



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Processo n.º 1150/2026

Acórdão n.º 736/2026

Relator: Conselheiro António José da Ascensão Ramos

COMUNICADO

1. O Plenário do Tribunal Constitucional pronunciou-se, na sessão de hoje, sobre o pedido de fiscalização preventiva do Presidente da República relativo a onze normas constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 105/XVII, que assegura a execução dos Regulamentos (UE) 2024/1349, 2024/1356, 2024/1347, 2024/1348, 2024/1350, 2024/1351 e 2024/1359, transpõe as Diretivas (UE) 2024/1346 e 2024/1233 e altera a Lei n.º 34/94, de 14 de setembro, que define o regime de acolhimento de estrangeiros ou apátridas em centros de instalação temporária, a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, e a Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária.

2. Diferentemente do que aconteceu com o Acórdão n.º 785/2025, em que estavam em causa alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, o Decreto em análise surge no quadro do Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo da União Europeia, que entrou em vigor a 12 de junho de 2026. As questões que agora são colocadas à apreciação do Tribunal Constitucional são substancialmente distintas daquelas que foram objeto de julgamento no referido aresto.

3. As três primeiras questões colocadas reportam-se à relação entre pais estrangeiros e filhos nacionais e filhos estrangeiros residentes em Portugal e à posição das crianças



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estrangeiras com menos de cinco anos ou requerentes de proteção internacional, acompanhadas ou não acompanhadas.

O Tribunal decidiu não se pronunciar pela inconstitucionalidade das normas em causa.

3.1. A questão i) respeita à norma constante do n.º 2 do artigo 135.º, na redação dada pelo artigo 4.º do Decreto, que permite o afastamento coercivo e a expulsão de cidadãos estrangeiros que tenham efetivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir no país.

O Tribunal considerou que o legislador não configurou os fundamentos previstos nas alíneas a) a c) como causas automáticas de afastamento dos cidadãos estrangeiros protegidos pelo n.º 1. O proémio do novo n.º 2 ressalva expressamente a «apreciação das circunstâncias do caso concreto» e, em especial, a ponderação do superior interesse da criança e da unidade da vida familiar. Esta cláusula deverá ser lida à luz da jurisprudência constitucional, em particular dos Acórdãos n.ºs 181/97, 470/99 e 232/2004, que não atribui carácter absoluto nem às razões de ordem pública nem à preservação da unidade familiar, mas exige a sua ponderação quando o afastamento do cidadão estrangeiro possa determinar a separação relativamente ao filho menor português ou, alternativamente, a saída deste do território nacional.

3.2. A questão ii) incide sobre a norma que permite o afastamento coercivo e a expulsão de crianças estrangeiras com menos de cinco anos nascidas em território português, decorrente da alínea a) do n.º 1 do artigo 135.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação conferida pelo artigo 4.º do Decreto.

O Tribunal entendeu que dela não decorre que as crianças com menos de cinco anos possam ser automaticamente expulsas, estando a decisão concreta sujeita à avaliação do superior interesse da criança, da vida familiar, do estado de saúde, das condições de acolhimento no Estado de destino e da proporcionalidade da medida.

Além disso, considerou que o critério dos cinco anos não se apresenta como manifestamente arbitrário, nem é estranho ao sistema, porquanto corresponde ao período que o Direito da União Europeia associa à consolidação do enraizamento para efeitos do



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estatuto de residente de longa duração e encontra um paralelo particularmente próximo na legislação espanhola quanto aos estrangeiros nascidos no próprio território.

3.3. A questão iii) versa sobre a norma que admite a detenção de crianças requerentes de proteção internacional, acompanhadas ou não acompanhadas, decorrente do artigo 35.º-C, n.ºs 3 e 6, aditado à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

O Tribunal sublinhou que a norma contém diversas garantias relevantes: estabelece como regra a proibição da detenção, exige a verificação de circunstâncias excecionais, qualifica a medida como último recurso e determina a prévia avaliação de alternativas menos gravosas e do superior interesse da criança. No diploma em apreciação, prevê-se ainda o alojamento em instalações adequadas, com pessoal qualificado para proteger os direitos das crianças e dar resposta às suas necessidades, devendo ser garantido o direito à educação e a oportunidade de participar em atividades de lazer. Impede-se ainda a detenção quando exista um risco grave para a saúde física ou mental do menor.

