

Projeto de Lei n.º 220/XVI/1.ª (IL)

Regime de transição relativo à nova Lei de Imigração

Data de admissão: 25 de julho de 2024

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

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Rafael Silva (DAPLEN), Fernando Bento Ribeiro (DILP) João Carlos Sanches (BIB), Elodie Rocha e Ricardo Pita (DAC).

Data: 19.09.2024

I. A INICIATIVA

A iniciativa legislativa sub iudice visa proceder à alteração do [Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho](#)¹, no sentido de que o mesmo também não se aplica aos casos em que comprovadamente a pessoa demonstre que, anteriormente à entrada em vigor do referido diploma, havia regularizado a sua situação na segurança social com vista a perfazer os 12 meses indicados no n.º 6 do artigo 88.º da [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#)², continuando os mesmos a reger-se pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação anterior.³

Os proponentes justificam o impulso legislativo com a necessidade de acautelar a situação das pessoas que já regularizaram a sua situação na segurança social para que não vejam frustradas as suas legítimas expectativas, à luz do princípio da tutela da confiança, prevendo o projeto de lei que lhes continua a ser aplicável a redação anterior da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

O projeto de lei é composto por três artigos: o primeiro define o objeto da iniciativa; o segundo introduz um novo n.º 3 no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho; o terceiro estabelece o momento de entrada em vigor da iniciativa, caso venha a ser aprovada.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da](#)

¹ Diploma que altera a [Lei n.º 23/2007, de 4 de julho](#), procedendo à revogação dos procedimentos de autorização de residência assentes em manifestações de interesse.

² Os proponentes referem-se à redação anterior do n.º 6 do artigo 88.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, a qual previa que «Presume-se a entrada legal prevista na alínea b) do n.º 2 sempre que o requerente trabalhe em território nacional e tenha a sua situação regularizada perante a segurança social há pelo menos 12 meses», sendo que o n.º 2 do artigo 88.º previa como uma das condições para que pudesse ser apresentada manifestação de interesse tendente à concessão de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada ter entrado legalmente em território nacional.

[República](#) (Regimento)⁴, que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Observa o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, conforme disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 24 de julho de 2024, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). No dia seguinte foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#) (lei formulário)⁵.

A iniciativa pretende alterar o [Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho](#)⁶, que altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, procedendo à revogação dos procedimentos de autorização de residência assentes em manifestações de interesse, apesar de não indicar que, neste

⁴ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁵ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁶ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

momento, seria a primeira alteração, conforme previsto na parte inicial do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário⁷.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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.

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

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#)⁸, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, por motivos informativos o título de um ato de alteração deve referir o ato alterado⁹, pelo que se sugere a inclusão da menção ao Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

⁷ «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.»

⁸ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁹ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

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

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

Em termos genéricos e de princípios fundamentais, o [artigo 13.º](#) consagra o da igualdade nos seguintes termos: «Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, **território de origem**, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional encontra-se aprovado pela [Lei n.º 23/2007](#), de 4 de julho¹³, (versão consolidada) e que a presente iniciativa se propõe alterar. Segundo a exposição de motivos da iniciativa¹⁴ que lhe deu origem, «os aspetos inovatórios do regime jurídico proposto incidem sobre o âmbito de aplicação pessoal, o regime jurídico de entrada, a admissão e residência de emigrantes, a luta contra a imigração ilegal e o afastamento». A referida lei veio enquadrar imigração ilegal, redefinir as regras para a admissão de trabalhadores, de estudantes, de investigadores e de trabalhadores altamente

¹⁰ Todas as referências à Constituição da República Portuguesa são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#). Consultas efetuadas a 28/08/2024.

¹¹ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 28/08/2024.

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

¹³ [Trabalhos preparatórios](#).

