



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 478/XIII/1ª – CACDLG /2016

Data: 29-06-2016

ASSUNTO: Parecer do Projeto de Lei n.º 264/XIII/1.ª (BE).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao **Projeto de Lei n.º 264/XIII/1ª (BE)** – *“Altera a Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional”*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do PEV, na reunião de 29 de junho de 2016 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
Comissão de Assuntos Constitucionais
CACDLG
N.º Ofício: 478
Entidade: 478 Data: 29/06/2016

(Bacelar de Vasconcelos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 264/XIII/1ª (BE) – Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O BE tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 7 de junho de 2016, o Projeto de Lei n.º 264/XIII/1ª - "Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional".

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 8 de junho de 2016, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

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

O Projeto de Lei *sub judice* visa alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada pelas Leis n.º 29/2012, de 9 de Agosto, n.º 56/2015, de 23 de junho e 63/2015, de 30 de junho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

A iniciativa legislativa do Grupo Parlamentar do BE incide concretamente sobre os artigos 88.º (Autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada) e 89.º (Autorização de residência para exercício de atividade profissional independente) da Lei n.º 23/2007, pretendendo instituir um procedimento regular e ordinário de obtenção de títulos de residência para o exercício de atividade profissional subordinada ou independente.

Ambos os artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007 preveem na sua redação atual um procedimento excecional respeitante à apreciação da dispensa da posse de visto de residência válido, o qual é iniciado "mediante proposta do diretor nacional do SEF ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área da administração interna".

Segundo o Bloco de Esquerda as dificuldades do processo de regularização agravaram-se e a variedade de procedimentos administrativos, ao longo do tempo e nas diversas delegações regionais do SEF, veio expor alguma vulnerabilidade do referido procedimento excecional previsto nos n.ºs 2 dos artigos 88.º e 89.º.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim, de acordo com os proponentes da presente iniciativa legislativa "é tempo de afinar os mecanismos dos referidos artigos 88.º e 89.º, assumindo que estes ultrapassaram há muito o previsto carácter excecional e instituindo um procedimento regular e ordinário, não meramente oficioso, de obtenção de títulos de residência para o exercício de atividade profissional subordinada ou independente".

Pretende-se, assim, com a iniciativa sub judice afastar o carácter excecional vertido na atual redação da lei – n.ºs 2 dos artigos 88º e 89º - instituindo-se um mecanismo regular que de acordo com a exposição de motivos visa "criar condições para a plena integração dos imigrantes e para melhorar o seu acesso regular ao mercado de trabalho no interesse do próprio país de acolhimento, nomeadamente em matéria de demografia e da sustentabilidade do Estado social".

I. c) Enquadramento legal e antecedentes parlamentares

A lei que ora se pretende alterar teve origem na PPL n.º 93/X/1º (Gov) – "*Aprova o regime jurídico de entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional*", objeto de discussão conjunta com o P JL 248/X/1º (PCP) - "*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)*"; aprovadas em votação final global em 10/05/2007, com os votos a favor do PS e PSD, contra do CDS-PP e do BE, e com a Abstenção do PCP e PEV.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nas X e XI Legislaturas foram ainda apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

- P JL 596/X/4^o (CDS-PP) – *“Altera a Lei n.º 23/2007 de 4 de Julho que fixa o regime de entrada, permanência, saída e afastamento do território nacional”*, rejeitado na generalidade em 11/12/2008, com os votos contra do PS, PSD, BE, PEV, Luísa Mesquita (Ninsc), e a favor do CDS-PP.
- P JL 790/X/4^o (BE) – *“Cria os gabinetes jurídicos e reforça mecanismos de acesso ao direito nas zonas internacionais”*, que caducou com o termo da X^a legislatura sem que tivesse sido discutido em Plenário.
- P JL 834/X/4^o (BE) – *“Consagra o efeito suspensivo dos recursos previstos na lei de imigração”*, que caducou com o termo da X^a legislatura sem que tivesse sido discutido em Plenário.
- P PL 54/XI/2^o (Gov) – *“Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho e transpõe as Diretivas n.ºs 2009/50/CE do Conselho de 25 de Maio de 2009 e 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Junho de 2009”*, que caducou com o termo da XI^a legislatura sem que tivesse sido discutido em Plenário.

Na XII Legislatura foram também apresentadas as seguintes iniciativas legislativas:

- P JL 25/XII/1^o (BE) – *“Consagra o efeito suspensivo dos recursos previstos na lei de imigração”*, rejeitado na generalidade em 13/04/2012, com os votos contra do PSD, PS, e CDS-PP, e a favor do PCP, BE e PEV.
- P PL 50/XII/1^o (Gov) - *“Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- afastamento de estrangeiros do território nacional*" - Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, que alterou e republicou a lei aqui em questão.
- P.JL 215/XII/1º (BE) - "*Regularização de trabalhadores imigrantes e menores nascidos em Portugal ou a frequentar o sistema de ensino*" - rejeitado na generalidade em 13/04/2012, com os votos contra do PSD, PS, e CDS-PP, e a favor do PCP, BE e PEV.
 - P.JL 206/XII/1º (PCP) - "*Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados*" - rejeitado na generalidade em 13/04/2012, com os votos contra do PSD, PS, e CDS-PP, e a favor do PCP, BE e PEV.
 - P.JL 26/XII/1º (BE) - "*Cria os gabinetes jurídicos e reforça mecanismos de acesso ao direito nas zonas internacionais*", discussão na generalidade em 06/10/2011, baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias sem votação, e foi retirada em 26 de setembro de 2015.
 - P.PL 284/XII/4º (Gov) - "*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*" - deu origem à Lei 56/2015, de 23 de junho.
 - P.JL 789/XII/4º (BE) - "*Elimina os Vistos Gold da lei de imigração*" - rejeitado em 12/03/2015, com os votos contra do PSD, PS e CDS-PP e a favor do PCP, BE e PEV.
 - P.JL 810/XII/4º (BE) - "*Regularização de trabalhadores imigrantes e menores nascidos em Portugal ou a frequentar o sistema de ensino*" - rejeitado em 12/03/2015, com os votos contra do PSD, PS e CDS-PP e a favor do 1-PS, PCP, BE e PEV.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Proposta de Lei 288/XII (Gov) – *“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”* - deu origem à Lei n.º 63/2015, de 30 de junho.

Na atual Legislatura, para além da iniciativa legislativa ora em apreço, encontra-se pendente de agendamento o Projeto de lei n.º 240/XIII, da autoria do PCP, *“Reposição de limites à expulsão de cidadãos estrangeiros do território nacional (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)”*.

PARTE II – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a presente Proposta de Lei, a qual é, de resto, de *“elaboração facultativa”* nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do BE apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 264/XIII/1ª (BE) – Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

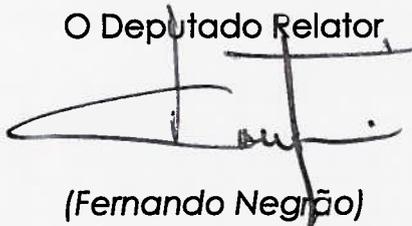
2. Esta iniciativa pretende aprovar alterações de âmbito circunscrito, designadamente aos artigos 88.º (Autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada) e 89.º (Autorização de residência para exercício de atividade profissional independente) da Lei n.º 23/2007;
3. Através da presente iniciativa legislativa pretende-se afastar o atual regime excecional previsto nos n.ºs 2 dos presentes artigos e instituir um procedimento regular e ordinário de obtenção de títulos de residência para o exercício de atividade profissional subordinada ou independente.
4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 240/XIII/1ª (PCP), reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

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

Palácio de S. Bento, 29 de junho de 2016

O Deputado Relator



(Fernando Negrão)

O Presidente da Comissão



(Bacelar de Vasconcelos)

Projeto de Lei n.º 264/XIII/1.ª (BE)

Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Data de admissão: 8 de junho de 2016

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

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: José Manuel Pinto (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN), Luís Correia da Silva (BIB) Conceição Leão Baptista e Margarida Ascensão (DAC).

