



**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
241/1.ª-CACDLG/2017

SUA COMUNICAÇÃO DE
09-03-2017

NOSSA REFERÊNCIA
Nº: 1775
ENT.: 4045
PROC. Nº:

DATA
10/05/2017

ASSUNTO: Projeto de Lei n.º 429/XIII/2.ª (PCP) - "Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados".

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 do Senhor Ministro Adjunto.

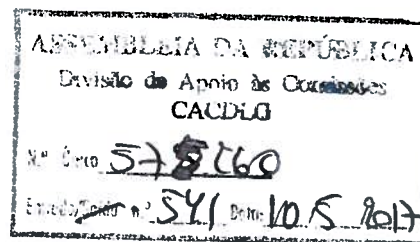
Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Nuno Miguel
da Costa
Araújo

Assinado de forma
digital por Nuno
Miguel da Costa
Araújo
Dados: 2017.05.10
15:38:19 +0100'

Nuno Araújo





Conselho para as Migrações

Extrato de Ata

Reunião de 18 de abril de 2017

No dia dezoito de abril de dois mil e dezassete, pelas dez horas e dez minutos, reuniu em Assembleia, o Conselho para as Migrações, adiante designado por CM, no Palácio Foz, 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 era constituída por quatro pontos, sendo o terceiro dedicado à apresentação e debate acerca do Projeto de Lei n.º 429/XIII do Partido Comunista Português (PCP), que aprova o regime de regularização de cidadãos indocumentados, cujo sumula de seguida se explicita.

Após uma exposição sumária do Projeto de Lei n.º 409/XIII do PCP, por parte da coordenadora do Núcleo de Política Migratória do ACM, Cristina Casas, o Alto-comissário deu a palavra à Assembleia, referindo que o objetivo do debate não era alcançar um consenso, mas sim recolher todos os contributos dos representantes do órgão plural e democrático que é o Conselho para as Migrações. Informou ainda que os contributos dados na reunião, seriam vertidos em ata e posteriormente remetidos à Assembleia da República. Agradeceu os contributos escritos anteriormente enviados e abriu o debate.

O Conselheiro que representa as associações não filiadas nas comunidades previstas nas alíneas b) e c) do art.º 8 nº2 d) da Lei Orgânica do ACM, Conselheiro Timóteo Macedo, referiu que, no cômputo geral, está de acordo com a iniciativa do Grupo Parlamentar do PCP, com eventuais melhorias, mas lamenta alguns aspetos negativos. Assim, espera que possa existir agora um processo extraordinário, como aconteceu, em 2004, com o Processo de Regularização Extraordinária de 2004. Foi um processo diferente de todos os outros. Existe uma enorme contradição na lei: as pessoas têm, primeiro, de estar a trabalhar. As entidades patronais perguntam como podem contratar uma pessoa que não está regular em Portugal e, se a contratam, estão sujeitos a coimas previstas na Lei e vão contra a diretiva comunitária de combate ao trabalho ilegal. Para que o trabalhador não esteja ilegal, e para que esteja protegido – até contra os patrões que se aproveitam dos imigrantes em situação irregular, e não lhes fazem um contrato de trabalho –, sugere que se faça o que se fez em 2004: que seja atribuído, a todos os imigrantes que estão em Portugal, nesta situação, uma prorrogação de permanência de 90 dias, como foi atribuído aos imigrantes, naquela altura, para que se enquadrem no mercado laboral legalmente.

O Cidadão de Reconhecido Mérito, Conselheiro José Reis, quis reforçar o contributo do Conselheiro Timóteo Macedo, referindo que é de extrema importância a oportunidade de os imigrantes se integrarem sem receio de serem barrados logo quando tentam entrar no mercado laboral, porque a situação de irregularidade é usada contra eles e contra a sua entrada num mercado de trabalho legal, contra a sua própria integração no País.

