

Parecer sobre o Proposta de Lei 3/XVII/1 que altera 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

O Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS), organização da sociedade civil com missão de acompanhar, servir e defender os direitos das pessoas refugiadas, requerentes de proteção internacional e pessoas migrantes em situação de vulnerabilidade, vem, por este meio, apresentar o seu parecer sobre a Proposta de Lei em apreço.

Antes de avançarmos com as críticas que o JRS considera pertinentes face ao novo regime de entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em Portugal, importa fazer um enquadramento prévio.

A partir de 2024, qualquer pedido de Autorização de Residência passa a estar obrigatoriamente antecedido da emissão de um visto adequado, pondo fim à figura da Manifestação de Interesse (MI), formalmente eliminada pelo Governo em junho do mesmo ano.

Reconhecemos que a MI foi, desde o início, uma medida excecional, com efeitos complexos e, em certa medida, desafiantes para a gestão administrativa da imigração. A facilidade com que era possível aceder a um pedido de autorização residência sem controlo prévio de entrada contribuiu, efetivamente, para um aumento significativo do número de processos e para a sobrecarga do SEF e, mais recentemente, da AIMA.

Contudo, é igualmente importante reconhecer que esta figura jurídica nasceu como tentativa de resposta a uma falha estrutural que continua por resolver: a incapacidade da rede consular portuguesa para assegurar, com eficácia e humanidade, o acesso a vistos de entrada em Portugal.

A maioria das pessoas não opta por migrar irregularmente. A inacessibilidade ao sistema de vistos, agravada por embaixadas e consulados frequentemente

inoperacionais, difíceis de contactar ou insuficientemente capacitados para lidar com situações de maior vulnerabilidade, deixa muitas pessoas migrantes sem qualquer alternativa viável. Os processos continuam marcados por uma excessiva morosidade e complexidade burocrática.

A MI, com todas as suas limitações, tentou mitigar esta falha. A sua eliminação, sem que se tenha previamente assegurado uma rede consular reforçada, eficaz e humanizada, não resolve o problema: agrava-o.

Outras alterações legislativas decorrentes da presente Proposta seguem esta mesma lógica restritiva, nomeadamente:

- A exigência de visto para efeitos de Reagrupamento Familiar, excetuando-se os casos de menores;
- A obrigatoriedade de visto para cidadãos oriundos da CPLP.

Neste novo contexto, importa deixar um alerta claro: **na ausência de um sistema consular robusto, a imigração irregular não desaparecerá — apenas deixará de ser visível e mensurável.** Os fluxos poderão diminuir relativamente ao período em que vigorava a MI, mas persistirão à margem do sistema, escapando a qualquer controlo formal e dificultando a implementação de políticas públicas eficazes.

O JRS reitera, por isso, com firmeza: **é absolutamente urgente reforçar a capacidade da rede consular portuguesa.** Sem esse investimento estruturante, qualquer política migratória centrada exclusivamente no controlo à entrada arrisca-se a falhar nos seus próprios objetivos, ao mesmo tempo que compromete direitos humanos e a coesão social.

Seguidamente, apresentamos as **dez** questões que merecem, no nosso entender, análise crítica e aprofundamento.

1) Artigo 52.º

a. N.ºs 10 e 11

Na sequência da discussão na especialidade, realizada na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foram introduzidos os n.ºs 10 e 11 ao artigo 52.º da Lei de Estrangeiros. Estes novos números determinam que a concessão de vistos deverá ser recusada a nacionais de Estados terceiros que tenham permanecido de forma ilegal em território nacional e se encontrem abrangidos pelo disposto no artigo 144.º, n.º 1.

Contudo, entende-se que a introdução destes números é desnecessária e redundante, na medida em que os efeitos jurídicos da permanência ilegal e da aplicação de uma decisão de afastamento já se encontram plenamente consagrados no próprio artigo 144.º da mesma lei.

Vejamos, segundo o artigo 144.º, n.º1: “Ao cidadão estrangeiro sujeito a decisão de afastamento **é vedada a entrada e a permanência em território nacional por período até cinco anos, podendo tal período ser superior** quando se verifique existir ameaça grave para a ordem pública, a segurança pública ou a segurança nacional.” (sublinhado nosso).