Data: 22 de junho de 2016.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

O projeto de lei *sub judice*, apresentado pelo Grupo Parlamentar do BE, visa introduzir alterações no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#), sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs [29/2012, de 9 de agosto](#), [56/2015, de 23 de junho](#), e [63/2015, de 30 de junho](#), com o objetivo de instituir um procedimento regular e ordinário de obtenção de títulos de residência para o exercício de atividade profissional subordinada ou independente.

Concretamente, a alteração proposta incide sobre os artigos 88.º (*Autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada*) e 89.º (*Autorização de residência para exercício de atividade profissional independente*) da Lei n.º 23/2007.

Considera o proponente que, com a aprovação da Lei n.º 23/2007, em alguma medida - e com caráter excecional -, foram criadas soluções de regularização para os imigrantes em Portugal, conferindo-lhes o direito “*à cidadania e a uma vida digna no País onde criavam riqueza e para cujos sistemas de proteção social contribuíam há anos, sem qualquer contrapartida*”, mas que, decorridos nove anos após a publicação da Lei, as dificuldades do processo de regularização agravaram-se e a variedade de procedimentos administrativos, ao longo do tempo e nas diversas delegações regionais do SEF, veio expor alguma vulnerabilidade do procedimento excecional previsto nos n.ºs 2 dos artigos 88.º e 89.º.

Nesse sentido, e conforme referido na exposição de motivos, “*é tempo de afinar os mecanismos dos referidos artigos 88.º e 89.º, assumindo que estes ultrapassaram há muito o previsto caráter excecional*”, visando “*reduzir a margem de discricionariedade e de arbitrariedade da administração*” e conferindo a este processo “*as garantias do Código de Procedimento Administrativo, nomeadamente em termos de transparência, prazos e direitos de recurso*”.

Tal alteração permitirá – nas palavras do proponente – criar condições para a plena integração dos imigrantes e para melhorar o seu acesso regular ao mercado de trabalho no interesse do próprio país de acolhimento, nomeadamente em matéria de demografia e da sustentabilidade do Estado social.

A iniciativa legislativa compõe-se de três artigos: o primeiro definidor do respetivo objeto; o segundo prevendo a alteração dos artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho; e o terceiro estabelecendo como data de início de vigência das normas o dia seguinte ao da sua publicação.

Para uma melhor compreensão das alterações cuja introdução se propõe, apresenta-se o seguinte quadro comparativo:

<p>Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (alterada pelas Leis n.ºs 29/2012, de 9 de agosto, 56/2015, de 23 de junho, e 63/2015, de 30 de junho)</p>	<p>Projeto de Lei n.º 264/XIII/1.ª (BE)</p>
<p>Artigo 88.º</p> <p>Autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada</p> <p>1 - Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada a nacionais de Estados terceiros que tenham contrato de trabalho celebrado nos termos da lei e estejam inscritos na segurança social.</p> <p>2 - Excecionalmente, mediante proposta do diretor nacional do SEF ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área da administração interna, pode ser dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas nessa disposição, preencha as seguintes condições:</p> <p>a) Possua um contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho Consultivo ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho;</p> <p>b) Tenha entrado legalmente em território nacional e aqui permaneça legalmente;</p> <p>c) Esteja inscrito e tenha a sua situação regularizada perante a segurança social.</p> <p>3 - A concessão de autorização de residência nos termos dos números anteriores é comunicada pelo SEF, por via eletrónica, ao Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P., e nas regiões autónomas aos correspondentes serviços regionais, para efeitos de execução do contingente definido nos termos do artigo 59.º</p> <p>4 - A concessão de autorização de residência nos termos dos números anteriores é comunicada pelo SEF, por via eletrónica, à Autoridade para as Condições de Trabalho ou, nas regiões autónomas, à respetiva secretaria regional, de modo que estas entidades possam fiscalizar o cumprimento de todas as</p>	<p>Artigo 88.º</p> <p>(...)</p> <p>1 - (...).</p> <p>2 - Mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, é dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas nesta disposição, preencha as seguintes condições:</p> <p>a) Possua um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho das Migrações ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho;</p> <p>b) Tenha entrado com qualquer tipo de Visto na União Europeia ou no Espaço Europeu ou tenha sido vítima de tráfico humano, comprovado pelas autoridades ou por declaração de associação com assento no Conselho das Migrações;</p> <p>c) Esteja inscrito na segurança social.</p> <p>3 - (Revogado).</p> <p>4 - (...).</p>

Projeto de lei n.º 264/XIII/1.ª (BE)

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

<p>obrigações legais da entidade patronal para com o titular da autorização de residência, bem como à administração fiscal e aos serviços competentes da segurança social.</p> <p>5 - O titular de uma autorização de residência para exercício de uma atividade profissional subordinada pode exercer uma atividade profissional independente, mediante substituição do título de residência, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo seguinte.</p>	<p>5 - (...).</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 89.º</p> <p>Autorização de residência para exercício de atividade profissional independente</p> <p>1 - Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de atividade profissional independente a nacionais de Estados terceiros que preencham os seguintes requisitos:</p> <p>a) Tenham constituído sociedade nos termos da lei, declarado o início de atividade junto da administração fiscal e da segurança social como pessoa singular ou celebrado um contrato de prestação de serviços para o exercício de uma profissão liberal;</p> <p>b) Estejam habilitados a exercer uma atividade profissional independente, quando aplicável;</p> <p>c) Disponham de meios de subsistência, tal como definidos pela portaria a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 52.º;</p> <p>d) Quando exigível, apresentem declaração da ordem profissional respetiva de que preenchem os respetivos requisitos de inscrição.</p> <p>2 - Excecionalmente, mediante proposta do diretor nacional do SEF ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área da administração interna, pode ser dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que se verifique a entrada e a permanência legais em território nacional.</p> <p>3 - O titular de uma autorização de residência para exercício de uma atividade profissional independente pode exercer uma atividade profissional subordinada, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo anterior, mediante substituição do título de residência.</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 89.º</p> <p style="text-align: center;">(...)</p> <p>1 - (...).</p> <p>2 - Mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, é dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro tenha entrado legalmente no espaço Schengen ou tenha sido vítima de tráfico humano, comprovado pelas autoridades ou declaração de associação com assento no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.</p> <p>3 - (...).</p>

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa é apresentada por 19 Deputados do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), no âmbito e nos termos do seu poder de iniciativa, consagrado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *b*) do artigo 156.º da [Constituição](#), bem como no artigo 118.º e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, 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, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

O presente projeto de lei visa 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. Tratando-se de matéria que respeita a direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, insere-se no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

Deu entrada em 7 de junho do corrente ano, foi admitido e anunciado em 8 de junho e baixou nessa mesma data, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª). Foi nomeado relator do parecer o Sr. Deputado Fernando Negrão (PSD).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas, que são relevantes em caso de aprovação da iniciativa que, importa ter presentes.

