



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA
REPUBLICA

Ofício n.º 630/XIII/1ª – CACDLG/2018

Data: 04-07-2018

NU: 605376

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 881/XIII/3.ª (PCP)

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao Projeto de Lei n.º 881/XIII/3.ª (PCP) – “*Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados (6.ª alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho)*”, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do PEV, na reunião de 4 de julho de 2018 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Mais me cumpre informar, para o efeito do cumprimento da regra 16.ª “Tempo de intervenção ao relator de um projeto” da deliberação da Conferência de Líderes de 16 de maio de 2018, que a Comissão propõe que sejam atribuídos à Relatora da iniciativa, a pedido desta, 3 minutos de intervenção quando do debate da iniciativa em Plenário.

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 881/XIII/3.ª

**Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados
(6.ª alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho)**

Autora: Deputada Isabel Moreira

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Projeto de Lei n.º 881/XIII/3.ª, subscrito por catorze Deputados do Grupo Parlamentar do PCP, deu entrada na Assembleia da República a 17 de maio de 2018, sendo admitida e distribuída no dia 21 de maio de 2018, por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para emissão de parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 129.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Encontram-se cumpridos os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 1 do artigo 123.º, bem como no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

I. b) Objeto, motivação e conteúdo

A iniciativa legislativa em apreço pretende, em síntese, que os cidadãos estrangeiros que se encontrem a residir em Portugal sem a autorização legalmente necessária possam obter a sua legalização desde que disponham de meios de subsistência através do exercício de uma atividade profissional, ou em qualquer caso, desde que tenham residido permanentemente em Portugal desde momento anterior à entrada em vigor da Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, ocorrida em 1 de julho desse ano.

Propõe-se, em conformidade, a aprovação de regime que regule os termos e as condições aplicáveis à regularização da situação destes cidadãos que não possam assim proceder ao abrigo da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 29/2012, de 9 de agosto, n.º 56/2015, de 23 de junho, n.º 63/2015, de 30 de junho, n.º 59/2017, de 31 de julho e n.º 102/2017, de 28 de agosto, onde se encontra atualmente previsto o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Na respetiva exposição de motivos, consideram os proponentes que este regime *«continua a não resolver os problemas mais graves suscitados pela imigração ilegal»*, apesar de reconhecerem que *«a Lei de 2007 resultou de um longo e intenso trabalho de discussão de iniciativas legislativas, incluindo o projeto de lei então apresentado pelo PCP, e representou um passo positivo nas políticas de imigração em Portugal»*.

Para o Grupo Parlamentar do PCP, lembrando a sua declaração de voto entregue em 10 de maio de 2007, *«permaneceram aspetos negativos estruturantes na lei de imigração com os quais o PCP não se identifica, de que é exemplo a inexistência de*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

um mecanismo legal permanente capaz de permitir a regularização da situação de cidadãos estrangeiros que, residindo e trabalhando em Portugal desde há muito tempo, permanecem indocumentados por não conseguirem reunir todas as condições exigidas para a obtenção de autorização de residência».

Salientam os proponentes que «permanecem em Portugal muitos cidadãos não nacionais que trabalham honestamente, que procuram entre nós as condições de sobrevivência que não têm nos seus países de origem, e que vivem no nosso país, alguns deles desde há muitos anos, em situação irregular, com todo o cortejo de dificuldades que essa situação implica quanto à sua integração social», referindo ainda que «se a imigração legal é um bem indiscutível para a comunidade nacional, já a imigração ilegal constitui um verdadeiro flagelo social a que urge pôr cobro, através de um combate sem tréguas às redes de tráfico de pessoas, e através de uma política que, em vez de penalizar as vítimas, permita a sua justa integração na comunidade social com todos os direitos e deveres que lhe são inerentes».

Para responder a esta realidade, consideram os proponentes que «a solução não passa pela reabertura de processos extraordinários de regularização, limitados no tempo, que a prazo, deixam tudo na mesma», recusando também «mecanismos excepcionais e discricionários de regularização».

Lembram os proponentes que «a situação dos indocumentados em Portugal constitui uma flagrante violação de direitos fundamentais dos cidadãos que não pode ser ignorada. Permanecem em Portugal milhares de cidadãos estrangeiros que procuraram o nosso país em busca de condições de sobrevivência e que trabalham



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

em diversos sectores da atividade económica sem quaisquer direitos, em alguns casos mesmo sem direito ao salário, beneficiando pessoas sem escrúpulos que lucram com a chantagem que a situação irregular desses trabalhadores possibilita».

Por outro lado, defende o Grupo Parlamentar do PCP que «a integração social plena dos cidadãos estrangeiros que se encontram a residir e a trabalhar em Portugal é uma obrigação indeclinável do Estado português» e que «só por essa via será possível pôr fim à exploração infame a que esses trabalhadores estão sujeitos, respeitar os seus direitos mais elementares, e evitar a eclosão entre nós de manifestações racistas e xenófobas que estão tristemente a ensombrar a Europa nos nossos dias.»

Conformem descrevem os próprios proponentes, o projeto de lei prevê «a adoção de processos de decisão dotados de transparência, correção e rigor, a concessão de autorização provisória de residência aos cidadãos estrangeiros que tendo requerido a sua regularização aguardem decisão final, a aplicação extensiva da regularização ao agregado familiar dos requerentes e a adoção de mecanismos de fiscalização democrática do processo através do Conselho para as Migrações e da Assembleia da República».