Interpretada sistematicamente, a norma apenas poderá ser aplicada quando exista fundamento constitucional para deter o requerente, a medida seja decidida ou validada judicialmente, se encontre demonstrada a sua necessidade no caso concreto, nenhuma alternativa adequada se revele eficaz, a duração seja reduzida ao período mais breve possível e as condições materiais sejam apropriadas à idade e à vulnerabilidade da criança. Deste modo, o legislador não autorizou uma detenção automática, mas somente uma possibilidade excecional, sujeita a pressupostos particularmente exigentes.

4. Quanto à detenção cautelar em centro de instalação temporária, procedimento de regresso na fronteira e procedimento de triagem (questões iv) a viii)), sem prejuízo de particularidades, estão basicamente em causa medidas legais destinadas a assegurar a efetividade do controlo de fronteiras por via de ingerências na liberdade pessoal de cidadãos estrangeiros, essencialmente mediante ingerência na *liberdade ambulatoria* (artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa) e na *liberdade de deslocação* (artigo 44.º da Constituição da República Portuguesa).

O Tribunal entendeu que as normas em apreço não são inconstitucionais.

4.1. A questão iv) prende-se com a prorrogação do limite do período de detenção em centro de instalação temporária (falta de cooperação e atrasos na obtenção de documentação



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

imputáveis a Estados terceiros). A norma em causa permite a prorrogação por 180 dias do prazo de detenção em instalação temporária de cidadão estrangeiro que entre ou permaneça em território nacional de forma ilegal (artigo 146.º, n.º 3, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação conferida pelo artigo 4.º do Decreto, e no segmento que «permite a detenção em centro de instalação temporária de cidadão estrangeiro até 180 dias, prorrogáveis por igual período no caso de se verificar a falta de cooperação do cidadão estrangeiro ou atrasos na obtenção da documentação necessária junto de países terceiros»).

O Tribunal reconheceu que a norma do artigo 146.º, n.º 3, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, corporiza uma intrusão na liberdade ambulatoria (artigo 27.º da Constituição da República Portuguesa) por importar uma privação da autonomia de movimentos. Porém, teve em consideração que se trata de uma medida decretada por um juiz, apenas em duas situações específicas, quando todas as outras medidas menos intrusivas não sejam aptas a afastar os perigos existentes no caso concreto e pelo tempo estritamente necessário, estando sujeita a controlo judicial periódico. Assim, concluiu que a medida não se mostra desconforme com o princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa), tendo em conta as dificuldades colocadas, os perigos que se destina a salvaguardar e o grau de lesão na esfera pessoal da pessoa visada que sinaliza.

4.2. Quanto à questão v), analisa-se a norma extraída do disposto no artigo 35.º-B, n.ºs 1 e 10, da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que determina a prorrogação do prazo máximo de detenção em centro de instalação temporária do requerente de proteção internacional (artigo 35.º-A, n.º 1, da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho) por 180 dias quando este proponha impugnação judicial da decisão que haja rejeitado o seu pedido.

O prolongamento do prazo justifica-se pela persistência dos perigos associados à libertação e pela indispensabilidade de um período acrescido reservado à efetivação de um contencioso judicial que observe os princípios fundamentais de um procedimento justo (*due process of law*). A reclusão continua a limitar-se ao tempo indispensável à apreciação do pedido de proteção, considerando as circunstâncias de cada caso. E no contexto da norma fiscalizada estão garantidas importantes salvaguardas legais, como a reserva jurisdicional na aplicação da medida (ou o controlo jurisdicional em 48 horas) e a possibilidade de revisão ulterior em função de novos elementos (factos ou provas) que deponham pela desnecessidade da medida



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ou que de outra forma suportem um juízo de ilegalidade, além de a lei consagrar deveres especiais de informação do requerente de proteção e condições de contacto com representantes, familiares e organizações privadas de apoio a migrantes, bem como de salubridade e de autonomização face a outros detidos nas mesmas instalações.

Consequentemente, o Tribunal entendeu que não há uma intrusão desproporcional no direito à tutela jurisdicional em matéria administrativa (artigos 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, ambos da Constituição da República Portuguesa) e na liberdade ambulatoria (cf. artigo 27.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa).

