

Migrações

O caso português: Enquadramento normativo geral e actuação do Provedor de Justiça *

* O presente texto corresponde à versão originária e integral, em língua portuguesa, da contribuição da Provedoria de Justiça para o *I Informe sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman: Migraciones* (editado por Dykinson, S.L. (Madrid, 2003), sob a direcção do Prof. GUILLERMO ESCOBAR, da Universidade de Alcalá, Madrid). Elaborado por Catarina Sampaio Ventura (Adjunta do Gabinete do Provedor de Justiça), o texto contém referências actualizadas, salvo indicação em contrário, à data de 14/05/2003.

Principais Abreviaturas:

CM = Conselho de Ministros

CPA = Código do Procedimento Administrativo

CRP = Constituição da República Portuguesa de 1976 (revista em 1982, 1989, 1992, 1997 e 2001)

DL = Decreto-Lei

EEE = Espaço Económico Europeu (integrado pelos 15 Estados membros da Comunidade Europeia, pela Islândia, Liechtenstein e Noruega)

EPJ = Estatuto do Provedor de Justiça (Lei 9/91, de 9 de Abril, alterada pela Lei 30/96, de 14 de Agosto)

Lei da Nacionalidade = Lei 37/81, de 3 de Outubro, alterada pela Lei 25/94, de 19 de Agosto

Lei de Imigração = DL 244/98, de 8 de Agosto (regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional), alterado pela Lei 97/99, de 26 de Junho, pelo DL 4/2001, de 10 de Janeiro, e DL 34/2003, de 25 de Fevereiro

LO = Lei Orgânica

LTE = Lei do Trabalho de Estrangeiros (Lei 20/98, de 12 de Maio, que estabelece a regulamentação do trabalho de estrangeiros em território português, alterada pela Lei 118/99, de 11 de Agosto, que desenvolve e concretiza o regime geral das contra-ordenações laborais)

Regulamento da Nacionalidade Portuguesa = DL 322/82, de 12 Agosto, alterado pelo DL 117/93, de 13 de Abril, DL 253/94, de 20 de Outubro, e DL 37/97, de 31 de Janeiro

TC = Tribunal Constitucional

TCE = Tratado que institui a Comunidade Europeia

A) Enquadramento Normativo Geral

1. Introdução: 1.1. Antecedentes e situação actual; 1.2. Enquadramento normativo básico; 1.3. Entidades competentes.- **2. Direito da nacionalidade.- 3. Regime jurídico geral dos estrangeiros:** 3.1. Situações jurídicas; 3.2. Direitos constitucionais.- **4. Trabalho de estrangeiros:** 4.1. Contingente; 4.2. Visto de trabalho; 4.3. Direitos laborais; 4.4. Prevenção e sanção contra o trabalho ilegal.- **5. Entrada, saída e afastamento do território nacional:** 5.1. Requisitos de entrada; 5.2. Vistos; 5.3. Recusa da entrada, centros de instalação temporária e responsabilidade dos transportadores; 5.4. Combate à imigração ilegal; 5.5. Regime da expulsão; 5.6. Condução à fronteira.- **6. Protecção social e familiar, integração e tutela anti-discriminação:** 6.1. Prestações sociais básicas; 6.2. Reagrupamento familiar; 6.3. Política de integração social; 6.4. Medidas anti-discriminatórias.- **7. Direito de asilo e refugiados:** 7.1. Enquadramento normativo básico; 7.2. Titularidade do direito e requisitos; 7.3. Procedimento e recursos; 7.4. Estatuto do refugiado.- **8. Os nacionais no estrangeiro:** 8.1. Enquadramento jurídico-constitucional e apoio ao regresso; 8.2. Nacionais privados da liberdade.

1. Introdução

1.1. Marcado historicamente pelo contacto com diferentes povos e pela dinâmica de mobilidade da sua população, Portugal conheceu, nas últimas décadas, a par do fenómeno da emigração, um crescente movimento de imigração, evoluindo de país de origem para igualmente país de destino de fluxos migratórios.

No que tange à emigração, o auge desse movimento verificou-se nas décadas de 1960 a 1980, sobretudo ditado por razões económicas. A adesão, em 1986, de Portugal às Comunidades Europeias, espelhada num maior desenvolvimento económico e social, afigura-se pertinente para compreender a quebra daquela tendência (assim como, simultaneamente, a atracção que o país passa a constituir em termos de destino final de imigração e de ponto de entrada para uma posterior fixação no espaço comunitário). Não obstante, Portugal tem hoje uma significativa presença de nacionais no estrangeiro, com comunidades de portugueses espalhadas por todos os continentes¹.

¹ De acordo com a estimativa da população portuguesa e de origem portuguesa residente no estrangeiro, a mesma perfaz um total de 4.855.500 residentes, dos quais 57,76% no Continente Americano (com destaque para os EUA (24,24%), Brasil (14,42%), Canadá (10,43%) e Venezuela (8,24%)), 31,27% na Europa (16,24% dos quais em França), 7,12% em África (com esmagadora maioria (6,18%) na África do

Quanto ao fenómeno da imigração, perpassam-no, desde meados da década de 1970, fases distintas. Assim, num primeiro momento, os imigrantes que escolhem Portugal como país de destino são, na sua esmagadora maioria, oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), circunstância a que não foi alheia a situação político-económica que sucedeu à declaração de independência das antigas colónias portuguesas. Esse movimento migratório não tem cessado de aumentar e, em termos de países de origem de expressão lusófona, ao lado da imigração proveniente dos países africanos, juntam-se, desde a década de 1980 (mas com aumento significativo a partir de 1990), os imigrantes brasileiros. Como característica marcante, nos últimos anos, do fluxo migratório com destino a Portugal, temos o surgimento de uma nova vaga de imigrantes, oriunda dos países do Leste europeu, fluxo este que tem na sua causa mais próxima a precária situação económica vivida nesses países, associada à abertura subsequente à derrocada de sistemas políticos totalitários nos mesmos.

O aceleramento e crescendo do fluxo imigratório acarretaram situações de irregularidade, em percentagem significativa, dos imigrantes em Portugal. Neste contexto, os processos de regularização de imigrantes em situação ilegal devem ser compreendidos à luz do desiderato da criação de condições adequadas para a respectiva integração na sociedade portuguesa. Um primeiro processo de regularização extraordinária da situação de imigrantes clandestinos ocorreu em 1992², experiência repetida, posteriormente, em 1996³. De uma forma geral, ambos os processos abrangeram cidadãos não comunitários, entre os quais beneficiaram de tratamento específico os cidadãos originários de países de língua oficial portuguesa.

Sul), 3,17% na Ásia (distinguindo-se Macau, com 2,88%) e 0,68% na Oceânia. Fonte: Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas (DGACCP - estimativa reportada a 21/03/2003).

² Cf. DL 212/92, de 12 de Outubro, que estabeleceu as condições de regularização da situação dos imigrantes clandestinos, bem como DL 63/93, de 5 de Março, que prorrogou o prazo de vigência do regime excepcional previsto naquele diploma. Neste processo, aproximadamente 39.000 cidadãos estrangeiros regularizaram a sua situação, com destaque para os nacionais de Cabo Verde e Angola, que representaram cerca de 2/3 daquele total.

³ Quanto ao processo, em 1996, de regularização extraordinária da situação dos imigrantes clandestinos, cf. Lei 17/96, de 24 de Maio. O mesmo permitiu a regularização de cerca de 30.000 imigrantes, uma vez mais com elevada incidência dos nacionais de PALOP.

Cabe igualmente, nesta sede, aludir ao regime das *autorizações de permanência*, criado pelo DL 4/2001⁴ e entretanto revogado pelo DL 34/2003⁵. Não obstante não constituir formalmente um processo de regularização extraordinária *qua tale*, os termos em que esse regime foi regulado e aplicado, bem como a evolução legislativa posterior (plasmada nas últimas alterações introduzidas na Lei de Imigração), apontam para que o mesmo tenha assumido rasgos de um verdadeiro regime excepcional de regularização de imigrantes em situação ilegal. A novidade deste mecanismo traduziu-se na associação da regularização documental desses imigrantes à legalidade da sua situação no plano da relação de trabalho (e, conseqüentemente, da Segurança Social e das Finanças). Foi, assim, autorizada a permanência em Portugal de cidadãos estrangeiros não comunitários que, encontrando-se no país sem visto adequado, fossem titulares, entre outras condições, de contrato de trabalho ou proposta de contrato de trabalho confirmado pela Inspeção-Geral do Trabalho⁶.

1.2. Sem prejuízo da referência que, no lugar próprio, será feita às normas fundamentais pertinentes, importa, neste ponto, evidenciar a abertura da Constituição portuguesa quanto à tutela dos aspectos intrinsecamente conexos com a problemática em apreço. Neste contexto, destacam-se a consagração constitucional do princípio da equiparação dos cidadãos estrangeiros e apátridas aos cidadãos nacionais (art.º 15.º da CRP), a judicialização, em determinados casos, da expulsão de cidadãos estrangeiros, bem como a garantia constitucional do direito de asilo (art.º 33.º da CRP).

Outra dimensão estruturante da Constituição traduz-se na abertura e amizade da Lei Fundamental para com as normas do direito internacional, em geral, e as normas do direito internacional dos Direitos Humanos, em particular, amizade esta que se

⁴ Cf. art.º 55.º da Lei de Imigração, na redacção dada pelo DL citado. V., ainda, Resolução do CM 164/2001.

⁵ Cf. art.º 20.º do DL 34/2003, diploma que contém as últimas alterações à Lei de Imigração e entrou em vigor em 12/03/2003. Em todo o caso, o DL 34.º/2003 encerra norma transitória (art.º 18.º), que salvaguarda os pedidos de concessão de autorização de permanência pendentes à data da entrada em vigor do diploma, por um lado, e franqueia, nos termos do estatuído no seu art. 19.º, a possibilidade de prorrogação das autorizações de permanência emitidas.

⁶ Este regime permitiu a regularização, em 2001 e 2002, de 169.953 cidadãos estrangeiros. Se a este total adicionarmos o total da população estrangeira residente em Portugal (dados provisórios até 30/11/2002), são 405.580 os cidadãos estrangeiros que aqui vivem legalmente. Desse total, cerca de 16% são cidadãos

manifesta no modo como o direito internacional é recebido na ordem jurídica interna (art.º 8.º), na abertura expressa do catálogo de direitos fundamentais aos Direitos Humanos (art.º 16.º/1) e no princípio da interpretação em conformidade com os Direitos Humanos (art.º 16.º/2). Sublinhe-se, ainda, que não apenas as entidades públicas, mas também as entidades privadas, estão vinculadas pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais (art.º 18.º/1 da CRP).

Entre os diplomas que regem o tema migratório destaca-se o DL 244/98, de 8 de Agosto (alterado pela Lei 97/99, de 26 de Junho, pelo DL 4/2001, de 10 de Janeiro, e, mais recentemente, pelo DL 34/2003, de 25 de Fevereiro), relativo ao regime jurídico da entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Os termos em que, no plano jurídico, a temática das migrações se coloca em Portugal não podem ser dissociados do enquadramento da questão num âmbito mais alargado, que é o do espaço de integração europeia, ao nível da UE (estando Portugal vinculado pela ordem jurídica comunitária), por um lado, e o do “espaço da lusofonia”, por outro⁷. Quanto ao primeiro, relevam, nomeadamente: a liberdade de circulação de pessoas (elemento da cidadania da União); a liberdade de circulação de trabalhadores, de estabelecimento e de prestação de serviços (traves-mestras do “mercado interno”); os poderes legislativos que, entretanto, o Tratado de Amsterdão de 1997 conferiu às instituições comunitárias, com vista a uma política comum nos domínios da imigração e asilo; bem como o “acervo de Schengen”, relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns. Quanto ao “espaço da lusofonia”, Portugal assume o compromisso de manter “laços privilegiados de amizade e cooperação” com os países de expressão portuguesa (art.º 7.º/4 CRP), dimensão concretizada, designadamente, no tratamento mais favorável que, em determinados aspectos do estatuto e regime jurídicos dos estrangeiros, é dado aos cidadãos desses países.

