

I – BLOQUE NORMATIVO

a) Regulación constitucional.

b) Normativa Interna:

- Régimen Jurídico de los Ciudadanos de la UE y sus familiares.
- Régimen Jurídico de los familiares extra-UE de nacionales portugueses en Portugal
- Régimen Jurídico de personas extranjeras

O preceito da Constituição da República Portuguesa que relevância imediata assume no tratamento da matéria é o artigo 15º, que, sob a epígrafe “*Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus*”, abrange todos os que não detêm nacionalidade portuguesa, mas logo deixando clara a consideração de diferentes categorias de estrangeiros. São ali distinguidos dos demais estrangeiros os cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal (n.º 3)¹ e os cidadãos dos Estados membros da União Europeia residentes no território nacional português (n.º 5)², possibilitando um tratamento legal diferenciado.

Também o artigo 33º da Constituição da República Portuguesa, sob a epígrafe “*Expulsão, extradição e direito de asilo*”, assume relevância, designadamente no respeito à expulsão (n.º 2).

Existindo diferentes categorias de estrangeiros, como resulta da Constituição da República Portuguesa (artigo 15º) e face ao direito comunitário³, são efectivamente diferentes os respectivos regimes de entrada, permanência, saída e afastamento do território nacional português. Esta diferenciação no tratamento jurídico-legal decorre, acima do mais e à partida, do País de onde o cidadão estrangeiro é nacional, bem como do estatuto familiar.

A Lei 37/2006, de 9 de Agosto, transpõe a Directiva 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril, para o ordenamento jurídico português e regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e membros das suas famílias no território nacional português. Estabelece igualmente o regime jurídico de entrada, residência e afastamento dos nacionais de Estados partes do Espaço Económico Europeu e da Suíça, e dos membros da sua família, bem como dos familiares de cidadãos nacionais portugueses, independentemente da sua nacionalidade.

No que respeita aos demais cidadãos estrangeiros e apátridas, o respectivo regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento do território nacional português foi aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho⁴, regulamentada pelo Decreto Regulamentar 84/2007, de 5 de Novembro⁵. Tal lei foi alterada, recentemente e pela primeira vez, pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto⁶, regulamentada pelo Decreto Regulamentar 2/2013, de 18 de Março⁷.

A Lei 23/2007, de 4 de Julho, comumente designada “Lei de Estrangeiros”, foi precedida pelo Decreto-Lei 244/1998, de 8 de Agosto (alterado pela Lei 97/1999, de 26 de Julho; pelo Decreto-Lei 4/2001, de 10 de Janeiro; e pelo

¹ Aos quais a lei pode atribuir, em condições de reciprocidade, direitos não conferidos aos demais estrangeiros, ressalvando-se 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. Por força dos laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa (artigo 7º, n.º 4, da C.R.P.), vigora um tratamento especial para os cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), decorrente de diversos acordos celebrados a nível bilateral ou no quadro da CPLP (v.g Acordos aprovados pelo Decreto n.º 32/2003, de 30 de Julho; pelo Decreto n.º 34/2003, de 30 de Julho; pelo Decreto n.º 35/2003, de 30 de Julho; pelo Decreto n.º 37/2003, de 30 de Julho; e pela Resolução da Assembleia da República n.º 83/2000, de 14 de Dezembro).

² Aos quais a lei pode atribuir, em condições de reciprocidade, o direito a elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu.

³ Para efeitos de aplicação do Acordo de Schengen e nos termos do artigo 1º da Convenção de Aplicação, “*estrangeiro*” é “*qualquer pessoa que não seja nacional dos Estados membros das Comunidades Europeias*”.

⁴ Transpondo para o ordenamento jurídico interno português as Directivas 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de Setembro; 2003/110/CE, do Conselho, de 25 de Novembro; 2003/109/CE, do Conselho, de 25 de Novembro; 2004/81/CE, do Conselho, de 29 de Abril; 2004/82/CE, do Conselho, de 29 de Abril; 2004/114/CE, do Conselho, de 13 de Dezembro; e 2005/71/CE, de 12 de Outubro.

⁵ Vide também as Portarias 1563/2007, de 11 de Dezembro, e 760/2009, de 16 de Julho (relativas aos meios de subsistência de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para a entrada e permanência em território nacional).

⁶ Por via da qual se implementou a nível nacional o Regulamento (CE) n.º 810/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho (estabelece o Código Comunitário de Vistos), e se transpõe para a ordem jurídica interna as Directivas 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro; 2009/50/CE, do Conselho, de 25 de Maio; 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Junho; 2011/51/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio (alterou a Directiva 2003/109/CE, do Conselho, de 25 de Novembro); e 2011/98/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro.

⁷ Alterou o Decreto Regulamentar 84/2007, de 5 de Novembro.

Decreto-Lei 34/2003, de 25 de Fevereiro), pelo qual eram reguladas as condições de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional português.

Importa, por fim, aludir, porque também pertinente em sede de Direito de Estrangeiros, à Lei 37/1981, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade), alterada e republicada, por último, pela Lei Orgânica 2/2006, de 17 de Abril, bem como ao Decreto-Lei 237-A/2006, de 14 de Dezembro (Regulamento da Nacionalidade Portuguesa).

II - ALGUNOS TEMAS DE DERECHO INTERNO

a) Irregularidad: Tratamiento y régimen sancionador. La transposición de la Directiva sobre retornos: D. 2008/115/CE.

