

## [Projeto de Lei n.º 480/XV/1.ª \(PSD\)](#)

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

Data de admissão: 10 de janeiro de 2023

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

## ÍNDICE

- I. [A INICIATIVA](#)
- II. [APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- III. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- IV. [ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL](#)
- V. [ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- VI. [CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)
- VII. [AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO](#)
- VIII. [ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

---

**Elaborada por:** Rafael Silva (DAPLEN), Luís Silva (BIB), Fernando Bento Ribeiro e Leonor Calvão Borges (DILP) e Liliane Sanches da Silva e Nélia Monte Cid (DAC)

**Data:** 16.01.2023

## **I. A INICIATIVA**

---

A iniciativa legislativa em apreço visa a criação de um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes - «dirigido ao 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» -, promovendo, adjectivamente, a criação da Agência Portuguesa para as Migrações e, em consequência, extinguindo o Alto Comissariado para as Migrações, I.P..

Invoca o proponente, como impulso legiferante, que Portugal, 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 e correspondentes formas de integração, que supõe, «serviços públicos ágeis e competentes para lidar com as exigências internacionais da identificada “corrida pelo talento”»; a identificação, «em articulação com a academia e a iniciativa privada», das necessidades do País de ações «de atração, acolhimento e integração de imigrantes e talento com origem no estrangeiro ou no retorno de portugueses do estrangeiro», constantes de um Programa Nacional a conceber e executar pela Agência Portuguesa para as Migrações, cuja criação propõem, em alternativa ao Alto Comissariado para as Migrações.

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>1</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](#)<sup>2</sup>, 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.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),<sup>3</sup> que consagram o poder de iniciativa da lei. 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

---

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

<sup>2</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

<sup>3</sup> Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

e da alínea f) do artigo 8.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.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.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.

A iniciativa legislativa, ao propor a criação de um instituto público, derogando a [Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro](#),<sup>4</sup> na parte em que prevê a criação por decreto-lei, de um serviço da administração indireta do Estado (artigo 3.º), com competências administrativas em matéria migratória e de asilo, e ao propor a extinção do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (artigo 9.º), poderia suscitar dúvidas constitucionais à luz do princípio da separação de poderes, considerando a competência administrativa e a competência legislativa exclusivas do Governo, previstas, respetivamente, nas alíneas d) do artigo 199.º e no n.º 2 do artigo 198.º da lei fundamental.<sup>5</sup> No entanto, o presente projeto de lei revoga expressamente o referido

---

<sup>4</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

<sup>5</sup> No entanto, quer os professores Gomes Canotilho e Vital Gomes,<sup>5</sup> quer os professores Rui Medeiros e Jorge Miranda, afastam essa hipótese, em teoria, na anotação ao n.º 2 do artigo 198.º da Constituição. Segundo estes autores «a reserva de competência legislativa governamental não se estende à organização da Administração Pública em geral e, designadamente, da administração indireta do Estado. Com efeito, como se lê no Acórdão n.º 326/89, a letra do artigo 198.º, n.º 2, ao referir-se à organização e funcionamento do próprio Governo, dificilmente abre espaço para uma leitura tão ampla da competência legislativa exclusiva do Governo. É difícil, por outro lado, numa ordem constitucional que eleva a matéria da organização e funcionamento do Governo ao domínio da reserva de lei (infra) e que integra na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República a criação, extinção e modificação de autarquias locais [artigo 164.º, alínea n)], qualificar a criação em concreto de institutos públicos como uma atividade juridicamente integrada na função administrativa, com a consequente conclusão de que o Governo não pode estar sujeito à interferência parlamentar quando procede à criação em concreto de entidades integrantes da administração indireta ou do setor empresarial do Estado e à inerente escolha da forma jurídica de organização (P. OTERO, *Institutos Públicos*, in DJAP, V, pág. 262; *Vinculação e Liberdade de Conformação Jurídica do*

artigo 3.º da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que habilitava o Governo a criar por decreto-lei a Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo, e que o n.º 1 do artigo 9.º da Lei Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela [Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro](#), estabelece que «os institutos públicos são criados por ato legislativo».

