

Pareceres e Comentários

Projeto de Lei n.º 264/XIII/1.º (BE)

“Altera a Lei nº 23/2007, de 4 de julho, que estabelece o regime jurídico de estrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional”

Em virtude de ter sido solicitado - pelo Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª Comissão) da Assembleia da República - a emissão de parecer escrito acerca da iniciativa legislativa *supra* referenciada, que se encontra pendente para apreciação na generalidade pelo Plenário, foi remetido o referido projeto de lei aos representantes do Conselho para as Migrações e ouvido aquele órgão nas reuniões das suas Secções Especializadas ocorridas nos passados dias 22, 24, 29 e 30 de junho.

O projeto de lei visa alterar a redação dos artigos 88 e 89 da Lei 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei nº 29/2012, de 9 de agosto e pretende conferir-lhes as seguintes redações:

«Artigo 88.º

(...)

1 - (...).

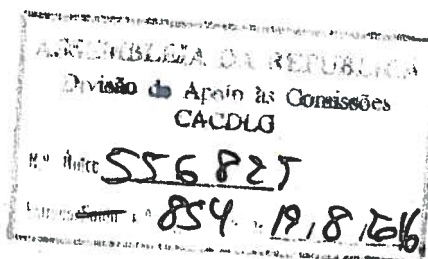
2 - Mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, é dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas nesta disposição,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

- a) Possua um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho das Migrações ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho;
- b) Tenha entrado com qualquer tipo de Visto na União Europeia ou no Espaço Europeu ou tenha sido vítima de tráfico humano, comprovado pelas autoridades ou por declaração de associação com assento no Conselho das Migrações;
- c) Esteja inscrito na segurança social.

3 - (Revogado).

4 - (...).

5 - (...).



Artigo 89.º

(...)

1 - (...).

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 no espaço Schengen ou tenha sido vítima de tráfico humano, comprovado pelas autoridades ou declaração de associação com assento no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.

3 - (...).

Pronunciaram-se, por escrito, os conselheiros a seguir elencados, nos termos a seguir reproduzidos e nos suportes e formas anexas a este documento.

I - Representante do Governo Regional dos Açores - Conselheira Melanie Silva

“Em resposta à Vossa solicitação, e sem prejuízo da audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas prevista no artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, cumpre-nos tecer as seguintes considerações relativamente ao projeto de lei em análise:

Projeto de Lei 264/XIII

Nos termos dos nos nºs 2 dos artigos 88º e 89º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, atual redação, adiante designada por Lei dos Estrangeiros, é permitido, com carácter de excecionalidade, e por iniciativa do diretor nacional do SEF ou do membro do governo que tutela a área, a regularização da situação de imigrantes, dispensando-os, para a obtenção de autorização de residência, da verificação do requisito da posse de visto de residência válido.

As alterações propostas pelo BE pretendem retirar o carácter de excecionalidade às situações previstas nos nºs 2 dos artigos 88º e 89º da Lei dos Estrangeiros, deixando de depender da iniciativa da Administração Pública a concessão daquela autorização, e, portanto, de consistir num poder discricionário, passando a ser de verificação objetiva e da iniciativa dos interessados.

Parece-nos, salvo melhor opinião, e sem prejuízo da necessidade de ponderação por parte do Governo da política migratória que o país pretende implementar, que, verificando-se os requisitos objetivos elencados no nº 2 do citado artigo, seria sempre de difícil recusa a concessão almejada, pelo que, e sem prejuízo de haver subjacente à decisão da Administração Pública um juízo de oportunidade que deverá ser de verificação objetiva, sendo, para tal, necessário definir as situações que impediriam a obtenção da autorização de residência, deverá admitir-se a solução preconizada.

O projeto de lei apresentado contém, ainda, outras alterações aos requisitos previstos para recurso ao nº 2 dos artigos 88º e 89º:

A. Além das situações atualmente previstas na lei – possuírem um contrato de trabalho ou uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho Consultivo ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho – estender-se-ia a quem apresentasse um contrato promessa de trabalho. A acolher esta solução é necessário não descuidar que poderá colidir com o requisito previsto na alínea d) do nº 1 do artigo 77º - posse de meios de subsistência.

