



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

EXCELENTÍSSIMA SENHORA  
PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA  
REPUBLICA

Ofício n.º 617/XII/1ª – CACDLG /2011

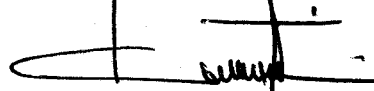
Data: 12-04-2012

**ASSUNTO: Parecer da Proposta de Lei n.º 50/XII/1.ª (GOV).**

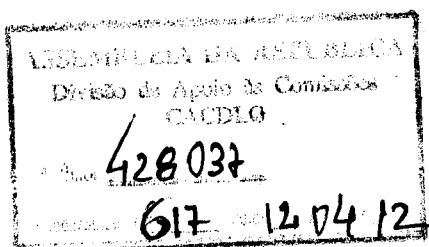
Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à **Proposta de Lei n.º 50/XII/1.ª (GOV)** – “*Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*”, tendo as respectivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade na reunião de 12 de abril de 2012, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, registando-se a ausência do PEV.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 50/XII (GOV) - Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional

PARTE I - CONSIDERANDOS

I - Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 22 de março de 2012, a Proposta de Lei n.º 50/XII, que "Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional".

Por despacho de Sua Excelência a Presidente da Assembleia da República de 27 de março de 2012, a iniciativa em apreço foi admitida e baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão de parecer.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### II - Do objecto, conteúdo e motivação da iniciativa

As alterações propostas são justificadas pelo governo pela necessidade de convergência dos Estados membros na definição e aplicação de normas mínimas comuns, em resultado dos "constantemente desafios que se colocam à União Europeia em matéria de políticas de controlo de fronteiras, asilo e imigração", bem como de dar cumprimento ao seu programa, de reforçar as medidas de integração dos imigrantes e de proteger situações vulneráveis.

Fundamentalmente, a iniciativa pretende:

1. Harmonizar as normas e procedimentos relativos ao regresso de nacionais de Estados terceiros em situação irregular (Diretiva n.º 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, «Diretiva Retorno»);
2. Introduzir um novo tipo de autorização de residência, denominado «Cartão azul UE», relativo às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (Diretiva n.º 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio de 2009, «Diretiva do Emprego Altamente Qualificado»);
3. Definir normas mínimas relativas a sanções e medidas a aplicar aos empregadores que empreguem nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva n.º 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, «Diretiva Sanções»). Esta incriminação tem natureza subsidiária, pelo que não deve prejudicar a aplicação de normas referentes a crimes mais graves de tráfico de pessoas, maus tratos, auxílio



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

à imigração ilegal ou angariação de mão-de-obra ilegal;

4. Alargar o estatuto de residente de longa duração aos beneficiários de proteção internacional. (Diretiva n.º 2011/51/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva n.º 2003/109/CE, do Conselho, tal como definidos na Diretiva n.º 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho);

5. Reforçar o procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem em território nacional e aprofundar o reconhecimento dado aos direitos aos trabalhadores de países terceiros que residem legalmente em Portugal (Diretiva n.º 2011/98/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro e alterações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 810/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, que estabelece o Código Comunitário de Vistos);

6. Executar medidas estratégicas do II Plano para a Integração dos Imigrantes na sociedade portuguesa, que visam clarificar o regime de apoio judiciário às vítimas de tráfico de seres humanos ou de ação de auxílio à imigração ilegal, e a revisão da atual exigência de condenação em processo-crime por violência doméstica para se poder atribuir uma autorização de residência autónoma a familiares reagrupados que sejam vítimas de tal fenómeno;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

7. São ainda propostas alterações pontuais, em resultado da avaliação da execução do diploma, designadamente em relação à previsão da possibilidade do detentor de uma autorização de residência para o exercício de atividade profissional subordinada poder exercer uma atividade profissional independente; à criação de um mecanismo que permitirá a nacionais de países terceiros investir em Portugal sob determinadas condições; à diminuição, para os crimes punidos com pena de prisão igual ou inferior a 5 anos de prisão, do tempo efetivo de cumprimento da pena de prisão necessário à execução da pena de expulsão, e a possibilidade de antecipação da execução da pena de expulsão, assegurado que esteja o cumprimento do remanescente da pena no país de destino.

### *Audições obrigatórias/facultativas*

Deverão ser ouvidos o Conselho Superior de Magistratura, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Conselho Superior do Ministério Público, a Ordem dos Advogados, a Comissão Nacional de Proteção de Dados e o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.

A Comissão poderá, ainda, ouvir as associações de defesa dos direitos dos imigrantes.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### PARTE II - OPINIÃO DA RELATORA

Nos últimos anos, a imigração tem ocupado um lugar central no debate político nas sociedades ocidentais. Esta realidade funda-se em vários fatores, entre os quais o aumento da pressão imigratória e o aumento do período de permanência dos imigrantes nos países de acolhimento. Para lidar com esta situação, os Estados têm procurado encontrar instrumentos que permitam não só regular os fluxos migratórios, mas também promover a integração social dos imigrantes. As pesquisas sociológicas têm demonstrado que a integração dos imigrantes não é um processo retilíneo ou único, mas contém em si dimensões e modalidades diferentes.