4.3. A questão vi) respeita ao procedimento de reavaliação da medida de detenção. Nos termos do artigo 35.º-B, n.º 1, parte final, da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na redação conferida pelo Decreto, a medida é passível de revisão a todo o tempo, oficiosamente ou a pedido do requerente, mas depende da apresentação de novas circunstâncias ou informações que coloquem em causa a legalidade da reclusão.

O Tribunal afirmou que a medida não impede o requerente de exercer qualquer prerrogativa processual, antes confere possibilidades de reexame, mitigando o risco de excessos de intrusão na liberdade ambulatoria do sujeito visado.

Mais notou que o encargo de aduzir novos factos ou informações como fundamento do pedido de reexame não significa qualquer encurtamento de garantias, já que estes incluem qualquer circunstância apta a importar a cessação da medida, como, por exemplo, o *simples decurso do tempo*.

Realçou ainda a cumulação deste reexame com o sistema de revisão periódica a cada 30 dias (artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 34/94, de 14 de setembro, na redação conferida pelo Decreto).

E, no que respeita a menores, considerou que a medida, ao invés de representar um agravamento da situação do requerente de proteção, constitui um instrumento de segurança e de reforço das garantias de controlo judicial da detenção.

4.4. Na questão vii) do pedido avalia-se a constitucionalidade da norma que determina que os requerentes de proteção internacional cujos pedidos apresentados na fronteira não tenham sido aceites ficam sujeitos ao procedimento de regresso na fronteira, devendo permanecer em zona internacional de porto ou aeroporto, em centro de instalação



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

temporária ou espaço equiparado, ou noutro local devidamente designado para o efeito por período não superior a 12 semanas, a contar da data em que cesse o direito de permanência por não aceitação do pedido de proteção internacional, por decisão da PSP, prazo este que pode ser prorrogado quando ocorra uma situação de crise na aceção prevista no Regulamento (UE) 2024/1359, por um período adicional de seis semanas, decorrente da redação do n.º 1 do artigo 40.º-C, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 40.º-D e do artigo 40.º-F, aditados à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, pelo artigo 5.º do Decreto.

A este propósito, o Tribunal afirmou que se está perante uma medida de privação de liberdade, mas autorizada pelo disposto no artigo 27.º, n.º 3, alínea c), da Constituição da República Portuguesa. Na verdade, é instrumental a um procedimento de repulsão do território na sequência de rejeição de pedido de proteção internacional ou, na terminologia do diploma, de «regresso na fronteira» (cf. artigo 40.º-F da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação conferida pelo Decreto) de pessoa não admitida a aceder ao território. Trata-se, como tal, de uma medida de detenção conexa com um procedimento caracterizável como expulsão, também para efeitos do disposto na citada norma constitucional.

Sublinhou que a medida, por um lado, está subordinada a controlo judicial (cf. artigo 27.º, n.º 3, alínea c), da Constituição da República Portuguesa) e, por outro lado, assegura suficientes condições de segurança e de integridade pessoal no âmbito do procedimento de regresso na fronteira.

Concluiu que não tem fundamento a imputação de vício de inconstitucionalidade material à norma fiscalizada, designadamente no que respeita aos artigos 27.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 67.º, 69.º, n.ºs 1 e 2, e 18.º, n.º 2, todos da Constituição.

4.5. Na questão viii) analisa-se a conformidade constitucional de certas normas compreendidas no novo procedimento de triagem, introduzido pelos artigos 40.º-G a 40.º-M, todos da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação conferida pelo Decreto.

No que tange ao período de sujeição aos deveres associados ao procedimento de triagem, cerceadores da liberdade corporal (de sete dias, quando realizado em fronteira externa e de três dias, quando realizado em território nacional – artigo 40.º-I, n.º 3, corpo do texto, alíneas a) e b), da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação do Decreto), os prazos consagrados não se afiguram excessivos: para além de reproduzirem o disposto nos artigos



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8.º, n.ºs 3 e 4, do Regulamento (UE) n.º 2024/1356, podem entender-se reduzidos ao mínimo indispensável à efetivação das diligências de recolha de dados, tanto mais assim quando será possível que à triagem concorram simultaneamente números expressivos de migrantes.

