

[Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª \(GOV\)](#)

Título: Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional

Data de admissão: 27 de junho de 2022

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**

I. A INICIATIVA

A presente Proposta de Lei preconiza a alteração do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#)¹, com o objetivo principal de dar cumprimento ao [Acordo sobre a Mobilidade](#) entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assinado em Luanda, em 17 de julho de 2021, e aprovado pela [Resolução da Assembleia da República n.º 313/2021, de 9 de dezembro](#), que o proponente Governo considera constituir «um contributo fundamental para a organização de fluxos regulares, seguros e ordenados de migrações, assim como para o combate à migração ilegal e ao tráfico de seres humanos a ela associado», «instrumento essencial para a regulação e a criação de condições para a entrada e permanência de cidadãos dos Estados-Membros da CPLP em Portugal».

Como impulso legiferante adicional, invoca de novo a exposição de motivos o Programa do XXIII Governo Constitucional, na parte em que preconiza o estabelecimento de «procedimentos que permitam atrair uma imigração regulada e integrada, para o desenvolvimento do País, mudar a forma como a Administração Pública se relaciona com os imigrantes e garantir condições de integração dos imigrantes», coexistindo tal motivação para legislar com a relativa à necessidade de «executar na ordem jurídica nacional os Regulamentos (UE) [2018/1860](#)², [2018/1861](#)³ e [2018/1862](#)⁴, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativos ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS), que ditaram a reconfiguração do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) quanto ao regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, no domínio dos controlos de fronteira e da cooperação policial e judiciária em matéria penal».

¹ Ligação para o texto consolidado do diploma retirada do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32018R1860>

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32018R1861>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:32018R1862>

Promovendo a alteração dos artigos 5.º, 10.º, 19.º, 22.º, 31.º, 32.º, 33.º, 43.º, 45.º, 46.º, 52.º, 53.º, 54.º, 58.º, 59.º, 64.º, 65.º, 70.º, 71.º, 72.º, 73.º, 75.º, 77.º, 78.º, 81.º, 88.º, 90.º-A, 91.º, 91.º-B, 93.º, 97.º, 106.º, 107.º, 121.º-E, 122.º, 124.º, 134.º, 138.º, 139.º, 142.º, 144.º, 145.º, 147.º, 149.º, 157.º, 160.º, 161.º, 165.º, 167.º, 169.º, 181.º, 192.º, 211.º, 212.º e 215.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, aditando-lhe novos artigos 31.º-A, 33.º-A, 33.º-B, 52.º-A, 57.º-A, 61.º-B e 87.º-A, e alterando o artigo 54.º da [Lei n.º 27/2008, de 30 de junho](#), sobre as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária, a iniciativa em apreço, cujo início de vigência se propõe ocorra no dia seguinte ao da sua publicação, contém soluções normativas designadamente sobre:

- a) A concessão de vistos de residência e de estada temporária a cidadãos nacionais de um Estado em que esteja em vigor o Acordo CPLP, que passa a não depender de parecer prévio do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF);
- b) A criação de um título de duração limitada que permita a entrada legal de imigrantes em Portugal com o objetivo de procura de trabalho;
- c) A simplificação de procedimentos;
- d) A possibilidade de os vistos de estada temporária ou de residência terem também como finalidade a prestação de trabalho remoto e o acompanhamento dos familiares habilitados com os respetivos títulos, em prol do reagrupamento familiar;
- e) O aumento do limite de validade de documentos.
- f) A eliminação da existência de um contingente global de oportunidades de emprego a fixar pelo Conselho de Ministros, para efeitos de concessão de visto para obtenção de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada;
- g) A possibilidade de exercício de uma atividade profissional remunerada, subordinada ou independente, a todos os estudantes do ensino secundário, estagiários, voluntários e admitidos a frequentar curso dos níveis de qualificação 4 ou 5 do Quadro Nacional de Qualificações, titulares de uma autorização de residência, complementarmente à atividade que deu origem ao visto;
- h) A clarificação do alcance da proteção dos menores desacompanhados na entrada e na saída do território nacional, abarcando na prerrogativa do controlo da saída os menores nacionais;

- i) A criação da figura do impedimento de viajar, em sede de interdições de saída do território no controlo de fronteira, em regra relativa a restrições judicialmente decretadas para a proteção de menores e de adultos vulneráveis, gozando de um procedimento de exceção para a inserção urgente de impedimentos de viajar, a suscitar junto do SEF pelas autoridades de polícia criminal ou autoridades de saúde competentes em caso de impossibilidade de recurso às autoridades judiciárias;
- j) A inserção de uma indicação para efeitos de regresso nos processos de afastamento nos quais se determine um prazo para a saída voluntária, quando da decisão de afastamento e a consequente indicação de recusa de entrada e de permanência, assim visando prevenir e dissuadir a migração irregular e os movimentos secundários e potenciando a cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros;
- k) O alargamento do âmbito dos dados passíveis de integrar o registo de dados pessoais em SII/SEF, permitindo a operabilidade de tais dados com os elementos necessários às indicações relativas a impedimentos de viajar, de recusa de entrada e permanência ou de regresso no SIS.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em análise foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, plasmado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e no artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),⁵ com pedido de prioridade e urgência para efeitos de agendamento. Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

É subscrita pelo Primeiro-Ministro e pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento e no n.º 2 do

⁵ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

artigo 13.º da lei formulário, aprovada pela [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#).⁶ Foi aprovada em Conselho de Ministros a 15 de junho de 2022, ao abrigo da competência prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental.

A apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado - cfr. n.º 3, do artigo 124.º do Regimento⁷ - e na exposição de motivos não são referidas pelo Governo quaisquer consultas que tenha realizado sobre a mesma - cfr. [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#).⁸

A presente iniciativa legislativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 23 de junho de 2022, 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 27 de junho, por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado na reunião plenária de dia 29 de junho. A respetiva discussão na generalidade, bem como a sua votação na generalidade, especialidade e votação final global, encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 21 de julho - cfr. [Súmula da Conferência de Líderes n.º 9/XV, de 29 de junho de 2022](#).