Para além da relevância jurídica de vários acordos bilaterais, Portugal é parte nas principais convenções internacionais multilaterais na matéria, sejam as adoptadas sob a

nacionais de países da UE/EEE; atendendo à nacionalidade, as mais representativas são a da Ucrânia (14,9%), Cabo Verde (14,7%) e Brasil (14,3%). Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

⁷ Formalizado, inclusive, numa Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), de que são membros, para além de Portugal, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

égide da ONU (desde logo, o PIDESC e o PIDCP), ou, especificamente, no quadro da OIT (v.g., as Convenções n.ºs 97 e 143 sobre Trabalhadores Migrantes), sejam, ainda, os instrumentos internacionais adoptados sob os auspícios do Conselho da Europa (como a CEDH, o Acordo Europeu sobre o Regime da Circulação das Pessoas entre os Países Membros do Conselho da Europa de 1957, a Convenção Europeia relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante de 1977 ou a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade de 1997).

1.3. Sem prejuízo da competência legislativa absoluta da Assembleia da República (Parlamento), desde logo em matéria de cidadania portuguesa (§ 2.), poder-se-á afirmar que, em termos gerais e à luz das normas constitucionais organizatório-funcionais vigentes, a intervenção legislativa em matéria respeitante aos direitos fundamentais pertence à Assembleia da República, podendo, todavia, este órgão de soberania autorizar o Governo a fazê-lo (cf. art.ºs 164.º e 165.º da CRP).

Já no quadro da organização administrativa do Estado, cabe referir as seguintes entidades com competência nas matérias específicas versadas no presente Relatório:

A) O *Ministério da Administração Interna* (MAI)⁸ inclui entre os seus domínios de actuação a concessão da nacionalidade portuguesa por naturalização, do estatuto de igualdade relativamente a cidadãos estrangeiros abrangidos por convenções internacionais⁹ e do estatuto de refugiado, bem como o controlo da entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional. Incumbe, fundamentalmente, ao *Serviço de Estrangeiros e Fronteiras* (SEF)¹⁰ dar execução a tal política de imigração e asilo, organismo que actua, também, como órgão de polícia criminal nos domínios pertinentes. No âmbito do MAI, destaca-se, por outro lado, a criação do *Comissariado Nacional para os Refugiados* (CNR)¹¹, órgão que,

⁸ Cf. DL 55/87, de 31 de Janeiro, que aprova a Lei Orgânica do MAI, alterado pelo DL 92/92, de 23 de Maio, DL 107/92, de 2 de Junho, e DL 117/93, de 13 de Abril.

⁹ Entre Portugal e Brasil vigora regime de concessão do estatuto de igualdade aos portugueses no Brasil e aos brasileiros em Portugal (cf. Tratado de Porto Seguro de 2000, que revogou a Convenção de Brasília de 1971).

¹⁰ Cf. DL 252/2000, de 16 de Outubro, que aprova a estrutura orgânica e define as atribuições do SEF, alterado pelo DL 290-A/2001, de 17 de Novembro.

¹¹ Cf. art.º 34.º da Lei de Asilo (§ 7.) e DL 242/98, de 7 de Agosto, que aprova o Estatuto do CNR.

todavia, goza do estatuto de independência e imparcialidade no exercício das suas competências, atinentes à matéria de asilo e refugiados.

B) Integrada no *Ministério da Justiça* (Direcção-Geral dos Registos e Notariado – DGRN¹²), a *Conservatória dos Registos Centrais* tem a seu cargo o registo central da nacionalidade (registo de todos os factos que determinem a atribuição, aquisição e a perda da nacionalidade portuguesa), incluindo a competência nos processos de atribuição e aquisição da nacionalidade, que não a naturalização (§ 2.).

C) No âmbito do *Ministério da Segurança Social e do Trabalho* (MSST), a *Inspecção-Geral do Trabalho* (IGT)¹³ tem a seu cargo o acompanhamento e controlo do cumprimento das normas relativas às condições de trabalho, emprego, desemprego e pagamento das contribuições para a Segurança Social, em geral, incluindo competências específicas relativamente aos contratos de trabalho de cidadãos estrangeiros. Por seu turno, o *Instituto do Emprego e Formação Profissional* (IEFP)¹⁴ é o organismo responsável pela elaboração do Relatório sobre Oportunidades de Trabalho que enquadra o contingente de trabalhadores estrangeiros extracomunitários a admitir em território nacional (§ 4.1.).

D) O *Ministério dos Negócios Estrangeiros* (MNE), fundamentalmente através da *Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas* (DGACCP)¹⁵ define e executa a política de apoio às comunidades portuguesas no estrangeiro. A designada *Comissão Interministerial para as Migrações e Comunidades Portuguesas*¹⁶ funciona como órgão de apoio do Ministro dos Negócios Estrangeiros neste domínio. A DGACCP dispõe, por outro lado, de competências em matéria de vistos e circulação de pessoas.

O *Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas* (ACIME), com a roupagem definida no DL 251/2002, de 22 de Novembro, é uma estrutura interdepartamental de apoio e consulta do Governo em matéria de imigração e minorias étnicas, na dependência da Presidência do CM, integrando, hoje, para além do Alto-

¹² Cf. DL 87/2001, de 17 de Março, que aprova a Lei Orgânica da DGRN.

¹³ Cf. DL 102/2000, de 2 de Junho, que aprova o Estatuto da IGT.

¹⁴ Criado pelo DL 519-A2/79, de 29 de Dezembro.

¹⁵ Cf. DL 52/94, 24 de Fevereiro, que aprova a Lei Orgânica da DGACCP, com as alterações introduzidas por sucessivos diplomas, o último dos quais o DL 253/2002, de 22 de Novembro.

¹⁶ Criada pelo DL 218/90, de 3 de Julho, tal como alterado pelo DL 216/2002, de 22 de Outubro.

Comissário, o Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração e a Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial. O ACIME desempenha um papel primordial nos domínios quer da integração social dos imigrantes e das minorias étnicas (§ 6.3.), quer do combate à discriminação em razão da raça, cor, nacionalidade ou origem étnica (§ 6.4.).

Por último, refira-se que o *Conselho das Comunidades Portuguesas*¹⁷, representativo das organizações não governamentais de portugueses no estrangeiro, é o órgão consultivo do Governo para as políticas relativas à emigração e comunidades portuguesas.

2. Direito da nacionalidade

O direito à cidadania é, na sua configuração constitucional, um direito fundamental pessoal (cf. art.º 26.º/1 e 4 da CRP), que integra, inclusive, aquele núcleo de direitos fundamentais que não podem ser afectados em estado de excepção (art.º 19.º/6 da CRP). A Constituição não definiu, ela própria, os critérios da cidadania portuguesa, contendo, antes, uma remissão para as normas legais e normas constantes de convenções internacionais (art.º 4.º). Assim, a mesma Constituição (art.º 164.º-f)) atribui competência legislativa exclusiva à Assembleia da República em matéria de definição dos critérios de atribuição, perda e reacquirição da cidadania portuguesa.

Não obstante a ausência, a nível jurídico-constitucional, de uma definição material da cidadania portuguesa, dúvidas não existem quanto à necessidade da existência de uma “ligação efectiva” (*caso Nottebohm*) de um indivíduo ao Estado português, dimensão que encontrou reflexo na Lei da Nacionalidade.

Nesta matéria, o direito português abraçou a solução mista, combinando os critérios do *ius soli* e do *ius sanguinis*, temperados, na maioria dos casos, pela exigência de outros factores (*v.g.*, manifestação de vontade, residência dos pais em Portugal por certo período de tempo, não verificação da chamada “excepção diplomática”). Com

¹⁷ Cf. Lei 48/96, de 4 de Setembro, que estabelece a definição e atribuições deste Conselho, alterada pela Lei 21/2002, de 21 de Agosto.

efeito, em relação à *atribuição da nacionalidade* (nacionalidade originária), são portugueses de origem (art.º 1.º da Lei da Nacionalidade): os filhos de pai ou mãe portugueses nascidos em território português ou sob administração portuguesa, ou no estrangeiro se o progenitor aí se encontrar ao serviço do Estado português (al. a)); os filhos de pai ou mãe portugueses nascidos no estrangeiro se declararem que querem ser portugueses ou inscreverem o nascimento no registo civil português (al. b)); os indivíduos nascidos em território português, filhos de cidadãos estrangeiros que aqui residam com título válido de residência há, pelo menos, 6 anos (caso se trate de nacionais de países de língua oficial portuguesa) ou 10 anos (no caso de nacionais de outros países), e desde que não se encontrem ao serviço do respectivo Estado, se declararem que querem ser portugueses (al. c)); os indivíduos nascidos em território português quando não possuam outra nacionalidade (al. d)).

Por seu turno, a *aquisição da nacionalidade* portuguesa (portugueses não originários) pode operar por três vias (art.ºs 2.º-7.º da Lei da Nacionalidade): por efeito da *vontade* (no caso de filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa, assim como no de casamento há mais de três anos com cidadão português), pela *adopção* plena por cidadão português e por *naturalização*. Note-se que, qualquer que seja o modo de aquisição da nacionalidade, e sem prejuízo dos requisitos específicos postos pela lei para cada um deles, é necessário fazer a prova da “ligação efectiva” à comunidade portuguesa (cf. art.ºs 22.º-a) e 15.º-d) do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa). A mesma apenas pode ser dispensada no caso de aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, em relação aos que tenham tido a nacionalidade portuguesa, aos descendentes de portugueses, aos membros de comunidades de ascendência portuguesa e aos cidadãos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado português (art.º 17.º do mesmo Regulamento). De destacar, por último, o mecanismo da oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade ou da adopção, a deduzir pelo Ministério Público, em acção a instaurar junto do tribunal competente (art.ºs 9.º e 10.º da Lei da Nacionalidade e art.ºs 22.º-28.º do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa).

3. Regime jurídico geral dos estrangeiros

3.1. Ao abrigo da Lei de Imigração, os cidadãos estrangeiros, cuja entrada em Portugal tenha sido permitida, devem, em geral, enquadrar-se numa das situações jurídicas a seguir elencadas.

A) *Estada* – os cidadãos estrangeiros admitidos em território nacional, com ou sem exigência de visto, podem permanecer no país pelo período de tempo facultado à entrada (a duração da permanência varia de acordo com a finalidade da mesma, o que significa, desde logo para os estrangeiros a quem é exigido visto (§ 5.2.), tomar em linha de consideração o tipo de visto de que são titulares).

B) *Prorrogação de permanência* (art.^{os} 52.º-54.º da Lei de Imigração) – mantendo-se, regra geral, os motivos que presidiram à admissão do cidadão estrangeiro em Portugal e na medida em que o mesmo deseje permanecer no país por lapso de tempo superior ao permitido à entrada, pode ter lugar a prorrogação de permanência, nos termos e com os limites temporais previstos na lei¹⁸.

C) *Autorização de residência* (art.^{os} 80.º-96.º da Lei de Imigração) – é emitida sob a forma de um título de residência, que vale como documento de identificação (art.º 90.º). Para efeitos de concessão da autorização de residência deve o estrangeiro requerente ter visto de residência válido¹⁹⁻²⁰, inexistir qualquer facto que, sendo conhecido pelas autoridades, teria atalhado à concessão do visto, assim como estar presente em território português (art.º 81.º). Note-se que, nos termos da nova redacção do art.º 3.º da mesma Lei, foi balizado o conceito de cidadão estrangeiro residente, de molde a abarcar apenas os estrangeiros que tenham título válido de autorização de residência em Portugal. A autorização de residência pode ser temporária ou permanente (art.º 82.º):

¹⁸ Quanto à prorrogação das chamadas autorizações de permanência, v. *infra* D).

¹⁹ Na concessão, por seu turno, de visto de residência (sujeita a consulta prévia do SEF) deve atender-se ao propósito da estada e sua exequibilidade, aos meios de subsistência disponíveis e às condições de alojamento (art.º 39.º/1 da Lei de Imigração); o visto de residência habilita o seu titular a permanecer no país pelo período de 6 meses (art.º 34.º/2 da Lei de Imigração).

