

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

**Registo**

**V. Ref.<sup>a</sup>**

**Data**

18-01-2023

**ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 480/XV/1.ª (PSD).**

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao [Projeto de Lei n.º 480/XV/1.ª \(PSD\)](#) - *Cria um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes e a Agência Portuguesa para as Migrações*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GPs do CH e da DURP do PAN, na reunião de 18 de janeiro de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O Presidente da Comissão,**



(Fernando Negrão)

## COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

### PARECER

#### **Projeto de Lei n.º 480/XV/1.ª (PSD)**

Cria um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes e a Agência Portuguesa para as Migrações

### PARTE I – CONSIDERANDOS

#### **I. a) Nota introdutória**

O grupo parlamentar do Partido Social Democrata tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 480/XV/1.ª (PSD) – “Cria um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes e a Agência Portuguesa para as Migrações”.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 7 de janeiro de 2023. Foi admitido em 10 de janeiro de 2023 e, por despacho do Presidente da Assembleia da República, baixou,

na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.<sup>a</sup>), tendo a signatária deste parecer sido designada como relatora.

O Projeto de Lei foi apresentado ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa (abreviadamente Constituição ou CRP) e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (abreviadamente Regimento ou RAR).

Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

No que respeita o limite imposto pela “lei-travão”, previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, e acompanhando o salientado na Nota Técnica, disponibilizada à relatora em 16 de janeiro de 2023, importa evidenciar que a iniciativa em apreço acarreta um aumento das despesas do Estado prevista na Lei do Orçamento do Estado.

Com efeito, o instituto público criado pelo projeto em análise passaria a ter existência jurídica por força desta eventual lei, prevendo-se a sua entrada em vigor no primeiro dia do mês seguinte à sua publicação.<sup>1</sup>

Considerando que a iniciativa carece de regulamentação pelo Governo, conforme previsto no respetivo artigo 10.º, caso venha a ser aprovada, haverá ainda possibilidade de ser analisado pelos Deputados se tal salvaguarda plenamente o limite imposto pelas disposições supracitadas. Importará, portanto, que o limite imposto pela “lei-travão” seja integralmente acautelado no contexto que antes se equacionou.

Em 11 de janeiro de 2023, a Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Alto Comissariado para as Migrações.

Os pareceres recebidos são disponibilizados na página eletrónica da presente iniciativa, encontrando-se na presente data já disponível o parecer da Ordem dos Advogados a que adiante se aludirá.

A discussão na generalidade desta iniciativa encontra-se agendada para a reunião plenária do dia de hoje, 18 de janeiro de 2023, cuja ordem do dia foi fixada potestativamente pelo proponente.

### **I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

A iniciativa legislativa *sub judice* tem por desiderato a criação de um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes (PNAAIL)- «dirigido ao

---

<sup>1</sup> A versão inicial do texto do projeto de lei, substituído a 10 de janeiro de 2023, remetia a entrada em vigor para a data de início de vigência da regulamentação a aprovar pelo Governo.

planeamento, execução e mobilização de condições e esforços para a atração, integração e retenção de talento em Portugal de imigrantes com origem no estrangeiro ou no retorno de portugueses do estrangeiro» (cf. artigo 2.º da Iniciativa) – , promovendo a criação da Agência Portuguesa para as Migrações e extinguindo o Alto Comissariado para as Migrações, I.P..

Invoca o proponente, como impulso legiferante, que «O inverno demográfico é a principal ameaça ao futuro de Portugal», que desde 2010, tem vindo a perder população, «quer por via natural, quer por via migratória», com «um efeito dramático no nosso modelo de desenvolvimento, na sustentabilidade das contas públicas e, em especial, na sustentabilidade da segurança social».

Assinala que, em 2021, «o saldo populacional voltou a ser negativo, em valores que já não se verificavam desde 2017», concluindo que o agravamento da situação só pode ser resolvido «através da imigração», que «tem efeito imediato, uma vez que representa um acréscimo populacional, normalmente de pessoas em idade ativa, aumentando as contribuições para a segurança social, e em idade fértil, o que pode, ainda, ter efeitos positivos na natalidade.»

Sublinha que a iniciativa preconiza uma opção por um modelo de imigração de «atração de talento empreendedor, de nómadas digitais, dos novos tipos de migrantes e a avaliação das qualificações» e correspondentes formas de integração, que supõe, «serviços públicos ágeis e competentes para lidar com as exigências internacionais da identificada “corrida pelo talento”».

Refere ainda o proponente que “Não por acaso, diversos países, como o Canadá, Austrália, Reino Unido e, mais recentemente, a Alemanha, têm alterado as suas leis da imigração para as tornas mais flexíveis (através do sistema de pontos), ou para atrair imigrantes altamente qualificados (como no caso da revisão da diretiva “blue card” da União Europeia).»

Em concreto, o Projeto de Lei promove, em doze artigos, a criação do Plano Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes (PNAII), sob proposta de Orientações Gerais por um mínimo de 4 anos, a apresentar pelo Governo à Assembleia da República<sup>2</sup>, a criação da Agência Portuguesa para as Migrações, instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, cuja regulamentação se determina seja aprovada pelo Governo; e a consequente extinção do Alto Comissariado para as Migrações.

A iniciativa propõe ainda a revogação da Lei que alterou o prazo de produção de efeitos da [Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro](#), que aprovou a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, e, bem assim, o artigo 3.º desta última lei, que endossa as atribuições em matéria administrativa do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras ao Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN) e à Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA), entidade cuja criação aquela Lei preconiza; mais diferindo o início de vigência da Lei a aprovar para o primeiro dia do mês seguinte à sua publicação.

### **I. c) Conformidade com as regras de legística formal**

Conforme evidenciado na rigorosa análise vertida na Nota Técnica, a presente iniciativa carece de aperfeiçoamento formal.

Com efeito, a elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de](#)

---

<sup>2</sup> Certamente por lapso identificada, não como Proposta de Resolução, mas como Projeto de Resolução, ao arripio da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da CRP.

[atos normativos](#),<sup>3</sup> por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Ora, ditam as regras de legística formal que o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado,<sup>4</sup> neste caso a Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro. Consequentemente, caso a presente iniciativa legislativa venha a ser aprovada, o respetivo título – «Cria um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes e a Agência Portuguesa para as Migrações» - deverá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

As regras de legística formal também referem que «as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato».<sup>5</sup> Neste contexto importa ter presente que, por um lado, o n.º 2 do artigo 11.º do projeto de lei prevê a revogação da Lei n.º 11/2022, de 6 de maio. No entanto, esta apenas alterou a redação do artigo 3.º da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que se pretende revogar, e aditou o artigo 14.º-A à mesma lei. Se a intenção for a revogação deste, recomenda-se que, em sede de especialidade, o mesmo seja acrescentado nas normas a revogar, previstas no n.º 1 do artigo 11.º da iniciativa. Ou seja, parece prescindível a revogação da Lei n.º 11/2022, de 6 de maio, da mesma forma que não é revogada a Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro, que alterou os artigos 3.º e 15.º do mesmo diploma.