O recente fenómeno dos fluxos migratórios que chegaram à Europa no final dos anos noventa e início de dois mil, levaram a União Europeia a considerar a necessidade de adotar uma Política Comum de Imigração. Decorre do Conselho Europeu de Tampere, em Outubro de 1999, a necessidade de maior proteção à população imigrante, designadamente os mais vulneráveis. Assim, pode ler-se nas conclusões: *O Conselho Europeu salienta a necessidade de uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios em todas as suas fases. Apela para a elaboração, em estreita cooperação com os países de origem e de trânsito, de campanhas de informação sobre as possibilidades reais de imigração legal, e para a prevenção de todas as formas de tráfico de seres humanos. Deverá continuar a desenvolver-se uma política comum ativa em matéria de vistos e documentos falsos, que compreenderá uma cooperação mais estreita entre as missões diplomáticas da UE em países terceiros e, se*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*necessário, a criação de serviços comuns de emissão de vistos da UE. O Conselho Europeu está decidido a travar na origem o problema da imigração ilegal, e, nomeadamente, combater os indivíduos que estão envolvidos no tráfico de seres humanos e na exploração económica dos migrantes. O Conselho Europeu exorta à aprovação urgente de legislação que preveja severas sanções contra este grave crime. Mais acrescenta, O Conselho Europeu reconhece a necessidade de uma aproximação das legislações nacionais sobre as condições de admissão e residência de nacionais de países terceiros, baseada numa avaliação partilhada da evolução económica e demográfica da União, bem como da situação nos países de origem. Para tal, solicita ao Conselho que adote rapidamente decisões, com base em propostas da Comissão. Essas decisões deverão ter em conta não só a capacidade de acolhimento de cada Estado-Membro, mas também os seus laços históricos e culturais com os países de origem.*

*O estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros deverá ser aproximado do dos nacionais dos Estados-Membros. A uma pessoa que tenha residido legalmente num Estado-Membro durante um período de tempo a determinar e possua uma autorização de residência prolongada deverá ser concedido, nesse Estado-Membro, um conjunto de direitos uniformes tão próximos quanto possível dos usufruídos pelos cidadãos da UE; esses direitos deverão incluir nomeadamente o direito de residência, de acesso ao ensino e de trabalhar por conta própria ou de outrem, bem como o princípio da não discriminação relativamente aos cidadãos do Estado de residência. O Conselho Europeu subscreve o objetivo que consiste em oferecer aos*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*residentes nacionais de países terceiros detentores de autorizações de residência prolongada a possibilidade de obterem a nacionalidade do Estado-Membro em que residem.*

Ora, é neste quadro que têm sido produzidos instrumentos legislativos na Europa em busca de uma Política Comum de Imigração. Aquando da Presidência Portuguesa da União Europeia, em 2007, foi eleita a Política de Imigração como prioridade, propondo-se uma abordagem global e integrada desta realidade que incluísse a regulação dos fluxos migratórios, a promoção das migrações legais, a luta contra a imigração clandestina e a integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento. Uma política de equilíbrio que conjugasse a política de imigração com uma política coerente de ajuda ao desenvolvimento, à promoção da paz e da democracia nos países de origem.

É neste quadro que surge a Lei da Imigração (Lei 23/2007, de 4 de Julho) que mereceu destaque internacional, salientando-se que as medidas adotadas por Portugal com vista à integração dos imigrantes foram premiadas pelas Nações Unidas. As iniciativas de Portugal na integração de imigrantes "estão na vanguarda da Europa e do Mundo".

O relatório de ONU de 2009 parte de uma constatação: "Para muitas pessoas em todo o mundo, sair da sua cidade natal, ou da sua aldeia, poderá ser a melhor - ou, às vezes, a única opção para melhorar as suas oportunidades de vida." E tem um objetivo ambicioso: levar os governos a fazerem o contrário do que muitos têm praticado, alargando os "canais de





## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

entrada existentes para que mais trabalhadores possam emigrar" e dando-lhes direitos, entre eles o de não permanecerem ilegais. Com as migrações garante-se mais riqueza, maior circulação de ideias e troca de culturas e, por isso, mais desenvolvimento humano, defende a ONU.

Perante esta realidade, decidiu o Governo, para surpresa de muitos, apresentar uma Proposta de Lei para rever a Lei que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros (Lei 23/2007). Esta proposta vem introduzir alterações significativas à atual Lei 23/2007, designadamente decorrentes da transposição de um acervo de Diretivas Europeias. A proposta, ora em análise, inscreve elementos positivos como são o reforço do papel das Associações de imigrantes quanto à legitimidade para apresentar queixas contra o empregador, conforme decorre da Diretiva 2009/52/CE -Criminalização do emprego ilegal de cidadãos estrangeiros, ou ainda assegurar o acesso à proteção jurídica dos detidos estrangeiros nos aeroportos (Diretiva 2008/115º/CE) ou, mesmo, permitir que os trabalhadores subordinados possam obter autorização de residência para atividade profissional independente, potenciando o empreendedorismo imigrante.

No entanto, há pontos desta Proposta de Lei que merecem atenção e, até, alguma preocupação. Desde logo, a transposição da Diretiva do retorno, como ficou conhecida a Diretiva 2008/115/CE, que aparece como o pretexto ideal para piorar a atual Lei imprimindo uma deriva preocupante, que encara o imigrante como uma ameaça, conforme se pode ler na alteração proposta à redação do artigo 134º, constitui fundamento para a expulsão do imigrante



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*al.b) que constitua uma ameaça para a ordem pública, sendo um juízo moral, ao invés da atual redação que atente contra a segurança nacional, fundada em factos. Este artigo é aumentado, deixando uma enorme margem de discricionariedade para o agora designado afastamento coercivo. Merecerão, também, análise mais cuidada os artigos 146º A - Condições de Detenção e 160º - cumprimento da decisão.*

A realidade é conhecida e sabe-se que a detenção administrativa dos requerentes de asilo e dos migrantes em situação irregular na Europa aumentou significativamente nos últimos anos. Embora o problema se deva, em parte, ao crescente afluxo de migrantes em situação irregular, não se resume a tal. Os Estados detêm os migrantes por períodos mais longos com maior frequência. A "Diretiva de Retorno" da União Europeia, que foi objeto de inúmeras críticas, permite que os Estados-Membros da União Europeia detenham os migrantes em situação irregular por seis meses, podendo esse período ser prorrogado até dezoito meses, o que transmite aos Estados a ideia de que as detenções longas são aceitáveis.

No entanto, a relatora foi autora de um relatório no Conselho da Europa em que preconizou medidas alternativas à detenção destas pessoas. Coloco-me sempre a questão de saber se é necessário, se é efetivamente necessário deter as pessoas por períodos tão extensos e concluo que não!