O representante do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, Carlos Fortuna, questionou o Conselheiro Timóteo Macedo sobre a duração de 90 dias para a prorrogação de permanência a atribuir a imigrantes em situação irregular. Uma vez que considerava muito justa a sugestão feita pelo Conselheiro Timóteo Macedo,

pretendia saber porque foi este número de dias avançado e questionou se era este o período suficiente para resolver estas situações de irregularidade. Solicitou ainda ao SEF que partilhasse, ainda que de forma genérica, os contributos dados previamente sobre este projeto de lei.

Seguiu-se a intervenção do Conselheiro representante da CGTP-IN, Manuel Correia, referindo que esta proposta de lei tem a virtude de tentar quebrar um ciclo vicioso: os imigrantes em situação irregular não podem trabalhar porque não têm a legalização concedida, e não podem ter a legalização concedida porque não têm trabalho. Se se estabelecer uma forma de quebrar este ciclo vicioso, pode-se dizer que se deu um passo positivo para encontrar uma solução para uma situação que atualmente não tem solução possível. Esta virtude, de recuar a um período em que a lei foi alterada, pode ser útil e, por isso, a CGTP-IN não tem dificuldade alguma em apoiar esta proposta de lei, feita no sentido de encontrar uma solução que desbloqueie um problema que está sem solução.

Tomou a palavra o Conselheiro representante do SEF, Carlos Patrício, começando por referir que os contributos do SEF quanto ao Projeto de Lei do PCP já haviam sido objeto de informação escrita, por parte do SEF, e enviados à respetiva tutela. Tal facto não invalidava, contudo, a intervenção no debate sobre o projeto de lei, como foi antecipadamente transmitido ao ACM.

Considerando a iniciativa do PCP louvável, o Conselheiro disse que as boas intenções do texto levantavam, desde logo, um problema de perspetiva. Mais do que um ciclo vicioso, referiu estar-se perante um ciclo viciante porque, correndo o risco de repetição, o facto de terem sido já regularizados perto de 100 mil imigrantes ao abrigo deste procedimento, encontrou-se, de alguma forma, uma maneira de quebrar esse ciclo vicioso porque, na prática, por parte do SEF e das entidades envolvidas

(Segurança Social, Autoridade para as Condições do Trabalho, etc.), houve justamente a perspectiva de não obstaculizar a aplicação da lei, senão, aquelas normas legais não fariam sentido. Referiu que, se a diretiva ali invocada – a e já transposta para a ordem jurídica interna – fosse aplicada sem ter em conta que estamos perante um procedimento excecional, naturalmente seriam aplicadas coimas e impedida a própria regularização e, em 10 anos, não foi isso que aconteceu. Desde 2007, foram regularizados mais de 25% do total da população imigrante em Portugal. O Conselheiro disse estar em desacordo com a afirmação de que a atual lei não cria as vias necessárias para a regularização. Por um lado, está-se a falar do artigo 88.º e 89.º. Para além destes, existe a norma excecionalíssima do artigo 123.º, e que tem vindo a ser utilizada por razões humanitárias – o caso de pessoas que estão no mercado de trabalho há mais de um ano e, por essa via, conseguirem regularizar-se, e nesse caso a decisão é do Ministério da Administração Interna (MAI), conforme o agora proposto. A regularização é feita mediante proposta do SEF, mas perante decisão do MAI.

O Conselheiro referiu que, quem conhece o atual Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional Lei de Estrangeiros, sabe que o artigo 122.º prevê uma panóplia de situações que permitem regularizar a situação de imigrantes, com dispensa de visto. Portanto, temos um quadro legal que, em termos de direito comparado, na União Europeia (UE), deverá ser dos mais avançados, nos termos em que permite o enquadramento e regularização de cidadãos estrangeiros que não tenham optado pelo regime regra, de pedir o visto nos consulados de Portugal no estrangeiro. A questão do quadro legal não parece pertinente, até porque a UE e as políticas migratórias são completamente avessas a regularizações extraordinárias, sejam quais forem. Podem, contudo, direccionar-se casos excecionais, específicos e pontuais, e poder haver uma abordagem humanitária, mas não transformar a exceção no regime regra e o regime regra na exceção – é o que

sucederia se, sistematicamente, fossem feitas regularizações extraordinárias, como aconteceu no passado – uma delas aqui referida, a de 2004 –, mas houve mais, antes dessa data: uma, logo em 1993; outra depois das autorizações de permanência; outra, o chamado «Acordo Lula», e isso comporta um «efeito de chamada» indesejável, porque se pressupõe que toda a gente pode vir e, mais cedo ou mais tarde, vai obter a regularização sem enveredar pelo caminho definido, em termos legais, o visto consular de fixação de residência, o visto de trabalho ou o visto de estada temporária. Há várias formas de aceder ao mercado de trabalho em Portugal, de forma regular, a partir do estrangeiro.