B. A versão atual prevê como requisito a entrada legal, enquanto que a versão agora proposta prevê a possibilidade de entrada com qualquer tipo de visto na União Europeia ou no Espaço Europeu, ou, tendo sido vítima de tráfico humano, comprovado pelas autoridades ou por declaração de associação com assento no Conselho das Migrações. Esta solução, parece-nos, consentânea com uma política de uma Europa aberta. A prática tem ditado, aliás, que, em sede de apresentação de alegações, os imigrantes têm contestado a verificação deste requisito, afirmando que quando entraram em Portugal tinham um visto do espaço Schengen, sendo, portanto, uma entrada legal face à pertença de Portugal ao mesmo. Com a clarificação deste requisito, e do requisito da necessidade de permanência legal, que deverá adotar uma solução consentânea com a política migratória do país, deixará de haver discricionariedade nas decisões que são tomadas.

C. Por fim, nos termos da atual redação, é requisito possuir Inscrição na segurança social e ter a respetiva situação regularizada, sendo que a redação proposta prevê, unicamente, que esteja inscrito na segurança social. Aqui, parece-nos, salvo melhor opinião, e uma vez que é necessário comprovar a sustentabilidade da permanência, que este requisito cumulativo se deve manter, sem prejuízo de se preverem situações de regularização específica, tais como pagamentos a prestações de acordo com a situação económica dos requerentes.”

II – Representante da União Geral dos Trabalhadores UGT - Conselheira Catarina Tavares

“A UGT reconhece as dificuldades que enfrentam inúmeros trabalhadores estrangeiros na tentativa de regularizar a sua situação em território nacional, dificuldades que se encontram explanadas na exposição de motivos que acompanha o Projeto de Lei ora em análise.

Mais, não podemos deixar de ter presente que, nos últimos anos, a crise económica, as alterações no mercado de trabalho e fundamentalmente o aumento do desemprego expuseram a vulnerabilidade acrescida dos trabalhadores imigrantes por um lado, e por outro, obrigaram muitos portugueses a optar pela emigração.

É perante este contexto que reiteramos aqui o que temos vindo a defender desde sempre: uma migração laboral de pleno direito só é justa quando se possam garantir os direitos básicos de integração aos trabalhadores migrantes e suas famílias, sendo fundamental adotar políticas que favoreçam a migração legal e que combatam a migração ilegal, nomeadamente políticas que penalizem e criminalizem redes de tráfico laboral.

Importa aqui recordar os dados constantes do Relatório sobre Tráfico de Seres Humanos (2015), que, no que concerne à nacionalidade das pessoas sinalizadas, refere expressamente que *“das 95 das (presumíveis) vítimas sinalizadas (70%) são oriundas do continente europeu, mais concretamente de países comunitários. Deste subgrupo, e a semelhança de anos transatos, o destaque ocorre em nacionais da Roménia (55), seguido de portugueses (35). As restantes (presumíveis) vítimas sinalizadas são oriundas de África (20) com destaque para nacionais da Nigéria (8), e de Angola (5); Ásia (9) não é possível uma desagregação por nacionalidade (dados protegidos por segredo estatístico); América do Sul/Brasil (9).*

Observando os tipos de exploração associados as sinalizações, verifica-se uma clara representatividade de registos de tráfico para fins de exploração laboral (82 → 61%) que é simultaneamente o tipo de exploração com um maior número de vítimas confirmadas em Portugal (20 de um total de 30).”

Particularmente vulneráveis face ao mercado de trabalho (insuficiente domínio da língua, escolaridade baixa ou uma desajustada formação profissional) estes trabalhadores caem muitas das vezes em situações de precariedade extrema – economia informal – acabando por aceitar as profissões mais duras e mal remuneradas.

É neste contexto que, analisado o Projeto de Lei, não podemos deixar de manifestar algumas dúvidas e reservas relativamente às alterações legislativas propostas.

Desde logo, por entendermos que ao transformar um mecanismo de natureza excecional em regra se poderá estar a subverter toda a lógica em que assenta o ordenamento jurídico português nesta matéria.

Efetivamente, e não obstante compreendermos os motivos que conduzem à solução apresentada, não podemos deixar de questionar uma solução que conduziria, na prática, à concessão de autorizações de residência automáticas, num ordenamento jurídico em que se encontram previstos mecanismos mais restritivos como o que se encontra previsto na norma do artigo 59º que regula a matéria dos contingentes.