Com efeito, o articulado proposto pelo projeto de lei é constituído por 11 artigos que incidem no objeto do diploma (artigo 1.º), nas condições de admissibilidade e exclusão (artigo 2.º e artigo 3.º), no regime de exceção de procedimento judicial e de suspensão e extinção da instância judicial ou administrativa (artigo 4.º), na apresentação e elementos constantes de requerimentos (artigo 6.º e 7.º), na autorização provisória de residência (artigo 8.º), nos termos do processo de decisão sobre os requerimentos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

apresentados (artigo 9.º), na aplicação extensiva do regime aos membros da família do requerente (artigo 10.º), e no acompanhamento da aplicação da lei pelo Conselho para as Migrações (artigo 11.º).

I. c) Enquadramento

Conforme descreve a nota técnica, em anexo, a matéria objeto da iniciativa é tratada pelo *supra* referido regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, atualmente previsto na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 29/2012, de 9 de agosto, n.º 56/2015, de 23 de junho, n.º 63/2015, de 30 de junho, n.º 59/2017, de 31 de julho e n.º 102/2017, de 28 de agosto.

Este regime foi sujeito à necessária regulamentação prevista no Decreto Regulamentar n.º 84/2017, de 05 de novembro, com as alterações do Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março, do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, e pelo Decreto Regulamentar n.º 15-A/2015, de 02 de setembro.

Recentemente, no Conselho de Ministros ocorrido no dia 28 de junho de 2018, foi aprovada nova regulamentação para o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, conformando-a à Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto, que, de acordo com o comunicado pelo Governo, promove, entre as sua alterações, a criação de condições «*para a regularização da situação de cidadãos estrangeiros que, tendo entrado legalmente em território nacional*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

mas sem dispor de autorização de residência para trabalho, se encontrem a viver em Portugal».

I. d) Iniciativa pendentes

Sobre a mesma matéria, encontram-se pendentes e a aguardar apreciação, o Projeto de Resolução n.º 1672/XIII/3.^a, que «*recomenda ao Governo que sejam removidos obstáculos administrativos à efetivação do direito ao reagrupamento familiar de imigrantes e de requerentes de proteção internacional em Portugal*», de iniciativa do Grupo Parlamentar do BE, o Projeto de Lei n.º 928/XIII/3.^a – Atribui um visto de residência temporário aos cidadãos estrangeiros com um ano de descontos para a Segurança Social, e o Projeto de Resolução n.º 1705/XIII/3.^a, que «*recomenda a agilização dos procedimentos de legalização de imigrantes e a promoção do enquadramento excecional, por razões humanitárias, de imigrantes que demonstrem a inserção no mercado de trabalho por período superior a um ano*», de iniciativa do Grupo Parlamentar do PS.

I. e) Consultas

No dia 23 de maio de 2018, foram solicitados pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, pareceres a entidades externas, tendo sido recebidos os pareceres do Conselho Superior de Magistratura, da Comissão Nacional de Proteção de Dados e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e aguardando-se ainda a resposta do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados e do Conselho para as Migrações.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

apresentados (artigo 9.º), na aplicação extensiva do regime aos membros da família do requerente (artigo 10.º), e no acompanhamento da aplicação da lei pelo Conselho para as Migrações (artigo 11.º).

I. c) Enquadramento

Conforme descreve a nota técnica, em anexo, a matéria objeto da iniciativa é tratada pelo *supra* referido regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, atualmente previsto na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 29/2012, de 9 de agosto, n.º 56/2015, de 23 de junho, n.º 63/2015, de 30 de junho, n.º 59/2017, de 31 de julho e n.º 102/2017, de 28 de agosto.

Este regime foi sujeito à necessária regulamentação prevista no Decreto Regulamentar n.º 84/2017, de 05 de novembro, com as alterações do Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março, do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, e pelo Decreto Regulamentar n.º 15-A/2015, de 02 de setembro.

Recentemente, no Conselho de Ministros ocorrido no dia 28 de junho de 2018, foi aprovada nova regulamentação para o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, conformando-a à Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto, que, de acordo com o comunicado pelo Governo, promove, entre as suas alterações, a criação de condições *«para a regularização da situação de cidadãos estrangeiros que, tendo entrado legalmente em território nacional*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

mas sem dispor de autorização de residência para trabalho, se encontrem a viver em Portugal».

I. d) Iniciativa pendentes

Sobre a mesma matéria, encontram-se pendentes e a aguardar apreciação, o Projeto de Resolução n.º 1672/XIII/3.^a, que «recomenda ao Governo que sejam removidos obstáculos administrativos à efetivação do direito ao reagrupamento familiar de imigrantes e de requerentes de proteção internacional em Portugal», de iniciativa do Grupo Parlamentar do BE, e o Projeto de Resolução n.º 1705/XIII/3.^a, que «recomenda a agilização dos procedimentos de legalização de imigrantes e a promoção do enquadramento excecional, por razões humanitárias, de imigrantes que demonstrem a inserção no mercado de trabalho por período superior a um ano», de iniciativa do Grupo Parlamentar do PS.