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

⁶ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁷ As «propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado».

⁸ 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.

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 formulário.

A iniciativa pretende alterar a [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#), que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, e a [Lei n.º 27/2008, de 30 de junho](#),⁹ que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, e indica o número de ordem da alteração introduzida e elenca os diplomas que procederam a alterações anteriores, conforme previsto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário.

No entanto, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante, como é o caso do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

O autor promoveu a republicação, em anexo, do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

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 n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 10.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da 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».

⁹ 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.

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Regime Jurídico dos Estrangeiros

A [Constituição da República Portuguesa](#)¹⁰ (Constituição) estabelece no n.º 1 do [artigo 15.º](#) (Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus) um princípio geral de equiparação entre os direitos e deveres dos estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residem em território português, por um lado, e os direitos e deveres dos cidadãos portugueses, por outro. Este princípio consta também, quanto aos direitos civis, no [artigo 14.º](#) (Condição jurídica dos estrangeiros) do [Código Civil](#)¹¹.

Todavia, para estrangeiros que sejam cidadãos de países de língua portuguesa, o n.º 3 do artigo 15.º¹² da Constituição estabelece um regime privilegiado resultante da existência de «laços privilegiados de amizade e cooperação» que Portugal mantém com os países de língua portuguesa ([artigo 7.º](#), n.º 4 da Constituição).

O [artigo 33.º](#) da Constituição trata da expulsão dos estrangeiros do território português. Nos termos do n.º 2, «a medida de expulsão consiste num ato unilateral do Estado pelo qual se ordena a saída de estrangeiros que se encontrem no país, por nele terem entrado ou por permanecerem irregularmente ou por outros motivos relevantes»¹³.

O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional encontra-se aprovado pela [Lei n.º 23/2007](#), de 4 de julho¹⁴, (versão consolidada) e que a presente iniciativa se propõe alterar. Segundo a exposição de

¹⁰ Todas as referências à Constituição da República Portuguesa são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#).

¹¹ 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 a 11/07/2022.

¹² Redação resultante da revisão constitucional de 2001, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de dezembro.

¹³ CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora 2007, pág. 531.

¹⁴ [Trabalhos preparatórios](#).

motivos da iniciativa¹⁵ que lhe deu origem, «os aspetos inovatórios do regime jurídico proposto incidem sobre o âmbito de aplicação pessoal, o regime jurídico de entrada, a admissão e residência de emigrantes, a luta contra a imigração ilegal e o afastamento». A nova lei veio enquadrar imigração ilegal, redefinir as regras para a admissão de trabalhadores, de estudantes, de investigadores e de trabalhadores altamente qualificados, regulamentar o reagrupamento familiar e implementar o combate à imigração ilegal designadamente por via do agravamento das sanções para a exploração de imigrantes ilegais. Agravou a moldura penal do crime de auxílio à imigração ilegal e criminalizou o casamento de conveniência.

Esta nova legislação, bem como algumas alterações posteriores, procederam à transposição necessária de uma multiplicidade de diretivas comunitárias que abrangem aspetos parcelares do mesmo domínio de regulação e cuja menção consta do respetivo [artigo 2.º](#) com a epígrafe «Transposição de diretivas».

A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho foi objeto de oito alterações introduzidas pelas [Leis n.º 29/2012](#), de 9 de agosto¹⁶, [n.º 56/2015](#), de 23 de junho¹⁷, [n.º 63/2015](#), de 30 de junho¹⁸, [n.º 59/2017](#), de 31 de julho¹⁹, [n.º 102/2017](#), de 28 de agosto²⁰, [n.º 26/2018](#), de 5 de maio²¹, [n.º 28/2019](#), de 29 de março²², e o [Decreto-Lei n.º 14/2021](#), de 12 de fevereiro.

Em 2012 teve lugar a primeira alteração ao regime jurídico com a Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, a qual incidiu «sobre sete aspetos: a harmonização das normas e procedimentos relativos ao regresso de nacionais de Estados terceiros em situação irregular, a introdução de um novo tipo de autorização de residência, denominado “Cartão azul UE”, a definição de normas mínimas relativas a sanções e medidas a aplicar aos empregadores que empreguem nacionais de países terceiros em situação

¹⁵ A [Proposta de Lei n.º 93/X/1.ª \(GOV\)](#). Foi discutida conjuntamente com o [Projeto de Lei n.º 248/X/1.ª \(PCP\)](#) o qual propunha uma profunda alteração do regime jurídico então em vigor constante do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto, mas a técnica legislativa que veio a ser adotada a final, baseada na estrutura sistemática da Proposta de Lei n.º 93/X/1.ª (GOV), foi a de criar um novo regime integralmente substitutivo do anterior, com expressa revogação deste. O [Projeto de Lei n.º 257/X \(BE\)](#) foi também objeto de discussão neste âmbito, mas veio a ser rejeitado na generalidade.

¹⁶ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁷ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁸ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁹ [Trabalhos preparatórios.](#)

²⁰ [Trabalhos preparatórios.](#)

²¹ [Trabalhos preparatórios.](#)

²² [Trabalhos preparatórios.](#)

irregular, o alargamento do estatuto de residente de longa duração aos beneficiários de proteção internacional, o reforço do procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem em território nacional, a execução de medidas estratégicas do II Plano para a Integração dos Imigrantes na sociedade portuguesa, e a criação de um mecanismo no sentido de permitir a nacionais de países terceiros investir em Portugal sob determinadas condições»²³, vulgarmente denominado de visto *gold*. Produziram-se ainda alterações pontuais como a da expressa previsão da possibilidade do detentor de uma autorização de residência para o exercício de atividade profissional subordinada poder exercer uma atividade profissional independente e a da diminuição de tempo efetivo de cumprimento da pena de prisão necessário à execução da pena de expulsão.

