programa de Recolocação Voluntária.....	77
b.	A Diretiva de Proteção temporária (2001/55/CE): o caso especial da Ucrânia.....	79
CONCLUSÃO.....		84
BIBLIOGRAFIA.....		87