Ora, a norma é clara ao estabelecer que, havendo decisão de afastamento, o cidadão fica impedido não apenas de **permanecer**, mas também de **entrar** no território nacional, o que, por si só, implica a impossibilidade de concessão de visto ou de autorização de residência durante o período de interdição.

Esta duplicação pode ainda dar lugar a interpretações divergentes ou confusas quanto à aplicação prática da norma, sobretudo no que diz respeito à articulação entre o regime de vistos e o regime de afastamento.

Em matéria de técnica legislativa, recomenda-se evitar repetições desnecessárias, privilegiando a coerência e a sistematização da norma, princípios basilares de boa legislação.

O n.º 11 da proposta de alteração ao artigo 52.º da Lei de Estrangeiros introduz um elemento novo ao estabelecer que a recusa da concessão de visto ao cidadão estrangeiro sujeito a decisão de afastamento se aplica por um **período máximo de sete anos**.

Esta adição merece duplo reparo:

- Aspeto positivo – concretização de uma lacuna legislativa

A introdução de um limite temporal fixo (sete anos) é vista como positiva, na medida em que impõe um limite anteriormente inexistente.

Com efeito, o artigo 144.º, n.º 1 da atual redação da Lei apenas previa que o período de interdição de entrada em território nacional poderia ser superior a cinco anos, quando estivesse em causa uma ameaça grave à ordem pública, segurança pública ou segurança nacional, mas não fixava qualquer teto máximo.

A fixação de um limite contribui, assim, para a previsibilidade e segurança jurídica, salvaguardando a proporcionalidade da medida.

- Aspeto negativo – colocação sistemática inadequada

Apesar da utilidade da concretização temporal, a introdução deste limite no artigo 52.º (relativo à concessão de vistos) é, do ponto de vista da sistematização normativa, incorreta.

Esta matéria diz respeito ao regime de interdição de entrada e permanência decorrente de uma decisão administrativa de afastamento, pelo que a norma substantiva correspondente deve constar do artigo 144.º da Lei — que regula especificamente as consequências jurídicas dessa decisão.

A sua colocação no artigo 52.º cria um risco de dispersão normativa e duplicação de conteúdo, comprometendo a coerência e a legibilidade do regime jurídico aplicável.

Assim, a redação proposta para os n.ºs 10 e 11 do artigo 52.º deve ser eliminada, por se tratar de uma duplicação desnecessária de normas já previstas no artigo 144.º, com exceção do limite temporal de sete anos, cuja inclusão, embora relevante, deve ser feita no lugar sistematicamente adequado – o artigo 144.º.

2) Artigo 87.º - A

a. N.º 1

Continuamos sem entender a referência à figura da Autorização de Residência CPLP, quando o Governo, de forma positiva, eliminou esta figura, uniformizando as Autorizações de Residência de acordo com normas europeias.

Sobre as propostas de alteração do regime do **Reagrupamento Familiar**:

3) Artigo 98.º da Lei de Estrangeiros

a. N.º 1

O Reagrupamento Familiar é um mecanismo essencial para a integração em sociedade e para a vida em família. Permite a presença de uma rede de suporte no país que acolhe e contribui para o reforço e estabilidade económica da família. É, portanto, um mecanismo que contribui para a sobrevivência da família nuclear - constituída geralmente pelo cônjuge do requerente e filhos -, pois permite a sua coesão e manutenção. Está, ainda, intrinsecamente ligado não só ao princípio da união familiar previsto no artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), como ao princípio do superior interesse da criança, estabelecido no artigo 24.º da CDFUE e nos artigos 3.º e 10.º da Convenção dos Direitos da Criança. Estes princípios basilares de direito funcionam como um “guia-limite” na aplicação de determinadas medidas.

A **Proposta de Lei pretende limitar o atual artigo 98.º n.º 1 da Lei de Estrangeiros**, restringindo o recurso ao Reagrupamento Familiar aos “membros da família, menores de idade, que tenham entrado legalmente em território nacional e que aqui se encontrem”, impossibilitando o reagrupamento de outros membros da família que já se encontrem em território nacional, uma vez que para estes últimos surge, agora, um período de espera de dois anos de residência legal para que o titular da Autorização de Residência possa iniciar o pedido (ver comentário alínea c).

