

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo

V. Ref.^a

Data

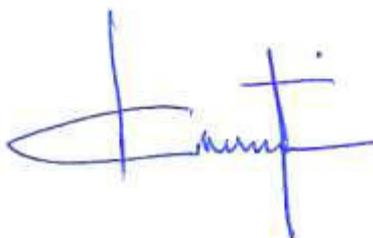
14-07-2022

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª (GOV), e Projetos de Lei n.º 211/XV/1.ª (L) e 213/XV/1.ª (CH)

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à [Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª \(GOV\)](#) - Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, [Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª \(L\)](#) - Reforço dos procedimentos para atribuição de autorização de residência para atividade de investimento e [Projeto de Lei n.º 213/XV/1.ª \(CH\)](#) - Revê as normas da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, em matéria de autorização de residência para exercício de atividade profissional e em matéria de condutas criminosas de auxílio à imigração ilegal, angariação e utilização de mão-de-obra ilegal, agravando as penas respetivas, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do GP BE, DURP do PAN e DURP do L, na reunião de 14 de julho de 2022 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

PARECER CONJUNTO

Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª (GOV)

Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª (L)

Reforço dos procedimentos para atribuição de autorização de residência para atividade de investimento Trabalho aprovado pela Lei 7/2009, de 12 de fevereiro).

Projeto de Lei n.º 213/XV/1.ª

Revê as normas da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, em matéria de autorização de residência para exercício de atividade profissional e em matéria de condutas criminosas de auxílio à imigração ilegal, angariação e utilização de mão-de-obra ilegal, agravando as penas respetivas.

Autor:

Pedro Filipe Soares (BE)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE I – CONSIDERANDOS

1 – Introdução

O plenário da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª Comissão) deliberou a realização de parecer conjunto às seguintes iniciativas: Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª (GOV), Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª (L) e Projeto de Lei n.º 213/XV/1.ª (CH).

A **Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª** é apresentado pelo Governo, deu entrada a 23 de junho de 2022, foi admitida a 27 de junho de 2022 - data em que baixou, na generalidade, à 1.ª Comissão - tendo sido anunciada a 20 de junho de 2022.

O **Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª** é apresentado pelo Deputado Único Representante do Partido (DURP) Livre, deu entrada a 1 de julho de 2022, foi admitido a 4 de julho, data em que baixou, na generalidade, à 1.ª Comissão, tendo sido anunciado a 06 de julho. Este Projeto de Lei foi admitido com dúvidas de constitucionalidade manifestadas pelo Sr. Presidente da Assembleia da República (PAR) que incidem sobre uma eventual violação do princípio da separação de poderes.

O **Projeto de Lei n.º 213/XV/1.ª** é apresentado pelo GP do CH, deu entrada a 1 de julho de 2022, foi admitido a 5 de julho, data em que baixou, na generalidade, à 1.ª Comissão, tendo sido anunciado a 06 de julho.

As iniciativas indicadas foram apresentadas ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei aos Deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo.

Os diplomas em apreço encontram-se a aguardar parecer das seguintes instituições: Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Superior da Magistratura, Ordem dos Advogados, Alto Comissariado para as Migrações, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, tendo todos os estes pedidos de parecer sido efetuados a 06 de julho de 2022.

A discussão em reunião plenária das iniciativas legislativas em causa encontra-se agendada para dia 21 de julho de 2022, motivado pelo pedido de agendamento pelo Governo da sua iniciativa legislativa e dos direitos para agendamento por arrastamento exercidos pelo DURP do Livre e o Grupo Parlamentar do Chega para as respetivas iniciativas, ao abrigo do artigo 65.º do RAR.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

2 – Objeto, motivação e conteúdo das iniciativas

O Governo, através da PPL 19/XV/1.^a, apresenta como motivação desta iniciativa a criação de “condições para a implementação do Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinado em Luanda, em 17 de julho de 2021”.