²⁰ A lei procede à enumeração exaustiva dos cidadãos estrangeiros que estão dispensados de visto de residência para obtenção de autorização de residência (art.º 87.º/1-a) a n) da Lei de Imigração), entre os quais se incluem, v.g., os menores em situação de abandono, os titulares de visto de trabalho durante um

i) Autorização de residência *temporária* – confere ao seu titular o direito a residir por certo período de tempo em Portugal, sendo válida por 2 anos e renovável por períodos sucessivos de 3 anos (art.º 83.º/1). A título excepcional e nos termos demarcados no art.º 88.º, pode ser concedida autorização de residência temporária a cidadãos estrangeiros que não reúnem os requisitos legalmente fixados.

ii) Autorização de residência *permanente* – confere ao seu titular o direito a residir por tempo indeterminado em Portugal (art.º 84.º), dependendo a sua concessão da verificação cumulativa dos seguintes requisitos: residir legalmente em território português há pelo menos 5 anos (para os cidadãos de países de língua oficial portuguesa) ou 8 anos (para os cidadãos de outros países) e não ter sido, durante os últimos 5 ou 8 anos de residência em Portugal, consoante os casos, objecto de condenação, com trânsito em julgado, em pena(s) que, isolada ou cumulativamente, ultrapasse(m) 1 ano de prisão (art.º 85.º).

D) *Autorizações de permanência* (§ 1.1., *in fine*) – excepcionalmente emitidas ao abrigo do disposto no DL 4/2001, podendo ser *prorrogadas* por períodos anuais, com o limite total de validade de 5 anos, a contar da data da primeira autorização, na medida em que o respectivo titular continue a exercer uma actividade profissional subordinada (cf. art.º 19.º do DL 34/2003).

Os cidadãos estrangeiros que entrem ilegalmente em Portugal, bem como os que aqui permaneçam em situação não autorizada, estão sujeitos a medida de afastamento do território nacional (§ 5.).

3.2. Em consonância com os princípios da universalidade e da igualdade que informam todo o regime dos direitos fundamentais (art.ºs 12.º e 13.º da CRP), a Constituição consagra, nesta matéria, o *princípio da equiparação* dos cidadãos estrangeiros e apátridas, quer residam quer apenas se encontrem em Portugal, aos cidadãos portugueses (art.º 15.º/1). Não obstante, este princípio comporta determinadas excepções, a saber: os direitos políticos, o exercício de funções públicas destituídas de carácter predominantemente técnico e os direitos que a Constituição e a lei reservem

período ininterrupto de 3 anos ou os titulares de autorização de permanência durante um período ininterrupto de 5 anos.

exclusivamente aos cidadãos portugueses (art.º 15.º/2 da CRP). Assinale-se que, no entendimento do TC, a reserva de certos direitos exclusivamente a cidadãos portugueses não pode ocorrer de forma arbitrária, desnecessária ou desproporcionada, sob pena de inutilização do princípio constitucional da equiparação. Assim sendo, essa reserva há-de carecer sempre de uma justificação materialmente fundada, que afaste qualquer iniquidade jurídico-constitucional.

A existência de distintos “círculos de cidadania” releva em sede do estatuto constitucional dos estrangeiros, consubstanciando-se na atribuição de estatutos especiais. Em primeiro lugar, temos os direitos dos nacionais que são alargados ao “círculo da cidadania dos países de língua portuguesa”, cujo catálogo saiu, aliás, reforçado na sequência da última revisão constitucional, em 2001. Assim, na redacção actual do art.º 15.º/3 da CRP, “aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros”, excepcionando-se, em todo o caso, “o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática”. Em relação ao “círculo da cidadania da União Europeia”, a Constituição autoriza o legislador a atribuir, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva nas eleições para o Parlamento Europeu aos cidadãos dos países da UE que residam em Portugal (art.º 15.º/5 da CRP)²¹. Por último, destaca-se a norma constitucional (art.º 15.º/4 da CRP) que franqueou ao legislador ordinário a atribuição, em condições de reciprocidade, de determinados direitos políticos a estrangeiros residentes em Portugal – justamente, o direito de sufrágio (na dupla vertente de direito de eleger e/ou de ser eleito) ao nível do poder local²².

²¹ Cf. art.ºs 3.º e 4.º da Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu (Lei 14/87, de 29 de Abril, alterada pela Lei 4/94, de 9 de Março, e LO 1/99, de 22 de Junho).

²² Cf. art.ºs 2.º e 5.º da Lei Eleitoral para as Autarquias Locais (LO 1/2001, de 14 de Agosto, alterada pela LO 5-A/2001, de 26 de Novembro). Com referência às últimas eleições autárquicas (2001), foi reconhecida capacidade eleitoral activa e passiva aos cidadãos dos países da UE, do Brasil, de Cabo Verde, do Peru e do Paraguai, bem como capacidade eleitoral activa aos cidadãos da Argentina, Chile, Estónia, Israel, Noruega e Venezuela. Cf. Declaração 10/2001, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Administração Interna.

Os preceitos constitucionais relativos, quer à extradição, expulsão e direito de asilo (art.º 33.º da CRP), quer aos direitos dos trabalhadores, contêm, igualmente, normas fundamentais para a compreensão do estatuto constitucional dos estrangeiros na ordem jurídica portuguesa e cujo desenvolvimento, sendo pertinente, remetemos para o lugar próprio do presente Relatório (§§§ 4.3., 5.5. e 7.).

4. Trabalho de estrangeiros

4.1. Excluída uma política de “imigração zero”, foi afirmada a necessidade da gestão dos fluxos de imigração económica, a materializar numa política de contingentação das entradas de novos imigrantes. Assim, desde 2001 que a Lei de Imigração (art.º 36.º) estatui sobre a elaboração de um Relatório com a “previsão de oportunidades de trabalho e dos sectores de actividade em que as mesmas existem”, no quadro do qual deve ter lugar a concessão de visto para efeitos do exercício temporário em Portugal de uma actividade profissional²³. Na sequência das últimas alterações introduzidas na Lei de Imigração, o legislador deixou expresso que, para tal, o mesmo Relatório – que passa a ser elaborado bianualmente – fixa um “limite máximo anual imperativo” de entradas de cidadãos estrangeiros oriundos de Estados que não integrem o “espaço Schengen”. O Relatório sobre Oportunidades de Trabalho é elaborado pelo Governo, mediante parecer do IEFP e após audição das Regiões Autónomas (Açores e Madeira), da IGT, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, das confederações patronais e sindicais e do ACIME.

No que especificamente concerne ao exercício de actividades de trabalho subordinado em Portugal, a legislação vigente aponta para a satisfação prioritária da oferta de emprego por trabalhadores comunitários, bem como por trabalhadores não comunitários legalmente residentes em Portugal, em função da qual deve ter então lugar o acesso de cidadãos não comunitários ao mercado nacional através da concessão do visto adequado (cf. art.º 41.º da Lei de Imigração). Neste contexto, compete ao IEFP

²³ Relativamente ao ano de 2001, cf. *Diagnóstico e prospectiva a curto prazo das necessidades de mão-de-obra em Portugal: Relatório final – Junho de 2001*, anexo à Resolução do CM 164/2001.

acompanhar e avaliar a execução do supramencionado Relatório sobre Oportunidades de Trabalho. Em todo o caso, encontra-se legalmente consagrada a possibilidade de, à margem do contingente ou das áreas de actividades previstos, considerar a oferta de emprego que seja “essencial à economia nacional”, assuma “natureza altamente qualificada ou de interesse científico, artístico ou social relevante” para Portugal, mediante prévio parecer obrigatório favorável do IEFP (n.º 3 do art.º 41.º da Lei de Imigração).

4.2. O visto de trabalho destina-se a permitir a entrada em Portugal para efeitos do exercício temporário de uma actividade profissional, subordinada ou não, e pode ser concedido para permanência até 1 ano, prorrogável nos termos legais (art.ºs 36.º, 53.º, n.ºs 1-e) e 5, da Lei de Imigração). Existem 4 tipos de vistos de trabalho, consoante a actividade profissional visada (art.º 37.º da Lei de Imigração): (I) actividade desportiva ou no âmbito de espectáculos; (II) actividade científica ou de elevada qualificação técnica; (III) actividade profissional independente no âmbito de prestação de serviços; (IV) actividade profissional subordinada. A concessão destes dois últimos tipos de vistos de trabalho está sujeita a consulta prévia ao SEF; no entanto, no caso de visto de trabalho para o exercício de actividade profissional independente, esta consulta pode ser dispensada, em “casos urgentes e devidamente justificados” (cf. art.º 40.º da Lei de Imigração). Acresce que apenas com parecer favorável da IGT (ou da Secretaria Regional competente, para exercício de actividade nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira) podem ser concedidos visto de residência para exercício de trabalho subordinado e visto de trabalho para idêntico fim (art.º 43.º da Lei de Imigração). As autorizações de permanência (§ 3.1.), por seu turno, correspondem, na prática e na sua essência, a um visto de trabalho, excepcionalmente concedido em território nacional. Por último, refira-se que a Lei de Imigração não veda ao titular de visto de estudo o exercício, a título complementar, de uma actividade profissional (art.º 35.º/2 da Lei de Imigração) e, como resultado das últimas alterações introduzidas, inflectiu solução normativa anterior, franqueando agora, em “casos devidamente fundamentados”, o exercício de actividade profissional ao titular de visto de estada temporária (art.º 38.º/2 da Lei de Imigração).

4.3. A própria Constituição (art.º 59.º/1) reconhece a todos os trabalhadores um conjunto de direitos fundamentais relativos à protecção na prestação laboral, sem distinção, *inter alia*, de raça, cidadania ou território de origem – a saber, os direitos: à retribuição do trabalho, com respeito pelo princípio de que para trabalho igual salário igual; à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes; à prestação do trabalho em condições de higiene, segurança e saúde; ao repouso e lazer, a um limite máximo da jornada de trabalho, descanso semanal e férias periódicas pagas; à assistência material em situação involuntária de desemprego; à assistência e justa reparação em caso de acidente de trabalho ou doença profissional.

Nesta matéria, a LTE – que disciplina a prestação de trabalho subordinado em Portugal por cidadãos estrangeiros, aplicando-se esse regime igualmente ao trabalho de apátridas (cf. art.ºs 1.º e 9.º) – concretiza, no art.º 2.º, o princípio da equiparação de direitos quanto às condições de trabalho entre trabalhadores portugueses e trabalhadores estrangeiros com residência ou permanência legal em território nacional.

Para os trabalhadores imigrantes em situação irregular, dada a sua inserção na chamada economia subterrânea, muitos dos direitos constitucionalmente reconhecidos serão meros “direitos virtuais”, cuja reclamação sujeita o trabalhador imigrante ilegal à aplicação de medida de afastamento do território nacional.

4.4. O problema do trabalho imigrante ilegal continua a colocar-se com acuidade em Portugal, não obstante ser inegável a evolução normativa no sentido do reforço dos meios jurídicos de prevenção e sanção contra tal realidade.

Assim, a própria LTE, ao submeter a contratação de trabalhadores estrangeiros ao cumprimento de determinadas formalidades – como, *v.g.*, a redução obrigatória a escrito do contrato de trabalho, a junção de documento que comprove o cumprimento do regime jurídico da entrada e da permanência ou residência do cidadão estrangeiro em Portugal, ou, ainda, os requisitos específicos dos mapas de pessoal no que toca a trabalhadores estrangeiros (cf. art.º 3.º/1 e 3, e art.º 6.º da LTE, respectivamente)²⁴ –,

²⁴ Note-se que algumas destas formalidades não são exigíveis na contratação de cidadãos estrangeiros de países do EEE ou com direito a tratamento igual em matéria de livre exercício de actividades

bem como o correspectivo regime sancionatório contra-ordenacional (art.º 7.º da LTE), consubstanciam *per se* medidas de natureza preventiva contra a contratação ilegal de trabalhadores imigrantes.