Esta nova medida do Governo, apesar de ir ao encontro do estabelecido no n.º 3 do artigo 5 da Diretiva 2004/38/CE, não equaciona o princípio da união familiar, nem tampouco o superior interesse da criança. A Comissão Europeia já deixou claro que “as disposições substantivas da diretiva devem ser interpretadas e aplicadas à luz do artigo 7.º e do artigo 24.º, n.ºs 2 e 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e do artigo 5.º, n.º 5 da referida diretiva (...)”¹, normas que estabelecem o princípio do respeito pela vida privada e família e o princípio do superior interesse da criança.

Restringir o Reagrupamento Familiar em território nacional aos menores contribuirá certamente, para vários desfechos negativos, entre os quais o aumento dos percursos migratórios irregulares por parte de outros membros da família, fraca integração do agregado familiar por ausência da rede de suporte, instabilidade financeira a longo prazo, segregação, isolamento e alto impacto ao nível da saúde mental para muitas crianças e jovens, forçadas a lidar com separações prolongadas e traumáticas.

De acrescentar que a maioria dos pedidos de Reagrupamento Familiar ocorre com os familiares já em Território Nacional, já que a rede consular portuguesa não consegue dar resposta aos pedidos de visto.

¹ Conforme [o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar](#), datado de 29-03-2019, p. 6.

Por outras palavras, até ao reforço da rede consular, este artigo não terá qualquer utilidade prática.

b. N.º 2

A Proposta de Lei pretende, através da alteração do n.º 2 do artigo 98.º, a flexibilização dos critérios de Reagrupamento Familiar para os titulares de Autorização de Residência para atividade de docência, altamente qualificada ou cultural, Autorização de Residência para atividade de investimento e beneficiários do cartão azul da UE, permitindo aos titulares do direito ao Reagrupamento Familiar reagrupar “os membros da família, que tenham entrado legalmente em território nacional e que aqui se encontrem (...)”, ao contrário do que estabelece para os titulares de outras autorizações de residência.

Embora a Diretiva 2003/8/CE determine, no seu n.º 1, “as condições em que o direito ao reagrupamento familiar pode ser exercido por nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros”, a Proposta de Lei apresenta uma distinção entre imigrantes economicamente atrativos e imigrantes com profissões consideradas menos atrativas, permitindo que os primeiros tenham um acesso mais flexível ao Reagrupamento Familiar. Tal medida compromete largamente o princípio da não discriminação (artigo 21.º da CDFUE e artigo n.º 13 da Constituição) afastando-se do espírito da Diretiva, que visa garantir a união familiar como um direito fundamental.

Através da implementação desta medida, nascem duas categorias de titulares do direito ao Reagrupamento Familiar: os qualificados e os menos qualificados.

Para além do mais, o regime do Reagrupamento Familiar já prevê vários critérios de integração exigentes, como os meios de subsistência relativamente elevados e de alojamento. Assim, não se compreende a introdução de tal distinção, que apenas contribui para a estratificação das pessoas migrantes, não sendo, por isso, de todo uma medida humana, nem realista.

c. N.º 3

A Proposta de Lei vem, através do n.º 3 do artigo 98.º da Lei de Estrangeiros, acrescentar um novo encargo ao titular do direito ao reagrupamento: uma espera de dois anos após a atribuição de Título de Residência para poder agrupar outros membros da família, sendo apenas possível reagrupar os familiares caso se encontrem fora do território nacional.

Esta espera de dois anos é o limite máximo permitido pelo n.º 8 da Diretiva 2003/86/CE, que em toda a sua composição valoriza o primado da união familiar. Ainda assim, esta nova medida, a par da restrição do Reagrupamento Familiar em território nacional aos menores de idade, **contraria o espírito da Diretiva, uma vez que tais exigências promovem a fragmentação familiar.**

Vários estudos apontam para a importância que a presença do cônjuge em território nacional, já que contribui ativamente para a integração familiar e para a estabilidade económica do agregado.²

Acrescenta-se, ainda, que sendo o prazo estabelecido no n.º 8 da Diretiva facultativo **não se compreende a sua exigência na legislação portuguesa, quando já existem critérios rigorosos**, estabelecidos nas condições de exercício do direito ao Reagrupamento Familiar, como os elevados meios de subsistência e o alojamento, já dito anteriormente.