O disposto nos artigos 6.º a 9.º é suscetível de gerar um aumento das despesas do Estado previstas na lei do Orçamento. Apesar de o mesmo carecer de regulamentação pelo Governo, prevista no artigo 10.º, poderá ser analisado pelos Deputados se tal salvaguarda plenamente o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e, igualmente, no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado «norma-travão», dado que o instituto público 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>6</sup>

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 7 de janeiro de 2023, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 10 de janeiro, por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na reunião plenária do dia seguinte. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 18 de janeiro, cuja ordem do dia foi fixada potestativamente pelo proponente - cfr. [Súmula da Conferência de Líderes n.º 23/XV](#), de 4 de janeiro de 2023.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#) (lei formulário).<sup>7</sup>

A iniciativa pretende alterar a [Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro](#), que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à

---

Sector Empresarial do Estado, págs. 256 e segs.)»: MIRANDA, Jorge / MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo II, Coimbra Editora, 2005. P. 704

<sup>6</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.

<sup>7</sup> Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixando outras regras de reafetação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Assim, deve ser acrescentada, por exemplo na norma sobre o objeto, a informação prevista no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, ou seja, que se trataria, neste momento, da terceira alteração a esta lei, alterada pelas Leis n.ºs [11/2022, de 6 de maio](#), e [89/2021, de 16 de dezembro](#).

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 12.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia do mês seguinte à sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

- **Conformidade com as regras de legística formal**

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 atos normativos](#),<sup>8</sup> por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

O título da presente iniciativa legislativa - «Cria um Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes e a Agência Portuguesa para as Migrações» - poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, dado que as regras de legística formal recomendam que o título de

---

<sup>8</sup> Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

um ato de alteração deve referir o ato alterado,<sup>9</sup> neste caso a Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro.

A 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>10</sup> 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, a extinção do Alto Comissariado para as Migrações, I.P., criado por aquele ato legislativo.

Sugerimos, 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.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

<sup>9</sup> DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

<sup>10</sup> DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 203.

A [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>11</sup> (de ora em diante designada apenas por Constituição) 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).

---

<sup>11</sup> Texto consolidado retirado do sítio da Internet da Assembleia da República. Todas as referências legislativas relativas à Constituição são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 12/01/2023.

O [Código do Trabalho](#)<sup>12</sup>, 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.

A iniciativa em análise pretende adotar «o Programa Nacional de Atração, Acolhimento e Integração de Imigrantes (PNAII) dirigido ao 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.»

O Governo afirmava na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 104/XIV, 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>13</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](#)<sup>14</sup>, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto](#)<sup>15</sup>.»

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 policiais e administrativas do SEF. Relativamente às funções policiais - nomeadamente, o controlo das fronteiras aérea, terrestre e

---

<sup>12</sup> Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 12/01/2023.

<sup>13</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.

<sup>14</sup> Informação disponível no portal do XXI Governo. Consultas efetuadas em 12/01/2023.

<sup>15</sup> Ver também o documento em <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/141-2019-124044668> Consulta efetuada em 12/01/2023.

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 (versão consolidada); 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](#)<sup>16</sup>, 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

---

<sup>16</sup> Informação disponível no portal do Governo, em [Programa do Governo - XXIII Governo - República Portuguesa \(portugal.gov.pt\)](#) (cf. páginas 111 a 113) . Consulta efetuada em 12/01/2023.

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.»

Os [Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes](#)<sup>17</sup> (CNAIM) são estruturas dependentes do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) e foram criados em 2004 para dar resposta a diferentes dificuldades sentidas pelos/as migrantes, no seu processo de integração em Portugal. Os CNAIM reúnem e fazem cooperar, num mesmo espaço e com idêntica filosofia de funcionamento, os principais serviços da Administração Pública e gabinetes de apoio especializado coordenados pelo ACM, constituindo-se como estruturas fundamentais de resposta integrada aos/às cidadãos/ãs migrantes.

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<sup>18</sup> (versão consolidada). A lei, que transpõe as Diretivas<sup>19</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

---

<sup>17</sup> Informação disponível no portal '[eportugal.gov.pt](http://eportugal.gov.pt)', em [Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes \(CNAIM\) - ePortugal.gov.pt](#) Consulta efetuada em 12/01/2023.

<sup>18</sup> [Trabalhos preparatórios](#). Consulta efetuada em 12/01/2023.

<sup>19</sup> Reformuladas pela [Diretiva n.º 2011/95/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011.

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<sup>20</sup>. 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](#)<sup>21</sup>, que transpõe para a ordem jurídica nacional a [Diretiva n.º 2001/55/CE](#)<sup>22</sup>, do Conselho, 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 (versão consolidada), que aprovou o Orçamento do Estado para 2021, relativo a menores refugiados não acompanhados, o Governo ficou encarregado de promover

---

<sup>20</sup> [Trabalhos preparatórios](#). Transpõe a [Diretiva n.º 2011/95/UE](#)- Consulta efetuada em 12/01/2023.