Por outro lado, poderá ser equacionada a revogação expressa do [Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro](#), dado que é proposta, no artigo 9.º da iniciativa em análise, a extinção do Alto Comissariado para as Migrações, I.P., criado por aquele ato legislativo.

---

<sup>3</sup> Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>4</sup> DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

<sup>5</sup> DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 203.

Acompanhando também o vertido na Nota Técnica, sugere-se, ainda, que o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º e no n.º 2 do artigo 4.º seja analisado em sede de especialidade, de forma a conformar a sua redação com o disposto no Regimento, nomeadamente corrigindo a forma da iniciativa do Governo aí prevista, para proposta de resolução – cfr. alínea a), do n.º 1 do artigo 79.º e, *a contrario*, alínea b), do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento.

#### **I. d) Enquadramento constitucional e legal**

A [Constituição da República Portuguesa](#) consagra o princípio da igualdade no [artigo 13.º](#), dispondo que «todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei» (n.º 1), não se admitindo que alguém possa ser «privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual» (n.º 2).

Dispõe o [artigo 15.º](#) que os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português, desde que não se trate de direitos ou deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses, de direitos políticos ou do exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico (n.ºs 1 e 2).

O [artigo 33.º](#) da Constituição incide sobre a expulsão, extradição e direito de asilo, ali se determinando que a expulsão de quem tenha entrado ou permaneça regularmente no território nacional só pode ser determinada por autoridade judicial (n.º 2).

Os [artigos 58.º](#) e [59.º](#) da Constituição reconhecem o direito universal ao trabalho e os direitos, entre outros, e sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, «à assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego» [alínea e) do n.º 1 do artigo 59.º].

Por seu lado, no [artigo 63.º](#) reconhece-se o direito de todos à segurança social, sendo que «o sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho» (n.ºs 1 e 2).

Ressalve-se ainda o [artigo 74.º](#) que garante a todos o direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar (n.º 1). E que na realização da política de ensino incumbe ao Estado: «(...) Assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para efetivação do direito ao ensino» (n.º 2).

O [Código do Trabalho](#), que foi aprovado em anexo à Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, no [artigo 4.º](#) impõe a igualdade de tratamento de trabalhador estrangeiro ou apátrida; e no [artigo 5.º](#) prevê-se a forma e conteúdo exigíveis relativamente ao contrato com trabalhador estrangeiro ou apátrida, impondo-se a forma escrita e a inclusão de determinadas menções, para garantia do cidadão migrante.

O direito de asilo dos estrangeiros no território português encontra consagração no [artigo 33.º](#) da Constituição. O estatuto de refugiado político, previsto no n.º 9, consiste no estatuto, definido por lei, concedido aos estrangeiros ou apátridas que beneficiaram do direito de asilo por serem «perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição, em consequência da sua atividade a favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana» (n.º 8 do artigo 33.º).

As condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária encontram-se estabelecidos na [Lei n.º 27/2008](#), de 30 de junho. A lei, que transpôs as Diretivas<sup>6</sup> n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril, e n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro, fixou as normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto e ao conteúdo da proteção concedida e define as normas mínimas aplicáveis ao procedimento e concessão e perda do estatuto de refugiado.

Em 2014 teve lugar a primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com a aprovação da [Lei n.º 26/2014](#), de 5 de maio. A alteração incidiu fundamentalmente sobre a definição de normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a harmonização dos procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional e a concretização de normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional. O diploma, que procedeu ainda ao reajustamento de alguns prazos do procedimento de proteção internacional, à redução substancial das causas de inadmissibilidade do pedido e à adoção de tramitação mais célere prevista no [Código de Processo dos Tribunais Administrativos](#), surgiu na sequência de a UE ter aprovado o [Sistema Europeu Comum de Asilo](#).

A Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, que procedeu à segunda alteração veio alterar o [artigo 54.º](#), relativo ao ‘direito ao trabalho’.

Relacionada com a matéria de refugiados, vigora a [Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto](#), que transpõe para a ordem jurídica nacional a [Diretiva n.º 2001/55/CE](#), do Conselho,

---

<sup>6</sup> Reformuladas pela [Diretiva n.º 2011/95/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011.

de 20 de julho, 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.

Nos termos do disposto no [artigo 199.º](#) da [Lei n.º 75-B/2020](#), de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2021, relativo a menores refugiados não acompanhados, o Governo ficou encarregado de promover todas as diligências para que os menores refugiados não acompanhados, recebidos em Portugal ao abrigo de programas de apoio ou por via de entrada espontânea, tivessem acesso a equipas multidisciplinares, incluindo apoio psicológico especializado.

Ainda a propósito da matéria de asilo e refugiados, existem duas resoluções do conselho de ministros que importa referir. Trata-se da [RCM n.º 110/2007](#), de 21 de agosto, aprovada ainda na vigência da anterior lei sobre asilo e refugiados<sup>7</sup>, que determina que serão criadas condições para conceder anualmente, no mínimo, asilo a 30 pessoas, e da [RCM n.º 103/2020](#), de 23 de novembro, que estabelece um sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional.

A [Lei n.º 34/94, de 14 de setembro](#), define o regime de acolhimento de estrangeiros ou apátridas em centros de instalação temporária, por razões humanitárias ou de segurança.

O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, foi aprovado pela [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#). Esta lei foi objeto de nove alterações: 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](#),

---

<sup>7</sup> Trata-se da Lei n.º 15/98, de 26 de março, que foi revogada pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

[26/2018, de 5 de julho](#), e [28/2019, de 29 de março](#), pelo [Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro](#), e pela [Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto](#)<sup>8</sup>.

A Lei n.º 23/2007, além de aprovar o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, definiu as respetivas condições e procedimentos, bem como o estatuto de residente de longa duração. O diploma aplica-se a cidadãos estrangeiros e apátridas ([artigo 4.º](#)).

O [Capítulo VIII](#) regula os pressupostos do afastamento do território nacional. Neste seguimento, o n.º 1 do [artigo 134.º](#) do diploma prevê os fundamentos do afastamento coercivo ou expulsão judicial do território português de cidadão estrangeiro. O [artigo 135.º](#) prevê, contudo, um elenco de situações em que o afastamento coercivo não pode ter lugar. Acresce que no n.º 5 do [artigo 146.º](#) preveem-se exceções à organização de um processo de afastamento coercivo contra um cidadão estrangeiro, em concreto, sempre que esse cidadão. Por fim, o [artigo 146.º-A](#) estabelece as condições de detenção do estrangeiro em centro de instalação temporária ou espaço equiparado

O [Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro](#), aprovou a estrutura orgânica e definiu as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Este diploma veio a ser alterado pelos Decretos-Lei n.ºs [290-A/2001, de 17 de novembro](#), [121/2008, de 11 de julho](#), e [240/2012, de 6 de novembro](#), acabando por ser revogado pela [Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro](#).