Mais do que elencar todas as alterações que são levadas a cabo na presente PPL, importa verificar as maiores alterações promovidas por este diploma.

Assim, a presente PPL procede à alteração da Lei 23/2007, na sua redação atual, à alteração da Lei 27/2008, também na sua redação atual, e à execução na ordem jurídica nacional dos Regulamentos da União Europeia 2018/1860, 2018/1861 e 2018/1862, relativos ao estabelecimento, funcionamento e utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS).

Neste ensejo, o Governo determina, nomeadamente, que “a concessão de vistos de residência e de estada temporária a cidadãos nacionais de um Estado em que esteja em vigor o Acordo CPLP não depende de parecer prévio do (SEF), sem prejuízo de a concessão de vistos ser comunicada ao SEF, para efeitos do exercício das suas competências em matéria de segurança interna”.

Com a finalidade de atrair uma imigração “regulada e integrada” e de mudar a forma como a Administração Pública se relaciona com as pessoas imigrantes, o Governo destaca as seguintes medidas: “(i) criação de um título de duração limitada que permita a entrada legal de imigrantes em Portugal com o objetivo de procura de trabalho; (ii) simplificação de procedimentos; (iii) possibilidade de os visto de estada temporária ou de residência terem também como finalidade a prestação de trabalho remoto, bem como o acompanhamento dos familiares habilitados com os respetivos títulos, permitindo que a família possa, de forma regular, entrar em território nacional, entre outras medidas de promoção do reagrupamento familiar; e (iv) aumento do limite de validade de documentos”.

Importa ainda realçar que a PPL, segundo a exposição de motivos do proponente, “elimina a existência de um contingente global de oportunidades de emprego a fixar pelo Conselho de Ministros, para efeitos de concessão de visto para obtenção de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada” e que “passa a ser permitido o exercício de uma atividade profissional remunerada, subordinada ou independente, a todos os estudantes do ensino secundário, estagiários, voluntários e admitidos a frequentar” certos cursos que a lei define.

Em sede de controlo de fronteira, a presente PPL cria a “figura do impedimento de viajar, que consubstancia uma indicação relativa, em regra, a restrições às saídas judicialmente decretadas para a proteção de menores e de adultos vulneráveis. Tais restrições abrangem: (i) adultos desaparecidos, maiores acompanhados, internados ou internados compulsivamente e vítimas

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

de crime especialmente vulneráveis; (ii) menores em fuga ou desaparecidos beneficiários de processo de promoção e proteção; (iii) menores que corram risco, concreto e manifesto, de iminente rapto por familiares; e (iv) menores que se encontrem em risco, concreto e manifesto, de virem a ser vítimas de tráfico de seres humanos, casamento forçado, mutilação genital feminina ou de outras formas de violência de género, de infrações terroristas ou de virem a ser envolvidos em tais infrações”.

É também criada uma indicação de regresso que visa prevenir e dissuadir a migração irregular e os movimentos secundários.

O autor do **Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª (L)**, por sua vez, vem, com o referido Projeto de Lei, propor que o “ Governo reveja os procedimentos de concessão da autorização de residência para atividade de investimento, incluindo uma verificação rigorosa e proativa dos antecedentes dos requerentes, do capital a investir e um reforço dos critérios de residência”.

Motiva esta iniciativa por considerar que a atribuição de Vistos Gold cria uma situação de “desigualdade na atribuição da cidadania portuguesa” desde logo porque “A Lei da Nacionalidade identifica como um dos requisitos para a aquisição da nacionalidade por naturalização a residência legal no território português há pelo menos cinco anos”, estabelecendo que se entende que “residem legalmente no território português os indivíduos que aqui se encontram, com a sua situação regularizada perante as autoridades portuguesas, ao abrigo de qualquer dos títulos, vistos ou autorizações previstos no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros e no regime do direito de asilo”.