<sup>21</sup> [Trabalhos preparatórios](#). Consulta efetuada em 12/01/2023.

<sup>22</sup> Texto consolidado retirado do sítio da Internet <https://eur-lex.europa.eu/>. Todas as referências legislativas a atos comunitários são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 12/01/2023

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>23</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](#), [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>24</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

---

<sup>23</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.

<sup>24</sup> Procede à Republicação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

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](#).

A [Resolução da Assembleia da República n.º 167/2021, de 15 de junho](#), veio recomendar ao Governo que submetesse à Assembleia da República a reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

A [Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro](#), aprovou a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixando outras regras de reafectação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, alterando as Leis n.ºs [53/2008, de 29 de agosto](#) (Lei de Segurança Interna), [53/2007, de 31 de agosto](#), (Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública) [63/2007, de 6 de novembro](#), (Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana) e [49/2008, de 27 de agosto](#), (Lei de Organização da Investigação Criminal) e revogando o [Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro](#)<sup>25</sup> (Aprova a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras). A Lei n.º 73/2021 prevê que as atribuições em matéria administrativa até então exercidas pelo SEF relativamente a cidadãos estrangeiros passem a ser exercidas «pela Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA), serviço de natureza administrativa com atribuições específicas, a criar por decreto-lei.» (n.º 1 do [artigo 3.º](#)). Mais se refere na mesma norma que «a APMA é um serviço da administração indireta do Estado, com a missão de concretizar as políticas públicas em matéria

---

<sup>25</sup> Este Decreto-Lei encontra-se vigente até à data de entrada em vigor do decreto-lei a que se refere a alínea a) do n.º 1 do art.º 3.º da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, nos termos do art.º 14-A do mesmo diploma, aditado pelo art.º 3.º da Lei n.º 11/2022, de 6 de maio.

migratória e de asilo, nomeadamente a de regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, emitir pareceres sobre os pedidos de vistos, de asilo e de instalação de refugiados, assim como participar na execução da política de cooperação internacional do Estado português no âmbito das migrações e asilo» (n.º 2).

A [Lei n.º 11/2022, de 6 de maio](#), por sua vez, veio alterar o prazo de produção de efeitos e constitui a segunda alteração à [Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro](#), que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixando outras regras de reafectação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, alterada pela [Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro](#).

A presente iniciativa pretende extinguir o [Alto Comissariado para as Migrações, I.P.](#)<sup>26</sup>, criado pelo [Decreto-Lei n.º 31/2014 de 27 de fevereiro](#).

O Alto Comissariado para as Migrações (ACM) é um instituto público que intervém na execução das políticas públicas em matéria de migrações. O ACM procura olhar para o mundo de uma forma criativa com o objetivo de responder às crescentes necessidades dos diferentes perfis dos migrantes e da sua integração.

O ACM tem como missão, além de outras, a de acolher, integrar os migrantes, nomeadamente através do desenvolvimento de políticas transversais, de centros e gabinetes de apoio aos migrantes, proporcionando uma resposta integrada dos serviços públicos.

A Constituição da República Portuguesa refere como uma das tarefas fundamentais do Estado (artigo 9.º alínea h) a de promover a igualdade entre homens e mulheres. Cumprindo este princípio, o Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM, I.P.) decidiu adotar o [Plano para a Igualdade](#)<sup>27</sup>, seguindo como modelo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2012, de 8 de março, e o Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que estabeleceram a obrigatoriedade da adoção de planos de igualdade por parte das empresas do setor empresarial do Estado, com o objetivo

---

<sup>26</sup> Informação disponível no portal do 'ACM', em <https://www.acm.gov.pt/acm> Consulta efetuada em 12/01/2023.

<sup>27</sup> Idem.

de promover a igualdade de tratamento e oportunidades, eliminar as discriminações e permitir a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional nas empresas.

A [Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 «Portugal + Igual»](#), aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio](#), tem como uma das suas dimensões estratégicas a interseccionalidade, sublinhando a importância de reconhecer a diversidade na sociedade.

O [Plano Estratégico para as Migrações](#) (PEM), foi aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março](#). De acordo com o portal do ACM «As exigências do momento presente, nos planos demográficos, económico e social, impõem uma estratégia transversal articulada tendo por base políticas que permitam maximizar os recursos disponíveis. Os atuais desafios impõem o desenvolvimento de um plano estratégico na área das migrações assente em cinco eixos políticos prioritários.»