No que respeita aos **diplomas diretamente visados pela iniciativa *sub judice***, releva o seguinte.

Na passada Legislatura, a Assembleia da República aprovou a [Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª \(GOV\) - \*Procede à reformulação das forças e serviços de segurança que exercem\*](#)

---

<sup>8</sup> [Procede à Republicação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#).

*atividade de segurança interna, no quadro da reafetação de competências do serviço de estrangeiros e fronteiras, que deu origem à [Lei n.º 73/2021](#), de 12 de novembro, entretanto alterada pela [Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro](#), a qual prorrogou o prazo do seu início de vigência, previsto no artigo 15.º (e, conseqüentemente, da sua regulamentação), determinando que tenha lugar 180 dias após a sua publicação (e não nos 60 inicialmente previstos), por iniciativa de Deputados do Grupo Parlamentar do PS, com fundamento na evolução da situação epidemiológica em Portugal relativa à pandemia da doença COVID-19, então sentida, que fazia prever a necessidade de reforço do controlo fronteiriço, *designadamente no que concerne à verificação do cumprimento das regras relativas à testagem (...) garantindo-se que não ocorrem alterações institucionais ao controlo fronteiriço no atual contexto pandémico*”.*

O Governo afirmava na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 104/XIV, que deu origem à [Lei n.º 73/2021](#), de 12 de novembro, que «A aspiração de ter migrações seguras, ordenadas e regulares, afirmada de forma inequívoca pela comunidade internacional através da adoção do [Pacto Global das Migrações pela Assembleia-Geral das Nações Unidas](#)<sup>9</sup>, em 19 de dezembro de 2018, encontra-se em fase de concretização, a nível nacional, através da aplicação [do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações](#), aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto](#).»

E ainda que «As linhas orientadoras do modelo orgânico que executa a nova abordagem para as migrações foram previstas na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021, de 14 de abril](#), assente na separação entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes.» Na referida resolução consta que «O Programa do Governo prevê a clara separação orgânica entre as funções

---

<sup>9</sup> Informação disponível no portal das [Nações Unidas](#) em versão portuguesa. Mais informações disponíveis em [Pacto Global para a Migração - Nações Unidas - ONU Portugal \(unric.org\)](#) Consultas efetuadas em 12/01/2023.

policiais e administrativas do SEF. Relativamente às funções policiais - nomeadamente, o controlo das fronteiras aérea, terrestre e marítima e a investigação criminal, designadamente relacionada com o tráfico de seres humanos e auxílio à imigração ilegal -, tal implica uma redefinição do quadro do seu exercício entre os quatro órgãos de polícia criminal que atuam nesta área: a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, o SEF e a Polícia Judiciária. Na área administrativa - nomeadamente a de autorizações de residência, renovações de autorizações de residência e em matéria de asilo -, cumpre reforçar a dimensão de intervenção humanista que esta separação de áreas favorecerá, uma vez que Portugal adotou uma política ativa de considerar positiva a vinda de imigrantes para o País.»

Ao nível programático e de orientação importa ainda referir o Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros \(RCM\) n.º 12-B/2015](#), de 20 de março; o já citado Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações, aprovado pela [RCM n.º 141/2019](#), de 20 de agosto; e o IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2018-2021, aprovado pela [RCM n.º 80/2018](#), de 19 de junho.

O [Programa de Governo](#), do executivo em funções, contém uma parte dedicada às Migrações (I.III), onde se reconhece que «Portugal precisa do contributo da imigração para sustentar o seu desenvolvimento económico e demográfico. É necessário prosseguir com políticas de imigração, que devem ser orientadas para uma imigração regulada e integrada, em prol do desenvolvimento e sustentabilidade do país, não apenas no plano demográfico, mas também enquanto expressão de um país tolerante, diverso e aberto ao mundo.»

Para tal, aí se diz que o Governo irá, entre outras medidas, «Criar um programa “Trabalhar em Portugal”, articulando uma dimensão de *e-residência* e de mobilidade para o país, que inclua uma lógica de Balcão Único para a Mobilidade Profissional com capacidade para agregar e simplificar procedimentos para entrada, estadia e trabalho em Portugal;»

«Mudar a forma como a Administração Pública se relaciona com os imigrantes, concretizando a reforma do SEF que garante uma separação orgânica clara entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes, as quais devem ser asseguradas em estreita articulação com a Agência e serviços de registos e notariado e pelos serviços públicos setoriais; simplificando e encurtando os procedimentos de renovação dos títulos de residência em Portugal;» e «Criar um instrumento de Emergência Demográfica para apoiar os territórios que sofreram choques migratórios, apoiando os territórios que tiveram grandes ganhos ou perdas bruscas de população.»

O processo legislativo respeitante à [Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª \(GOV\)](#), com início em 2 de julho de 2021, incluiu a pronúncia do [Conselho Superior do Ministério Público](#), do [Conselho Superior da Magistratura](#) e da [Ordem dos Advogados, mais](#) tendo sido promovido o necessário processo da sua [apreciação pública](#), nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º, n.º 5, alínea *d*), e 56.º, n.º 2, alínea *a*), da Constituição, do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República e dos artigos 469.º a 475.º da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (Aprova a revisão do Código do Trabalho), com [contributos](#) das seguintes entidades e cidadãos:

- [Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais](#);
- [Carlos Amaro Silva](#);
- [Conseil Europeen des Syndicats de Police](#);
- [Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos](#);
- [Associação Sindical dos Profissionais da Polícia](#);
- [Comissão Coordenadora Permanente dos Sindicatos e Associações dos Profissionais das Forças e Serviços de Segurança](#);

- [Associação dos Profissionais da Guarda](#);
- [Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras](#);
- [Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo](#);
- [Sindicato dos Funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras](#); e
- [PAIRR – Portuguese Association of Immigration, Investment and Relocation](#).

Em setembro de 2021, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, responsável pela tramitação das iniciativas e que aprovou, a final, o respetivo texto depois submetido a votação final global, constituirá o [Grupo de Trabalho - Reafecção de Competências SEF](#), que realizou, no dia 6 de outubro de 2021, na sequência de pedidos de audiência dirigidos à Comissão, uma [audição conjunta](#) do SINSEF - Sindicato dos Funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, SIIF-SEF - Sindicato dos Inspectores de Investigação, Fiscalização e Fronteiras e do SCIF/SEF - Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Em 21 de julho de 2022, mereceu aprovação a [Proposta de Lei n.º 5/XV/1.ª \(GOV\)](#), que deu origem à [Lei n.º 11/2022, de 6 de maio](#) - Alteração ao prazo de produção de efeitos da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras.

#### **I. e) Enquadramento jurídico internacional**

A importância da matéria em presença justifica que seja refletida no presente parecer a igualmente a aturada análise vertida na Nota Técnica, conforme em seguida se consigna.