Quanto ao reagrupamento familiar, e que o SEF considera fundamental na integração dos imigrantes, neste projeto de lei, não se percebe se a regularização de todo o agregado familiar é imediata; ou seja, se, uma vez regularizado o imigrante, a regularização do agregado é automática e sem a verificação dos casos em concreto. Embora possa, e deva, ser simultânea, o SEF entende que a regularização deve ser sempre objeto de uma análise individualizada, de cada situação, não podendo ser automática, como parece resultar desta proposta de lei.

Sobre a autorização de residência provisória: atualmente, esta autorização só tem cabimento, em termos legais, no que respeita aos requerentes de asilo e de proteção internacional; não tem qualquer outro enquadramento. Assim, não se compreende como surge, nesta proposta, a ideia de uma autorização de residência provisória.

Relativamente às entidades patronais não serem objeto de sanções, acrescentou que esse facto já decorre da prática atual.

Finalmente, e sobre a possibilidade de passar informações relativas aos documentos e elementos de processos individuais a outras entidades que não o SEF, o Conselheiro

referiu que a informação tem sempre de passar pela Comissão Nacional de Proteção de Dados. Salientou que sobre este ponto do projecto, o SEF tivera já oportunidade de se pronunciar com maior pormenor, por escrito, à respetiva tutela.

Interveio a Conselheira representante da Comunidade Cabo-verdiana, Felismina Mendes que, reconhecendo os avanços na regularização do cidadão imigrante, nomeadamente os 100 mil imigrantes regularizados ao abrigo do artigo 88.º [da Lei de Estrangeiros], ressaltou que, quem está no terreno, sabe que há outros tantos cidadãos imigrantes por regularizar. E mesmo ao abrigo do artigo 88.º, muitas situações estão por resolver. É o caso de pessoas nascidas em Portugal que chegaram à idade adulta sem nenhum documento e, para regulariza-los, o SEF solicita que sejam enquadrados no nº 2 do artigo 88.º – tendo de conseguir trabalho e fazer todo o procedimento deste artigo. O processo não pode ser tratado *online*, porque essas pessoas não têm visto de entrada, uma vez que nasceram em Portugal, por isso, tem de ser tratado via correio postal. Assim, se existisse uma autorização de residência de um ano – ao invés da prorrogação de permanência – para que estas pessoas possam regularizar a sua integração na vida profissional ou profissional, resolveria estas situações. A Conselheira defendeu que, primeiro, estas pessoas devem ter documentos; depois, as outras questões serão vistas na altura da renovação: se o imigrante se integrou, se encontrou trabalho, etc. Os imigrantes que procuram apoio nas associações, refere, apesar de terem trabalho, não têm contratos de trabalho – e as entidades patronais aproveitam-se do facto de a Segurança Social não atribuir o NISS aos imigrantes não regularizados, e está criado um ciclo vicioso. Se se quer fazer, de facto, a integração dos imigrantes – e, por isto, entende-se terem os mesmo direitos que um cidadão nacional –, têm de ter os mesmos direitos. Se um português tem os seus documentos caducados, ninguém lhe retira os meios de subsistência enquanto não os renovar. Ao imigrante são pedidas provas de meios de subsistência

na renovação dos documentos e essas provas consistem nos descontos para a Segurança Social. Não há outra forma de provar que o imigrante tem forma de prover o seu sustento. Por isso, se, à partida, se eliminar a prova de meios de subsistência, é meio caminho para regularizar muitos imigrantes.

