



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Dr. Fernando Negrão
Email: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
Email	06-07-2022	2022/GAVPM/2617	2022/OFC/04245	08-09-2022

ASSUNTO: **Proposta de Lei 19/XV/1.ª (GOV)**

No seguimento do email identificado em epígrafe, remete-se a V. Exa., em conformidade com o solicitado, parecer sobre a iniciativa legislativa supra identificada.

Com os melhores cumprimentos,



**Afonso Henrique
Cabral Ferreira**
Chefe de Gabinete

Assinado de forma digital por Afonso
Henrique Cabral Ferreira
f745739e56e5843cdabbf21bb9e9658bc8bfe118
Dados: 2022.09.08 12:25:19



ASSUNT
O:

Proposta de Lei n.º 19/XV (GOV) - A presente lei cria 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 e procede: a) À nona alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pelas Leis n.ºs 29/2012, de 9 de agosto, 56/2015, de 23 de junho, 63/2015, de 30 de junho, 59/2017, de 31 de julho, 102/2017, de 28 de agosto, 26/2018, de 5 de julho, 28/2019, de 29 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional; b) À segunda alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, 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; c) À execução na ordem jurídica interna dos Regulamentos (UE) n.ºs 2018/1860, 2018/1861 e 2018/1862, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativos ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS).

2022/GAVPM/2617

1
5-07-2022

1. Objeto

Pelo Exmo. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi remetido ao Conselho Superior da Magistratura (CSM) a Proposta de Lei acima melhor identificada, para efeitos de emissão de parecer escrito.

2. Finalidade

Conforme resulta da exposição de motivos:

“O Programa do XXIII Governo Constitucional assumiu como compromisso privilegiar o relacionamento com cada um dos países de língua portuguesa em África, América e Timor Leste. O Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assinado em Luanda, em 17 de julho de 2021, e aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 313/2021, de 9 de dezembro, representa um contributo fundamental

para a organização de fluxos regulares, seguros e ordenados de migrações, assim como para o combate à migração ilegal e ao tráfico de seres humanos a ela associado. Este Acordo estabelece a base legal sobre a qual se construirá uma maior mobilidade e circulação no espaço da CPLP e constituirá um instrumento essencial para a regulação e a criação de condições para a entrada e permanência de cidadãos dos Estados-Membros da CPLP em Portugal. Neste contexto, cabe criar as condições para a sua rápida implementação através das necessárias alterações legislativas na ordem jurídica interna. Assim, com a presente proposta de lei, procede-se à alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, a fim de se alcançarem os objetivos consagrados no Acordo e de se permitir que o mesmo possa ser aplicado a todos os Estados-Membros da CPLP, à medida que depositem os respetivos instrumentos de ratificação. Neste âmbito, determina-se, 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 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), sem prejuízo de a concessão de vistos ser comunicada ao SEF, para efeitos do exercício das suas competências em matéria de segurança interna. Em linha com o Programa do XXIII Governo Constitucional, a presente alteração procura, ainda, estabelecer procedimentos que permitam atrair uma imigração regulada e integrada, para o desenvolvimento do País, mudar a forma como a Administração Pública se relaciona com os imigrantes e garantir condições de integração dos imigrantes, destacando-se, a implementação das 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. Neste contexto, a presente proposta de lei 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. De igual modo, 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 curso dos níveis de qualificação 4 ou 5 do Quadro Nacional de Qualificações, ou cursos de formação ministrados por estabelecimentos de ensino ou de formação profissional, que sejam titulares de uma autorização de residência, complementarmente à atividade