¹⁴ [Proposta de Lei n.º 93/X/1.ª \(GOV\)](#). Foi discutida conjuntamente com o [Projeto de Lei n.º 248/X/1.ª \(PCP\)](#) o qual propunha uma profunda alteração do regime jurídico então em vigor constante do Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto, mas a técnica legislativa que veio a ser adotada a final, baseada na estrutura sistemática da Proposta de Lei n.º 93/X/1.ª (GOV), foi a de criar um novo regime integralmente substitutivo do anterior, com expressa revogação deste. O [Projeto de Lei n.º 257/X \(BE\)](#) foi também objeto de discussão neste âmbito, mas veio a ser rejeitado na generalidade.

qualificados, regulamentar o reagrupamento familiar e implementar o combate à imigração ilegal designadamente por via do agravamento das sanções para a exploração de imigrantes ilegais. Agravou a moldura penal do crime de auxílio à imigração ilegal e criminalizou o casamento de conveniência.

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

A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho foi objeto de quinze alterações introduzidas pelas [Leis n.º 29/2012](#), de 9 de agosto¹⁵; [n.º 56/2015](#), de 23 de junho¹⁶; [n.º 63/2015](#), de 30 de junho¹⁷; [n.º 59/2017](#), de 31 de julho¹⁸; [n.º 102/2017](#), de 28 de agosto¹⁹; [n.º 26/2018](#), de 5 de maio²⁰; [n.º 28/2019](#), de 29 de março²¹; o [Decreto-Lei n.º 14/2021](#), de 12 de fevereiro; [Leis n.º 12/2022](#), de 27 de junho²² e [18/2022](#), de 25 de agosto²³; [Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho](#)²⁴; [Leis n.º 41/2023](#), de 10 de agosto; [n.º 53/2023](#), de 31 de agosto; [n.º 56/2023](#), de 6 de outubro; e [Decreto-Lei n.º 37-A/2024](#), de 3 de junho.

Em 2012 teve lugar a primeira alteração ao regime jurídico com a *Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto*, a qual incidiu «sobre sete aspetos: a harmonização das normas e procedimentos relativos ao regresso de nacionais de Estados terceiros em situação irregular, a introdução de um novo tipo de autorização de residência, denominado “Cartão azul UE”, a definição de normas mínimas relativas a sanções e medidas a aplicar aos empregadores que empreguem nacionais de países terceiros em situação irregular, o alargamento do estatuto de residente de longa duração aos beneficiários de proteção internacional, o reforço do procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem em território nacional, a execução de medidas estratégicas do II Plano para a Integração dos Imigrantes na sociedade portuguesa, e a criação de um mecanismo no sentido de

¹⁵ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁶ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁷ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁸ [Trabalhos preparatórios.](#)

¹⁹ [Trabalhos preparatórios.](#)

²⁰ [Trabalhos preparatórios.](#)

²¹ [Trabalhos preparatórios.](#)

²² [Trabalhos preparatórios.](#)

²³ [Trabalhos preparatórios.](#)

²⁴ Cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P.

permitir a nacionais de países terceiros investir em Portugal sob determinadas condições»²⁵, vulgarmente denominado de visto *gold*. Produziram-se ainda alterações pontuais como a da expressa previsão da possibilidade do detentor de uma autorização de residência para o exercício de atividade profissional subordinada poder exercer uma atividade profissional independente e a da diminuição de tempo efetivo de cumprimento da pena de prisão necessário à execução da pena de expulsão.

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

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

A *Lei n.º 59/2017, de 31 de julho*, que procedeu à quarta alteração, focou-se especialmente nos limites à expulsão e à autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada ou independente. No mesmo ano foi ainda publicada a quinta alteração, com a [Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto](#), que criou *novos regimes de concessão de vistos de residência e de autorizações de residência para o exercício de trabalho sazonal e para transferência de trabalhador no quadro de empresas*. Foi ainda alterado o regime relativo à atividade de investigação e à atividade altamente qualificada e procedeu-se à alteração das categorias de investimento para a concessão de autorização de residência para investimento.

²⁵ Exposição de motivos da [PPL n.º 50/XII/1.ª \(GOV\)](#) que deu origem à Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto.