No fundo, questionamos como poderiam articular-se estas duas normas que na sua natureza consagram princípios diferentes, conduzindo a soluções práticas manifestamente opostas.

Em conclusão, entendemos que, sob pena de desvirtuar o ordenamento jurídico atualmente em vigor, importaria refletir sobre o que se pretende efetivamente da política de emigração e

qual o caminho que se pretende seguir, estruturando-se um quadro coerente, ao invés de se introduzirem alterações legislativas pontuais, as quais apenas poderão ser avaliadas numa reforma mais global do regime em vigor.”

III - Representante da Fundação Agha Kan - Conselheiro Karin Merali

“A lei portuguesa prevê enquanto condição (entre outros) para atribuição de título de residência em território nacional, a apresentação de um visto de entrada no País. Contudo, desde à oito anos que os processos de atribuição de títulos de residência, têm ignorado este critério, dando prioridade à análise da situação do cidadão imigrante perante o trabalho: existência de contrato de trabalho e descontos para a segurança social.

Coincidente com o aumento dos fluxos migratórios do continente Asiático para Portugal, com a situação dos refugiados e o alarme social provocado pelas notícias relativas a uma agenda de expansão do DAESH, o Governo Português emite a 21 de Março, uma ordem interna dirigida aos serviços da Segurança Social e das Finanças, para só atribuírem números de inscrição aos cidadãos estrangeiros que apresentem visto de entrada no País, com emissão não superior a um mês, sobre o pretexto de estar a aplicar medida preventiva contra o tráfico humano.

Como sabemos, a atribuição de um número da segurança social é elementar para garantir um contrato de trabalho (não fomentando o trabalho precário e ilegal) e para a regularização da situação no país.

Esta situação tem provocado alarme e insegurança, afetando sobretudo as comunidades que têm registado maior fluxo de entrada em Portugal nos últimos meses, oriundos do continente Asiático.

Tal situação levou a inúmeros protestos de organizações da sociedade civil e comunidades imigrantes, o que fez o Governo Português recuar (excepcionalmente e temporariamente) na medida imposta, solicitando aos serviços que reavaliassem todos os processos que deram entrada até 21 Março, não fazendo depender a atribuição de títulos de residência, da existência de visto de entrada no País, mas sim das outras condições previstas em lei.

Com esta proposta legislativa, o BE pretende mexer na lei a montante, não a fazendo depender de “ordens de serviço”, acabando por exemplo, com a obrigatoriedade do cidadão estrangeiro ter de apresentar junto do consulado de Portugal a prova de oferta de emprego (o que é quase uma impossibilidade), ou de fazer prova da sua entrada em território nacional. Para o Bloco, estes devem deixar de ser requisitos prévios, bastando sinalizar online o SEF da entrada quer seja por acordo profissional ou por ser vítima de tráfico humano.

Esta situação iria permitir a uma elevada percentagem de imigrantes que já residem em Portugal e a outros que pretendam vir residir, obter vistos de residência - com todos os benefícios daí inerentes.”

IV – Representante da Comunidade Moldava - Conselheira Rodica Gherasim

“Venho por este meio subscrever o respetivo Projeto-Lei desde modo nada a acrescentar.”

V - Representante da Direção-geral do Ensino Superior (DGES) – Conselheira Ana Mateus

“Na sequência do pedido de envio de comentários, analisado o projeto do Bloco de Esquerda, com vista à alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, nomeadamente sobre as condições de entrada de cidadãos estrangeiros e os limites para a sua expulsão, os mesmos não apresentam implicações diretas para o ensino superior, pelo que nada temos a opor.”

VI – Representante da Confederação Empresarial de Portugal (CIP) – Conselheiro Luís Henrique

“O Projeto de Lei (doravante PL) em referência visam alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, transpondo para a ordem jurídica interna, entre outras, a Diretiva 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.

O objetivo da citada Diretiva 2009/52/CE consiste na proibição do emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular e o estabelecimento de normas mínimas comuns sobre sanções e medidas a aplicar nos Estados-Membros contra empregadores que violem esta proibição.