O limite temporal de dois anos não deve, por isso, ser utilizado como mecanismo para travar o Reagrupamento Familiar, mas apenas para “exigir um certo grau de

² Como, por exemplo, o estudo realizado em 2019 pela OCDE, [International Migration Outlook 2019](#), cujo capítulo 4 é dedicado ao impacto do reagrupamento familiar na integração das pessoas migrantes.

estabilidade de residência e integração (...).³ **A Comissão sublinha que na hipótese de um Estado-Membro “optar por exercer esta opção, não pode impor um período de espera geral aplicado uniformemente a todos os requerentes, sem ter em conta as circunstâncias particulares de casos específicos e o interesse superior de crianças menores”,** devendo o pedido de reagrupamento ser analisado igualmente ao abrigo do princípio da proporcionalidade.⁴

Desta forma, consideramos esta proposta de alteração contrária, não só ao espírito da Diretiva, como aos princípios que Portugal está vinculado, como o princípio da união familiar e do superior interesse da criança, devendo por isso ser eliminada.

- 4) Artigo 101º da Lei de Estrangeiros
 - a. N.º 3

No renovado leque de condições de exercício do direito ao Reagrupamento Familiar estabelecido no artigo 101.º da Lei de Estrangeiros encontra-se a exigência do cumprimento de medidas de integração, entre as quais “a aprendizagem da língua portuguesa e dos princípios e valores constitucionais portugueses”, a par da “frequência do ensino obrigatório no caso dos menores”.

Apesar da Diretiva permitir que os Estados-Membros determinem a aplicação de medidas de integração, **a Comissão Europeia alerta que é necessário que o objetivo da sua aplicação seja “facilitar a integração de migrantes” e não para restringir o direito ao reagrupamento**, uma vez que tal “(...) prejudicaria o objetivo da diretiva, nomeadamente o de promover a reunificação familiar, e a sua eficácia”.⁵

Colocam-se, neste âmbito várias questões práticas, nomeadamente:

³ Conforme a [Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as orientações para a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar](#), datada de 03-04-2014, p. 19.

⁴ *Ibid*, p. 17.

⁵ *Ibid*, p. 15.

- A) Se tais medidas de integração se irão desenvolver antes ou depois da chegada dos familiares reagrupados, conscientes de que o acesso à educação não é o mesmo em várias partes do mundo, nem é igual consoante o género;
- B) Na hipótese do desenvolvimento das medidas de integração em território nacional:
- Irá ser disponibilizado o acesso a aulas gratuitas de português e aulas de valores constitucionais portugueses?⁶
 - Como se processa a inscrição do familiar reagrupado nestas medidas: pressupõe a existência de uma “declaração de integração” ou de um “contrato de integração”?⁷ Qual o modelo a adotar?
 - De que forma será disponibilizado o acesso a tais medidas no território nacional, principalmente em áreas com menos população (inclusive nas áreas com menos recursos disponíveis para aprendizagem de língua portuguesa ou outras exigências de integração)?
 - Qual é o nível de qualificação previsto e como se processa avaliação?
 - Em casos de particular vulnerabilidade da pessoa a reagrupar, deve atentar-se ao princípio da proporcionalidade como fator de não-exclusão?

É crucial lembrar o que há muito tem sido reforçado pela Comissão Europeia e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia acerca dos “limites da discricionariedade dos Estados membros quando impõe critérios de integração:

«[...]o critério da proporcionalidade exige [...] que os requisitos de aplicação de tal obrigação não excedam o que é necessário para atingir o referido objetivo.

⁶ A Letónia e a Estónia providenciam “formação linguística gratuita”, de acordo com o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho (...) datado de 29-03-2019, p. 9, nota de rodapé n.º 60.

⁷ Como no caso da Bélgica, dos Países Baixos e da França respetivamente. Cfr. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho (...) datado de 29-03-2019, p. 9, nota de rodapé n.ºs 63 e 64.