A segunda alteração efetuada pela Lei n.º 56/2015, de 23 de junho, modificou os fundamentos para a concessão e cancelamento de visto e para a aplicação de pena acessória de expulsão. A alteração visou uma melhor concretização e adequação das medidas preventivas previstas no que respeita à permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, alargando à concessão e cancelamento de visto as causas limitativas fundadas em situações de perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional, e alargando o âmbito de aplicação da pena acessória de expulsão aos cidadãos estrangeiros com residência permanente no território nacional.

A terceira alteração ocorreu com a Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, que procedeu à introdução de alterações às disposições gerais, ao capítulo relativo aos vistos e ao capítulo respeitante à residência em território nacional, com particular incidência na autorização de residência para a atividade de investimento (ou ARI) e para a possibilidade de investigadores, estudantes ou profissionais altamente qualificados se fixem no território nacional.

A Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, que procedeu à quarta alteração, focou-se especialmente nos limites à expulsão e à autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada ou independente. No mesmo ano foi ainda publicada a quinta alteração, com a Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto, que criou novos regimes

²³ Exposição de motivos da [PPL n.º 50/XII/1.ª \(GOV\)](#) que deu origem à Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto.

de concessão de vistos de residência e de autorizações de residência para o exercício de trabalho sazonal e para transferência de trabalhador no quadro de empresas. Foi ainda alterado o regime relativo à atividade de investigação e à atividade altamente qualificada e procedeu-se à alteração das categorias de investimento para a concessão de autorização de residência para investimento.

Em 2018 procedeu-se à regularização do estatuto jurídico das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidas em instituições do Estado ou equiparadas, através da aprovação da Lei n.º 26/2018, de 5 de maio, que produziu a sexta alteração.

A sétima alteração, efetuada pela Lei n.º 28/2019, de 29 de março, estabeleceu uma presunção de entrada legal na concessão de autorização de residência para o exercício de atividade profissional.

Por último, em 2021, no uso da autorização legislativa concedida pelo [artigo 187.º](#) da [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março, (versão consolidada) foi revisto o regime de autorização de residência para investimento no sentido de favorecer a promoção do investimento nos territórios do interior e das Regiões Autónomas, através do Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro.

Importa mencionar que a fixação de contingente global para efeitos de concessão de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada previsto no [artigo 59.º](#) da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, se encontra suspensa pelo artigo 154.º da [Lei n.º 12/2022](#), de 27 de junho, que aprova o Orçamento de Estado para 2022. O mesmo diploma também aprovou, no artigo 114.º, o programa «Trabalhar em Portugal».

A regulamentação do regime jurídico dos estrangeiros consta de vários diplomas, mencionando-se os pertinentes para as matérias relevantes na iniciativa. Assim, o [Decreto Regulamentar n.º 84/2007](#), de 5 de novembro (versão consolidada), procedeu à regulamentação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. A [Portaria n.º 111/2019](#), de 12 de abril, definiu a agilização dos procedimentos de emissão de vistos para estudantes estrangeiros. Esta portaria estabelece as condições de aprovação das instituições de ensino superior para efeitos do cumprimento do estipulado nos n.º 5 do [artigo 62.º](#) (Obtenção de vistos) e n.º 5 do [artigo 91.º](#) (Concessão de autorização de residência) da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho; os termos da manutenção de uma lista atualizada das aprovações concedidas a cada instituição de ensino superior e determina que a prova de meios de subsistência (por parte de estudantes internacionais que frequentem

Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª (GOV)

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

instituições de ensino não aprovadas nos termos da Portaria), seja reduzida para 50% do critério de referência (retribuição mínima mensal garantida), sempre que o ciclo de estudos que admitiu o requerente, ou no qual este se encontre matriculado, esteja autorizado a funcionar num município de baixa densidade demográfica. A [Portaria n.º 208/2008](#), de 27 de fevereiro, veio definir os termos de facilitação do procedimento de concessão de visto para obtenção de autorização de residência a nacionais de Estados terceiros que participem em programas comunitários de promoção da mobilidade para a União Europeia (UE) ou para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) ou no seu interesse. Por fim, o [Despacho n.º 11102/2014](#), de 2 de setembro, estabeleceu as normas e procedimentos das operações de afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional estabelecidas, tendo em conta a transposição da [Diretiva n.º 2008/115/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro²⁴, em matéria de segurança das operações conjuntas de afastamento por via aérea.

Conexo com a matéria em apreço importa referir, também, o [Decreto-Lei n.º 368/2007](#), de 5 de novembro, que define o regime especial de concessão de autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas a que se referem os n.ºs 4 e 5 do [artigo 109.º](#) e o n.º 2 do [artigo 111.º](#) da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Este diploma visa proteger as vítimas do crime de tráfico de pessoas, criando um regime especial de concessão de autorização de residência. Este regime especial dispensa a verificação, no caso concreto, da necessidade da sua permanência em território nacional no interesse das investigações e dos procedimentos judiciais e prescinde da vontade clara de colaboração com as autoridades na investigação e repressão do tráfico de pessoas ou do auxílio à imigração ilegal.

A propósito dos menores estrangeiros vigora o [Decreto-Lei n.º 67/2004](#), de 25 de março, que cria um registo nacional de menores estrangeiros que se encontrem em situação irregular no território nacional e a [Portaria n.º 995/2004](#), de 9 de agosto, que aprova a regulamentação do registo nacional de menores estrangeiros em situação irregular no território.