▪ **Âmbito da União Europeia (DAC/CAE)**

A União Europeia (UE) dispõe de competência partilhada com os Estados Membros, no que respeita à política comum de imigração, prevendo-se no artigo 67.º, n.º 2 do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) que «a União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros». Adicionalmente, dispõe o artigo 78.º, n.º 1 do TFUE que «a União desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária, destinada a conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional e a garantir a observância do princípio da não repulsão».

Nos termos do artigo 79.º, n.º 1 do TFUE «a União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos». As políticas desenvolvidas neste âmbito são regidas pelos princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro (artigo 80.º TFUE).

Assim, a União Europeia [distingue](#) migração regular (compete à UE definir as condições de admissão e de residência legal num Estado-Membro para os nacionais de países terceiros, incluindo para efeitos de reagrupamento familiar), integração (a UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados-Membros, a fim de promover a

integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais), luta contra a imigração irregular (cabe à União prevenir e reduzir a imigração irregular, em especial através de uma política de regresso eficaz) e acordos de readmissão (a União tem competência para celebrar acordos com países terceiros tendo em vista a readmissão, no país de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência num Estado-Membro).

Com pertinência para o tema em análise destacam-se os seguintes instrumentos:

- [Diretiva 2003/109/CE](#) relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração e estabelece os termos e as condições para a concessão e perda do estatuto de residente de longa duração a cidadãos não pertencentes à União, que residam legalmente num país da União Europeia há, pelo menos, cinco anos, determinando, também, os seus direitos e as áreas em que beneficiam de igualdade de tratamento perante os cidadãos da UE e as condições aplicáveis caso pretendam deslocar-se para outro país da União. No seu [programa de trabalho](#) para 2020, a Comissão Europeia propunha a revisão desta diretiva até ao final do ano de 2021, tendo em vista a simplificação e clarificação do seu âmbito de aplicação.
- [Directiva 2009/50/CE](#) relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (Diretiva Cartão Azul UE), e dos seus familiares, que pretendam ter um emprego altamente qualificado num Estado-Membro da União Europeia (exceto a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido). Esta diretiva será revogada e substituída pela [Diretiva \(UE\) 2021/1883](#) com efeitos a partir de 19 de novembro de 2023;
- [Diretiva 2011/98/UE](#) 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. Também para este instrumento, a Comissão Europeia propunha, no seu [programa de trabalho](#) para 2020, a sua revisão até ao final do ano de 2021, tendo em vista a simplificação e clarificação do seu âmbito de aplicação;

- [Diretiva 2014/36/UE](#) relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal, por curtos períodos de tempo, frequentemente nas áreas da agricultura e do turismo. Prevê os direitos que visam assegurar que estes trabalhadores não são explorados durante a sua permanência na UE;
- [Diretiva 2014/66/UE](#) relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas, estabelecendo as normas comuns para o tratamento dos pedidos de transferência e para assegurar que as pessoas em causa sejam tratadas de forma equitativa quando chegam à UE e durante a sua estadia laboral na UE;
- [Diretiva \(UE\) 2016/801](#) relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países 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*, garantindo-lhes [direito à igualdade de tratamento em relação aos cidadãos da UE](#);

A aplicação destas diretivas não prejudica disposições mais favoráveis constantes de acordos bilaterais ou multilaterais celebrados entre a União ou a União e os seus Estados-Membros, por um lado, e um ou mais países terceiros, por outro, ou acordos bilaterais ou multilaterais celebrados entre um ou mais Estados-Membros e um ou mais países terceiros. No mesmo sentido, as diretivas não prejudicam o direito que assiste aos Estados-Membros

de adotarem ou manterem disposições mais favoráveis aos nacionais de países terceiros, nas matérias em causa.

Relativamente à política de regresso de nacionais de países terceiros, refira-se a [Diretiva 2008/115/CE](#) relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, cujo objetivo é assegurar uma política de regresso eficaz e humana, através do estabelecimento de um conjunto de normas comuns para o regresso de nacionais de países não pertencentes à União Europeia, que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de entrada, permanência ou residência no território de qualquer país da UE, e as garantias processuais associadas, encorajando simultaneamente o regresso voluntário de imigrantes ilegais.

Neste contexto e em complemento à Diretiva 2008/115/CE, cumpre ainda aludir ao [Regulamento \(UE\) 2018/1860](#) relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, ao Regulamento (UE) [2018/1861](#) relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do SIS no domínio dos controlos de fronteira, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, e ao Regulamento [2018/1862](#) relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do SIS no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal que, em conjunto, definem as condições de estabelecimento, funcionamento e utilização do [Sistema de Informação de Schengen](#).

Em maio de 2021, o Parlamento Europeu adotou uma [resolução](#) intitulada «Novas vias para uma migração laboral legal», em que sublinha *o importante papel das remessas dos imigrantes e os benefícios da migração segura, regular e ordenada tanto para os países de origem com para os países de destino*, a fim de combater a «fuga de cérebros» bem como para enfrentar a escassez de mão-de-obra na UE.

No seguimento da realização de uma [avaliação](#) ao quadro jurídico que que harmoniza amplamente as condições de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros, em abril de 2022 a Comissão Europeia apresentou, no âmbito da abordagem global da migração estabelecida no [Pacto em matéria de Migração e Asilo](#), uma [proposta](#) de política de migração legal, [assente](#) em «iniciativas jurídicas, operacionais e políticas capazes de beneficiar a economia da UE, reforçar a cooperação com países terceiros e melhorar a gestão global da migração a longo prazo. O conjunto de propostas inclui igualmente ações específicas para facilitar a integração no mercado de trabalho da UE das pessoas que fogem da invasão da Ucrânia pela Rússia».

A Comissão Europeia disponibiliza o [portal de imigração da UE](#) com informações destinadas a nacionais de países terceiros, interessados em mudar-se para a UE, e para migrantes que já se encontram na UE e que gostariam de se mudar para outro país da União.

#### ▪ **Âmbito internacional**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha, Itália e Suécia.

#### **ESPANHA**

Em Espanha, as disposições relativas à imigração encontram-se, entre outros diplomas, nos seguintes diplomas:

- [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre *derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*.