* P3L 928 X III 3^a BE - Atribuir um visto de residência temporária
aos cidadãos estrangeiros com um ano de recursos para a segurança
social

I. e) Consultas

No dia 23 de maio de 2018, foram solicitados pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, pareceres a entidades externas, tendo sido recebidos os pareceres do Conselho Superior de Magistratura, da Comissão Nacional de Proteção de Dados e do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, e aguardando-se ainda a resposta do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados e do Conselho para as Migrações.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARTE II – OPINIÃO DA AUTORA

A autora do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa legislativa em apreço.

PARTE III – CONCLUSÕES

1. O Projeto de Lei n.º 881/XIII/3.ª cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º, no n.º 1 do artigo 123.º, bem como no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.
2. A iniciativa legislativa em apreço pretende que *«os cidadãos estrangeiros que se encontrem a residir em Portugal sem a autorização legalmente necessária possam obter a sua legalização desde que disponham de meios de subsistência através do exercício de uma atividade profissional, ou em qualquer caso, desde que tenham residido permanentemente em Portugal desde momento anterior à entrada em vigor da Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, ocorrida em 1 de julho desse ano»*, propondo, para esse efeito, regime que regula os termos e as condições aplicáveis à regularização da respetiva situação.
3. O regime ora proposto prevê, nomeadamente, para além de regras próprias para o procedimento de decisão, a concessão de autorização provisória de residência aos cidadãos estrangeiros que tendo requerido a sua regularização aguardem decisão final, a aplicação extensiva da regularização ao agregado familiar dos requerentes



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

e a adoção de mecanismos de fiscalização através do Conselho para as Migrações e da Assembleia da República.

4. Face ao exposto, e nada havendo a obstar, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 881/XIII/3.^a reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

Palácio de São Bento, 04 de julho de 2018

A Deputada Relatora,

(Isabel Moreira)

O Presidente da Comissão,

(Pedro Bacelar de Vasconcelos)

PARTE IV – ANEXOS

- i. Nota técnica.

Projeto de lei n.º 881/XIII/3.ª (PCP)

Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados (6.ª alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho)

Data de admissão: 21 de maio de 2018

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

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: Luís Correia da Silva (BIB), Tiago Tibúrcio (DILP), Rafael Silva (DAPLEN), Catarina Lopes e Margarida Ascensão (DAC)

Data: 5 de junho de 2018

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

A presente iniciativa visa regular os termos e as condições aplicáveis à legalização dos cidadãos estrangeiros que se encontrem a residir em Portugal sem a autorização legalmente necessária, desde que disponham de meios de subsistência através do exercício de uma atividade profissional, ou em qualquer caso, desde que tenham residido permanentemente no território nacional desde momento anterior a 1 de julho de 2015.

Os proponentes justificam a apresentação deste Projeto de Lei no facto de a legislação relativa à entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos do território nacional – [Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho](#), alterada pelas Leis n.ºs 29/2012, de 9 de agosto, 56/2015, de 23 de junho, 63/2015, de 30 de junho, 59/2017, de 31 de julho, e 102/2017, de 28 de agosto - continuar a «não resolver os problemas mais graves suscitados pela imigração ilegal» e «permanecerem aspetos negativos estruturantes», de que é exemplo «a inexistência de um mecanismo legal permanente capaz de permitir a regularização da situação de cidadãos estrangeiros» como o que ora propõem. Consideram ainda que as alterações entretanto introduzidas foram negativas, porque privilegiaram «os chamados ‘vistos *gold*’, destinados a conceder autorizações de residência a cidadãos estrangeiros a troco de depósitos bancários avultados ou da aquisição de imobiliário de luxo», em vez de terem como preocupação «promover a integração dos trabalhadores imigrantes e das suas famílias na sociedade portuguesa» - efeitos negativos esses que, segundo os proponentes, as alterações positivas introduzidas posteriormente, em 2017, não conseguiram colmatar.

Acrescentam os proponentes que «a situação dos indocumentados em Portugal constitui uma flagrante violação de direitos fundamentais dos cidadãos que não pode ser ignorada», constituindo a imigração ilegal «um verdadeiro flagelo social a que urge pôr cobro», designadamente através de uma «justa integração na comunidade social» das suas vítimas.

Neste sentido, e por considerarem que a solução não passa pela «reabertura de processos extraordinários de regularização, limitados no tempo», nem por «mecanismos excecionais e discricionários de regularização», os Deputados do PCP subscritores da iniciativa propõem a criação de um mecanismo legal permanente que permita a regularização da situação destes cidadãos.

Nos onze artigos que a compõem, a iniciativa define os requisitos necessários para que os cidadãos por ela abrangidos possam requerer a regularização da sua situação (artigo 2.º), as condições de exclusão destes cidadãos dos mecanismos de regularização previstos (artigo 3.º), os procedimentos para apresentação dos requerimentos (artigos 6.º e 7.º), os efeitos da sua apresentação (artigos 4.º, 5.º, 8.º), o processo de decisão (artigo 9.º) e a extensão da regularização aos membros da família do requerente (artigo 10.º), bem como os

mecanismos de acompanhamento da aplicação da lei pelo Conselho para as Migrações e a apresentação de relatório à Assembleia da República (artigo 11.º).