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

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

A oitava alteração, pelo *Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro*, no uso da autorização legislativa concedida pelo [artigo 187.º](#) da [Lei n.º 2/2020](#), de 31 de março, (versão consolidada) procedeu à revisão do regime de autorização de residência para investimento no sentido de favorecer a promoção do investimento nos territórios do interior e das Regiões Autónomas.

A *Lei n.º 12/2022, de 27 de junho*, que aprova o Orçamento do Estado para 2022, através do seu Artigo 154.º procedeu à ‘Suspensão da fixação de contingente global para efeitos de concessão de autorização de residência’, previsto no [artigo 59.º](#) da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, procedeu à nona alteração.

A décima alteração, foi operada pela *Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto*, que alterou diversos artigos do diploma, nomeadamente em termos de entrada e saída de menores e adultos vulneráveis impedidos de viajar ou com indicação de interdição de saída do território; indicação para efeitos de recusa de entrada e de permanência; estatuidando que «os vistos de estada temporária, de residência e para procura de trabalho são válidos apenas para o território português»; em matéria de direitos, igualdade de tratamento e alojamento; comunicação e notificação do deferimento de pedido de agrupamento e reagrupamento familiar; e prazo e âmbito territorial do dever de abandono e da interdição de entrada e de permanência; Interdição de entrada e de permanência.

A décima primeira alteração, foi efetuada pelo *Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho*, que criou a [Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P.](#)²⁶ Como consta do preâmbulo do diploma « (...) o Programa do XXIII Governo Constitucional veio prever a mudança do modo como a Administração Pública se relaciona com os cidadãos estrangeiros, tanto da União Europeia como de países terceiros, no seguimento da reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, aprovada pela Lei n.º

²⁶ Portal acessível em <https://aima.gov.pt/pt> Consultas efetuadas a 28/08/2024.

73/2021, de 12 de novembro, na sua redação atual, que determinou a separação orgânica entre as entidades competentes para o exercício das funções policiais e as entidades competentes para o exercício das funções administrativas até então exercidas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Em concreto, operou-se a concentração: i) das funções policiais nas forças e serviços de segurança; ii) das funções administrativas em matéria de migrações e asilo numa nova entidade, a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.); e iii) das funções administrativas relativas à concessão e emissão do passaporte eletrónico português e ao atendimento das renovações de autorizações de residência no Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, I. P.)». Bem como «regula ainda as matérias relacionadas com a operacionalização dos processos de fusão do SEF e do ACM, I. P., nas diversas entidades que lhes sucedem, definindo, entre outros, as regras sobre a responsabilidade pela sua promoção, os procedimentos relativos à reafectação de bens, direitos e obrigações do SEF e os procedimentos relativos a bens, direitos, obrigações e trabalhadores do ACM, I. P.»

A *Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto*, que veio consagra o estatuto de apátrida, procedeu à décima segunda alteração, modificando a redação dos [artigos 3.º](#) (Definições) e [17.º](#) (Documentos de viagem) da *Lei n.º 23/2007*; e aditando o [Artigo 25.º-A](#), que tem por epígrafe «Título de viagem para apátridas».

A décima terceira, foi operada pela *Lei n.º 53/2023, de 31 de agosto*, que transpõe a [Diretiva \(UE\) 2021/1883](#)²⁷, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado. Para além de alterar os artigos pertinentes em matéria, o diploma de agosto de 2023 vem aditar vários artigos ao regime jurídico em análise, nomeadamente sobre «Mobilidade de curto prazo dos titulares de 'cartão azul UE'», «Mobilidade de longo prazo dos titulares de 'cartão azul UE'», «Indeferimento da mobilidade dos titulares de 'cartão azul UE' e garantias», «Sanções», «Ponto de contacto nacional», e «Estatísticas».