- Se contempla la sanción pecuniária para la estancia irregular?
- Posibles medidas provisionales de privación de libertad de inmigrantes en situación irregular. El internamiento: forma de adoptarse; intervención de abogado; plazos y recursos.
- Aspectos esenciales de los procedimientos: asistencia letrada; plazos; recursos administrativos y jurisdiccionales.
- Ejecución de la sanción de expulsión. Posible suspensión de la ejecución.
- Posibles autorizaciones de residencia o permanencias excepcionales: el arraigo social y familiar (España); la Duldung (Alemania).

A Lei 23/2007, de 4 de Julho (“Lei de Estrangeiros”), sofreu a sua primeira alteração por via da Lei 29/2012, de 9 de Agosto, pela qual se transpôs para a ordem jurídica nacional a Directiva 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro, comumente chamada Directiva “Retorno” porque relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

A permanência ilegal de cidadão estrangeiro em território nacional por período superior ao autorizado constitui contra-ordenação punível com coima de limites mínimo e máximo variáveis consoante o período de permanência ilegal no País (artigo 192º da Lei 23/2007, mantido pela Lei 29/2012), sendo a negligência punível, ainda que reduzindo-se aqueles limites para metade, à semelhança do previsto para o pagamento voluntário da coima (artigo 204º do mesmo diploma).

O cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional português é detido por autoridade policial e, sempre que possível, entregue ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) acompanhado do respectivo auto, devendo ser presente em 48 horas ao juiz do juízo de pequena instância criminal na respectiva área de jurisdição, ou do tribunal de comarca nas restantes áreas do País, para validação e eventual aplicação de medidas de coacção. As medidas de coacção admissíveis estão previstas no artigo 142º da Lei 23/2007, podendo o juiz determinar a colocação num centro de instalação temporária ou espaço equiparado, pelo tempo estritamente necessário à execução da decisão de afastamento coercivo, nunca excedendo 60 dias (artigo 146º da Lei 23/2007, na redacção da Lei 29/2012).

Já com vista a garantir a execução de decisão de afastamento coercivo ou de expulsão judicial, o cidadão estrangeiro entregue à custódia do SEF pode, se requerido e sempre por determinação de juiz, ser colocado em centro de instalação temporária ou espaço equiparado por período não superior a 30 dias⁸, bem como obrigado a permanecer na habitação com utilização de meios de vigilância electrónica (artigo 160º da Lei 23/2007, redacção da Lei 29/2012). Também o cidadão estrangeiro que não abandone o território nacional português voluntariamente no prazo que lhe tenha sido fixado é detido e, se não for possível a execução da decisão de afastamento coercivo ou de expulsão judicial em 48 horas, é dado conhecimento do facto ao juiz a fim de ser determinada a sua manutenção em centro de instalação temporária ou espaço equiparado (artigo 161º da Lei 23/2007, redacção da Lei 29/2012).

Apesar de especial, o procedimento de afastamento coercivo segue as regras do Código do Procedimento Administrativo, no que lhe seja aplicável e com as devidas adaptações. Durante a instrução, são asseguradas ao visado audição e possibilidade de apresentar prova, inclusive testemunhal, apenas podendo o instrutor recusar diligências probatórias requeridas pelo interessado, por despacho fundamentado, quando se mostre já provado nos autos o que pretende em seu favor (artigo 148º da Lei 23/2007, não alterado pela Lei 29/2012).

⁸ No n.º 6 do artigo 160º prevê-se, contudo, a possibilidade de se ultrapassar este prazo, ainda que nunca se excedendo 3 meses.

A decisão de afastamento coercivo, da competência do director nacional do SEF, é necessariamente notificada ao visado, com indicação, entre o mais, dos seus fundamentos, do direito de impugnação judicial e respectivo prazo (artigos 149º e 150º da Lei 23/2007, redacção da Lei 29/2012). O meio contencioso adequado é a *acção administrativa especial* tendente à anulação ou à declaração de nulidade do acto (artigos 46º, n.ºs 1 e 2, alínea a), e 50º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos), sendo os respectivos prazos os previstos no artigo 58º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos⁹. Está também ao alcance do visado, como mera faculdade¹⁰, a interposição de recurso hierárquico da decisão administrativa de afastamento coercivo para o Ministro da Administração Interna.

A impugnação judicial tem efeito devolutivo¹¹, ou seja, não suspende a execução da decisão impugnada. O visado pode, contudo, socorrer-se de outro meio processual, nomeadamente de providência cautelar, com vista a suspender urgentemente a eficácia do acto (artigo 150, n.º 2, da Lei 23/2007, na redacção da Lei 29/2012; e artigos 36º, n.º 1, al. e), 112º, n.ºs 1 e 2, al. a), 113º, n.º 2, e 120º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos).

Prevê-se, expressamente, que o cidadão estrangeiro pode gozar, a pedido, de protecção jurídica no regime previsto para a nomeação de defensor de arguido para diligências urgentes, bem como de serviços de tradução para efeitos de reacção legal e processual à decisão administrativa. O direito a assistência jurídica efectiva e sem que insuficiência económica o possa precluir, bem como o direito a intérprete são direitos elementares e humanos mínimos, num processo necessariamente equitativo, sendo a sua preterição ou a sua recusa inadmissíveis num Estado de Direito.