É, todavia, na Lei de Imigração que descortinamos normas sancionatórias especificamente dirigidas contra o trabalho ilegal de imigrantes, revelando as sucessivas alterações à lei o agravamento do regime sancionatório aplicável, na linha, aliás, das determinações comunitárias na matéria. Assim, a angariação de mão-de-obra ilegal constitui crime, punido com pena de prisão, que, no caso de prática reiterada, tem como limite máximo 5 anos (art.º 136.º-A da Lei de Imigração). Já no âmbito do regime sancionatório de natureza contra-ordenacional, a lei sujeita à aplicação de coima (sanção pecuniária) o exercício não autorizado de actividade profissional independente, bem como o empregador de trabalhadores estrangeiros em situação irregular (art.º 144.º/1 e 2 da Lei de Imigração). A mesma Lei (art.º 144.º/4) determina, ainda, a responsabilidade solidária do empregador, do utilizador (por força de contrato de prestação de serviços ou de utilização de trabalho temporário), do empreiteiro geral e do dono da obra (este último, no caso de não ter obtido da contra-parte declaração de cumprimento das obrigações legais em relação a trabalhadores imigrantes eventualmente contratados²⁵) – ou seja, dos sujeitos relevantes numa linha de contratação – pelo pagamento das coimas aplicadas, dos créditos salariais pelo trabalho recebido, pelo incumprimento da legislação laboral, pela não declaração de rendimentos sujeitos a descontos para as Finanças e a Segurança Social e pelo pagamento das despesas necessárias à estada e afastamento dos cidadãos estrangeiros em causa. Como última nota, merece destaque o disposto no art.º 160.º da Lei de Imigração, que impõe à Administração Pública o dever de certificação, no quadro dos contratos administrativos celebrados, da inexistência de trabalho prestado por cidadãos estrangeiros em situação ilegal, podendo rescindir, com justa causa, os contratos com o empregador faltoso.

profissionais, por força de convenções internacionais (multilaterais ou bilaterais) ou do princípio da reciprocidade. Cf. art.º 1.º/3 da LTE.

²⁵ No caso de o dono da obra ser a Administração Pública, o incumprimento de semelhante dever de cuidado gera a responsabilidade disciplinar do funcionário faltoso (art.º 144.º/5 da Lei de Imigração).

5. Entrada, saída e afastamento do território nacional

5.1. O regime jurídico geral da entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, vertido na Lei de Imigração, não prejudica os regimes especiais previstos em convenções internacionais que vinculem Portugal; acresce que, salvaguardada a referência expressa em contrário na Lei de Imigração, a entrada de nacionais de países da UE ou do EEE rege-se por legislação própria (cf. art.º 1.º da Lei de Imigração)²⁶.

Delimitado, deste modo, o respectivo âmbito de aplicação, ao abrigo da Lei de Imigração a entrada de cidadãos estrangeiros (que deve fazer-se pelos postos de fronteira qualificados para esse efeito) depende da verificação cumulativa dos seguintes requisitos: ser portador de documento de viagem válido (passaporte) ou, nos casos identificados na lei, de documento substitutivo; ser titular de visto válido e adequado à finalidade da deslocação; dispor de meios de subsistência suficientes ou estar em condições de os obter por via legal. Em todo o caso, determina a mesma Lei (art.º 11.º) que a entrada em Portugal deve ser recusada relativamente aos cidadãos estrangeiros que constituam “perigo ou grave ameaça para a ordem pública, segurança nacional ou relações internacionais” de países da UE ou do “espaço Schengen”. Acresce que estão interditos de entrar em Portugal os cidadãos estrangeiros que constem da lista comum (Schengen) ou da lista nacional de pessoas não admissíveis (cf. art.º 25.º da Lei de Imigração).

5.2. Acabámos de referir que a titularidade de visto válido e adequado ao objectivo da deslocação constitui um dos requisitos de entrada de cidadãos estrangeiros, em geral, no território português. Este visto não permite a entrada automática no país, habilitando apenas o seu titular a comparecer num posto de fronteira e solicitar a entrada pretendida (art.º 13.º/2 da Lei de Imigração).

²⁶ Para os cidadãos abrangidos pelo regime comunitário vale o princípio da liberdade de circulação. Cf. DL 60/93, de 3 de Março, alterado pelo DL 250/98, de 11 de Agosto, que regula as condições especiais de entrada e permanência em Portugal de estrangeiros nacionais de Estados membros da UE, incluindo familiares destes e de cidadãos portugueses.

Dispensados de visto estão os cidadãos estrangeiros com título de residência, autorização de permanência, prorrogação de permanência ou com cartão de identidade emitido pelo MNE (assim, por exemplo, no caso de agentes diplomáticos e consulares acreditados em Portugal, aos quais não é legalmente exigida a autorização de residência) que sejam válidos; estão, igualmente, dispensados de visto os cidadãos estrangeiros que beneficiem de tal regime ao abrigo de instrumentos internacionais que vinculem o Estado português (art.º 13.º/3 da Lei de Imigração)²⁷⁻²⁸.

No estrangeiro (embaixadas e postos consulares de carreira portugueses) podem ser concedidos os seguintes tipos de vistos (art.º 27.º da Lei de Imigração): visto de escala, visto de trânsito, visto de curta duração, visto de residência, visto de estudo, visto de trabalho, visto de estada temporária. Nos postos de fronteira (art.º 47.º da Lei de Imigração), a par dos vistos de trânsito e de curta duração (a conceder a título excepcional), pode ser concedido um visto especial por “razões humanitárias ou de interesse nacional”.

Nos casos em que pode ter lugar a anulação de visto de entrada em Portugal (art.º 13.º/4 e 5 da Lei de Imigração), a respectiva decisão e seus fundamentos devem ser dados a conhecer ao Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas (art.º 13.º/6 da Lei de Imigração).

5.3. A decisão de recusa de entrada (art.º 22.º da Lei de Imigração) não pode ser proferida sem audição prévia do estrangeiro visado e deve ser fundamentada. A notificação dessa decisão deve conter menção do direito de recurso e do prazo para a respectiva interposição. A impugnação judicial da decisão de recusa de entrada é feita perante os tribunais administrativos, nos termos legais, com efeito meramente devolutivo (art.º 23.º da Lei de Imigração), *i.e.*, não suspendendo a eficácia do acto impugnado. Não sendo possível o reembarque no prazo de 48 horas, compete à

²⁷ Para estadas de curta duração (3 meses), entre outros países, estão dispensados de visto os nacionais de todos os países ibero-americanos, à excepção da Colômbia, Cuba, Peru e República Dominicana.

²⁸ Cf., igualmente, art.º 76.º da Lei de Imigração, quanto à possibilidade de entrada e permanência temporária em Portugal, sem necessidade de visto, de estudantes estrangeiros residentes no território de outros Estados membros da UE.

autoridade judicial determinar a manutenção do cidadão estrangeiro, a quem a entrada foi recusada, em centro de instalação temporária.

O regime jurídico do acolhimento de cidadãos estrangeiros ou apátridas em *centros de instalação temporária* consta da Lei 34/94, de 14 de Setembro. Até à data, porém, nenhum centro foi formalmente criado ao abrigo dessa Lei, sem prejuízo de na zona internacional do Aeroporto de Lisboa funcionar um espaço com tal designação e para os fins em questão.

No período de permanência na zona internacional do porto ou aeroporto ou em centro de instalação temporária, o cidadão estrangeiro não admitido tem o direito a comunicar com a representação diplomática ou consular do Estado respectivo ou com pessoa da sua escolha, bem como à assistência de intérprete e a cuidados de saúde (art.º 24.º da Lei de Imigração); o mesmo preceito contempla o direito à assistência de advogado, fazendo-se, todavia, recair sobre o cidadão estrangeiro os encargos respectivos.

No que tange à responsabilidade dos transportadores, desde que o cidadão estrangeiro transportado não reúna as condições de entrada em território português, recai sobre o transportador a obrigação de tomar a cargo o transportado, bem como de promover o seu retorno ao lugar do início da utilização do meio de transporte, ou, não sendo tal possível, para o país onde foi emitido o respectivo documento de viagem ou para onde esteja garantida a sua admissão (art.º 21.º da Lei de Imigração). Além disso, o transporte, para Portugal, de cidadãos estrangeiros com entrada recusada ou que não reúnam os requisitos de entrada gera a responsabilidade contra-ordenacional das pessoas, singulares ou colectivas, transportadoras (art.º 141.º da Lei de Imigração).

5.4. No domínio do combate à imigração ilegal e, muito especificamente, no quadro do regime sancionatório daqueles que a promovem, destaque-se a relevância jurídico-penal das condutas de auxílio à imigração ilegal (art.º 134.º-A da Lei de Imigração), incluindo através de grupo, organização ou associação (art.º 135.º da Lei de Imigração). As condutas tipificadas são punidas com pena de prisão e, no caso de responsabilidade criminal de pessoas colectivas, sociedades ou meras associações de facto, com pena de multa ou de interdição por determinado lapso de tempo do exercício da actividade. Por

outro lado, como medida de estímulo ao auxílio, por parte de cidadãos estrangeiros, na investigação de actividades susceptíveis de configurar ilícitos criminais (designadamente no plano da criminalidade organizada), prevê a Lei de Imigração (art.º 137.º-B) que quem colabore com as autoridades possa ser dispensado de visto para obtenção de autorização de residência.

5.5. A Constituição (art.º 33.º/2) garante a judicialização da expulsão de cidadãos estrangeiros quando estes tenham entrado ou permaneçam regularmente em Portugal, sejam titulares de autorização de residência ou tenham apresentado pedido de asilo não recusado (§ 7.3.), impondo um processo célere de decisão. O preceito constitucional relativo ao direito à liberdade autoriza, por seu turno, a aplicação de medidas de privação da liberdade, com controlo da autoridade judicial, a cidadãos estrangeiros que tenham entrado ou permaneçam ilegalmente em Portugal ou contra os quais tenha sido desencadeado processo de expulsão (art.º 27.º/3-c) da CRP).

Sem prejuízo do disposto em convenção internacional que vincule Portugal, a expulsão pode ter um dos fundamentos seguintes (art.º 99.º/1 da Lei de Imigração): entrada ou permanência irregular no território português (situação em que, em “casos fundamentados”, em vez da detenção do cidadão estrangeiro poderá ser determinado o abandono voluntário do território); atentado contra a segurança nacional, a ordem pública ou os bons costumes; ameaça, pela presença ou actividades do cidadão estrangeiro no país, aos interesses ou dignidade do Estado português ou dos cidadãos portugueses; interferência abusiva no exercício de direitos de participação política reservados a estes últimos; prática de actos que, caso fossem conhecidos pelas autoridades portuguesas, não teriam permitido a entrada do cidadão estrangeiro no país. Para além de medida autónoma, aplicada em processo próprio, a expulsão pode revestir a natureza de pena acessória, aplicada no âmbito de processo-crime (art.º 101.º da Lei de Imigração).

À parte dos casos em que é aplicada como pena acessória, a *expulsão* é determinada por autoridade *judicial* quando o cidadão estrangeiro se encontra numa das situações previstas no supracitado art.º 33.º/2 da CRP, com as garantias processuais próprias de defesa (art.ºs 109.º-116.º da Lei de Imigração).

Já a *expulsão administrativa* (i.e., determinada por autoridade administrativa) pode ter lugar nos casos de entrada ou permanência ilegal de cidadão estrangeiro em Portugal, cabendo a decisão de expulsão ao Director-Geral do SEF (art.^{os} 117.º-121.º da Lei de Imigração). Nesta situação, porém, não é organizado processo de expulsão quando o cidadão estrangeiro apresente pedido de asilo no prazo de 48 horas após a sua entrada irregular no país (§ 7.). A lei assegura, expressamente, ao estrangeiro visado todas as garantias de defesa e, caso seja proferida decisão de expulsão, esta, para além de notificada ao expulsando, deve ser comunicada ao ACIME.

Durante a tramitação do processo de expulsão (judicial ou administrativa), além das medidas de coacção previstas na lei processual penal, o juiz competente pode determinar ainda a apresentação periódica do expulsando no SEF ou a sua colocação em centro de instalação temporária (art.^{os} 106.º e 107.º da Lei de Imigração). A decisão de expulsão pode ser impugnada judicialmente perante o Tribunal da Relação ou os tribunais administrativos, consoante a mesma tenha sido proferida por autoridade judicial ou administrativa. Em qualquer dos casos, o recurso não tem efeitos suspensivos, pelo que fica franqueada a execução da decisão de expulsão. O estrangeiro expulso terá a entrada em Portugal vedada por período não inferior a cinco anos (art.^o 105.º da Lei de Imigração).

5.6. A Lei de Imigração (art.^o 126.º), por força do DL 34/2003, prevê uma nova modalidade de afastamento do território nacional, consubstanciada no que se designou *condução à fronteira*. Assim, no caso de entrada ou permanência ilegal, o cidadão estrangeiro detido tem a possibilidade de declarar, perante a autoridade judicial, que pretende abandonar o território, na sequência do que o juiz pode determinar, em vez da organização de processo de expulsão, a entrega do cidadão à custódia do SEF, com vista à condução à fronteira para “afastamento no mais curto espaço de tempo possível”. Neste caso, o prazo de interdição de entrada em Portugal é reduzido para 1 ano.