A *Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro*, que aprovou medidas no âmbito da habitação, veio proceder à décima quarta alteração, ao alterar os artigos 3.º (Definições [«Atividade de

²⁷ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* eur-lex.europa.eu/. Todas as referências legislativas a diplomas da União Europeia são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 28/08/2024.

investimento»]), 77.º (Condições gerais de concessão de autorização de residência temporária) e 85.º(Cancelamento da autorização de residência).

A décima quinta, e última alteração, foi operada pelo [Decreto-Lei n.º 37-A/2024](#), de 3 de junho, procedendo à revogação dos procedimentos de autorização de residência assentes em manifestações de interesse.

De acordo com o preâmbulo do supracitado decreto-lei de 3 de junho deste ano «A alteração realizada pela [Lei n.º 59/2017](#), de 31 de julho, à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, veio permitir, através de uma **manifestação de interesse**, a regularização da permanência em território nacional, por meio do exercício de uma atividade profissional subordinada ou independente, sem visto válido para o efeito, ao abrigo do n.º 2 do [artigo 88.º](#) e do n.º 2 do [artigo 89.º](#), respetivamente.»

Assim, «Por esta via, a possibilidade de regularização de imigrantes que não se encontravam munidos de um visto consular de residência, anteriormente revestida de carácter eventual e extraordinário, passou, de forma irrefletida e comprometendo os princípios assumidos por Portugal e pelos parceiros europeus no Espaço Schengen, a constituir um regime geral de obtenção de autorizações de residência, sendo bastante para o efeito o registo de manifestação de interesse e a mera promessa de contrato de trabalho.»

Entende ainda o Governo que «A agravar esta situação, a alteração operada pela Lei n.º 28/2019, de 29 de março, criou, por intermédio do n.º 6 do artigo 88.º e do n.º 5 do artigo 89.º, presunções de entrada legal assentes no trabalho dependente ou independente em território nacional, na condição de que o requerente tenha a situação regularizada perante a segurança social há, pelo menos, doze meses. Com estas alterações, admitiu-se, de forma clara, a possibilidade de qualquer cidadão estrangeiro permanecer em território nacional, ainda que tenha entrado de forma irregular no País. O impacto destas alterações fez-se sentir de imediato, uma vez que se verificou um crescimento exponencial dos pedidos de legalização por esta via que, infelizmente, são em larga medida um instrumento utilizado por redes de criminalidade ligadas ao tráfico de seres humanos e ao auxílio à imigração ilegal. Hoje é evidente que estas alterações contribuíram, fortemente, para um perverso efeito de chamada, dado que abriram o caminho para determinados circuitos migratórios com promessas de entrada e

regularização num Estado-Membro da União Europeia de migrantes em situação irregular, propiciando, muitas vezes, condições de manifesta vulnerabilidade.»

Por nos parecer pertinente, continuamos a citar o preâmbulo do diploma do Governo: «Por outro lado, este enquadramento legal, introduzido pela [Lei n.º 28/2019](#), de 29 de março, incentiva os cidadãos estrangeiros que, em razão da nacionalidade, não necessitam de obter um visto consular para efeitos de turismo ou estada de curta duração, a deslocarem-se até Portugal com o único propósito de obter uma autorização de residência para exercício de atividade profissional, desvirtuando as normas que regulam a transposição de fronteiras e respetivos requisitos. Ora, tal subverte os princípios inerentes ao reconhecimento do referido direito, de âmbito estritamente turístico e de curta duração. O recurso abusivo e sistemático a este mecanismo, associado à enorme procura, às vicissitudes do moroso processo de extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e à ineficaz distribuição dos respetivos recursos e atribuições por várias entidades preexistentes e a criar, contribuiu para a situação em que o País se encontra na regularização e documentação de cidadãos estrangeiros, com a formação de centenas de milhares de processos pendentes de análise e a incapacidade de resposta dos serviços competentes. Cada um destes processos representa uma vida em suspenso, em situação de insegurança jurídica, vulnerabilidade e restrição de direitos de circulação.»