O artigo 40.º-I, n.º 3, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação conferida pelo Decreto, confere a estes prazos alguma maleabilidade, admitindo que a triagem seja realizada em prazo superior em «circunstâncias excecionais devidamente justificadas». Contudo, a medida de latitude concedida por lei às autoridades é muito apertada, admitindo alguma dilação nos prazos apenas quando se revele estritamente indispensável à conclusão do procedimento e só em face de circunstâncias particulares.

O que fica exposto sai sensivelmente reforçado quando se considerem as condições de que se rodeia o procedimento, seja no que respeita à atribuição de condições de alojamento adequadas às pessoas visadas, seja na garantia de acesso a cuidados de saúde e à prestação de apoio jurídico. Assinalam-se as especiais cautelas relativas a crianças e jovens, designadamente de acompanhamento por familiar e/ou de representação, bem como de prevalência do seu superior interesse ao longo do procedimento de triagem (cf. artigo 40.º-J da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação conferida pelo Decreto). Este regime de tutela de crianças e jovens é detalhado no Regulamento n.º 2024/1356 (artigo 13.º), sendo de assinalar que este diploma – aplicável a todos os procedimentos de triagem realizados por autoridades portuguesas – determina a realização de exames médicos preliminares destinados a aferir do estado de saúde dos nacionais estrangeiros sujeitos ao procedimento e a garantir a sua integridade pessoal; assegura-se ainda, em consonância com a lei nacional, acesso a cuidados de saúde urgentes e a tratamento adequado de doenças (cf. artigo 12.º, n.º 1).

Por último, o artigo 40.º-N da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação conferida pelo Decreto, defere ao Provedor de Justiça a fiscalização do respeito pelos direitos fundamentais das pessoas submetidas a triagem na qualidade de mecanismo de monitorização independente (artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2024/1356), emprestando segurança adicional pela integridade do estatuto pessoal das pessoas sujeitas ao procedimento.

5. Finalmente, em relação às três últimas questões (regime processual das ações de impugnação de decisões no âmbito do regime de proteção internacional – questões ix) a xi)),



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estão em causa alterações introduzidas às normas processuais relativas à impugnação jurisdicional das decisões administrativas que não defiram pedidos de proteção internacional, de inadmissibilidade (artigos 18.º, 19.º-A e 24.º, todos da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na redação do Decreto) ou de indeferimento (artigo 29.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na redação do Decreto), que determinem a transferência do pedido de proteção para outro Estado (artigo 37.º, n.º 1, da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na redação do Decreto) e ainda que declarem a perda de proteção internacional de que beneficiava cidadão estrangeiro (artigo 44.º, n.º 1, da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na redação do Decreto).

O Tribunal considerou que as referidas normas não são inconstitucionais.

5.1. Na questão ix) aprecia-se a norma que determina o efeito meramente devolutivo da impugnação judicial das decisões administrativas que considerem o pedido de proteção internacional inadmissível, que não aceitem o pedido de proteção internacional apresentado em posto de fronteira, que recusem a proteção internacional, que considerem que a responsabilidade pela análise do pedido de proteção internacional pertence a outro Estado-Membro ou que declarem a perda do direito de proteção internacional, decorrente dos artigos 22.º, n.º 1, 25.º, n.º 1, 30.º, n.º 1, 37.º, n.º 6, e 44.º, n.º 1, todos da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na redação dada pelo Decreto. Questiona-se, portanto, a constitucionalidade da eliminação, na nova redação conferida às normas pelo Decreto, da atribuição de efeito suspensivo ao acionamento desses mecanismos processuais, permitindo a execução das decisões administrativas na pendência da instância.

O Tribunal afirmou que os artigos 22.º, n.º 1, 25.º, n.º 1, e 30.º, n.º 1, todos da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, asseguram um instrumento judiciário que, estando em linha com a opção do legislador na definição do regime geral vigente no ordenamento contencioso administrativo quanto aos efeitos das ações administrativas [cf. artigo 50.º, n.º 2, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)], enquanto conexionado e complementado com o recurso, nomeadamente aos meios cautelares, com os mecanismos e efeitos previstos e disciplinados nos artigos 112.º e seguintes do CPTA (em especial os seus artigos 112.º, 120.º, 128.º e 131.º), se apresenta como apto a permitir uma adequada, efetiva e plena tutela jurisdicional, mediante não só a revisão de facto e de direito das decisões administrativas proferidas nos vários procedimentos de proteção internacional previstos na



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, mas, também, através do uso, mormente de processos cautelares, nomeadamente o da suspensão de eficácia de atos administrativos, se necessário com pedido de decretamento provisório, meios e mecanismos estes tendentes a assegurar a utilidade e eficácia das decisões judiciais a serem proferidas nas impugnações judiciais principais e cautelares.