Em Portugal, o tempo máximo de detenção é de três meses (a Proposta de Lei altera para um período máximo de quatro meses), numa unidade especializada, e que a média até ser encontrada uma solução (ficar ou partir) é de 20 dias. Contudo, também tenho o dever de, enquanto autora do



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

referido relatório, alertar para o facto de que havia situações muito diferentes, em que a duração poderia ser de anos, antes da "Diretiva de Retorno".

Não podemos esquecer que, entretanto, há seres humanos a sofrer. Os custos humanos da detenção administrativa são exorbitantes. A detenção prolongada, na maior parte dos casos em condições completamente impróprias, pode constituir um tratamento desumano ou degradante e influi negativamente na saúde física e psicológica das pessoas detidas. Acresce ainda o facto de a construção e a gestão dos centros de detenção serem extremamente dispendiosas em relação às alternativas disponíveis.

Merecerão, também, atenção as normas relativas às sanções a aplicar aos empregadores uma vez que têm que ser separadas realidades que não se misturam, como decorre da transposição feita da Diretiva Sanções.

A política de Imigração não pode ser vista sob a perspetiva securitária, mas antes um fator de integração e coesão social. O risco das alterações agora propostas é o de acolher a visão mais "fechada" preconizada por muitos na União Europeia. Não deve ser enjeitado o capital de Portugal, como país de boas práticas de integração de imigrantes.

A opinião aqui expressa vincula apenas a sua autora e não o Grupo Parlamentar do Partido Socialista.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### PARTE III - CONCLUSÕES

Pelo exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias está em condições de extrair as seguintes conclusões:

1. A proposta de lei visa transpor as seguintes diretivas:

Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular;

Diretiva n.º 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado;

Diretiva n.º 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular;

Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional;



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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;

e tem em conta os seguintes Regulamentos:

Regulamento (CE) 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos);

Regulamento (EU) n.º 154/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2012, que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos);

2. Alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, no sentido de clarificar o regime de apoio judiciário às vítimas de tráfico de seres humanos ou de ação de auxílio à imigração ilegal; rever a exigência de condenação em processo-crime por violência doméstica para se poder atribuir uma autorização de residência autónoma a familiares reagrupados que sejam vítimas de tal fenómeno; prever a possibilidade do detentor de uma autorização de residência para o exercício de atividade profissional subordinada poder exercer uma atividade profissional independente; criar um mecanismo que permitirá a nacionais de países terceiros investir em



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Portugal sob determinadas condições; diminuir, para os crimes punidos com pena de prisão igual ou inferior a 5 anos de prisão, do tempo efetivo de cumprimento da pena de prisão necessário à execução da pena de expulsão, e a possibilidade de antecipação da execução da pena de expulsão, assegurado que esteja o cumprimento do remanescente da pena no país de destino.

3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 50/XII/1.ª (GOV) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

### PARTE IV - ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços, em 10 de Abril 2012, ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 11 de Abril de 2012.

O Presidente

(Fernando Negrão)

Relatora

(Ana Catarina Mendes)

**Proposta de Lei n.º 50/XII/1.ª (GOV) - Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional**

Data de admissão: 27 de março de 2012

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

## Índice

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

Elaborada por:

Francisco Alves e Ana Vargas (DAC), Ana Paula Bernardo (DAPLEN), Teresa Félix e Luís Filipe Siva (BIB), Fernando Marques Pereira e Dalila Maulide (DILP)

Data: 10 de Abril de 2012

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

---

A proposta de lei sub iudice visa alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho - “regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional”.

As alterações propostas são justificadas pelo governo pela necessidade de convergência dos Estados membros na definição e aplicação de normas mínimas comuns, em resultado dos “constantes desafios que se colocam à União Europeia em matéria de políticas de controlo de fronteiras, asilo e imigração”, bem como de dar cumprimento ao seu programa, de reforçar as medidas de integração dos imigrantes e de proteger situações vulneráveis.

A iniciativa pretende, fundamentalmente, o seguinte:

1. Harmonizar as normas e procedimentos relativos ao regresso de nacionais de Estados terceiros em situação irregular (Diretiva n.º 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, «Diretiva Retorno»);

2. Introduzir um novo tipo de autorização de residência, denominado «Cartão azul UE», relativo às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (Diretiva n.º 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio de 2009, «Diretiva do Emprego Altamente Qualificado»);

3. Definir normas mínimas relativas a sanções e medidas a aplicar aos empregadores que empreguem nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva n.º 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, «Diretiva Sanções»). Esta incriminação tem natureza subsidiária, pelo que não deve prejudicar a aplicação de normas referentes a crimes mais graves de tráfico de pessoas, maus tratos, auxílio à imigração ilegal ou angariação de mão-de-obra ilegal;



4. Alargar o estatuto de residente de longa duração aos beneficiários de proteção internacional. (Diretiva n.º 2011/51/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva n.º 2003/109/CE, do Conselho, tal como definidos na Diretiva n.º 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho);

5. Reforçar o procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem em território nacional e aprofundar o reconhecimento dado aos direitos aos trabalhadores de países terceiros que residem legalmente em Portugal (Diretiva n.º 2011/98/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro e alterações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 810/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho, que estabelece o Código Comunitário de Vistos);

6. Executar medidas estratégicas do II Plano para a Integração dos Imigrantes na sociedade portuguesa, que visam clarificar o regime de apoio judiciário às vítimas de tráfico de seres humanos ou de ação de auxílio à imigração ilegal, e a revisão da atual exigência de condenação em processo-crime por violência doméstica para se poder atribuir uma autorização de residência autónoma a familiares reagrupados que sejam vítimas de tal fenómeno;

7. São ainda propostas alterações pontuais, em resultado da avaliação da execução do diploma, designadamente em relação à previsão da possibilidade do detentor de uma autorização de residência para o exercício de atividade profissional subordinada poder exercer uma atividade profissional independente; à criação de um mecanismo que permitirá a nacionais de países terceiros investir em Portugal sob determinadas condições; à diminuição, para os crimes punidos com pena de prisão igual ou inferior a 5 anos de prisão, do tempo efetivo de cumprimento da pena de prisão necessário à execução da pena de expulsão, e a possibilidade de antecipação da execução da pena de expulsão, assegurado que esteja o cumprimento do remanescente da pena no país de destino.