O projeto de lei tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”.

O projeto de lei tem como objeto proceder 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.

Consultada a base de dados Digesto (Presidência do Conselho de Ministros), verificou-se que a referida lei sofreu até à data 3 alterações, a saber:

- [Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto](#), [C:\Users\neliamc\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.Outlook\3SME2F50\Lei n.º 29\2012 - Diário da República n.º 154\2012, Série I de 2012-08-09](#) Primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional; [Lei n.º 56/2015, de 23 de junho](#), Segunda 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, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão; e [Lei n.º 63/2015, de 30 de junho](#) 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.

Assim, em caso de aprovação e para efeitos de especialidade ou redação final, sugere-se a seguinte alteração ao título:

“Quarta alteração à [Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional](#)”.

Ainda de acordo com o disposto nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor - salvo se se tratar de Códigos - ou, se somem alterações que abranjam mais de 20% do ato articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. No entanto, a dimensão das alterações propostas por esta iniciativa, podem não justificar a republicação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Quanto à entrada em vigor desta iniciativa, nos termos do artigo 3.º do projeto de lei, que estabelece que é “*no dia seguinte ao da sua publicação*”, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê, que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Visando o projeto de lei em análise facilitar a regularização de situações ilegais de imigrantes estrangeiros a trabalhar em Portugal, assim como a sua entrada em Portugal, estão em causa alterações aos artigos 88.º e 89.º da [Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho](#), onde se contém o regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Tais artigos 88.º e 89.º, conforme consta das respetivas epígrafes, dizem respeito à autorização de residência para o exercício, respetivamente, de atividade profissional subordinada e de atividade profissional independente.

A Lei n.º 23/2007 veio a ser alterada pelas Leis n.ºs [29/2012, de 9 de agosto](#), [56/2015, de 23 de junho](#), e [63/2015, de 30 de junho](#). As duas últimas modificações são irrelevantes para a apreciação da matéria tratada no projeto de lei, tendo a Lei n.º 29/2012 procedido à republicação da Lei n.º 23/2007.¹

É de salientar que a aprovação do texto originário da Lei n.º 23/2007 resultou do processo de discussão e votação conjunta do [Projeto de Lei n.º 248/X](#) (PCP) e da [Proposta de Lei n.º 93/X](#). O projeto de lei n.º 248/X previa 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, foi a de criar um novo regime substitutivo *in toto* 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.

Consultado o procedimento legislativo parlamentar que conduziu à Lei n.º 23/2007, verifica-se que o [relatório e parecer](#) da comissão respetiva menciona, no que ao assunto concreto concerne, os propósitos da Proposta de Lei n.º 93/X de:

- “ - Substituição do actual regime de concessão de visto de trabalho pelo regime de concessão de visto para obtenção de autorização de residência com o intuito de exercício de uma actividade profissional subordinada (admissão de trabalhadores imigrantes), procurando responder à necessidade de ajustamento entre as ofertas de emprego não preenchidas nem por cidadãos nacionais nem por cidadãos comunitários e o potencial de mão-de-obra estrangeira com a qualificação profissional adequada. Em especial, passa a permitir-se a entrada legal não só daqueles estrangeiros que possuem contrato de trabalho mas também de candidatos a empregos não preenchidos pela preferência nacional ou comunitária e que possuem qualificações adequadas e desde que possuam uma manifestação de interesse de entidade patronal interessada;
- Criação de um regime jurídico para a imigração meramente temporária, através do visto de estada temporária para o exercício de actividade sazonal;
- Criação de um regime mais célere de admissão de cientistas e estrangeiros altamente qualificados, que pretendam exercer a sua actividade em Portugal, seja de forma temporária ou mediante fixação de residência;
- Relativamente à residência de imigrantes em território nacional, procede-se à substituição dos quatro tipos de visto de trabalho, do visto de estudo, da prorrogação de permanência com autorização para trabalhar, do visto

¹ Nesta parte da nota técnica, assim como na parte do enquadramento internacional, foram aproveitadas ideias transmitidas na nota técnica relativa ao Projeto de Lei n.º 240/XIII/1.ª (PCP).

de estada temporária com autorização para exercício de actividade profissional subordinada e da autorização de permanência por um único tipo de título habilitante da fixação de residência em Portugal: a autorização de residência.”

Relativamente ao Projeto de Lei n.º 248/X, refere-se que “a apresentação pelo PCP de um projecto de lei de revisão global da lei de estrangeiros, tal como aconteceu na passada legislatura, tem como objectivos fundamentais:

- A conversão do visto de residência e da autorização de residência em regime regra para a admissão e para a regularização da permanência em Portugal para o exercício de uma actividade profissional por conta de outrem ou por conta própria, bem como para a prossecução de actividades de estudo, de formação ou de investigação científica;
- A consequente eliminação da figura dos vistos de trabalho e de estudo, substituídos por vistos de residência, a conceder de acordo com as finalidades requeridas;
- A clarificação do conceito de residente, de acordo com um conceito menos restritivo que o actual;
- A eliminação das «autorizações de permanência», garantindo aos cidadãos por ela abrangidos o direito à obtenção de autorização de residência a conceder oficiosamente;
- O abandono das políticas de quotas para imigrantes no acesso ao mercado de trabalho;
- A limitação dos poderes discricionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, designadamente em matéria de expulsão de cidadãos estrangeiros, reforçando as garantias destes quanto à possibilidade de recorrer judicialmente, com efeito útil, das decisões administrativas que afectem os seus direitos;
- A possibilidade da concessão de autorização de residência aos cidadãos estrangeiros que tenham contratos de trabalho em Portugal;
- A eliminação de critérios de selectividade económica na renovação das autorizações de residência.”

Finalmente, sublinha-se que o Projeto de Lei n.º 257/X apresenta os seguintes objetivos:

- “— Estimular a imigração legal, instituindo um visto de residência, com validade de um ano e renovável, a ser obtido nas embaixadas portuguesas e postos consulares, que permite o imigrante ingressar legalmente em território nacional e nele procurar exercer a sua actividade profissional, subordinada ou não;
- Simplificar a multiplicidade de vistos atribuídos, transformando, nomeadamente, os vistos de trabalho, de estudo e de estada temporária em vistos de residência, pondo termo, ao mesmo tempo, ao sistema de quotas;
- Priorizar a regularização de todos os imigrantes indocumentados a viver em Portugal, que se viram impedidos de obter a sua legalização, atribuindo visto de residência desde que possuam relação de trabalho e dela façam prova através de contrato de trabalho ou declaração emitida por sindicato do sector de actividade ou associação de imigrantes com assento no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração ou inscrição de início de actividade profissional independente;
- Regularizar todos os imigrantes registados ao abrigo do artigo 71.º do Decreto Regulamentar n.º 6/2004, de 26 de Abril, ou ao abrigo do n.º 2 do artigo 6.º do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, sobre contratação recíproca de cidadãos estrangeiros, atribuindo-lhes autorizações de residência;

- Dar uma maior estabilidade e segurança aos imigrantes que vivem, trabalham e contribuem no País, concedendo autorizações de residência aos portadores de vistos de residência há três anos;
- Conversão dos vistos de estudo, de trabalho e das autorizações de permanência em autorizações de residência, sem limite de validade e renováveis de cinco em cinco anos;
- Facilitar o reagrupamento familiar, reconhecendo para este efeito as uniões de facto e os familiares a cargo, mesmo não-menores, que vivam em comunhão de habitação e eliminação da proibição de os familiares beneficiários do reagrupamento familiar exercerem qualquer actividade profissional;
- Reduzir as atribuições burocráticas do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, transferindo para as Conservatórias de Registo Civil a responsabilidade pela renovação das autorizações de residência.”

