



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA**

Ofício n.º 960/XIII/1.ª – CACDLG /2017

Data: 29-11-2017

NU: 588999

ASSUNTO: Parecer do Projeto de Lei n.º 615/XIII/3.ª (PSD).

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 615/XIII/3.ª (PSD) – “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”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, verificando-se a ausência do CDS-PP e do PEV, na reunião de 29 de novembro 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**

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

PARECER

PROJETO DE LEI N.º 615/XIII/3.ª (PSD) – 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

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

Cinco deputados do PSD tomaram a iniciativa de apresentar, em 21 de setembro de 2017, o Projeto de Lei 615/XIII/3.ª – “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”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.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.

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias promoveu, em 4 de outubro de 2017, a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Conselho para as Migrações.



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

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Projeto de Lei em apreço visa retomar a redação da Lei n.º 23/2007 que lhe foi dada pelas Leis n.º 29/2012, 56/2015 e 63/2015, anulando as alterações que foram introduzidas em 2017, designadamente pela Lei n.º 59/2017, de 31 de julho.

Para os proponentes, estas alterações terão quebrado “o consenso amplamente maioritário que nas últimas décadas sempre existiu entre as forças políticas portuguesas em matéria de imigração e de segurança nacional.” (cfr. exposição de motivos) Clarificando o que entende ser o referido “consenso amplamente maioritário”, a exposição de motivos afirma que “reverter esta situação é retomar o consenso expresso na lei n.º 23/2007, apresentada pelo Governo socialista, e reiterado na Lei n.º 63/2015, votada favoravelmente pelo PSD, pelo PS e pelo CDS, em maio de 2015, e então aprovada com votos contra do PCP, do BE e do PEV”.

Concretizando este propósito, o Projeto de Lei altera, no seu artigo 2.º, a redação dos artigos 88.º n.º 2, 89.º n.º 2 e 135.º da Lei n.º 23/2007, na sua versão resultante das alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 59/2017, fazendo-a regressar à redação anterior a estas últimas alterações.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

O deputado relator exime-se, neste relatório, de expressar a sua opinião política sobre o Projeto de Lei n.º 615/XIII/3ª (PSD), a qual é, aliás, de elaboração facultativa, nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.



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

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do PSD apresentou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 615/XIII/3ª – “*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*”.
2. Este Projeto de Lei visa retomar a redação da Lei n.º 23/2007 que lhe foi dada pelas Leis n.º 29/2012, 56/2015 e 63/2015, anulando as alterações que foram introduzidas pela Lei n.º 59/2017.
3. Pelo exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 615/XIII/3ª, do Partido Social Democrata, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado 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 novembro de 2017

O Deputado Relator

(José Manuel Pureza)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)

Projeto de Lei 615/XIII (PSD)

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

Data de admissão: 26 de setembro de 2017

Projeto de Lei 616/XIII (CDS-PP)

Sexta 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

Data de admissão: 26 de setembro 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

Elaborada por: Ana Vargas (DAPLEN), José Manuel Pinto (DILP), Catarina Lopes e Cláudia Sequeira (DAC) e Luís Silva (BIB)

Data: 10 de outubro de 2017

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

O Projeto de Lei n.º 615/XIII/3.^a, subscrito por cinco Deputados do Grupo Parlamentar do PSD, bem como o Projeto de Lei n.º 616/XIII/3.^a, subscrito por dezoito Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, visam revogar as alterações efetuadas pela Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, ao regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, repondo a redação anterior da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Segundo os proponentes do Projeto de Lei n.º 615/XIII/3.^a (PSD), o propósito da iniciativa “*é, exclusivamente, a retoma da redação da lei consensualizada em 2007 e confirmada em maio de 2015 pelo PSD, o PS e o CDS, e que tem feito Portugal ser merecedor de reiterados elogios internacionais e ser, muito justamente, apontado como exemplo de boas práticas no acolhimento e integração de cidadãos estrangeiros.*”

