



**REPÚBLICA
PORTUGUESA**

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Deputado Bacelar de Vasconcelos

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
816/1. ^a -CACDLG/2017	04-10-2017	Nº: 3343 ENT.: 7120 PROC. Nº:	09/11/2017

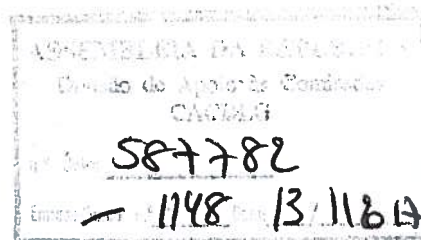
ASSUNTO: Solicitação de emissão de Parecer sobre os Projetos de Lei n.º 615/XIII/3.^a (PSD) - "Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional" e n.º 616/XIII/3.^a (CDS-PP) - "Sexta alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional".

Encarrega-me o Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares de junto enviar o documento do Conselho para as Migrações, sobre o assunto identificado em epígrafe, remetido a este Gabinete pelo Gabinete da Senhora Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Nuno Miguel da Costa Araújo
2017.11.1
0 15:56:27
Z
Nuno Araújo





Conselho para as Migrações
Extrato de Ata
Reunião de 31 de outubro de 2017

No dia trinta e um de outubro de dois mil e dezassete, pelas dez horas e cinco minutos, reuniu em Assembleia o Conselho para as Migrações, adiante designado por CM, no Auditório do Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes, em Lisboa. Presidiu à reunião o Alto-comissário para as Migrações, Pedro Calado, adiante designado por Alto-comissário.

Na reunião, estiveram presentes os membros do Conselho constantes na lista de presenças da reunião.

A Ordem de Trabalhos incidiu na apresentação e debate dos Projetos de Lei n.º 615/XIII/3.ª (PSD) e n.º 616/XIII/3.ª (CDS), de alteração à Lei n.º 23/2017, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, para efeito de emissão de contributo escrito acerca das referidas iniciativas legislativas e posterior envio à Comissão dos Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República.

O Alto-comissário referiu a importância de recolher todos os contributos, sem que a intenção da discussão seja chegar a uma posição consensual ou unânime sobre as propostas de alteração à lei. De seguida, deu a palavra à coordenadora do Núcleo de Política Migratória do ACM, Cristina Casas, que sucintamente apresentou os dois projetos de lei em apreço.



O Conselheiro representante da Comunidade Brasileira, Carlos Henrique Vianna, começou por referir que tinha enviado previamente aos Conselheiros de quem tinha o contacto a sua posição sobre os dois projetos de lei, solicitando que fosse remetido a todos os membros do Conselho, e exortando os demais Conselheiros à subscrição do seu texto. O Conselheiro propôs que fosse redigida uma nota muito clara e concisa a declarar que este Conselho para as Migrações – por maioria ou por unanimidade – solicita aos Senhores Deputados que rejeitem estas duas propostas de alteração à Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, sendo as razões deste pedido o carácter claramente securitário e discriminatório destas propostas. Disse convir lembrar que o que está na Lei n.º 59/2017, de 31 de julho é o que os Conselheiros representantes de associações de imigrantes e outras solicitam ao longo dos tempos: um avanço que incidiu no que sempre foi pedido que constasse na lei – cair o carácter excecional e discricionário do Diretor Nacional do SEF e tornar o processo mais contínuo e permanente, dentro da Lei, de legalização daqueles que cumprem certos requisitos, em matéria de trabalho.

O Conselheiro disse ainda que a alteração feita na Lei vinha ao encontro do que todas as associações de imigrantes desejavam e que as propostas de alteração do PSD e do CDS eram a quebra de todos esses avanços. Referiu que, por razões ideológicas ou eleitorais, os dois partidos mudaram claramente o teor do espírito do seu discurso, pelo que estas propostas nada mais são do que a tentativa de concretização, na forma de Lei, de um discurso discriminatório e securitário, em particular do Presidente do PSD, que várias vezes utilizou o discurso securitário e recorreu à estratégia do medo na campanha eleitoral para as autárquicas. Finalmente, o Conselheiro Carlos Vianna pediu que - não apenas os representantes individualmente, mas o Conselho, - tomasse uma posição.

O Conselheiro representante da Comunidade Moçambicana, Lívio de Moraes, sublinhou a importância de os Conselheiros estarem organizados e em sintonia, com o apoio do ACM, para que as suas intervenções resultem em claras áreas de intervenção



e lamentou não existirem atualmente cartões de identificação dos Conselheiros. Sublinhou a sua total concordância com a posição do Conselheiro Carlos Vianna, informando que já a tinha comunicado, por e-mail, em resposta ao texto que o representante da Comunidade Brasileira tinha enviado. Lamentou ainda o que disse ser o preconceito do artigo 135.º da proposta do PSD [Limites à decisão de afastamento coercivo ou de expulsão] porque magoava e ofendia os imigrantes, defendendo que não se poderia referir daquela forma às comunidades imigrantes, que nunca causaram danos ao país. Terminou dizendo que é preciso repudiar estas propostas porque contrariam os avanços já conseguidos.