Relativamente aos cidadãos da UE e membros das suas famílias vigoram as [Leis n.º 37/2006](#), de 9 de agosto²⁵, que regula o exercício do direito de livre circulação e

²⁴ Retirada do sítio da *Internet* <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pt>

²⁵ [Trabalhos preparatórios](#).

residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a [Diretiva n.º 2004/38/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril; [n.º 27/2017](#), de 30 de maio²⁶, que aprova medidas para aplicação uniforme e execução prática do direito de livre circulação dos trabalhadores, transpondo a [Diretiva 2014/54/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014; e [n.º 29/2017](#), de 30 de maio²⁷, (versão consolidada) que transpõe a [Diretiva 2014/67/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços.

No âmbito das medidas temporárias tomadas por causa da pandemia, o [Decreto-Lei n.º 42-A/2022](#), de 30 de junho, procedeu à 38.ª alteração do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março (versão consolidada), determinando, no [artigo 16.º](#), que «os documentos e vistos relativos à permanência em território nacional, cuja validade expire a partir da data de entrada em vigor do presente decreto-lei ou nos 15 dias imediatamente anteriores, são aceites, nos mesmos termos, até 31 de dezembro de 2022» (n.º 8) e que «os documentos referidos no número anterior continuam a ser aceites, nos mesmos termos, após 31 de dezembro de 2022, desde que o seu titular faça prova de que já procedeu ao agendamento da respetiva renovação» (n.º 9).

Ao nível programático e de orientação importa por fim 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 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.

Asilo e proteção subsidiária

O direito de asilo dos estrangeiros do 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

²⁶ [Trabalhos preparatórios.](#)

²⁷ [Trabalhos preparatórios.](#)

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 junho²⁸ (versão consolidada). A lei, que transpõe as Diretivas²⁹ n.º 2004/83/CE do Conselho, de 29 de abril, e n.º 2005/85/CE do Conselho, de 1 de dezembro, fixou as normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto e ao conteúdo da proteção concedida e define as normas mínimas aplicáveis ao procedimento e concessão e perda do estatuto de refugiado.

Em 2014 teve lugar a primeira alteração à Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, com a aprovação da [Lei n.º 26/2014](#), de 5 de maio³⁰. 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](#).

Relacionada com a matéria de refugiados, vigora a [Lei n.º 67/2003](#), de 23 de agosto³¹, que transpõe para a ordem jurídica nacional a [Diretiva n.º 2001/55/CE](#), do Conselho, de 20 de julho, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária

²⁸ [Trabalhos preparatórios](#).

²⁹ Reformuladas pela [Diretiva n.º 2011/95/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011.

³⁰ [Trabalhos preparatórios](#).

³¹ [Trabalhos preparatórios](#).

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 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 refugiados³², 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.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

A estrutura orgânica e a definição das atribuições do SEF encontram-se aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 252/2000](#), de 16 de outubro, (versão consolidada), o qual foi revogado pela [Lei n.º 73/2021](#), de 12 de novembro³³ (versão consolidada), cuja produção de efeitos se encontra condicionada nos termos estabelecidos pela [Lei n.º 11/2022](#), de 6 de maio³⁴.

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 reafetação de competências e recursos do SEF, alterando as [Leis n.ºs 53/2008](#), de 29 de agosto³⁵, (Lei de Segurança Interna), [n.º 53/2007](#), de 31 de agosto³⁶, (orgânica da Polícia de

³² 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.

³³ [Trabalhos preparatórios.](#)

³⁴ [Trabalhos preparatórios.](#)

³⁵ [Trabalhos preparatórios.](#)

³⁶ [Trabalhos preparatórios.](#)

Segurança Pública), [n.º 63/2007](#), de 6 de novembro³⁷, (orgânica da GNR), e [n.º 49/2008](#), de 27 de agosto³⁸, (Organização da Investigação Criminal), todas em versão consolidada.

A regulamentação da manutenção da base de dados pessoais do SEF está fixada pelo [Decreto Regulamentar n.º 4/95](#), de 31 de janeiro, tendo a [RCM n.º 189/2008](#), de 27 de novembro, aprovado medidas tendentes a modernizar a plataforma tecnológica de recolha e tratamento de dados de requerentes de vistos, simplificando e agilizando procedimentos e reforçando a sua segurança.

Encontra-se disponibilizado no sítio da Internet do 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 ³⁹.

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 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

³⁷ [Trabalhos preparatórios](#).

³⁸ [Trabalhos preparatórios](#).

³⁹ Instituto Nacional de Estatística - Estatísticas Demográficas: 2020. Lisboa: INE, 2021. Disponível na [www.<url: https://www.ine.pt/xurl/pub/442993507>](https://www.ine.pt/xurl/pub/442993507). ISSN 0377-2284. ISBN 978-989-25-0576-3.

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 (competete 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 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

▪ Países analisados

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Em Espanha, a presença de estrangeiros é regulada pela [Lei Orgânica n.º 4/2000, de 11 de janeiro](#)⁴⁰, “sobre direitos e liberdades dos estrangeiros em Espanha e a sua integração social”, na sua redação atual. Esta é regulamentada pelo [Real Decreto n.º 557/2011, de 20 de abril](#), que “aprova o Regulamento da Lei Orgânica 4/2000, sobre os direitos e liberdades dos estrangeiros na Espanha e sua integração social, após sua reforma pela Lei Orgânica 2/2009”, na sua redação atual.

A proibição e a negação de entrada a estrangeiros são reguladas pelos [art.ºs 11º e 15º](#) do Real Decreto n.º 557/2011, sendo a devolução e saída obrigatória reguladas pelos

⁴⁰ Diplomas consolidados retirados do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para os referidos portais, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 06/07/2022.

[art.º 23º e 24º](#). As alíneas c) e d) do art.º 11º preveem a proibição de entrada a indivíduos identificados por canais diplomáticos, Interpol ou outras vias de cooperação internacional, judicial ou policial; ou através de decisão do Ministro do Interior por atividades ou ligações conhecidas a grupos contrários aos interesses espanhóis ou aos direitos humanos.