No mesmo sentido, os proponentes do Projeto de Lei n.º 616/XIII/3.^a (CDS/PP) afirmam que a sua iniciativa pretende “*reverter este estado de coisas, e a única maneira viável é a revogação da Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, e a repriminção da redação anterior dos artigos 88.º, 89.º e 135.º da Lei de Estrangeiros.*”

Mais especificamente:

- Os proponentes do Projeto de Lei n.º 615/XIII/3.^a - referindo-se à Lei n.º 59/2017, de 31 de julho - asseguram que “*o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras expressou com contundência os evidentes perigos e contradições que resultam dos propósitos desta alteração legislativa, alertando para o perverso efeito de chamada e para a inaceitável disfuncionalidade destas alterações face ao regime consolidado na União Europeia e no espaço Schengen em que nos integramos*”, considerando ainda que aquela alteração resultou num “*andar para trás na defesa do interesse nacional*”;

Para melhor ilustrar a sua preocupação afirmam que de “*uma média semanal de três centenas de pedidos passámos na última semana para mais de quatro mil, ficando claro que as redes ilegais ligadas aos circuitos de emigração rapidamente perceberam o filão que aqui se abriu*”;

A iniciativa legislativa compõe-se dois artigos: o primeiro definindo o respetivo objeto e o segundo prevendo a alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

- São várias as preocupações manifestadas pelos proponentes do Projeto de Lei n.º 616/XIII/3.^a, nomeadamente o facto de ter sido “*retirada ao Estado português a possibilidade de afastar coercivamente ou expulsar do país cidadãos estrangeiros quando esteja em causa atentado à segurança nacional ou à ordem pública, bem como aqueles cuja presença no país constitua ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado Português ou dos seus nacionais ou em relação aos quais existam suspeitas sérias de terem cometido atos criminosos graves ou de os tencionarem cometer, desde que se encontrem nalguma das situações previstas nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 135.º da Lei de Estrangeiros*”;

Esta última iniciativa legislativa compõe-se de quatro artigos: o primeiro revogando a Lei n.º 59/2017, de 31 de julho; o segundo alterando a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, eliminando todas as alterações que a Lei n.º 59/2017, de 31 de julho nela introduziu; o terceiro estipulando que a lei é imediatamente aplicável aos processos pendentes e o último determinando que a vigência começa no dia seguinte ao da sua publicação.

As duas iniciativas visam assim o mesmo propósito e de forma similar, importando apontar as seguintes questões formais:

- O Projeto de Lei n.º 616/XIII/3.^a procede simultaneamente à revogação da Lei n.º 59/2017, de 31 de julho e à reversão substantiva da situação por ela criada, ripristinando, na prática, a redação anterior da Lei n.º 23/2007, pelo que bastaria que, seguidamente à revogação daquela, se introduzisse uma norma de ripristinação expressa dos artigos em causa;
- Segundo as regras de legística “*deve ser prevista a introdução das alterações no local próprio do diploma que se pretende alterar ou aditar, transcrevendo a sistematização de todo o artigo e assinalando as partes não modificadas*”¹, pelo que, nos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 88.º e 1,3 e 4 do artigo 89.º se deveria assinalar a sua não modificação através da utilização de “(...)”;
- Por último, o Projeto de Lei n.º 615/XIII/3.^a propõe uma nova epígrafe para o artigo 135.º “*Limites à decisão de afastamento coercivo ou de expulsão*”, enquanto o Projeto de Lei n.º 616/XIII/3.^a mantém a atual “*Limites à expulsão*”. Considerando que este artigo, em ambas as iniciativas, se refere simultaneamente à decisão de afastamento coercivo e à expulsão, e que as “*epígrafes são obrigatórias em cada artigo e devem explicitar sinteticamente o seu*”

¹ Cfr. [Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República](#), p.40

*conteúdo*² a epígrafe proposta no Projeto de Lei n.º 615/XIII/3.^a parece explicitar mais adequadamente o conteúdo do artigo.

