ASSUNTO: Parecer relativo à Proposta de Lei n.º 75/XVII/1.ª (GOV), que visa alterar a Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, com vista a assegurar a execução dos Regulamentos (UE) 2024/1349 e 2024/1356, relativos ao procedimento de regresso na fronteira e ao procedimento de triagem, transpondo a Diretiva (UE) 2024/1233

Referência:
GE_CSTAF_PAR/2026/8

05-06-2026

I. Objeto

Pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias foi remetido, em 27 de maio de 2026, ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, a Proposta de Lei n.º 75/XVII/1.ª (GOV), que visa alterar a Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, com vista a assegurar a execução dos Regulamentos (UE) 2024/1349 e 2024/1356, relativos ao procedimento de regresso na fronteira e ao procedimento de triagem, bem como à transposição da Diretiva (UE) 2024/1233, para emissão de parecer, por este Conselho Superior, dentro do prazo indicativo de 10 dias.

II. Apreciação

A presente Proposta de Lei visa imprimir alterações aos artigos 2.º, 3.º, 52.º, 59.º, 71.º-A, 78.º, 81.º, 81.º-A, 82.º, 85.º, 88.º, 89.º, 92.º, 96.º, 122.º, 124.º-D, 146.º, 149.º, 198.º-B e 209.º da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, bem como proceder ao aditamento, a essa lei, dos artigos 40.º-C a 40.º-N e 198.º-D.

De acordo com o texto preambular, as alterações e aditamentos atrás identificados são enquadrados na proposta como tendo em vista:

a) A execução do Regulamento (UE) 2024/1349, do Parlamento e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece o procedimento de regresso na fronteira de nacionais de países terceiros e apátridas cujos pedidos de proteção internacional tenham sido indeferidos no âmbito de procedimento de asilo na fronteira;
b) A execução do Regulamento (UE) 2024/1356, do Parlamento e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que cria o procedimento de triagem de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas;
c) A transposição da Diretiva (UE) 2024/1233, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, 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 comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado- Membro.

Ao abrigo do disposto no artigo 74.º, n.º 2, alínea l) do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF), aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro, na redação atualmente em vigor, compete ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF), enquanto órgão de gestão e disciplina dos juízes da jurisdição administrativa e fiscal, *"[...] emitir parecer sobre as iniciativas legislativas que se relacionem com a jurisdição administrativa e fiscal"*.

Tendo presentes as atribuições e as competências que, nos termos da lei, cabem a este Conselho Superior, mas também os princípios da separação e interdependência de poderes, estabelecidos nos artigos 110.º, n.º 2, e 111.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, a pronúncia do CSTAF relativamente a iniciativas legislativas deve limitar-se às questões que, de forma direta ou indireta, estejam relacionadas com a jurisdição administrativa e fiscal, devendo abster-se de

tomar posição sobre aspetos que se prendam com opções de cariz eminentemente político.

Este mandado legal deve, por isso, delimitar e nortear o âmbito da pronúncia do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais relativamente a todas as iniciativas legislativas que lhe são apresentadas.

Em face dos considerandos expostos, o CSTAF emite as seguintes observações relativamente ao conjunto de alterações que vem preconizado na presente Proposta de Lei.

i)

No que tange, primeiramente, aos artigos 88.º, n.º 8 e 89.º, n.º 6 da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, afigura-se que o procedimento proposto, no sentido de o titular de autorização de residência, quer para o exercício de atividade profissional (artigo 88.º), quer para o exercício de atividade profissional independente (artigo 89.º) poder alterar o respetivo empregador ou a atividade desenvolvida, mediante mera comunicação à Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P. (AIMA, I.P.), e sem necessidade de emissão de novo título, poderá, ainda que a médio / longo prazo, surtir efeitos positivos na diminuição das entradas de processos judiciais nos tribunais administrativos, referentes à permanência, em território português, de cidadãos provenientes de estados terceiros.

ii)

Também se perspetiva que possa vir a ter impactos positivos na jurisdição administrativa e fiscal, quer ao nível da agilização das citações, pelas unidades orgânicas, quer ao nível da maior precisão na recolha e tratamento de dados estatísticos relativos aos processos judiciais em matéria de entrada, permanência e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, que se acham, em cada momento, pendentes, entrados ou findos [com particular relevo para os órgãos de gestão dos tribunais administrativos e fiscais e para este CSTAF – cf. o artigo 91.º do ETAF],

as alterações preconizadas para os artigos 96.º, n.º 1 e 124.º-D, n.º 1 da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho.