O Alto-comissário notou que, a par do Conselheiro representante da Comunidade Moçambicana, se mais conselheiros entendessem subscrever o manifesto do Conselheiro representante da Comunidade Brasileira, todas as subscrições poderiam ficar expressas na Ata e remetidas à Assembleia da República.

O Conselheiro representante da UGT, José Cordeiro, frisou a importância das migrações laborais para a UGT e o carácter institucional da sua representação no Conselho, independentemente das questões político-partidárias. Sobre as duas propostas de lei em concreto, salientou que, não diminuindo a legitimidade democrática das propostas de alteração em apreço, a UGT entende que não estando decorrido tempo suficiente para avaliar as críticas enunciadas pelas presentes propostas e, tendo em consideração a necessária estabilidade legislativa nesta área, bem como noutras, não se afiguravam oportunas as alterações propostas.

O Conselheiro representante das Associações Não Filadas nas Comunidades previstas nas previstas nas alíneas b) e c) do art.º 8, alínea d), Timóteo Macedo, começou por dizer que houve uma campanha, por iniciativa de forças políticas extremamente securitárias, a que aderiu alguma Comunicação Social e o SEF. Referiu ainda que na opinião pública e com base numa mentira tremenda, vieram dizer que havia uma



invasão de imigrantes. Referiu ser uma mentira, que apenas se ficou a dever ao facto de o SEF ter encerrado temporariamente a plataforma eletrónica onde as pessoas se poderiam inscrever para concessão do artigo 88.º e 89.º, salientando que a mesma esteve fechada de janeiro a finais de setembro. O Conselheiro referiu que, com as alterações à lei – que saudou, embora lamentando que tenham sido limitadas em algumas questões – o SEF encerrou novamente a plataforma para todo o país durante duas semanas, pelo que, no total, esteve encerrada quase 10 meses, o que provocou, naturalmente, o desespero e a ansia das pessoas em inscreverem-se quando foi possível. Inscreveram-se pessoas que já se haviam inscrito antes, pessoas que tinham pedidos de reapreciação, outras que simplesmente fizeram a inscrição. Este número de inscrições, frisou o Conselheiro, resumiu-se a apenas 150 pessoas que reuniam todas as condições exigidas.

O Conselheiro disse ainda ter havido um aproveitamento do número de inscrições para se fazer propaganda das políticas mais retrógradas da Europa, na sua opinião, de extrema-direita, e que na sequência desta propaganda vieram as declarações do Presidente do PSD, do partido CDS e de outros partidos que, considerou, não querem bem aos imigrantes. Adiantou que já tinha enviado para a Comunicação Social uma tomada de posição pública sobre o que acabava de expor e que, nesse sentido, também subscrevia o texto do Conselheiro Carlos Vianna. O Conselheiro Timóteo Macedo salientou ainda que eram necessários avanços em matéria de imigração e não retrocessos, como disse serem as propostas do PSD e do CDS.

Saudou o que disse ser o fim de algum do poder discricionário do SEF, referindo-se ao facto de já não ser por iniciativa do Diretor Nacional do SEF que um imigrante pode apresentar a sua manifestação de interesse para a regularização da sua situação, podendo, agora, o próprio imigrante ir a uma Direção Regional do SEF apresentar a sua candidatura em papel ou através da plataforma eletrónica, o que considerou ser um ato de cidadania.



Sublinhando que os imigrantes colmatam as necessidades de mão-de-obra do país, o Conselheiro Timóteo Macedo defendeu o fim do excesso de burocracia, notando que os processos estão mais complicados, exemplificando com o facto de há muito tempo não ver tanta gente no CNAIM de Lisboa, como no dia em que se realizou a reunião do Conselho. Nesse sentido, disse já ter reivindicado e pedido uma amnistia para os imigrantes que estavam a trabalhar e a residir em Portugal para que todos tivessem documentos através de um processo administrativo simplificado, de forma acabar com situações injustas, em que os imigrantes estão há dois, três e quatro anos a trabalhar no país, sem ver a sua situação resolvida e a autorização de residência concedida, o que disse ser uma ilegalidade do Estado Português em relação a estes cidadãos independentemente da sua origem.