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

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

O Projeto de Lei n.º 615/XIII/3.^a é subscrito por cinco Deputados do Grupo Parlamentar do PSD e o Projeto de Lei n.º 616/XIII/3.^a é subscrito por dezoito Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP. As duas iniciativas são apresentadas nos termos dos artigos 167.º da [Constituição](#) e 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consubstanciam o poder de iniciativa da lei. Efetivamente, a iniciativa legislativa é um poder dos Deputados e também dos grupos parlamentares, nos termos da alínea b) do artigo 156.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição, bem como da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e da alínea f) do artigo 8.º do RAR.

As iniciativas legislativas em apreço, que tomam a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, contêm uma exposição de motivos e têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora o seu título possa ser objeto de aperfeiçoamento, cumprindo, desta forma, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Não parecem infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, pelo que observam, igualmente, os limites à admissão da iniciativa consagrados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Ambas as iniciativas legislativas pretendem 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. Trata-se de matéria que respeita a direitos, liberdades e garantias dos cidadãos e que, por isso, se insere 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.

Os dois projetos de lei deram entrada a 21 de setembro e foram admitidos a 26 de setembro do corrente ano, data em que, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, ambos

² Cfr. [Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República](#), p.37

baixaram, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª).

- **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](#), designada lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das presentes iniciativas, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e posteriormente, aquando da redação final.

Assim, cumpre referir que os títulos das iniciativas em apreço observam o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, uma vez que traduzem sinteticamente o seu objeto. Todavia, há que ter em consideração que, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei suprarreferida, “*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*”.

Ora, ambos os projetos de lei visam 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.

Consultada a base de dados Digesto (*Diário da República Eletrónico*) foi possível verificar que esta lei sofreu, até ao momento, cinco alterações:

- [Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto](#) - 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.
- [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.

- [Lei n.º 59/2017, de 31 de julho](#) - 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.
- [Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto](#) - Procede à quinta alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional e transpõe as Diretivas 2014/36/UE, de 26 de fevereiro, e 2014/66/UE, de 15 de maio de 2014, e 2016/801, de 11 de maio de 2016.

Assim, caso sejam aprovadas as presentes iniciativas e deem origem a uma única lei, uma vez que têm um objeto idêntico, constituirá a mesma a sexta alteração, devendo essa referência constar preferencialmente do respetivo título. De facto, embora não decorra do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário a exigência de tal referência ser feita no título, em termos de legística formal preconiza-se que “o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração³”, no sentido de uma clara identificação do diploma objeto de alteração pelo ato normativo.

Nos termos das 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, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. Ora a Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto, procedeu à quinta alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, tendo, em obediência à disposição mencionada, efetuado a respetiva republicação em anexo.

No que respeita ao início de vigência, o Projeto de Lei n.º 615/XIII/3.^a (PSD) nada prevê, pelo que, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, se aprovado, entra em vigor no quinto dia após a publicação. Já o Projeto de Lei n.º 616/XIII/3.^a (CDS-PP) prevê, no seu artigo 4.º, a entrada em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, aplicando-se, contudo, aos processos pendentes (artigo 3.º).

De referir ainda, quanto a esta última iniciativa legislativa, que, sendo o seu objetivo a reversão da situação criada pela Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, a alteração dos artigos que foram alterados por aquele diploma torna dispensável a sua revogação. Se ainda assim for decidido manter a norma revogatória, deverá, no respeito pelas regras de legística, ser incluída na parte final do diploma, mencionada nas alterações à Lei n.º 23/2007, constante do artigo 2.º, e deve a revogação constar também do título da iniciativa.

³ Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 201.

Na presente fase do processo legislativo as iniciativas em apreço não nos parecem 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 encontra-se previsto na [Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho](#), que 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](#)⁴. Foi sucessivamente alterada pelas Leis n.ºs [29/2012, de 9 de agosto](#), [56/2015, de 23 de junho](#), [63/2015, de 30 de junho](#), [59/2017, de 31 de julho](#), e [102/2017, de 28 de agosto](#)⁵, e 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](#)^{6,7}.