No fundo, tais alterações legislativas visam concentrar na Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P. a competência para a decisão administrativa respeitante aos pedidos de concessão e renovação de autorizações de residência abrangidos por aqueles normativos, deixando essa competência decisória de estar dividida entre a AIMA, I.P. e o Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, I.P.).

iii)

Uma das alterações abrangidas pela presente Proposta de Lei refere-se ao artigo 146.º da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, com a epígrafe *«Trâmites da decisão de afastamento coercivo»*, mais precisamente ao seu n.º 6, de onde decorre o seguinte:

*"O nacional de país terceiro que, tendo entrado ilegalmente no território nacional, apresente pedido de proteção internacional, **que seja aceite**, aguarda em liberdade a decisão final do seu pedido, devendo ser informado pela AIMA, I. P., dos seus direitos e obrigações, em harmonia com o disposto na lei reguladora do direito de asilo"* [sublinhado e realce nosso].

Primeiramente, porque a terminologia empregue pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, não se refere a um procedimento de *aceitação* do pedido de proteção internacional, seria relevante que, na proposta legislativa, ficasse claro se a referência a um "*pedido de proteção internacional aceite*" se reporta, na verdade, a um pedido de proteção internacional considerado, pela administração, como admissível e fundado, nos termos dos artigos 18.º a 21.º daquele diploma, ou se é outro o sentido da disposição legal em presença.

Assim, salvo melhor opinião, relevaria esclarecer – ou corrigir - prioritariamente em que consiste essa "aceitação" de um pedido de proteção internacional, parecendo, embora, que se pretende reportar a um pedido admissível

e fundado, na linha do previsto no artigo 21.º Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, que se refere à "*decisão de admissibilidade do pedido de proteção internacional*".

Donde, em abono da certeza jurídica, e para evitar duvidas interpretativas, afigurar-se-ia relevante manter a uniformidade da terminologia.

Depois – e sem descurar a possibilidade de uma interpretação sistemática desta disposição legal –, a norma assim redigida parece ir no sentido de que o nacional de país terceiro que apresente pedido de proteção internacional *"que não seja aceite"* não pode aguardar em liberdade a decisão final do seu pedido.

O CSTAF entende, salvo melhor opinião, que, neste conspecto, a Proposta de Lei em presença poderá não estar inteiramente em linha com o estatuído no artigo 5.º do Regulamento (UE) 2024/1349 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024 [onde se estabelece que a detenção só pode ser imposta como medida de último recurso, se se revelar necessária com base numa apreciação individual de cada caso e se não for possível aplicar com eficácia outras medidas menos coercivas], bem como nos artigos 10.º e 11.º da Diretiva (UE) 2024/1346 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, em especial no que tange aos n.ºs 2 e 4 do artigo 10.º, e n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º.

Isto porque, apesar de o n.º 1 do artigo 10.º daquela Diretiva estabelecer que a detenção não tem caráter punitivo, também refere que a mesma só deve ocorrer com base num ou em vários dos fundamentos de detenção enunciados no n.º 4, a saber:

«Os requerentes só podem ser detidos com base num ou em vários dos seguintes fundamentos:

a) Para determinar ou verificar a respetiva identidade ou nacionalidade;

b) Para determinar os elementos em que se baseia o pedido de proteção internacional que não poderiam ser obtidos sem essa detenção, designadamente se houver risco de fuga;

c) Para assegurar o respeito das obrigações jurídicas impostas ao requerente por uma decisão individual adotada nos termos do artigo 9.º, n.º 1, quando a pessoa em causa não cumpriu essas obrigações e continua a existir o risco de fuga;