que deu origem ao visto. Pretende-se, ainda, com a presente proposta de lei, executar na ordem jurídica nacional os Regulamentos (UE) 2018/1860, 2018/1861 e 2018/1862, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativos ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS), que ditaram a reconfiguração do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) quanto ao regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, no domínio dos controlos de fronteira e da cooperação policial e judiciária em matéria penal. No âmbito do controlo de fronteira, procura-se clarificar o alcance da proteção a aportar aos menores desacompanhados na entrada e na saída do território nacional, destacando na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, a prerrogativa do controlo da saída abarcar, além dos cidadãos estrangeiros residentes, também os menores nacionais, com vista a determinar se viajam acompanhados ou devidamente autorizados por quem exerça as responsabilidades parentais. Em sede de interdições de saída do território aquando do controlo de fronteira, a presente proposta de lei procede à criação, na ordem jurídica interna, da 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 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. Em todos os casos, respeitando a indivíduos judicialmente impedidos de viajar para sua própria proteção, a presente proposta de lei prevê um procedimento de exceção para a inserção urgente de impedimentos de viajar, a suscitar junto do SEF e, sempre que pertinente, do Gabinete Nacional SIRENE, pelas autoridades de polícia criminal ou autoridades de saúde competentes em razão da matéria, quando o recurso em tempo útil às autoridades judiciárias se afigure impossível. Este procedimento agora tipificado na lei reflete a prática que tem sido adotada, em moldes semelhantes e a título provisório, quando a oposição à saída procure acautelar a manifesta urgência em casos que careçam da regulação ou da promoção judiciais de responsabilidades parentais – não solicitadas ou não decretadas –, com vista a possibilitar a oposição à saída de menores por quem invoque e comprove legitimidade na salvaguarda da integridade e dos interesses dos mesmos. Ainda no âmbito do controlo de fronteira à entrada no território nacional, a presente proposta de lei consagra o dever de o SEF inserir e

comunicar ao SIS, via Gabinete Nacional SIRENE, indicações de recusa de entrada e de permanência quando a recusa da entrada for determinada em razão da ameaça concreta e individualizada para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional, incluindo a ponderação das situações em que os cidadãos estrangeiros contornem ou tentem contornar o direito da União Europeia ou nacional sobre entrada e permanência no território dos Estados-Membros. Mantendo intactos os pressupostos que presidem à criação de medidas de não admissão, agora denominadas de recusa de entrada e de permanência, no Sistema Integrado de Informação do SEF (SII/SEF), fica salvaguardada na ordem jurídica interna a indicação da existência de decisões de retorno – administrativas ou judiciais –, a par dos indícios da prática ou da intenção da prática de factos puníveis graves ou da existência de ameaças para a ordem pública, para a segurança nacional ou para as relações internacionais de um Estado-Membro da União Europeia ou de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação. Para assegurar a execução dos Regulamentos (UE) 2018/1860 e 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, as indicações de recusa de entrada e de permanência inscritas no SII/SEF no âmbito das decisões de retorno, quando executadas por meio da confirmação da saída dos cidadãos estrangeiros a quem digam respeito, passam a ser doravante imediatamente inseridas no SII/SEF e reportadas ao Gabinete Nacional SIRENE para inserção no SIS enquanto indicação para efeitos de recusa de entrada e de permanência – enquanto medida de interdição ou proibição de entrada. Concomitantemente, nos processos de afastamento nos quais se determine um prazo para a saída voluntária, a decisão de afastamento e a consequente indicação de recusa de entrada e de permanência dão origem à inserção de uma indicação para efeitos de regresso, cominando-se o dever de, a todo o tempo, se averbarem nestas indicações eventuais prorrogações ou razões que ditem a suspensão do procedimento e que obstem à sua execução. Esta nova indicação de regresso procura prevenir e dissuadir a migração irregular e os movimentos secundários, potenciando a cooperação entre as autoridades dos Estados Membros com o intuito de fomentar o cumprimento efetivo das decisões de afastamento não executadas. Exponencia-se, por esta via, a confirmação da saída ou do regresso efetivo por parte dos visados por tais indicações e o consequente cumprimento das proibições relativas à sua reentrada, porquanto se prevê que a indicação de regresso seja substituída por uma indicação de recusa de entrada e permanência – quando o afastamento ditar a interdição ou uma proibição de entrada –, sempre que o SEF receba a confirmação de que o regresso se verificou ou se dispuser de informações suficientes e convincentes de que o visado deixou o território dos Estados-Membros. São ainda densificados os critérios que presidem ao dever de consulta prévia com Estados-Membros autores de indicações no SIS no âmbito da emissão de vistos consulares, prorrogações de