Este relatório e parecer contém ainda breve alusão a antecedentes parlamentares respeitantes a legislaturas anteriores mais remotas, com um interesse muito indireto para a iniciativa sob análise.

Por sua vez, o [relatório dos trabalhos da especialidade](#) dá conta, quanto à votação dos artigos 88.º e 89.º², do seguinte:

“Artigo 88.º da proposta de lei n.º 93/X, n.º 1 — aprovado por unanimidade, registando-se a ausência de Os Verdes;

Proposta apresentada pelo BE de alteração da alínea *b*) e eliminação da alínea *c*) do n.º 2 e de eliminação do n.º 3 do artigo 88.º da proposta de lei n.º 93/X, alteração da alínea *b*) do n.º 2 — rejeitada, com votos contra do PS, do PSD e do CDS-PP e votos a favor do PCP e do BE; eliminação da alínea *c*) do n.º 2 — rejeitada, com votos contra do PS, do PSD e do CDS-PP, votos a favor do BE e a abstenção do PCP; eliminação do n.º 3 — rejeitada, com votos contra do PS, do PSD e do CDS-PP e votos a favor do PCP e do BE;

Proposta apresentada pelo PSD de alteração do prómio e da alínea *a*) do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 88.º da proposta de lei n.º 93/X, alteração do prómio e da alínea *a*) do n.º 2 — aprovada, com votos a favor do PS, do PSD e do CDS-PP, votos contra do PCP e a abstenção do BE, ficando conseqüentemente prejudicada a correspondente redacção da proposta de lei n.º 93/X; alteração do n.º 3 — aprovada, com votos a favor do PS, do PSD e do CDS-PP e votos contra do PCP e do BE, ficando conseqüentemente prejudicada a redacção da proposta de lei n.º 93/X para este número;

Artigo 88.º da proposta de lei n.º 93/X, alínea *b*) do n.º 2 — aprovada, com votos a favor do PS, do PSD e do CDS-PP e abstenções do PCP e do BE; alínea *c*) do n.º 1 e n.ºs 3 e 4 — aprovados, com votos a favor do PS, do PSD e do CDS-PP e votos contra do PCP e do BE;

Artigo 89.º da proposta de lei n.º 93/X — aprovado, com votos a favor do PS, do PSD, do PCP e do CDS-PP e votos contra do BE.”

Tem interesse, naturalmente, transcrever as propostas de alteração apresentadas, para se entender o alcance das posições adotadas que tiveram vencimento e das que foram derrotadas.

² A numeração dos artigos 88.º e 89.º da proposta de lei não sofreu alteração, até agora, no texto da lei.

A proposta do PSD era a seguinte:

“Proposta de aditamento e alteração

Artigo 88.º

(...)

1 — (...)

2 — Excepcionalmente, mediante proposta do director-geral do SEF ou por iniciativa do Ministro da Administração Interna, pode ser dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas nessa disposição, preencha as seguintes condições:

a) Possua um contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração ou pela Inspeção-Geral do Trabalho;

b) (...)

c) (...)

3 — A concessão da autorização de residência nos termos dos números anteriores é comunicada pelo SEF, por via electrónica, ao Instituto do Emprego e da Formação Profissional e nas regiões autónomas aos correspondentes serviços regionais, para efeitos de execução do contingente definido nos termos do artigo 59.º.

4 — (...)

A proposta do BE dizia o seguinte:

“Proposta de alteração

Artigo 88.º

(...)

1 — (...).

2 — Excepcionalmente, mediante proposta do director-geral do SEF ou por iniciativa do Ministro da Administração Interna, pode ser dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas nessa disposição, preencha as seguintes condições:

a) (...);

b) Tenha entrado legalmente em território nacional;

c) (eliminar)

3 — (eliminar)

4 — (...)

No acervo documental que constitui o procedimento legislativo parlamentar que daria origem à Lei n.º 29/2012, com base na [Proposta de Lei n.º 50/XII](#),³ encontramos, com pertinência para o assunto em análise, não só o

³ Debatida em conjunto com os Projetos de Lei n.ºs [25/XII](#) (BE), [206/XII](#) (PCP) e [215/XII](#) (BE), respeitando os dois últimos à regularização de estrangeiros imigrantes indocumentados. Todos esses projetos de lei foram rejeitados.

[parecer](#) da comissão respetiva como ainda documentação fornecida pelas entidades ouvidas quer na fase da apreciação na generalidade em comissão quer na fase da discussão e votação na especialidade, designadamente da parte de ambas as assembleias legislativas regionais e das seguintes entidades:

- Ordem dos Advogados;
- Comissão Nacional de Proteção de Dados;
- Conselho Superior do Ministério Público;
- Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração;
- Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

O parecer alude às alterações à legislação vigente propostas pelo Governo em matéria de introdução de um novo tipo de autorização de residência, denominado “Cartão Azul EU”, relativo às “condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (Diretiva n.º 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio de 2009, “Diretiva do Emprego Altamente Qualificado”)), assim como aos objetivos da proposta de lei de “reforçar o procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem em território nacional e aprofundar o reconhecimento dado aos direitos aos trabalhadores de países terceiros que residem legalmente em Portugal (Diretiva n.º 2011/98/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, e alterações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 810/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, que estabelece o Código Comunitário de Vistos).”⁴

Nada alterando ao artigo 89.º, a proposta de lei apenas aditava ao artigo 88.º um novo n.º 5, com o seguinte teor: “O titular de uma autorização de residência para exercício de uma atividade profissional subordinada pode exercer uma atividade profissional independente, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo seguinte, mediante substituição do título de residência.” Este dispositivo mantém-se na versão em vigor da Lei n.º 23/2007.

Na fase da especialidade, o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou propostas de alteração aos artigos em questão, com redação não coincidente com a que consta do projeto de lei em apreço (ver [quadro comparativo](#) elaborado no âmbito dos trabalhos da comissão respetiva), as quais foram rejeitadas (cfr. [relatório da discussão e votação na especialidade](#)).

A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, foi regulamentada pelo [Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro](#), alterado pelo [Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março](#), pelo [Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro](#), e pelo [Decreto Regulamentar n.º 15-A/2015, de 2 de setembro](#).

⁴ Tenha-se em conta a nota técnica anexa a este parecer, da qual também retirámos contributos para a elaboração da presente.

Está também relacionado com a matéria em discussão o regime jurídico constante da [Lei n.º 27/2008, de 30 de junho](#), sobre a concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária. Esta lei foi alterada pela [Lei n.º 26/2014, de 25 de maio](#), que republicou aquela, com a sua atual redação.

Tem ainda interesse referir, como antecedentes parlamentares, as Propostas de Lei n.ºs [284/XII](#) e [288/XII](#), que deram origem, respetivamente, às referidas Leis n.ºs [56/2015, de 23 de junho](#), e [63/2015, de 30 de junho](#).