A aplicação da medida autónoma de expulsão judicial¹² (artigos 152º a 158º da Lei 23/2007) segue, com as necessárias adaptações, as disposições do Código de Processo Penal relativas ao processo sumário (artigos 383º a 387º do C.P.P. *ex vi* artigo 156º da Lei 23/2007)¹³. Recebido o processo, o julgamento deve realizar-se nos 5 dias seguintes, sendo obrigatória a presença do visado, em respeito pelo princípio do contraditório e por todas as garantias de defesa¹⁴. A contestação pode ser apresentada pelo visado em julgamento, bem como o seu rol de testemunhas (máximo de 5) e demais elementos de prova. A decisão do tribunal de primeira instância é passível de recurso jurisdicional para o Tribunal da Relação da respectiva área. O recurso tem efeito devolutivo¹⁵ e são-lhe subsidiariamente aplicáveis as disposições do Código de Processo Penal por que se regem os recursos ordinários (artigos 399º a 431º)¹⁶

A concessão, em si, de autorização de residência em situações especiais está prevista no artigo 122º da Lei 23/2007, redacção da Lei 29/2012 (dispensa de visto), bem como nos artigos 123º (regime especial) e 124º (menores estrangeiros nascidos no País) do mesmo diploma¹⁷.

É também de assinalar que, no âmbito do “Apoio ao regresso voluntário” de cidadãos estrangeiros aos Países de origem (artigo 139º da Lei 23/2007), está prevista a possibilidade de emissão excepcional de visto de curta duração (em condições análogas às do artigo 68º), por razões humanitárias, readmitindo-se o estrangeiro antes de decorridos 3 anos e sem necessidade de, para o efeito, aquele restituir os montantes pagos em apoio ao regresso (n.º4 do artigo 139º).

b) Residentes de Larga duração. Transposición de la Directiva 2003/109/CE.

- **Se contempla un régimen de Residencia de Larga Duración nacional diferenciado?**
- **Protección frente a la expulsión: Práctica administrativa y jurisprudencial.**

Pela Lei 23/2007, de 4 de Julho, transpôs-se para o ordenamento jurídico português a Directiva 2003/109/CE, do Conselho, de 25 de Novembro, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, tendo aquele diploma sido regulamentado pelo Decreto Regulamentar 84/2007, de 5 de Novembro (artigos 74º a 78º). Portugal acolheu efectivamente na sua ordem jurídica o estatuto aprovado por aquele instrumento jurídico comunitário, que, para

⁹ Tratando-se de acto anulável, 3 meses para o visado exercer esse direito; tratando-se de acto nulo, *a todo o tempo*.

¹⁰ O recurso hierárquico não é *necessário* como condição de acesso à via contenciosa.

¹¹ Salvo se se tratar de residente de longa duração (artigo 136º, n.º 3, da Lei 23/2007, mantido pela Lei 29/2012).

¹² Competência dos juízos de pequena instância criminal nas respectivas áreas de jurisdição; tribunais de comarca nas restantes áreas do País.

¹³ Excepcionando-se os casos previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 134º da Lei 23/2007, redacção da Lei 29/2012.

¹⁴ Apenas se admite o adiamento do julgamento uma vez e até ao 10º dia posterior à data em que deveria ter tido lugar.

¹⁵ Excepcionando-se, mais uma vez, o caso dos residentes de longa duração.

¹⁶ O prazo para o efeito é de 20 dias, tendo legitimidade para recorrer o expulsando e o Ministério Público.

¹⁷ De mencionar também o regime especial de vítimas de tráfico de pessoas ou auxílio à imigração ilegal, previsto nos artigos 109º a 115º, concretizando a transposição da Directiva 2004/81/CE, do Conselho, de 29 de Abril de 2004.

além da visada maior coesão comunitária, se coaduna com o próprio princípio da não discriminação (designadamente em função da nacionalidade) consagrado no artigo 21º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

No artigo 125º da Lei 23/2007, de 4 de Julho, indicam-se quais os possíveis beneficiários do estatuto de residente de longa duração, bem como as situações excluídas para a sua aquisição (artigo 3º e considerando 6 da Directiva 2003/109/CE). O estatuto tem como primaciais critério e justificação a duração da residência, destinando-se a cidadão estrangeiro que, por força de uma residência durante período de tempo relativamente longo (5 anos), estará já enraizado, detendo projecto de vida e vocação para a permanência no País.

As condições para aquisição do estatuto estão previstas no artigo 126º do mesmo diploma legal (artigos 4º e 5º e considerandos 6, 7 e 9 da Directiva). No que respeita ao requisito de “*recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao subsistema de solidariedade*” (artigo 126º, n.º 1, al. b)), importa atender ao previsto no n.º 6 do mesmo preceito legal, bem como aos artigos 11º e 2º da Portaria n.º 1563/2007, de 11 de Dezembro¹⁸. De referir também que, relativamente às possíveis “*condições de integração*” a que alude o n.º 2 do artigo 5º da Directiva, Portugal cingiu-se à “*fluência no Português básico*” (artigo 126º, n.º 1, al. e)).

Do artigo 127º constam as razões de ordem e segurança públicas para a recusa do estatuto, bem como os respectivos critérios de ponderação e decisão (artigo 6º da Directiva); dos artigos 128º e 129º a entidade competente para decidir da concessão e recusa do estatuto, bem como o procedimento para a sua aquisição; do artigo 130º o Título CE de residência de longa duração (artigo 8º da Directiva); e do artigo 131º os casos de perda do estatuto (artigo 9º da Directiva). As garantias processuais face a decisão de indeferimento da aquisição ou a decisão de perda do estatuto estão previstas no artigo 132º (artigo 10º da Directiva), estando ao alcance do cidadão estrangeiro a interposição de recurso, com efeito suspensivo, para os Tribunais Administrativos.