O Alto-comissário referiu o estudo recente da Fundação Francisco Manuel dos Santos, que demonstra claramente que, mantendo-se os níveis do saldo migratório que temos tido até aqui, Portugal corre o risco de, até 2030, perder entre um milhão a um milhão e meio de residentes. Para haver sustentabilidade demográfica, económica e financeira, são necessários saldos migratórios anuais positivos de 50 mil pessoas, para manter a população que temos, mas precisaremos de saldos migratórios de 75 mil pessoas/ano para termos mão-de-obra ativa que não diminua a nossa produtividade. O Alto-comissário acrescentou que, à data da monitorização, embora os saldos migratórios estejam em melhoria, desde 2011, continuam negativos e estamos a perder 30 mil pessoas. Assim, referiu, que entre este saldo negativo de 30 mil pessoas e um saldo positivo de 75 mil pessoas, existe seguramente muita margem para acolher e integrar imigrantes. O Alto-comissário terminou referindo que este é um bom argumento para explicar ao cidadão comum que Portugal está muito longe de ter uma «invasão» de migrantes ou do que se possa considerar «efeito de chamada» e considerou que, sendo uma nota mais técnica, considerou importante ser trazida à colação.



O Conselheiro representante da Comunidade Guineense, Malam Gomes, disse estar há 35 anos [mais de metade da sua vida] em Portugal e ter dado toda a sua energia ao país, e salientou ter dúvidas sobre a possibilidade de ter dado o seu contributo para a sociedade do seu país, como tem podido dar à sociedade portuguesa. Sobre as propostas de alteração em discussão, disse ser importante transmitir que as comunidades imigrantes devem dar uma mensagem de confiança. Sublinhou que existem problemas em todos países, nomeadamente nos que conhecia – Suíça, Itália, Alemanha, França, Luxemburgo, Espanha –, Portugal não se podiam queixar muito em matéria de imigração, uma vez que muitos dos problemas que existem noutros países, não se verificam em Portugal. Disse que, não se podendo generalizar, os imigrantes também tinham de observar o cumprimento da lei, sendo que as famílias e os representantes das comunidades imigrantes tinham um papel importante perante a sociedade. Terminou, defendendo que se os imigrantes se querem integrar, têm de o fazer pelo seu trabalho, esforço, e prosseguindo um caminho sério, de cumprimento das leis do País.

O Conselheiro representante da Comunidade Chinesa, Y Ping Chow manifestou a intenção de partilhar com o SEF a preocupação de muitos membros da comunidade chinesa, nomeadamente quem fez investimentos, estarem a deparar-se com muitos atrasos no processo de emissão de vistos, dando conta que muitos chineses estão a sair do país perante estes atrasos nos processos.

O Alto-comissário sugeriu que, por forma a seguir a Ordem de Trabalhos e uma vez que se encontrava presente a Diretora Nacional-adjunta do SEF, a questão poderia ser abordada no final dos trabalhos, se ambos o entendessem, uma vez que esta era uma questão específica.

A representante da Comunidade Cabo-verdiana, Felismina Mendes, considerou que as propostas não traziam nenhum contributo válido, pelo contrário, representavam



retrocessos. A Conselheira disse que as propostas lhe pareciam, claramente, de oposição. Sobre as propostas em discussão, notou que havia uma alteração de discurso por parte do PSD, e salientou que, não obstante a possibilidade de a comunidade Cabo-verdiana discutir uma proposta de alteração à Lei e apresentar contributos para a melhorar, as presentes propostas não apresentavam, no seu entender, qualquer aspeto positivo. A Conselheira informou ter subscrito o texto do Conselheiro Carlos Vianna e manifestou igualmente o apoio da Comunidade Cabo-verdiana. Disse repudiar as propostas de alteração por prejudicarem os imigrantes, concluindo que teve conhecimento de grupos que se manifestaram contra estas propostas.

Em representação dos Conselheiros da Fundação Aga Khan, Sérgio Oliveira pediu a palavra para subscrever o texto do Conselheiro Carlos Vianna.

A recém-nomeada Diretora Nacional-adjunta do SEF, Cristina Gatões, apresentou-se e saudou os Conselheiros. Referiu que o SEF não se iria pronunciar sobre as propostas de lei e salientou que o SEF cumpre as instruções que emanam do Governo, tendo por base a Constituição e a legislação que é aprovada, e que esse seria também o esforço da nova Direção. A Diretora Nacional-adjunta referiu que o SEF trabalhava com a legislação existente, notando que a legislação em causa está ainda em fase de regulamentação, sendo, por isso, necessário aguardar pela sua publicação, para agilizar a lei, que será um instrumento para que todos – incluindo o SEF – possam trabalhar.