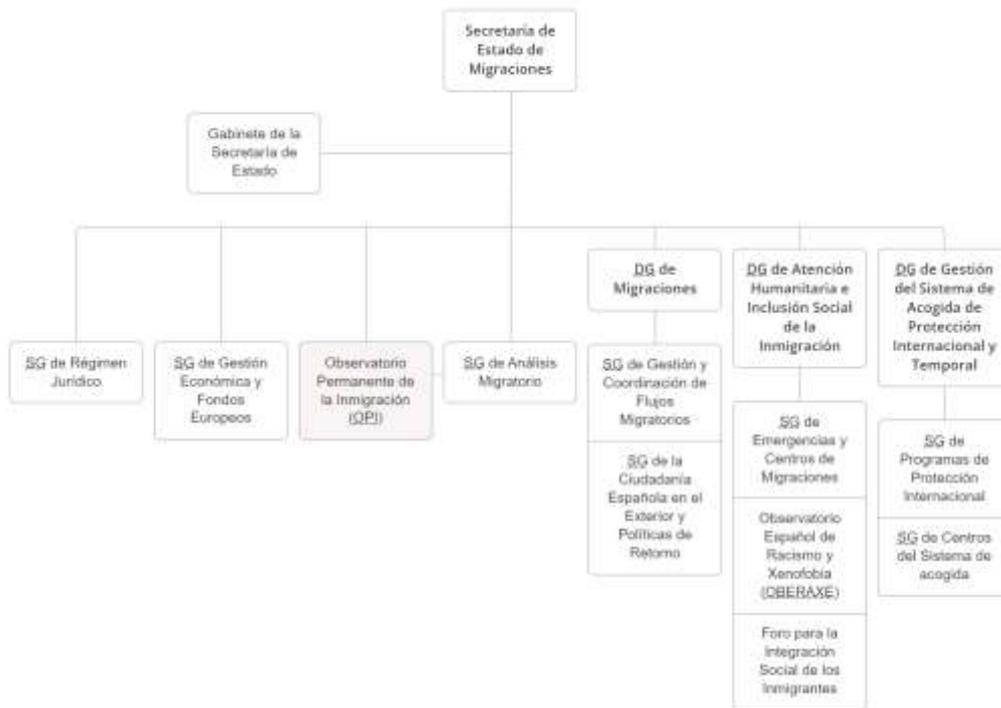
- [Real Decreto 557/2011, de 20 de abril](#)<sup>10</sup> (consolidado) *por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.*
- [Real Decreto 497/2020, de 28 de abril](#) (consolidado) *por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.*

Nos termos do [Título XV. Oficinas de Extranjería y centros de migraciones](#), do Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, foram criadas as Oficinas de Extranjería (artigos 259.º a 263.º) e os centros de migraciones (artigos 264.º a 266.º), sendo os primeiros responsáveis pela tramitação administrativa dos processos de legalização de migrantes, e os segundos, constituídos em rede pública, desempenham funções de informação, atendimento, acolhimento, intervenção social, formação, deteção de situações de tráfico de seres humanos e, se for caso disso, encaminhamento, dirigido à população estrangeira. Podem também desenvolver ou promover ações de sensibilização relacionadas com a imigração.

O desenvolvimento de políticas relativas às migrações está adstrito ao Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, em particular à Secretaría de Estado de Migraciones, conforme o disposto no Real Decreto 497/2020, de 28 de abril, a quem compete, genericamente, elaborar e desenvolver a política do Governo em matéria de estrangeiros, imigração e emigração, cujo organograma se reproduz aqui:

---

<sup>10</sup> Diploma retirado do portal oficial Boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 11/01/2023.



Fonte: <https://www.inclusion.gob.es/web/guest/organizacion/se-migraciones>

Sendo composta pelas seguintes Unidades Orgânicas:

- [Dirección General de Migraciones](#), responsável pela gestão das autorizações previstas no estatuto de estrangeiros e imigração, bem coordenação dos centros da rede, entre outras funções;
- [Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración](#), responsável pelo planeamento, desenvolvimento e gestão dos programas de ajuda humanitária a migrantes;

Desta DG dependem o [Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia](#) (responsável pela recolha e análise de informação sobre racismo e xenofobia, estabelecendo para isso uma rede de informação e promoção do princípio de não discriminação) e o [Foro para la Integración Social de los Inmigrantes](#) (responsável pelas propostas e recomendações de promoção da integração dos imigrantes na

sociedade espanhola, elaborando um relatório anual sobre a situação da integração social dos imigrantes e refugiados);

- [Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal](#), responsável pelo planeamento e desenvolvimento do sistema de acolhimento em matéria de proteção internacional e temporal, gerindo os instrumentos de financiamento;
- [Subdirección General de Análisis Migratorio](#), responsável pela coordenação de estudos sobre políticas e estatísticas migratórias, o seguimento e análise da evolução do custo e qualidade dos programas da SE e a proposta de reformas normativas e dos procedimentos de gestão;
- [Observatorio Permanente de la Inmigración](#) (responsável pela recolha e tratamento de dados quantitativos e qualitativos que recebe sobre a matéria, produzir estatísticas - incluindo as do Plan Estadístico Nacional e as do Eurostat - promover investigações e estudos sobre a realidade migratória e desenhar e manter uma base de dados centralizada com esses dados);
- [Subdirección General de Gestión Económica y Fondos Europeos](#), a quem compete o planeamento das atividades económicas, sendo responsável pela elaboração do orçamento, proposta de recursos humanos e coordenação dos sistemas de informação ao cidadão, bem como a coordenação interna dos fundos comunitários geridos pela SE e a gestão dos fundos e planos de ação da União Europeia em matéria de asilo, migrações e inclusão;
- [Subdirección General de Régimen Jurídico](#), a quem compete a elaboração de projetos normativos e relatórios sobre asilo, migrações e inclusão, bem como a preparação de propostas normativas relacionadas com a transposição de diretivas da EU, sendo ainda coordenador no ponto de contacto nacional da Rede Europeia de Migração em Espanha.

O Governo espanhol disponibiliza um [Portal de inmigración](#)<sup>11</sup> que disponibiliza informação sobre legislação, trâmites e procedimentos, programas de integração e, em geral, qualquer questão de interesse para os imigrantes em Espanha.

## ITÁLIA

Em Itália a matéria da regulação das migrações encontra-se na sua maior parte regulada pelo [Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#)<sup>12</sup>- *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*. Este diploma acaba por regulamentar a Lei do mesmo ano e com o mesmo objeto; isto é a [Legge 6 marzo 1998, n. 40](#) (*Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*).

### **Políticas Migratórias**

A Itália gere o fenómeno dos fluxos migratórios provenientes de países que não fazem parte da União Europeia através de políticas que combinam o acolhimento e a integração com ações de combate à imigração irregular.

A entrada no território do Estado é permitida nos postos fronteiriços às pessoas na posse de um passaporte ou documento equivalente, e de um visto. O Estado programa periodicamente por decreto do Presidente do Conselho de Ministros, o chamado "decreto dos fluxos" introduzido pela [Legge 6 marzo 1998, n. 40](#) (*Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*), as quotas máximas de estrangeiros a serem admitidos em território italiano para trabalho subordinado e autónomo. A legislação também prevê a entrada para o trabalho em casos especiais ([artigo 27.º](#) do *Testo unico sull'immigrazione [Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286]*).

---

<sup>11</sup> Informação retirada do portal oficial, disponível aqui: <https://extranjeros.inclusion.gob.es/>. Consulta efetuada a 12/01/2023.