O princípio da igualdade de tratamento dos residentes de longa duração, em determinadas matérias, relativamente aos cidadãos nacionais, é um dos aspectos mais importantes da Directiva 2003/109/CE e encontra consagração no artigo 133º da Lei 23/2007, de 4 de Julho, em conformidade com o artigo 11º daquele instrumento de direito comunitário. Trata-se, de todo o modo, de princípio já consagração no artigo 15º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, com as restrições previstas nos n.ºs 2 e 3.

Como se refere no próprio preâmbulo da Lei 23/2007, de 4 de Julho, foi consagrada “*uma protecção acrescida do residente de longa duração contra medidas de expulsão, mediante a consideração da sua integração social e familiar e a consagração do efeito suspensivo do recurso judicial*”. Na vigência desta lei, previa-se, desde logo, no artigo 135º, quatro situações em que estava, em absoluto, vedada a expulsão de cidadão estrangeiro. Para além desses impedimentos peremptórios, aqueles que detinham o estatuto de residentes de longa duração gozavam (e gozam) da protecção acrescida prevista no artigo 136º (conforme ao artigo 12º da Directiva 2003/109/CE). O artigo 135º foi alterado pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto, introduzindo-se excepções aos próprios limites aí previstos para o afastamento coercivo ou a expulsão de cidadão estrangeiro do País. Manteve-se, contudo, em vigor, sem qualquer alteração, o artigo 136º e, assim, sempre uma maior protecção dos residentes de longa duração perante a expulsão, em devida consonância com a Directiva.

Visto o artigo 136º, n.º 1, da Lei 23/2007, de 4 de Julho¹⁹, bem como o artigo 12º, n.º 1, da Directiva, estamos perante *conceitos indeterminados* (“*ameaça real e suficientemente grave*”), mas tal não significa que a entidade decisora detenha poderes discricionários, antes estando vinculada ao quadro previsto na norma, devendo o preenchimento daqueles conceitos ser feito, caso a caso, com devidas ponderação, sensatez e justeza²⁰. O n.º 2 do artigo 136º (n.º 3 do artigo 12º da Directiva) mais reforça a especial protecção de que gozam os residentes de longa duração. Trata-se de factores cuja ponderação e consideração, um a um, é obrigatória, devendo constar expressamente da fundamentação da decisão. Na prática e atenta a especial protecção, verifica-se que apenas em casos extremos é proferida decisão de afastamento ou de expulsão judicial de residente de longa duração. Decisão que é susceptível de recurso a que o Legislador, excepcionalmente e em novo reforço de protecção, atribuiu “*efeito suspensivo*”.

Porque também pertinente, no que respeita à possibilidade de afastamento coercivo de residentes de longa duração num Estado membro da UE, a decisão de afastamento do cidadão nacional de Estado terceiro para fora do território da

¹⁸ Fixa os meios de subsistência de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para a entrada e permanência em território nacional português. Vide também a Portaria 760/2009, de 16 de Julho.

¹⁹ Sem alteração pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto.

²⁰ Vide, a este propósito, Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 11/05/1999 – Processo 43.248; Acórdão STA de 20/06/2002 – Processo 41.706; Acórdão STA de 26/03/2003 – Proc. 1168/02.

União (n.º 2 do artigo 137º da Lei 23/2007, redacção da Lei 29/2012)²¹ depende de devidas ponderação e verificação dos pressupostos previstos no artigo 136º, mais se exigindo prévia consulta por Portugal, enquanto segundo Estado membro, ao primeiro Estado membro (artigo 137º da Lei 23/2007, redacção da Lei 29/2012; artigo 22º, n.º 3, da Directiva).

c) Situaciones familiares. Transposición de la Directiva 2003/86/CE

- **Reagrupación familiar. Requisitos.**
- **Los cónyuges y parejas de hecho**
- **Los descendientes**
- **Los ascendientes**

A Directiva 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de Setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, foi transposta para o ordenamento jurídico português pela Lei 23/2007, de 4 de Julho (artigos 98º a 108º). É também relevante o respectivo Decreto Regulamentar 84/2007, de 5 de Novembro (artigos 66º a 69º).

Importa lembrar, a este propósito, o disposto no artigo 15º da Constituição da República Portuguesa e que no artigo 36º desta Lei Fundamental se consagram os direitos à família, ao casamento e à filiação. Também no artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem se garante o direito ao respeito pela vida familiar, prevenindo-se ingerências arbitrárias nesta pelos próprios poderes públicos.

Os requisitos do direito ao reagrupamento familiar, como vertidos na Lei 23/2007, são os seguintes: o requerente terá que ser titular de autorização de residência por período igual ou superior a um ano (artigo 98º, n.º 1) ou gozar do estatuto de refugiado nos termos da legislação sobre asilo (artigo 98º, n.º 3); tem que ser considerado familiar na acepção e nas situações previstas nos artigos 99º e 100º; o familiar que se encontre com o requerente em território nacional tem que com ele coabitar ou dele estar dependente (artigo 98º, n.ºs 1 e 2); o familiar, caso se encontre em território nacional, deve ter entrado legalmente (artigo 98º, n.ºs 1 e 2).