Salientava-se na exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 93/X](#) - que esteve, juntamente com o [Projeto de Lei n.º 248/X](#), na origem da versão inicial da Lei n.º 23/2007 - a “*consagração legal de limites genéricos à expulsão (hoje apenas aplicáveis à pena acessória de expulsão) que decorrem da Constituição e da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem relativa ao artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*”, rematando-se que “*todos aqueles estrangeiros que nasceram e vivem em Portugal, ou aqui vivem desde tenra idade ou aqui têm filhos menores de nacionalidade portuguesa a cargo ou filhos de nacionalidade estrangeira, sobre os quais exerçam o poder paternal, passam a ser inexpulsáveis*”. Mais à frente sublinhava-se a consagração de “*uma protecção acrescida do residente de longa duração contra medidas de expulsão, mediante a consideração da sua integração social e familiar e a consagração de efeito suspensivo do recurso*”.

⁴ O Projeto de Lei n.º 248/X propunha uma profunda alteração do regime jurídico então em vigor constante do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto, mas a técnica legislativa que veio a ser adotada a final, baseada na estrutura sistemática da Proposta de Lei n.º 93/X, foi a de criar um novo regime integralmente substitutivo do anterior, com expressa revogação deste. O [Projeto de Lei n.º 257/X](#) (BE) foi também objeto de discussão neste âmbito, mas veio a ser rejeitado na generalidade.

⁵ Este diploma procede à republicação da Lei n.º 23/2007.

⁶ Este diploma republica o Decreto Regulamentar n.º 84/2007.

⁷ A presente nota técnica recolhe alguns dos considerandos constantes das notas técnicas relativas aos Projetos de Lei n.ºs [240/XIII](#) e [264/XIII](#), que dariam origem à Lei n.º 59/2017, assim como, embora em menor escala, alguns dos comentários inseridos na nota técnica respeitante à [Proposta de Lei n.º 86/XIII](#), que daria origem à Lei n.º 102/2017.

judicial”, assim como a introdução da “possibilidade de cancelamento de autorização de residência e de expulsão judicial de estrangeiros que cometam, ou em relação aos quais existam sérias razões para crer que irão cometer crimes de natureza muito grave, como o terrorismo”.

Tem também interesse referir, como antecedentes parlamentares, as Propostas de Lei n.ºs [284/XII](#) e [288/XII](#), que deram origem, respetivamente, às Leis n.ºs 56/2015 e 63/2015. A primeira das citadas propostas de lei foi debatida conjuntamente com o Projeto de Lei n.º [797/XII](#) (PSD e CDS-PP) e as Propostas de Lei n.ºs [297/XII](#), [280/XII](#), [281/XII](#), [282/XII](#), [283/XII](#), [284/XII](#), [285/XII](#) e [286/XII](#). A segunda foi discutida em conjunto com os Projetos de Lei n.ºs [789/XII](#) (BE) e [810/XII](#) (BE).

Por fim, o processo legislativo relativo aos Projetos de Lei n.ºs [240/XIII](#) e [264/XIII](#), que estiveram na base do primeiro conjunto de alterações à Lei n.º 23/2007 introduzidas no corrente ano de 2017, oferece documentação interessante a favor e contra as soluções legislativas constantes dessas iniciativas parlamentares no sentido, designadamente, do alargamento dos limites à expulsão de cidadãos estrangeiros do território nacional, sendo de salientar os pareceres provenientes da Ordem dos Advogados, do Conselho Superior do Ministério Público e do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.

A questão objeto das iniciativas legislativas em apreço prende-se com a evolução da redação das disposições da Lei n.º 23/2007 que se pretende alterar, importando, pois, apresentar as três versões em confronto a original, a que decorreu das alterações de 2012, confirmadas em 2015⁸, e a que está atualmente em vigor.

Na sua versão original, o artigo 88.º, sob a epígrafe “*Autorização de residência para exercício de actividade profissional subordinada*”, dizia o seguinte:

“1 — Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de actividade profissional subordinada a nacionais de Estados terceiros que tenham contrato de trabalho celebrado nos termos da lei e estejam inscritos na segurança social.