A primeira das citadas propostas de lei foi debatida conjuntamente com o Projeto de Lei n.º [797/XII](#) (PSD e CDS-PP)⁵ e as Propostas de Lei n.ºs [297/XII](#)⁶, [280/XII](#)⁷, [281/XII](#)⁸, [282/XII](#)⁹, [283/XII](#)¹⁰, [284/XII](#)¹¹, [285/XII](#)¹² e [286/XII](#)¹³.

A segunda das referidas propostas de lei foi discutida em conjunto com os Projetos de Lei n.ºs [789/XII](#) (BE)¹⁴ e [810/XII](#) (BE).¹⁵

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

- Bibliografia específica**

⁵ “[Quinta alteração à Lei n.º 25/2008, de 5 de junho](#)”.

⁶ “Procede à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo.”

⁷ “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.”

⁸ “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.”

⁹ “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.”

¹⁰ “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.”

¹¹ “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.”

¹² “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.”

¹³ “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.”

¹⁴ “Elimina os Vistos Gold da lei de imigração”.

¹⁵ “Regularização de trabalhadores imigrantes e menores nascidos em Portugal ou a frequentar o sistema de ensino”.

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. N.º 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.

IMIGRAÇÃO : oportunidade ou ameaça? : recomendações do Fórum Gulbenkian Imigração. S. João do Estoril : Príncípa, 2007. 286 p. ISBN 978-972-8818-88-3. Cota: 28.11 – 362/2007

Resumo: Ao longo de um ano, o Fórum Gulbenkian Imigração, uma iniciativa da Fundação Calouste Gulbenkian, organizou diversas sessões públicas e um conjunto de *workshops* para debater os principais temas relacionados com a situação atual da imigração em Portugal. Os seus principais objetivos são promover o conhecimento e um debate informado sobre a realidade dos fluxos migratórios bem como analisar os desafios da integração dos imigrantes na sociedade de destino.

A reflexão realizou-se no quadro de *workshops* em torno de temas tão diversos como a gestão dos fluxos migratórios, a integração dos imigrantes ou a ajuda ao desenvolvimento dos países de origem. Todo este trabalho aparece sintetizado nesta obra.

JERÓNIMO, Patrícia – Imigração e minorias em tempo de diálogo intercultural : um olhar sobre Portugal e a União Europeia. **Scientia Iuridica : revista de direito comparado português e brasileiro**. Braga. ISSN 0870-8185. T. 58, n.º 317 (Jan./Mar. 2009), p. 7-26. Cota: RP-92

Resumo: No presente artigo a autora analisa a questão da imigração e da integração de minorias no espaço europeu e em Portugal. Numa primeira parte analisa o quadro político e jurídico proporcionado pela União Europeia. Numa segunda parte analisa a situação portuguesa. Esta é condicionada pelo compromisso com Bruxelas, que tem levado a um progressivo endurecimento das leis de imigração e ao abandono dos privilégios atribuídos a cidadãos de países lusófonos. Em linha com os seus parceiros europeus, Portugal contrapõe a um rigoroso controlo fronteiriço a aposta em políticas de integração dos imigrantes (nos planos social e económico) que salvaguardem o respeito pelas respetivas culturas de origem.

MONDIM, Carla – Um zoom sobre o fenómeno migratório. **Globo**. Loures. ISSN 2182-7575. N.º 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.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

O projeto de lei agora em análise visa alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, vulgo “*lei da imigração*”, a qual se enquadra no âmbito da competência partilhada entre a União Europeia (UE) e os Estados-membros, a que acrescem as políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo à imigração, conforme se dispõe no [Capítulo II do Título V do TFUE](#), em especial no seu artigo 80.º.

A política comum de vistos da UE começou a ser paulatinamente definida, nomeadamente com o *Acordo de Schengen*, é uma convenção entre países europeus sobre uma política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países signatários, sendo a área criada em decorrência do acordo conhecida como *espaço Schengen*.

Com o Tratado de Amesterdão ocorre um profundo impulso na definição e implementação desta política, motivo pelo qual tem sofrido alterações ao longo do tempo. Desta, assumem especial relevância os seguintes atos legislativos:

- [Regulamento \(CE\) 810/2009](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos)¹⁶.
- [Regulamento \(UE\) n.º 154/2012](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2012, que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos).
- [Regulamento \(UE\) n.º 515/2014](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que

¹⁶ Versão consolidada em [04 -10 - 2011](#).

cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos e que revoga a Decisão n.º 574/2007/CE.

A Política comum de vistos, porém, não pode ser dissociada do recente processo de reformas legais que a UE tem procurado levar a efeito de modo a lidar com os crescentes fluxos migratórios, a crise dos refugiados e, embora destas distintas, a política de asilo e também a política de controlos nas fronteiras e combate ao terrorismo. De entre estas, destaca-se:

- [COM\(2016\)7](#) - Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera a Decisão-Quadro 2009/315/JAI do Conselho, no que diz respeito ao intercâmbio de informações sobre nacionais de países terceiros e ao sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS), e que substitui a Decisão 2009/316/JAI do Conselho;
- [COM\(2015\)668](#) - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular;
- [COM\(2015\)670](#) - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento n.º 562/2006 (CE) no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes;
- [COM\(2015\)671](#) - REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2007/2004, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 e a Decisão 2005/267/CE do Conselho;
- [COM\(2015\)667](#) - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera o Regulamento (CE) n.º 1406/2002 que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima.

Enquanto enquadramento geral e de acordo com a legislação ainda em vigor, bem como as declarações políticas que têm sido proferidas a este respeito, um dos desafios importantes é o desmantelamento das redes de tráfico de seres humanos e de imigração clandestina. Segundo a legislação em vigor na União, o tráfico de seres humanos é considerado crime e as vítimas beneficiam de assistência e de proteção. Os países da UE têm a possibilidade de conceder autorizações de residência a vítimas do tráfico de seres humanos que cooperem com as autoridades competentes no desmantelamento das redes criminosas.

O repatriamento dos imigrantes em situação irregular ao seu país de origem é também um elemento essencial de uma política de imigração sustentável e credível. As normas e os procedimentos europeus aplicáveis ao

repatriamento dos nacionais de países terceiros em situação irregular assentam no total respeito dos seus direitos fundamentais (em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia) e promovem, antes de mais, o abandono voluntário do território da União Europeia, disponibilizando apoio ao regresso, se necessário. Ao mesmo tempo, são necessárias formas mais eficientes para obrigar à repatriação de quem não o fizer voluntariamente, o que implica: uma cooperação operacional entre os países da União Europeia.

A abordagem global da UE em matéria de migração proporciona um enquadramento geral para a política externa em matéria de migração e asilo, preconizando o modo como a União deve conduzir o diálogo político e a cooperação com os países terceiros, com base em prioridades claramente definidas e integradas no quadro político global da UE, incluindo a cooperação para o desenvolvimento.

Uma segunda geração de legislação foi adotada em 2013, com vista a harmonizar certos aspetos dos procedimentos nacionais, garantindo que estes são seguros, equitativos, eficazes e à prova de abusos. O sistema comum baseia-se na harmonização das normas de proteção e de acolhimento na UE, que garante aos requerentes de asilo o direito de beneficiarem das mesmas oportunidades de proteção internacional em toda a União. O sistema comum assenta também numa cooperação prática e na solidariedade entre os Estados Membros e com os países de origem e de trânsito dos requerentes de asilo.