Nos termos do artigo 99º, n.º 1, consideram-se familiares do residente, sem quaisquer restrições ao direito ao reagrupamento: o cônjuge; os filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de qualquer dos cônjuges²²; e os ascendentes em 1º grau a cargo do residente ou do cônjuge. São também considerados os filhos adoptados, pelo requerente ou pelo cônjuge, desde que a adopção tenha sido decretada pela autoridade competente do País de origem, a decisão tenha sido reconhecida em Portugal e a lei do País da adopção reconheça aos adoptados direitos e deveres idênticos aos da filiação natural. São ainda abrangidos os filhos maiores do casal ou de um dos cônjuges, desde que solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal (ou seja, numa relação de dependência relativamente ao ou aos progenitores); e os irmãos menores do residente, desde que sob tutela deste, nos termos de decisão proferida pela autoridade competente e reconhecida por Portugal.

No n.º 2 do artigo 99º, estabelece-se um conceito mais alargado de membro da família para refugiados menores não acompanhados²³, sem qualquer limitação ao grau de parentesco, atendendo à sua situação de especial fragilidade e carência de apoio. Já quanto aos titulares de autorização de residência para estudo, estágio profissional não remunerado ou voluntariado, estabelece-se um regime mais restritivo, face à sua situação transitória no País (n.º 3).

A união de facto²⁴ é considerada no artigo 100º, possibilitando-se o reagrupamento familiar com o parceiro que mantenha, em território nacional ou fora dele, com o cidadão estrangeiro residente uma união de facto, devidamente comprovada nos termos da lei, bem como com os filhos solteiros menores ou incapazes, incluindo os filhos adoptados do parceiro, desde que estes lhe estejam legalmente confiados.

Verificados os requisitos de que depende o direito ao reagrupamento familiar, é necessário ainda que se preencham as condições do exercício desse direito (artigo 101º), tendo o requerente que dispor de alojamento e de meios de subsistência, como definidos pela Portaria 1563/2007, de 11 de Dezembro. Estas exigências não se aplicam a refugiados, sempre justificando a sua situação especial protecção.

²¹ Os n.ºs 1 e 3 referem-se a afastamento para o território do Estado membro da UE que concedera o estatuto.

²² Se se tratar de menor ou incapaz de apenas um dos cônjuges, o reagrupamento familiar depende de autorização do outro cônjuge ou de decisão de autoridade competente de acordo com a qual o filho tenha sido confiado ao requerente (n.º 4 do artigo 99º)

²³ Definição de “menor não acompanhado” no n.º 5 do artigo 99º.

²⁴ O regime jurídico para a protecção das uniões de facto foi aprovado pela Lei 7/2001, de 11 de Maio, alterado pela Lei 23/2010, de 30 de Agosto.

d) Ciudadanos de la UE y sus familiares

- **Residencia de más de 3 meses: requisitos de disposición de medios económicos.**
- **El supuesto de familiares extra-UE de nacionales portugueses en Portugal.**
- **Criterios jurisprudenciales acerca de las medidas limitativas por orden público a la residencia de ciudadanos de la UE y sus familiares extra-UE.**

A Lei 37/2006, de 9 de Agosto, transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril, e estabelece as condições que regem o exercício do direito de livre circulação e residência no território nacional português pelos cidadãos da União Europeia e seus familiares; o regime jurídico do respectivo direito de residência permanente no território nacional português; e as restrições a ambos aqueles direitos, fundadas em razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública.

Com previsto no artigo 7º, n.º 1, daquele diploma legal, qualquer cidadão da UE tem o direito a residir no território nacional por período superior a 3 meses se reunir uma das seguintes condições: exercer no território português uma actividade profissional subordinada ou independente; dispuser de recursos económicos suficientes para si próprio e os seus familiares, bem como seguro de saúde (se exigido no Estado membro da sua nacionalidade aos cidadãos portugueses); estiver inscrito num estabelecimento de ensino público ou privado oficialmente reconhecido, desde que comprove a posse de recursos financeiros suficientes para si próprio e os seus familiares, e disponha de seguro de saúde (se também exigido aos cidadãos portugueses no Estado membro de que é nacional); ser familiar que acompanhe ou se reúna a um cidadão da UE que preencha um dos requisitos anteriores.

Os “*recursos suficientes*” são definidos na alínea f) do artigo 2º da Lei 37/2006 como “*recursos do cidadão que não sejam inferiores ao nível de rendimentos aquém do qual o Estado Português pode conceder direitos e apoios sociais aos cidadãos nacionais, atendendo à situação pessoal do cidadão e, se for caso disso, à dos seus familiares*”.

Como expresso no artigo 3º, n.º 5, da Lei 37/2006, de 9 de Agosto, as normas desta lei aplicáveis a familiares são extensíveis aos familiares de cidadãos de nacionalidade portuguesa, independentemente da sua nacionalidade (ou seja, mesmo que extra-UE). E no n.º 2 (2ª parte) do artigo 1º diz-se que este diploma estabelece igualmente o regime jurídico de entrada, residência e afastamento dos familiares de cidadãos nacionais, independentemente da sua nacionalidade.