<sup>12</sup> Diploma consolidado acessível no portal oficial [Normattiva.it](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália, salvo indicação em contrário, são feitas para o referido portal. Consultado a 12/01/2023.

Estado, regiões, autonomias locais, em cooperação com associações do sector e com as autoridades dos países de origem, promovem a integração de cidadãos estrangeiros que se encontram legalmente em Itália (artigo 42.º [*medidas de integração social*] do citado Decreto Legislativo n.º 286/1998, de 25 de julho) através de programas que: fornecem informações sobre direitos e oportunidades de integração ou reintegração nos países de origem; promovem a formação linguística, cívica e profissional; encorajam a entrada no mundo do trabalho.

Os '*Consigli territoriali per l'immigrazione*'<sup>13</sup> (Conselhos Territoriais de Imigração) estabelecidos em cada prefeitura<sup>14</sup> (*Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 18 dicembre 1999*)<sup>15</sup>, controlam a presença de estrangeiros no território e o nível de integração socioprofissional, a fim de promover políticas de integração locais específicas, em cooperação com outras instituições e organismos sociais privados. Estes organismos representam o elemento de ligação entre o governo central e as realidades locais para tudo o que diz respeito à imigração e questões conexas, garantindo a homogeneidade das políticas de gestão do fenómeno em todo o território.

O '*Sportello unico per l'immigrazione*'<sup>16</sup> (Balcão único para a imigração) é a estrutura, ativa em cada prefeitura, responsável pela emissão de *nulla osta* para o emprego para trabalho subordinado, determinado ou indefinido e sazonal de cidadãos estrangeiros não

---

<sup>13</sup> Informação disponível no portal do '*Ministero del Interno*' , em <https://www.interno.gov.it/temi/immigrazione-e-asilo/politiche-migratorie/consigli-territoriali-limmigrazione> Consultado a 12/01/2023.

<sup>14</sup> A *prefeitura* (desde 2004 também Gabinete Territorial do Governo) é, em Itália, um órgão periférico do Ministério do Interior com funções de representação do governo geral no território da província ou cidade metropolitana. É dirigida por um *prefeito* que tem a tarefa geral de assegurar o exercício coordenado da atividade administrativa dos serviços periféricos do Estado e supervisionar as autoridades administrativas que operam na Província, bem como exercer funções importantes no domínio da ordem e segurança públicas, imigração, proteção civil, relações com as autoridades locais, mediação social e o sistema de sanções administrativas.

<sup>15</sup> Diploma disponível no portal do *Ministero del Interno*, em <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/d.p.c.m.18.dicembre.1999.pdf> Consultado a 12/01/2023

<sup>16</sup> Informação disponível no portal do *Ministero del Interno*, em <https://www.interno.gov.it/temi/immigrazione-e-asilo/modalita-dingresso/sportello-unico-limmigrazione> Consultado a 12/01/2023

comunitários residentes no estrangeiro, dentro das quotas previstas pelo "decreto de fluxo"; a emissão da autorização de trabalho para o emprego em casos especiais (artigos 27, 27a, 27b e 27c do *Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286* (Texto único sobre a Imigração); emissão de autorização de entrada para os estrangeiros para o reagrupamento familiar; e a conversão de autorizações de residência para estudos ou aprendizagem e para trabalho sazonal em autorizações para trabalho subordinado.

### ***Proteção Internacional***

Em Itália, o direito de asilo é garantido pelo [artigo 10.º, parágrafo 3 da Constituição](#)<sup>17</sup>: "Um estrangeiro, impedido de exercer efetivamente as liberdades democráticas garantidas pela Constituição italiana no seu próprio país, tem o direito de asilo no território da República, de acordo com as condições estabelecidas por lei".

Em relação a esta condição específica, pode ser concedido o estatuto de refugiado ou o estatuto de proteção subsidiária a um cidadão estrangeiro que o solicite. A proteção diferente diz respeito a uma série de parâmetros objetivos e subjetivos que se referem à história pessoal dos requerentes, às razões dos pedidos e aos países de origem.<sup>18</sup>

Um refugiado é um cidadão estrangeiro que, devido a um receio fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política, se encontra fora do território do país de que é nacional e não pode ou, devido a esse receio, não está disposto a recorrer à proteção desse país. Pode também ser um apátrida que se encontre fora do território em que residia anteriormente e, pelas mesmas razões, não pode ou não quer voltar para lá.

---

<sup>17</sup> Informação disponível no portal do 'Senato', em <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-10> Consultado a 13/01/2023

<sup>18</sup> Informação disponível no portal do Ministero del Interno em <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/protezione-internazionale> Consultado a 13/01/2023.

Por outro lado, um cidadão estrangeiro que não preenche as condições para ser considerado refugiado, mas relativamente ao qual existem motivos razoáveis para acreditar que correria um risco real de sofrer danos graves se regressasse ao país de origem ou, no caso de um apátrida, se regressasse ao país da sua anterior residência habitual, é elegível para proteção subsidiária.

As referências normativas na matéria são o [\*'Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251'\*](#)<sup>19</sup> e o [\*'Decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n.21.'\*](#)<sup>20</sup>

### ***Sistema de acolhimento no território***

Os recursos disponibilizados pelo ministério (*Ministero del Interno – Administração Interna*) são utilizados para financiar muitos projetos das autoridades locais para o acolhimento de refugiados, beneficiários de proteção subsidiária e menores estrangeiros não acompanhados.

Em paralelo com as políticas de migração, é implementado em Itália um sistema de acolhimento a dois níveis.

Por um lado, é assegurada a primeira receção imediatamente após o desembarque em pontos críticos (hot spot) - e durante o tempo estritamente necessário para realizar as primeiras intervenções materiais e de assistência médica, juntamente com procedimentos de identificação e foto-identificação - e, posteriormente, em instalações ativadas pelas Prefeituras em todo o território nacional, onde são prestados todos os serviços essenciais, enquanto se aguarda a definição do pedido de proteção internacional.

O segundo acolhimento é por sua vez assegurado através de projetos de assistência pessoal e integração no território que são ativados pelas autoridades locais pertencentes ao

---

<sup>19</sup> *'Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonche' norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.'*

<sup>20</sup> *'Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale.'*

‘Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati’<sup>21</sup> (SIPROIMI) [Sistema de Proteção de Pessoas com Proteção Internacional e Menores Estrangeiros Desacompanhados]. Para o efeito, as autoridades locais podem utilizar os recursos financeiros disponibilizados pelo Ministério do Interior através do ‘Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo’<sup>22</sup> [Fundo Nacional para Políticas e Serviços de Asilo].