6. Protecção social e familiar dos estrangeiros, política de integração social e tutela anti-discriminação

6.1. A CRP consagra um vasto catálogo dos chamados direitos sociais, entre os quais o direito à protecção da saúde, o direito à educação e ao ensino e o direito à segurança social. O princípio da igualdade de tratamento (§ 3.2.) vale, salvo disposição em contrário, para todos os direitos, incluindo os direitos a prestações. Como regra, para além das obrigações específicas na matéria decorrentes do direito comunitário e de instrumentos internacionais que vinculem Portugal, as prestações sociais estarão acessíveis aos cidadãos estrangeiros regularmente residentes.

A) No que especificamente respeita ao direito à protecção da saúde, determina a Constituição que o mesmo é realizado, *inter alia*, mediante um “serviço nacional de saúde [SNS] universal e geral”, tendencialmente gratuito atendendo à situação económica e social dos utentes (art.º 64.º/2-a) da CRP), cabendo, por conseguinte, ao Estado português promover e garantir o acesso de todos aos cuidados de saúde. À luz deste normativo, qualquer pessoa que se encontre em Portugal – ainda que cidadão estrangeiro em situação irregular – e que careça de cuidados de saúde, tem direito a ser assistido num centro de saúde ou, em caso de urgência, num hospital. Na sequência de intervenção do Provedor de Justiça (cf., *infra*, § B-5.1.), veio o Ministro da Saúde, através do Despacho 25.360/2001, regulamentar o direito de acesso dos cidadãos estrangeiros a cuidados de saúde e de assistência medicamentosa prestados no quadro do SNS. Nos termos desse Despacho, o acesso ao SNS não só está garantido aos estrangeiros legalmente residentes em Portugal (titulares de autorização de permanência ou de residência ou visto de trabalho), como também foi alargado, por razões humanitárias e de saúde pública, aos estrangeiros que, não estando naquelas condições, apresentem documento, emitido pelas Juntas de Freguesia²⁹, comprovativo de que se encontram em Portugal há mais de 90 dias.

²⁹ As Freguesias visam, dentro do território municipal, a prossecução dos interesses próprios da população residente em dada circunscrição, constituindo a autarquia local de âmbito territorial mais restrito e estando, por conseguinte, mais perto da comunidade. A Junta de Freguesia é o respectivo órgão executivo.

B) De acordo com o estatuído no art.º 74.º/1 da CRP, “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar”, incumbindo ao Estado, ao implementar a política de ensino, assegurar, desde logo, o “ensino básico universal, obrigatório e gratuito” (art.º 74.º/2-a) da CRP) – dos 6 aos 15 anos de idade. A Constituição vai mais longe e contempla, desde 1997, uma incumbência do Estado concretamente dirigida aos filhos dos imigrantes, no sentido de lhes ser assegurado “apoio adequado para efectivação do direito ao ensino” (id., al. j)), direito este que, estando essas crianças em idade escolar, lhes assiste, independentemente da sua situação perante as normas do país de acolhimento. Esta incumbência é tanto mais relevante quanto é certo estar-se perante condição fundamental da plena integração dessas crianças na sociedade portuguesa.

6.2. Nos termos da Lei de Imigração (art.º 56º), o direito ao reagrupamento familiar encontra-se reconhecido ao cidadão estrangeiro residente em Portugal há pelo menos 1 ano, mediante a prova da existência de alojamento adequado e meios de subsistência suficientes. De salientar que a exigência de um certo período de tempo com título de residência decorre da mais recente alteração à Lei de Imigração, sendo apontada pelo legislador como elemento da “real ligação” que deve existir entre o requerente e Portugal.

O direito ao reagrupamento familiar abrange os membros da família que se encontrem fora do território nacional – e, excepcionalmente, membros da família que se encontrem regularmente em Portugal –, que tenham vivido com o residente noutro país ou que dele dependam, considerando-se como tais na actual legislação (art.º 57.º): o cônjuge; os filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges (neste último caso, desde que o filho lhe esteja legalmente confiado); os menores adoptados pelo requerente quando não seja casado, pelo requerente ou pelo cônjuge, verificadas as condições previstas na lei; os pais do residente ou do seu cônjuge, desde que se encontrem a seu cargo; os irmãos menores, desde que sob tutela do residente, nos termos enunciados na lei.

Se o cidadão estrangeiro for titular de uma autorização de residência temporária (§ 3.1.), ao membro da família será emitida uma autorização de residência renovável e

de idêntica duração; no caso de autorização de residência permanente (§ 3.1.), ao membro da família será emitida uma autorização de residência válida por 2 anos. Regra geral, uma vez decorrido este lapso de tempo, os membros da família terão direito a uma autorização de residência autónoma (cf. art.º 58.º/2-5 da Lei de Imigração). De notar que, quanto ao direito ao trabalho, o mesmo apenas se encontra legalmente restringido em relação aos pais do residente ou do seu cônjuge.

6.3. Na implementação da política de integração social dos imigrantes, o Governo colhe apoio fundamental do ACIME, passando, igualmente, a execução dessa política pelo estabelecimento de parcerias com outras entidades públicas (incluindo, numa perspectiva de descentralização, as autarquias locais), bem como com a sociedade civil. Neste contexto, salienta-se a criação do Sistema Nacional de Apoio ao Imigrante (SNAI), integrado por dois Centros Nacionais (CNAI – em Lisboa e no Porto) e por Centros Locais (CLAI), concebido para o apoio e atendimento transversal aos vários problemas específicos com que os imigrantes se debatem (trabalho, educação, saúde, habitação, reagrupamento familiar, reconhecimento de habilitações e competências, etc.).

Com referência ao papel que a sociedade civil desempenha no processo de integração dos imigrantes na sociedade de acolhimento, menção deve ser feita, em primeiro lugar, às associações de imigrantes, cujo regime jurídico consta da Lei 115/99, de 3 de Agosto (regulamentada pelo DL 75/2000, de 9 de Maio). Constituídas com o objectivo de proteger os direitos e interesses específicos dos imigrantes e seus descendentes, a estas associações assiste, nomeadamente, o direito de participar na definição da política de imigração, incluindo nos procedimentos legislativos pertinentes, bem como de participar em órgãos consultivos, na medida em que a sua representatividade seja reconhecida pelo ACIME, nos termos da lei (cf. art.º 4.º e 5.º da Lei 115/99 e art.ºs 1.º-7.º do DL 75/2000). Em segundo lugar, refira-se o papel na integração de imigrantes e minorias étnicas que foi reconhecido ao chamado mediador sócio-cultural, cujo estatuto legal consta da Lei 105/2001, de 31 de Agosto. Por último, e atendendo a que a nova vaga de imigrantes de países da Europa de Leste atrai a atenção para uma nova realidade que é a da sobrequalificação – ou seja, trabalhadores

imigrantes qualificados que não estão a exercer uma actividade profissional adequada à sua formação –, saliente-se a importância de iniciativas como o “Projecto de apoio à profissionalização de médicos imigrantes”, apoiado por Fundação privada e dirigido à criação das condições para a adequação do trabalho às competências, por esta via se favorecendo a integração social, ao mesmo tempo que se colmatam carências profissionais na área em questão. Destina-se a nacionais de países com os quais Portugal não tenha acordos de reconhecimento automático de habilitações académicas, licenciados em medicina e que se encontrem legalmente em Portugal a trabalhar noutras profissões.

6.4. Portugal é parte, no que releva especificamente para o presente item, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965³⁰, e na Convenção n.º 111 da OIT sobre a Discriminação (Emprego e Profissão).

Verdadeiro princípio estruturante de toda a ordem jurídico-constitucional, o princípio da igualdade recebe consagração expressa no art.º 13.º da CRP, incluindo na sua dimensão de proibição de discriminação. Entre os factores de discriminação ilegítimos exemplificativamente elencados na norma constitucional, figuram, justamente, a ascendência, a raça, a língua e o território de origem (n.º 2 do art.º 13.º). O princípio da não discriminação releva, também, no âmbito do processo de integração europeia, encontrando-se plasmado no art.º 13.º do TCE e no art.º 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE de 2000.

A Constituição portuguesa consagra, em preceito relativo a direitos fundamentais pessoais, o direito à protecção legal contra quaisquer formas de discriminação (art.º 26.º/1) e proíbe o tratamento informatizado de dados relativos à origem étnica (sem prejuízo das excepções expressamente previstas – cf. art.º 35.º/3)³¹, bem como as organizações racistas (art.º 45.º/4).

³⁰ Portugal formulou igualmente a declaração de adesão ao mecanismo previsto no art.º 14.º da mesma Convenção, reconhecendo a competência do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e examinar queixas, individuais ou colectivas, de pessoas sob jurisdição do Estado português, que aleguem ser vítimas de violação por este último de qualquer dos direitos consagrados na Convenção. Cf. Aviso 95/2001, do MNE.

³¹ Cf., também, art.º 7.º da Lei 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Protecção de Dados Pessoais).

No direito português vigente, vários são os meios jurídicos de combate à discriminação. Assim, a Lei 134/99, de 28 de Agosto (regulamentada pelo DL 111/2000, de 4 de Julho) proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica, vinculando todas as pessoas, singulares ou colectivas, públicas ou privadas. Entre as práticas discriminatórias enumeradas (art.º 4.º), relevam aquelas ocorridas no âmbito do emprego, fornecimento de bens ou serviços, acesso ao exercício de actividade económica, sector imobiliário, acesso a locais públicos ou abertos ao público, acesso aos cuidados de saúde, ensino e Administração Pública³². A prática das condutas proibidas são sancionadas como contra-ordenação, competindo a aplicação da respectiva coima ao ACIME, sem prejuízo da sua qualificação como ilícito criminal.

Por outro lado, a relevância jurídica do princípio da não discriminação racial manifesta-se, ainda, na Lei dos Partidos Políticos³³, no regime jurídico das instituições particulares de solidariedade social³⁴ ou no Código da Publicidade (art.º 7.º/1 e 2-d)).

No plano jurídico-penal, o CP tipifica crimes de índole racista ou xenófoba, nos quais se descortina motivação resultante de atitude discriminatória em razão da raça. Assim no homicídio qualificado (art.º 132.º, n.ºs 1 e 2-d)), na ofensa à integridade física qualificada (art.º 146.º), no crime de discriminação racial (art.º 240.º) e no crime de genocídio (art.º 239.º, no qual releva também, expressamente, a atitude discriminatória em razão da etnia ou da nacionalidade). Relativamente a estes crimes, a Lei 20/96, de 6 de Julho, veio permitir a constituição como assistente em processo penal por parte das associações de comunidades de imigrantes, anti-racistas ou defensoras dos Direitos Humanos, salvaguardada a possibilidade de o ofendido expressamente a tal se opor. De referir, também, que à luz do regime jurídico da cooperação judiciária internacional em matéria penal constitui motivo de recusa de um pedido de cooperação, entre outros, a existência de razões fundadas para acreditar que a mesma é solicitada com o propósito

³² Quanto à actuação da Administração Pública, cf., desde logo, art.º 5.º do CPA.

³³ Cf. art.º 7.º-a) do DL 595/74, de 25 de Fevereiro (alterado pelo DL 126/75, de 13 de Março, pela Lei 72/93, de 30 de Novembro, e Lei 110/97, de 16 de Setembro).

³⁴ Cf. art.º 5.º do DL 119/983, de 25 de Fevereiro (regime cuja aplicação foi tornada extensiva às cooperativas de solidariedade social pela Lei 101/97, de 13 de Setembro).

de perseguir ou punir uma pessoa em virtude, designadamente, da sua raça, nacionalidade, língua ou pertença a um grupo social determinado³⁵.