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:

⁸ Porque as alterações aprovadas nesse ano não afetaram os preceitos em questão.

- a) *Possua um contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho Consultivo ou pela Inspeção-Geral do Trabalho;*
- b) *Tenha entrado legalmente em território nacional e aqui permaneça legalmente;*
- c) *Esteja inscrito e tenha a sua situação regularizada perante a segurança social.*

3 — *A concessão de 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 concessão de autorização de residência nos termos dos números anteriores é comunicada pelo SEF, por via electrónica, à Inspeção-Geral do Trabalho ou, nas Regiões Autónomas, à respectiva secretaria regional, de modo que estas entidades possam fiscalizar o cumprimento de todas as 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.”*

Com a alteração de 2012, foi-lhe aditado um n.º 5, com a seguinte redação:

“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.”*

Na sequência das duas alterações de 2017, o mesmo artigo 88.º ficaria redigido da seguinte forma:

“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.*

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 naquela disposição, preencha as seguintes condições:*

a) Possua um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por representante de comunidades migrantes com assento no Conselho para as Migrações ou pela Autoridade para as Condições do Trabalho;

b) Tenha entrado legalmente em território nacional;

c) Esteja inscrito na segurança social, salvo os casos em que o documento apresentado nos termos da alínea a) seja uma promessa de contrato de trabalho.

3 — (Revogado.)

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 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.

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.”

De acordo com a versão original, o artigo 89.º, subordinado à epígrafe “Autorização de residência para exercício de actividade profissional independente”, apresentava a seguinte redação:

“1 — Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de actividade profissional independente a nacionais de Estados terceiros que preencham os seguintes requisitos:

a) Tenham constituído sociedade nos termos da lei, declarado o início de actividade 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;

b) Estejam habilitados a exercer uma actividade profissional independente, quando aplicável;

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;

d) *Estejam inscritos na segurança social;*

e) *Quando exigível, apresentem declaração da ordem profissional respectiva de que preenchem os respectivos requisitos de inscrição.*

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 se verifique a entrada e a permanência legais em território nacional.*

3 — *O titular de uma autorização de residência para exercício de uma actividade profissional independente pode exercer uma actividade profissional subordinada, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo anterior, mediante substituição do título de residência.”*

A alteração de 2012 não atingiu o artigo 89.º.

As alterações de 2017 trouxeram uma nova epígrafe ao artigo 89.º “*Autorização de residência para exercício de actividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores*”, que ficou com a seguinte redação:

“1 — *Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de actividade profissional independente a nacionais de Estados terceiros que preencham os seguintes requisitos:*

a) *Tenham constituído sociedade nos termos da lei, declarado o início de actividade 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;*

b) *Estejam habilitados a exercer uma actividade profissional independente, quando aplicável;*

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;*

d) *Quando exigível, apresentem declaração da ordem profissional respetiva de que preenchem os respetivos requisitos de inscrição.*

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 em território nacional.*

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.*

4 — *É concedida autorização de residência ao nacional de Estado terceiro que desenvolva projeto empreendedor, incluindo a criação de empresa de base inovadora, integrado em incubadora certificada nos termos definidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e da economia, desde que preencha os requisitos gerais do artigo 77.º, com dispensa do estabelecido na alínea a) do seu n.º 1.”*

Finalmente, o artigo 135.º sob a epígrafe “*Limites à expulsão*” tinha, na sua versão inicial, a seguinte redação:

“*Não podem ser expulsos do País os cidadãos estrangeiros que:*

- a) Tenham nascido em território português e aqui residam;*
- b) Tenham efectivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal;*
- c) Tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português, sobre os quais exerçam efectivamente o poder paternal e a quem assegurem o sustento e a educação;*
- d) Que se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam.”*

Com a alteração de 2012, a epígrafe passou a ser “*Limites à decisão de afastamento coercivo ou de expulsão*” e a redação do artigo a seguinte:

