



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA**

**Ofício n.º 427/XIII/1ª – CACDLG /2017**

**Data: 10-05-2017**

**NU: 575086**

**ASSUNTO: Parecer do Projeto de Lei n.º 478/XIII/2.ª (CDS-PP).**

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 478/XIII/2.ª (CDS-PP) - "*Determina a recusa de entrada e permanência em território nacional a todos os estrangeiros que sejam condenados pela prática de crime de terrorismo, nos termos da respetiva lei (4.ª alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho - Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional)*", tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas, com os votos favoráveis do PSD, PS, CDS-PP e BE e a abstenção do PCP, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 10 de maio de 2017 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

**O PRESIDENTE DA COMISSÃO**

**(Bacelar de Vasconcelos)**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

#### PARECER

Projeto de Lei n.º 478/XIII/2.º (CDS) – Determina a recusa de entrada e permanência em território nacional a todos os estrangeiros que sejam condenados pela prática de crime de terrorismo, nos termos da respetiva lei (4.º alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho - Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional)

#### PARTE I - CONSIDERANDOS

##### I. a) Nota introdutória

O CDS tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 29 de março de 2017, o Projeto de Lei n.º 478/XIII/2.º - "Determina a recusa de entrada e permanência em território nacional a todos os estrangeiros que sejam condenados pela prática de crime de terrorismo, nos termos da respetiva lei (4.º alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho - 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.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 30 de março de 2017, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

A discussão na generalidade da presente iniciativa legislativa está agendada para o próximo dia 17 de maio.

### **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.

Os proponentes fundamentam a apresentação da presente iniciativa legislativa nas *"ameaças de carácter global, designadamente as relacionadas com o terrorismo (que) vêm empenhando a Europa na procura de respostas que as combatam e reprimam"* e consequentemente na necessidade de Portugal adotar *"algumas regras que outros países europeus acolheram já e que, de resto, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem também sufragou"*.

É ainda referido na exposição de motivos do projeto de lei do CDS que Portugal, enquanto Estado Membro da União Europeia, já adotou uma série de medidas neste domínio, nomeadamente em 2015, tendo então consagrado várias das orientações da Estratégia Europeia no domínio do combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo (Conselho JAI



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2014) e da Resolução do Conselho de Segurança n.º 2178 (2014), de 24 de setembro adotada pela Organização da Nações Unidas.

Em concreto, a iniciativa legislativa do Grupo Parlamentar do CDS propõe que os cidadãos nacionais que sejam, em simultâneo, cidadãos de outro Estado percam a nacionalidade portuguesa quando hajam sido condenados por crime de terrorismo, desde que a sentença haja sido proferida ou reconhecida por tribunal português.

Neste sentido, é proposto o aditamento de um artigo 5.º-A (*Recusa de entrada e permanência em razão de perigosidade*) à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, onde se estabelece que *"a entrada ou permanência de cidadão estrangeiro constitui perigo ou ameaça grave para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional, designadamente, quando tenha sido condenado por sentença transitada em julgado, proferida ou revista e confirmada por tribunal português, por crime de terrorismo, nos termos da respetiva lei"*.

A iniciativa legislativa consiste em três artigos: artigo 1.º (Objeto); artigo 2.º relativo à norma a aditar à Lei n.º 23/2007, de 4 de junho – Artigo 5º-A [Recusa de entrada e permanência em razão de perigosidade]; e o artigo 3.º referente à sua entrada em vigor.

O projeto de lei em apreço é complementado por outra iniciativa legislativa do Grupo Parlamentar do CDS: Projeto de Lei n.º 479/XIII/2.º – que *"Determina a perda da nacionalidade portuguesa, por parte de quem seja também nacional de outro Estado, em caso de condenação pela prática do crime de terrorismo (8.º alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro - Lei da Nacionalidade) "*.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### **I. c) Enquadramento legal e antecedentes parlamentares**

O regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional rege-se pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com as alterações introduzidas pelos seguintes diplomas: Lei n.º 63/2015, de 30/06, Lei n.º 56/2015, de 23/06 e Lei n.º 29/2012, de 09/08.

A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, foi entretanto 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.