Prevê-se no artigo 22º da Lei 37/2006 que o direito a livre circulação e residência dos cidadãos da UE e dos seus familiares, independentemente da nacionalidade, só pode ser restringido por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública (n.º 1), em nenhum caso podendo tais razões ser invocadas para fins económicos (n.º 2). Os critérios para aplicação, com referência a cada caso concreto, de restrições à livre circulação e à residência por razões de ordem ou segurança públicas estão descritos nos n.ºs 3 e 4 da mesma norma: conformidade ao princípio da proporcionalidade e baseando-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão, a qual deve constituir uma ameaça real, actual e suficientemente grave, que afecte um interesse fundamental da sociedade. A ponderação e a eventual aplicação de restrição têm que se centrar necessariamente no caso individual. Acresce, com precisão, que a existência de condenações penais anteriores não pode, por si só, servir de fundamento para a aplicação de restrições, tão pouco podem as justificações basear-se em motivos de prevenção geral (prevenir junto da Comunidade, sob a forma de influência e intimidação, a prática de crimes no futuro).

No artigo 23º, reforça-se o regime interno de protecção aos cidadãos da UE e seus familiares, independentemente da nacionalidade, determinando-se que, mesmo face a razões de ordem pública ou de segurança pública, deve considerarse, para efeitos de decisão de afastamento, a duração da residência do cidadão em causa em Portugal, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no País e a importância dos laços com o seu País de origem (n.º 1). Diz-se ainda que quando os cidadãos da UE ou os seus familiares tenham direito a residência permanente não podem ser afastados do território português, excepto por razões graves de ordem ou segurança públicas (n.º 2). Acrescenta-se que, excepto por razões imperativas de segurança pública, não podem ser afastados cidadãos da União que tenham residido em Portugal durante os 10 anos precedentes ou forem menores, salvo se, neste último caso, o afastamento da criança tiver sido decidido no seu Superior Interesse, como previsto na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 20 de Novembro de 1989.

III – ASPECTOS ORGANIZATIVOS

- a) **Formación especializada.**
- b) **Órganos colegiados de la abogacía relacionados com la extranjería.**
- c) **La organización de la Asistencia Jurídica gratuita a los Inmigrantes (Derecho a la asistencia gratuita de abogado en los procedimientos administrativos). Turnos y Servicios en matéria de extranjería.**
- d) **Intervención ante Tribunales Europeos: El TEDH y el TJUE.**

Nos termos do artigo 1º do Regulamento Nacional de Estágio²⁵, cabe ao Conselho Geral da Ordem dos Advogados Portugueses definir os princípios orientadores do estágio e da formação dos advogados estagiários, garantindo que esta formação seja adequada a um exercício competente e responsável da Advocacia, designadamente nas vertentes técnica, científica e deontológica. A Comissão Nacional de Estágio e Formação (CNEF), na dependência do Conselho Geral, tem, desde logo, como finalidade, assegurar uma devida prossecução daquele objectivo. É a esta Comissão da Ordem dos Advogados que cabe, em articulação com a Comissão Nacional de Avaliação (CNA) e os Conselhos Distritais da Ordem dos Advogados, promover a elaboração de programas indicativos para a fase de formação inicial de estágio.

O Direito de Estrangeiros em si não consta ainda do programa de estágio e formação indicado pela CNEF e hoje em vigor, mas, ainda assim, vem-se evidenciando ao longo dos últimos anos uma evolução positiva nas matérias programáticas, do que é exemplo de maior relevo a inserção do Direito Constitucional e dos Direitos Humanos. Aborda-se, assim, actualmente, na formação de advogados estagiários, o regime comum dos direitos fundamentais (princípios da igualdade, da protecção jurídica e acesso ao direito, da tutela jurisdicional, etc), bem como alguns direitos elementares em especial, com expressão no programa de estágio, como os relativos à expulsão, extradição e direito de asilo.

A nível da especialização do Advogado, formalizada e reconhecida pela Ordem dos Advogados, o Direito de Estrangeiros não consta ainda do elenco de especialidades reconhecíveis, como resulta do Regulamento Geral das Especialidades aprovado pela Ordem dos Advogados Portugueses.²⁶²⁷

O Advogado está obrigado, como primeiro dever geral para com a própria Comunidade, a defender os direitos, liberdades e garantias, bem como a pugnar pela boa aplicação das leis (artigo 85º, n.º 1, do Estatuto da Ordem dos Advogados²⁸), cabendo ao Conselho Geral da Ordem dos Advogados, como primeira atribuição, definir a posição da Ordem dos Advogados perante os órgãos de soberania e da administração pública no que se relacione com a defesa do Estado de direito, dos direitos, liberdades e garantias e com a administração da justiça (artigo 45º, n.º 1, al. a) do Estatuto).

Na especialidade, é à Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados (CDHOA), estrutura operacional de trabalho criada no âmbito da instituição representativa dos advogados portugueses, que cabe, no exercício da sua actividade específica de defesa dos direitos fundamentais da pessoa, pronunciar-se e intervir sobre questões relacionadas com asilo, minorias e imigração (artigo 4º, al. c) do Regulamento da CDHOA²⁹).

No âmbito da sua actividade, compete à CDHOA, entre o mais, funcionar como observatório social da evolução do respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, nos termos consagrados na Constituição da República Portuguesa e nas diversas convenções internacionais que versam sobre a matéria; promover por todos os meios ao seu alcance os direitos, liberdades e garantias da pessoa; colaborar activamente com organizações cívicas e institucionais congéneres, nacionais e internacionais; denunciar situações violadoras dos princípios universalmente aceites como símbolos dos direitos humanos; emitir parecer sobre temas e questões pelos quais seja chamada a pronunciar-se; exercer a sua acção por iniciativa própria, a pedido dos órgãos competentes da Ordem dos Advogados ou quando solicitada por um advogado (artigo 3º do Regulamento). Pode a CDHOA cometer a alguns dos seus membros qualquer das suas atribuições.