Do mesmo modo, o Regulamento das Condições Materiais de Detenção em Estabelecimentos Policiais³⁶ contempla expressamente o princípio da não discriminação em razão, entre outras, da nacionalidade, com respeito a toda a pessoa detida em estabelecimento policial. Por último, no quadro jurídico que estabelece medidas preventivas e punitivas a adoptar em caso de manifestações de violência associadas ao desporto (Lei 38/98, de 4 de Agosto), destaque-se, no domínio do apoio a grupos organizados de adeptos, a proibição legal imposta aos promotores de espectáculo desportivo de apoiar associações que adoptem sinais, símbolos ou expressões que incitem à violência, ao racismo e à xenofobia (art.º 6.º), além de que gera responsabilidade contra-ordenacional a prática de actos, no espaço desportivo, de incitamento à violência, ao racismo e à xenofobia (art.º 21.º-f)).

7. Direito de asilo e refugiados

7.1. Entre outras obrigações internacionais (§ 1.2.), Portugal é parte na Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo de Nova Iorque de 1967; a nível europeu, destacam-se o Acordo Europeu relativo à Supressão de Vistos para os Refugiados de 1959, o Acordo Europeu sobre a Transferência de Responsabilidade relativa a Refugiados de 1980 e a Convenção sobre a Determinação do Estado Responsável pela Análise de um Pedido de Asilo (Convenção de Dublin) de 1990. O direito de asilo – enquanto direito fundamental do perseguido a obter refúgio e asilo e a não ser reenviado para o país de onde provém (*non-refoulement*) – encontra-se constitucionalmente garantido aos cidadãos estrangeiros e apátridas perseguidos ou gravemente ameaçados de perseguição por causa da sua actividade em prol da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoal humana (art.º 33.º/8 da CRP). A Constituição (art.º 33.º/9) remeteu

³⁵ Art.º 6.º-b), da Lei 144/99, de 31 de Agosto (alterada pela Lei 104/2001, de 25 de Agosto). Cf., ainda, art.º 7.º/1-a) e n.º 2-a) do mesmo diploma.

para a lei a definição do estatuto do refugiado político. O regime jurídico-legal vigente em matéria de asilo e refugiados consta da Lei 15/98, de 26 de Março (Lei de Asilo).

Estatutariamente vocacionado para a protecção dos refugiados e requerentes de asilo em Portugal, o *Conselho Português para os Refugiados* (CPR) – ONG sem fins lucrativos – é o parceiro operacional do ACNUR em Portugal³⁷. A Lei de Asilo reconhece ao CPR uma importante função de consulta e de aconselhamento jurídico directo aos requerentes de asilo em todas as fases do procedimento³⁸.

7.2. Para além das situações recortadas constitucionalmente, que fundamentam a garantia do direito de asilo, a Lei de Asilo concretiza a titularidade do direito em apreço por parte dos cidadãos estrangeiros e apátridas que, por receio fundado de perseguição em razão da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam ou não queiram voltar ao país da respectiva nacionalidade ou residência habitual (cf. art.º 1.º da Lei de Asilo).

Quanto aos requisitos negativos, não é possível beneficiar do asilo nos seguintes casos (art.º 3.º/1 da Lei de Asilo): prática de actos contrários aos interesses fundamentais ou à soberania de Portugal; perpetração de crimes contra a paz, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, tal como definidos nos instrumentos de direito internacional pertinentes; prática de crimes dolosos de direito comum puníveis com pena de prisão superior a 3 anos; prática de actos contrários aos objectivos e princípios da ONU. A Lei de Asilo (art.º 3.º/2) contém ainda cláusula geral, nos termos da qual o asilo pode ser recusado, caso da sua concessão resulte “perigo comprovado ou fundada ameaça para a segurança interna ou externa, ou para a ordem pública”.

Fora das situações supra mencionadas, a mesma Lei (art.º 8.º) prevê a concessão a cidadãos estrangeiros e apátridas de *autorização de residência por razões humanitárias*, pelo período máximo de 5 anos, renovável, atendendo a situações de grave insegurança, decorrente de conflitos armados ou da violação sistemática dos

³⁶ Aprovado pelo Despacho 8.684/99, do Ministro da Administração Interna.

³⁷ O ACNUR passou a ser representado em Portugal pelo CPR, desde o encerramento do respectivo escritório em Lisboa, em Dezembro de 1998.

³⁸ Em 2002, registaram-se 180 pedidos de asilo em Portugal, com 65 familiares agregados. Fonte: CPR/SEF.

Direitos Humanos no país da respectiva nacionalidade ou residência habitual, que obste ao regresso a esse país.

No que diz respeito a pessoas deslocadas, prevê o art.º 9.º da Lei do Asilo que as mesmas possam beneficiar, por parte do Estado português, de *protecção temporária*, pelo período máximo de 2 anos, nas situações de conflitos armados graves que provoquem fluxos de refugiados em larga escala³⁹.

7.3. O procedimento de asilo reveste natureza urgente (art.º 62.º da Lei de Asilo) e compreende duas fases: a da admissibilidade do pedido de asilo e a da concessão do asilo. A Lei de Asilo (art.ºs 49.º-59.º) contempla medidas de apoio social aos requerentes de asilo e garante o direito à assistência de intérprete, bem como ao apoio judiciário nos termos gerais (art.º 52.º).

A fase da admissibilidade do pedido (art.ºs 10.º-16.º da Lei de Asilo) caracteriza-se por uma apreciação liminar do pedido de asilo nos seus fundamentos, dirigida à tomada de uma decisão célere acerca da sua admissão ou recusa. A apresentação do pedido protege o requerente e os familiares que o acompanham (e que a lei considera para efeitos de reagrupamento familiar – art.º 4.º) contra qualquer procedimento administrativo ou processo criminal por entrada ilegal no país. O pedido de asilo deve ser apresentado, via oral ou escrita, no prazo de 8 dias, a qualquer autoridade policial, sendo posteriormente notificado o requerente para prestar declarações dentro de 5 dias. O CPR, que é informado do pedido apresentado, gere o centro onde são acolhidos, nesta fase, os requerentes de asilo. A decisão sobre a admissibilidade ou não do pedido de asilo, da competência do responsável máximo do SEF, deve ser proferida no prazo de 20 dias, após instrução sumária, valendo o silêncio como decisão positiva. Em caso de recusa do pedido, pode o requerente, no prazo de 5 dias a contar da respectiva notificação, solicitar o seu reexame, com efeito suspensivo, pelo Comissário Nacional para os Refugiados (§ 1.3.). Da decisão final pode o requerente interpor recurso para o tribunal administrativo competente. A Lei de Asilo (art.ºs 17.º-20.º) prevê regras

³⁹ Assim ocorreu em relação aos cidadãos nacionais da Guiné-Bissau, em 1998 (cf. Resoluções do CM 94/98, 90/99 e 103/2000), e aos cidadãos do Kosovo (República Federal da Jugoslávia), em 1999 (cf. Resolução do CM 44/99).

específicas, desde logo com prazos mais curtos, para os casos de pedido de asilo apresentados nos postos de fronteira.

Caso o pedido de asilo seja admitido, segue-se a fase de concessão, para apreciação do mérito respectivo (art.ºs 21.º-25.º), beneficiando as pessoas abrangidas de uma autorização de residência provisória. O processo é instruído pelo SEF, para o que a lei prevê o prazo de 60 dias, prorrogável por igual período. Ao CNR (§ 1.3.) compete a elaboração das propostas fundamentadas de concessão ou recusa de asilo, cabendo ao Ministro da Administração Interna a decisão final. A recusa de asilo permite ao requerente permanecer temporariamente em Portugal, por período não superior 30 dias. Findo esse lapso de tempo, o requerente fica sujeito às normas sobre estrangeiros.

O requerente de asilo tem o direito de recorrer judicialmente, seja, como já referido, da decisão final de recusa do pedido de asilo, seja, no caso de este pedido ter sido admitido, da decisão final de não concessão do asilo. Nesta sua fase contenciosa, o processo de concessão de asilo mantém carácter de urgência.

Apenas no caso da decisão final de não concessão do asilo a interposição do recurso suspende a eficácia do acto recorrido. Não assim, quando o requerente recorre judicialmente da decisão de recusa do pedido de asilo, com a consequência de, não tendo o recurso efeito suspensivo, dever o requerente deixar o país no prazo de 10 dias, após o decurso do qual a expulsão pode ter lugar a qualquer momento. A Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI) não deixou de expressar, no seu Segundo Relatório sobre Portugal, a sua preocupação por tal solução normativa⁴⁰.

7.4. A concessão do direito de asilo confere ao beneficiado o estatuto de refugiado, não prejudicando o estatuto legalmente previsto o disposto em convenções internacionais em que Portugal seja parte (art.º 2.º da Lei de Asilo). O refugiado fica equiparado, em termos de direitos e deveres, aos estrangeiros residentes em Portugal (art.º 6.º da Lei de Asilo). Os efeitos do asilo estendem-se à família nuclear do refugiado, ou seja, cônjuge e filhos menores, adoptados ou incapazes; no caso de o refugiado ser menor de 18 anos, são considerados, para este efeito de reagrupamento familiar, os pais e irmãos menores

⁴⁰ Cf. ECRI, *Segundo Relatório sobre Portugal: Adoptado em 20 de Março de 2002*, Conselho da Europa: 2002, §§ 27e 30.

de que seja o único amparo (art.º 4.º da Lei de Asilo). A concessão do asilo releva ainda para efeitos de extradição, não podendo o refugiado ser extraditado por motivo que esteve na base na concessão do asilo (art.º 5.º/1 da Lei de Asilo). De modo semelhante, cessa todo o procedimento administrativo ou processo criminal por entrada ou permanência irregular em território nacional (art.º 12.º/2 da Lei de Asilo). Quanto aos fundamentos de expulsão do território, os refugiados beneficiam do regime mais favorável decorrente da lei ou obrigação internacional do Estado português (art.º 99.º/3 da Lei de Imigração).

8. Os nacionais no estrangeiro

8.1. A Constituição (art.º 44.º/2) garante a todas as pessoas o direito de emigrar ou de sair de Portugal e o direito de regressar. Da interpretação do art.º 14.º da CRP retira-se que os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro têm os mesmos direitos e deveres dos cidadãos portugueses residentes em Portugal, com excepção daqueles que se revelem incompatíveis com a ausência do país⁴¹, bem como que os cidadãos portugueses em semelhantes circunstâncias têm direito à protecção do Estado português para o exercício dos seus direitos⁴².

Por outro lado, decorrem da CRP medidas de “discriminação positiva” dos emigrantes portugueses, consubstanciadas, desde logo, na consideração da especificidade da sua situação em sede de expropriação de meios de produção em abandono (art.º 88.º/1). Também no domínio da protecção das suas condições de trabalho e da garantia dos seus benefícios sociais recai sobre o Estado português incumbência específica (art.º 59.º/2-e) da CRP), a qual, na sua dimensão externa (*i.e.*, visando a garantia dos direitos em causa nos países de acolhimento), se concretiza, nomeadamente, pela via diplomática e da celebração de convenções

⁴¹ Quanto ao direito dos portugueses residentes no estrangeiro de participarem em referendos e na eleição para Presidente da República, cf. art.ºs 115.º/12 e 121.º/2 da CRP, respectivamente.

⁴² A lista das convenções internacionais multilaterais que Portugal ratificou ou a que aderiu, relevantes também na perspectiva da protecção jurídica dos portugueses no estrangeiro e dos membros das suas famílias pode ser consultada em <http://www.secomunidades.pt/apoios/convmult.html>.

bilaterais/multilaterais. Já no quadro da realização da política de ensino, decorre expressamente da CRP a incumbência do Estado português em relação aos filhos dos emigrantes, no sentido de ser-lhes garantido não só o ensino da língua portuguesa, como também o acesso à cultura portuguesa (art.º 74.º/2-i)), no que se revela o propósito de assegurar a ligação dos emigrantes de segunda geração ao país dos seus progenitores, ao seu património histórico-cultural, assim como favorecer a sua integração na sociedade portuguesa, caso optem por regressar a Portugal⁴³.