A iniciativa surge no quadro legal da 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, reeditando, com adaptações temporais, os Projetos de Lei n.ºs [881/X](#), (iniciativa caducada em 14.10.2009), [190/XI](#), [206/XII](#) (ambas as iniciativas rejeitadas na generalidade), [974/XII](#) (iniciativa caducada em 25.10.2015), e [429/XIII/2.ª](#) (também rejeitada na generalidade), todos do Grupo Parlamentar do PCP.

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 881/XIII/3.ª é subscrito por catorze Deputados do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (doravante Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei não parece infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 17 de maio de 2018, foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) no dia 21 de maio, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. O seu anúncio em sessão plenária ocorreu no dia 23 de maio.

Relatórios:

De referir ainda que, segundo o disposto no n.º 5 do artigo 11.º do projeto de lei, compete ao Conselho para as Migrações apresentar à Assembleia da República um relatório sobre a aplicação da presente iniciativa legislativa, passado um ano sobre a sua entrada em vigor, ou antes, caso entender conveniente.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - «*Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados (6.ª alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho)*» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário*¹, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Segundo as regras de legística formal, no título apenas devem ser indicados os diplomas legais cujo texto seja expressamente alterado, pelo que deve ser eliminada a referência à alteração da [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, uma vez que apenas existem remissões para esta, nos artigos 1.º e 10.º do projeto de lei. Caso se pretenda tornar o título mais conciso, sugere-se ainda que seja analisada, em apreciação na especialidade, a possibilidade de eliminar o verbo inicial, como recomendam, sempre que possível, as regras de legística formal². Caso se opte pela aplicação destas regras, resultaria na seguinte alteração ao título: «Regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados».

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

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa *sub judice* não contém uma norma de entrada em vigor, pelo que, caso seja aprovada, aplicar-se-á o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que prevê que, na falta de fixação do dia, os diplomas «*entram em vigor, em todo o território nacional e estrangeiro, no 5.º dia após a sua publicação*».

¹ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

² Duarte, D., Sousa Pinheiro, A. *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Editora Almedina, pág. 200.

Nesta 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 de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional encontra-se consagrado na [Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho](#)³. Esta lei resultou do processo de discussão do [Projeto de Lei n.º 248/X](#), do PCP, e da [Proposta de Lei n.º 93/X](#), do Governo, tendo sido votada em 10 de maio de 2007 (com votos a favor do PS e do PSD, votos contra do CDS-PP e do BE, e abstenções do PCP e do PEV). As declarações de voto apresentadas em nome de cada partido em sede de votação final global podem ser consultadas no [Diário da Assembleia respetivo](#). Desta discussão conjunta fez também parte o [Projeto de Lei n.º 257/X](#), do BE, que não mereceu, contudo, aprovação na generalidade.

Desde então, a Lei n.º 23/2007 sofreu cinco alterações. A primeira, através da [Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto](#), (que teve origem na [Proposta de Lei n.º 50/XII, do Governo](#)); a segunda, pela [Lei n.º 56/2015](#), de 23 de Junho (que teve origem na [Proposta de Lei n.º 284/XII](#)⁴); a terceira, através da [Lei n.º 63/2015, de 30 de Junho](#) (que teve origem na [Proposta de Lei n.º 288/XII](#)); finalmente, a quarta e a quinta ocorreram, respetivamente, por via da [Lei n.º 59/2017, de 31 de julho](#) (que teve origem nos projetos de lei [n.º 240/XIII](#) e [n.º Lei 264/XIII](#)), e da [Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto](#)⁵ (que teve origem na [Proposta de Lei 86/XIII](#)).

³ Versão consolidada disponibilizada pela Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa (PGDL).

⁴ Esta iniciativa foi discutida conjuntamente com os seguintes projetos de lei:

Projeto de Lei 797/XII - Quinta alteração à Lei n.º 25/2008, de 5 de junho; Proposta de Lei 279/XII - Proceda à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo; Proposta de Lei 280/XII - Proceda à sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), fixando novos fundamentos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa; Proposta de Lei 281/XII - Proceda à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que sejam incluídos nas ações encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo; Proposta de Lei 282/XII - Proceda à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo; Proposta de Lei 283/XII - Proceda à quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocções para a prática do crime de terrorismo; Proposta de Lei n.º 285/XII - Proceda à terceira alteração à Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo; Proposta de Lei n.º 286/XII, - Proceda à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, modificando a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista.

⁵ Este diploma procede à republicação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

A Lei n.º 23/2007 foi regulamentada pelo [Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro](#), com as alterações do [Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março](#), do [Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro](#), e pelo [Decreto Regulamentar n.º 15-A/2015, de 2 de setembro](#)⁶.

No que se refere as condições económicas consideradas necessárias para um emigrante assegurar a sua subsistência, são válidas as disposições da [Portaria n.º 1563/2007, de 11 de Dezembro](#), que fixa os meios de subsistência de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para a entrada e permanência em território nacional, com as adaptações da [Portaria n.º 760/2009, de 6 de Julho](#), que adota medidas excecionais quanto ao regime que fixa os meios de subsistência de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para a entrada e permanência em território nacional.

No que diz respeito às taxas e encargos a cobrar pelos procedimentos administrativos previstos na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, refiram-se as seguintes portarias: [Portaria n.º 305-A/2012](#), [Portaria n.º 1334-E/2010](#), [Portaria n.º 1334-E/2010 – Retificação](#), e [Portaria n.º 1334-C/2010](#).