Sublinhou as boas práticas de integração reconhecidas nacional e internacionalmente, de que Portugal se deveria orgulhar, e mencionou que o SEF era um elemento desse grupo de trabalho conjunto a que importa dar continuidade. A representante do SEF considerou fundamental transmitir às comunidades imigrantes – presentes e vindouras – a importância de difundir todos os procedimentos das migrações legais e o facto de



existirem mecanismos internos que permitam a resolução de situações especiais – a própria lei deixou de os considerar excecionais e passaram a ser procedimentos especiais, referiu. Considerou que nunca será demais salientar a importância dos regimes vigentes e torná-los cada vez mais conhecidos, junto de todas as comunidades e trabalhar no sentido da sua difusão e, eventualmente, da sua desburocratização, uma vez que tem havido um esforço interno muito grande, e bem-sucedido, no sentido desburocratizar a concessão de autorização de residência. No entanto, no que toca aos vistos nacionais, importa também que os imigrantes não se esqueçam que existe este mecanismo, que garante, à partida, a sua entrada de uma forma legal em território nacional e uma maior e mais rápida integração. Evidenciou todos conhecerem as dificuldades que muitos cidadãos têm em chegar aos consulados, em tratar dos processos, e essas dificuldades não podem deixar de ser uma vertente a trabalhar.

Relativamente ao processo que está em curso, adiantou a Diretora Nacional-adjunta que, a nova Direção está fortemente empenhada em dar resposta a todas as dificuldades, nos processos do artigo 88.º e do 89.º, que disse não negar e que urge resolver, referindo, no entanto, que a prática que vem sendo desenvolvida pelo SEF, desde 1991, mostra que é necessária alguma estabilidade em termos legislativos para que se transmita segurança, não apenas às pessoas que estão a trabalhar – e o SEF é apenas um dos elementos fundamentais neste processo –, mas também às comunidades. Só com essa estabilidade se consegue transmitir às comunidades migrantes e às de acolhimento o sentimento de que Portugal tem feito um bom trabalho nas boas práticas de acolhimento e integração, e que é nesse sentido que se deve avançar, tendo concluído com a total manifestação de disponibilidade para fazer mais e melhor.



O Alto-comissário manifestou à nova direção do SEF a disponibilidade do Conselho para as Migrações para cumprir a nova agenda, sinal de uma esperança renovada e importante para todos.

O Conselheiro Carlos Vianna voltou a intervir, referindo que as ações eram mais importante do que as intenções, pelo que sugeriu que houvesse reuniões da nova direção do SEF com imigrantes, como sucedeu com direções anteriores. O Conselheiro frisou, contudo, que o mais importante, a partir de agora, era lutar para que o Decreto Regulamentar fosse publicado o mais rapidamente possível – uma vez que a Lei já fora aprovada há quatro meses, e que estivesse estritamente de acordo com o espírito das modificações feitas em julho, por serem desburocratizadoras. A título de exemplo, referiu um caso seu conhecido, relativamente ao Consulado Português no Brasil – onde há muitos pedidos de cidadão migrantes, mas também de cidadãos portugueses –, que está há três meses sem fazer agendamento para averbar um casamento. Disse ainda saber de reclamações de Portugueses em relação ao Consulado em Londres. O Conselheiro concluiu, dando nota de que 19 associações e vários Conselheiros assinaram, há dois meses, uma carta-repúdio das então declarações do Presidente do PSD, que considerou estarem agora plasmadas no projecto de lei em apreciação.

O Alto-comissário quis esclarecer que representantes das comunidades presentes na reunião subscreviam o texto do Conselheiro Carlos Vianna, pedindo aos referidos representantes para se pronunciarem. Manifestaram-se no sentido da subscrição, a Comunidade Ucraniana, Comunidade Cabo-verdiana, Comunidade Moldava, Conselheiro Timóteo Macedo, representante das Associações não Filiadas previstas nas linhas b) e c) do art. 8.º, alínea d) e Comunidade Moçambicana.

A Conselheira Felismina Mendes acrescentou que representava a Federação e Associação Cabo-verdiana de Setúbal. O Conselheiro representante da Comunidade

Guineense, Malam Gomes, disse não conhecer o documento do Conselheiro Carlos Vianna, pelo que não queria pronunciar-se no Conselho.

O Conselheiro Timóteo Macedo tomou novamente a palavra, lembrando à Diretora Nacional-adjunta do SEF que era necessário clarificar posições. Disse que, após uma grande manifestação, há um ano, esteve reunido três horas com a então Ministra da Administração Interna, ocasião em que a Ministra referiu ter participado na elaboração das leis, em 2007, que estavam a funcionar. O Conselheiro considera, contudo, que o artigo 89.º não está a funcionar e que está a ser mal aplicado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que usa o seu poder discricionário para não conceder a residência. Disse não ser expectável haver um número tão reduzido de pessoas que tivessem beneficiado do artigo 89.º, entendendo, por isso, que não se estava a aplicar a Lei. Sobre o artigo 123.º [regime excecional], lembrou que no Decreto Regulamentar [2/2013, de 18 de março], no seu artigo 62.º, n.º 2, refere que para questões humanitárias (n.º 2 do artigo 123.º) se considera a integração no mercado de trabalho há pelo menos um ano, pelo que há pessoas que não cumprem o requisito da que, disse ser, a famigerada definição de entrada legal. O Conselheiro sublinhou o facto de muitos imigrantes trabalharem há um, dois ou três anos, fazerem descontos para a Segurança Social e estar a ser-lhes negado o pedido de autorização de residência por razões humanitárias. A grande questão, entendeu o Conselheiro, é verificar se se aplica, ou não, a Lei.