Relativamente à proteção de dados, a [disposição adicional 5ª](#) da Lei Orgânica n.º 1/2004 regula o acesso à informação, colaboração entre administrações públicas e gestão informática dos procedimentos. Nesta disposição, assim como nas referências ao tratamento de dados de entradas e saídas do país ([art.º 25º](#) e [28º](#)), não só não preveem o apagamento dos dados, como permitem o seu tratamento e partilha entre as administrações sem necessidade de autorização dos titulares (n.º 2 da [disposição adicional 5ª](#)). Estes procedimentos estão vertidos também no Real Decreto n.º 557/2011, no [art.º 14º](#), [art.º 21º](#), [disposições adicionais 5ª, 6ª e 7ª](#).

Relativamente à emissão de títulos de viagem para estrangeiros indocumentados, esta situação encontra-se prevista no n.º 2 do [art.º 34º](#) da Lei Orgânica n.º 1/2004, para os casos previstos no [art.º 26º](#) ou para quem tenha recebido ordem de expulsão, regulada pelo [art.º 212º](#) do Real Decreto n.º 557/2011, e na [Orden n.º INT/3321/2011, de 21 de novembro](#), sobre emissão de título de viagem a estrangeiros.

O [reagrupamento familiar](#) encontra-se regulado no [Capítulo II](#) da Lei Orgânica n.º 1/2004 e também no [Capítulo II](#) do Real Decreto n.º 557/2011, podendo operar-se através de uma [autorização de residência temporária](#) ou de uma [autorização de residência independente de familiares reagrupados](#).

Com base no [art.º 39º](#) da Lei Orgânica n.º 1/2004 e no [Título VIII](#) do Real Decreto n.º 557/2011, o [Governo espanhol](#) criou o "Programa VISAR", um programa piloto de concessão de vistos para procura de emprego na Espanha, destinado a filhos e netos de espanhóis de origem residentes na República Argentina, regulado no Capítulo VII da [Orden n.º 1426/2018, de 26 de dezembro](#), que regulamentou a gestão coletiva das contratações na origem para 2019. No ano seguinte constava também da [Orden n.º 1277/2019](#), de Gestão Coletiva das Contratações na Origem (GECCO) para 2020, estando no Capítulo VII prevista a oferta de 5.000 novos vistos para 2020, como continuação do "Programa VISAR". No entanto, a emergência de saúde causada pela pandemia de Covid-19, e a declaração pelo Governo da Espanha do Estado de Alarme,

afetaram tanto a mobilidade das pessoas quanto a burocracia e procedimentos administrativos, estando o programa [suspense](#) até este momento e deixando de constar dos instrumentos legais anuais relativos à Gestão Coletiva das Contratações na Origem que os sucederam.

A estada temporária é regulada no [art.º 30º](#) da Lei Orgânica n.º 1/2004, sendo concedida por um período de 90 dias, prorrogáveis por outros 90 dias para entradas inferiores a 90 dias com visto, ou apenas em circunstâncias excecionais sem visto. O [Capítulo I](#) do Título III do Real Decreto n.º 557/2011 regulamenta a estada de curta duração, do qual a [Secção 2ª](#) dispõe sobre os procedimentos de prorrogação.

A estada para efeitos de estudos, intercâmbio de alunos, práticas não laborais e serviços de voluntariado são definidos no [art.º 33º](#) da Lei Orgânica n.º 1/2004 e regulamentados no [Capítulo II](#) do Título III do Real Decreto n.º 557/2011. A residência temporária é depois regulamentada no [Título IV](#) do Real Decreto n.º 557/2011, sendo a prorrogação definida como anual no [art.º 40º](#), devendo o processo ser iniciado nos 60 dias anteriores ao término da autorização em vigor. Os investigadores tinham um regime específico de residência definido pelo [art.º 38º bis](#) da Lei Orgânica n.º 1/2004, mas esta disposição legal foi revogada pela [Disposição Revogatória única](#) do [Real Decreto-lei 11/2018, de 31 de agosto](#).

Segundo o [art.º 30 bis](#) da Lei Orgânica n.º 1/2004, a residência de estrangeiros pode ser temporária ou de longa duração. A residência temporária é regulada pelo [art.º 31º](#), podendo ser concedida por um período de 90 dias a 5 anos – podendo ser renovada até esse limite de 5 anos. O [art.º 31º bis](#) regula a residência temporária especificamente para as mulheres estrangeiras vítimas de violência de género. A residência de longa duração é regulada pelo [art.º 32º](#), sendo atribuída por 5 anos de forma continuada, mas permitindo ausências do território espanhol por motivo de férias ou outros definidos regulamentarmente. A residência temporária é regulamentada no [Título IV](#), a residência de longa duração no [Título VI](#), ambos do Real Decreto n.º 557/2011.

A política espanhola de imigração prevê o estabelecimento de acordos de colaboração com os países de origem relativamente ao retorno ao país de origem dos menores não acompanhados, nos termos do [art.º 35º](#) da Lei Orgânica n.º 1/2004 e do [Capítulo III](#) do Título XI do Real Decreto n.º 557/2011, embora o [art.º 146º](#) deste último disponha diferentemente relativamente aos menores vítimas de tráfico de seres humanos.

FRANÇA

Em França, a entrada e permanência de estrangeiros é regulada no [Código sobre a entrada e estada de estrangeiros e o direito de asilo](#)⁴¹. A evolução deste tema em França ao longo do tempo é abordado [nesta página](#) do sítio da internet *Vie-publique.fr*, com informação específica para cada caso disponível através [desta página](#) do sítio da internet *service-publique.fr*.