O último Plano para a Integração dos Imigrantes que encontramos foi aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010, de 17 de setembro](#). Trata-se do [Plano para a Integração dos Imigrantes - PII - 2010-2013](#). Com «o objectivo de dar continuidade a uma nova geração de políticas sociais, o Governo, pela presente resolução, aprova(ou) o II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013), constituído por 90 medidas, que concretizando compromissos sectoriais do Estado, continua a assumir como grande finalidade a plena integração dos imigrantes, nomeadamente nas áreas da cultura e da língua, do emprego e da formação profissional e da habitação.»

O [Observatório das Migrações](#)<sup>28</sup> (OM) é uma equipa de projeto do Alto Comissariado para as Migrações (ACM, IP) que tem por missão o estudo e acompanhamento estratégico e científico das migrações e a recolha, análise e difusão de informação estatística acerca das migrações. O OM, criado em 2002, é responsável pela promoção, publicação e lançamento de centenas de estudos, sistematização e análise de dados e indicadores de integração de imigrantes, e a organização de conferências de grande relevo para a compreensão dos fenómenos migratórios em

---

<sup>28</sup> Informação disponível no portal do ACM em <https://www.om.acm.gov.pt/> Consulta efetuada a 12/01/2023.

Portugal. O novo regulamento foi publicado em Diário da República a 8 de Agosto de 2016 ([Deliberação n.º 1243/2016](#))<sup>29</sup>

Veja-se a título de exemplo das publicações, o documento [‘Indicadores de Integração de Imigrantes 2022’](#)<sup>30</sup>.

No portal do ACM está também disponível o [‘Guia de Acolhimento para Migrantes’](#).

Encontra-se disponibilizado no sítio da Internet do [Serviço de Estrangeiros e Fronteiras](#)<sup>31</sup> (SEF) o [Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo de 2021](#) que contém a mais recente informação sobre os fluxos migratórios em Portugal.

O [Instituto Nacional de Estatística](#) disponibiliza o documento de [Estatísticas Demográficas 2020](#) com dados relativos ao número e tipos de vistos concedidos por nacionalidade, género e faixa etária <sup>32</sup>.

Para a análise da presente iniciativa há ainda que ter em conta da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, aprovada pela [Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro](#), que estabelece que «os institutos públicos são criados por ato legislativo» (artigo 9.º - formas de criação).

#### IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

---

##### ▪ **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

---

<sup>29</sup> Diário da República, 2.ª série — N.º 151 — 8 de agosto de 2016.

<sup>30</sup> Informação disponível no portal do ACM. Consulta efetuada a 12/01/2023.

<sup>31</sup> Informação disponível no portal do SEF, em <https://www.sef.pt/pt/Pages/homepage.aspx> Consultas efetuadas em 12/01/2023.

<sup>32</sup> Informação disponível no portal do INE (Instituto Nacional de Estatística) - [Estatísticas Demográficas: 2020](#). Lisboa: INE, 2021. Disponível na [www.<url: https://www.ine.pt/xurl/pub/442993507>](http://www.ine.pt/xurl/pub/442993507). ISSN 0377-2284. ISBN 978-989-25-0576-3. Consultas efetuadas em 12/01/2023.

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.

- [Diretiva 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 como 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 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.

#### **ESPAÑA**

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*.

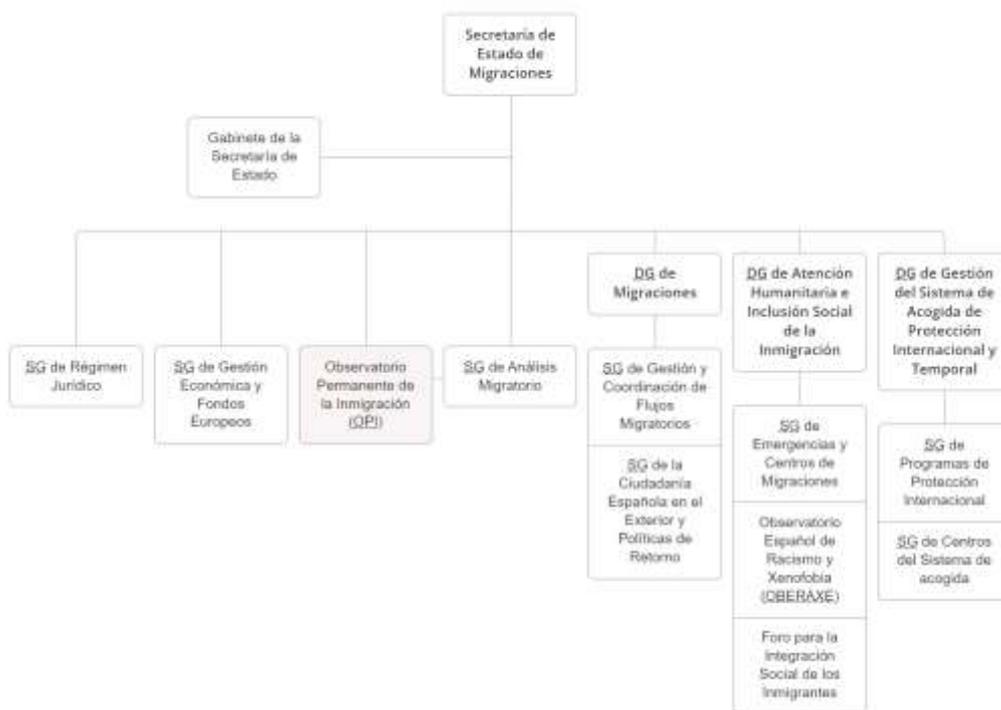
- [Real Decreto 557/2011, de 20 de abril](#)<sup>33</sup> (consolidado) por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.
- [Real Decreto 497/2020, de 28 de abril](#) (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, desempenharam 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>33</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 uma 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>34</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