---

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

---

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

A presente iniciativa é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição, e no artigo 118.º do Regimento, com pedido de prioridade e urgência.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, e menciona que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 22 de março de 2012, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-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 assim os requisitos formais do n.º 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de Outubro *“Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo”*. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento, prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. O Governo, em conformidade, informa que promoveu a audição dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, do Conselho Superior do Ministério Público, da Ordem dos Advogados, da Comissão Nacional de Proteção de Dados e do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, *“sendo os respetivos pareceres facultados à Assembleia*

da República para ponderação no âmbito do processo legislativo”. Em 23/03/2012 foram facultados os pareceres das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A iniciativa deu entrada em 22/03/2012, foi admitida em 27/03/2012 e baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª). O respetivo anúncio foi feito na sessão plenária de 28/03/2012.

A sua discussão na generalidade foi agendada para a sessão plenária de 12/04/2012<sup>1</sup>.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de Novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto, habitualmente designada como lei formulário, possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da respetiva redação final.

Esta iniciativa pretende alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da referida lei: *“os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”*.

Através da base *Digesto* (Presidência do Conselho de Ministros) verificou-se que a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, não sofreu, até à presente data, qualquer modificação. Nestes termos, em caso de aprovação, esta iniciativa constituirá, efetivamente, a primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, pelo que, o título constante da proposta de lei traduzindo sinteticamente o seu objeto

---

<sup>1</sup> Súmula n.º 26 da Conferência de Líderes, de 27/03/2012.

deverá também passar a fazer esta referência, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º e no n.º 2 do artigo 7.º da referida lei formulário.

Nos termos do n.º 4 do artigo 9.º da lei formulário, estando em causa diploma de transposição de diretiva comunitária, deve ser indicada expressamente a diretiva a transpor. Em conformidade, a presente proposta de lei indica que transpõe as seguintes diretivas:

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

Cumprе referir ainda que, em conformidade com o previsto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 6.º, da lei formulário, deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor - salvo se se

tratar de Códigos – ou, se somem alterações que abranjam mais de 20 % do articulado do ato legislativo em vigor, atenta a sua versão originária ou a última versão republicada. A republicação pode ainda ser promovida, quando se registem alterações que modifiquem substancialmente o pensamento legislativo ou se o legislador o determinar, atendendo à natureza do ato, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 4 do referido artigo. A republicação é promovida pelo Governo (artigo 8.º) que a anexa à proposta de lei, da qual faz parte integrante.

A entrada em vigor da iniciativa, em caso de aprovação, nos termos do artigo 9.º da proposta de lei, “*sessenta dias após a data da sua publicação*”, está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

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

### III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

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](#). 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<sup>2</sup>.

Importa assinalar os seguintes diplomas regulamentadores da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho:

O [Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro](#), que aplica diversos aspetos do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional;

---

<sup>2</sup> Desta discussão conjunta, fez também parte o [Projeto de Lei n.º 257/X](#), do BE, o qual não mereceu, no entanto, aprovação na generalidade.

A [Portaria n.º 398/2008, de 6 de Junho](#), que aprova o modelo do documento de viagem a emitir para cidadão nacional de Estado terceiro que seja objeto de medida de expulsão e que não disponha de documento de viagem;

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2008, de 15 de Fevereiro](#), aprovou o contingente global indicativo de oportunidades de emprego para a admissão em território nacional de trabalhadores de Estados terceiros que não residam legalmente no País;

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 50/2009, de 16 de Junho](#), determina o limite da concessão de vistos de residência para a admissão em território nacional de cidadãos estrangeiros para o exercício de uma atividade profissional subordinada;

O Plano para a Integração dos Imigrantes foi aprovado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007, de 03 de Maio](#), constitui um programa político que pretende atingir níveis superiores de integração, quer numa perspetiva sectorial, designadamente nas áreas do Trabalho, Habitação, Saúde e Educação, quer numa perspetiva transversal no que toca às questões do racismo e discriminação, igualdade de género e cidadania;

A [Portaria n.º 1334-E/2010, de 31 de Dezembro](#), que fixa as taxas e os demais encargos devidos pelos procedimentos administrativos inerentes à concessão de vistos em postos de fronteira, à prorrogação de permanência em território nacional, à emissão de documentos de viagem, à concessão e renovação de autorizações de residência, à disponibilidade de escolta, à colocação de estrangeiros não admitidos em centros de instalação temporária e à prática dos demais atos relacionados com a entrada e permanência de estrangeiros no País.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

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

O autor analisa neste artigo 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.

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

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

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.

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

A União Europeia dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros no domínio das políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração (Capítulo II do Título V do TFUE), sendo as mesmas e a sua execução, *“regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro”*, de acordo com o estipulado no artigo 80.º do TFUE.

Nos termos do n.º 1 do artigo 79.º do TFUE, *“A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos.”* Para prossecução destes objetivos, são adotadas medidas legislativas, nomeadamente, nos domínios das condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros, dos seus direitos enquanto residentes legais num Estado-Membro, da imigração clandestina e residência ilegal e do combate ao tráfico de seres humanos.

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



Saliente-se, que a estratégia política atual da União Europeia nesta matéria está definida no âmbito do [Programa de Estocolmo](#), de dezembro de 2009, que define as orientações da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça, e no decorrente [Plano de ação](#) da Comissão Europeia para sua aplicação<sup>3</sup>. Este Programa, na parte respeitante à política de imigração, tem como base o [Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo](#), adotado pelo Conselho Europeu em 15 e 16 de outubro de 2008<sup>4</sup>, na sequência da [Comunicação](#) da Comissão, de junho de 2008, intitulada "*Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos*"<sup>5</sup>.

O Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, que constitui a base para as políticas de imigração e de asilo comuns à União Europeia e aos países que a integram, enuncia cinco compromissos fundamentais, a desenvolver e traduzir em medidas concretas, tanto a nível da União Europeia como a nível nacional, que vieram a ser integradas, no decurso de 2009, no Programa de Estocolmo, como atrás referido:

- *“Organizar a imigração legal tendo em conta as prioridades, as necessidades e as capacidades de acolhimento determinadas por cada Estado-Membro e favorecer a integração;*
- *Lutar contra a imigração ilegal, nomeadamente assegurando o retorno dos estrangeiros em situação irregular ao seu país de origem ou a um país de trânsito;*
- *Reforçar a eficácia dos controlos nas fronteiras;*
- *Edificar uma Europa do asilo;*
- *Criar uma parceria global com os países de origem e de trânsito, promovendo as sinergias entre as migrações e o desenvolvimento.”*

<sup>3</sup> Documento COM (2010) 171, de 20.04.2010, p. 52 a 57.

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

<sup>5</sup> Sobre a posição da Parlamento Europeu relativamente a esta Comunicação ver a “Resolução sobre uma política comum de imigração para a Europa: princípios, ações e instrumentos”, de 22 de Abril de 2009, no endereço <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0257+0+DOC+XML+V0//PT>.

Refira-se igualmente, que a Comissão, na [Comunicação](#) sobre a migração, de 4 de Maio de 2011, apresentou iniciativas para uma abordagem mais estruturada, abrangente e de resposta rápida da UE aos desafios e oportunidades de migração, tendo principalmente em conta os atuais acontecimentos no Mediterrâneo, que abrangem os vários aspetos da política da migração atrás referidos.<sup>6</sup>

Neste contexto, cumpre realçar em relação às Diretivas que são objeto de transposição no quadro das alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, nos termos da presente iniciativa legislativa, os seguintes aspetos:

- **[Diretiva 2008/115/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.**

Na sequência do [Livro Verde](#) relativo a uma política comunitária em matéria de regresso, de 10 de Abril de 2002, esta política é considerada como parte integrante da política comunitária global em matéria de imigração e asilo. O Conselho Europeu de Bruxelas, de 4 e 5 de Novembro de 2004, apelou à definição de uma política eficaz de afastamento e repatriamento, baseada em normas comuns, para proceder aos repatriamentos em condições humanamente dignas e com pleno respeito pelos direitos fundamentais e a dignidade das pessoas.

Inserir-se neste contexto a adoção da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, que estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, que têm em devida consideração o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas envolvidas, tal como consagrados, no direito internacional e da União Europeia. As normas comuns em causa abrangem as matérias do regresso, afastamento, recurso a medidas coercivas, prisão preventiva e readmissão, associadas à cessação deste tipo de irregularidades.

---

<sup>6</sup> Mais informação no [Portal da UE sobre a Imigração](#)

A Diretiva é aplicável aos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro, com as exceções previstas no artigo 2.º, sendo considerado como motivo da irregularidade da situação, o não preenchimento das condições de entrada de nacionais de países terceiros, previstas no artigo 5.º do [Código das Fronteiras Schengen](#) ou outras condições aplicáveis à entrada, permanência ou residência nesse Estado-Membro.

A presente Diretiva não prejudica a aplicação de disposições mais favoráveis contempladas nos termos do direito nacional, devendo os Estados-Membros, na sua aplicação, respeitar o princípio da não-repulsão e ter em devida conta o interesse superior da criança, a vida familiar e o estado de saúde do nacional de país terceiro em causa, bem como assegurar que aos nacionais de países terceiros, excluídos da aplicação desta Diretiva, não se apliquem condições menos favoráveis do que as estabelecidas no n.º4 do artigo 4.º.

Sobre o dispositivo do Capítulo II, refira-se, em termos gerais, que nele se prevê que os Estados-Membros devem assegurar a cessação da situação irregular de nacionais de países terceiros, através de um procedimento harmonizado, que se pretende equitativo e transparente, que implica, numa primeira fase, uma decisão de regresso e, se necessário, uma medida de afastamento, numa segunda fase, a implementar em conformidade com as disposições incluídas no presente capítulo.

Acresce que, sendo considerado preferível o regresso voluntário ao forçado, a Diretiva determina que a decisão de regresso deve prever um prazo adequado para a partida voluntária, entre sete e trinta dias, sem prejuízo das exceções nela previstas, podendo esse prazo ser prorrogado em casos particulares, e ser impostas determinadas obrigações pelos Estados-Membros, para evitar o risco de fuga e de ameaças à ordem ou segurança pública ou para a segurança nacional.

Quanto à execução do dever de regresso, saliente-se que o recurso a uma medida de afastamento é admitido no caso de não ter sido concedido qualquer prazo para a partida voluntária ou de o nacional de país terceiro em causa não regressar de forma voluntária, nos termos do artigo 7.º, podendo a ordem de afastamento ser emitida pelos Estados-Membros, por decisão ou ato administrativo ou judicial autónomo, estando igualmente estabelecido, que as medidas coercivas a

utilizar em último recurso para impor o afastamento de um nacional de país terceiro que resista a este, devem ser proporcionadas e não devem exceder o uso razoável da força.

Por último, no que se prende com a matéria do termo da situação irregular, a presente Diretiva, “*conferindo uma dimensão europeia aos efeitos das medidas nacionais de regresso*”, estabelece que as decisões de regresso são acompanhadas de proibições de entrada, nas condições previstas no artigo 11.º, para impedir a readmissão no território de todos os Estados-Membros, bem como os critérios a ter em conta na determinação do prazo da proibição, que normalmente não deverá ser superior a cinco anos, da sua revogação ou suspensão.