[...] Com efeito, as medidas de integração previstas no artigo 7.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da **Diretiva 2003/86 não devem ter por finalidade selecionar as pessoas que poderão exercer o seu direito ao reagrupamento familiar, mas facilitar a integração** destas últimas nos Estados-Membros. Além disso, circunstâncias individuais especiais, tais como a idade, o nível de educação, a situação financeira ou o estado de saúde dos familiares do requerente do reagrupamento em causa, devem ser tomadas em consideração [...]».⁸

Por outras palavras, os meios de integração servem para auxiliar a pessoa no seu processo de integração e não ser um ponto de partida para o indeferimento do Reagrupamento Familiar.

Desta forma, o JRS Portugal não pode deixar de assinalar esta proposta para que a mesma seja aplicada de forma cautelosa.

- 5) Artigo 105.º
 - a. n.º1

A Proposta de Lei triplica, no artigo 105.º da Lei de Estrangeiros, o prazo de decisão de três para nove meses, indo ao encontro do prazo máximo fixado pelo n.º 4 do artigo 5.º da Diretiva, ainda que a maioria dos Estados-Membros aplique prazos “inferiores aos nove meses estipulados”.⁹ Este prazo, pode, ainda, ser prorrogado por mais nove meses, em circunstâncias excecionais.

Devido aos atrasos na decisão do pedido de Reagrupamento Familiar, muitas pessoas viam o seu pedido deferido tacitamente ao fim de seis meses (n.º 3 do artigo 105.º da Lei de Estrangeiros, na sua atual redação). Tal opção já não se prevê

⁸ *Ibid*, p. 9.

⁹ Cfr. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho (...) datado de 29-03-2019, p. 13.

na nova redação proposta, o que impõe um ónus de resposta na AIMA, de modo que o titular do direito não se veja obrigado a recorrer a mecanismos judiciais.

Uma vez que a Proposta de Lei pretende estabelecer a exigência de um **período de espera de dois anos de residência regular** em território nacional ao requerente do reagrupamento - período temporal cuja adoção, como supra indicada anteriormente é opcional aos Estados Membros - não se compreende uma **maior exigência temporal para o período de decisão**.

Tal imposição significa **na prática que reagrupar um familiar poderá demorar quase três anos e meio**, período demasiado exigente e em clara violação com o princípio da união familiar. A ser aprovada, Portugal seria dos únicos Estados Membros com o regime mais grave de período de decisão.

6) Artigo 122.º

a. Alínea s)

A Proposta de Lei pretende acrescentar a alínea s) ao artigo 122.º, alínea essa que antes se encontrava presente no artigo 123.º, n. º2, segundo o qual, uma Autorização de Residência poderá ser emitida a:

“As crianças e jovens acolhidos em instituição pública, cooperativa, social ou privada com acordo de cooperação com o Estado, na sequência e na vigência de um processo de promoção e proteção”

Vemos vantagens e desvantagens nesta alteração legislativa.

Por um lado, os processos de concessão de Autorização de Residência ao abrigo do atual artigo 123.º são, em regra, iniciados oficiosamente pela AIMA e carecem de decisão do membro do Governo responsável pela área das migrações. Na prática, esta configuração revela-se altamente ineficaz: a maioria dos casos que se enquadrariam

neste regime não chegam sequer a ser desencadeados, e, quando o são, os processos arrastam-se por vários anos sem decisão.

Assim, a intenção de integrar esta situação no artigo 122.º – onde se reúnem os fundamentos gerais para a concessão de Autorização de Residência sem visto prévio – poderá representar uma tentativa de conferir maior operatividade e previsibilidade ao tratamento destes casos. Porém, a realidade prática mostra-nos que a concessão de Autorização de Residência através do artigo 122.º está dependente de vagas, o que significa que na prática, muitas pessoas não conseguem ver a sua situação regularizada durante anos. A primeira preocupação prende-se, então, com a necessidade do reforço de resposta aos pedidos de Autorização de Residência ao abrigo do artigo 122.º, sob pena desta alteração legislativa ser vazia de aplicabilidade e ineficaz.