O [Serviço de Estrangeiros e Fronteiras](#) reúne no seu *site* a legislação e respetiva regulamentação relevante acerca do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, bem como um elenco da legislação anterior ao atual enquadramento legal desta matéria.

Em termos de antecedentes, já foram acima mencionadas as iniciativas que foram discutidas conjuntamente durante o processo legislativo que levou à aprovação da Lei n.º 23/2007. No entanto, importa identificar várias outras iniciativas legislativas sobre a mesma matéria (na atual e nas legislaturas mais recentes), que ora se resenham:

- [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.
 - Este projeto de lei foi rejeitado, com votos contra do PS, do BE, do PCP, do PEV e do PAN, votos a favor do PSD e do CDS-PP e a abstenção do Deputado Feliciano Barreiras Duarte (PSD).
- [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.
 - Esta iniciativa foi rejeitada, com votos contra do PS, do BE, do PCP, do PEV e do PAN, votos a favor do PSD e do CDS-PP e a abstenção do Deputado Feliciano Barreiras Duarte (PSD).
- [Projeto de Lei 478/XIII](#) (CDS-PP), 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.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).

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

- Este projeto foi rejeitado, com votos contra do PS, do BE, do PCP e do PEV, votos a favor do PSD e do CDS-PP e a abstenção do PAN.
- [Projeto de Lei n.º 974/XII/4](#) (PCP), que Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados.
 - Esta Iniciativa caducou em 22 de outubro de 2015.
- [Projeto de Lei n.º 206/XII/1](#) (PCP), que Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados.
 - Esta iniciativa viria a ser rejeitada, com votos contra do PS, do PSD e do CDS-PP e votos a favor do BE, do PCP e do PEV.
- [Projeto de Lei n.º 215/XII/1](#) (BE), Regularização de trabalhadores imigrantes e menores nascidos em Portugal ou a frequentar o sistema de ensino.
 - Esta iniciativa também foi rejeitada, com votos contra do PS, do PSD e do CDS-PP e votos a favor do BE, do PCP e do PEV.
- [Projeto de Lei n.º 25/XII/1](#) (BE), Consagra o efeito suspensivo dos recursos previstos na Lei de Imigração.
 - Esta iniciativa foi igualmente rejeitada, com votos contra do PS, do PSD e do CDS-PP e votos a favor do BE, do PCP e do PEV.
- [Proposta de Lei n.º 54/XI/2](#) (Governo), que Altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho e transpõe as Diretivas n.ºs 2009/50/CE do Conselho de 25 de Maio de 2009 e 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de Junho de 2009.
 - Esta iniciativa caducou a 31 de março de 2011.
- [Projeto de Lei n.º 190/XI/1](#) (PCP), que Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados.
 - Este projeto de lei foi rejeitado, com votos contra do PS, do PSD e do CDS-PP e votos a favor do BE, do PCP e do PEV.
- [Projeto de Lei n.º 213/XI/1](#) (BE), Regularização de trabalhadores imigrantes e menores nascidos em Portugal ou a frequentar o sistema de ensino.
 - A iniciativa foi rejeitada, com votos contra do PS, do PSD e do CDS-PP e votos a favor do BE, do PCP e do PEV.

O processo legislativo relativo aos projetos de lei n.ºs 240/XIII e 264/XIII, que estiveram na base do pacote de alterações à Lei n.º 23/2007 introduzidas na sessão legislativa transata, assim como dos projetos de lei n.ºs 615/XIII e 616/XIII, apresentados já na presente sessão legislativa, oferecem documentação interessante que ajuda a enquadrar as questões suscitadas pela presente iniciativa, realçando-se os seguintes pareceres:

- [Parecer - Conselho Superior da Magistratura](#);

- [Parecer - Procuradora-Geral da República](#);
- [Parecer - Conselho para as Migrações](#);
- [Parecer - Ordem dos Advogados](#);
- [Parecer - Conselho Superior do Ministério Público](#);
- [Parecer - Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração](#).

Por último, importa aflorar o regime da «autorização de residência para atividade de investimento» (ARI, também conhecidos como «*vistas gold*»), introduzido em 2012, o qual é invocado criticamente em sede de exposição de motivos na presente iniciativa, como contraponto ao espírito da mesma. O enquadramento desta ARI resulta em especial dos artigos 90.º-A e 122.º do regime entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. O [site do SEF](#) disponibiliza informação detalhada sobre este regime.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

- Bibliografia específica**

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

Resumo: Neste artigo o autor analisa a questão da detenção de estrangeiros e requerentes de asilo, tanto no espaço europeu como em Portugal. As políticas europeias de imigração têm dado mais atenção ao combate à imigração clandestina, aos limites à entrada e circulação de estrangeiros no Espaço Schengen e à criminalidade associada do que propriamente ao apoio e integração dos imigrantes, das suas famílias e das suas comunidades. Desta forma, estas políticas não têm tido em consideração o real contributo dos imigrantes para o desenvolvimento económico e o equilíbrio da pirâmide demográfica da União, uma distribuição da riqueza mais justa ou o incentivo do multiculturalismo.