“*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.”*

Na sequência das alterações de 2017, o artigo 135.º passou a ser o seguinte:

“Artigo 135.º

Limites à expulsão

1 — Não podem ser afastados coercivamente ou expulsos do País os cidadãos estrangeiros que:

- a) *Tenham nascido em território português e aqui residam;*
- b) *Tenham efetivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal;*
- c) *Tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português, relativamente aos quais assumam efetivamente responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação;*
- d) *Se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam.*

2 — O disposto no número anterior não é aplicável em caso de suspeita fundada da prática de crimes de terrorismo, sabotagem ou atentado à segurança nacional ou de condenação pela prática de tais crimes.”

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

FERNANDES, Plácido Conde – A detenção de estrangeiros e requerentes de asilo: um direito sem fronteiras no 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: o 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; os 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: Princípia, 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.

IMMIGRATION and the future of European integration. European Union Politics. London. ISSN 1465-1165. Vol. 18, n.º 1 (Mar. 2017), 142 p. Cota: RP-194.

Resumo: Este número especial da revista European Union Politics aborda o tema da imigração na Europa juntamente com o futuro da integração europeia. Nele encontramos vários artigos que nos

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

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, nº. 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.

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

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

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

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

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

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

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.

O Programa da Haia, adotado pelo Conselho Europeu em 2004, reconheceu que a migração legal desempenhará um papel importante na promoção do desenvolvimento económico e convidou a Comissão a apresentar um plano de ação sobre a migração legal, incluindo procedimentos de admissão capazes de responder prontamente às flutuações da procura de mão-de-obra migrante no mercado de trabalho.

Mais tarde, o Programa de Estocolmo (2009) reconhece que a imigração laboral pode contribuir para *o aumento da competitividade e da vitalidade económica e que, no contexto dos importantes desafios demográficos que a União enfrentará no futuro, com uma crescente procura de mão-de-obra, uma política de migração flexível representará um contributo relevante para o desenvolvimento e o desempenho económicos da União a longo prazo.*

Destaca-se nesta matéria a [Diretiva 2003/109/CE](#), relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, bem como:

- [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.

Neste contexto, cumpre ainda 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 que se refere especificamente ao mercado de trabalho importa destacar três iniciativas:

A [Diretiva 2014/36/UE](#), relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal, aplica-se aos nacionais de países terceiros que residam fora do território dos Estados-Membros e que requeiram a admissão ou tenham sido admitidos, nos termos da presente diretiva, no território de um Estado-Membro para efeitos de trabalho sazonal.

Encontram-se previstos os requisitos para admissão para efeitos de trabalho sazonal nos artigos 5.º e 6.º da Diretiva em causa, caso se trate de uma permanência inferior ou superior a 90 dias, referindo a necessidade de *um contrato de trabalho válido ou, se previsto na legislação, regulamentação ou prática administrativa nacionais, uma oferta de trabalho vinculativa para trabalhar como trabalhador sazonal no Estado-Membro em causa com um empregador estabelecido nesse Estado-Membro.*

Relacionada com esta matéria encontra-se também a [Diretiva 2014/66/UE](#), relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas, por um período superior a 90 dias.

A presente Diretiva aplica-se aos *nacionais de países terceiros que residam fora do território dos Estados-Membros quando é apresentado o pedido de admissão e que, nos termos da presente diretiva, requeiram a admissão ou que tenham sido admitidos no território de um Estado-Membro no quadro de uma transferência dentro da empresa como gestores, especialistas ou empregados estagiários.*

Mais recentemente, a [Diretiva 2016/801/UE](#), *relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair*, procede à reformulação das Diretivas 2004/114/CE e 2005/71/CE, e depois de identificadas as insuficiências assinaladas nos relatórios de aplicação das Diretivas, foi adotada por forma a assegurar maior transparência e segurança jurídica, bem como estabelecer um quadro jurídico coerente nesta matéria.