Por seu turno, o PL n.º 264/XIII/1.ª, da autoria do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (doravante BE), tem por objeto os artigos 88º e 89º da mesma Lei, relativos, respetivamente, à atribuição da autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada e à atribuição da autorização de residência para exercício de atividade profissional independente, com o objetivo de instituir, de acordo com a respetiva “Exposição de motivos”, *“um procedimento regular e ordinário, não meramente oficioso”*.

A supramencionada Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, sobre a qual recaem ambos os PL, foi objeto das alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 29/2012, de 9 de agosto, 56/2015, de 23 de junho, e 63/2015, de 30 de junho.

Os PL em análise versam, em geral, sobre matérias atinentes à imigração, que, por sua vez, se encontra intimamente conexas com as questões relativas à igualdade de tratamento e não discriminação em razão da raça ou território de origem.

A violação dos princípios da igualdade de tratamento e não discriminação racial afigura-se totalmente inadmissível, qualquer que seja a sua manifestação.

Tais princípios ou valores são intrínsecos a uma sociedade justa, coesa e livre, como todos defendemos.

A proteção conferida pela Constituição da República Portuguesa (CRP) a tais valores encontra-se plasmada no seu artigo 13º (Princípio da Igualdade), onde se estabelece que *“1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. 2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de sua ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.”*.

Acresce que, na perspetiva da CIP, a afluência de imigrantes a Portugal não deve ser vista como prejudicial ou negativa.

A imigração assume cunho da maior relevância no desenvolvimento do nosso país, designadamente no que respeita à economia nacional.

São, aliás, reconhecidas inúmeras vantagens à entrada e permanência de estrangeiros no território nacional.

Desde logo, ao nível da dinamização do mercado de trabalho, quer através da criação de novos postos de trabalho quer pela ocupação em atividades carecidas de mão-de-obra, não raro qualificada.

Associado a tal dinamização, conta-se, igualmente, o aumento das contribuições para a Segurança Social, com inerentes ganhos para a sustentabilidade do respetivo Sistema.

Tem, ainda, relevantes impactos em termos demográficos.

Atento este quadro, os PL não suscitam, geral, uma postura de rejeição.

Há, no entanto, alguns aspetos criticáveis, pelo que se procede, seguidamente, à sua análise na especialidade.

B. PROJETO DE LEI N.º 264/XIII/1.ª, QUE ALTERA A LEI N.º 23/2007, DE 4 DE JULHO, QUE ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DE ENTRADA, PERMANÊNCIA, SAÍDA E AFASTAMENTO DE ESTRANGEIROS DO TERRITÓRIO NACIONAL - DA AUTORIA DO GRUPO PARLAMENTAR DO BLOCO DE ESQUERDA

1. O PL n.º 264/XIII/1.ª, do BE, visa alterar a mesma Lei n.º 23/2007 (cfr. artigo 1º do PL em referência), concretamente preceitos relativos à autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada (artigo 88º) ou de atividade profissional independente (artigo 89º).

As redações projetadas no artigo 2º do PL em apreço para os artigos 88º e 89º da Lei n.º 23/2007 incidem essencialmente sobre os seguintes aspetos:

- Substituição do regime de excecionalidade e de procedimento oficioso, previsto na primeira parte dos corpos dos n.ºs 2 dos artigos 88º e 89º, pela manifestação de interesse do nacional de Estado terceiro, apresentada no sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais;
- Inclusão da “promessa de contrato de trabalho” na alínea a) do n.º 2 do artigo 88º;
- Substituição, na alínea b) do n.º 2 do artigo 88º, da exigência relativa à legalidade da entrada e permanência em território nacional, pela necessidade de entrada “com qualquer tipo Visto na União Europeia ou no Espaço Europeu ou tenha sido vítima de tráfico humano, comprovado pelas autoridades ou por declaração de associação com assento no Conselho das Migrações”;
- Substituição, na segunda parte do n.º 2 do artigo 89º, da exigência relativa à legalidade da entrada e permanência em território nacional, pela necessidade de entrada legal “no espaço Schengen ou tenha sido vítima de tráfico humano, comprovado pelas autoridades ou declaração de associação com assento no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração”;
- Abandono do requisito relativo à regularidade da situação perante a Segurança Social, previsto na atual alínea c) do n.º 2 do artigo 88º;
- Revogação do n.º 3 do artigo 88º, onde, atualmente, se prevê que “A concessão de autorização de residência nos termos dos números anteriores é comunicada pelo SEF, por via eletrónica, ao Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P., e nas regiões autónomas aos correspondentes serviços regionais, para efeitos de execução do contingente definido nos termos do artigo 59.º.”