Mais observou que a atribuição de efeito suspensivo às ações judiciais de impugnação de decisões administrativas não constitui um imperativo ou uma imposição constitucional, não constituindo neste domínio exceção as respeitantes às ações administrativas tendo por objeto a discussão da legalidade dos indeferimentos de pedidos de proteção internacional ou que hajam declarado a sua perda de proteção.

Relativamente à norma que não atribui efeito suspensivo à ação de impugnação da decisão de transferência do pedido proferida pela Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA, I.P.), nos termos do artigo 37.º, n.º 1, da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, o Tribunal, adotando um entendimento semelhante ao do legislador europeu, considerou que não é necessário maior tutela – um efeito suspensivo operante *eo ipso* com a propositura da ação de impugnação – para garantir a efetividade do direito a tutela jurisdicional (artigos 20.º, n.º 1, e 268.º, n.º 4, ambos da Constituição da República Portuguesa).

Concluiu, pois, que um tal modelo se mostra idóneo e adequado à observância das exigências decorrentes do direito à tutela jurisdicional no quadro das impugnações judiciais das decisões proferidas nos procedimentos de proteção internacional (artigos 20.º, n.º 1, 268.º, n.º 4, e 33.º, n.º 8, todos da Constituição da República Portuguesa).

5.2. Quanto à questão x), pede-se a fiscalização da norma dos artigos 12.º, n.ºs 1 e 2, 22.º, n.º 1, 25.º, n.º 1, 30.º, n.º 1, todos da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, e 146.º, n.ºs 5 e 8, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, ambos os diplomas na redação do Decreto, que admite o afastamento coercivo do território nacional de requerente de proteção internacional que haja impugnado para os Tribunais a decisão administrativa que não acedera ao pedido, em qualquer uma das modalidades (não aceitação de pedido de proteção, também se formulado em posto de fronteira, ou indeferimento do pedido aceite a procedimento).

O Tribunal, remetendo para os fundamentos invocados a propósito da questão anterior, afirmou, em suma, que o regime previsto soluciona o problema em convergência



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

com o parâmetro de Direito da União Europeia, não se mostrando a norma fiscalizada em desconformidade com o disposto nos artigos 20.º, n.º 1, 268.º, n.º 4, e 33.º, n.º 8, todos da Constituição da República Portuguesa.

5.3. A questão xi) reporta-se à norma constante do artigo 44.º, n.º 1, da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que permite que o refugiado ou beneficiário de proteção subsidiária seja expulso ou afastado coercivamente do território na pendência de processo judicial destinado à impugnação de decisão administrativa que haja declarado a perda da proteção internacional, isto é, antes de obter uma decisão judicial da impugnação.

O Tribunal assinalou que, ao destituir de efeito suspensivo a propositura da ação de impugnação da decisão que haja declarado a perda da proteção internacional, a norma não disciplina as condições de afastamento do cidadão estrangeiro ou apátrida visado pelo ato administrativo. A decisão de expulsão é subsequente, tomada por entidade diferente e resulta de procedimento autónomo, tramitado nos termos dos artigos 134.º-149.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Tomou também em consideração que a lei não permite que, na sequência de declaração de perda de proteção internacional nos termos do artigo 44.º, n.º 1, da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, o cidadão estrangeiro seja restituído a território onde existam razões para crer que possa ficar em perigo (cf. artigos 47.º, n.ºs 1 e 2, e 2.º, n.º 1, alínea aa), da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, e artigo 149.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho).

E entendeu que será aqui bastante à efetividade do direito (à preservação) de proteção internacional e à garantia de tutela jurisdicional em matéria administrativa (artigos 20.º, n.º 1, 268.º, n.º 4, e 33.º, n.º 8, todos da Constituição da República Portuguesa) a disponibilidade de ação cautelar idónea a sustar os efeitos da decisão de perda de proteção internacional na pendência da ação de impugnação.

6. O Acórdão foi aprovado por unanimidade.