permanência e em sede da concessão de títulos de residência. Para este último caso, estipula-se uma avaliação circunstanciada da situação pessoal dos requerentes indicados para efeitos de recusa de entrada ou de permanência que afira razões humanitárias ou o interesse do Estado Português na concessão de autorizações de residência, sempre que o requerente esteja indicado para efeitos de regresso ou de recusa de entrada e permanência por razões que extravasem a mera permanência ilegal. Para assegurar o regresso e a não reentrada de nacionais de países terceiros em situação irregular de forma eficaz e proporcionada, em conformidade com as disposições da Diretiva 2008/115/CEE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, e dando cumprimento às recomendações da Comissão Europeia na última avaliação Schengen efetuada ao sistema nacional de retorno, esclarece-se o âmbito geográfico do dever de regresso nos procedimentos nacionais de afastamento, tipificando-se ainda o alcance da permanência ilegal para o alargar a todos os que excedam o período da sua estada autorizada, em Portugal e no território dos demais Estados-Membros da União Europeia ou signatários da Convenção de Aplicação. Ainda com o objetivo de acolher as recomendações da Comissão Europeia, densificam-se as razões que devem presidir à instauração de um processo de afastamento coercivo em detrimento da mera notificação para abandono voluntário de cidadãos estrangeiros em permanência ilegal, aportando ao regime nacional de afastamento uma ponderação mais aprofundada das circunstâncias pessoais passíveis de determinar o regresso coercivo. Prevê-se ainda, para as situações que justifiquem o recurso à notificação de abandono voluntário, a criação de indicações de regresso, pelo prazo de um ano, com o intuito de permitir ao SEF aferir o efetivo cumprimento das determinações de saída do território. As alterações em apreço acautelam ainda que as indicações relativas a nacionais de países terceiros, visados por medidas restritivas destinadas a impedir a entrada ou o trânsito no território nacional e/ou de um Estado-Membro, sejam suprimidas quando a medida restritiva tiver caducado. Nas indicações de recusa/interdição de entrada e permanência, a medida cessa e o processo de afastamento é arquivado com o fim do prazo concretamente determinado para a interdição/proibição de entrada e permanência. No entanto, nas decisões em que a saída não tenha sido confirmada e naquelas em que a própria decisão nem sequer tenha sido levada ao conhecimento do visado, porque com o decurso do tempo se alteram necessariamente as circunstâncias que ditam o afastamento, as indicações de recusa de entrada e de permanência ou de regresso, assim como os próprios processos de afastamento, passam a vigorar não indefinidamente mas apenas pelo dobro do período de interdição concretamente determinado, findo o qual são eliminadas do SII/SEF e do SII e o procedimento arquivado. No âmbito do procedimento de comunicação das alterações de nacionalidade efetuada pela Conservatória dos Registos Centrais ao SEF, este passa a ficar

incumbido de reportar ao Gabinete Nacional SIRENE a aquisição da nacionalidade portuguesa ao Estado ou aos Estados-Membros autores de indicações para efeitos de regresso ou de recusa de entrada e de permanência no SIS, com vista à sua supressão. Por fim, é também alargado o âmbito dos dados passíveis de integrar o registo de dados pessoais em SII/SEF, permitindo a concomitante operabilidade de tais dados com os elementos necessários à criação das indicações relativas a impedimentos de viajar, de recusa de entrada e permanência ou de regresso no SIS, passando a poder integrar, nomeadamente, cópias dos documentos de identidade e/ou viagem, fotografias, imagens faciais e dados datiloscópicos. Por outro lado, acautela-se uma ponderação acrescida, pela sua sinalização em SII/SEF, na introdução de indicações relativas a nacionais de países terceiros que sejam titulares do direito de livre circulação na União Europeia”.

*

Assim, para alcançar tal desiderato, o Governo apresentou a referida proposta de Lei, cujo conteúdo, considerando a sua extensão – 280 pgs., aqui damos por inteiramente reproduzido.