2. Através do PL em apreço, projeta-se alterar o procedimento administrativo relativo à obtenção de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada ou independente, no sentido de substituir o atual regime de excecionalidade e de procedimento oficioso, previsto na primeira parte dos corpos dos n.ºs 2 dos artigos 88º e 89º, pela manifestação de interesse do nacional de Estado terceiro, “apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais.”

De acordo com a “Exposição de motivos”, a solução ora projetada pelo BE, visa contornar a vulnerabilidade do regime em vigor: «*A variedade de procedimentos administrativos, ao longo do tempo e nas diversas delegações regionais do SEF, veio expor uma das vulnerabilidades dos artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007: o procedimento excepcional previsto no n.º 2 (dispensa da posse de visto de residência válido) será iniciado “mediante proposta do diretor nacional do SEF ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área da administração interna”.* Evidentemente, nem o Diretor Nacional do SEF nem o Ministro da Administração Interna estão em condições de apreciar cada manifestação de interesse: este poder é delegado nos chefes de delegação e nas dezenas de inspetores do SEF encarregados de instruir oficiosamente estes

processos, o que explica a enorme variabilidade de critérios que se traduz, não raramente, em decisões arbitrárias e discriminatórias».

Nesta matéria, cumpre observar que assinalada substituição que o PL ora intenta operar, passando a ser bastante que seja remetida ao SEF uma “*manifestação de interesse*”, eliminando-se a responsabilidade relativa ao despoletar do procedimento por parte do Diretor Nacional do SEF ou do Ministro da Administração Interna, não parece ser suficiente para alcançar o desiderato que o BE afirma desejar.

A projetada alteração não só não permite resolver o problema da discricionariedade e arbitrariedade das decisões, alegado pelo BE na “Exposição de motivos” – uma vez que na redação proposta não se identifica quem será o responsável pela tomada de decisão – como pode levar a que o procedimento se torne ainda mais moroso (pense-se, por exemplo, no caso de o requerimento “ficar perdido” nos serviços do SEF).

Na perspetiva da CIP, a manifestação de interesse do nacional de Estado terceiro deve ser apresentada no sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, mas sempre dirigida ao seu Diretor.

Por outro lado, deve ser fixado um prazo para este se pronunciar.

A menção, na transcrição *supra* da “Exposição de motivos,” à delegação de poderes, não parece ter aqui grande relevância, dado que, na redação ora proposta, não se determina – como não se deve determinar –, quem deterá as competências para a responder ao requerimento.

3. A projetada alteração da alínea a) do n.º 2 do artigo 88º na redação do artigo 2º do PL em referência, que passa a incluir a “*promessa de contrato de trabalho*”, parece ter como finalidade proteger as vítimas de redes de tráfico humano e exploração laboral.

Ante este enquadramento, a alteração não suscita especiais comentários ou observações.

4. Quanto às alterações projetadas, nos termos do artigo 2º do PL em apreço, para a alínea b) do n.º 2 do artigo 88º e para a segunda parte do n.º 2 do artigo 89º, anteriormente identificadas (v. *supra* ponto n.º 1 do item B. da parte “II – Em especial” da presente Nota Crítica), a CIP nada tem a opor.

5. Através do PL em análise, o BE se intenta alterar a alínea c) do n.º 2 do artigo 88º, no sentido de apenas requerer que o cidadão estrangeiro esteja inscrito na segurança social.

No regime em vigor, exige-se não só a dita inscrição como a situação regularizada.

De acordo com a “Exposição de motivos”, o BE justifica a alteração em apreço no facto de vários Centros da Segurança Social estarem a recusar a atribuição do Número de Inscrição na Segurança Social (NISS), a pretexto de os imigrantes não terem a sua situação regularizada, pelo que ficam impedidos de requerer a autorização prevista no artigo 88º.

Ora, muitos dos estrangeiros que chegam a território nacional não têm condições para, de imediato, ou, pelo menos, num futuro próximo, proceder a essa regularização perante a segurança social.

Daí que a alteração não suscite especiais comentários ou reparos críticos.