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

A regulamentação do regime jurídico dos estrangeiros consta de vários diplomas, mencionando-se os pertinentes para as matérias relevantes na iniciativa. Assim, o [Decreto Regulamentar n.º 84/2007](#), de 5 de novembro (versão consolidada), procedeu à regulamentação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Entretanto sofreu várias alterações, a seguir elencadas.

O [Decreto Regulamentar n.º 2/2013](#), de 18 de março, procedeu à primeira alteração, alterando inúmeros artigos do diploma. Ressalva o seu preâmbulo que «A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, republicada em anexo à Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, procede

assim à transposição para o ordenamento jurídico nacional de cinco Diretivas da União Europeia, nos domínios do retorno de nacionais de Estados terceiros que se encontrem em situação irregular no território nacional, da introdução de um novo tipo de título de residência denominado cartão azul da União Europeia, para regular as condições de entrada e residência dos nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado, da definição de normas mínimas relativas a sanções e medidas a aplicar a quem utilize o trabalho de nacionais de países terceiros em situação irregular, com incidência nas situações em que tal prática assuma cariz reiterado ou reincidente, ou se traduza em condições particularmente abusivas e do alargamento do estatuto de residente de longa duração aos beneficiários de proteção internacional otimizando-se, desta forma, a coesão económica e social. A referida lei compatibiliza, ainda, a legislação nacional com a revogação dos vistos de trânsito operada pelo Código Comunitário de Vistos. A alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, implica a necessidade de se alterar o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, no que concerne às normas que carecem de regulamentação.»

A terceira alteração foi operada pelo [Decreto Regulamentar n.º 15-A/2015](#), de 2 de setembro. Refere o preâmbulo que «A Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, que procede à terceira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, altera o regime das autorizações de residência para atividade de investimento. Deste modo, é necessário proceder à regulamentação das autorizações de residência para atividade de investimento, alterando para o efeito o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, alterado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro.» Foram assim alterados os artigos 61.º (*Pedido de concessão de autorização de residência com dispensa de visto de residência*), 63.º (*Pedido de renovação de autorização de residência temporária*), 90.º (*Taxas e encargos*) e 92.º-A (*Acompanhamento pelo Alto Comissariado para as Migrações, I. P.*).

O [Decreto Regulamentar n.º 9/2018](#), de 11 de setembro, procede à quarta alteração do diploma regulamentar base de 2007, alterando vários artigos. Refere o seu preâmbulo que «A Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto, procedeu 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 (Lei de Estrangeiros) e transpôs as

Diretivas 2014/36/UE, de 26 de fevereiro (regime de entrada e permanência de trabalhadores sazonais), 2014/66/UE, de 15 de maio (regime de entrada e permanência de trabalhadores transferidos dentro de uma empresa ou grupo de empresas) e 2016/801/UE, de 11 de maio (regime de entrada e residência de investigadores, estudantes do ensino superior e secundário, estagiários e voluntários), bem como introduziu novos regimes na concessão de vistos e autorizações de residência. Deste modo, é necessário proceder à sua regulamentação, alterando, para o efeito, o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro (...). Aproveitando a necessidade de transposição das referidas diretivas e de modo a melhor adequar a Lei de Estrangeiros às novas dinâmicas económicas e sociais, introduziram-se novos regimes para os estrangeiros que pretendam frequentar cursos do ensino profissional em Portugal e para imigrantes empreendedores e altamente qualificados, ligados ao empreendedorismo, à tecnologia e à inovação, dando resposta às dificuldades das empresas sentidas neste domínio, novidades essas que agora se regulamentam. Introduziram-se também alterações no sentido da agilização dos procedimentos de concessão de vistos de residência para nacionais de estados terceiros de língua oficial portuguesa, permitindo a substituição do parecer prévio obrigatório previsto na Lei de Estrangeiros por uma mera comunicação prévia.»