A par da concretização normativa pelo Estado da protecção devida aos emigrantes, incluindo por meio de medidas legítimas de discriminação positiva, a Administração promove e executa programas de apoio aos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro. No que especificamente respeita à situação dos emigrantes portugueses que regressam a Portugal, as acções de apoio promovidas ou patrocinadas destinam-se a facilitar a sua reintegração social, incluindo o ingresso ou reintegração na vida activa. Assim, para além da prestação da informação adequada, destacam-se as acções de acolhimento, numa articulação entre as entidades competentes, públicas e/ou privadas, especialmente nos domínios da saúde e da segurança social, para os emigrantes regressados em situação vulnerável, bem como as acções no âmbito dos ensinos básico e secundário (como seja o apoio pedagógico acrescido, que abrange, entre outros alunos, os filhos dos emigrantes com carências ao nível da aprendizagem da língua portuguesa), no âmbito do acesso ao ensino superior (v.g., a existência de um contingente especial de vagas para os emigrantes portugueses e seus familiares que com eles residam) e da formação profissional (por exemplo, o Programa “Estagiar em Portugal”, no âmbito da medida, desenvolvida conjuntamente pelo IEPF e a DGACCP, “Estágios Profissionais em Portugal para Jovens Portugueses e Luso-Descendentes Residentes no Estrangeiro”⁴⁴).

⁴³ Cf. Lei 74/77, de 28 de Setembro, que estabelece disposições relativas à protecção dos direitos educacionais dos portugueses e seus descendentes que vivam e trabalhem no estrangeiro, incluindo o acesso à língua e cultura portuguesas. Cf., também, art.ºs 22.º e 63.º/4 da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86, de 14 de Outubro, alterada pela Lei 115/97, de 19 de Setembro).

⁴⁴ Cf. Portaria 567/2000, de 7 de Agosto.

8.2. No que concerne aos cidadãos portugueses privados da liberdade (detidos ou presos) no estrangeiro, a par dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português através de convenções, bilaterais ou multilaterais, no domínio da cooperação judiciária internacional em matéria penal ou, especificamente, sobre transferência de pessoas condenadas (quanto a estas, destaque-se a Convenção do Conselho da Europa de 1983), releva, em termos práticos, a assistência prestada no quadro da protecção consular. Neste contexto, no termos do art.º 40.º/1-a) do Regulamento Consular⁴⁵, enquadra-se no âmbito da protecção consular a “prestação de socorros” a portugueses presos ou detidos no estrangeiro, consubstanciada em visitas, na prestação de assistência e de informação jurídica e da sustentação da suas “pretensões justas”. A Circular telegráfica C-177, de 30 de Julho de 2001, especifica os deveres dos funcionários consulares nas visitas regulares mensais a portugueses privados da liberdade, que incluem, entre outros, a informação sobre os seus direitos e deveres, sobre patrocínio judiciário e a avaliação das condições gerais de detenção.

⁴⁵ Aprovado pelo DL 381/97, de 30 de Dezembro, com as alterações decorrentes dos DL 75/98, de 27 de Março, e 22/98, de 12 de Maio.

B) Actuação do Provedor de Justiça

1. Enquadramento.- 2. Direito da nacionalidade.- 3. Regime jurídico geral dos estrangeiros: 3.1. Situações jurídicas; 3.2. Direitos constitucionais.- **4. Entrada, saída e afastamento do território nacional:** 4.1. Interdição de entrada; 4.2. Regime da expulsão; 4.3. Centros de instalação temporária.- **5. Protecção social e familiar, integração e tutela anti-discriminação:** 5.1. Protecção social básica; 5.2. Reagrupamento familiar; 5.3. Combate ao racismo.

1. Enquadramento

De acordo com o art.º 23.º da CRP e o disposto no EPJ, *maxime* nos seus art.ºs 2.º e 22.º, o Provedor de Justiça tem competência para apreciar queixas relativas a acções ou omissões dos poderes públicos nacionais – ou de entidades privadas, mas apenas quando estas estejam numa relação de especial domínio face aos particulares e no âmbito dos seus direitos, liberdades e garantias fundamentais –, sempre que as mesmas possam qualificar-se como ilegais ou injustas. Verdadeiro “órgão de garantia dos direitos fundamentais” de todas as pessoas, independentemente da nacionalidade, de fora do âmbito de actuação do Provedor de Justiça ficam apenas as funções política e judicial do Estado. Destacam-se, em síntese, algumas das mais significativas intervenções do Provedor de Justiça, ocorridas no passado recente, quanto à matéria objecto do presente Relatório, atendendo sobretudo ao seu alcance geral.

2. Direito da nacionalidade

Nesta matéria, salienta-se a actuação do Provedor de Justiça relativamente a situação em que a recusa de naturalização a requerentes oriundos de PALOP estaria a funcionar, de modo automático, como mecanismo sancionatório, pelo não cumprimento pelos interessados da obrigação de regressarem aos países de origem, no quadro de acordos de cooperação que lhes tinham permitido beneficiar de bolsas de estudo em

Portugal. O Provedor de Justiça, entendendo não dever a eventual violação do compromisso de retorno assumir um carácter absolutamente prejudicial ao deferimento da pretensão de adquirir a nacionalidade portuguesa por naturalização, recomendou ao Governo a cessação de semelhante prática, recomendação que foi plenamente acatada⁴⁶.

Ainda a respeito dos procedimentos de naturalização, a intervenção do Provedor de Justiça foi decisiva no sentido de alterar a posição das autoridades competentes, que, para efeitos da prova de meios suficientes de subsistência, exigiam montante muito superior ao valor estabelecido para o salário mínimo nacional. A argumentação da Provedoria de Justiça foi sustentada na interpretação de que a concretização de um mínimo de retribuição pelo trabalho corresponde ao mínimo constitucionalmente exigido para garantir uma sobrevivência com dignidade, não se afigurando adequado que, estando em causa cidadão estrangeiro, fosse determinado um valor diferente, além de que bastante superior.

Recentemente, o Provedor de Justiça teve oportunidade para contestar o entendimento perfilhado pela Conservatória dos Registos Centrais, em relação à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, no caso de filhos menores de pai ou mãe que tenha adquirido a nacionalidade portuguesa (art.º 2.º da Lei da Nacionalidade), segundo o qual a pretensão é indeferida quando a declaração exigida seja já feita na maioridade do interessado. Em resumo, argumentou-se ser determinante, na forma de aquisição da nacionalidade em apreço, a circunstância de um dos progenitores do interessado ter adquirido a nacionalidade portuguesa durante a menoridade do mesmo. Por outro lado, concluiu-se não decorrer da lei qualquer sujeição da manifestação de vontade a um prazo de caducidade, solução hermenêutica que, entre outras incongruências sistémicas, estabeleceria uma discriminação injustificável entre filhos menores e incapazes, porquanto estes, ao contrário daqueles, poderiam adquirir a nacionalidade portuguesa a todo o tempo, na medida em que persistisse a respectiva incapacidade. O processo não conheceu ainda, todavia, um desfecho favorável.

3. Regime jurídico geral dos estrangeiros

⁴⁶ Cf. Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 2001*, Lisboa: 2003, pp. 507-514.

3.1. Fundamento comum a queixas recebidas, neste âmbito, são os atrasos na apreciação dos processos por parte do SEF, incluindo em sede de procedimentos de naturalização (§ 2.), mas também, de um modo geral, na apreciação dos processos em matéria de imigração, ao nível da emissão dos documentos que titulam a regularidade da situação do cidadão estrangeiro em Portugal ou das respectivas renovações. Estando na base desta situação as limitações de meios com que aquele serviço se debate, sempre a intervenção do Provedor de Justiça tem como resultado a obtenção de uma solução mais célere nos processos em que o reclamante é interessado⁴⁷.

3.2. Em relação à defesa do estatuto constitucional dos estrangeiros, a actuação do Provedor de Justiça tem sido materializada, de modo expressivo, através da sua legitimidade processual activa nos processos de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade de normas jurídicas, requerendo ao TC a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade de normas jurídicas (cf. art.º 281.º, n.ºs 1 e 2-d), da CRP e art.º 20.º/2 do EPJ).

Neste contexto, destaca-se, em primeiro lugar, o processo desencadeado relativamente a norma do Estatuto da Aposentação, que determinava a extinção da situação de aposentado no caso de perda da nacionalidade portuguesa, quando esta fosse exigida para o exercício do cargo pelo qual tinha sido concedida a aposentação. Atendendo a que, em virtude do processo de descolonização (1974-75), muitos funcionários públicos tinham perdido a nacionalidade portuguesa, adquirindo a dos novos Estados independentes, o preceito em questão implicou a perda, por esses ex-funcionários, dos seus direitos de aposentados. O Provedor de Justiça fundamentou o seu pedido essencialmente na consideração de que a norma contestada erigia a cidadania portuguesa em condição *sine qua non* da constituição ou manutenção da situação jurídica de aposentação, implicando uma restrição ao direito à aposentação, não autorizada de todo pelas excepções que o princípio da equiparação comporta, carecendo

⁴⁷ *Id.*, pp. 483 e 499.

de fundamento material⁴⁸. A norma em questão foi declarada inconstitucional pelo TC em 2002 (Acórdão 72/2002), pelo que a situação foi resolvida positivamente.

Similar situação ocorreu quanto a normas legislativas que atribuíam apenas a cidadãos portugueses o estatuto de deficientes das Forças Armadas, com direitos de natureza assistencial no plano económico e social, deixando de fora cidadãos que se tornaram deficientes ao serviço daquelas Forças, no período colonial, numa altura em que detinham a nacionalidade portuguesa, e que, posteriormente, vieram a perdê-la na sequência da independência dos antigos territórios ultramarinos. No seguimento de iniciativa do Provedor de Justiça⁴⁹, em 2001 o TC declarou inconstitucionais as normas em causa, por violação do princípio da equiparação, tornando-o, porém, neste caso, apenas operativo em relação aos estrangeiros residentes em Portugal (Acórdão 243/2001).

O princípio da equiparação e as exceções que o mesmo comporta estiveram, igualmente, na base do pedido de declaração da inconstitucionalidade de norma do Estatuto da Carreira Docente, na medida em que limitava a cidadãos portugueses o acesso à carreira docente nas escolas públicas (salvaguardadas as obrigações impostas pelo direito comunitário, assim como aquelas decorrentes de convenção internacional ou lei especial). O presente caso foi analisado, nomeadamente, à luz da exceção ao princípio da equiparação que reserva aos cidadãos portugueses o exercício de funções públicas destituídas de “carácter predominantemente técnico” e do entendimento, já sufragado pela jurisprudência, de que se trata apenas aqui de excluir o exercício por cidadãos estrangeiros de funções públicas que incluam o exercício de poderes públicos. No caso do exercício de funções docentes de educador de infância e de professor dos ensinos básico e secundário, importava aferir em que medida o exercício de autoridade pública sobrepesava ou não a natureza técnica de tais funções, concluindo o Provedor de Justiça pela prevalência desta última, bem como, paralelamente, que a norma em questão consagrava uma restrição ao direito de acesso à função pública desadequada, desnecessária e desproporcional⁵⁰. Em consequência, o TC declarou, em 2002, a sua inconstitucionalidade com força obrigatória geral (Acórdão 345/2002). Aliás, este

⁴⁸ Cf. Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 1999*, Vol. II, Lisboa: 2000, pp. 250-254.

⁴⁹ *Id.*, pp. 199-204.

resultado conduziu o Provedor de Justiça, em situação subsequente, a actuar *motu proprio* junto do Governo Regional de uma das Regiões Autónomas, com vista ao respeito dos direitos de antiguidade de um conjunto de professores de música, originários de países europeus de Leste, preteridos em concurso público de admissão por professores de nacionalidade portuguesa com formação mais recente. Esta situação foi solucionada também favoravelmente.

Por fim, refira-se, a propósito do seu poder inspectivo (cf. art.º 21.º/1-a) do EPJ), a particular atenção que o Provedor de Justiça tem prestado, no âmbito das inspecções já realizadas aos estabelecimentos prisionais (em 1996, 1998 e 2002), à situação dos reclusos estrangeiros. Estes representam cerca de 13% da população reclusa, 77% dos quais são estrangeiros residentes em Portugal. Na sua maioria, estão presos por delitos relacionados com o tráfico de estupefacientes. Alguns dos problemas específicos destes reclusos são atinentes à língua, às visitas de familiares e ao regime de saídas para o exterior, pelo que têm sido objecto das recomendações que o Provedor de Justiça tem dirigido, neste contexto, ao Ministro da Justiça⁵¹. Como exemplo do acatamento dessas recomendações, refira-se a divulgação de informação, em inglês e francês, elucidativa dos seus direitos e deveres.