Tal como tinha questionado o Conselheiro Carlos Vianna, o Conselheiro Timóteo Macedo perguntou como se iria posicionar o SEF doravante – se numa posição de resistência ou de cumprimento da lei. Notou que a nova plataforma eletrónica era mais exigente, complexa e difícil para os imigrantes e que, efetivamente, tornava o processo mais moroso, notando que havia muitos trabalhadores agrícolas no Alentejo a entregar os pedidos em papel por não conseguirem aceder à plataforma, por não terem computadores, acesso à Internet ou possibilidade de fazerem digitalizações, o



que lhes dificultava o processo, e não só a eles, ressaltando que o procedimento era complicado até para as associações.

O Conselheiro disse ainda que, ao ser exigido que todos aqueles que já tinham a manifestação de interesse do artigo 88.º no passado se inscrevam na nova plataforma, os obriga a começarem todo o processo de novo, sem que, no entender do Conselheiro, haja garantias de sucesso nos pedidos, situação que contribui para o grande atraso dos processos. Deu ainda o exemplo dos casos de pedidos de reapreciação – vulgo, recurso –, em que também tinha de haver uma inscrição na plataforma, sem que muitas dessas pessoas tivessem prova de entrada legal no território. O Conselheiro concluiu a intervenção dizendo que também se estava perante um duplo critério porque, anteriormente, a entrada legal era relativa ao Espaço Schengen e, atualmente, se referia a Portugal, pelo que se estava a fechar a possibilidade de regularização de milhares de imigrantes que estão em Portugal.

O Conselheiro Malam Gomes interveio novamente para referir que a Diretora Nacional-adjunta do SEF poderia ter tomado nota da intervenção do Conselheiro Timóteo Macedo, mas era preciso observar as várias hierarquias até ao topo dos serviços para efetivamente se reverem as situações expostas pelo Conselheiro Timóteo Macedo.

O Alto-comissário confirmou junto dos Conselheiros se iriam ser enviados contributos escritos após a reunião e, uma vez que ninguém se pronunciou, informou que a ata seria enviada para aprovação, considerando-se o deferimento tácito, caso não houvesse pronúncia até ao período estipulado. Acrescentou, ainda, que a ata incluiria o texto do Conselheiro Carlos Vianna.



Lisboa, 31 de outubro de 2017

O Alto-comissário para as Migrações

**Pedro Miguel Laranjeira
da Cruz Calado**

Assinado de forma digital por Pedro Miguel Laranjeira
da Cruz Calado
DN: c=PT, o=Alto Comissariado para as Migrações,
cn=Pedro Miguel Laranjeira da Cruz Calado
Dados: 2017.11.03 18:45:48 Z

(Pedro Calado)



Anexo

Contributos Escritos:

a) Comunidade Brasileira

“Prezad@s Conselheir@s,

Em relação aos projetos em questão, enviados recentemente à apreciação de todos, proponho que considerem a necessidade do CM condenar fortemente o conteúdo das propostas de alteração da lei vigente, tendo em conta o caráter securitário e mesmo persecutório das mesmas.

Recentemente vários conselheiros e muitas associações repudiaram em nota pública as declarações do presidente do PSD sobre esta matéria, nota esta enviada a todos os conselheiros.

As propostas de lei a serem apreciadas pelo CM nada mais são que a concretização na forma de lei dos comentários feitos por Pedro Passos Coelho e também por responsáveis do CDS, em especial pelo Dep. Nuno Magalhães, comentários que muito os aproximam das posições da extrema-direita de diversos países europeus.

Devemos ter uma posição clara e contundente de apoio às modificações feitas em julho e de repúdio às presentes propostas do CDS e do PSD.

Obrigado pela atenção.

Melhores Cumprimentos a todos.

Carlos Henrique Vianna

Casa do Brasil de Lisboa

Representante da comunidade brasileira no CM”

b) Direção-Geral das Artes

PARECER JURÍDICO

“APRECIÇÃO DOS PROJETOS DE LEI N.º 615/XIII/3.ª (PSD) E N.º 616/XIII/3.ª (CDS-PP)

Elaborado para o Conselho para as Migrações, em representação da Direção-Geral das Artes (membro suplente – Despacho n.º 08/GD/17, DE 26/10).