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

prejudicam o *direito que assiste aos Estados-Membros de adotarem ou manterem disposições mais favoráveis aos nacionais de países terceiros*, nas matérias elencadas.

As Diretivas em causa continuam a contribuir para a realização do objetivo do Programa de Estocolmo, aproximando as legislações nacionais que regulam as condições de entrada e de residência dos nacionais de países terceiros, enfatizando a necessidade de permanência com ligação a uma atividade.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países europeus: Bélgica, Espanha, 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 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).

De acordo com o artigo 21.º da mesma lei, não pode ser deportado ou expulso, em caso algum:

- O estrangeiro nascido em território belga ou que nele se encontre desde antes dos doze anos de idade e haja nele mantido residência regular;
- O refugiado reconhecido como tal pelas autoridades belgas.

Salvo em caso de atentado grave à segurança nacional, não pode ainda ser deportado ou expulso:

- O estrangeiro que seja residente permanente há pelo menos vinte anos;
- O estrangeiro que não tenha sido condenado a pena de prisão igual ou superior a cinco anos e exerça autoridade parental, na qualidade de pai ou tutor, ou tenha a obrigação de sustentar pelo menos uma criança que resida regularmente na Bélgica.

Salvo em caso de atentado grave à ordem pública ou à segurança nacional, não pode ser deportado ou expulso:

- O estrangeiro que resida em território belga, de forma regular e ininterrupta, durante pelo menos dez anos;
- O estrangeiro que preencha os requisitos legais para adquirir ou recuperar a nacionalidade belga;
- O estrangeiro cônjuge não separado de cidadão belga;
- O trabalhador estrangeiro ferido de incapacidade permanente para o trabalho, de acordo com as leis aplicáveis, desde que o acidente de trabalho tenha ocorrido ou a doença haja sido contraída durante a execução da prestação do trabalho do estrangeiro regularmente residente na Bélgica.

ESPANHA

Segundo o artigo 1 da [Lei Orgânica n.º 4/2000, de 11 de janeiro](#),⁹ 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 tratados internacionais de que 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:

⁹ Texto consolidado retirado de www.boe.es.

- Autorização de residência e trabalho em geral, para maiores de 16 anos, sendo a autorização de trabalho 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 outrem¹⁰, 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);
- 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, exceionalmente, 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,

¹⁰ Adiante também designado como “trabalho subordinado”.

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 ao 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).

Podem ser fixadas quotas anuais de empregos reservadas a estrangeiros que não sejam nacionais ou residentes em Espanha, orientando-se preferencialmente 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, n.º 1, alínea c), aplicável *ex vi* do artigo 54, 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 interessam 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),¹¹ 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 excepcionais, para colaboração contra redes organizadas, os artigos 135 a 139;
- Quanto à residência temporária e trabalho, por circunstâncias excepcionais, 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).

¹¹ Visa essencialmente atividades de carácter sazonal.

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](#),¹² 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).¹³

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,

¹² No original, [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#).

¹³ Grande parte das informações aqui contidas baseou-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](#).

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 intergruppal);
- Estrangeiros beneficiários de um contrato de aprendizagem no âmbito de formação conducente à obtenção de um mestrado.

SUÍÇA

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 uma 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).

Tais 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 fronteira.

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.¹⁴

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**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que, neste momento, não se encontram em apreciação iniciativas sobre matéria idêntica.

- **Petições**

Sobre esta matéria, encontra-se em apreciação a Petição n.º 29/XIII/1 que *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*, da iniciativa de Estêvão Domingos de Sá Sequeira, e que se encontra em apreciação na 1.ª Comissão.

¹⁴ 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.

V. Consultas e contributos

Em 4 de outubro de 2017, a Comissão promoveu a consulta escrita do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados e do Conselho para as Migrações.

Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicados nas páginas da Internet dos Projetos de Lei n.º [615/XIII \(PSD\)](#) e [616/XIII \(CDS-PP\)](#).

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

Em face da informação disponível não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação das presentes iniciativas legislativas.