De referir, em especial, pela sua relevância e conexão com a matéria objeto do presente projeto de lei, as seguintes disposições da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho:

- O n.º 4 do artigo 52.º (Condições gerais de concessão de vistos de residência, de estada temporária e de curta duração) dispõe que "pode ser recusada a emissão de visto a pessoas que constituam perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional ou a saúde pública";
- O artigo 134.º (Fundamentos da decisão de afastamento coercivo ou de expulsão) determina a possibilidade de expulsão do território português do cidadão estrangeiro: a) Que entre ou permaneça ilegalmente no território português; b) Que atente contra a segurança nacional ou a ordem pública; c) Cuja presença ou atividades no País constituam ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado Português ou dos seus nacionais; d) Que interfira de forma abusiva no exercício de direitos de participação política reservados aos cidadãos nacionais; e) Que tenha praticado atos que, se fossem



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

conhecidos pelas autoridades portuguesas, teriam obstado à sua entrada no País; f) Em relação ao qual existam sérias razões para crer que cometeu atos criminosos graves ou que tenciona cometer atos dessa natureza, designadamente no território da União Europeia.

- O artigo 135.º (Limites à decisão de afastamento coercivo ou de expulsão) vem dispor que, com exceção dos casos de atentado à segurança nacional ou à ordem pública e das situações previstas nas alíneas c) e f) do n.º 1 do artigo 134.º, não podem ser afastados ou expulsos do território nacional os cidadãos estrangeiros que: a) Tenham nascido em território português e aqui residam habitualmente; b) Tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa ou estrangeira, a residir em Portugal, sobre os quais exerçam efetivamente as responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação; c) Se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam habitualmente.

- O artigo 151.º (Pena acessória de expulsão) determina o seguinte: 1 - A pena acessória de expulsão pode ser aplicada ao cidadão estrangeiro não residente no País, condenado por crime doloso em pena superior a seis meses de prisão efetiva ou em pena de multa em alternativa à pena de prisão superior a seis meses; 2 - A mesma pena pode ser imposta a um cidadão estrangeiro residente no País, condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão, devendo, porém, ter-se em conta, na sua aplicação, a gravidade dos factos praticados pelo arguido, a sua personalidade, eventual reincidência, o grau de inserção na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal; 3 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, a pena acessória de expulsão só pode ser aplicada ao cidadão estrangeiro com residência permanente, quando a sua conduta constitua perigo ou ameaça graves para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional. (...)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em termos de antecedentes parlamentares, a lei que ora se pretende alterar teve origem na PPL n.º 93/X/1.º (Gov) – “Aprova o regime jurídico de entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional”, objeto de discussão conjunta com o PJI 248/X/1.º (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.

Neste âmbito refira-se que foram apresentadas as seguintes iniciativas legislativas nas X e XI Legislaturas:

- PJI 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.
- PJI 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 Xª legislatura sem que tivesse sido discutido em Plenário.
- PJI 834/X/4.º (BE) – “Consagra o efeito suspensivo dos recursos previstos na lei de imigração”, que caducou com o termo da Xª legislatura sem que tivesse sido discutido em Plenário.
- PPL 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



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

2009", que caducou com o termo da XIª 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 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/1.º (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/1.º (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/1.º (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/4.º (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*





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 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/4.º (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/4.º (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.
  - Proposta de Lei 288/XII/4.º (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 nº 63/2015, de 30 de junho.

Na atual Legislatura, foram discutidas na generalidade na reunião plenária de 27/10/2016, tendo baixado à 1.ª Comissão, sem votação, para nova apreciação na generalidade, as seguintes iniciativas legislativas: 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)"* e o Projeto de lei n.º 264/XIII, da autoria do 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"*.