A atribuição de vistos é regulada no [Capítulo II](#) do Título I do Livro III da Parte Legislativa deste Código, estando previstos vistos de estada curta (até 90 dias) e de estada longa (até 1 ano). Não obstante, enquadrado pelo [Capítulo II](#) do Título III do mesmo Livro, o cidadão estrangeiro pode ver a sua entrada recusada no controlo de fronteira se não estiverem satisfeitas as condições de admissão previstas no [Título I](#). A autorização de permanência temporária ou plurianual pode ser retirada aos estrangeiros cuja presença em território francês constitua uma ameaça à ordem pública, matéria regulada na [Secção 2](#) do Capítulo II do Título III do Livro IV da Parte Legislativa..

O tratamento automatizado de dados pessoais está previsto no [Capítulo II](#) do Título IV do Livro I da Parte Legislativa deste Código, dispondo o [art.º L142-1](#) que “os dados pessoais podem ser registados, armazenados e sujeitos a processamento automatizado nas condições previstas no Regulamento (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016 sobre a proteção das pessoas físicas no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e pela Lei nº 78-17 de 6 de janeiro de 1978 relativa à informática, ficheiros e liberdades, impressões digitais e uma fotografia de cidadãos estrangeiros”, sendo que segundo o [art.º L142-2](#) os dados do tratamento automatizado de impressões digitais implementado pelo Ministério do Interior podem ser consultados pelos agentes expressamente autorizados dos serviços deste ministério no âmbito dos casos em que o cidadão estrangeiro “não tenha apresentado à autoridade administrativa competente os documentos de viagem que permitem a execução de uma decisão de recusa de entrada em França, uma interdição administrativa de entrada em território francês, uma decisão de expulsão, uma medida de reencaminhamento à

⁴¹ Diplomas consolidados retirado do portal oficial *legifrance.gouv.fr*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas entre 06 e 08/07/2022.

fronteira, uma decisão que imponha a obrigação de sair do território francês, uma proibição de retorno ao território francês ou uma pena de interdição ao território francês”. A Parte Regulamentar deste Código desenvolve o quadro legislativo de tratamento destes dados pessoais no [Capítulo II](#) do Título IV, estando a conservação dos dados em vários sistemas garantida por 5 anos. Por exemplo, o Sistema Visabio, para os dados definidos no [art.º R142-1](#), estipula esse prazo de conservação no [art.º R142-7](#). O mesmo prazo é dado para os outros sistemas nos seguintes artigos: [R142-21](#), [R142-38](#), [R142-47](#). Relativamente à conservação dos dados de ADN dos requerentes de asilo, o [art.º R142-55](#) define um prazo de 2 anos após a notificação da decisão definitiva relativa ao pedido de asilo, e de 3 anos sobre o registo às consultas dessa informação na base de dados – [art.º R142-57](#). Segundo os [artigos R142-30 e 31](#), os dados de gestão de afastamento de estrangeiros têm um prazo de conservação de 2 anos sobre o seu registo no início do processo, para permitir a execução da medida; de 6 meses após a data de execução da medida de afastamento; e o registo das operações realizadas nesse registo são conservadas durante 6 anos.

As diferentes possibilidades de permanência em território francês estão reguladas no [Livro IV](#) da Parte Legislativa desse Código. O [Capítulo II](#) do Título II dispõe relativamente à permanência de estudantes estrangeiros, permitindo uma autorização inicial por um período até 1 ano ([art.º L422-1](#)). Para períodos temporais superiores, o estudante terá que requerer uma autorização plurianual para estudantes, que será inicialmente de 2 anos, podendo também ser atribuído de forma a cobrir o período necessário para concluir o ciclo de estudos ou um curso universitário – nos termos do disposto na [Secção 2](#) do Capítulo III do Título III. Os estrangeiros que tenham obtido autorização de permanência temporária para procura de trabalho ou criação de empresa não podem requerer a prorrogação da mesma ([art.º L422-9](#)). Podem, no entanto, requerer uma autorização de permanência para exercer uma profissão, caso tenham tido sucesso na obtenção de emprego. A renovação das autorizações de permanência, ou a obtenção de uma autorização de residência, são reguladas no [Capítulo III](#) do Título III.

O reagrupamento familiar é regulado pelo [Capítulo IV](#) do Título III do Livro IV da Parte Legislativa deste Código. A entrada de menores em território francês encontra-se regulada no [Capítulo II](#) do Título II do Livro IV, sendo passível de autorização quando seja: filho de um francês; nascido em França; familiar de residentes em França, realizando-se ao abrigo do reagrupamento familiar. Pode ser também autorizada aos

estrangeiros menores de 16 anos sem família, os quais são confiados à [Ajuda Social à Infância](#) ou a um terceiro digno de confiança, nos termos do [art.º L423-22](#) e do [art.º L435-3](#).

Os cidadãos argelinos podem beneficiar das condições previstas no [Decreto n.º 2002-1500, de 20 de dezembro de 2002](#), que publica a terceira alteração ao [acordo de 27 de Dezembro de 1968 entre o Governo da República Francesa e o Governo da República Democrática Popular da Argélia](#) relativo à circulação, emprego e residência em França de nacionais argelinos e suas famílias e o seu protocolo anexo (junto uma troca de cartas), assinado em Paris em 11 de julho de 2001.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se estarem em apreciação conjuntamente com a presente iniciativa, as seguintes:

- **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;

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 212/XV/1.ª (L) - Estatuto de Apátrida;

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.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que na anterior Legislatura foram apreciadas as seguintes iniciativas legislativas:

Proposta de Lei n.º 19/XV/1.ª (GOV)

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

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/X⁴²](#) (PCP) e da [Proposta de Lei n.º 93/X⁴³](#).

O projeto de lei n.º 248/X preconizava uma profunda alteração do regime jurídico então em vigor plasmado no [Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto](#), mas a técnica legislativa que veio a ser adotada a final, baseada na estrutura sistemática da Proposta de Lei n.º 93/X, foi a de criar um novo regime substitutivo integralmente do anterior, com expressa revogação deste. O [Projeto de Lei n.º 257/X⁴⁴](#) (BE) foi também objeto de discussão neste âmbito, mas veio a ser rejeitado na generalidade.