Pede o Exmo. Senhor Dr. Pedro Calado, Alto-Comissário para as Migrações, para os membros do Conselho para as Migrações apresentarem, querendo, contributo escrito sobre os Projetos de Lei acima referidos, para serem integrados no debate a ter lugar, entre os membros do Conselho, na próxima reunião de dia 31 do corrente.

Neste contexto, entende o signatário apresentar o seu contributo, nos termos das considerações que seguem:

I. Preliminarmente:

A Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho) constitui uma resposta aos desafios da livre circulação de pessoas no espaço da União Europeia, pela integração no espaço Schengen e pela globalização, tendo em vista a gestão dos fluxos migratórios, afigurando-se necessário um regime jurídico de admissão de imigrantes capaz de lhes proporcionar um estatuto jurídico que favoreça a sua integração na sociedade portuguesa, mas que acautele devidamente a segurança interna e os interesses de Portugal.

A regulação deste fenómeno global e complexo implica um elevado grau de concertação ao nível europeu, mas requer também a adoção de medidas reguladoras transparentes e realistas que permitam de forma equilibrada promover a imigração



legal e, concomitantemente, combater de forma determinada a imigração ilegal, às quais a, procurou dar resposta.

II. Antecedentes Legislativos:

O Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro, condensou num único diploma o regime da entrada, permanência, saída e expulsão de cidadãos estrangeiros, sendo revogado pelo Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março, que aprovou disposições e medidas destinadas a garantir a correta implementação da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.

As normas do Decreto-Lei 59/93, de 3 de Março, concernentes à entrada e saída do território, ao regime de concessão de vistos e à prorrogação de permanência radicam, parcialmente, no preceituado na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, apesar de à data o mesmo ainda não ser aplicável à ordem jurídica interna (o protocolo de adesão ao Acordo foi objeto de publicação a 25/11/93).

Este quadro legislativo viria a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto, ulteriormente alterado novamente por iniciativa do Parlamento pela Lei n.º 97/99, de 26 de julho e alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro e pelo Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro.

Todo um conjunto de Diretivas Comunitárias seria objeto de transposição (*vide* o preâmbulo e o corpo do Decreto-Lei 34/2003, de 25 de Fevereiro, que altera o Decreto-Lei 244/98, de 8 de Agosto) para a ordem jurídica nacional:

Referimo-nos à Diretiva n.º 2001/51/CE, do Conselho, de 28 de junho (responsabilidade dos transportadores), à Diretiva n.º 2002/90/CE, do Conselho (Definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares) e à decisão-



quadro do Conselho, de 28 de novembro de 2002 (reforço do quadro penal para a prevenção do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares).

Finalmente, emerge no ordenamento jurídico nacional a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que, igualmente, opera a transposição de um conjunto de Diretivas Comunitárias, como melhor se refere no art. 2.º do aludido diploma legal.

Esta Lei seria alterada depois pela Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto, pela Lei n.º 55/2015, de 23 de Junho, e pela Lei n.º 63/2015, de 30 de Junho. Esta lei foi desenvolvida e regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro, que foi modificado pelo Decreto Regulamentar n.º 2/2013, de 18 de Março.

III. Análise dos Projetos

Os projetos de Lei ora em análise visam, justamente, a alteração desta Lei, atento o facto de que, no corrente ano, iniciativas parlamentares do PCP (Projeto de Lei 240/XIII - Reposição de limites à expulsão de cidadãos estrangeiros do território nacional, alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho) e do Bloco de Esquerda (Projeto de Lei 264/XIII - Regularização de cidadãos estrangeiros, alterando também à Lei n.º 23/2007, de 04 de julho) foram aprovadas na Assembleia da República pelo Decreto da Assembleia 121/XIII, que aprovou, pese embora com algumas alterações, as aludidas iniciativas, com votos contra do PSD e do CDS-PP; a favor do PS, BE, PCP, PEV e PAN).

Seria esta a Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, em vigor desde a data de 7 de agosto, que teve consequências no regime de concessão de autorização de residência para o exercício de atividades profissionais, subordinado ou independente (*vide* os arts. 88.º e 89.º), bem como nos limites à expulsão de cidadãos estrangeiros (*vide* o art. 135.º).

É importante não esquecer que esta Lei consubstancia o mais importante instrumento jurídico interno de controlo da imigração (J. DE MELO ALEXANDRINO, A nova lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros, Lisboa, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, vol. 49:1/2, 2008, págs. 69-100), pelo que, atento o seu carácter estruturante, se deve, em nosso entendimento, olhar as alterações recentemente introduzidas com a maior das cautelas, considerando as necessidades de segurança de Portugal e da sociedade civil.