Em resposta à pergunta do Conselheiro Carlos Fortuna, representante do Conselho de Reitores das Universidade Portuguesas, sobre o período de 90 dias mencionado, o Conselheiro Timóteo Macedo respondeu que se refere a um período de tempo para o imigrante procurar trabalho. Poderão ser menos, ou até mais dias, em caso de o visto, até ser prorrogado, mas este prazo é o mesmo de 2004. Contudo, disse, tem de haver vontade política para se alterar a situação porque, embora haja coisas positivas na atual lei, há aspetos muito negativos, como o excessivo poder discricionário do SEF.

Quanto ao reagrupamento familiar, o Conselheiro Timóteo Macedo insistiu que deve ser extensivo de uma forma automática porque o direito à família não deve ser posto em causa. E as portarias que estipulam os valores para reagrupar as famílias devem ser alteradas porque os valores são um obstáculo, dando o exemplo de uma mãe que, para conseguir que o filho venha para Portugal, ao abrigo do reagrupamento familiar, tem de ganhar 700 euros, no mínimo, sendo que a maioria dos imigrantes em Portugal auferem o salário mínimo. Assim, e sobretudo mulheres – geralmente, mais mal pagas do que os homens –, estão muitas vezes impedidas de reagrupar os seus filhos, em tantos casos filhos menores e que precisam da mãe. Por isso, o Conselheiro reiterou que é preciso fazer alterações à lei, designadamente criando políticas atrativas, uma vez que os imigrantes já não procuram Portugal atualmente. Defendeu que, no momento histórico que Portugal atravessa, era desejável haver um processo de regularização permanente, sem receios, para que as vítimas de tráfico humano e de trabalho forçado fossem protegidas – até porque estão a trabalhar para o País e a ajudá-lo. Muitas entidades patronais procuram as associações porque precisam de

trabalhadores, e não podem tê-los devido aos obstáculos na regularização dos imigrantes. Assim, não há que ter medo de regularizações permanentes, até porque resolvem muitos problemas.

Em seguida, o Conselheiro representante do Conselho das Comunidades Portuguesas, Flávio Martins, considerou que a proposta do PCP é louvável, pelo que propôs à Assembleia do CM a apresentação de um voto de louvor à iniciativa. Mas disse crer que, apesar do mérito, a proposta de lei não deverá prosperar na Assembleia da República. Ainda assim frisou que, qualquer iniciativa para integrar imigrantes merece sempre todo o louvor, uma vez que todas as iniciativas que contribuem para se retirarem pessoas de uma absoluta falta de proteção são valiosas, porque essas pessoas devolvem a ajuda à sociedade portuguesa. O Conselheiro disse ainda não ver, na classe política e entre os deputados, uma vontade real para uma mudança efetiva.

Agradecendo a proposta Conselheiro Flávio Martins, e o esforço de se ter deslocado desde o Rio de Janeiro para estar presente na reunião, o Alto-comissário ressaltou que o Conselho para as Migrações não está mandatado para fazer um louvor da natureza que o representante do Conselho para as Comunidades Portuguesas propôs, acrescentando o facto de não haver consenso sobre a matéria, entre os Conselheiros presentes.

Tomou novamente a palavra o Conselheiro representante do SEF, dizendo que a inclusão dos imigrantes e cidadãos estrangeiros é seguramente desejável por todos os membros do CM, mas o caminho proposto para o fazer é divergente e, nesta matéria, o SEF defende o reforço dos mecanismos existentes e no seu funcionamento pleno, em detrimento da criação avulsa de mecanismos que não estejam alinhados com as políticas da União Europeia. O Conselheiro concluiu a intervenção defendendo a

necessidade de haver um justo equilíbrio entre os direitos dos indivíduos e a soberania dos Estados, alertando que uma não pode existir sem a outra.