Como antecedentes parlamentares, regista-se na Base de dados da Atividade Parlamentar a apreciação das Propostas de Lei n.ºs [284/XII](#) (*Procede à segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão*) e [288/XII](#) (*Procede à terceira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*), que deram origem, respetivamente, às Leis n.ºs [56/2015, de 23 de junho](#) (*Segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho*), e [63/2015, de 30 de junho](#) (*Terceira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho*).

A primeira das citadas propostas de lei (284/XII) foi debatida conjuntamente com o Projeto de Lei n.º [797/XII](#) (PSD e CDS-PP) [*Quinta alteração à Lei n.º 25/2008, de 5 de junho*] (*Lei do Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento ao*

⁴² 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).

⁴³ Aprova o regime jurídico de entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional.

⁴⁴ Altera o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto, introduzindo mecanismos de imigração legal, de regularização dos indocumentados e de reagrupamento familiar mais justo, na defesa de uma política de direitos humanos para os imigrantes.

Terrorismo).] e as Propostas de Lei n.ºs [297/XII](#) (“*Procede à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo.*”), [280/XII](#) (“*Procede à sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa.*”), [281/XII](#) (“*Procede à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que sejam incluídos nas ações encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.*”), [282/XII](#) (“*Procede à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.*”), [283/XII](#) (“*Procede à quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo.*”), [284/XII](#) (“*Procede à segunda alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão.*”), [285/XII](#) (“*Procede à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.*”) e [286/XII](#) (“*Procede à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista.*”).

A segunda das referidas propostas de lei (288/XII) foi discutida em conjunto com os Projetos de Lei n.ºs [789/XII](#) (BE) [*“Elimina os Vistos Gold da lei de imigração”*] e [810/XII](#) (BE) [*“Regularização de trabalhadores imigrantes e menores nascidos em Portugal ou a frequentar o sistema de ensino”*].

Este regime jurídico foi ainda alterado pelos seguintes atos legislativos:

- [Lei n.º 59/2017, de 2017-07-31](#) - Quarta alteração à [Lei n.º 23/2007](#), de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, com origem no [Projeto de Lei n.º 240/XIII/1](#).^a e no [Projeto de Lei n.º 264/XIII/1](#).^a;

Proposta de Lei n.º 19/XV/1.^a (GOV)

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

- [Lei n.º 102/2017, de 2017-08-28](#), *Procede à quinta alteração à [Lei n.º 23/2007](#), de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e transpõe as Diretivas [2014/36/UE](#), de 26 de fevereiro, e [2014/66/UE](#), de 15 de maio de 2014, e [2016/801](#), de 11 de maio de 2016 - com origem na [Proposta de Lei n.º 86/XIII/2](#).^a*;
- [Lei n.º 26/2018, de 2018-07-05](#), *Regularização do estatuto jurídico das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidos em instituições do Estado ou equiparadas (quarta alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo e sexta alteração ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional) – com origem no [Projeto de Lei n.º 683/XIII/3](#).^a*;
- [Lei n.º 28/2019, de 2019-03-29](#), *Estabelece uma presunção de entrada legal na concessão de autorização de residência para o exercício de atividade profissional, procedendo à sétima alteração à [Lei n.º 23/2007](#), de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional – com origem no [Projeto de Lei 881/XIII/3](#).^a; no [Projeto de Lei 928/XIII/3](#).^a e no [Projeto de Lei 1035/XIII/4](#).^a*;
- [Decreto-Lei n.º 14/2021, de 2021-02-12](#).

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias e facultativas**

Em 6 de julho 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. Em 11 de julho, foi ainda promovida a consulta da Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Os pareceres serão disponibilizados no *site* 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 neutra do impacto de género.

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ACOLHIMENTO de requerentes de asilo e migrantes [Em linha] : enquadramento nacional e internacional. Lisboa : Assembleia da República. DILP, 2020. [Consult. 07 jul. 2022]. Disponível em WWW:<[URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=130440&img=15900&save=true](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.»

DARÉ, Geisa Oliveira – Direitos de cidadania dos imigrantes em Portugal. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana** [Em linha]. Vol. 29, n.º 63 (dez. 2021), p. 179-192. [Consult. 07 jul. 2022]. Disponível em WWW:<[URL: https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=139656&img=28290&save=true](https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=139656&img=28290&save=true)>. ISSN 2237-9843.

Resumo: «As migrações internacionais estão na pauta da agenda política dos países, principalmente os desenvolvidos, uma vez que têm experimentado o crescimento da população imigrante e a diversificação dos países de origem em virtude dos efeitos da globalização. Sob o viés humanitário, é necessária a integração dos imigrantes nas

respectivas sociedades de acolhimento. Todavia, os processos de integração nem sempre são satisfatórios. Um dos vieses da integração está relacionado aos direitos de cidadania. Partindo disso, o artigo busca analisar o tratamento jurídico e político dos direitos de cidadania dos imigrantes em Portugal, perpassando pelo direito à participação política, pelo direito à residência permanente e o acesso à nacionalidade. Observa-se um grande esforço por parte do governo português na instituição de órgãos para tratar da matéria afeta à imigração. No entanto, é preciso verificar em que medida a legislação e as ações portuguesas estão atendendo adequadamente o processo de integração dos imigrantes.»

FERNANDES, Plácido Conde – A detenção de estrangeiros e requerentes de asilo : um direito sem fronteiras na mapa do Humanismo Europeu. **Revista do Ministério Público**. Lisboa. ISSN 0870-6107. Nº 125 (Jan./Mar. 2011), p. 89-123. Cota: RP-179.

Resumo: Neste artigo o autor analisa a questão da detenção de estrangeiros e requerentes de asilo, tanto no espaço europeu como em Portugal.