Foi depois alterado pelo [Decreto Regulamentar n.º 4/2022](#), de 30 de setembro. Sempre em função das alterações do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, foi necessário alterar a sua regulamentação. Veio alterar os «Vistos de estada temporária, para procura de trabalho e residência, a cidadãos nacionais de Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)», o «Visto para procura de trabalho», o «Visto de estada temporária e de autorização de residência para o exercício de atividade profissional prestada de forma remota para fora do território nacional», o «Visto de estada temporária para acompanhamento de requerente de visto de estada temporária», «Titulares de autorização de residência para investigação, estudo, estágio profissional ou voluntariado» e «Entrada e saída de menores».

Ao nível programático e de orientação importa por fim referir o Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020, aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros \(RCM\) n.º 12-B/2015](#), de 20 de março; o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações, aprovado pela [RCM n.º 141/2019](#), de 20 de agosto (versão consolidada);

e o IV Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2018-2021, aprovado pela [RCM n.º 80/2018](#), de 19 de junho.

Por fim, o [Decreto Regulamentar n.º 1/2024](#), de 17 de janeiro, que altera abundantemente a regulamentação do regime jurídico em análise. Assim, prevê o preâmbulo do diploma que «A Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, na sua redação atual, aprovou a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixando outras regras de reafectação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). No seguimento daquela lei, o Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, que criou a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.), introduziu alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Neste contexto, importa alterar o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, na sua redação atual, que regulamenta a referida Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, promovendo-se a sua adaptação à reestruturação do SEF. Por outro lado, por via do presente decreto regulamentar, procede-se à modernização e simplificação dos procedimentos administrativos com vista a garantir que a AIMA, I. P., possa instruir e decidir os processos relativos à permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional de forma atempada e com requisitos de segurança acrescidos.»

A presente iniciativa legislativa pretende alterar o [artigo 3.º](#) do *Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho*, que, como vimos anteriormente, prevê que o mesmo entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação; e que não se aplica aos procedimentos de autorização de residência iniciados até à sua entrada em vigor, os quais se continuam a reger pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação anterior.

Encontra-se disponibilizado no sítio da Internet do SEF o [Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo de 2021](#) que contém a mais recente informação sobre os fluxos migratórios em Portugal.²⁸

²⁸ Portal do SEF. Consultado em 28/08/2024.

O [Instituto Nacional de Estatística](#) disponibiliza o documento de [Estatísticas Demográficas 2022](#) com dados relativos ao número e tipos de vistos concedidos por nacionalidade, género e faixa etária ²⁹.

Em 2022, a população residente em Portugal foi estimada em 10 467 366 pessoas, o que representou um aumento de 46 249 habitantes relativamente ao ano anterior. Estima-se que, no ano de 2022, tenham entrado em Portugal 117 843 imigrantes permanentes, mais 21,3% do que em 2021 (97 119), e tenham saído 30 954 emigrantes permanentes, mais 23,4% do que em 2021 (25 079). O saldo migratório foi positivo (86 889) pelo sexto ano consecutivo. Em 2022, 46 229 estrangeiros adquiriram a nacionalidade portuguesa, um número inferior em 15,2% ao de 2021 (54 537): 20 844 aquisições da nacionalidade respeitaram a residentes em Portugal e 25 385 a residentes no estrangeiro.³⁰

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA

▪ Âmbito da União Europeia

A União Europeia (UE) dispõe de competência partilhada com os Estados Membros, no que respeita à política comum de imigração, prevendo-se no artigo 67.º, n.º 2 do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) que «a União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros». Adicionalmente, prevê o artigo 79.º, n.º 1 do TFUE que «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», sendo que as políticas desenvolvidas neste âmbito são regidas pelos

²⁹ Portal do Instituto Nacional de Estatística - Disponível em [Estatísticas Demográficas 2022](#) (16 de novembro de 2023) Consultado em 28/08/2024.

³⁰ https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=280978178&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt

princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro (artigo 80.º TFUE).

A União Europeia tem vindo a [desenvolver uma política em matéria de asilo](#) desde o Tratado de Maastricht, em 1993, onde esta matéria passou a fazer parte do quadro institucional da UE bem como pretendeu estabelecer uma [abordagem equilibrada de gestão da migração](#) através do estabelecimento uniforme de direitos e obrigações para os imigrantes legais, comparável com o dos cidadãos da UE.