6. Finalmente, a supramencionada intenção de revogar do n.º 3 do artigo 88º, parece ter como finalidade excluir os casos aí subsumíveis do contingente definido no artigo 59º da Lei n.º 23/2007.

Atualmente, as autorizações concedidas a cidadãos estrangeiros, ao abrigo do artigo 88º, estão subordinadas a este contingente.

No entanto, o contingente em causa, que, ao abrigo do n.º 2 do artigo 59º, deve ser submetido a parecer prévio da Comissão Permanente de Concertação Social, não é aqui discutido desde 2010.

A CIP questiona a justeza da solução. Tem algum sentido subtrair situações subsumíveis no artigo 88º ao referido contingente, ao mesmo tempo que este mesmo contingente se mantém aplicável aos demais casos?

A projetada revogação do n.º 3 do artigo 88º da Lei n.º 23/2007 deve, portanto, ser repensada.”

VII - Representante da fundação Calouste Gulbenkian (FCG) – Conselheiro Hugo Martinez de Seabra

“Relativamente ao Projeto de Lei n.º264/XIII/1ª - Grupo Parlamentar Bloco de Esquerda - apesar de compreendermos os fundamentos, com a informação que nos é disponibilizada, não temos condições de nos pronunciarmos relativamente ao impacto que a redação proposta poderia ter e nesse sentido optamos por não emitir parecer.”

VIII – Representante da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) – Conselheira Ana Patrícia Machado

“Na sequência do envio do Projeto de Lei n.º 264/XIII/1.ª (BE) e considerando que não existem alterações ao âmbito da competência da ACT, cumpre-nos referir que concordamos com o referido documento.”

IX – Representante da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género – Conselheira Teresa Fragoso

“Cumpram a esta Comissão emitir o seguinte Parecer quanto ao quanto ao Projeto-Lei n.º 264/XIII/1.ª (BE):

- a) A revogação do n.º 3 do artigo 88.º da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, não encontra justificação na respetiva exposição de motivos;
- b) Acrescentar “sinalizado e/ou identificado como vítima” nas alíneas b) e §2 dos artigos 88º e 89º respetivamente, sugerindo-se a seguinte redação: (...)ou tenha sido vítima, sinalizado e/ou identificado como vítima de tráfico humano (...).”

Ainda que não sendo matéria em análise ou discussão, verifica esta Comissão que nos 2 projetos de alteração de Lei não foi neutralizada ou minimizada a identificação do género masculino, veja-se a título exemplificativo a expressão “cidadão estrangeiro”, pelo que se sugere uma apreciação desta questão durante o processo de alteração legislativa.

Por outro lado, verifica-se que no n.º 1 do artigo 143.º, da Lei n.º 23/2007, existe uma referência à “Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Assim, e em consonância com a alínea a) da Resolução da Assembleia da República n.º 39/2013, de 3 de Abril, que recomenda a adoção por entidades públicas e privadas da expressão universalista para referenciar os direitos humanos, substituindo a expressão «Direitos do Homem» pela expressão «Direitos Humanos», sugere esta Comissão que seja considerada a presente alteração legislativa para modificar a terminologia adotando a denominação de “Convenção Europeia dos Direitos Humanos”.

Por último, existe no n.º 2 do artigo 113.º da Lei n.º 23/2007 uma referência às mulheres grávidas e vítimas de violência sexual ou de outras formas de violência, referindo-se que as mesmas, sendo titulares de autorização de residência concedida nos termos do artigo 109.º e não dispor de recursos suficientes e tendo necessidades específicas, ser-lhes-á prestada a necessária assistência médica e social. Embora o elenco dos casos referidos no n.º 2 do artigo 113.º não seja taxativo, podendo aproveitar a outras situações, é esta Comissão do parecer que se poderia aproveitar a presente alteração legislativa para incluir, no elenco dos casos, as mulheres puérperas e lactantes, bem como as vítimas de violência de doméstica e de género, tais como a mutilação genital feminina e casamentos forçados, bem como as demais situações que venham dar cumprimento ao estatuído no artigo 59º, com a epígrafe “Estatuto de Residente”, da Convenção de Istambul, em vigor na ordem interna desde 1 de agosto de 2014.”

X – Representante da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas - Conselheira Rosa Campizes

“O PL nº 264/XIII/1ª (BE) recai sobre a emissão de autorizações de residência para exercício de atividade profissional subordinada e independente com ausência de visto de residência prévio que, não sendo matéria igualmente da competência desta DG, tem consequências diretas na política de vistos e, nessa perspetiva, suscita o contributo que se segue.

A autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada que é concedida em território nacional pelo SEF, pressupõe a emissão de um visto prévio (autorização de entrada) com a mesma finalidade.

A concessão deste tipo de visto “depende da existência de oportunidades de emprego, não preenchidas por nacionais portugueses, trabalhadores nacionais de Estados membros da União Europeia, do Espaço Económico Europeu, de Estado terceiro com o qual a Comunidade Europeia tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas, bem como por trabalhadores nacionais de Estados terceiros com residência legal em Portugal”, conforme dispõe o nº 1 do artigo 59º da Lei de Estrangeiros. Para este efeito, é publicada uma resolução anual que define um contingente global de oportunidades de emprego não preenchidas em função das circunstâncias do mercado, publicação que não tem lugar desde 2010.

Neste contexto, os vistos de residência com este propósito só têm sido emitidos a título excecional, extra contingente, nos termos do nº 7 do mencionado artigo 59º, com Declaração do IEFP atestando o princípio da prioridade, i.e., que as ofertas de emprego efetuadas não foram preenchidas por cidadãos nacionais/comunitários ou residentes legais, e desde que justificada a exceção da contratação.

Ora, o nº 2 do artigo 88º, tal como proposto, prevê um procedimento excecional para atribuição de autorizações de residência com dispensa de visto de residência e sem as consultas prévias acima referidas. Sendo o artigo 59º, a regra, mais exigente nos requisitos, corre o risco de deixar de ter aplicação efetiva e, conseqüentemente, o regime excecional do nº 2 do artigo 88º nos termos propostos passará a ser o mais utilizado.

De assinalar que, a entrada em Portugal com visto Schengen - por definição de curta duração até 90 dias - para trabalho por conta de outrem por tempo indeterminado, como regra, contraria a legislação Schengen, designadamente o Código de Vistos, tratando-se de assunto da competência exclusiva da Comissão Europeia.

A redação proposta para o nº2 do artigo 89º, por semelhança de procedimentos (exceto a consulta ao mercado de trabalho efetuada pelo IEFP), esvazia de conteúdo também o artigo 60º do diploma legal em discussão, i.e., a exigência de um visto prévio para exercício de atividade profissional independente ou para imigrantes empreendedores.

Em suma, poderá dizer-se que a alteração proposta a ser pontual e a restringir-se ao nº2 do artigo 88º ou nº2 do artigo 89º, terá conseqüências diretas na aplicação de outros preceitos legais da atual Lei de Estrangeiros pondo em causa a coerência do diploma, bem como a legislação da União Europeia aplicável.”

XI - Representante das associações não filiadas nas comunidades previstas nas alíneas b) e c) do nº2 do art.º 8, designados pelas respetivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo ACM, I.P. – Conselheiro Timóteo Macedo

“Enquanto Conselheiro para os assuntos das migrações, manifesto o meu contentamento pela iniciativa.

Sobre as duas alterações cirúrgicas feitas pelo BE em relação aos art.ºs 88º e 89º da atual Lei, ela é bem-vinda numa altura conturbada que se vive na Europa e que se reflete no nosso país, onde os e as imigrantes estão a ver as suas condições de cidadania lhes serem retiradas, nomeadamente o direito a estarem regulares e terem um trabalho legal em Portugal.

É importante que os art.ºs 88 e 89 sejam usados como um mecanismo legal de regularização ordinária e não excepcional que dá de uma forma desmesurada todo o poder discricionário a uma entidade de polícia a decidir a vida de milhares e milhares de pessoas que aqui vivem e ajudam a construir em solidariedade este país.

Proponho ainda que depois desta etapa legislativa de excelente iniciativa, se revejam outros aspetos da Lei que regula a entrada permanência e afastamento dos imigrantes em Portugal, que urgem serem melhorados e alterados.”

XII - Representante da Confederação do Comércio e Serviços Portugal (CCP) – Conselheira Helena Leal

“Projeto de Lei nº 264/XIII (BE) – Altera a Lei nº 23/2007, de 4 de Julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional

Na generalidade

O projeto em apreço visa facilitar a obtenção de *autorizações de residência para o exercício de atividade profissional (subordinada ou independente)* pelos imigrantes que tenham entrado no território português, nomeadamente usufruindo da livre circulação no espaço Schengen.