Sobre matéria conexas, encontra-se pendente de agendamento para discussão na generalidade o Projeto de Lei n.º 429/XIII/2.º (PCP) – *Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### 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 CDS apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 478/XIII/2.º (CDS) – Determina a recusa de entrada e permanência em território nacional a todos os estrangeiros que sejam condenados pela prática de crime de terrorismo, nos termos da respetiva lei (4.ª alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho - Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional);
2. Esta iniciativa legislativa propõe que os cidadãos nacionais que sejam, em simultâneo, cidadãos de outro Estado percam a nacionalidade portuguesa quando hajam sido condenados por crime de terrorismo, desde que a sentença haja sido proferida ou reconhecida por tribunal português.
3. Neste sentido, é proposto o aditamento de um artigo 5.º-A (*Recusa de entrada e permanência em razão de perigosidade*) à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, onde se estabelece que "*a entrada ou permanência de cidadão estrangeiro constitui perigo ou ameaça grave para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional, designadamente, quando*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*tenha sido condenado por sentença transitada em julgado, proferida ou revista e confirmada por tribunal português, por crime de terrorismo, nos termos da respetiva lei".*

4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 478/XIII/2.º (CDS), que "Determina a recusa de entrada e permanência em território nacional a todos os estrangeiros que sejam condenados pela prática de crime de terrorismo, nos termos da respetiva lei (4.º alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho - Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional) " 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, 10 de maio de 2017

O Deputado Relator

(Fernando Negrão)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)

## Projeto de Lei n.º 478/XIII/2.ª (CDS-PP)

**Determina a recusa de entrada e permanência em território nacional a todos os estrangeiros que sejam condenados pela prática de crime de terrorismo, nos termos da respetiva lei (4.ª alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho - Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional).**

Data de admissão: 30 de março de 2017

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

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

---

O presente projeto de lei, da iniciativa do Grupo Parlamentar do CDS-PP, visa alterar a [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#)<sup>1</sup>, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, com vista a «impedir a entrada e permanência em território nacional de cidadãos que tenham sido condenados definitivamente por crime de terrorismo, nos termos da legislação que rege nesta matéria», conforme resulta da exposição de motivos.

Para tanto, é proposto o aditamento de um artigo 5.º-A que cria a presunção de que «a entrada ou permanência de cidadão estrangeiro constitui perigo ou ameaça grave para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional, designadamente, quando tenha sido condenado por sentença transitada em julgado, proferida ou revista e confirmada por tribunal português, por crime de terrorismo, nos termos da respetiva lei».

A iniciativa consiste, assim, de três artigos, o artigo 1.º definidor do seu objeto, o artigo 2.º relativo à norma pretendida aditar à Lei n.º 23/2007, de 4 de junho, e o artigo 3.º referente à sua entrada em vigor.

Esta iniciativa é complementada por outra, do mesmo Grupo Parlamentar, constante do [Projeto de Lei n.º 479/XIII/2.ª](#) - Determina a perda da nacionalidade portuguesa, por parte de quem seja também nacional de outro Estado, em caso de condenação pela prática do crime de terrorismo (8.ª alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro - Lei da Nacionalidade).

E conexas com estas duas iniciativas, foi ainda apresentado, pelo Grupo Parlamentar do CDS-PP, o [Projeto de Lei n.º 480/XIII/2.ª](#) - Acesso a dados de tráfego, de localização ou outros dados conexos das comunicações por funcionários e agentes dos serviços de informações da República portuguesa.

## 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 *sub judice* é apresentada por dezoito Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP à Assembleia da República, no âmbito do seu poder de iniciativa, consagrado no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR). De facto, a iniciativa legislativa constitui um dos poderes atribuídos aos Deputados e aos grupos parlamentares, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da

---

<sup>1</sup> Diploma alterado pelas Lei n.ºs 23/2007, de 4 de julho, 29/2012, de 09 de agosto, 56/2015, de 23 de junho e 63/2015, de 30 de junho.

Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, como também da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento, respetivamente.

Tomando a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, a iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, em cumprimento dos requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. De igual modo, não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, observando, assim, os limites à admissão da iniciativa definidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

O projeto de lei em apreço, que deu entrada em 29 de março do corrente ano, foi admitido e anunciado no dia 30 de março, tendo baixado nesta mesma data à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A lei formulário<sup>2</sup> estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, nomeadamente aquando da redação final.

Assim, cumpre referir que o projeto de lei em apreciação apresenta um título que traduz sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do diploma suprarreferido. Podendo, no entanto, ser objeto de aperfeiçoamento, em caso de aprovação.