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

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

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

Resumo: Ao longo de um ano, o Fórum Gulbenkian Imigração, uma iniciativa da Fundação Calouste Gulbenkian, organizou diversas sessões públicas e um conjunto de *workshops* para debater os principais temas relacionados com a situação atual da imigração em Portugal. Os seus principais objetivos são promover o conhecimento e um debate informado sobre a realidade dos fluxos migratórios bem como analisar os desafios da integração dos imigrantes na sociedade de destino. A reflexão realizou-se no quadro de *workshops* em torno de temas tão diversos como a gestão dos fluxos migratórios, a integração dos imigrantes ou a ajuda ao desenvolvimento dos países de origem. Todo este trabalho aparece sintetizado nesta obra.

JERÓNIMO, Patrícia – Imigração e minorias em tempo de diálogo intercultural : um olhar sobre Portugal e a União Europeia. **Scientia iuridica : revista de direito comparado português e brasileiro.** Braga. ISSN 0870-8185. T. 58, 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.

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

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

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

A imigração e os direitos dos nacionais de países terceiros integram uma área que tem vindo a merecer por parte da União Europeia uma atenção especial, sobretudo após a abolição das fronteiras internas. Assim, desde 1999, a União tem procurado elaborar um enquadramento normativo para esta temática, o que originou a

regulação europeia de diversas matérias, as quais se encontram transpostas para a legislação interna através da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho⁷.

Em especial, relativamente ao escopo do presente Projeto de Lei cumpre referir a [Diretiva 2003/109/CE](#), de 25 de novembro, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

A referida diretiva preconiza, por um lado, a aproximação das legislações dos Estados-Membros e, por outro lado, a garantia de um tratamento equitativo em todo o território europeu, independentemente do Estado-Membro de residência, mediante a criação de um estatuto uniforme para os nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

Esta diretiva preconiza que os Estados-Membros devem conceder o estatuto de residente de longa duração após cinco anos de residência legal e ininterrupta. Do mesmo modo, as ausências do território do Estado-Membro, por períodos não superiores a seis meses consecutivos (que não excedam, na totalidade, dez meses compreendidos no período de cinco anos) ou por razões específicas previstas na legislação de cada Estado-Membro (por exemplo, obrigações militares, destacamento por razões profissionais, doença grave, maternidade, realização de investigação ou estudos) não entram no cálculo da duração da residência.

A fim de adquirir o estatuto de residente de longa duração, o nacional do país terceiro deve fornecer prova de que dispõe para si próprio e para a sua família (se estiver a seu cargo) de recursos estáveis que sejam suficientes para a sua própria subsistência, sem que para tal tenha de recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro. Os Estados-Membros podem exigir que os nacionais de países terceiros preencham condições de integração suplementares (como conhecimentos suficientes de uma língua nacional do Estado-Membro em causa), mas também podem recusar a concessão do estatuto por razões de ordem pública ou de segurança pública.

A autoridade competente deve tomar uma decisão acerca do pedido de concessão do estatuto de residente de longa duração e qualquer decisão de rejeição do pedido deve ser fundamentada e notificada ao interessado de acordo com os procedimentos previstos na legislação nacional e deve indicar as vias de recurso, bem como o prazo no qual o interessado pode agir.

⁷ Nesse âmbito cumpre destacar a Diretiva 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar; a Diretiva 2003/110/CE, do Conselho, de 25 de novembro, relativa ao apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea; a Diretiva 2004/81/CE, do Conselho, de 29 de Abril, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes; a Diretiva 2004/82/CE, do Conselho, de 29 de abril, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras; a Diretiva 2004/114/CE, do Conselho, de 13 de dezembro, relativa às condições de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de estudos, de intercâmbio de estudantes, de formação não remunerada ou de voluntariado; e a Diretiva 2005/71/CE, do Conselho, de 12 de outubro, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica. Do mesmo modo, refiram-se a Decisão Quadro, do Conselho, de 28 de novembro de 2002, relativa ao reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares; a Diretiva 2001/40/CE, do Conselho, de 28 de maio, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros; a Diretiva 2001/51/CE, do Conselho, de 28 de junho, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985; e a Diretiva 2002/90/CE, do Conselho, de 28 de novembro, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares.

O residente de longa duração recebe um título de residência, uniformizado para todos os Estados-Membros, permanente e automaticamente renovável⁸.

As razões que justificam a retirada do estatuto são limitadas e especificadas na presente diretiva (ausência do território da Comunidade Europeia por um período superior a 12 meses consecutivos, aquisição fraudulenta do estatuto, adoção de uma medida de expulsão contra o residente), estando o titular do estatuto de residente de longa duração protegido de forma reforçada relativamente a qualquer decisão de expulsão.

As disposições da presente diretiva são aplicáveis sem prejuízo da possibilidade de um Estado-Membro emitir títulos de residência permanentes em condições mais favoráveis do que as fixadas na diretiva. Todavia, estes documentos de residência não conferem direito a residência nos outros Estados-Membros.

Os Estados-Membros podem ainda limitar o número total de títulos de residência, desde que tal limitação já tenha sido estabelecida em relação à admissão de nacionais de países terceiros na legislação em vigor aquando da aprovação da presente diretiva. Da mesma forma, por razões ligadas à política do mercado de trabalho, os Estados Membros podem dar preferência a cidadãos da União.