Com efeito, a «[Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade](#)», adotada pela Comissão Europeia em 2011, estabelece um quadro geral para as relações da UE com países terceiros em matéria de migração, baseada em quatro pilares: a imigração regular e a mobilidade, a imigração irregular e o tráfico de seres humanos, a proteção internacional e a política de asilo, bem como a maximização do impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento. Os direitos humanos dos migrantes constituem uma questão transversal nesta abordagem.

Em maio de 2015, a Comissão publicou a [Agenda Europeia da Migração](#), onde propôs medidas imediatas para fazer face à situação de crise no Mediterrâneo, bem como ações a empreender nos anos seguintes com vista a assegurar uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todos os seus aspetos.

Em matéria de [política de imigração](#) cumpre referir os seguintes instrumentos jurídicos:

- [Directiva 2003/109/CE](#) do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração³¹;
- [Directiva 2011/98/UE](#) (Diretiva Autorização Única³²) que define um procedimento comum simplificado para os nacionais de países terceiros que apresentem um pedido de autorização de residência ou de trabalho num Estado-Membro, bem como um conjunto comum de direitos a conceder aos imigrantes em situação regular;

³¹ Em abril de 2022, a Comissão Europeia apresentou uma [proposta](#) de revisão desta Diretiva.

³² Revista em 2024 através da [Diretiva \(UE\) 2024/1233](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024, 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.

- [Diretiva 2014/36/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal;
- [Diretiva 2014/66/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas;
- [Diretiva \(UE\) 2016/801](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, 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;
- [Diretiva \(UE\) 2021/1883](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2021, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado e que revoga a Diretiva 2009/50/CE do Conselho (Cartão Azul UE);

Em 23 de setembro de 2020, a Comissão publicou o [Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo](#), o qual prevê: *i)* um [Regulamento relativo à gestão do asilo e da migração](#); *ii)* um [Regulamento sobre situações de crise e de força maior](#); *iii)* uma [nova Agência da UE para o asilo](#); *iv)* um [Regulamento sobre triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras da UE](#); *v)* um [Regulamento sobre procedimentos comuns de asilo](#); *vi)* uma atualização da base de dados da UE de impressões digitais ([Regulamento Eurodac](#)); *vii)* [regras uniformes para os pedidos de asilo](#); *viii)* normas sobre o [acolhimento de requerentes de asilo](#); e *ix)* um novo quadro em matéria de [reinstalação e admissão por motivos humanitários](#).

Em maio de 2024, o Conselho [adotou o Pacto da UE em matéria de Migração e Asilo](#), concluindo o processo negocial e legislativo europeu.

Por fim, referir que numa [resolução](#) aprovada em julho de 2021, o Parlamento Europeu aprovou o novo orçamento do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração ([FAMI](#)³³) para 2021-2027, que deverá contribuir para reforçar a política comum de asilo,

³³ [Regulamento \(UE\) n.º 516/2014](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, que altera a Decisão 2008/381/CE do Conselho e que revoga as Decisões n.º 573/2007/CE e n.º 575/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2007/435/CE do Conselho.

desenvolver a migração legal, apoiar a integração de nacionais de países terceiros e contribuir para a luta contra a migração irregular.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, constata-se que está pendente a seguinte iniciativa:

- [Projeto de Resolução n.º 263/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Realização de um referendo sobre o estabelecimento de limites máximos para concessão de autorização de residência e sobre o estabelecimento de quotas de imigração

- [Projeto de Lei n.º 191/XVI/1.ª \(BE\)](#) - Reforça a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) através da integração dos animadores socioculturais nos quadros.

No que respeita a petições, estão pendentes várias petições sobre a matérias conexas com o objeto da petição, acessíveis nesta [hiperligação](#).