Indica-se no título que se procede à 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, o que vai ao encontro do previsto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário<sup>3</sup>, bem como das regras de legística formal, segundo as quais «o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração»<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)

<sup>3</sup> «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.»

<sup>4</sup> Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 201.

Consultada a base Digesto, confirma-se que o diploma em causa sofreu até ao momento três alterações, pelo que, em caso de aprovação, esta constituirá, efetivamente, a quarta<sup>5</sup>. No entanto, de forma a tornar a sua designação mais concisa, em caso de aprovação na generalidade, sugere-se a seguinte redação para o título:

«Recusa de entrada e permanência em território nacional a estrangeiros condenados pela prática de crime de terrorismo, nos termos da respetiva lei (Quarta alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional)»

Acresce que, em conformidade com o previsto 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 a forma de lei «sempre que: *a)* existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor (...) *b)* ou se somem alterações que abranjam mais de 20% do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada». No que se refere ao diploma em causa, embora se preconize a sua quarta alteração, os autores da presente iniciativa, porventura tendo em conta a dimensão reduzida das alterações propostas ou porque esta lei foi republicada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, não promovem a respetiva republicação, nem parece necessário fazê-lo.

Em caso de aprovação, a presente iniciativa, revestindo a forma de lei, deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, nos termos da alínea *c)* do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Quanto à entrada em vigor, dispõe o artigo 3.º do articulado que a mesma ocorra no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei referida, que determina que «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico 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**

O regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional consta da [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#), que resultou do processo de discussão e votação conjunta do [Projeto de Lei n.º](#)

---

<sup>5</sup> Esta informação deve sempre ser reconfirmada aquando da apreciação na especialidade encontrando-se pendentes outras iniciativas na matéria que possam resultar também aprovadas.

[248/X](#) (PCP) e da [Proposta de Lei n.º 93/X](#)<sup>6</sup>. Essa lei foi alterada pelas Leis n.ºs [29/2012, de 9 de agosto](#), [56/2015, de 23 de junho](#), e [63/2015, de 30 de junho](#).

Tem relação com a matéria o disposto no n.º 4 do artigo 52.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, segundo o qual, na sua atual redação, «pode ser recusada a emissão de visto a pessoas que constituam perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional ou a saúde pública».

Como a entrada e permanência em território nacional de cidadão estrangeiro que haja sido condenado pela prática de crime de terrorismo pode determinar a sua expulsão, há ainda que atender ao disposto nos artigos 134.º e 151.º do mesmo diploma legal.

Estabelece o primeiro o seguinte:

«Artigo 134.º

Fundamentos da expulsão

1—Sem prejuízo das disposições constantes de convenções internacionais de que Portugal seja Parte ou a que se vincule, é expulso do território português o cidadão estrangeiro:

- a) Que entre ou permaneça ilegalmente no território português;
- b) Que atente contra a segurança nacional ou a ordem pública;
- c) Cujas presença ou actividades no País constituam ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado Português ou dos seus nacionais;
- d) Que interfira de forma abusiva no exercício de direitos de participação política reservados aos cidadãos nacionais;
- e) Que tenha praticado actos que, se fossem conhecidos pelas autoridades portuguesas, teriam obstado à sua entrada no País;
- f) Em relação ao qual existam sérias razões para crer que cometeu actos criminosos graves ou que tenciona cometer actos dessa natureza, designadamente no território da União Europeia.

2—O disposto no número anterior não prejudica a responsabilidade criminal em que o estrangeiro haja incorrido.

3—Aos refugiados aplica-se o regime mais benéfico resultante de lei ou convenção internacional a que o Estado Português esteja obrigado.»

O n.º 1 desta disposição é particularmente importante para o tratamento do tema da iniciativa legislativa.

---

<sup>6</sup> O Projeto de Lei n.º 248/X (PCP) preconizava uma profunda alteração do regime jurídico então em vigor plasmado no Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto. Contudo, veio a ser aprovada a Proposta de Lei n.º 93/X, que propunha a criação de um novo regime integralmente substitutivo do anterior, com expressa revogação daquele decreto. O [Projeto de Lei n.º 257/X](#) (BE) foi também objeto de discussão neste âmbito, mas veio a ser rejeitado na generalidade.