---

<sup>34</sup> Informação retirada do portal oficial, disponível aqui: <https://extranjeros.inclusion.gob.es/>. Consulta efetuada a 12/01/2023.

Em Itália a matéria da regulação das migrações encontra-se na sua maior parte regulada pelo [Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#)<sup>35</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]*). 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>36</sup> (Conselhos Territoriais de Imigração) estabelecidos em cada prefeitura<sup>37</sup> ([Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 18](#)

<sup>35</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.

<sup>36</sup> Informação disponível no portal do '[Ministero del Interno](#)', em <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/politiche-migratorie/consigli-territoriali-immigrazione> Consultado a 12/01/2023.

<sup>37</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

[dicembre 1999](#))<sup>38</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>39</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 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>40</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

---

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>38</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>39</sup> Informação disponível no portal do *Ministero del Interno*, em <https://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/modalita-dingresso/sportello-unico-immigrazione> Consultado a 12/01/2023

<sup>40</sup> Informação disponível no portal do '*Senato*', em <https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-10> Consultado a 13/01/2023

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>41</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.

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>42</sup> e o '[Decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n.21](#)'.<sup>43</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

---

<sup>41</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.

<sup>42</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>43</sup> '*Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale.*'

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 '[Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati](#)'<sup>44</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>45</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.

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

---

<sup>44</sup> Informação disponível no portal '[www.retesai.it](http://www.retesai.it)'. Consultado a 13/01/2023.

<sup>45</sup> Informação disponível no portal '[fondiwelfare.it](http://fondiwelfare.it)' em <https://www.fondiwelfare.it/>. Consultado a 13/01/2023.

membros, por associações patronais que tenham assinado um [memorando de entendimento](#)<sup>46</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>47</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.

No portal «[Integrazionemigranti.gov.it](#)<sup>48</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.

---

<sup>46</sup> Informação disponível no portal ‘[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>47</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*’.

<sup>48</sup> Informação disponível em <https://integrazionemigranti.gov.it/it-it/> Consultado a 13/01/2023.

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 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>49</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>50</sup>

A Comissão Nacional para o Direito de Asilo funciona no âmbito do Departamento das Liberdades Cívicas 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

<sup>49</sup> Informação disponível em <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it> Consultado a 13/01/2023.

<sup>50</sup> Informação disponível em: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/commissione-nazionale-diritto-asilo> Consultado a 13/01/2023.

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>51</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 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>52</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>53</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:

---

<sup>51</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.

<sup>52</sup> Portal oficial, disponível aqui: <https://www.migrationsverket.se/English.html>. Consulta efetuada a 12/01/2023.

<sup>53</sup> Documento em sueco, disponível aqui: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2019502-med-instruktion-for\\_sfs-2019-502](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2019502-med-instruktion-for_sfs-2019-502). Consulta efetuada a 13/01/2023.

- Fornecer à administração suporte para fazer avaliações éticas sobre questões práticas.
- 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>54</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.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

A base de dados da Atividade Parlamentar (AP) não regista, na presente data, outras iniciativas legislativas em apreciação sobre a matéria, tendo recentemente sido concluída, em reunião da Comissão de 11 de janeiro de 2023, a apreciação da [Petição n.º 340/XIV/3.ª](#) - Por uma reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em alternativa ao seu desmantelamento, de que foi igualmente Relatora a Senhora Deputada Susana Amador (PS).

### ▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que, já nesta Legislatura, foram apreciadas as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexa com a da presente iniciativa, que foram rejeitadas na generalidade em 21 de julho de 2022:

- [Projeto de Lei n.º 210/XV/1.ª \(L\)](#) - Impede a obtenção de nacionalidade portuguesa por via da autorização de residência para atividade de investimento;

---

<sup>54</sup> Documento disponível aqui:

<https://www.migrationsverket.se/download/18.4859775176626de875ab1/1656914955048/Regio nkarta%20Sverige.pdf>. Consulta efetuada a 13/01/2023.

- [Projeto de Lei n.º 211/XV/1.ª \(L\)](#) - Reforço dos procedimentos para atribuição de autorização de residência para atividade de investimento;
- [Projeto de Lei n.º 213/XV/1.ª \(CH\)](#) - Revê as normas da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, em matéria de autorização de residência para exercício de atividade profissional e em matéria de condutas criminosas de auxílio à imigração ilegal, angariação e utilização de mão-de-obra ilegal, agravando as penas respetivas;

Na mesma data, foram aprovadas as seguintes iniciativas legislativas:

- [Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª \(GOV\)](#) - Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, que deu origem à [Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto](#);
- [Projeto de Lei n.º 212/XV/1.ª \(L\)](#) - Estatuto de Apátrida, aprovado na generalidade e pendente na Comissão, para discussão e votação na especialidade.

Foram ainda rejeitadas as seguintes iniciativas legislativas, preconizando a revogação da Lei que aprovou a extinção do SEF:

- [Projeto de Lei n.º 34/XV/1.ª \(CH\)](#) - *Revoga a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras decorrente da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, repondo a estrutura orgânica e as missões do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, iniciativa que revoga as Leis n.ºs 73/2021 e 89/2021, ripristinando os normativos cuja vigência havia sido feita cessar por aquelas, de que se destacam o [Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16.10](#) (e suas alterações), que regula a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- [Projeto de Lei n.º 37/XV/1.ª \(PCP\)](#) - *Revoga a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, iniciativa que revoga as Leis n.ºs 73/2021 e 89/2021, ripristinando igualmente os normativos cuja vigência havia sido feita cessar por aquelas Leis.

Na mesma data, 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.

Com efeito, 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 atividade de segurança interna, no quadro da reafetação de competências do serviço de estrangeiros e fronteiras\*](#), que deu origem à referida [Lei n.º 73/2021](#), de 12.11, entretanto alterada pela [Lei n.º 89/2021, de 16.12](#), 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 processo legislativo respetivo, 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](#);
- [PAIIR – Portuguese Association of Immigration, Investment and Relocation](#).

Sobre a mesma matéria, os Projetos de Lei n.ºs [907/XIV/2.ª \(BE\)](#) e [908/XIV/2.ª \(PSD\)](#) haviam sido apresentados, mas não foram objeto de votação na generalidade em simultâneo com a Proposta do Governo, tendo acabado por ser retirado o primeiro e rejeitado o segundo, na generalidade, em 22 de outubro de 2021.

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, constituíra 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, SIFF-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.

Recorde-se que o regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional aprovado pela [Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho](#), resultou do processo de discussão e votação conjunta do [Projeto de Lei n.º 248/X<sup>55</sup>](#) (PCP) e da [Proposta de Lei n.º 93/X<sup>56</sup>](#), tendo sido objeto de sucessivas alterações.

---

<sup>55</sup> Altera o regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (Quarta alteração do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, alterado pela Lei n.º 97/99, de 26 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de Janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de Fevereiro).

<sup>56</sup> Aprova o regime jurídico de entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 11 de janeiro de 2022, a Comissão promoveu a consulta escrita das seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Alto Comissariado para as Migrações.

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

## VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

---

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento, pelo proponente, da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração maioritariamente positiva do impacto de género, muito embora o conteúdo da iniciativa pareça apontar para que o género não seja afetado pela aplicação das normas a aprovar e, portanto, que devesse merecer uma valoração neutra, o que não pode deixar de relevar para o juízo a fazer pelos Deputados, na apreciação da iniciativa, no sentido de que a iniciativa teve o cuidado de não afetar a igualdade ou de que o seu objeto não é propício a essa consequência ou até de que, podendo as medidas propostas afetar a igualdade, outras medidas foram equacionadas para a reequilibrar.

Com efeito, uma valoração positiva decorre de uma apreciação de que a igualdade de género está presente no desenvolvimento e aplicação das normas, verificando-se um impacto sensível de género ou sendo este um dos elementos fundamentais das normas ou o seu eixo central para promoção da igualdade entre homens e mulheres, o que não parece ser o caso vertente.