### ***Regulação dos fluxos migratórios***

O procedimento simplificado pelo qual serão examinados os pedidos apresentados ao abrigo do decreto de fluxos para a entrada de trabalhadores estrangeiros do estrangeiro foi também confirmado para 2023. Em particular, o ‘Decreto Legge 29 dicembre 2022, n. 198’ (o chamado *Decreto "milleproroghe"*, art. 9.º, n.º 2) alargou até 2023 a competência dos profissionais referidos no art. 1.º da Lei n.º 12/1979, e das organizações patronais que são comparativamente mais representativas a nível nacional para verificar os requisitos relativos ao cumprimento das disposições da convenção coletiva de trabalho e a adequação do número de candidaturas apresentadas para o recrutamento de cidadãos não comunitários residentes no estrangeiro.

Trata-se de uma importante novidade, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 73/2022, segundo o qual, sem prejuízo dos controlos por amostragem pelo ‘Ispettorato nazionale del lavoro’ (Inspeção Nacional do Trabalho) em cooperação com a ‘Agenzia delle Entrate’ (Autoridade Tributária), a verificação do cumprimento dos pré-requisitos contratuais exigidos pela legislação em vigor para o recrutamento de trabalhadores estrangeiros é delegada a profissionais (consultores laborais, contabilistas, advogados, etc.) e organizações patronais.

---

<sup>21</sup> Informação disponível no portal [‘www.retesai.it’](http://www.retesai.it) Consultado a 13/01/2023.

<sup>22</sup> Informação disponível no portal [‘fondiwelfare.it’](http://fondiwelfare.it) em <https://www.fondiwelfare.it/> Consultado a 13/01/2023.

Além disso, de acordo com as novas regras, estas verificações não são necessárias se os pedidos de autorizações de trabalho forem apresentados, em nome dos seus membros, por associações patronais que tenham assinado um [memorando de entendimento](#)<sup>23</sup> com o ‘*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*’ (Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais).

O último decreto de fluxos aprovado, foi o ‘[Decreto-Legge 2 gennaio 2023, n. 1](#)’ (*Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori*).

Este diploma comporta alterações à ‘[Legge 18 dicembre 2020, n. 173](#)’,<sup>24</sup> que contém medidas em matéria de imigração e proteção internacional. Por sua vez, a lei apenas citada “converte em lei” o ‘[Decreto-Legge 21 ottobre 2020, n. 130](#)’ – (*Disposizioni urgentes sobre imigração, proteção internacional e complementar, alterações aos artigos 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 do Código Penal, bem como medidas sobre a proibição de acesso a estabelecimentos e locais públicos de detenção, sobre o combate à utilização distorcida da web e sobre a regulamentação do Garante nazionale dei diritti delle persone private della liberta' personale*).

No preâmbulo do decreto-lei justifica-se a adoção do mesmo face ao reconhecimento, da extraordinária necessidade e urgência de alterar certas regras sobre o reconhecimento da proteção internacional e da proteção complementar e de reorganizar o sistema de primeira assistência e de acolhimento dos requerentes e dos titulares de proteção internacional, dos beneficiários de proteção complementar e dos menores estrangeiros não acompanhados; e a extraordinária necessidade e urgência de introduzir regras sobre o registo de estrangeiros e nacionalidade.

---

<sup>23</sup> Informação disponível no portal ‘[integrazionemigranti.gov.it](https://integrazionemigranti.gov.it)’, em <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2746/Flussi-firmato-il-Protocollo-con-le-organizzazioni-datoriali-per-la-semplificazione-delle-procedure> Consultado a 13/01/2023.

<sup>24</sup> ‘*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonche' misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della liberta' personale*’.

No portal «[Integrazionemigranti.gov.it](https://integrazionemigranti.gov.it)<sup>25</sup> - *Vivere e lavorare in Italia*» a cargo de três ministérios: do Interior, do Trabalho e da Educação (*Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero dell'interno; Ministero dell'istruzione*), está disponível muita informação sobre as políticas migratória em geral e que têm atinência com a proposta legislativa em análise.

Destacamos as seguintes ligações:

‘[Via libera alle nuove norme per regolare l’attività di soccorso in mare da parte delle Ong](#)’, que contém as novas normas em vigor desde 3 de janeiro. O Conselho de Ministros de 28 de dezembro de 2022 aprovou um novo decreto-lei (*D.L. 2 gennaio 2023, n. 1*) que introduz disposições urgentes para a gestão dos fluxos migratórios. As novas disposições visam, na intenção do Governo, conciliar a necessidade de garantir a segurança das pessoas resgatadas no mar com a de proteger a ordem e a segurança públicas. Para o efeito, o novo decreto reescreve as condições em que as atividades levadas a cabo pelos navios de salvamento de pessoas no mar podem ser consideradas conformes às convenções internacionais e às regras nacionais sobre o direito do mar.

‘[Quasi 2 milioni i lavoratori domestici in Italia, di cui meno della metà in regola](#)’ (Quase 2 milhões de trabalhadores domésticos em Itália, menos de metade dos quais são legais). Após as questões críticas - sanitárias, económicas e sociais - relacionadas com a pandemia, que trouxe respostas extraordinárias para o sector em 2020 (o ‘*procedimento de emersão*’, o ‘*bónus baby sitter*’ e outras medidas de emergência), 2021 pode ser visto como o ano de estabilização no sector do trabalho doméstico. O número de trabalhadores domésticos regularmente empregados aumentou ainda mais, aproximando-se da marca de 1 milhão. Estes dados são o ponto de partida para as análises e propostas contidas no quarto relatório anual sobre o trabalho doméstico editado pela DOMINA, a Associação Nacional dos

---

<sup>25</sup> Informação disponível em <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/> Consultado a 13/01/2023.

Trabalhadores Domésticos, que será apresentado em Roma na sexta-feira 20 de janeiro às 10 horas no Senado da República - Sala Zuccari Palazzo Giustiniani.

'Storie di ordinario sfruttamento', il caporalato a fumetti' ("Histórias de Exploração Comum", contratação ilegal em banda desenhada). A banda desenhada 'Storie di ordinario sfruttamento', produzida como parte do projeto 'Capire - Formare – Agire' (Compreender - Formar - Agir), liderado pela Prefeitura de Turim, recolhe dois contos, 'La banalità delle mele' (A banalidade das maçãs) e 'Il parco non l'ho scelto' (Não Escolhi o Parque), retiradas de histórias verdadeiras que retratam casos de exploração laboral na agricultura e na indústria da restauração de migrantes que chegaram a Itália em busca de uma vida melhor.

Por fim, destacamos a ligação no portal do Ministério do Interior para o 'Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione'<sup>26</sup>. Desempenha funções e tarefas pertencentes ao Ministério do Interior na proteção dos direitos civis, incluindo as relativas à imigração e asilo, cidadania, e confissões religiosas.

No domínio da imigração e asilo, contribui para a definição das políticas migratórias do Governo, sendo também responsável por garantir o acolhimento e a assistência dos requerentes de asilo, bem como os primeiros socorros aos imigrantes em situação irregular que tenham desembarcado ou sido localizados no território nacional. As responsabilidades institucionais do Departamento incluem também o apoio ao exercício e expansão dos direitos de liberdade constitucionalmente protegidos, com particular atenção à nacionalidade e às minorias étnico-linguísticas históricas.