Apesar da Diretiva mencionada, a Comissão tem considerado insuficiente o normativo existente, pelo que, em 5 de dezembro de 2007 apresentou uma Comunicação intitulada «Rumo a uma política comum de imigração⁹», no sentido de ser elaborada uma política comum para toda a Europa que garantisse um quadro para uma ação coordenada. Subsequentemente, o Conselho Europeu confirmou a importância do desenvolvimento de uma política comum e solicitou que a Comissão apresentasse propostas em 2008.

Assim, em 17 de Junho de 2008, a Comissão apresentou uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões denominada «Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos¹⁰». A presente Comunicação avança dez princípios comuns e ações concretas para a respetiva implementação, com base nos quais será formulada a política europeia comum de imigração. De forma a alcançar uma abordagem coordenada e integrada à imigração, estes princípios são generalizados ao abrigo dos três principais vetores da política da União Europeia (UE), ou seja, prosperidade, solidariedade e segurança.

Do mesmo modo, importa referir a Proposta de Diretiva do Conselho¹¹ 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

⁸ Concretamente no que concerne à entrada e estadia, cumpre referir o [Regulamento \(CE\) n.º 1030/2002](#) do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros.

⁹ COM(2007)730 in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0780:FIN:PT:HTML>

¹⁰ COM(2008)359 in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:PT:HTML>

¹¹ COM(2007)638 in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0638:FIN:EN:HTML>

que residem legalmente num Estado-Membro¹². Esta proposta de diretiva foi aprovada em segunda leitura no Parlamento Europeu¹³, tendo dado lugar à 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.

Esta Diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros que pretendam ser admitidos no território de um Estado-Membro a fim de aí residir e trabalhar, assim como aos já residentes que obtiveram o direito de nele trabalharem, definindo-se uma autorização única que permite a um nacional de um país terceiro residir legalmente no seu território para efeitos de trabalho, bem como um procedimento de pedido único de concessão dessa autorização. No entanto, a duração da autorização e as condições da sua obtenção, renovação e anulação continuam a ser matéria de direito interno.

Ainda em 2011, refira-se o [relatório](#) da Comissão sobre a aplicação da Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, tendo a mesma sido alterada pela [Diretiva 2011/51/UE](#) de modo a incluir a definição de proteção internacional (na aceção da [Diretiva 2004/83/CE](#), que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de proteção internacional, bem como relativas ao respetivo estatuto, e relativas ao conteúdo da proteção concedida), nomeadamente excluindo da aplicação da Diretiva em causa *nacionais de países terceiros que estejam autorizados a residir num Estado-Membro ao abrigo de uma forma de proteção que não a proteção internacional ou tenham solicitado autorização de residência por esse motivo e aguardem uma decisão sobre o seu estatuto*.

De referir também neste âmbito a [Diretiva \(UE\) 2016/801](#), relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair*, que estabelece as condições de entrada e residência por um período superior a 90 dias no território dos Estados-Membros e os direitos que lhes assistem quando sejam nacionais de países terceiros nas situações acima elencadas.

Acresce ainda a referência à [proposta de Regulamento](#) do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, bem como normas relativas ao estatuto uniforme dos refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida, e que altera a Diretiva

¹² A presente iniciativa não foi objeto de escrutínio pela Assembleia da República, contudo, outras câmaras parlamentares procederam a essa análise, cfr. http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20070229

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5553632>

2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Alemanha, Espanha e França.

ALEMANHA

A Alemanha aprovou em 2004 a Lei sobre a Permanência de Estrangeiros ([Aufenthaltsgesetz](#)), parte de um conjunto de normas que formam em conjunto a Lei de Imigração ([Zuwanderungsgesetz](#)). O Ministério da Justiça disponibiliza uma [tradução em inglês da Lei sobre a Permanência de Estrangeiros](#), estando atualizado até à alteração de outubro de 2017 (*Federal Law Gazette I* p. 3618).

Nos termos do artigo 5.º desta Lei, são pressupostos da concessão de um título de residência que a subsistência do requerente esteja assegurada, que a sua identidade e nacionalidade estejam estabelecidas, que não sejam aplicáveis causas de expulsão, que o indivíduo possua passaporte válido e que, no caso de o estrangeiro não ter direito a título de residência, a sua permanência não comprometa ou coloque em perigo os interesses da República Federal da Alemanha.

Existem dois tipos de autorização – uma de carácter transitório e condicionado (*Aufenthaltserlaubnis*), cf. artigo 7.º, e outra permanente (*Niederlassungserlaubnis*), cf. artigo 9.º. A *Aufenthaltserlaubnis* é concedida por um período limitado de tempo, o qual está relacionado com os objetivos da permanência – educação/formação (artigos 16.º e 17.º), atividade profissional (artigos 18.º a 21.º), questões humanitárias, políticas ou relacionadas com o direito internacional (artigos 22.º a 26.º) e/ou razões familiares (artigos 27.º a 36.º).