Assim, a estratégia política atual da União Europeia nesta matéria permanece ainda definida no âmbito do [Programa de Estocolmo](#)¹⁷, de dezembro de 2009, que define as orientações da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça, e no decorrente [Plano de ação](#) da Comissão Europeia para sua aplicação¹⁸. Este Programa, na parte respeitante à política de imigração, tem como base o [Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo](#), adotado pelo Conselho Europeu em 15 e 16 de outubro de 2008¹⁹, na sequência da [Comunicação](#) da Comissão, de junho de 2008, intitulada "*Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos*"²⁰.

Refira-se igualmente, que a Comissão, na [Comunicação](#) sobre a migração, de 4 de Maio de 2011, apresentou iniciativas para uma abordagem mais estruturada, abrangente e de resposta rápida da UE aos desafios e

¹⁷ O Programa de Estocolmo fornece um roteiro para o trabalho da União Europeia (UE) no espaço de justiça, liberdade e segurança para o período entre 2010 e 2014.

¹⁸ Documento COM (2010) 171, de 20.04.2010, p. 52 a 57.

¹⁹ Veja-se igualmente a [Comunicação](#) da Comissão, de 10.6.2009, "Método de acompanhamento relativo ao controlo da aplicação do Pacto Europeu para a Imigração e o Asilo", o Primeiro relatório anual da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 6 de Maio de 2010, sobre a imigração e o asilo (2009) [[COM\(2010\) 214](#)] e as [Conclusões](#) do Conselho sobre o seguimento do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, de 4 de Junho de 2010.

²⁰ Sobre a posição da Parlamento Europeu relativamente a esta Comunicação ver a "Resolução sobre uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos", de 22 de Abril de 2009, no endereço <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0257+0+DOC+XML+V0//PT>.

oportunidades de migração, tendo principalmente em conta os atuais acontecimentos no Mediterrâneo, que abrangem os vários aspetos da política da migração atrás referidos.²¹

Relativamente à legislação específica em vigor, destaca-se:

- [Diretiva 2008/115/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.
- [Diretiva n.º 2009/50/CE](#), do Conselho, de 25 de maio, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.
- [Diretiva n.º 2009/52/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.
- [Diretiva 2011/51/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional.
- [Diretiva 2011/98/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011, 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.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países europeus: Espanha, França e Suíça.

ESPANHA

Segundo o artigo 1.º da [Lei Orgânica n.º 4/2000, de 11 de janeiro](#),²² sobre direitos, liberdades e integração social dos estrangeiros em Espanha, consideram-se “estrangeiros”, para efeitos de aplicação dessa lei, todos os que careçam de nacionalidade espanhola, sem prejuízo do que se estabelece em leis especiais e nos

²¹ Mais informação no [Portal da UE sobre a Imigração](#)

²² Texto consolidado, segundo o sítio oficial www.boe.es.

tratados internacionais de que a Espanha faça parte. Excetuam-se ainda da aplicação da mesma lei os cidadãos dos Estados-membros da União Europeia e aqueles a cujas regras estejam sujeitos.

Os estrangeiros residentes que reúnam os requisitos previstos em tal lei e noutras especialmente aplicáveis têm direito a exercer uma atividade remunerada por conta própria ou por conta de outrem (artigo 10).

A não ser, pois, que já seja residente, o estrangeiro que pretenda entrar em território espanhol, para nele trabalhar, tem de estar munido de um de dois tipos de visto de residência de trabalho:

- Visto de residência e trabalho propriamente dito, que o habilita a uma estada por um período máximo de três meses para começar, dentro desse prazo, a atividade laboral ou profissional para que haja sido previamente autorizado, devendo, no mesmo prazo, promover-se a sua inscrição na Segurança Social, a qual dotará de eficácia a autorização de residência e trabalho por conta própria ou alheia, sob pena de afastamento do território (artigo 25-bis, n.º 2, alínea d));
- Visto temporário de residência e trabalho, que habilita a trabalhar por conta de outrem até nove meses num período de doze meses consecutivos (artigo 25-bis, n.º 2, alínea e)).

São depois detalhados, nos artigos 36 a 43, os diversos regimes de autorização para a realização de atividades lucrativas (laborais ou profissionais), contando-se os seguintes:

- Autorização de residência e trabalho em geral, para maiores de 16 anos, sendo a autorização para trabalhar indissociável da autorização de residência, mas condicionada à inscrição do trabalhador na Segurança Social (artigo 36);
- Autorização de residência e trabalho por conta própria, para realização de atividades económicas por conta própria, desde que cumpridos todos os requisitos que a legislação em vigor exige aos nacionais para o início da atividade projetada, assim como os relativos à potencial criação de emprego, de entre outros que regulamentarmente se estabeleçam, estando a autorização limitada a um âmbito geográfico não superior ao de uma comunidade autónoma e a um setor de atividade e sendo a sua duração determinada regulamentarmente (artigo 37);
- Autorização de residência e trabalho por conta de outrem²³, cuja concessão inicial, da competência das comunidades autónomas, em coordenação com a competência do Estado em matéria de residência, tem em conta a situação nacional de emprego, sendo que a contratação em ocupações não catalogadas é possível quando se conclua pela insuficiência da procura de empregos adequados e disponíveis, o pedido é formulado pelo empresário ou empregador juntamente com o contrato de trabalho, a eficácia da autorização está condicionada à inscrição do estrangeiro na Segurança Social, a autorização inicial limita-se, salvo em casos especialmente previstos, a um determinado território e ocupação, a sua duração é determinada por via regulamentar e a partir da primeira renovação a autorização é concedida sem qualquer limitação de âmbito geográfico ou ocupação (artigo 38);

²³ Adiante também designado como “trabalho subordinado”.

- Regime especial dos investigadores, para o estrangeiro cuja permanência em Espanha tenha como fim único ou principal realizar projetos de investigação no âmbito de um protocolo ou convénio celebrado com um organismo de investigação, podendo as entidades dedicadas à investigação, públicas ou privadas, ser autorizadas pelo Estado ou pelas comunidades autónomas a acolher investigadores estrangeiros por um período com a duração mínima de cinco anos, salvo casos excecionais de períodos mais curtos, e ficando o estrangeiro em regime de investigador com autorização de residência e trabalho, renovável anualmente se continuarem a verificar-se as condições determinantes da autorização inicial (artigo 38-bis);
- Autorização de residência e trabalho para profissionais altamente qualificados, considerando-se “profissional altamente qualificado”, para este efeito, quem detenha qualificações ao nível do ensino superior ou, excecionalmente, tenha um mínimo de cinco anos de experiência profissional que possa ser considerada equiparável, em termos a determinar por regulamento, para cuja concessão de autorização de residência e trabalho se pode levar em linha de conta a situação nacional de emprego, assim como a necessidade de proteger a suficiência de recursos humanos no país de origem do estrangeiro (artigo 38-ter);
- Regime especial dos trabalhadores temporários (*de temporada*, no original), cuja autorização de residência e trabalho, regulamentada pelo Governo, lhes permite entrar e sair do território nacional, devendo garantir-se que os trabalhadores sazonais sejam alojados em condições de dignidade e higiene adequadas e orientando-se as ofertas de emprego temporário preferentemente para os países com os quais a Espanha haja celebrado acordos sobre regulação de fluxos migratórios (artigo 42);
- Regime dos trabalhadores transfronteiriços e prestação transnacional de serviços, aplicável aos trabalhadores estrangeiros que, residindo em zona de fronteira, desenvolvam a sua atividade em Espanha e regressem aos seu local de residência diariamente, os quais devem obter a correspondente autorização administrativa, com os requisitos e condições aplicáveis à concessão das autorizações do regime geral (artigo 43.º).

