



APL Blog

DE OLIVEIRA, Emellin e DE ANGELIS, Gabriele. *A proteção temporária em Portugal para não-Ucranianos deslocados: uma breve análise* [em linha]. APL Blog, janeiro 2023, NOVA Asylum Policy Lab, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, DOI: <https://doi.org/10.34619/1wid-mtmw>

A proteção temporária em Portugal para não-Ucranianos deslocados: uma breve análise

Emellin de Oliveira¹ & Gabriele de Angelis²

No dia 24 de fevereiro de 2022, fomos surpreendidos com a invasão da Ucrânia pela Rússia. No entanto, esta não foi a única surpresa que o primeiro semestre de 2022 nos trouxe. No dia 04 de março, o Conselho da União Europeia ativaría pela primeira vez³ a Diretiva Proteção Temporária⁴, adotada em 2001, mas nunca utilizada. Nos termos do artigo 1.º, a Diretiva tem por objetivo:

“[...] estabelecer normas mínimas em matéria de concessão de proteção 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”.

Em jeito de resumo, caberá à Comissão Europeia apresentar uma proposta (por sua iniciativa ou a pedido de um Estado Membro) ao Conselho da União Europeia que irá proceder à **ativação da Diretiva** através de uma Decisão, na qual declarará a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas.

Os **beneficiários** da proteção temporária são as pessoas previstas na Decisão de Implementação do Conselho. Os Estados Membros podem, no entanto, estender a proteção

¹ **Emellin de Oliveira** é Consultora do NOVA Asylum Policy Lab. É também Assistente Convidada em Direito Público e Doutoranda em Direito na NOVA School of Law, Investigadora no Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS) e Docente Convidada na Universidade Portucalense. Mais info: <https://novaasylumclinic.fcsh.unl.pt/1-sobre/quem-somos/consultora-eo/>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4734-0152>

² **Gabriele de Angelis** é Coordenador do NOVA Asylum Policy Lab, Investigador em Teoria Política e Membro Integrado do Instituto de Filosofia da NOVA. Mais info: <https://novaasylumclinic.fcsh.unl.pt/1-sobre/quem-somos/coordenador-membro-fundador/>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6999-9532>

³ Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32022D0382>

⁴ 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0055>





APL Blog

DE OLIVEIRA, Emellin e DE ANGELIS, Gabriele. *A proteção temporária em Portugal para não-Ucranianos deslocados: uma breve análise* [em linha]. APL Blog, janeiro 2023, NOVA Asylum Policy Lab, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, DOI: <https://doi.org/10.34619/1wid-mtmw>

a categorias suplementares de pessoas deslocadas, sempre que sejam deslocadas pelas mesmas razões e sejam provenientes do mesmo país ou região de origem.

A **duração** da proteção temporária é de 1 ano, podendo ser automaticamente prorrogada por períodos de seis meses até ao máximo de 1 ano. O Conselho poderá estender a prorrogação por mais 1 ano quando subsistam as razões que justificaram a ativação da Diretiva.

A proteção temporária caduca quando se atinge o prazo máximo de duração, potencialmente 3 anos (1 ano + 1 ano de prorrogação + 1 ano de prorrogação excepcional).

A proteção temporária poderá, ainda, caducar a qualquer momento mediante decisão do Conselho da União Europeia, que deverá ter em consideração a situação do país de origem, mais especificamente, se esse país já permite um regresso seguro e duradouro dos beneficiários de proteção temporária.

Enquanto alguns Estados Membros se viam em dificuldades para implementar pela primeira vez as regras constantes da Diretiva, Portugal se parecia encontrar numa posição mais confortável, criando rapidamente uma resposta nacional para o acolhimento de pessoas deslocadas da Ucrânia. E porquê?

Primeiro, porque Portugal já tinha experiência com a proteção temporária de pessoas deslocadas. No âmbito da antiga Lei de Asilo portuguesa⁵, previa-se no artigo 9.º que “[o] Estado Português pode conceder proteção temporária, por um período que não deve exceder os dois anos, a pessoas deslocadas do seu país, em consequência de graves conflitos armados que originem, em larga escala, fluxos de refugiados”. Nesse sentido, a proteção temporária foi ativada por duas vezes: em 1998, com a Resolução do Conselho de Ministros 94/98, de 14 de julho, que concedeu proteção temporária, por um período de um ano, aos cidadãos nacionais da Guiné-Bissau, provenientes diretamente do seu país de origem; e em 1999, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/99, de 25 de maio, que concedeu proteção temporária, por um período inicial até seis meses, a cidadãos do Kosovo, cuja vida ou integridade física estivesse ou tenha estado ameaçada pela situação de conflito armado que se verificava na República Federativa da Jugoslávia.