Importa, também, sublinhar que qualquer alteração legislativa deve ser acompanhada de mecanismos concretos que garantam celeridade e eficácia processual, especialmente quando estão em causa crianças e jovens em situação de especial vulnerabilidade, sujeitos a medidas de promoção e proteção decididas pelo Estado português.

A título de exemplo, não por coincidência, Portugal acolhe menores não acompanhados ao abrigo de mecanismos de Recolocação. Muitos requerentes de asilo menores que nos chegam ao abrigo deste Programa não têm consigo nenhum documento de identificação, já que é muito comum nas travessias pelo Mar Mediterrâneo que os traficantes os obriguem a entregar os seus passaportes.

Assim, é necessário atentar a estes casos, a exigência documental na regulamentação desta nova alínea.

Sem essas garantias, a mera deslocação do conteúdo de um artigo para outro não resolverá o problema estrutural de inacessibilidade e morosidade, e poderá até contribuir para obscurecer ainda mais os direitos destas crianças e jovens.

Aditamento à Lei 23/2007, de 4 de julho

- 7) Artigo 87.º- B
 - a. N.ºs 1 e 2

Após discussão na especialidade, a nova proposta de Lei pretende aditar o artigo 87.º- B à Lei de Estrangeiros, que se aplica no âmbito do Capítulo da Lei que versa sobre as Autorizações de Residência da Lei de Estrangeiros.

Este artigo foi uma tentativa de camuflar o que até então já foi muito criticado (o artigo 106.º, n.º 9 da Proposta de Lei anterior que pretendia que as ações judiciais relativas às decisões ou omissões da AIMA no que toca ao Reagrupamento Familiar sejam “propostas nos tribunais administrativos por intermédio de ações administrativas sob a forma de processo comum”).

Redigido em termos excessivamente técnicos e opacos, o que a atual Proposta visa, no seu n.º 1, é que face a atrasos ou omissões da AIMA nas decisões relativas a quaisquer Autorizações de Residência, o meio preferencial de impugnação seja o meio comum no Tribunal Administrativo (o tal artigo 37.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos).

Acresce que, o n.º 2, limita severamente o uso da ação especial de “intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias”, prevista no artigo 109.º do CPTA.

Artigo 109.º, n.º 1 do CPTA: A intimação é admissível quando a atuação da Administração “coloque em perigo iminente e de forma atual o exercício de direitos, liberdades e garantias” e se imponha uma reação judicial imediata.

A proposta agora introduz um triplo teste cumulativo - só será admitida a intimação se:

- a. Se verificarem os requisitos do artigo 109.º do CPTA;
- b. Houver comprometimento grave, direto e irreversível do direito em causa;
- c. E não houver outro meio cautelar eficaz (como providências cautelares comuns).

Em nosso entender, o aditamento do artigo 87.º-B, n.s.º 1 e 2:

- **É uma clara violação da Constituição da República Portuguesa**

O artigo 20.º, n.ºs 1 e 5 da CRP garante a todos o direito a acesso efetivo e célere aos tribunais para defesa dos seus direitos fundamentais, incluindo tutela urgente quando estejam em causa direitos, liberdades e garantias.

A imposição de um critério adicional (“grave, direto e irreversível”) não consta do artigo 109.º do CPTA e **constitui uma restrição ilegítima, limitando o alcance da proteção constitucional.**

Cumprе ressalvar o **Acórdão do STA de 06-06-2024 — Processo n.º 741-23.4BELSB — 1.ª Secção**, segundo o que se

“Uniformiza a jurisprudência nos seguintes termos: Estando em jogo o exercício de direitos, liberdades e garantias fundamentais, formalmente reconhecidos pela Constituição da República Portuguesa e por instrumentos de direito internacional ao cidadão estrangeiro, mas cuja efetividade se encontra materialmente comprometida pela falta de decisão do pedido de autorização de residência por banda da Administração, a garantia do gozo de tais direitos por parte do mesmo não se compagina com uma tutela precária, traduzida na atribuição de uma autorização provisória, antes reclama uma

tutela definitiva, pelo que o meio processual adequado, de que o cidadão deve lançar mão, é o processo principal de intimação previsto nos artigos 109.º a 111.º do CPTA.¹⁰

- **É incompatível com o Direito da União Europeia**

A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no seu artigo 47.º, consagra o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, especialmente quando estejam em causa decisões administrativas em matéria de imigração e asilo.