Podem ser fixadas quotas anuais de empregos reservadas a estrangeiros que não sejam nacionais ou residentes em Espanha, orientando-se preferentemente tais ofertas de emprego para os países com os quais Espanha haja celebrado acordos sobre regulação de fluxos migratórios (artigo 39).

Para efeitos de autorização de residência e trabalho para estrangeiros, a situação nacional do emprego não é tida em conta em determinadas situações em que se pretende protegê-los, designadamente em caso de familiares reagrupados, mera renovação de uma autorização prévia de trabalho, estrangeiros que tenham a seu cargo ascendentes ou descendentes de nacionalidade espanhola, estrangeiros nascidos e residentes em Espanha e artistas de reconhecido prestígio (artigo 40).

Não é necessário obter autorização de trabalho para o exercício das seguintes atividades:

- a) Técnicos e cientistas estrangeiros convidados ou contratados pelo Estado, comunidades autónomas, entidades locais ou organismos que tenham por objeto a promoção e desenvolvimento da investigação promovidos ou participados maioritariamente pelas anteriores;

- b) Professores estrangeiros convidados ou contratados por uma universidade espanhola;
- c) Pessoal diretivo e professorado estrangeiros provenientes de instituições culturais e docentes dependentes de outros Estados ou privadas de reconhecido prestígio, oficialmente reconhecidas por Espanha, que desenvolvam em Espanha programas culturais e docentes dos respetivos países, desde que limitem a sua atividade à execução de tais programas;
- d) Funcionários civis ou militares das Administrações estatais estrangeiras que se desloquem a Espanha para desenvolver atividades em virtude de acordos de cooperação estabelecidos com a Administração espanhola;
- e) Correspondentes de meios de comunicação social estrangeiros devidamente acreditados para o exercício da atividade informativa;
- f) Membros de missões científicas internacionais que realizem trabalhos e investigações em Espanha, autorizados pelo Estado;
- g) Artistas que venham a Espanha fazer atuações concretas que não suponham uma atividade continuada;
- h) Ministros religiosos ou representantes das diferentes igrejas e confissões devidamente inscritas no Registo de Entidades Religiosas, desde que limitem a sua atividade a funções estritamente religiosas;
- i) Estrangeiros que façam parte dos órgãos de representação, governo e administração dos sindicatos homologados internacionalmente, sempre que limitem a sua atividade a funções estritamente sindicais;
- j) Menores estrangeiros em idade laboral tutelados pela entidade de proteção de menores competente para aquelas atividades que, sob proposta da mencionada entidade, enquanto permaneçam nessa situação, favoreçam a sua integração social (artigo 41).

A introdução da autorização de residência para trabalhadores altamente qualificados, designada por *tarjeta azul de la UE* (novo artigo 38-ter, aditado à Lei Orgânica n.º 4/2000), figura que encontra paralelo na legislação portuguesa, resultou das profundas alterações à citada lei orgânica levadas a cabo pela [Lei Orgânica n.º 2/2009, de 11 de dezembro](#), através da qual se deu cumprimento a diversas diretivas comunitárias.

Também as normas sancionatórias constantes da Lei Orgânica n.º 4/2000 sofreram alteração em 2009, passando o ato de contratar trabalhadores estrangeiros sem a correspondente e prévia autorização de residência e trabalho a constituir infração muito grave punida com multa de 10 001 a 100 000 euros, sempre que ao facto não corresponda crime mais grave (artigo 55.º, n.º 1, alínea c), aplicável *ex vi* do artigo 54.º, n.º 1, alínea d)).

A Lei Orgânica n.º 4/2000 foi objeto de regulamentação pelo [Real Decreto n.º 557/2011, de 20 de abril](#), o qual comporta pormenores que pouco acrescentam ao já exposto e que seria fastidioso analisar nesta sede.

As normas especiais deste Real Decreto n.º 557/2011 que porventura tenham interesse são as seguintes:

- Quanto à residência temporária e trabalho para trabalho subordinado (entre 90 dias e 5 anos), os artigos 62 a 72;
- Quanto à residência temporária e trabalho para investigação (entre 3 meses e 5 anos), os artigos 73 a 84;

- Quanto à residência temporária e trabalho para profissionais altamente qualificados titulares de Cartão Azul-EU (1 ano, renovável), os artigos 85 a 96;
- Quanto à residência temporária e trabalho para trabalho subordinado de duração determinada (duração do contrato, com o limite máximo de 9 meses, dentro de um período de 12 meses consecutivos),²⁴ os artigos 97 a 102;
- Quanto à residência temporária e trabalho por conta própria (de 90 dias a 1 ano), os artigos 103 a 109;
- Quanto à residência temporária e trabalho para prestação transnacional de serviços (duração da colocação do trabalhador, com o limite de 1 ano), os artigos 110 a 116;
- Quanto à residência temporária para estrangeiros dispensados de autorização (enumerados no artigo 41 da Lei Orgânica n.º 4/2000), os artigos 117 a 119;
- Quanto à residência temporária e trabalho, por circunstâncias excecionais, para colaboração contra redes organizadas, os artigos 135 a 139;
- Quanto à residência temporária e trabalho, por circunstâncias excecionais, de estrangeiros vítimas de tráfico humano, os artigos 140 a 146.

As causas de extinção das autorizações de residência e trabalho referidas estão previstas nos artigos 162 a 165 deste diploma.

A situação específica dos trabalhadores transfronteiriços encontra-se regulada nos artigos 182 a 184.

O diploma contém ainda uma divisão sistemática, intitulada “*indocumentados*”, para resolução de situações de imigração ilegal (artigos 211 e 212).

FRANÇA

Regulam a matéria essencialmente os artigos L.211-1 a L.211-10 do [Código da Entrada e Permanência de Estrangeiros e do Direito de Asilo](#),²⁵ nos termos dos quais é, em geral, exigido a um cidadão de um país terceiro à União Europeia, para poder entrar em França, que possua:

- Visto;
- Garantia de alojamento;
- Meios de subsistência;
- Seguro de saúde contratado em França;
- Se for o caso, documentos necessários ao exercício da atividade profissional remunerada que pretenda exercer (normalmente, um contrato de trabalho).²⁶

²⁴ Visa essencialmente atividades de caráter sazonal.

²⁵ No original, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*.

²⁶ Grande parte das informações aqui contidas basearam-se na resposta do Parlamento francês oferecida no âmbito do pedido com o n.º 1700, desenvolvido entre 2010 e 2011, relativo à plataforma europeia de intercâmbio parlamentar conhecida por CERDP.

O direito aplicável aos estrangeiros que trabalham em França resulta das disposições do referido Código conjugadas com as normas aplicáveis do Código do Trabalho e com acordos bilaterais ou de gestão concertada de fluxos migratórios celebrados com determinados países, designadamente o Gabão, o Congo, o Benim, o Senegal e a Tunísia.

A todo o estrangeiro extracomunitário é legítimo exercer uma atividade assalariada se estiver na posse de uma autorização de trabalho, legalmente emitida (nomeadamente em face de um contrato de trabalho efetivamente existente), desde que haja sido submetido a exame médico adequado dentro do prazo de três meses após notificação para tal.