O Conselheiro Miguel Vaz, representante da Direção-Geral da Atividades Económicas, tomou a palavra para referir que, no âmbito dos organismos internacionais, nomeadamente da Organização Mundial do Comércio, estão previstas diversas modalidades de legalização dos trabalhadores aquando de prestação de serviço em países estrangeiros, sendo possível aos seus Estados-membros a emissão de um visto para trabalho, de forma que o trabalhador cumpra todos critérios legais enquanto estiver a prestar esse serviço. Não sendo uma autorização de residência, nem temporária, nem permanente, é uma autorização para prestar esse serviço podendo o trabalhador, posteriormente, candidatar-se a uma autorização de residência ou visto permanente. Isto permite às empresas e ao trabalhador estarem numa situação legal e sem que o trabalhador corra o risco de situações de trabalho forçado ou ausência de descontos para a Segurança Social. Nos casos de períodos de duração de vistos mais longos, o reagrupamento familiar está igualmente previsto.

Não havendo mais Conselheiros a manifestarem-se sobre a proposta de lei do PCP, o Alto-comissário agradeceu o contributo sobre o visto para a prestação de serviços, previsto também na atual Lei de Estrangeiros, e congratulou-se com o consenso da Assembleia quanto ao objetivo de melhorar as formas de integração dos imigrantes em Portugal, reconhecendo, contudo, as divergências nas propostas para o conseguir.

Anexo

Contributos Escritos:

a) Governo Regional da Madeira

“Encarrega-me o Adjunto do Senhor Secretário Regional dos Assuntos Parlamentares e Europeus, Dr. Sancho Gomes, de informar V. Exa. que, por motivos de agenda, não nos será possível participar na reunião em apreço.

Mais me solicitou que lhe transmitisse o nosso contributo sobre o Projeto de Lei nº429/XIII/2ª da autoria do PCP, que passo a transcrever:

Da leitura efetuada ao documento, não nos parece que o mesmo venha resolver a questão dos cidadãos estrangeiros indocumentados, pois, este Projeto de Lei, continua sem acautelar aqueles imigrantes em situações mais frágeis. Da nossa experiência com imigrantes indocumentados, muitos, para além de não exercerem, terem exercido ou terem provas como exerceram uma atividade renumerada, não têm, por vicissitudes da vida, exploração laboral, comportamentos aditivos ou outros, documentos válidos que confirmem o determinado pela Lei.

A Lei 23/2007, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, no seu artº122, já contempla um conjunto de situações especiais (17) de concessão de autorização de residência. Enquanto que o artº123, se aplica a regimes excecionais, ou seja a situações que não sejam abrangidas pelo nº anterior e é de natureza subsidiária. Isto para dizer, que, e mais uma vez na nossa ótica, este Projeto de Lei nos parecer um pouco redutor e vai aquém do necessário para legalizar os casos, em apreço.”

b) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

“No que concerne ao N/ contributo relativamente aos projetos de diploma, quer o que se refere á legalização, quer o que diz respeito ás alterações ao CPP (hoje solicitado), foram já objecto de informação escrita por parte do SEF á respetiva Tutela, pelo que não consideramos desejável uma duplicação de canais a esse nível, sem prejuízo da intervenção em sede de debate, em que teremos todo o gosto em participar.”

c) Direcção Geral das Actividades Económicas (DGAE)

“Comentários genéricos

A Direcção-Geral das Atividades Económicas considera que todos os esforços individuais ou coletivos para o desenvolvimento económico nacional devem ser reconhecidos e valorizados. Neste sentido, é de extrema relevância que o empreendedorismo e o espírito de iniciativa, geradores de empregos líquidos possam ser tidos em consideração.

No que diz respeito em concreto à regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados, considera-se que o regime proposto poderia prever algum tipo de majoração aos requerentes que, trabalhando por conta própria, tivessem criado um número de postos de trabalho, ainda que de pequena dimensão, para os que em situação semelhante pudessem ter também algum meio de subsistência e, assim, viver em melhores condições.