d) Para determinar, no âmbito de um procedimento na fronteira nos termos do artigo 43.º do Regulamento (UE) 2024/1348, o direito de o requerente entrar no território;

e) Se o requerente estiver detido sujeito a um procedimento de regresso, ao abrigo da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (14), a fim de preparar o regresso, ou executar o processo de afastamento, e se o Estado-Membro puder demonstrar, com base em critérios objetivos, designadamente que o requerente já teve oportunidade de aceder ao procedimento de proteção internacional, que há fundamentos razoáveis para crer que o seu pedido de proteção internacional tem por único intuito atrasar ou frustrar a execução da decisão de regresso;

f) Se a proteção da segurança nacional e da ordem pública o exigirem;

g) Nos termos do artigo 44.º do Regulamento (UE) 2024/1351».

Posição que parece sair reforçada pela circunstância de, também no caso dos procedimentos de fronteira, o legislador europeu ter referido, de forma cristalina, que:

«(69) Embora o procedimento de fronteira para a apreciação de um pedido de proteção internacional possa ser aplicado sem recurso a detenção, os Estados-Membros deverão, no entanto, poder aplicar os motivos para detenção durante o procedimento de fronteira, em conformidade com as disposições da Diretiva (UE) 2024/1346 para tomar uma decisão quanto ao direito de o requerente entrar no território. Caso se recorra à detenção durante o procedimento, aplicam-se as disposições relativas à detenção constantes dessa diretiva, incluindo as garantias para os requerentes detidos, as condições de detenção, o controlo judicial, bem como o facto de ser necessária uma avaliação individual de cada caso. Regra geral, os menores não deverão ser detidos. Os menores apenas deverão poder ser detidos em circunstâncias excecionais, como medida de último recurso e depois de se verificar que nenhuma das medidas alternativas menos coercivas pode ser eficazmente aplicada, nomeadamente em estruturas comunitárias sem privação de liberdade, e depois de se concluir que a detenção corresponde ao interesse superior dos menores em conformidade com a Diretiva (UE) 2024/1346» [cf. o considerando (69) do Regulamento (UE) 2024/1351 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024; sublinhados nossos].

iv)

Em face do exposto, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais entende ser de emitir parecer favorável à Proposta de Lei n.º 75/XVII/1.ª (GOV), **condicionado à modificação** da disposição legal ínsita no artigo 146.º, n.º 6 da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, com a redação conferida pela presente proposta legislativa, de maneira que a sobredita disposição passe a estar em conformidade com os artigos 10.º e 11.º da Diretiva (UE) 2024/1346 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024.

III. Conclusão

Em face de todo o exposto, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais **emite, por maioria, parecer favorável** à Proposta de Lei n.º 75/XVII/1.ª (GOV), **ainda que condicionado à modificação** da disposição legal ínsita no artigo 146.º, n.º 6 da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, com a redação conferida pela presente proposta legislativa, de maneira que a sobredita disposição passe a estar em conformidade com os artigos 10.º e 11.º da Diretiva (UE) 2024/1346 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024.

[Com declaração de voto do Exmo. Membro do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Senhor Juiz de Direito, Dr. Hélder Pombo]

Lisboa, 05 de junho de 2026.

Declaração de voto exarada pelo Exmo. Membro do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Senhor Juiz de Direito, Dr. Hélder Pombo:

"A Proposta de Lei n.º 75/XVII, que agora nos é submetida para emissão de parecer, visa atualizar o quadro legislativo português em matéria de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, procurando alinhá-lo com o novo Pacto Europeu em Matéria de Migração e Asilo.

Aprovada que seja, constituirá a vigésima alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, diploma que regula aquelas mesmas matérias.

A título de breve enquadramento, importa ter presente que o Pacto mereceu amplo consenso ao nível das instituições europeias. A própria Presidente do Parlamento Europeu, Roberta Metsola, sublinhou que uma política eficaz de migração e asilo deve ser acompanhada por uma política de retorno credível.