*

3. Apreciação

Antes de mais, cumpre notar que nos termos do art.º 149.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais (aprovado pela Lei n.º 21/85, de 30.07, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 67/2019, de 27.08) compete ao Conselho Superior da Magistratura, entre outros, emitir parecer sobre diplomas legais relativos à organização judiciária e à matéria estatutária e, em geral, sobre matérias relativas à administração da justiça (al. i) do n.º 1 do citado normativo legal). Em sentido idêntico dispõe o art.º 155.º, al. b), da LOSJ (Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, na versão mais recente introduzida pela Lei n.º 107/2019, de 09/09).

Doutro passo, o Conselho Superior da Magistratura, enquanto órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial, e atento o princípio constitucional da separação de poderes, tem vindo a abster-se de tomar posição sobre questões que se prendam com opções de cariz eminentemente político, que extravasam as atribuições do poder judicial e incumbem exclusivamente ao poder legislativo.

Assim, e no estrito cumprimento das mencionadas normas legais e do referido princípio constitucional, cumpre-nos dizer que a presente iniciativa legislativa está conforme a exposição de motivos adiantada.

Com efeito, com a presente proposta de lei, o Governo procede à nona alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, a fim de se alcançarem os objetivos consagrados no Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assinado em Luanda, em 17 de julho de 2021, e aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 313/2021, de 9 de dezembro, e de se permitir que o mesmo possa ser aplicado a todos os Estados-Membros da CPLP, à medida que depositem os respetivos instrumentos de ratificação.

Por outro lado, com a presente proposta de Lei, o Governo transpõe para a ordem jurídica interna as seguintes diretivas da União Europeia: a) Diretiva 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar; b) Diretiva 2003/110/CE, do Conselho, de 25 de novembro, relativa ao apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea; c) Diretiva 2003/109/CE, do Conselho, de 25 de novembro, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração; d) Diretiva 2004/81/CE, do Conselho, de 29 de abril, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal e

que cooperem com as autoridades competentes; e) Diretiva 2004/82/CE, do Conselho, de 29 de abril, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras; f) Diretiva 2004/114/CE, do Conselho, de 13 de dezembro, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado; g) Diretiva 2005/71/CE, do Conselho, de 12 de outubro, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica, h) Diretiva 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular; i) Diretiva 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado; j) Diretiva 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular; k) Diretiva 2011/51/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio, que altera a Diretiva 2003/109/CE, do Conselho, de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional; l) Diretiva 2011/98/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado membro e a um conjunto de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado membro; m) Diretiva 2014/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de Estados terceiros para efeitos de trabalho sazonal; n) Diretiva 2014/66/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de Estados terceiros no quadro de transferências dentro

das empresas; o) Diretiva (UE) 2016/801, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de Estados terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair*.

Simultaneamente, o Governo, com a presente proposta de Lei, procede à consolidação no direito nacional da transposição dos seguintes atos comunitários: a) Decisão Quadro, do Conselho, de 28 de novembro de 2002, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares; b) Diretiva 2001/40/CE, do Conselho, de 28 de maio, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros; c) Diretiva 2001/51/CE, do Conselho, de 28 de junho, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985; d) Diretiva 2002/90/CE, do Conselho, de 28 de novembro, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.

Substancialmente, a proposta de Lei em causa não contende nem conflitua com o sistema judiciário em geral, nem com algum princípio legal ou normativo do ordenamento jurídico português.

*

4. Conclusão

A presente proposta de Lei está de acordo com as motivações que a determinaram, consubstanciando uma opção de política legislativa, não contendo nem conflituando com o sistema judiciário em geral,

nem com algum princípio legal ou normativo do ordenamento jurídico português.

Lisboa, 17 de agosto de 2022

Rosa Lima Teixeira, Juiz - Adjunta do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do CSM

 **Rosa dos
Remédios Lima
Teixeira**
Adjunta

Assinado de forma digital por Rosa dos
Remédios Lima Teixeira
400b433debd65651b87df43c4e6943317afb951a
Dados: 2022.08.17 13:57:44