²⁵ Regulamento 52-A/2005, publicado no DR, 2ª Série, n.º 146, suplemento, de 1 de Agosto, alterado pela Declaração de Rectificação 1379/2005, de 17 de Agosto, bem como pelo artigo 69º do Regulamento 232/2007, publicado no DR, 2ª Série, n.º 170, de 4 de Setembro; pela Deliberação 1898-A/2007, publicada no DR, 2ª Série, n.º 184, de 24 de Setembro; e pela Deliberação 2280/2008, publicada no DR, 2ª Série, n.º 159, de 19 de Agosto.

²⁶ Regulamento 204/2006, publicado no DR, 2ª Série, n.º 209, de 30 de Outubro.

²⁷ São especialidades reconhecíveis: Direito Administrativo; Direito Fiscal; Direito do Trabalho; Direito Financeiro; Direito Europeu e da Concorrência; Direito da Propriedade Intelectual; e Direito Constitucional.

²⁸ Lei n.º 15/2005, de 26 de Janeiro de 2005, alterada pelo Decreto-Lei n.º 226/2008, de 20 de Novembro, e pela Lei n.º 12/2010, de 25 de Junho.

²⁹ Regulamento 358/2009.

A título de protocolos de cooperação institucional sobre a matéria aqui em apreço, destaca-se desde logo o Protocolo de Cooperação entre a Ordem dos Advogados e o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), assinado em 9 de Julho de 2003. Tal protocolo assentou no intuito da ACIME de desenvolver um serviço de apoio aos imigrantes, conforme previsto no seu Plano de Actividades, e a experiência acumulada da Ordem dos Advogados no que respeita à criação e desenvolvimento de um serviço público de defesa dos direitos dos Cidadãos. Resulta do Protocolo a criação de um Gabinete de Apoio a Imigrantes, mediante a criação pela Ordem dos Advogados e a ACIME de uma equipa de atendimento, aconselhamento e ajuda na defesa dos direitos dos imigrantes.

Também merece consideração o Protocolo de Colaboração entre a Ordem dos Advogados e a Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres (CIDM), assinado em 24 de Novembro de 2004 e visando colaboração, preferencialmente, nas áreas de Direitos Humanos, Violência Doméstica, Problemas Sociais e Imigração, Formação, Acesso ao Direito e Relações Internacionais. No que respeita especificamente aos Problemas Sociais e Imigração, consta da Cláusula Quarta do Protocolo que a Ordem dos Advogados se associaria, como parceira, ao Projecto Cooperação-Ação-Investigação-Mundivisão (CAIM) sobre as questões relativas ao tráfico de mulheres e prostituição, financiado pela iniciativa comunitária EQUAL II, bem como o compromisso da Ordem dos Advogados em promover acções de difusão para as mulheres imigrantes dos instrumentos facilitadores do acesso à justiça, os tribunais e/ou às jurisdições.

De referir igualmente a parceria da Ordem dos Advogados com programas televisivos como “Sociedade Civil”, no âmbito do qual se discutem e prestam esclarecimentos ao público sobre as mais diversas matérias, mediante a presença de interlocutores especializados e experientes.

O próprio Boletim (mensal) da Ordem dos Advogados vem sendo um veículo privilegiado de divulgação de informação e esclarecimentos sobre as mais variadas matérias e questões jurídico-legais, bem como forma de sensibilização para problemas de relevo, como o são os vividos pelos imigrantes e a sua realidade (para mais na conjuntura actual).

O direito a assistência jurídica por advogado é um direito fundamental, indispensável à própria realização de Justiça. Trata-se de direito necessariamente presente e a respeitar no âmbito de qualquer processo ou procedimento, inerente à devida equidade, tendo consagração nos artigos 20º, n.ºs 2 e 4, e 32, n.ºs 1, 3 e 10, da Constituição da República Portuguesa, bem como no artigo 6º, n.º1 e n.º 3, al. c), da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Tal direito elementar mínimo num Estado de Direito não pode ser negado por insuficiência económica, sendo claros e fulcrais a este propósito o n.º 1 do artigo 20º (bem como o próprio princípio da igualdade plasmado no artigo 13º) da Constituição da República Portuguesa e o teor da aludida alínea c) do n.º 3 do artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Pela Lei 34/2004, de 29 de Julho, foi alterado, com revogação da Lei 30-E/2000, de 20 de Dezembro, o regime de acesso ao direito e aos tribunais, e transposta parcialmente para a ordem jurídica nacional a Directiva 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios³⁰. A Lei 34/2004 foi regulamentada pela Portaria n.º 1085-A/2004, de 31 de Agosto, rectificada pela Declaração de Rectificação n.º 91/2004, de 21 de Outubro (critérios de prova e de apreciação da insuficiência económica para a concessão da protecção jurídica).

A Lei 47/2007, de 28 de Agosto, veio alterar, pela primeira vez, a Lei 34/2004, passando a lei do acesso ao direito e aos tribunais a ser regulamentada pela Portaria 10/2008, de 3 de Janeiro^{31,32}.