Segundo, porque Portugal já havia transposto a Diretiva em 2003, e a Lei de Proteção Temporária Portuguesa⁶ contém dispositivos similares a este ato legislativo, o que facilita a sua aplicação em harmonia com as medidas europeias sobre a matéria.

⁵ Lei n.º 15/98, de 26 de março, publicada no Diário da República n.º 72/1998, Série I-A de 1998-03-26, páginas 1328-1335, disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/15-1998-197754>.

⁶ Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, publicada no Diário da República n.º 194/2003, Série I-A de 2003-08-23, páginas 5459-5464 <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/67-2003-655969>.





APL Blog

DE OLIVEIRA, Emellin e DE ANGELIS, Gabriele. *A proteção temporária em Portugal para não-Ucranianos deslocados: uma breve análise* [em linha]. APL Blog, janeiro 2023, NOVA Asylum Policy Lab, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, DOI: <https://doi.org/10.34619/1wid-mtmw>

Terceiro, porque Portugal já havia ativado a proteção temporária para pessoas deslocadas da Ucrânia **três dias antes** de o Conselho da União Europeia fazê-lo⁷, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, de 01 de março⁸. No entanto, nesta primeira “ativação portuguesa”, apenas poderiam ser beneficiários de proteção temporária pelo período de um ano:

- Cidadãos nacionais da Ucrânia e seus familiares, provenientes do seu país de origem.
- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades que comprovem ser parentes, afins, cônjuges ou unidos de facto de cidadãos de nacionalidade ucraniana.

Após a ativação da Proteção Temporária pelo Conselho da União Europeia e de forma a adequar-se às medidas da União, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022, de 11 de março⁹, Portugal ampliou o público-alvo da proteção temporária, que passou a ser:

- Cidadãos nacionais da Ucrânia e seus familiares, provenientes do seu país de origem.
- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades ou apátridas beneficiários de proteção internacional na Ucrânia, provenientes deste país.
- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades que comprovem ser familiares, designadamente parentes, afins, cônjuges ou unidos de facto dos cidadãos dos dois pontos anteriores.
- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades que comprovem ser residentes permanentes na Ucrânia.
- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades que tenham uma autorização de residência temporária na Ucrânia.

⁷ “Foi exatamente o enquadramento desta diretiva europeia que foi dado recentemente na União Europeia para a proteção temporária de cidadãos ucranianos deslocados (e de residentes estrangeiros na Ucrânia deslocados), na sequência do conflito armado com a invasão russa a partir de 24 de fevereiro de 2022 – Decisão de Execução (UE) do Conselho 2022/382, de 4 de março 2022, que declara a existência de um afluxo massivo de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária². Portugal tomou a iniciativa de conceder a proteção temporária de pessoas deslocadas da Ucrânia mesmo antes (Resolução do Conselho de Ministros de Portugal n.º 29-A/2022, de 1 de março) da aprovação pelo Conselho da União Europeia desta decisão de 4 de março, ajustando posteriormente o seu enquadramento (com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022, de 11 de março) na decorrência da decisão europeia.” In: OLIVEIRA, Catarina. “Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional Em Portugal: Relatório Estatístico Do Asilo 2022,” 18.

⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-A/2022, publicada no Diário da República n.º 42/2022, 2º Suplemento, Série I de 2022-03-01, páginas 2-3, <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/29-a-2022-179802560>.

⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-D/2022, de 11 de março, publicada no Diário da República n.º 50/2022, 1º Suplemento, Série I de 2022-03-11, páginas 2-3, <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/29-d-2022-180365447>.





APL Blog

DE OLIVEIRA, Emellin e DE ANGELIS, Gabriele. *A proteção temporária em Portugal para não-Ucranianos deslocados: uma breve análise* [em linha]. APL Blog, janeiro 2023, NOVA Asylum Policy Lab, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, DOI: <https://doi.org/10.34619/1wid-mtmw>

- Cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades que **beneficiem de um visto de longa duração** na Ucrânia.

Importa desde já destacar dois pontos.

O primeiro é que os cidadãos estrangeiros com residência permanente, residência temporária ou com visto de longa duração na Ucrânia apenas poderiam receber proteção se não fosse possível o regresso seguro e duradouro ao seu país de origem.

O segundo ponto é que a proteção temporária para cidadãos estrangeiros ou apátridas que beneficiassem de uma **autorização de residência temporária** ou de um **visto de longa duração** na Ucrânia era discricionária, nos termos da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022. Isto significa que, diferentemente de outros Estados Membros, que apenas garantiram a proteção temporária para o público-alvo obrigatório (além dos ucranianos, estrangeiros com residência permanente ou com proteção internacional na Ucrânia), Portugal abriu, voluntariamente, o âmbito de proteção para outros estrangeiros que se encontravam temporariamente na Ucrânia¹⁰ (estrangeiros com autorização de residência temporária ou com visto de longa duração).