Dito isto, a Proposta de Lei em análise prevê, designadamente, a implementação de um procedimento obrigatório de triagem nas fronteiras externas, abrangendo a verificação de identidade, a realização de controlos de segurança e a avaliação das condições de saúde dos requerentes. Estabelece ainda as regras aplicáveis de regresso na fronteira de nacionais de países terceiros cujos pedidos de proteção internacional tenham sido rejeitados após apreciação.

Paralelamente, integra normas relativas à autorização única de residência e trabalho, com o objetivo de simplificar o regime jurídico aplicável aos trabalhadores estrangeiros.

Com estas medidas, o legislador nacional procura conciliar a eficácia do controlo fronteiriço e da política de retorno com a salvaguarda dos direitos fundamentais, em especial das pessoas em situação de vulnerabilidade.

O texto delimita ainda as competências das entidades com intervenção neste domínio, designadamente a AIMA e a PSP, tanto na gestão dos fluxos migratórios como na monitorização do sistema. Trata-se de uma opção legislativa que, do ponto de vista jurídico, se afigura positiva, na medida em que contribui para a clareza institucional e para a segurança jurídica.

Em suma, da análise efetuada à Proposta de Lei n.º 75/XVII não resulta, na minha opinião, qualquer vício jurídico materialmente censurável.

Estão em causa soluções que podem ser juridicamente discutíveis e que se situam numa zona de fronteira interpretativa, mas que não se afiguram, por si só, desconformes com o direito da União Europeia ou com os parâmetros constitucionais aplicáveis.

Importa, desde logo, assinalar que a Diretiva (UE) 2024/1346, referida no parecer do CSTAF, não integra o acervo normativo que esteve na origem da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Este diploma

resultou da transposição de instrumentos do direito da União Europeia anteriores e distintos daquela Diretiva, a qual foi adotada apenas em 2024. Esta circunstância reveste relevância jurídica própria: as alterações introduzidas pela Proposta de Lei n.º 75/XVII na Lei n.º 23/2007 não podem ser lidas como transposição automática ou implícita da Diretiva (UE) 2024/1346, sendo certo que o respetivo prazo de transposição ainda se encontra em curso.

Não partilho, ademais, da opinião de que a Proposta de Lei se mostre desconforme com os artigos 10.º e 11.º da Diretiva (UE) 2024/1346.

Com efeito, essa conclusão assenta numa premissa que não se tem por demonstrada: a de que a permanência do requerente em zona internacional, centro de instalação temporária ou outro local designado equivale, sempre e necessariamente, a uma medida de detenção.

Ora, o próprio direito da União distingue o procedimento de fronteira da detenção. O considerando 69 do Regulamento (UE) 2024/1348 é, a este propósito, esclarecedor: afirma expressamente que o procedimento de fronteira pode ser aplicado sem recurso à detenção, precisando que, caso a detenção seja utilizada no decurso desse procedimento, se aplicarão as garantias previstas na Diretiva (UE) 2024/1346.

Daqui resulta que a sujeição a procedimento de fronteira não é, por si só, incompatível com a Diretiva. O que esta exige é que, sempre que a permanência assuma natureza materialmente detentiva, sejam observadas as garantias próprias da detenção, nomeadamente a apreciação individual do caso concreto, a ponderação de medidas alternativas menos coercivas, a fundamentação escrita, a duração pelo período mais breve possível e o controlo judicial adequado.

A Proposta de Lei deve, por conseguinte, ser apreciada à luz desta distinção. Se a permanência prevista for aplicada como mera medida de organização do procedimento de fronteira, não se estará necessariamente perante uma situação de detenção. Se, em concreto, essa permanência implicar privação efetiva da liberdade de circulação, aplicar-se-ão as garantias próprias da detenção previstas no direito da União. Esta leitura conforme à Diretiva permite afastar a conclusão de desconformidade abstrata da Proposta de Lei com a Diretiva (UE) 2024/1346.

Deste modo, entendo não existir fundamento bastante para concluir pela desconformidade jurídica da Proposta de Lei, nem para condicionar a emissão de parecer favorável pelo CSTAF à formulação de qualquer reserva.

Assim, voto favoravelmente a emissão de parecer favorável à Proposta de Lei n.º 75/XVII/1.ª (GOV) sem reservas.

É este o meu sentido de voto".