Ao limitar severamente o uso da intimação, a norma contraria a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) que exige que os Estados-Membros garantam meios acessíveis, rápidos e eficazes de reação judicial contra decisões administrativas que afetem direitos fundamentais de estrangeiros.

- **É incompatível com a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)**

O artigo 13.º da CEDH impõe a existência de recurso efetivo perante instâncias nacionais, sempre que esteja em causa uma violação dos direitos previstos na Convenção, como os artigos 3.º (proibição de expulsão com risco de tortura), 8.º (vida privada e familiar) e 5.º (liberdade pessoal).

Esta norma nacional proposta pode tornar inoperante o recurso interno necessário, abrindo a possibilidade de condenações do Estado português por violação do artigo 13.º da CEDH.

b. N.º3

Ao n.º3 da Proposta de Lei atual, as críticas anteriores são aqui também aplicáveis. Porém, decidimos separar a análise já que a este número acresce um argumento de

¹⁰ [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 11/2024, de 11 de julho.](#)

perplexidade, uma vez que o artigo introduz uma **tentativa inadmissível de subordinar os direitos, liberdades e garantias a constrangimentos operacionais da Administração Pública**, o que viola diretamente os princípios constitucionais da justiça, da igualdade e da tutela jurisdicional efetiva.

Por outro lado, o n.º 3 parte também de uma falsa premissa de equitatividade absoluta entre processos, desconsiderando que:

- Cada processo tem uma realidade própria e concreta, que pode envolver situações de urgência (como proteção de menores, reagrupamento familiar, riscos de expulsão, entre outros);
- O direito ao uso de processo urgente (intimação) depende da situação individual concreta e não de critérios abstratos ou da carga de trabalho da Administração Pública;

O verdadeiro problema subjacente não está no número de processos judiciais, mas na inadequação estrutural e histórica da resposta administrativa da AIMA (e antes do SEF). O atual Governo já demonstrou ser capaz de reforçar a AIMA pontualmente — como ficou patente com a criação da EMAIMA, onde se multiplicou por sete a capacidade de resposta em tempo recorde.

Portanto, a resposta política e legislativa não deve ser a restrição dos direitos dos cidadãos, mas sim o reforço permanente da capacidade da AIMA, através de recursos humanos, financeiros e logísticos adequados.

Por tudo isto, consideramos que esta proposta não deve, nem pode, ser aprovada. Não só por razões jurídicas, mas sobretudo por razões éticas e constitucionais, num Estado de Direito que se pretende humanista, justo e respeitador dos direitos de todos — incluindo os que aqui procuram viver com dignidade.

Considerações finais

Consideramos desnecessário o endurecimento generalizado das regras relativas à imigração. No nosso entender, **a simples eliminação da figura da Manifestação de Interesse já seria uma medida suficiente para reforçar o controlo das entradas e assegurar a regularização das permanências em território nacional.**

Nos próximos anos, é expectável um grande decréscimo do número de imigrantes a chegar a Portugal. Não somos, atualmente, um destino competitivo no contexto europeu da imigração: os salários são pouco atrativos e os serviços públicos continuam a dar respostas lentas e complexas. Perante este cenário, importa questionar — com estas alterações, como vamos garantir a sustentabilidade dos setores que dependem fortemente de mão de obra imigrante? Sendo sempre os últimos países da Europa a sofrer as consequências, podemos aprender com os exemplos que nos antecedem. Queremos seguir o exemplo de Itália? Após um endurecimento das regras, por vezes com medidas juridicamente duvidosas, o próprio Governo italiano veio agora reconhecer a necessidade de emitir **meio milhão de vistos de trabalho** para colmatar a escassez de mão de obra.

Nem tanto ao mar, nem tanto à terra. O equilíbrio e a racionalidade devem guiar a política migratória.

O Diretor Geral do JRS Portugal

André Costa Jorge

O Gabinete Jurídico do JRS Portugal

Leonor Félix da Costa

Ana Teresa Silva