Consideramos que essa foi uma decisão acertada e que, por mais uma vez, Portugal mostrou-se solidário a migrantes forçados, independentemente da sua origem ou nacionalidade, sobretudo diante das dificuldades práticas que enfrentaram os cidadãos não-Ucranianos.

Uma dessas dificuldades foi exatamente a saída dos migrantes temporários do território ucraniano. Algumas matérias jornalísticas sobre o assunto podem ser vistas [aqui](#) e [aqui](#). Isso levou a que a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos se manifestasse através do “Comunicado de imprensa sobre a situação dos cidadãos africanos (diáspora) que residem na Ucrânia”, a que se uniram outros representantes políticos africanos, como indica esta [reportagem jornalística](#). No Comunicado, a Comissão lamenta as situações de discriminação de que foram alvo cidadãos de origem africana enquanto tentavam abandonar o território ucraniano e requer a adoção de “medidas apropriadas, incluindo diplomáticas, para evacuar e repatriar os seus cidadãos em condições dignas”.

Alguns dados da investigação realizada no âmbito do Policy Brief n.º 1 do Asylum Policy Lab sobre “[o] acolhimento em Portugal de pessoas deslocadas da Ucrânia” (a ser publicado em breve) destacam outra dificuldade enfrentada pelo migrantes temporários na Ucrânia e que foram acolhidos em Portugal: o alojamento, sobretudo o de caráter domiciliário. Grande parte do acolhimento municipal e individual (atos diretos dos cidadãos) está voltado para nacionais ucranianos e membros das suas famílias, não considerando – pelo menos, diretamente – estrangeiros a residir no território ucraniano de forma temporária. Por conseguinte, os migrantes de outra origem enfrentam mais obstáculos para encontrar alojamento fora dos centros de acolhimento – que representam a solução inicial de emergência – permanecendo nesses centros mais tempo do que os nacionais ucranianos. Isso

¹⁰ Como exemplo de estrangeiros com residência temporária, pode-se citar o caso dos estudantes.





APL Blog

DE OLIVEIRA, Emellin e DE ANGELIS, Gabriele. *A proteção temporária em Portugal para não-Ucranianos deslocados: uma breve análise [em linha]*. APL Blog, janeiro 2023, NOVA Asylum Policy Lab, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, DOI: <https://doi.org/10.34619/1wid-mtmw>

dificulta o seu percurso de acolhimento, o seu acesso (prático) a serviços essenciais e a sua adaptação inicial em Portugal.

No entanto, enquanto se verificava formas de ultrapassar os obstáculos iniciais para o acolhimento e a integração de cidadãos não Ucranianos em Portugal, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2022, de 28 de dezembro¹¹ não considera no âmbito de aplicação da proteção temporária em Portugal cidadãos estrangeiros de outras nacionalidades ou apátridas que tivessem residência temporária ou visto de longa duração na Ucrânia à data de 24 de fevereiro de 2022.

Urge destacar que no Comunicado do Conselho de Ministros de 22 de dezembro de 2022, mais especificamente no ponto n.º 5, lê-se que “[f]oi aprovada a resolução que revê os critérios específicos da concessão de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia, ajustando-os às atuais características do conflito armado, particularidades dos fluxos migratórios e necessidades das pessoas que carecem de apoio”. Para melhor compreender em que termos esses ajustes foram pensados e em que medida migrantes que residiam temporariamente na Ucrânia já não careceriam de apoio em Portugal, o NOVA Asylum Policy Lab fez um pedido de esclarecimento ao Conselho de Ministros no dia 28 de dezembro de 2022, que ainda não obteve resposta até à presente publicação.

Importa, assim, tecer alguns comentários sobre a revisão dos critérios para a concessão de proteção temporária em Portugal. Diante das dificuldades enfrentadas por pessoas deslocadas não-Ucranianas, sobretudo por migrantes em situação temporária na Ucrânia, o facto de o Estado português os ter considerado inicialmente no âmbito da proteção temporária representou, no contexto internacional e europeu, um sinal muito importante de respeito e promoção do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Por isso, um debate público sobre as motivações nas quais assentam a Resolução do Conselho de Ministros de 22 de dezembro de 2022 e que levaram à revisão dos critérios de proteção temporária teria sido relevante para a sociedade portuguesa como um todo, mormente pela redução dos beneficiários dessa proteção.

Nesse sentido, a questão que se coloca é: a partir de março de 2023, já não sendo possível aos migrantes temporários que residiam na Ucrânia requerer a proteção temporária em Portugal, quais opções lhes serão aplicáveis?

