



**Bloco de Esquerda**  
*Grupo Parlamentar*

## PROJETO DE LEI N.º 264/XIII/1.ª

### ALTERA A LEI N.º 23/2007, DE 04 DE JULHO, QUE ESTABELECE O REGIME JURÍDICO DE ENTRADA, PERMANÊNCIA, SAÍDA E AFASTAMENTO DE ESTRANGEIROS DO TERRITÓRIO NACIONAL

#### Exposição de motivos

Em 2007 foi aprovada a Lei n.º 23/2007, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Tradicional país de emigração, Portugal enfrentou dificuldades em assumir e gerir a sua condição de país de acolhimento de centenas de milhares de imigrantes na última década do século XX, que se prolonga com oscilações pelo século XXI.

Em 2001, já depois da Expo 98, mas ainda em pleno ciclo de expansão de obras públicas, foi aberto um período extraordinário de regularização, do qual resultou a emissão de cerca de 200 mil Autorizações de Permanência, renováveis anualmente caso os/as imigrantes mantivessem um contrato de trabalho válido e os descontos em dia para a Segurança Social. Este regime de permanência traduzia uma visão economicista e utilitária em relação à mão-de-obra imigrante descartável excluiu muitos milhares de cidadãos após o seu abrupto encerramento, em 30 de novembro de 2001.

Entre 2002 e 2005, ao mesmo tempo que atrelava Portugal à vergonhosa invasão do Iraque, o Governo PSD/CDS endureceu a atitude face à imigração, o que fez proliferar o trabalho clandestino, a exploração sem limites dos imigrantes e a xenofobia. Face à pressão acumulada pela existência de dezenas de milhares de imigrantes a trabalhar em situação ilegal, a direita, então no governo, foi obrigada a abrir dois períodos extraordinários de legalização: em 2003 o “acordo Lula”, claramente discriminatório, só para cidadãos brasileiros; em 2005 inscreveram-se no “processo dos CTT” cerca de 53 mil imigrantes, dos quais menos de 10% obtiveram Título de Residência.

Nesta situação intolerável multiplicaram-se os protestos e manifestações de imigrantes pelo direito à cidadania e a uma vida digna no país onde criavam riqueza e para cujos sistemas de proteção social contribuía há anos, sem qualquer contrapartida. Organizadas pelas diversas expressões da pluralidade do movimento associativo imigrante e com o apoio das centrais sindicais, estas manifestações prolongaram-se nos primeiros meses do Governo PS em 2005 e contribuíram decisivamente para a criação de soluções de regularização para os imigrantes em Portugal, o que, em alguma medida, encontrou expressão na Lei 23/2007, de 4 de julho.

Problema crucial é o regime de concessão de autorização de residência para exercício de uma atividade profissional (subordinada ou independente) que, teoricamente, deveria ser requerida junto dum consulado de Portugal no país de origem, acompanhada de uma oferta de emprego certificada pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional. Além de moroso, caro e difícil, sujeito por vezes à chantagem e extorsão das redes de tráfico humano e exploração que cercam muitos consulados, este processo defronta-se com uma dificuldade adicional: quase nenhuma entidade patronal contrata um(a) trabalhador(a) a milhares de quilómetros de distância, a menos que haja um conhecimento direto anterior do/a próprio/a ou de familiares e amigos próximos; e quase nenhum trabalhador(a) que atravessou um oceano e venceu inúmeras dificuldades aceita regressar ao país de origem em busca de um visto de trabalho. Em regra, permanece em Portugal a trabalhar clandestinamente e sem direitos, até que se abra uma janela de oportunidade.

E esta janela foi entreaberta, de forma limitada, com carácter excecional e sujeita a procedimento oficioso, pelo n.º 2 dos Artigos 88.º (Autorização de residência para

exercício de atividade profissional subordinada) e 89.º (Autorização de residência para exercício de atividade profissional independente) da Lei n.º 23/2007.

Apesar da suposta “excecionalidade” deste processo, a partir do segundo semestre de 2007 e nos anos subsequentes, dezenas de milhares de imigrantes apresentaram manifestações de interesse e obtiveram o seu primeiro título de residência.

De forma ainda envergonhada, Portugal conseguiu estabelecer na Lei n.º 23/2007 um mecanismo de ajustamento flexível e quase automático de regulação dos fluxos migratórios, que regularizou imigrantes mesmo após a crise financeira de 2008 e no período de austeridade tutelado pela troika. A redução drástica do número de imigrantes, nomeadamente no setor da construção civil, revelou-se mais uma vez um péssimo sintoma do estado da economia portuguesa.