Já a *Niederlassungserlaubnis* constitui um título ilimitado (no tempo) de residência, que permite o desempenho de atividades em regime de trabalho dependente ou independente, não conhece restrições geográficas e não está sujeitas a condicionantes, que não as previstas na lei. Para que lhe seja concedida uma autorização deste tipo, o cidadão estrangeiro deve obedecer aos seguintes requisitos:

- Deter uma *Aufenthaltserlaubnis* por período não inferior a cinco anos;
- Oferecer garantias de suficiência económica;
- Ter contribuído pelo menos durante 60 meses para um sistema de proteção social;

- Não ter sido condenado nos últimos três anos a pena de prisão superior a seis meses ou de multa superior a 180 dias;
- Ter autorização para a prática da sua catividade;
- Deter conhecimentos suficientes da língua alemã;
- Demonstrar possuir conhecimentos básicos sobre a organização social e jurídica e sobre as condições de vida no território alemão;
- Demonstrar possuir habitação condigna para si e para o seu agregado familiar.

ESPANHA

A [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre *derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, contém as regras que enquadram a regularização de estrangeiros em Espanha. Tal como para a Alemanha, preveem-se as situações de residência temporária (artigos 31.º e seguintes), sempre por período inferior a cinco anos e de carácter condicionado, e de residência de longa duração (artigo 32.º), com autorização para residir e trabalhar indefinidamente, nas mesmas condições que os espanhóis. Esta última é concedida aos cidadãos estrangeiros que residam legalmente em Espanha há pelo menos cinco anos e que se encontrem nas condições previstas nos artigos 147.º e seguintes do [Real Decreto 557/2011, de 20 de Abril](#).

As condições económicas de que um estrangeiro deve dispor para poder entrar legalmente em Espanha encontram-se definidas na [Ordem PRE/1282/2007, de 10 de maio](#).

Até 2005, as reformas legislativas neste âmbito foram acompanhadas da condução de processos de regularização (*normalización*) extraordinária de estrangeiros. Assim, de acordo com as pesquisas efetuadas, parecem ter ocorrido processos desta natureza em 1986, 1991, 1996, 2000 e 2005. O processo de 2005 surgiu na sequência da aprovação do entretanto revogado Real Decreto 2393/2004, o qual previa na sua disposição transitória terceira a possibilidade de regularização (que ocorreu durante o período de fevereiro a maio de 2005) para os cidadãos estrangeiros registados junto de um município espanhol antes de 8 de agosto de 2004, com um contrato de trabalho de duração igual ou superior a seis meses.

FRANÇA

A matéria da entrada e permanência dos estrangeiros em França encontra-se regulada no [Código da Entrada e Permanência de Estrangeiros e do Direito de Asilo](#)¹⁴. Estão previstos vários tipos de autorização de residência. Destacamos as mais relevantes para a matéria objeto da presente nota técnica: a carta de residência temporária e a carta de residência. Descrevemos, de seguida, os principais contornos jurídicos de cada uma delas.

¹⁴ No original, [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile](#).

A autorização de residência temporária encontra-se regulada nos artigos [L313-1 e segs.](#) do referido código. Tem a duração limite de um ano. A autorização de residência temporária pode ser recusada a qualquer estrangeiro cuja presença na França constitua uma ameaça para a ordem pública.

Nos artigos [L313-6](#) a [L313-16](#) preveem-se várias categorias de carta de residência temporária: "visitante" ([Article L313-6](#)); "estudante" ([Article L313-7](#)); "estrangeiros estagiários" ([Article L313-7-1](#)); "cientista-investigador" ([Article L313-8](#)); "profissão artística e cultural" ([Article L313-9](#)); "exercício de uma atividade profissional" ([Article L313-10](#)); "vida privada e familiar" ([Articles L313-11 à L313-13](#)).

Os trabalhadores estrangeiros em situação irregular podem obter uma autorização excecional de residência em virtude de razões familiares ou pelo trabalho (permanente ou temporário). Esta última regularização é feita caso a caso. Para este efeito, o estrangeiro deve preencher as condições de antiguidade de residência e de trabalho em França. Em termos de antiguidade, exige-se a residência em França há pelo menos cinco anos. O candidato à regularização deve ser detentor de um contrato de trabalho ou de uma promessa de emprego (de oito meses, nos últimos dois anos, ou de 30 meses, nos últimos cinco anos). A título excecional, o estrangeiro que resida há mais de três anos em França pode igualmente pedir a referida autorização se provar ter estado a trabalhar durante 24 meses, oito dos quais nos últimos 12 meses. Este regime encontra-se previsto no [artigo L313-14](#) do Código da Entrada e Permanência de Estrangeiros e do Direito de Asilo, sendo as suas condições definidas detalhadamente na [Circulaire du 28 novembre 2012 relative à l'admission exceptionnelle au séjour des étrangers en situation irrégulière \(também conhecida como circulaire Valls\)](#). Além das situações de regularização "pelo trabalho", esta circular prevê casos em que a regularização possa ocorrer por outros motivos, sem conexão com um contrato de trabalho, nomeadamente quando: sejam pais de criança escolarizada em França, a entrada em França tenha ocorrido enquanto menor de idade, releve um talento excecional ou tenha prestado serviços à comunidade.

O site público [Service-Publique](#) contém uma descrição resumida de cada uma destas categorias, bem como o respetivo regime.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), neste momento, não se encontrou qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

Em 23 de maio de 2018, a Comissão solicitou parecer escrito às seguintes entidades: Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Ordem dos Advogados, Comissão Nacional de Proteção de Dados e Conselho para as Migrações.

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

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

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