Em jeito de propor uma resposta à questão acima, olhemos, inicialmente, para a Lei de Asilo Portuguesa¹². Numa leitura conjunta dos artigos 3.º e 7.º da Lei de Asilo, a proteção internacional em Portugal poderá ser concedida àqueles que não possam retornar ao seu

¹¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2022, publicada no Diário da República n.º 249/2022, Série I de 2022-12-28, páginas 13 – 14, disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/135-2022-205378560>

¹² Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na sua versão atual, disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1584&tabela=leis





APL Blog

DE OLIVEIRA, Emellin e DE ANGELIS, Gabriele. *A proteção temporária em Portugal para não-Ucranianos deslocados: uma breve análise* [em linha]. APL Blog, janeiro 2023, NOVA Asylum Policy Lab, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, DOI: <https://doi.org/10.34619/1wid-mtmw>

Estado de nacionalidade (estrangeiros) ou residência habitual (apátridas) quando sejam perseguidos ou gravemente ameaçados devido:

- À sua atividade em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana.
- À sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social.
- À sistemática violação dos direitos humanos, quando não aplicável os dois primeiros pontos.

Relativamente aos migrantes temporários na Ucrânia que foram acolhidos em Portugal, temos um problema de fundo: a perseguição ou a sistemática violação de direitos humanos não ocorre, à partida, no Estado de origem, mas num Estado de residência temporária.

Assim, cabe-nos analisar a Lei de Estrangeiros Portuguesa¹³, na qual encontramos os artigos 88 e 89, que permitem (no seu número 2) a concessão de autorização de residência para quem esteja a exercer atividade profissional em Portugal, de forma subordinada ou independente. Ainda, no artigo 122 há várias situações específicas de direitos humanos que permitem a concessão de autorizações de residência em Portugal, tais como, a título de ilustração, ter filhos menores residentes em Portugal sobre os quais exerçam efetivamente as responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação.

Contudo, será no artigo 123 da Lei de Estrangeiros que encontraremos o regime excepcional, aplicável em situações extraordinárias que não estejam no âmbito da Lei de Asilo, nem previstas no artigo 122 da Lei de Estrangeiros. Através desse regime oficioso, é possível a concessão excepcional de autorização de residência temporária a estrangeiros com fundamento em razões humanitárias. Tal autorização de residência não é imediata (diferentemente da proteção temporária), nem ligada ao direito de asilo (juridicamente reconhecido), mas que abre a possibilidade de permanência no território nacional aos estrangeiros que já não se encontram ao abrigo da Lei de Proteção Temporária.

De modo a concluir esta breve análise, começemos pelo facto de que a legislação portuguesa prevê mecanismos que possibilitam a continuidade dos migrantes que estavam em situação temporária na Ucrânia permanecer no território português, mesmo fora do âmbito da proteção temporária. No entanto, importa destacar que a alteração do regime de proteção poderá ser mais forte e abrangente – em termos jurídicos – se estivermos a tratar de uma proteção internacional (asilo ou proteção subsidiária); ou mais fraca e menos abrangente – em termos jurídicos – se ocorrer nos termos de uma autorização de residência por razões humanitárias, prevista na Lei de Estrangeiros.

Ainda, é de notar-se que esse grupo de pessoas (migrantes que se encontravam em situação temporária na Ucrânia) já teve de enfrentar obstáculos à saída da Ucrânia, na sua chegada e

¹³ Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, na sua versão atual, disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=920&tabela=leis





APL Blog

DE OLIVEIRA, Emellin e DE ANGELIS, Gabriele. *A proteção temporária em Portugal para não-Ucranianos deslocados: uma breve análise [em linha]*. APL Blog, janeiro 2023, NOVA Asylum Policy Lab, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, DOI: <https://doi.org/10.34619/1wid-mtmw>

no seu acolhimento em Portugal. Desta forma, terem de submeter-se a um novo procedimento (de proteção internacional ou de imigração) para que possam permanecer de forma regular no território nacional é uma decisão que mereceria um debate mais alargado e multinível.

Em termos de recomendações, urge **facilitar os mecanismos de transição da passagem de proteção temporária a outra autorização de residência** (no âmbito da Lei de Asilo ou de Imigração). Em alternativa, e apenas quando esta for a vontade manifesta dos migrantes não-Ucranianos, recomenda-se que o Governo português aja de acordo com o pedido da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos no sentido de tomar as medidas adequadas para facilitar o regresso seguro dessas pessoas aos respetivos países de origem.

Com o pouco debate sobre esta situação, que ficou diluído entre as festas de fim de ano, espera-se que sejam assegurados todos os direitos e as garantias – sobretudo, as sociais – a esses deslocados não-Ucranianos que se encontram em território português – ainda, até março – ao abrigo da Lei de Proteção Temporária.