Commissione nazionale per il diritto di asilo<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Informação disponível em <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it> Consultado a 13/01/2023.

<sup>27</sup> Informação disponível em: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/commissione-nazionale-diritto-asilo> Consultado a 13/01/2023.

A Comissão Nacional para o Direito de Asilo funciona no âmbito do Departamento das Liberdades Civas e Imigração e constitui a autoridade de referência do sistema italiano de proteção internacional, tendo a tarefa de orientar e coordenar as Comissões e Secções Territoriais para o reconhecimento da proteção internacional, que são os Colégios competentes para reconhecer as várias formas de proteção internacional.

De facto, no sistema nacional de proteção internacional, a competência para examinar pedidos de asilo baseia-se numa base territorial, através de 41 Organismos colegiais (20 Comissões e 21 Secções) com atribuições autónomas e atribuídos nas províncias onde a presença de requerentes de asilo e centros de acolhimento é historicamente maior, enquanto as competências de decisão relativas à possível revogação e cessação das formas de proteção são diretamente confiadas à Comissão Nacional.

As normas que regem o asilo são, essencialmente, o [Decreto Legislativo n.º 251/2007](#) (as chamadas "qualificações"), e o [Decreto Legislativo n.º 25/2008](#) (os chamados "procedimentos") que transpõe as diretivas europeias sobre o assunto. Ambos os decretos têm sido alterados e complementados ao longo do tempo.

## SUÉCIA

Neste país, a responsabilidade pela política sueca de asilo e migração cabe ao Governo e Parlamento.

Os [objetivos da política de migração e asilo](#)<sup>28</sup> referidos pelo Governo são o de assegurar uma política de migração sustentável a longo prazo que proteja o direito de asilo e, no quadro da imigração gerida, facilite a mobilidade transfronteiriça, promova a migração laboral baseada nas necessidades, aproveite e tenha em conta a efeitos da migração

---

<sup>28</sup> Informação retirada do Portal oficial do Governo Sueco, disponível aqui: <https://www.government.se/government-policy/migration-and-asylum/objectives/>. Consulta efetuada a 13/01/2023.

no desenvolvimento e aprofunda a cooperação europeia e internacional, requerendo cooperação dentro de organizações como a ONU e a UE, bem como cooperação efetiva e construtiva entre agências relevantes, municípios e sociedade civil.

Dentro do Ministério da Justiça, a [Swedish Migration Agency](#)<sup>29</sup> é a autoridade responsável por garantir uma política de migração sustentável de longo prazo que proteja os direitos de asilo e, no quadro da imigração regulamentada, facilite a mobilidade através das fronteiras, promova uma imigração laboral orientada para as necessidades, enquanto utiliza e considera os efeitos de desenvolvimento da migração, promovendo a cooperação europeia e internacional, estando a sua atividade dividida em três processos principais: Asilo, Autorização e Serviço, nos termos da [Förordning \(2019:502\) med instruktion för Migrationsverket](#)<sup>30</sup>.

A Agência Sueca de Migração é chefiada por um Diretor-Geral e uma direção, responsável pela gestão estratégica da organização. que inclui o Diretor-Geral, os Chefes de Regiões, os Chefes de Digitalização e Desenvolvimento, Operações Nacionais, Comunicações, Assuntos Jurídicos, Planeamento e Recursos Humanos. A Direção inclui ainda o Diretor-geral Adjunto nomeado pelo Governo.

A Agência tem ao seu dispor os Conselhos Consultivo e de Ética. O Conselho de Ética é composto por, no máximo, sete membros. O governo nomeia um presidente e outros membros do conselho por um determinado período de tempo. O papel e a missão do Conselho de Ética é:

- Fornecer à administração suporte para fazer avaliações éticas sobre questões práticas.

---

<sup>29</sup> Portal oficial, disponível aqui: <https://www.migrationsverket.se/English.html>. Consulta efetuada a 12/01/2023.

<sup>30</sup> Documento em sueco, disponível aqui: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2019502-med-instruktion-for-sfs-2019-502>. Consulta efetuada a 13/01/2023.

- Auxiliar a administração na comunicação dos aspetos das atividades da agência que tenham dimensões éticas.
- Contribuir para a transparência na administração pública.

A Agência possui ainda uma [organização regional](#)<sup>31</sup> em três regiões geográficas: Norte, Oeste e Sul. Dentro de cada região existem unidades que recebem requerentes de asilo e examinam diferentes tipos de pedidos de autorização de residência.

#### **I. f) Consultas e contributos**

Conforme anteriormente referido, em 11 de janeiro de 2023, a Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Alto Comissariado para as Migrações.

Os pareceres serão disponibilizados no site da Assembleia da República na [página eletrónica da iniciativa](#).

Na presente data encontra-se já disponível o [parecer da Ordem dos Advogados](#), no qual se lê:

«parece-nos que a criação da Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA), legalmente prevista no artigo 3.º da Lei 73/2021, de 12 de novembro já abarca os objetivos pretendidos com este outro instituto público.»

---

<sup>31</sup> Documento disponível aqui: <https://www.migrationsverket.se/download/18.4859775176626de875ab1/1656914955048/Regionkarta%20Sverige.pdf>. Consulta efetuada a 13/01/2023.

«a criação da APMA responde às preocupações e anseios espelhados na exposição de motivos deste projeto lei.»

«Somos assim, de parecer que o projeto de lei é uma duplicação de algo que já está legalmente previsto e que a sua conversão em Lei, iria apenas alargar o prazo para a desejada concretização do objetivo final.»

«Não se vislumbrando, no entanto, qualquer impedimento legal para que a APMA, até ao momento não criada, não o possa ser neste momento, concretizando assim o desígnio inicial. Em suma e atento o ora exposto, a Ordem dos Advogados entende que a Proposta apresentada não deverá ser aprovada, nos termos supra expostos.»

## **PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA**

A relatora signatária do presente parecer reserva-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre o Projeto em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

## **PARTE III - CONCLUSÕES**

1. O grupo parlamentar do Partido Social Democrata tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 480/XV/1.<sup>a</sup> (PSD) – “Cria um

Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes e a Agência Portuguesa para as Migrações”.

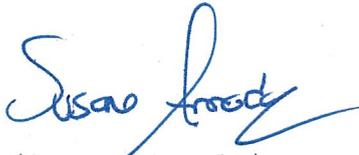
2. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 480/XV/1.ª (PSD) reúne os requisitos regimentais e constitucionais para ser discutido e votado em plenário.

#### PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

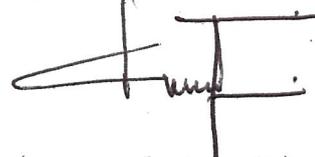
Palácio de S. Bento, 18 de janeiro de 2023

A Deputada Relatora



(Susana Amador)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)