Relativamente às garantias processuais associadas a estes procedimentos, consignadas no Capítulo III da Diretiva em apreciação, refira-se que estão nele previstas as regras a adotar quanto à forma de emissão das decisões de regresso, às vias de recurso contra estas decisões, à possibilidade de obter assistência e representação jurídicas gratuitas, bem como garantias de manutenção da unidade familiar e de subsistência, incluindo cuidados de saúde urgentes e de ensino básico aos menores, enquanto aguardam o regresso.

O estatuído no Capítulo IV da Diretiva em causa, consigna o princípio de que o recurso à detenção para efeitos de afastamento deverá ser limitado e sujeito ao princípio da proporcionalidade no que respeita aos meios utilizados e aos objetivos perseguidos. Neste sentido o artigo 15.º prevê, nomeadamente, que a detenção só se justifica para preparar o regresso e/ou efetuar o processo de afastamento, e se não for suficiente a aplicação de medidas coercivas menos severas, estabelecendo o restante articulado deste capítulo, entre outras, as normas a aplicar em relação à ordem de detenção, à sua duração, às condições de tratamento dos nacionais de países terceiros detidos, e aos especiais condicionalismos em caso de detenção de menores e famílias, ou de um número excecionalmente elevado de pessoas implicadas na operação de regresso.

A Diretiva 2008/115 deveria ser transposta para direito interno dos Estados-Membros até 24 de Dezembro de 2010.

No primeiro [relatório anual](#) da Comissão sobre a imigração e o asilo, de 6 de Maio de 2010,

são analisados os resultados das medidas implementadas a nível da União Europeia e nacional em matéria de imigração ilegal, incluindo a aplicação da Diretiva relativa ao regresso e a conclusão de acordos de readmissão com países terceiros para facilitar o procedimento de regresso.<sup>7</sup>

- **[Diretiva n.º 2009/50/CE](#), do Conselho, de 25 de maio, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.**

Tendo em conta a importância da migração legal no reforço da economia baseada no conhecimento na Europa para a implementação dos objetivos da Estratégia de Lisboa, tal como reconhecido pelo Programa de Haia de 2004, e a concomitante necessidade de colmatar a escassez na Europa de mão-de-obra altamente classificada e de facilitar a sua mobilidade na União Europeia, foi adotada, no quadro das medidas legislativas propostas pela Comissão no seu [Plano de ação para a migração legal](#)<sup>8</sup>, a Diretiva n.º 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de maio, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado.

Esta Diretiva visa contribuir para estes objetivos, através da introdução de um processo comum e simplificado para a emissão de uma autorização especial de residência e de trabalho para estes nacionais, “Cartão Azul UE”, nos termos previstos na Diretiva, e da concessão de direitos sociais e económicos equiparados aos dos nacionais do Estado-Membro de acolhimento em determinados domínios.<sup>9</sup>

Para o efeito, a presente Diretiva estabelece as condições de entrada e de residência por um período superior a três meses no território dos Estados-Membros, de nacionais de países terceiros titulares de um Cartão Azul UE para efeitos de emprego altamente qualificado, e dos seus familiares, sendo aplicável aos nacionais de países terceiros que requeiram a admissão no território de um Estado-Membro para este fim, nos termos e com as exceções nela previstos.

<sup>7</sup> Informação detalhada sobre a política de retorno da UE - Diretiva 2008/115/CE, cooperação operacional entre os Estados-Membros (em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea, de organização de voos comuns para efeitos de afastamento, etc), de cooperação com países terceiros para efeitos de readmissão e contributos do Fundo Europeu de Regresso - disponível no endereço [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration\\_return\\_policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/immigration/immigration_return_policy_en.htm)

<sup>8</sup> Documento COM/2005/669 de 21.12.2005

<sup>9</sup> Informação sobre a Diretiva 2009/50/CE disponível na página da Comissão relativa à imigração para efeitos de trabalho

O regime instituído respeita o princípio da preferência comunitária e a competência dos Estados-Membros quanto à determinação do volume de admissão de nacionais de países terceiros a admitir neste quadro, bem como o período normal de validade do cartão, que poderá variar entre um e quatro anos, com possibilidade de renovação.

Neste sentido, a Diretiva, sem prejuízo das condições mais vantajosas previstas na legislação nacional, determina os critérios comuns a aplicar pelos Estados-Membros relativamente à admissão dos requerentes do Cartão Azul UE, incluindo um critério salarial, e estabelece um conjunto de disposições relativas à concessão do Cartão, à conformidade do seu formato com o Regulamento (CE) n.º 1030/2002 (modelo uniforme de título de residência), aos motivos admitidos para indeferimento dos pedidos de Cartão, à sua retirada ou não revogação e a garantias processuais a assegurar pelas autoridades competentes, nomeadamente no que se refere à decisão sobre os pedidos e sua comunicação, prazos e possibilidade de recurso em caso de indeferimento.

Em relação aos direitos conferidos pela Diretiva aos titulares de um Cartão Azul UE, salienta-se o acesso ao mercado de trabalho no sector em causa, com as limitações previstas no artigo 12.º, nomeadamente as que se referem às restrições aplicáveis durante os primeiros dois anos de emprego legal no Estado-Membro em causa, e beneficiar, nos termos do artigo 14.º, de igualdade de tratamento com os nacionais do Estado-Membro que emitiu o Cartão Azul, em matéria de condições de trabalho, incluindo a remuneração e o despedimento, liberdade de associação, ensino e formação profissional, um certo número de disposições relativas à segurança social e reforma, bem como o acesso a certos bens e serviços públicos, entre outras.

A presente Diretiva estabelece ainda disposições em relação à situação de desemprego temporário, à aplicação, com as derrogações previstas, das Diretivas [2003/86/CE](#), relativa ao direito ao reagrupamento familiar e [2003/109/CE](#), relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, do Regulamento [1030/2002](#), no que diz respeito à autorização de residência de longa duração, bem como às condições de residência noutros Estados-Membros, para efeitos de emprego altamente qualificado, após dezoito meses de residência legal no primeiro, enquanto titular do Cartão Azul UE.