Artigo 2.º, nº 1, alínea a)

Importa esclarecer o que se entende por “condições económicas mínimas”, isto é, quais os valores considerados como mínimos. Por outro lado, é ainda indicado que essas condições económicas mínimas devem assegurar a subsistência do requerente,

contudo uma vez que no número 5, do artigo 7º e no artigo 10º é mencionada uma aplicação extensiva da regularização ao agregado familiar do requerente (que residam com ele em economia comum) e aos membros da família do requerentes (nos termos do artigo 99º da Lei nº 23/2007, de 4 de julho), importa também esclarecer se os valores considerados como mínimos se alteram em função do número de pessoas abrangidas e quais serão esses mesmos valores, pois os montantes necessários para manter a subsistência de uma pessoa (requerente) ou de várias (agregado familiar e/ou membros da família) serão necessariamente bastante diferentes.

Assim, considera-se necessário que a redação desta alínea seja melhorada, onde deverá haver uma clara remissão para o artigo 11º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho e suas alterações consequentes, onde se fala em “Meios de Subsistência” e/ou para a Portaria 1563/2007, de 11 de Dezembro, que define os meios de subsistência de que os cidadãos estrangeiros devem dispor ou, ainda, para a Portaria 760/2009, de 16 de julho, que adota medidas excecionais quanto ao regime que fixa os meios de subsistência mencionados.

Artigo 2.º, nº 2

Considera-se importante balizar os períodos a que este ponto se refere, uma vez que será pertinente existir tanto delimitações temporais para o máximo de tempo admissível relativamente à situação de desemprego involuntário, como também definir os períodos que relevem para a duração da atividade profissional remunerada, constante na alínea a), uma vez que o requerente pode estar há, por exemplo, cinco anos em Portugal numa situação de desemprego involuntário ou, por exemplo, ter trabalhado apenas um mês nos últimos anos.

Artigo 2.º, nº 3

Revela-se pertinente esclarecer quais os destinatários do número 3, do artigo 2º. Assim, importa esclarecer se a redação se destina ao agregado familiar ou membros da família do requerente e aí tornar também explícito se a alínea a), do nº 1, do artigo 2º também se aplica; se a redação se destina ao requerente, o que significa que este ponto está duplicado com a alínea b), do nº 1, do artigo 2º ou se a redação se destina a qualquer cidadão, havendo assim uma incongruência com a alínea a), do nº 1, do artigo 2º.

Artigo 4.º, nº1 e nº 2

Considera-se relevante que as condições excecionais presentes no nº 1 e no nº 2, do artigo 4º façam referência à legislação onde estão previstos as disposições penais e contraordenações tanto para os cidadãos, como para as entidades empregadoras, nomeadamente a Lei 23/2007, de 4 de julho e consequentes alterações. Assim, deve ser feita referência ou haver uma remissão para a legislação onde constem os procedimentos sancionatórios administrativos ou judiciais aplicáveis a estas situações.

Artigo 7.º, nº 2

Importa clarificar quais os documentos em causa que permitam fazer meio de prova quanto à permanência do requerente em território nacional ou, em alternativa, remeter para legislação onde os mesmos sejam mencionados claramente.

Artigo 7.º, nº 5

Seria importante mencionar se o agregado familiar do requerente deverá obedecer também às condições constantes no nº 3, do artigo 2º, isto é demonstrarem residir permanentemente em Portugal em data anterior a 1 de julho de 2015 e se é

necessário também terem uma atividade profissional remunerada, que contribua para a economia comum em que residem.

Artigo 11º

Sobre a designação do Conselho para as Migrações para acompanhar a aplicação da lei em causa, tendo em consideração que este é um Conselho Consultivo, questiona-se o facto de existirem conhecimentos jurídicos e técnicos suficientes para fazer o acompanhamento necessário, bem como a disponibilidade para efetuar reuniões regulares com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Assim, considera-se que se deveria acautelar esta situação, mesmo que depois internamente ao nível do Conselho para as Migrações, por forma a se eleger um representante da coordenação e/ou um representante dos Conselheiros para evitar um nível excessivo de documentação recebida e de reuniões.”

d) Direcção Geral do Ensino Superior (DGES)

“Relativamente ao Projeto de Lei n.º 429/XIII/2.ª (PCP) - “Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados”, não há matéria que diretamente se relacione com o âmbito de atuação da DGES. Considera-se a proposta equilibrada e nada há a opor ou a acrescentar.”