Refere o segundo dos artigos mencionados:

«Artigo 151.º

Pena acessória de expulsão

1 — A pena acessória de expulsão pode ser aplicada ao cidadão estrangeiro não residente no País, condenado por crime doloso em pena superior a 6 meses de prisão efectiva ou em pena de multa em alternativa à pena de prisão superior a 6 meses.

2—A mesma pena pode ser imposta a um cidadão estrangeiro residente no País, condenado por crime doloso em pena superior a 1 ano de prisão, devendo, porém, ter-se em conta, na sua aplicação, a gravidade dos factos praticados pelo arguido, a sua personalidade, a eventual reincidência, o grau de inserção na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal.

3—Sem prejuízo do disposto no número anterior, a pena acessória de expulsão só pode ser aplicada ao cidadão estrangeiro com residência permanente quando a sua conduta constitua uma ameaça suficientemente grave para a ordem pública ou segurança nacional.

4—Sendo decretada a pena acessória de expulsão, o juiz de execução de penas ordena a sua execução logo que estejam cumpridos dois terços da pena de prisão.

5—O juiz de execução das penas pode decidir a antecipação da execução da pena acessória de expulsão, em substituição da concessão de liberdade condicional, logo que julgue preenchidos os pressupostos desta e desde que esteja cumprida metade da pena de prisão.»

Por fim, importa referir que 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](#).

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

A União Europeia dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros no domínio das políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração, sendo as mesmas e a sua execução, «regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro», de acordo com o estipulado no artigo 80.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE).

Nos termos do n.º 1 do artigo 79.º 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». Para prossecução destes objetivos, são adotadas medidas legislativas, nomeadamente, nos domínios das condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros, dos seus direitos enquanto residentes legais num Estado-Membro, da imigração clandestina e residência ilegal e do combate ao tráfico de seres humanos.

A política de imigração da UE começou a ser erigida em 1999, com o Tratado de Amesterdão, tendo o Conselho Europeu de Tampere, com base nas novas disposições introduzidas pelo Tratado, estabelecido uma abordagem coerente no âmbito da imigração e do asilo, que tem por objeto, ao mesmo tempo, a criação de um sistema comum de asilo, a política de imigração legal e a luta contra a imigração clandestina.

Neste contexto, cumpre realçar 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. As normas comuns em causa na presente Diretiva abrangem as matérias do regresso, afastamento, recurso a medidas coercivas, prisão preventiva e readmissão, associadas à cessação deste tipo de irregularidades.

No âmbito da entrada e permanência de estrangeiros, são de referir as seguintes iniciativas:

- [Regulamento \(UE\) n.º 154/2012](#), que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos).
- [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;
- [Regulamento \(UE\) 2016/1953](#), relativo ao estabelecimento de um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, e que revoga a Recomendação do Conselho de 30 de novembro de 1994;
- [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.

No que se refere especificamente à prática de crimes de terrorismo, a União Europeia lançou em 2005 a [Estratégia Antiterrorista da União Europeia](#), com o objetivo de prevenir, proteger, perseguir e responder e visava lutar contra a radicalização e o recrutamento para o terrorismo, reduzir a vulnerabilidade dos alvos a atentados

e limitar o impacto destes e perseguir os terroristas para além das fronteiras, assegurando simultaneamente o respeito dos direitos humanos e do direito internacional.

O terrorismo é também um dos pontos centrais da [Agenda Europeia para a Segurança](#), tendo a União criado normas para combater as suas diferentes vertentes, destacando-se a [Decisão-Quadro 2002/475/JAI](#), relativa à luta contra o terrorismo, alterada pela [Decisão-Quadro 2008/919/JAI](#); a [Decisão 2005/671/JAI](#), relativa à troca de informações e à cooperação em matéria de infrações terroristas e várias iniciativas relativas à proteção das fronteiras, nomeadamente um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem ([ETIAS](#)) e o Sistema de Informação de Schengen ([SIS II](#)). Destaca-se ainda a [Diretiva \(UE\) 2016/681](#), relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

- **Enquadramento internacional**

### **Países europeus**

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

#### **BÉLGICA**

Segundo uma [lei de 15 de dezembro de 1980](#) que contém o regime da entrada, permanência e afastamento de estrangeiros, a expulsão de um cidadão estrangeiro pode ocorrer, em geral, em caso de ameaça para a ordem pública ou a segurança nacional ou violação das condições legais impostas ao residente estrangeiro, devendo a ordem de expulsão ser tomada em Conselho de Ministros quando se funde em atividades políticas desenvolvidas pelo estrangeiro (artigo 20.º). A ocorrência de atentado grave à ordem pública ou à segurança nacional constitui motivo de expulsão de estrangeiro, mesmo em relação àqueles que detenham título de residência (artigo 21.º).