No que respeita à questão da *regularização* em geral (abordada pelo projeto de lei, na sua “exposição de motivos”), discordamos que Portugal tenha tido - ou tenha atualmente - uma “visão economicista e utilitária em relação à mão-de-obra imigrante descartável.” Na realidade, o nosso país tem sido reconhecido como uma boa prática, a nível internacional, no que respeita à sua política de imigração, não tendo deixado de investir nela mesmo na fase mais aguda da recente crise económica. Ao contrário do que ocorreu noutros países da UE (menos afetados do que nós pelo impacto da crise nos níveis de desemprego), Portugal manteve os seus esforços de promoção de uma boa integração dos nossos imigrantes, nas suas várias dimensões.

Importa, por outro lado, atendermos ao facto de que, na atual conjuntura, as ameaças e os desafios que se colocam à União Europeia em termos de **segurança pública** são imensos, devendo – a nosso ver – haver grande prudência e pragmatismo na introdução de alterações aos procedimentos contemplados na atual Lei, bem como ao papel fundamental que determinadas entidades neles desempenham, incluindo o do SEF. Neste contexto, parece-nos que as disposições atualmente em vigor resultam de sucessivas afinações, introduzidas ao

longo dos anos e procuram assegurar um equilíbrio entre os interesses em presença, que importa salvaguardar.

Reconhecemos, não obstante, que é fundamental assegurar-se a devida proteção às pessoas vítimas de tráfico humano (independentemente dos fins que tenham estado na sua origem) e que, em relação a este público-alvo, deverão ser acionados todos os mecanismos possíveis, em conformidade com as disposições internacionais existentes nessa matéria (incluindo as emanadas do Conselho da Europa e da OIT).

Na especialidade

Artigo 88º - Autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada

Número 2

A dispensa do requisito previsto (posse de visto de residência válido) mediante uma mera *manifestação de interesse* junto do SEF (por via eletrónica ou presencial), parece-nos demasiado simplista. Se o problema identificado se prende com a necessidade de serem asseguradas respostas idênticas pelos responsáveis envolvidos, consideramos que seria mais adequado introduzirem-se mecanismos que assegurem a harmonização dos procedimentos realizados pelos serviços envolvidos.

Alínea a) Introduce-se a possibilidade de apresentação de uma “promessa de contrato de trabalho.” Importaria clarificar-se algumas exigências relativamente ao seu conteúdo, nomeadamente em termos das informações mínimas que o mesmo deverá conter e das quais se possa aferir a respetiva credibilidade.

Alínea b) Reiteramos o referido na generalidade quanto à necessidade de se assegurarem mecanismos suficientes para a proteção das vítimas de tráfico humano, mas relativamente ao restante público-alvo em geral preferimos a redação constante da Lei em vigor (“Tenha entrado legalmente em território nacional e aqui permaneça legalmente”), que nos parece acautelar melhor questões de segurança.

Alínea c) Parece-nos importante que se mantenha a exigência de *situação regularizada perante a segurança social*, como consta na atual Lei.

Número 3 (revogado)

A revogação deste número implicaria a impossibilidade de o IEFP executar o *contingente global indicativo de oportunidades de emprego presumivelmente não preenchidas* por nacionais portugueses, de Estados membros da UE, do EEE, de Estado terceiro com o qual a Comunidade Europeia tenha celebrado um acordo de livre circulação de pessoas, bem como por trabalhadores nacionais de Estados terceiros com residência legal em Portugal.

A nosso ver, uma nova abordagem ao dito contingente deveria ser alvo de uma reflexão prévia sobre os seus eventuais impactos positivos e negativos, contando com a participação dos Parceiros Sociais. Em matéria de emprego, e apesar da evolução positiva que o mercado de

trabalho tem demonstrado recentemente, continuamos com níveis de crescimento (anémicos) e de desemprego (acima dos dois dígitos) que recomendam prudência na construção de cenários demasiado otimistas.

Artigo 89º - Autorização de residência para o exercício de atividade profissional independente

Número 2 – Reiteramos os comentários por nós tecidos ao *número 2 do artigo 88º*, bem como à sua *alínea b)*.”