Tal valoração é imposta pela Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, que determina que a valoração do impacto de género – positiva, neutra ou negativa – visa assegurar a

quantificação ou qualificação dos efeitos da norma no que respeita à igualdade entre homens e mulheres, podendo resultar em “*propostas de melhoria ou recomendações, quanto à redação do projeto ou quanto às medidas tendentes à sua execução*” (artigos 10.º a 12.º da Lei).

## VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

**ACOLHIMENTO de requerentes de asilo e migrantes** [Em linha] : **enquadramento nacional e internacional**. Lisboa : Assembleia da República. DILP, 2020. [Consult. 16 jan. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130440&img=15900&save=true>>.

Resumo: «A pedido de um Grupo Parlamentar, foi recolhida informação sobre os modelos de acolhimento de requerentes de asilo e migrantes na Bélgica, Itália, Países Baixos e Reino Unido, que constitui o objeto da presente síntese.

A análise feita incide essencialmente sobre o procedimento relativo aos pedidos de proteção internacional nos vários países e os direitos e deveres dos requerentes e inclui-se sempre que possível informação sobre medidas tendentes à integração destes e outros migrantes adotados pelos países em causa.»

**INCLUSÃO e desempenho académico de crianças e jovens imigrantes : o papel das dinâmicas de aculturação**. Lisboa : Alto Comissariado para as Migrações, 2019. ISBN 978-989-685-088-3. Cota: 28.11 - 318/2019.

Resumo: «Partindo da constatação de que, apesar de todo o normativo nacional e internacional ser orientado para a promoção da igualdade entre as crianças e jovens autóctones e imigrantes, persistem, ainda assim, discrepâncias significativas no seu desempenho escolar, este estudo procura contribuir para o conhecimento dos fatores preditivos que ajudem a explicar essas diferenças e a delinear políticas públicas e intervenções sociais que fechem esse hiato.

De modo a atingir esse objetivo, o presente estudo vai além da generalidade dos trabalhos sobre este tópico que interrogam o contexto português, adotando uma noção de adaptação mais holística e que inclui outros indicadores para além daqueles de desempenho académico. Em consonância com referências teóricas que enfatizam também os papéis do “bem-estar psicológico (e.g., autoestima positiva)” e do “sucesso em tarefas de aculturação (e.g., aprendizagem dos valores da cultura de origem e de chegada)”, este estudo “testou um modelo teórico que considera o papel explicativo combinado das preferências de aculturação e da perceção de discriminação na integração socioeducativa das crianças e jovens imigrantes e descendentes de imigrantes”.»

**INTEGRAÇÃO de refugiados em Portugal [Em linha] : o papel e práticas das instituições de acolhimento.** 1ª ed. Lisboa : Alto Comissariado para as Migrações, 2021. [Consult. 16 jan. 2023]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141638&img=29835&save=true>>. ISBN 978-989-685-115-6.

Resumo: «Esta investigação incide exclusivamente sobre as práticas e as perceções dos representantes das instituições locais a propósito das experiências de acolhimento que tiveram, pelo que não analisa a organização e o processo de acolhimento na sua globalidade, nomeadamente não pretendeu incluir as perceções das entidades oficiais e dos refugiados. Esta opção não reflete nenhuma desvalorização da voz dos refugiados e da sua agência, cuja inclusão na definição das políticas e na implementação das medidas é fundamental para o sucesso da integração, refletindo antes as limitações do programa de financiamento da investigação, cuja exiguidade de verbas introduzia constrangimentos importantes quanto ao tipo de atividades que podiam ser desenvolvidas. Deste modo, e reconhecendo a necessidade de um estudo que reflita a voz dos refugiados envolvidos neste processo de acolhimento, a opção pelo objeto da investigação expressa o interesse pela singularidade do envolvimento de um número significativo de organizações da sociedade civil no processo de acolhimento.»

MARTINS, Ana Maria Guerra – A igualdade e a não discriminação como fundamento dos direitos dos migrantes e dos refugiados no Direito Internacional. In **Estudos de**

**direito internacional e da União Europeia.** Coimbra : Almedina, 2019. ISBN 978-972-40-7933-2. P. 131-169. Cota: 10.11 - 237/2019.

Resumo: «O tema que nos propomos tratar é a igualdade e a não discriminação como fundamento dos direitos dos migrantes e dos refugiados no direito internacional.