Os autores do **Projeto de Lei n.º 213/XV/1.ª (CH)** propõem a reposição dos “critérios mais restritivos que existiam antes [da] 4.ª alteração à Lei dos Estrangeiros e, bem assim, revogar as presunções instituídas [pela] 7.ª alteração à mesma lei”.

Propõem, concretamente, que a promessa de contrato de trabalho como critério para se aceder à autorização de residência seja substituído pelo critério da existência de “uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho Consultivo ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho” e alargam as possibilidades de expulsão do país para além dos casos de crime de terrorismo, sabotagem ou atentado à segurança nacional que constam atualmente da Lei. Por fim, propõem também um aumento da moldura penal aplicável aos crimes dos artigos 183.º a 185.º-A da Lei 23/2007.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

3 – Enquadramento Legal

Em relação ao enquadramento jurídico legal nacional, europeu, internacional e doutrinário, remete-se para a nota técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República que segue em anexo.

4 – Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

As iniciativas em apreço assumem a forma de proposta de lei e de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR. Encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª (L), o PAR inscreveu, no despacho de admissibilidade, a seguinte nota: “O artigo único da presente iniciativa pretende impor ao Governo, em processos administrativos de autorizações de residência da competência do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a verificação de critérios - alíneas a) e b) – e o reforço requisitos – alínea c) -, sem alterar qualquer requisito legal. Esta norma parece conter uma injunção dirigida ao Governo que, caso se considere ser de carácter juridicamente vinculativo, poderá suscitar dúvidas relativamente ao respeito pelo princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição, dada a competência executiva e administrativa do Governo. Noutra perspetiva, caso se considere ser uma mera recomendação, e não uma norma jurídica vinculativa, no decurso do processo legislativo poderá ser tido em conta pelos Deputados se se justifica poder vir a obter a forma de lei”.

A lei formulário¹ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das presentes iniciativas. As disposições destes diplomas deverão, por isso, ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular em sede de redação final.

Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do diploma supra referido, “Os atos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objeto”. Por outro lado, o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estipula que “**os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida** e, caso tenha havido alterações anteriores,

¹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#).

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”.

Os títulos das iniciativas legislativas traduzem sinteticamente o seu objeto, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora se possa sempre levar a cabo um esforço de aperfeiçoamento formal, que, naturalmente, ocorrerá em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, as iniciativas em apreço revestirão a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, as iniciativas definem que entrada em vigor ocorrerá no 30.º dia após a data da sua publicação (PPL 19/XV/1.ª GOV) e “no dia seguinte ao da sua publicação” (no caso do Projeto de Lei 213/XV/1.ª CH), estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação”. O Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª (L) não apresenta, salvo erro, nenhuma indicação neste sentido.

Nesta fase do processo legislativo, as iniciativas em apreço não nos parecem suscitar outras questões em face da lei formulário.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O Deputado autor do parecer reserva a sua posição para a discussão das iniciativas legislativas em sessão plenária, no dia 21 de julho de 2022.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui que:

1. A Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª e o Projeto de Lei n.º 213/XV/1.ª visam, ainda que em sentidos não unívocos, alterar os regimes jurídicos da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros em território nacional;
2. O Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª visa a revisão dos procedimentos para atribuição da autorização de residência para atividade de investimento;

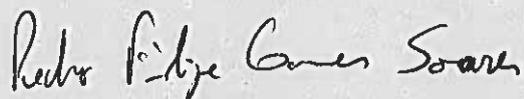
Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

3. As três iniciativas legislativas cumprem todos os requisitos formais, constitucionais e regimentais em vigor;
4. Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República.

PARTE IV- ANEXOS

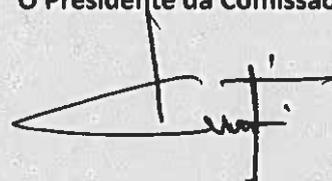
Palácio de São Bento, 14 de julho de 2022.

O Deputado Autor do Parecer



(Pedro Filipe Soares)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)