Como previsto no artigo 1º, n.º1, da Lei 34/2004, republicada pela Lei 47/2007, o sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina -se a assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos, dando-se, pois, concretização ao previsto no aludido artigo 20º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa. O acesso ao direito, que compreende a informação jurídica e a protecção jurídica (nas modalidades de consulta jurídica e apoio judiciário), constitui uma obrigação do Estado, a promover, designadamente, através de dispositivos de cooperação com as instituições representativas das profissões forenses, como o é a Ordem dos Advogados.

³⁰ Pelo Decreto-Lei 71/2005, de 17 de Março completou-se a transposição daquela Directiva para o ordenamento jurídico interno.

³¹ Alterada pela Portaria 210/2008, de 29 de Fevereiro; pela Portaria 654/2010, de 11 de Agosto; e pela Portaria 319/2011, de 30 de Dezembro.

³² Vide também a Portaria 11/2008, de 3 de Janeiro, pela qual foram aprovados os novos modelos de requerimento de protecção jurídica.

No artigo 7º da Lei 34/2004, republicada pela Lei 47/2007, refere-se que “*têm direito a protecção jurídica, nos termos da presente lei, os cidadãos nacionais e da União Europeia, bem como os estrangeiros e os apátridas com título de residência válido num Estado membro da União Europeia, que demonstrem estar em situação de insuficiência económica*”. Mas acrescenta-se no n.º 2 do mesmo preceito que “*Aos estrangeiros sem título de residência válido num Estado membro da União Europeia é reconhecido o direito a protecção jurídica, na medida em que ele seja atribuído aos portugueses pelas leis dos respectivos Estados*”.

Acresce a remissão expressa na própria Lei 23/2007, de 4 de Julho (redacção da Lei 29/2012, de 9 de Agosto), designadamente no seu artigo 150º, para a Lei 34/2004, dizendo-se que o cidadão estrangeiro pode gozar, a pedido, de protecção jurídica no regime previsto (no artigo 41º) para a nomeação de defensor de arguido para diligências urgentes, bem como de serviços de tradução e interpretação para efeitos de reacção legal e processual a decisão de afastamento coercivo.

O direito a nomeação e assistência de defensor assiste, obviamente, também ao cidadão estrangeiro visado em processo de expulsão judicial, ao qual são aplicáveis subsidiariamente disposições do Código de Processo Penal. Não há como se poder preterir este direito e garantia elementar de defesa e reacção (recurso) perante um tribunal, indispensável que é à própria administração e realização de Justiça, sob pena de violação da própria Constituição da República Portuguesa, bem como da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

A participação dos profissionais forenses no sistema de acesso ao direito foi regulamentada pela Portaria 10/2008, de 3 de Janeiro³³, tendo o Advogado como dever especial para com a Comunidade colaborar no acesso ao direito, nos termos do artigo 85º, n.º 2, al. f) do Estatuto da Ordem dos Advogados. O Regulamento de Organização e Funcionamento do Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais na Ordem dos Advogados (Regulamento 330-A/2008, de 24 de Junho³⁴) define e regulamenta as regras e os procedimentos relativos à organização e funcionamento do sistema de acesso ao direito e aos tribunais na Ordem dos Advogados, no âmbito das competências atribuídas pela Portaria n.º 10/2008, de 3 de Janeiro (na redacção dada pela Portaria n.º 210/2008, de 29 de Fevereiro). O Instituto do Acesso ao Direito (IAD) da Ordem dos Advogados funciona como estrutura de apoio ao Conselho Geral para enquadramento, qualificação e tratamento específicos de questões no âmbito do Acesso ao Direito e aos Tribunais e apoio aos Advogados que participam no mesmo.

As matérias que se vêm de apreciar com respeito à imigração têm inerente e suscitam, na substância e nos procedimentos, respeito por princípios e direitos não só constitucionalmente consagrados, como plasmados na Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Poderá justificar-se queixa junto do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) para apreciação da actuação do Estado Português e possível sancionamento. Tendo a possibilidade de queixa como pressuposto e condição ter-se esgotado a via interna (ordinária), não deixa de estar ao alcance de vítima de violação de direitos humanos apresentar queixa antes de esgotada essa via por forma a pôr termo, com urgência, a violação grave de direitos humanos em curso, prevenindo-se maiores danos.

A livre circulação de pessoas, o controlo nas fronteiras externas, a imigração e a protecção dos direitos de nacionais de países terceiros são matérias que poderão igualmente justificar intervenção do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) em sede de apreciação de devidas interpretação e conformidade com o direito comunitário. Cabe primacialmente ao TJUE verificar a compatibilidade dos actos governamentais e das instituições europeias com os Tratados, bem como pronunciar-se, a pedido de um tribunal nacional, sobre a validade ou interpretação das disposições do direito comunitário.

Como *supra* se referiu, a própria formação dos advogados estagiários inclui já, em Portugal, o domínio dos Direitos Humanos, incluindo a interpretação e integração da própria Constituição da República Portuguesa de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e outros diplomas internacionais, como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Pretende-se capacitar, *ab initio* e no geral, os Advogados para exercer patrocínio junto de instâncias supranacionais, colocando-se especial ênfase no respeito e na defesa de direitos humanos fundamentais.

³³ Alterada pela Portaria 210/2008, de 29 de Fevereiro; pela Portaria 654/2010, de 11 de Agosto; e pela Portaria 319/2011, de 30 de Dezembro.

³⁴ Publicado no DR, 2ª Série, n.º 120, Suplemento, de 24 de Junho de 2008, e alterado pela deliberação 1733/2010, publicada no DR, 2ª Série, n.º 188, de 27 de Setembro de 2010.