Tendo em conta que se assiste, atualmente, a uma das maiores crises, no domínio dos fluxos migratórios e de refugiados, a qual tem conduzido a um maior — ou, pelo menos, mais mediático — atropelo dos direitos fundamentais daqueles que se deslocam de um Estado para outro, quer o façam por razões políticas, religiosas, sociais, económicas ou outras, e tendo presente que a igualdade e a não discriminação, a par da dignidade do ser humano e da liberdade, constituem a base em que se ancoram todos os direitos fundamentais, parece-nos que, numa obra sobre imigração, refugiados e direitos dos povos, não pode deixar de se investigar, por um lado, qual o verdadeiro significado da igualdade e da não discriminação e, por outro lado, se e em que medida elas podem constituir a base em que se ancoram os direitos fundamentais dos migrantes e dos refugiados. Importa ainda esclarecer que, ao contrário do que temos sustentado em anteriores trabalhos, a nossa pesquisa se vai restringir ao direito internacional. Com efeito, apesar de considerarmos que, atualmente, qualquer estudo relativo à proteção e à tutela dos direitos fundamentais só faz sentido numa perspetiva multinível, a qual abarca os direitos constitucionais nacionais, o direito internacional regional e universal e o direito da União Europeia, o espaço de que dispomos nesta obra não permitiria essa amplitude de tratamento.»

SOUSA, Constança Urbano de - O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordeira e Regular : a perspetiva de género como princípio orientador. In **Atas da conferência igualdade de género e mobilidade** [Em linha]. Lisboa : Universidade de Lisboa. Faculdade de Direito. CEDIS, 2020. [Consult. 16 jan. 2023]. P. 11-25. Disponível em WWW:<URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130971&img=16262&save=true>>. ISBN 978-989-8985-07-1 (pdf).

Resumo: «O género pode ter impacto na experiência migratória individual, influenciando a decisão de emigrar, condicionando a integração na sociedade de acolhimento ou potenciando vulnerabilidades. Mulheres e homens enfrentam, no processo migratório,

---

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

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

diferentes oportunidades e vulnerabilidades. Por outro lado, a migração pode influenciar as relações de género, fomentando desigualdades ou promovendo a igualdade de género. A perspetiva de género do fenómeno migratório é, por isso, reconhecida pelo Pacto Global para uma Migração Segura, Ordeira e Regular, aprovado no seio das Nações Unidas em dezembro de 2018, como seu princípio orientador. Este Pacto Global estabeleceu um enquadramento de cooperação internacional multinível no domínio da migração internacional, que permita uma regulação respeitadora dos direitos humanos de todos os migrantes, de forma a otimizar os seus benefícios e enfrentar os desafios que hoje coloca aos migrantes e aos países de origem, de trânsito e de destino. Os dez princípios orientadores do Pacto Global, transversais e interdependentes, materializam uma visão comum das migrações internacionais, como fator de prosperidade, inovação e desenvolvimento sustentável no mundo globalizado, que deve ser otimizado através da melhoria da sua governação ao nível local, nacional, regional e internacional. O objetivo deste artigo é abordar a relação entre género e migração internacional e a forma como a perspetiva de género, enquanto princípio orientador do Pacto Global, deve estar presente nas políticas públicas de imigração.»

**TRABALHADORES imigrantes na Grande Lisboa [Em linha] : da integração laboral à participação cívica.** 1ª ed. Lisboa : Alto Comissariado para as Migrações, 2021. [Consult. 16 jan. 2023]. Disponível em WWW:<[URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141620&img=29819&save=true](https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=141620&img=29819&save=true)>. ISBN 978-989-685-122-4.

Resumo: «O objetivo do governo é o de concretizar o direito das pessoas imigrantes a beneficiarem de todas as medidas de política pública, garantindo a previsão legal, o acesso à informação e a remoção de obstáculos. Este trabalho, transversal a todas as áreas de integração, como seja o mercado de trabalho, a educação e formação, a saúde, a habitação, o apoio social e a participação, tem procurado responder à primeira recomendação deste estudo – a interseccionalidade na definição e implementação de políticas públicas. É neste âmbito que surge com especial destaque o Pacto Global para as Migrações, aprovado pelas Nações Unidas, cujo plano nacional de implementação define a estratégia que valoriza as migrações e reconhece as potencialidades da integração para a coesão social.

O estudo realizou-se na área da Grande Lisboa e utilizou metodologias quantitativas e qualitativas, abrangendo diferentes atores da sociedade, desde as pessoas migrantes a associações de imigrantes, organizações sindicais e poder local, permitindo uma visão holística da realidade em análise. De facto, a produção de conhecimento científico é tão mais sólida quanto maior a diversidade e riqueza dos contributos.»