As políticas europeias de imigração têm dado mais atenção ao combate à imigração clandestina, aos limites à entrada e circulação de estrangeiros no Espaço Schengen e à criminalidade associada do que propriamente ao apoio e integração dos imigrantes, das suas famílias e das suas comunidades. Desta forma, estas políticas não têm tido em consideração o real contributo dos imigrantes para o desenvolvimento económico e o equilíbrio da pirâmide demográfica da União, uma distribuição da riqueza mais justa ou o incentivo do multiculturalismo.

GIL, Ana Rita – Direito e política da União Europeia em matéria de luta contra a imigração ilegal. In **Liber amicorum em homenagem ao Prof. Doutor João Mota de Campos**. Coimbra : Coimbra Editora, 2013. ISBN 978-972-32-2116-9. P. 17-48. Cota: 10.11 – 298/2013.

Resumo: O presente artigo faz uma análise da política e dos instrumentos jurídicos adotados pela União Europeia na luta contra a imigração ilegal. Nele a autora aborda os seguintes tópicos: enquadramento da política comum de luta contra a imigração ilegal nos tratados; o desenvolvimento das prioridades estratégicas da política comum em matéria de luta contra a imigração ilegal; instrumentos jurídicos adotados em desenvolvimento da política comum em matéria de luta contra a imigração ilegal.

GIL, Ana Rita – **Imigração e Direitos Humanos**. 2ª ed., atualizada. Lisboa : Petrony, 2021. 763 p. ISBN 978-972-685-303-9. Cota: 28.11 - 272/2021.

Resumo: «A imigração é um dos temas mais debatidos da atualidade, suscitando preocupações diversas quanto à sua influência na sustentabilidade do Estado social, no emprego, na população, na identidade cultural e nacional ou na segurança interna e externa. Por isso, os Estados têm vindo a reforçar os poderes soberanos de controlo da imigração, entendendo por vezes ter o direito de determinar, de forma totalmente discricionária, quem entra ou permanece nos seus territórios. [...]

A presente obra versa sobre a interação entre Direitos Humanos e Imigração, visando demonstrar que, na atualidade, os Estados não são totalmente livres para adotar as políticas migratórias que lhes aprouver, encontrando-se permanentemente vinculados à necessidade de respeito pelos direitos humanos dos imigrantes, tais como afirmados pelas instâncias nacionais e internacionais competentes.»

IMMIGRATION and the future of European integration. **European Union Politics**. London. ISSN 1465-1165. Vol. 18, nº 1 (Mar. 2017), 142 p. Cota: RP-194.

Resumo: Este número especial da revista European Union Politics aborda o tema da imigração na Europa juntamente com o futuro da integração europeia. Nele encontramos vários artigos que nos alertam para os problemas levantados por estes dois temas, nomeadamente reações radicais anti-imigração e contra a integração europeia que têm surgido um pouco por toda a Europa. Tendo presente esta temática, a revista apresenta os seguintes artigos: Anti-immigration attitudes and the opposition to European integration: a critical assessment; Seeking refuge in a superordinate group: Non-EU immigration heritage and European identification; What's Islam got to do with it? Attitudes toward specific religious and national out-groups, and support for EU policies; Tolerance and perceived threat toward Muslim immigrants in Germany and the Netherlands; Nationalistic attitudes and voting for the radical right in Europe; Better the devil you know? Risk-taking, globalization and populism in Great Britain; How changing conditions make us reconsider the relationship between immigration attitudes, religion, and EU attitudes.

MATIAS, Gonçalo Saraiva – **Migrações e cidadania**. Lisboa : Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014. 102 p. ISBN 978-989-8662-58-3. Cota: 28.11 – 413/2014.

Resumo: «As migrações representam um desafio para políticas públicas dos Estados democráticos. Por um lado, a globalização trouxe um novo impulso aos movimentos transnacionais de pessoas. Por outro, os perfis dos países e dos próprios migrantes também se alteraram profundamente.

Assistimos a movimentos migratórios com características muito diversas dos anteriormente verificados, sendo o aspeto mais saliente o abandono de migrações exclusivamente centradas no fator trabalho para migrações motivadas pela circulação de capital humano e do consumo.

Tudo isto levou ao repensar das políticas migratórias dos Estados e ao modo de integração e direitos dos migrantes. A comunidade e o direito internacional devem buscar respostas para estas novas realidades, incluindo o fenómeno crescente da imigração ilegal.

Este contexto exige também repensar a relação entre imigração e cidadania. Com efeito, estes dois conceitos devem ser vistos como faces da mesma moeda, não podendo ser desligados.»

MONDIM, Carla – Um zoom sobre o fenómeno migratório. **Globo**. Loures. ISSN 2182-7575. Nº 2 (Fev./Abr. 2013), p. 32-35. Cota: RP-16.

Resumo: O presente artigo aborda os impactos dos fenómenos migratórios, nomeadamente em Portugal. Nele são analisados vários aspetos relacionados com as deslocações quer de emigrantes, quer de imigrantes, ao nível de segurança das populações, de choques culturais e de problemas sociais.

VALES, Edgar – **Nacionalidade e estrangeiros**. 2ª ed. Coimbra : Almedina, 2022. 261 p. ISBN 978-989-40-0319-9. Cota: 12.36 - 52/2022.

Resumo: «Este livro é composto por três partes. A primeira versa sobre os modos de acesso à nacionalidade portuguesa (atribuição e aquisição por efeito da vontade, por adoção e por naturalização), a segunda sobre a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de Portugal e a terceira sobre os conexos procedimentos administrativos e contenciosos.

Portugal é um eldorado, havendo milhares de estrangeiros a querer entrar e permanecer, sendo a aquisição da nacionalidade o objetivo último. Trata-se de um longo

processo, desenvolvido nesta obra em que o Direito se conjuga com a História recente do nosso país.»