#### **FRANÇA**

Regulam a matéria essencialmente os [artigos L.521-1 a L.521-5 do Código da Entrada e Permanência de Estrangeiros e do Direito de Asilo](#)<sup>7</sup>, estabelecendo a primeira das referidas disposições a regra de que a expulsão de um estrangeiro é uma medida que pode ser tomada quando este represente uma ameaça séria à ordem pública. As exceções a esta regra estão previstas nos quatro artigos seguintes.

Nos termos do artigo L.521-2, o estrangeiro não pode ser sujeito a medida de expulsão:

---

<sup>7</sup> No original, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*.

- O estrangeiro que, não vivendo em situação de poligamia, seja pai ou mãe de uma criança francesa menor de idade residente em França, desde que contribua para a educação e sustento da criança desde o seu nascimento ou pelo menos há um ano;
- O estrangeiro casado há pelo menos três anos com uma pessoa de nacionalidade francesa, desde que a comunhão de vida não haja cessado depois do casamento e o cônjuge francês haja mantido a nacionalidade francesa;
- O estrangeiro que resida regularmente em França há mais de dez anos com autorização de residência, a não ser que durante esse período o título de residência temporária tenha sido o de «estudante»;
- O estrangeiro que esteja a auferir uma pensão por acidente de trabalho ou doença profissional paga por uma instituição francesa devido a uma taxa de invalidez permanente fixada em valor igual ou superior a 20%;
- O estrangeiro nacional de um Estado-Membro da União Europeia, de um outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça que resida regularmente em França há mais de dez anos.

Qualquer destas pessoas pode, no entanto, ser expulsa em duas situações:

- Quando se revele absolutamente necessário para a segurança do Estado ou a segurança pública;
- Se o estrangeiro, em qualquer das situações descritas, com exceção da última, cometer crime pelo qual vier a ser condenado em pena de prisão de pelo menos cinco anos.

Trata-se, pois, de uma proteção relativa, relacionada com ligações familiares ou afetivas fortes.

De harmonia com o artigo L.521-3, que contempla situações de quase absoluta proteção contra a expulsão, esta não pode ocorrer em relação a:

- Estrangeiro habitualmente residente em França desde os 13 anos de idade;
- Estrangeiro que resida regularmente em França, com título de residência, há mais de vinte anos;
- Estrangeiro que resida regularmente em França há mais de dez anos e que, não vivendo em situação de poligamia, esteja casado há pelo menos quatro anos, seja com cidadão francês que haja mantido a nacionalidade francesa, seja com um estrangeiro residente em França desde os 13 anos de idade, desde que a comunhão de vida não tenha cessado desde o casamento;
- Estrangeiro que resida regularmente em França há mais de dez anos e que, não vivendo em situação de poligamia, seja pai ou mãe de uma criança francesa menor de idade residente em França, desde que contribua efetivamente para a educação e sustento da criança desde o seu nascimento ou pelo menos um ano de idade;
- Estrangeiro normalmente residente em França cuja condição médica requeira cuidados médicos que não possam ser assegurados no país do regresso, podendo a ausência de tratamento adequado causar consequências excecionalmente graves à sua saúde, salvo circunstâncias humanitárias excecionais apreciadas pela autoridade administrativa competente e após consulta ao diretor da agência regional de saúde.

Os casos mencionados constituem limitações à expulsão mesmo que o estrangeiro venha a ser condenado por crime cometido em pena de cinco ou mais anos de prisão.

A expulsão pode, ainda assim, ocorrer em caso de comportamentos que:

- Sejam suscetíveis de prejudicar os interesses fundamentais do Estado ou estejam ligados a atividades terroristas;
- Constituam atos de provocação explícita e deliberada à discriminação, ódio ou violência contra uma pessoa ou grupo de pessoas.