Com as alterações recentemente introduzidas (Lei n.º 59/2017, de 31/07, quarta alteração à Lei de Estrangeiros, em vigor desde 07/08/2017), é a seguinte a redação dos arts. 88.º, 89.º e 135.º do diploma em apreço:

“Artigo 88.º – Autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada

1 — Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada a nacionais de Estados terceiros que tenham contrato de trabalho celebrado nos termos da lei e estejam inscritos na segurança social.

2 — Mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, é dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas naquela disposição, preencha as seguintes condições:

a) Possua um contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por representante de comunidades migrantes com assento no Conselho para as Migrações ou pela Autoridade para as Condições do Trabalho;

b) Tenha entrado legalmente em território nacional;

*c) Esteja inscrito na segurança social, salvo os casos em que o documento apresentado nos termos da alínea a) seja uma promessa de contrato de trabalho.**

3 — [Revogado].

4 — A concessão de autorização de residência nos termos dos números anteriores é comunicada pelo SEF, por via eletrónica, à Autoridade para as Condições de Trabalho ou, nas regiões autónomas, à respetiva secretaria regional, de modo que estas entidades possam fiscalizar o cumprimento de todas as obrigações legais da entidade patronal para com o titular da autorização de residência, bem como à administração fiscal e aos serviços competentes da segurança social.

5 — O titular de uma autorização de residência para exercício de uma atividade profissional subordinada pode exercer uma atividade profissional independente, mediante substituição do título de residência, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo seguinte.

[...]

Artigo 89.º – Autorização de residência para exercício de atividade profissional independente

1 — Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de atividade profissional independente a nacionais de Estados terceiros que preencham os seguintes requisitos:

a) Tenham constituído sociedade nos termos da lei, declarado o início de atividade junto da administração fiscal e da segurança social como pessoa singular ou celebrado um contrato de prestação de serviços para o exercício de uma profissão liberal;

b) Estejam habilitados a exercer uma atividade profissional independente, quando aplicável;

c) Disponham de meios de subsistência, tal como definidos pela portaria a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 52.º;

d) Quando exigível, apresentem declaração da ordem profissional respetiva de que preenchem os respetivos requisitos de inscrição.

2 — Mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, é dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro tenha entrado legalmente em território nacional.

3 — O titular de uma autorização de residência para exercício de uma atividade profissional independente pode exercer uma atividade profissional subordinada, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo anterior, mediante substituição do título de residência.

[...]

Artigo 135.º – Limites à expulsão

1 — Não podem ser afastados coercivamente ou expulsos do País os cidadãos estrangeiros que:

a) Tenham nascido em território português e aqui residam;

b) Tenham efetivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal;

c) Tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português, relativamente aos quais assumam efetivamente responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação;

d) Se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam.

2 — O disposto no número anterior não é aplicável em caso de suspeita fundada da prática de crimes de terrorismo, sabotagem ou atentado à segurança nacional ou de condenação pela prática de tais crimes.”

Ora é consabido que as alterações ora introduzidas mereceram a oposição do departamento legalmente competente, o SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras), o que mereceu ampla repercussão, aliás, nos diversos meios de comunicação social



(vide, e.g., <https://www.dn.pt/portugal/interior/sef-chumbou-proposta-da-nova-lei-de-estrangeiros-8750704.html> e, de igual forma, a seguinte hiperligação: <http://www.jornaleconomico.sapo.pt/noticias/governo-aprova-lei-para-legalizar-mais-imigrantes-contraparecer-do-sef-195724>).

Na verdade, o art. 135.º prevê limites à decisão de afastamento coercivo ou de expulsão, especificando situações em que um estrangeiro em situação irregular não pode por motivações prática de crimes de terrorismo, sabotagem ou atentado à segurança nacional ou de condenação pela prática de tais crimes.

Isto sendo certo que, na sua anterior redação, a disposição em apreço permitia que a expulsão fosse concretizada por razões de segurança nacional e ordem pública, mais se o cidadão estrangeiro representar uma ameaça aos interesses ou à dignidade de Portugal e dos portugueses, ou se existirem fortes indícios de que cometeu crimes graves ou que os pretende cometer na União Europeia.

A título de exemplo, o Tribunal Central Administrativo Sul em Lisboa decidiu expulsar um cidadão angolano que havia cometido crimes de roubo e detenção de arma proibida, por considerar que seu comportamento atentava contra a ordem pública, embora tenha nascido e sempre residido em Portugal (Acórdão de 12/1/2017, Rel. Pedro Marchão Marques, Processo n.º 486/14.6BELSB).

Argumenta o projeto 240/XIII do PCP que a expulsão de estrangeiros nestas condições penalizava filhos menores e devolvia os criminosos expulsos para países com os quais, na realidade, não tinham quaisquer relações para além da condição legal de nacional.