4. Entrada, saída e afastamento do território nacional

4.1. O Provedor de Justiça requereu ao TC – que não se pronunciou ainda – a fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade, entre outras, da norma da Lei de Imigração (art.º 25.º/2-c), na sua redacção originária) que elenca as causas de inscrição na lista nacional de pessoas não admissíveis no território nacional, mais concretamente, da norma que implicava a interdição de entrada em Portugal a quem tivesse sido condenado em pena de prisão não inferior a 1 ano. Na medida em que a mera condenação em semelhante pena acarreta, de modo automático, a interdição de entrada, defendeu o Provedor de Justiça ser a norma em causa contrária ao disposto na

⁵⁰ Cf. Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 1998*, Lisboa: 1999, pp. 628-635.

Constituição, que proíbe como “efeito necessário” de uma pena, a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos (art.º 30.º/4 da CRP)⁵². Não obstante a nova redacção do preceito em causa, introduzida pelo DL 34/2003, e que continua a respeitar a condenação em determinada pena privativa da liberdade, este raciocínio permanece válido face ao teor do mesmo, porquanto a interdição de entrada continua a operar, neste caso, em termos mecânicos, *ope legis*, independentemente de decisão judicial que avalie em concreto da sua necessidade e justificação.

4.2. Ainda no âmbito do mesmo processo de fiscalização da constitucionalidade, o Provedor de Justiça requereu a declaração de inconstitucionalidade de normas legislativas que permitiam a aplicação de pena acessória de expulsão de cidadãos estrangeiros com filhos menores a cargo. Tomando em consideração a hipótese de expulsão de estrangeiros com filhos menores de nacionalidade portuguesa, o Provedor de Justiça alertou para as dificuldades decorrentes, por um lado, da proibição constitucional (art.º 33.º/1) de expulsão de cidadãos portugueses (quando é certo que, na maioria dos casos, a expulsão acarretaria, na prática, a saída forçada daqueles menores) e, por outro lado, na perspectiva da protecção constitucional dos direitos familiares, da norma (art.º 36.º/6 da CRP) que impede a separação entre pais e filhos, caso, em alternativa, os menores ficassem a viver em Portugal. A par do pedido de declaração de inconstitucionalidade, o Provedor de Justiça formulou recomendação ao Governo, no sentido de as normas em causa comportarem a ressalva adequada⁵³. No seguimento desta recomendação, por força do DL 4/2001, o art.º 101.º da Lei de Imigração passou a conter norma que obsta à expulsão de estrangeiros residentes que tenham filhos menores a cargo, independentemente da nacionalidade destes, ou que tenham nascido em Portugal ou entrado no país com menos de 10 anos de idade, desde que aqui residam habitualmente.

⁵¹ À data da elaboração da presente contribuição, o Relatório relativo à última inspecção ainda não foi tornado público.

⁵² Cf. Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 1999*, cit., pp. 225-232.

⁵³ *Id.*, pp. 113-114.

4.3. No contexto das inspecções aos estabelecimentos prisionais (§ 3.2., *in fine*), o Provedor de Justiça tem alertado para a situação de promiscuidade decorrente do recurso às instalações daqueles estabelecimentos para execução das medidas detentivas aplicadas a cidadãos estrangeiros e apátridas em situação irregular, ao abrigo dos art.^{os} 3.º e 4.º da Lei 34/94, recomendando a criação de um ou mais centros de instalação temporária para acolhimento desses cidadãos, prevista legalmente há quase 10 anos (cf., *supra*, § A-5.3.).

5. Protecção social e familiar, integração e tutela anti-discriminação

5.1. O Despacho 25.360/2001, relativo ao acesso à saúde por parte dos imigrantes (cf., *supra*, § A-6.1.), foi publicado na sequência de intervenção do Provedor de Justiça. Com efeito, dadas as queixas recebidas, foi possível verificar que nem todos os estrangeiros residentes em Portugal (provenientes de países de fora da UE ou do EEE, ou não abrangidos por acordos de reciprocidade), teriam acesso, em igualdade de tratamento, aos benefícios do SNS, estando em causa o direito que todos têm à protecção da saúde. Tendo o Provedor de Justiça interpelado o Ministro da Saúde com vista à resolução do problema, veio este membro do Governo esclarecer, por via do referido Despacho, os termos do relacionamento entre aqueles cidadãos estrangeiros e o SNS, com vista a garantir o seu acesso à assistência médica e medicamentosa⁵⁴.

Outro domínio de actuação do Provedor de Justiça toca a problemática do apoio social escolar a prestar, pelo menos ao nível do ensino básico, a alunos estrangeiros, não abrangidos pela regulamentação específica, datada já de 1991, na matéria (e que expressamente abarca os alunos de nacionalidade brasileira e os nacionais de PALOP), nem oriundos de países membros da UE. Auscultadas todas as Direcções Regionais de Educação (DRE) sobre a orientação vigente em relação à concessão dos apoios e complementos educativos, com particular incidência quanto aos alunos oriundos de países da Europa de Leste, apurou-se que apenas uma DRE entende não haver lugar à concessão, a estes alunos, dos benefícios legalmente previstos, com o argumento da

inexistência de acordos bilaterais de reciprocidade celebrados com os respectivos países de origem. Perante esta posição, o Provedor de Justiça sugeriu que a posição daquela DRE fosse repensada, de modo a entroncar os imperativos constitucionais (§§ A-3.2. e A-6.1.) e legais, em matéria tão essencial para a efectivação dos direitos à educação e ao ensino de crianças em idade escolar, independentemente da sua nacionalidade ou do quadro de cooperação bilateral eventualmente existente. O processo aguarda, contudo, uma conclusão favorável.

5.2. O Provedor de Justiça interveio relativamente à actuação de uma Junta de Freguesia, em virtude da não certificação da residência de imigrantes, com prejuízo para o exercício do direito ao reagrupamento familiar. O comportamento do órgão visado seria determinado por uma perspectiva de controlo da imigração, invocando, nomeadamente, a falta de condições das habitações para efeitos de reagrupamento. O Provedor de Justiça fez notar não competir tal política de imigração ao órgão local visado, devendo este, em cumprimento da lei, apenas certificar a residência de determinada pessoa em determinado local, na medida em que a mesma esteja comprovada, sem formulação de outros juízos de valor⁵⁵.

5.3. Procurando, dentro das suas competências, fazer face ao fenómeno do racismo na *Internet*, consubstanciado na existência de número crescente de *sites*, de acesso generalizado, que promovem sentimentos racistas, xenófobos e de intolerância e outras formas de discriminação, o Provedor de Justiça dirigiu-se ao instituto público regulador do sector, no sentido de as empresas que prestam serviços de *Internet* serem sensibilizadas para o problema e para o papel que podem desempenhar na sua prevenção. Neste contexto, foi sugerida, a título indicativo, a inclusão, nos contratos-tipo de fornecimento de alojamento de páginas, da proibição de conteúdos manifestamente contrários a valores jurídico-constitucionais estruturantes de um Estado de direito, desde logo, aqueles que relevam jurídico-penalmente. Paralelamente, foi feita sensibilização junto das entidades estaduais responsáveis pelo ensino público, básico e

⁵⁴ Cf. Provedor de Justiça, *Relatório à Assembleia da República 2001*, cit., pp. 350 e 391-393.

⁵⁵ *Id.*, pp. 585-586.

secundário, com a sugestão de eventual filtragem de conteúdos nos computadores das escolas com acesso à *Internet*.

Fontes na Internet

Provedor de Justiça: <http://www.provedor-jus.pt> (inclui as tomadas de posição do Provedor de Justiça português, bem como os Relatórios anuais da respectiva actividade (de 1997 em diante)).

Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas: <http://www.acime.gov.pt> (informação sobre a imigração em Portugal, incluindo compilação da legislação internacional e interna pertinente).

Ministério da Administração Interna: <http://www.mai.gov.pt>; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras: <http://www.sef.pt> (estão disponíveis dados estatísticos).

Ministério da Justiça: <http://www.mj.gov.pt>; Direcção-Geral dos Registos e Notariado: <http://dgrn.mj.pt>.

Ministério da Segurança Social e do Trabalho: <http://www.msst.gov.pt>; Inspeção-Geral do Trabalho: <http://www.idict.gov.pt>; Instituto de Emprego e de Formação Profissional: <http://www.iefp.pt>.

Ministério dos Negócios Estrangeiros: <http://www.min-nestrangeiros.pt/mne>; Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas: <http://www.secomunidades.pt>.

Conselho Português para os Refugiados: <http://www.cpr.pt>.

Gabinete de Documentação e Direito Comparado: <http://www.gddc.pt> (inclui bases de dados com os instrumentos bilaterais e multilaterais celebrados por Portugal com outros Estados ou com Organizações Internacionais e que podem ser consultados por tema, país ou organização internacional).

Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

Referências Bibliográficas

AA. VV., *A Inclusão do Outro*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – *Studia Iuridica* 66/*Colloquia* 9, Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

AA. VV., *Culturas e Segurança: Racismo, Imigração e Jovens em Grupo: Seminário Internacional*, Lisboa: IGAI, 2001.

AA. VV., *Dimensão Social e Imigração*, Cadernos Sociedade e Trabalho N.º 3, Lisboa: MSST/DEPP, 2003.

AA. VV., *Em Direcção a Um Sistema Comum Europeu de Asilo: Conferência Europeia sobre Asilo*, Lisboa: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2001.

AA. VV., *Estatuto da Lusofonia*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – *Studia Iuridica* 68/*Colloquia* 10, Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

AA. VV., *Imigração e Mercado de Trabalho*, Cadernos Sociedade e Trabalho N.º 2, Lisboa: MSST/DEPP, 2002.

ALTO-COMISSARIADO para a Imigração e Minorias Étnicas, *Relatório e Plano de Actividades 2002/2003*, PCM-ACIME, 2002.

ALTO-COMISSÁRIO para a Imigração e Minorias Étnicas, *Relatório de Actividades 1999/2002*, Lisboa: ACIME, 2002.

AMARAL, Anizabela, *et al.*, *Colectânea de Direito de Estrangeiros: Inclui Normas Anti-Discriminatórias*, Lisboa: SOS Racismo, 1998.

- BAGANHA, Maria Ioannis; MARQUES, José Carlos, *Imigração e Política: O Caso Português*, Lisboa: Fundação Luso-Americana, 2001.
- CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 5.^a ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2002.
- CANOTILHO, J.J. Gomes, (Coord.), *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias*, Oeiras: Celta Editora, 2000.
- CONSELHO Português para os Refugiados, *Guia de Acolhimento e Integração de Refugiados*, Lisboa: CPR, 1998.
- CRUZ, Paula Teixeira da, «Imigração e Direitos Humanos: Uma Realidade Constitucional de Concretização Virtual», *Boletim da Ordem dos Advogados*, N.º 23 (2002), pp. 63-65.
- GASPAR, Jorge, «Reflexão sobre o Regime Jurídico da Concessão de Autorização de Permanência (Antes do Relatório de Oportunidades)», *Revista do Ministério Público*, Ano 23, N.º 89 (2002), pp. 165-1750.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *Direito Comunitário*, 2.^a ed., Coimbra: Livraria Almedina, 2003.
- LAGES, Mário F.; POLICARPO, Verónica, *Análise Preliminar de Duas Sondagens sobre os Imigrantes em Portugal*, [Versão provisória], Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2002.
- LEITÃO, José, «O Significado da Nova Lei do Trabalho de Estrangeiros», *Forum Iustitiae*, Ano I, N.º 5 (1999), pp. 34-37.
- PEREIRA, Júlio Alberto Carneiro, «Direito à Emigração e Imigração com Direitos», *Revista do Ministério Público*, Ano 23, N.º 90 (2002), pp. 113-123.
- RIBEIRO, J. Soares, «Igualdade no Trabalho de Estrangeiros», in MOREIRA, António (Coord.), *V Congresso Nacional de Direito do Trabalho: Memórias*, Coimbra, Livraria Almedina, 2003, pp. 247-256.
- TAVARES, António da Conceição, «Imigração: Que Presente?», *Boletim da Ordem dos Advogados*, N.º 23 (2002), pp. 68-69.
- TORRES, Mário, «O Estatuto Constitucional dos Estrangeiros», *Scientia Iuridica*, Tomo L, N.º 290 (2001), pp. 7-27.
- VIANNA, Carlos, «Lei do Governo é Discriminatória», *Boletim da Ordem dos Advogados*, N.º 23 (2002), pp. 66-67.