Finalmente, o artigo L.521-4 prevê uma proteção absoluta sobre menores de 18 anos de idade, que em caso algum podem ser expulsos.

Nos termos do artigo L.521-5, as medidas de expulsão contempladas nos artigos L.521-1 a L.521-3 podem ser tomadas contra os nacionais de um Estado-Membro da União Europeia, um outro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça ou um membro da respetiva família se a sua conduta pessoal representar uma ameaça real, atual e suficientemente grave a um interesse fundamental da sociedade. Antes de tomar a medida expulsiva, a autoridade administrativa leva em conta todas as circunstâncias relacionadas com a sua situação, incluindo a duração da sua estada no território nacional, a sua idade, o estado de saúde, a situação familiar e económica, a sua integração social e cultural na sociedade francesa e a intensidade dos laços com o país de origem.

## SUIÇA

De acordo com o artigo 68.º da [lei suíça sobre os cidadãos estrangeiros](#)<sup>8</sup>, a polícia federal pode impor a expulsão de cidadão estrangeiro, mesmo que residente, se necessária para salvaguardar a segurança interna e externa do território nacional, determinando um prazo para a concretização da ordem de expulsão. Se a pessoa em questão tiver grave ou repetidamente violado a lei ou represente uma ameaça para a ordem e segurança públicas ou para a segurança interna e externa, a expulsão pode ser imposta imediatamente.

A entrada em território nacional de cidadão estrangeiro também pode ser impedida pelo mesmo tipo de razões (artigo 67.º).

## Organizações internacionais

### CONSELHO DA EUROPA

A [Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção do Terrorismo](#) tem alguma relevância para o tratamento da questão objeto do projeto de lei. É de destacar o disposto no seu artigo 13.º, segundo o qual «cada uma das

---

<sup>8</sup> Versão em língua inglesa, designada por *Federal Act on Foreign Nationals*.

Partes adotará as medidas que se revelem necessárias para proteger e apoiar as vítimas do terrorismo praticado no seu próprio território», incluindo em tais medidas, nomeadamente, «de acordo com os sistemas nacionais adequados e sob reserva da legislação interna, o auxílio financeiro e a reparação das vítimas do terrorismo e dos membros do seu agregado familiar».

## ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Há que salientar a [Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias](#)<sup>9</sup>, cujo artigo 22.º impõe a análise individual de cada caso suscetível de integrar medida de expulsão, mas não proíbe a expulsão de cidadão estrangeiro, ainda que residente e trabalhador no Estado de acolhimento, pelos motivos relacionados com a salvaguarda da segurança e ordem públicas a que o projeto de lei se refere.

## IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

### • Iniciativas Legislativas

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que existem pendentes, neste momento, sobre matéria idêntica ou conexa, duas iniciativas legislativas, que foram discutidas na generalidade na reunião plenária de 27/10/2016, tendo baixado à 1.ª Comissão, sem votação, para nova apreciação na generalidade. São as seguintes:

- [Projeto de Lei n.º 240/XIII/1.ª \(PCP\)](#) - 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);
- [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.

E ainda, pendente na generalidade:

- [Projeto de Lei n.º 429/XIII/2.ª \(PCP\)](#) – Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados.

---

<sup>9</sup> Do portal de onde retirámos o texto desta convenção consta a seguinte nota: «Portugal: até finais de Outubro de 2015, não havia procedido à assinatura ou ratificação desta Convenção. O texto que a seguir se publica não constitui, pois, um texto oficial».

---

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foram identificadas as seguintes petições sobre matéria conexa, em apreciação na Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias:

- [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;

- [Petição n.º 125/XIII/1.ª](#) – (Estêvão Domingos de Sá Sequeira) - Liberdade de Circulação - Mobilidade Terrestre dos cidadãos estrangeiros refugiados ou imigrantes.

## V. Consultas e contributos

---

A Comissão promoveu a 5 de abril de 2017 consulta ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados e ao Conselho Superior do Ministério Público, as quais serão objeto de divulgação na [página da iniciativa](#).

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

---

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.