E escreve: *“não faz qualquer sentido que, com a invocação discricionária de razões securitárias, o Estado Português se arrogue o direito de expulsar cidadãos para países com que estes não têm qualquer outra relação que não seja um vínculo formal de nacionalidade que não corresponde à realidade da vida.”*



Isto significa que, na prática, um estrangeiro que beneficie da proteção do artigo 135.º passa a poder permanecer em Portugal mesmo que condenado criminalmente, exceto se o crime se relacionar ao terrorismo, à sabotagem e ao atentado à segurança nacional, com o que não podemos deixar de manifestar a nossa discordância.

Por outro lado, a regularização da permanência por exercício de atividade profissional subordinada nos termos do n.º 2 do artigo 88.º (e também do n.º 2 do artigo 89.º, para o trabalho independente) perde o carácter excecional que tinha desde a redação inicial da Lei de Estrangeiros e a possibilidade de dispensa da posse do visto de residência adequado ao exercício dessa atividade deixa de ser proposta pelo diretor nacional do SEF ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área da administração interna.

Acresce que a manifestação de interesse que preclui o pedido de residência para ou pelo exercício de uma atividade profissional passa a ser possibilitada com a mera existência de uma promessa de trabalho e, mais grave, a permanência legal deixa de constituir requisito para a concessão do direito de residência, sendo bastante que o cidadão estrangeiro tenha entrado legalmente em território nacional.

Saliente-se que esta última medida acaba por facilitar a entrada de imigrantes em Portugal e, em consequência da respetiva legalização, dificulta enormemente o seu afastamento de território nacional, nas situações em que caso tal fundamento se justifique.

Mas não só.

Acaba a possibilidade de afastar coercivamente (ou expulsar) do país cidadãos estrangeiros em caso de atentado à ordem pública, e de cidadãos cuja presença no país constitua ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado Português ou dos seus nacionais ou em relação aos quais existam suspeitas sérias de terem cometido atos criminosos graves ou de os tencionarem cometer, desde que se encontrem nalguma

das situações previstas nas várias alíneas do n.º 1 do artigo 135.º da Lei de Estrangeiros, admitindo-se a legalização permanente de cidadãos não nacionais que permaneçam ilegalmente no nosso País, num efeito de chamada (como bem apontam estes dois projetos) não desejado à admissão de todo e qualquer cidadão não nacional que entre no nosso País, defraudando o espírito da lei (redação da nota preambular do projeto do CDS-PP).

A consequência não se fez esperar, com um aumento exponencial de pedidos de visto (*vide*, entre tantos outros, <http://observador.pt/2017/09/19/nova-lei-faz-disparar-pedidos-de-visto-mais-de-4-mil-numa-semana/> e, sobre a mesma temática, <http://www.sabado.pt/portugal/detalhe/quatro-mil-pedidos-de-visto-em-uma-semana-com-novo-regime-do-sef>), porventura ligados a redes ilegais dos circuitos de imigração.

Torna-se evidente que as alterações introduzidas pela Lei n.º 59/2017, de 31 de julho (e pela Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto) acabam por introduzir riscos desnecessários à segurança interna e à segurança nacional, bem como à segurança no espaço físico da União Europeia, ao alargar desmesuradamente o leque de admissão de estrangeiros em território nacional.

Assim, aplaude-se, genericamente, as presentes iniciativas legislativas, aliás extraordinariamente similares, em espírito, objetivos, medidas propostas e redação, ao reintroduzirem na ordem jurídica portuguesa mecanismos que permitam ao poder judicial e aos órgãos de polícia (*maxime* o SEF) erradicarem riscos para a soberania, a ordem pública, a segurança dos cidadãos e das comunidades locais), promovendo uma política rigorosa na admissão de imigrantes, sem prejuízo de ser humana no seu acolhimento.

Finalmente, e como comentário meramente complementar, por estimarmos que se trata de matéria conexa e relacionada com o objeto do presente parecer, recorde-se



que no passado dia 21 de Junho, o Decreto-Lei n.º 71/2017, de 21 de junho, veio alterar o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, promovendo (*vide* o n.º 8 do art. 28.º) a dispensa de apresentação de certificado de registo criminal do país de origem dos imigrantes, caso não residam nesse país desde os dezasseis anos, com o que também não podemos deixar de manifestar a nossa discordância.

Pensamos que, sobretudo, o Estado não se pode demitir, em caso algum, do dever de defender a legalidade, a segurança e a ordem pública da sociedade civil nacional (Cfr. os artigos 3º, n.º 2 e 27º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa).

Lisboa, aos 26 de outubro de 2017.

Eduardo Zagalo Arêde

Jurista