A Diretiva 2009/50/CE deveria ser transposta para direito interno dos Estados-Membros até 19 de Junho de 2011.<sup>10</sup>

- **[Diretiva n.º 2009/52/CE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.**

Na sequência da [Comunicação](#) da Comissão sobre as prioridades da política de luta contra a imigração clandestina de nacionais de países terceiros, de 19.7.2006, o [Conselho Europeu](#) de 14/15 Dezembro de 2006, acordou reforçar a cooperação entre os Estados-Membros na luta contra a imigração ilegal, em especial no que se refere à intensificação a nível dos Estados-Membros e da UE das medidas contra o emprego ilegal, tendo convidado a Comissão a apresentar propostas neste sentido.

Foi assim adotada neste quadro a Diretiva n.º 2009/52/CE, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular, com o objetivo de impedir a imigração ilegal, ao agir contra o fator de atração que constitui a possibilidade de obtenção de emprego.

De acordo com o dispositivo da presente Diretiva, os Estados-Membros devem proibir o emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular, e aplicar às infrações a esta proibição as sanções e medidas nela previstas.

Em termos gerais, refira-se que esta Diretiva estabelece um conjunto de obrigações a cumprir pelos empregadores, nomeadamente no que se refere à exigência prévia ao recrutamento de apresentação de comprovativo de autorização de residência válida, à notificação às autoridades competentes do emprego de nacionais de países terceiros, e à aplicação, em conformidade com as regras estipuladas no artigo 5.º, de sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas contra o

---

<sup>10</sup> Veja-se a este propósito o Processo de infração 2011/0925 de 27/10/2011 relativo a Portugal (Nota de Imprensa [IP/11/1247](#))

empregador infrator, que deverão ser de natureza financeira e incluir a contribuição para as despesas de regresso dos nacionais de países terceiros empregados ilegalmente.

A Diretiva prevê igualmente que, em caso de infrações à proibição de emprego ilegal, os Estados-Membros devem assegurar que os empregadores cumpram os pagamentos em atraso ao nacional de país terceiro empregado ilegalmente, por trabalho efetuado e não remunerado, bem como os impostos e contribuições para a segurança social em dívida, com recurso, se aplicável, aos critérios previstos para cálculo das remunerações em falta, estando igualmente consignados os direitos que assistem a estes trabalhadores, nomeadamente, em termos de informação, da possibilidade de apresentação de queixa e de recurso a outros procedimentos para regularização dos pagamentos. Estão igualmente contempladas no artigo 13.º, a fim de facilitar o cumprimento da presente diretiva, disposições a cumprir pelos Estados-Membros sobre a simplificação dos procedimentos de queixa contra os empregadores, feita diretamente ou através de representantes designados.

Acresce que estão ainda previstas, a possibilidade de os empregadores ficarem também sujeitos, se for esse o caso, a outras medidas, entre as quais se inclui a exclusão do direito a receberem ajudas públicas e financiamentos da UE e de participarem em contratos públicos, e as responsabilidades do contratante, em caso de situações de subcontratação do empregador, nomeadamente, em matéria de cumprimento das sanções financeiras.

Cumprindo por último salientar que, em matéria penal, a Diretiva estabelece que os Estados-Membros devem prever sanções penais para as infrações à proibição do emprego ilegal, quando cometidas com dolo, em situações particularmente graves, nos termos do artigo 9.º, sendo que os Estados-Membros devem assegurar que as pessoas coletivas possam ser consideradas responsáveis pelas infrações penais cometidas, e ser passíveis de sanções, em conformidade com o disposto nos artigos 11.º e 12.º.

A Diretiva 2009/52/CE deveria ser transposta para direito interno dos Estados-Membros até 20 de Julho de 2011.



- **[Diretiva 2011/51/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE do Conselho de modo a alargar o seu âmbito de aplicação aos beneficiários de proteção internacional.**

Esta Diretiva veio alterar a Diretiva n.º 2003/109/CE, do Conselho, de 25 de Novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, passando a aplicar o estatuto de residentes de longa duração aos nacionais de países terceiros que beneficiem de proteção internacional, tal como definidos na Diretiva n.º 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, transposta para o ordenamento jurídico nacional pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

A perspetiva de obter o estatuto de residente de longa duração num Estado-Membro constitui um elemento importante para a plena integração dos beneficiários de proteção internacional no Estado-Membro de residência, pelo que lhes é conferida a possibilidade de obter o estatuto de residente de longa duração no Estado-Membro que lhes concedeu proteção internacional nas mesmas condições dos outros nacionais de países terceiros. Neste contexto, importa garantir que os Estados-Membros sejam informados sobre a situação de proteção das pessoas em causa, a fim de lhes permitir atender às suas obrigações em matéria do respeito do princípio da não repulsão.

19

Esta Diretiva deve ser transposta o mais tardar até 20 de Maio de 2013.

- **[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.**

A adoção de disposições relativas a um procedimento único de apresentação de pedidos conducente a um título combinado que englobe a autorização de residência e a autorização de trabalho num ato administrativo único visa contribuir para simplificar e harmonizar as normas aplicáveis nos Estados-Membros.

Esta diretiva estabelece *um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem para efeitos de trabalho no território de um Estado-Membro, a fim de simplificar os procedimentos para a sua admissão e de facilitar o controlo do seu estatuto; e um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro, independentemente da finalidade da admissão inicial no território desse Estado-Membro, com base num tratamento idêntico ao dos nacionais desse Estado-Membro.*

Esta Diretiva deve ser transposta o mais tardar até 25 de Dezembro de 2013.