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a mesma base de dados, verifica-se que, na XVI Legislatura, foram rejeitadas as seguintes iniciativas conexas com o objeto do projeto de lei em análise:

- [Projeto de Lei n.º 183/XVI/1.ª \(BE\)](#) - Reintroduz o procedimento de autorização de residência assente em manifestações de interesse;

- [Projeto de Lei n.º 173/XVI/1.ª \(PCP\)](#) - Aprova um programa de emergência para a regularização dos processos de autorização de residência pendentes na Agência para a Integração, Migrações e Asilo;

- [Projeto de Lei n.º 166/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Revê as normas da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, em matéria de autorização de residência para exercício de atividade profissional e

Projeto de Lei n.º 220/XVI/1.ª (IL)

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

estabelece quotas anuais para a imigração assentes nas qualificações e nas reais necessidades do mercado de trabalho do país;

- [Projeto de Lei n.º 165/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Garante o direito à dignidade da pessoa humana na dimensão que lhe é conferida pela iminente necessidade de estabilidade na habitação, consagrando e impondo limites ao número de atestados de residência por habitação

- [Projeto de Lei n.º 164/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Prevê a desburocratização dos regimes e programas de Apoio ao Retorno Voluntário de Imigrantes;

- [Projeto de Resolução n.º 169/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Recomenda ao Governo que reforce os recursos da AIMA e melhore os seus procedimentos;

- [Projeto de Resolução n.º 167/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Recomenda ao Governo que centralize os pedidos de renovação de autorizações de residência na AIMA e que alargue as funcionalidades do seu Portal de Serviços

- [Projeto de Resolução n.º 157/XVI/1.ª \(BE\)](#) - Reforça os recursos humanos da Agência para a Integração Migrações e Asilo;

- [Projeto de Resolução n.º 136/XVI/1.ª \(CH\)](#) - Recomenda ao Governo que suspenda imediatamente a emissão de autorizações de residência, até que todos os pedidos pendentes sejam resolvidos.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

Em 11 de setembro de 2024, a Comissão solicitou parecer sobre a iniciativa às seguintes entidades: Conselho Superior de Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, Ordem dos Advogados e Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P.

Todos os pareceres e contributos recebidos serão publicitados na [página da iniciativa](#).

Projeto de Lei n.º 220/XVI/1.ª (IL)

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

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

SCHWALBACH, José Gaspar – **Direito da imigração**. Coimbra : Almedina, 2021. 589 p. ISBN 978-972-40-9189-1. Cota: 12.06.7 - 99/2021

Resumo: A presente obra permite o acesso direto a temas importantes relacionados com o Direito da Imigração de uma forma simples e intuitiva. Apresenta as normas que regulam a livre circulação de pessoas, a sua entrada ou não admissão em Portugal e no Espaço Schengen. Aborda as diversas autorizações de residência e seus requisitos, analisa os processos de não admissão de cidadãos estrangeiros e de proteção internacional.

Numa segunda área, o autor compilou «[...] legislação que não sendo exaustiva inclui, entre outras, a Lei 23/2007, de 4 de Julho e o seu decreto regulamentar, a Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho relativa à Concessão de Asilo ou Protecção Subsidiária e o Regulamento de Dublin - Regulamento (UE) n.º 604/2013 e as Directivas de Procedimentos e Qualificação.»

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

Resumo: O livro indicado está estruturado em três partes. A primeira versa sobre os modos de acesso à nacionalidade portuguesa (atribuição e aquisição por manifestação de vontade, por adoção e por naturalização), enquanto que a segunda parte aborda a entrada, a permanência, a saída e o afastamento de estrangeiros de Portugal. Por fim, na terceira e última parte são abordados os conexos procedimentos administrativos e contenciosos. No final, o autor indica bibliografia elementar e a Lei da Nacionalidade atualizada.

Edgar Valles comenta ainda que Portugal é um eldorado, existindo milhares de estrangeiros a querer entrar e permanecer, sendo o objetivo último a aquisição da nacionalidade.