Apesar da crise, esta redução não atingiu de igual forma todos os setores da economia: a presença de imigrantes continuou a ser marcante na construção, na hotelaria ou nos serviços e cresceu significativamente na agricultura, com o recurso a mão-de-obra sazonal. Estima-se que a contribuição dos imigrantes para o sistema de Segurança Social se traduz por um saldo positivo de 316 milhões de euros.

Diversificou-se o mosaico de países de origem, fora e dentro da União Europeia, a coberto da livre circulação. Intensificou-se a atividade de redes de exploração e tráfico humano que aproveitam a situação de ilegalidade a que estão remetidos milhares de imigrantes, enquanto a máquina burocrática do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) se revela incapaz de responder a tantos pedidos de verificação de situações laborais e acumula atrasos que entram a regularização, nomeadamente por via do artigo 88.º, n.º 2.

Recentemente as dificuldades do processo de regularização agravaram-se: diversos Centros de Segurança Social estão a recusar a atribuição de Número de Inscrição na Segurança Social (NISS), a pretexto de os imigrantes se encontrarem em situação irregular, quando o NISS é um pré-requisito indispensável à apresentação da manifestação de interesse ao abrigo do artigo 88.º, n.º 2. Um mero expediente administrativo, a coberto da interpretação exorbitante e abusiva das competências da Segurança Social, ameaça inviabilizar uma Lei da República.

Mais grave é o teor do Despacho n.º 7/2016 da Diretora Nacional do SEF que passou a exigir, com efeitos retroativos, um comprovativo de entrada legal no território nacional, impossível de obter por quem entrou num espaço (Schengen) supostamente de livre circulação (por exemplo, no aeroporto de Madrid ou de qualquer outra cidade europeia) e viajou para Portugal sem nenhum controlo posterior. Excluídos são também os muitos milhares de vítimas de tráfico humano que chegaram ao espaço europeu, com risco da própria vida, em camiões provindos dos confins da Ásia ou nas “pateras” que acostam às Canárias, a Lampedusa ou à ilha de Lesbos. No passado, o SEF chegou a atribuir vistos administrativos que permitiam proceder à regularização de imigrantes com 24 meses (mais tarde 10 meses) de descontos para a Segurança Social, isto é, contribuintes apesar de permaneceram em situação ilegal. Tudo isto foi posto em causa por este Despacho.

Também a imposição de um “prazo oficioso” e não escrito de seis meses, como condição prévia à apreciação da manifestação de interesse, obriga as pessoas a permanecerem em situação ilegal, em contradição aliás com a alínea c) do n.º 2 do Artigo 88.º e constitui uma autêntica “ratoeira” para os cidadãos que acorrem ao SEF de boa-fé, o que põe em causa o princípio da confiança na administração.

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 excecional 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.

Quase nove anos decorridos após a publicação da Lei n.º 23/2007, a qual já sofreu três alterações, é tempo de afinar os mecanismos dos referidos artigos 88.º e 89.º, assumindo que estes ultrapassaram há muito o previsto carácter excecional e instituindo um procedimento regular e ordinário, não meramente oficioso, de obtenção de títulos de residência para o exercício de atividade profissional subordinada ou independente.

O presente projeto de lei visa claramente reduzir a margem de discricionariedade e de arbitrariedade da administração e confere a este processo as garantias do Código de Procedimento Administrativo, nomeadamente em termos de transparência, prazos e direito de recurso.

Esta alteração é tanto mais oportuna na presente conjuntura europeia. Reconhecendo o carácter transitório da condição de refugiado, é necessário criar condições para a plena integração de todos os imigrantes e para melhorar o seu acesso regular ao mercado de trabalho no interesse do próprio país de acolhimento, nomeadamente em matéria de demografia e da sustentabilidade do Estado Social.

São absurdos os fantasmas de uma pretensa “invasão” de refugiados ou de imigrantes económicos, como ficou bem patente na recente visita do primeiro-ministro a campos de refugiados na Grécia: apesar do convite generoso para estes se deslocarem para Portugal, a quase totalidade prefere outros destinos no centro da Europa.

É, assim, do interesse nacional melhorar as condições de atratividade das e dos imigrantes, desburocratizar e simplificar o acesso à cidadania plena, incluindo a capacidade de estes garantirem os meios de subsistência indispensáveis a uma vida digna para si e/ou para os respetivos agregados familiares.

São estes os fundamentos da presente proposta de alteração à redação dos Artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte Projeto de Lei:

### Artigo 1.º

#### Objeto

A presente diploma altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com as 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.

### Artigo 2.º

## Alterações à Lei n.º 23/2007, de 04 de julho

Os artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, com as alterações posteriores, passam a ter a seguinte redação:

### «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 - (...).

### Artigo 3.º

#### Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte à sua publicação.

Assembleia da República, 6 de junho de 2016.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,