- **[Regulamento \(CE\) 810/2009](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos)<sup>11</sup>.**

O Código Comunitário de Vistos, aprovado pelo presente Regulamento, estabelece os procedimentos e condições para a emissão de vistos para estadas de curta duração (não superior a três meses por cada período de seis meses) e trânsito nos territórios dos Estados-Membros. Enumera ainda os países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto de escala aeroportuária quando passam nas zonas internacionais de trânsito dos aeroportos dos Estados-Membros e estabelece os procedimentos e as condições para a emissão desses vistos. Determina ainda o estado-Membro responsável pela emissão de visto nas diversas situações (trânsito, múltiplos trânsitos, único destino da visita ou principal destino) devendo, em regra, o pedido de visto ser apresentado no consulado do Estado-Membro em questão.

Permite o Regulamento que os Estados-Membros estabeleçam acordos bilaterais para se representarem mutuamente para fins de recolha dos pedidos de visto ou de emissão dos vistos e que possam colaborar através de partilha de locais ou de um centro comum para apresentação de pedidos.

A decisão quanto a um pedido admissível deve ser tomada no prazo de 15 dias de calendário a contar da data em que o pedido foi apresentado. Em casos excecionais, este limite de tempo pode

---

<sup>11</sup> Versão consolidada em [2011-10-04](#)

ser prolongado.

- **[Regulamento \(EU\) n.º 154/2012](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2012, que altera o Regulamento (CE) n.º 810/2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos)**

Este Regulamento, aprovado já no corrente ano, altera o Código Comunitário de Vistos no sentido de clarificar as normas relativas ao trânsito pelas áreas internacionais dos aeroportos, a fim de garantir a segurança jurídica e a transparência.

- **Enquadramento internacional**

#### **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da UE: Alemanha e Espanha.

#### **ALEMANHA**

A Alemanha aprovou em 2004 a Lei sobre a Permanência de Estrangeiros ([Aufenthaltsgesetz](#)).

Nos termos desta lei, existem dois tipos de autorização – uma de carácter transitório e condicionado (*Aufenthaltserlaubnis*), cf. artigo 7, e outra ilimitada (*Niederlassungserlaubnis*), cf. artigo 9.

A *Aufenthaltserlaubnis* é concedida por um período limitado de tempo, o qual está relacionado com os objetivos da permanência – educação/formação (art.º 16 e 17), atividade profissional (art.º 18 a 21), questões humanitárias, políticas ou relacionadas com o direito internacional (art.º 22 a 26) e/ou razões familiares (art.º 27 a 36).

Já a *Niederlassungserlaubnis* constitui um título ilimitado de residência, que permite o desempenho de atividades em regime de trabalho dependente ou independente, não conhece restrições geográficas e não está sujeita a condicionantes, que não as previstas na lei.

O artigo 19º desta lei acolhe já o conceito de autorização de residência para estrangeiros altamente qualificados. Para este efeito consideram-se pessoas altamente qualificadas os cientistas com conhecimento técnico específico, os professores ou pessoal científico em posições de relevância e/ou os especialistas com uma experiência profissional especial, que recebam um salário de montante igual ou superior ao teto contributivo do sistema geral de pensões.

Nos termos do artigo 98, n.º 2a, o ato de empregar de forma sustentada, deliberadamente ou com negligência, um estrangeiro em situação ilegal constitui uma contraordenação.

Finalmente, o regresso dos cidadãos estrangeiros em situação irregular processa-se segundo as regras dos artigos 57 e seguintes.

## 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 quem enquadram a regularização de estrangeiros em Espanha. Tal como para a Alemanha, prevêem-se as situações de residência temporária (art.º 31.º e ss.), sempre por período inferior a cinco anos e de carácter condicionado, e de residência de longa duração (art.º 32.º). Esta última é concedida aos cidadãos estrangeiros que residam em Espanha há pelo menos cinco anos e ainda aos que se encontrem nas condições previstas nos artigos 147.º e seguintes do [Real Decreto 557/2011, de 20 de Abril](#).

Refere-se também a [Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre](#), de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre *derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, que veio adaptar a Lei Orgânica n.º 4/2000 à jurisprudência do Tribunal Constitucional, às diretivas europeias e à nova realidade migratória em Espanha.

Entre outras modificações, a Lei Orgânica 2/2009 veio introduzir um novo tipo de autorização de residência para trabalhadores altamente qualificados designado *tarjeta azul de la UE* (novo artigo 38 aditado à Lei Orgânica 4/2000).

As normas sancionatórias da Lei Orgânica 4/2000 foram também profundamente alteradas, passando o ato de contratar trabalhadores estrangeiros sem a correspondente e prévia autorização de residência e trabalho a constituir infração muito grave punida com multa de 10 001 a 100 000 euros, sempre que ao facto não corresponda crime mais grave (art.º 55.º, n.º 1, al. c), aplicável ex vi art.º 54.º, n.º 1, al. d)).

As reformas legislativas neste âmbito têm vindo a ser 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.

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

---

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que, se encontra pendente a seguinte iniciativa sobre matéria conexa que baixou também à 1ª Comissão:

- [Projeto de Lei n.º 206/XII \(PCP\)](#) - Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados.

#### V. Consultas e contributos

---

- **Consultas obrigatórias e facultativas:**

Em 27/03/2012, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do artigo 142.º do

Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, solicitando o envio dos respetivos pareceres no prazo de 20 dias, nos termos da Lei nº 40/96, de 31 de Agosto.

Deverão também ser ouvidos o Conselho Superior de Magistratura, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, o Conselho Superior do Ministério Público, a Ordem dos Advogados, a Comissão Nacional de Proteção de Dados e o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.

Se a Comissão o entender poderá ouvir ainda associações de defesa dos direitos dos imigrantes.

- **Pareceres / contributos enviados pelo Governo**

O Governo juntou o [parecer](#) solicitado à Assembleia Legislativa Regional da Madeira e o [parecer](#) solicitado à Assembleia Legislativa Regional dos Açores.

24

- **Contributos de entidades que se pronunciaram**

O Governo da Região autónoma da Madeira já enviou o seu [parecer](#).

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

---

Em face da informação atualmente disponibilizada não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.