Para o exercício de determinadas atividades ditas reguladas, como as de médico, paramédico, advogado e arquiteto, é necessária uma autorização específica por parte da respetiva ordem profissional, acrescida do visto normal de trabalho.

Em regra, o pedido de autorização de trabalho é formulado pela entidade empregadora, sobre a qual recaem outras obrigações fiscais e laborais. Qualquer entidade patronal que pretenda contratar um estrangeiro não presente em território nacional deve, antes de lhe propor um contrato de trabalho, procurar saber se há no mercado de trabalho candidato que seja francês ou estrangeiro em situação regular autorizado a trabalhar em França.

Ressalvam-se determinadas situações previstas na lei, às quais não se aplica essa condição, nomeadamente as seguintes:

- Beneficiários de acordos bilaterais de gestão concertada de fluxos migratórios ou acordos bilaterais específicos, designadamente os celebrados com os Estados Unidos da América, Marrocos, Nova Zelândia, Canadá e Argentina;
- Estrangeiros qualificados (estudantes que tenham obtido um mestrado e realizado um ano de qualificação profissional ou quadros destacados no quadro da mobilidade intergrupala);
- Estrangeiros beneficiários de um contrato de aprendizagem no âmbito de formação conducente à obtenção de um mestrado.

SUIÇA

Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da [lei suíça sobre a entrada, residência e saída de nacionais de países terceiros](#), a entrada de estrangeiros no território nacional para desenvolverem atividades lucrativas é, em geral, admitida no interesse da economia vista no seu conjunto, sendo cruciais a integração no mercado de trabalho e no ambiente social, nomeadamente à luz das necessidades culturais e científicas da Suíça.

Estabelece o artigo 4.º, complementando aquela norma, que a finalidade da integração laboral e social é a coexistência entre os cidadãos suíços residentes e os estrangeiros, na base dos valores da tolerância e respeito mútuos. A integração deve permitir que os estrangeiros que estejam legalmente a residir na Suíça por muito tempo participem na vida económica, social e cultural da sociedade, mas requer vontade da parte dos estrangeiros e abertura da parte da população suíça. Aos estrangeiros é pedido que se familiarizem eles próprios com as condições sociais e o modo de vida na Suíça e aprendam um das línguas oficiais do País.

Qualquer estrangeiro que queira trabalhar na Suíça, sob salário ou por conta própria, tem de ser titular de visto com tal finalidade para o período previsto da atividade. No caso de assalariados, o visto deve ser pedido pela entidade empregadora (artigo 11.º), mas os estrangeiros só são admitidos a trabalhar como assalariados se tal for no interesse da economia como um todo e se estiverem preenchidas as restantes condições previstas nos artigos 20.º a 25.º (artigo 18.º). Também os estrangeiros que queiram trabalhar por conta própria têm de desenvolver uma atividade que seja do interesse da economia, satisfazer os necessários requisitos financeiros e operacionais e também preencher as condições a que aludem os artigos 20.º a 25.º (artigo 19.º).

Tas condições são, sumariamente, as seguintes:

- Os estrangeiros só podem ser admitidos a trabalhar na Suíça se estiver disponível adequado alojamento;
- O estrangeiro só pode ser admitido a trabalhar em território suíço se o seu salário e condições de emprego se mostrarem satisfatórios à luz da localização, profissão e setor de atividade;
- Podem ser definidas quotas para admissão de estrangeiros quer na Confederação quer nos cantões, bem como limites à emissão de autorizações de residência para efeitos de trabalho, em consulta com as autoridades dos cantões e os parceiros sociais, podendo, no entanto, ser aumentadas as quotas cantonais dentro dos limites das quotas federais;
- Os estrangeiros só podem ser admitidos a trabalhar na Suíça se for demonstrado não poderem ser encontrados para o emprego em questão cidadãos suíços ou cidadãos de países com os quais haja acordos de livre circulação de trabalhadores (neste caso com autorização de residência permanente ou visto de residência para trabalho), ressalvando-se, contudo, os estrangeiros com grau universitário suíço se o seu trabalho for de elevado interesse académico ou económico;
- As estadias de curta duração e autorizações de residência para fins de trabalho só podem ser concedidas a gestores, especialistas e outro pessoal qualificado, constituindo fatores preponderantes a considerar na decisão as qualificações profissionais, a adaptabilidade profissional e social, os conhecimentos linguísticos e a idade do candidato;
- Em todo caso, são sempre admitidos investidores e empresários que na sua atividade pretendam manter postos de trabalho existentes ou criar novos postos de trabalho, prestigiadas individualidades do mundo da ciência, cultura e desporto, pessoas com especiais conhecimentos e aptidões profissionais, desde que haja necessidade de as admitir, pessoas que sejam transferidas entre empresas internacionalmente ativas e pessoas cuja atividade na Suíça seja indispensável a relações comerciais internacionais economicamente significativas;

- Os estrangeiros só podem trabalhar nas zonas de fronteira se trabalharem dentro da zona suíça e tiverem direito de residência permanente num dos Estados fronteiriços e local de residência há pelo menos seis meses na zona fronteiriça.

Há que ter em consideração, finalmente, que as regras descritas se aplicam aos estrangeiros que não sejam nacionais de um Estado-membro da União Europeia ou da EFTA, os quais se sujeitam a um regime de livre circulação, residência e trabalho, nos termos de um [acordo celebrado entre a Confederação Suíça e a União Europeia](#).

Existe, assim, um regime dual quanto à admissão de estrangeiros para efeitos de trabalho em território suíço:

- Um, mais liberal, aplicável aos cidadãos de países da União Europeia, independentemente das suas qualificações profissionais;
- Outro, mais restrito e condicionado, regido pela lei acima analisada, que abrange todos os estrangeiros não cidadãos dos Estados que compõem a União Europeia.²⁷

Dentro da política de imigração e emprego subjacente a tais regimes, só um número muito limitado de estrangeiros de países terceiros, exteriores à União Europeia, é admitido a trabalhar na Suíça e normalmente só o é se forem pessoas altamente qualificadas, sem prejuízo de acordos bilaterais específicos para admissão de pessoas em determinadas áreas, designadamente para formação profissional.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Da pesquisa à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontra pendente, sobre a mesma matéria, a seguinte iniciativa legislativa:

- [Projeto de Lei n.º 240/XIII/1 \(PCP\)](#) - Reposição de limites à expulsão de cidadãos estrangeiros do território nacional (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).

- **Petições**

²⁷ Consulte-se a informação disponibilizada em https://www.sem.admin.ch/content/sem/en/home/themen/arbeit/nicht-eu_efta-angehoerige/grundlagen_zur_arbeitsmarktzulassung.html.

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se existir pendente, em apreciação na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a seguinte petição, que solicita a alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho:

- [Petição n.º 29/XIII/1.ª](#) – (Estêvão Domingos de Sá Sequeira) - Solicita a alteração do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, no sentido de se facilitar a legalização de estrangeiros e suas famílias que queiram fixar residência em Portugal.

V. Consultas e contributos

Nos termos do disposto nos respetivos estatutos (Leis n.ºs 21/85, de 30 de julho, 60/98, de 27 de agosto e 15/2005, de 26 de janeiro), em 14 de junho de 2016 foram pedidos pareceres ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público e à Ordem dos Advogados. Foi, ainda, solicitada pronúncia ao Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados na [página da Internet da iniciativa](#).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Face aos elementos disponíveis, neste momento, não é possível prever, em caso de aprovação, a existência de eventuais encargos para o Orçamento do Estado.