



**Bloco de Esquerda**  
*Grupo Parlamentar*

## PROJETO DE LEI N.º 907/XIV/2.ª

# APROVA A ORGÂNICA DA AGÊNCIA PORTUGUESA PARA A MIGRAÇÃO E O ASILO, I. P.

### Exposição de motivos

As/os cidadãs/ãos estrangeiras/os que escolheram Portugal para viver contribuem para a demografia, para o desenvolvimento da economia, para a sustentabilidade do sistema da segurança social, bem como para a riqueza e diversidade social e cultural do País.

Os dados do relatório sobre os Indicadores de Integração de Imigração referentes ao ano de 2019, publicado pelo Observatório das Migrações (OM), demonstram de uma forma inequívoca o valor do contributo das pessoas migrantes. Os estrangeiros representam 8,5% dos contribuintes e a sua contribuição para o sistema de Segurança Social traduziu-se num saldo positivo de 884,4 milhões de euros. Este valor representa um aumento de 35% em relação a 2018 e é o triplo do de 2013. No relatório pode ler-se “que a imigração é para Portugal essencialmente ativa e contributiva, ajudando de forma inequívoca para contrabalançar as contas públicas da segurança social, constituindo-se como uma dimensão importante do reforço e sustentabilidade do Estado social em Portugal”. Os imigrantes dão mais ao Estado do que dele recebem.

É de destacar também o contributo positivo dos imigrantes para a demografia, atenuando o envelhecimento e o decréscimo da população residente. Em 2019, com o aumento significativo do número de entradas, que se vem registando desde de 2015, foi possível compensar as saídas e recuperar os valores positivos do saldo migratório. Graças à entrada de mais 19.292 pessoas migrantes, Portugal ficou entre os oito

Estados-membros com o mais elevado saldo migratório. As mulheres de nacionalidade estrangeira foram responsáveis por 12,7% do total dos nascidos-vivos em Portugal, importância relativa significativa quando a população estrangeira representa apenas 5,7% do total da população residente no país, dando um importante contributo para o saldo natural e para a mitigação do declínio populacional.

Embora o relatório assinala 2019 como o ano com mais imigrantes na História do País, Portugal continua a ser um dos países com menos população migrante na Europa. Em 2019 residiam 590,348 mil estrangeiros, representando 4,7% do total de residentes no país, o oitavo valor mais baixo da União Europeia.

Apesar da relevância dos contributos das pessoas migrantes e refugiadas, bem como do reconhecimento, por parte do Governo, que Portugal precisa de mais imigração e de mais pessoas a trabalhar em Portugal, os obstáculos à regularização dos imigrantes persistem. O Estado português tem falhado em garantir, aos cidadãos e às cidadãs estrangeiros/as, a igualdade no acesso a direitos.

Os atrasos crónicos do Serviço e Estrangeiros e Fronteiras (SEF) nas marcações para renovação ou obtenção de autorização de residência têm sido denunciados pelas organizações representativas das pessoas migrantes como um dos principais obstáculos colocados pelo Estado, que, ao manter milhares de cidadãos e cidadãs estrangeiros/as em situações irregulares, impossibilita o acesso a serviços públicos, a prestações sociais, ao emprego com direitos, à habitação e ao reagrupamento familiar, entre outros direitos fundamentais.

No “Livro Branco sobre os direitos dos imigrantes e refugiados” que publicou em 2019, o Serviço Jesuíta aos Refugiados (JRS) afirma que “a lei Portuguesa trata de forma desigual os imigrantes e que os tempos de espera do SEF atingiram números inéditos”. O documento refere ainda que nesse ano “houve prazos de agendamento que demoraram quatro vezes mais do que é legalmente permitido”.

Esta situação, que já era grave, tornou-se crítica com o surgimento da pandemia de Covid-19, tal como denunciaram vinte associações numa Carta dirigida, em março de 2020, à Secretária de Estado para a Integração e as Migrações.

Em resposta às reivindicações e denúncias das organizações representativas das pessoas migrantes e refugiadas, o Governo emitiu o despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de

março e o despacho n.º 4473-A/2021, de 30 de abril, que alarga o âmbito do anterior. Nestes diplomas estabelece-se que todas/os as/os cidadãs/ãos estrangeiras/os com processos pendentes no SEF, à data da declaração do estado de emergência nacional e até ao dia 30 de abril de 2021, ficam temporariamente com a sua situação regularizada, permitindo o acesso a todos os serviços públicos, designadamente ao Serviço Nacional de Saúde, à proteção social, entre outros.

Esta medida, apesar dos avanços que representa, é curta. Por um lado, deixa muita gente de fora, como é o caso das pessoas migrantes que ainda não tinham iniciado o seu processo de regularização no SEF e das que estão em situação trabalho informal. Por outro, não corrige os problemas estruturais criados por décadas de uma visão securitária da imigração, de atrasos crónicos, de discricionariedade e arbitrariedade nas decisões que colocaram em pausa as vidas de milhares de pessoas que aspiram encontrar em Portugal melhores condições de vida para si e para a sua família.

As notícias recentes ilustram o calvário burocrático que os imigrantes têm de passar para conseguir regularizar a sua situação. Um artigo do jornal Público dá conta que o “SEF confirma que as vagas para a concessão de autorizações de residência de trabalho estão totalmente preenchidas e que até junho de 2021 estão agendados cerca de 24 mil atendimentos para este assunto”. Este Grupo Parlamentar tem recebido denúncias de pessoas que estão há vários meses sem conseguir um agendamento do qual necessitam desesperadamente para garantir o acesso a um emprego, ao reagrupamento familiar, a apoios sociais, entre outros fins.

O despacho n.º 1689-B/2021, de 12 de fevereiro, “determina que durante o estado de emergência os postos de atendimento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras mantêm o atendimento presencial, mediante marcação, destinado à prática de atos urgentes”. Apesar de ser possível realizar agendamentos no SEF, os tempos de espera encontram-se entre os 9 e os 12 meses. Estes prazos incompreensíveis aumentam o desespero e a angústia das pessoas que esperam, algumas há anos, pelo agendamento. É mais um obstáculo burocrático colocado pelo estado que não se sabe como ultrapassar.

A política de migração em Portugal baseia-se num modelo securitário e restritivo, assente em burocracia, que faz coexistir na mesma instituição, uma Polícia de imigração, o controlo de fronteiras e o processamento de documentação, a regulação dos fluxos migratórios e o combate ao tráfico de seres humanos. Esta opção cristaliza a ideia de que

os migrantes são uma ameaça, contra a qual os estados precisam de se proteger, e que a imigração é um assunto de polícia.

As pessoas migrantes e requerentes de asilo que procuram Portugal em busca de uma vida melhor, como tantas portuguesas e portugueses fizeram no passado e continuam a fazer no presente, não podem ser tratadas como suspeitas ou mesmo criminosas até prova em contrário. A imigração não deve ser um assunto de polícia e os direitos das pessoas migrantes têm de ser salvaguardados e protegidos.

A defesa de uma cidadania plena implica uma alteração profunda do paradigma da relação do estado com as pessoas estrangeiras. Precisamos de uma política de acolhimento assente numa abordagem humanista, que respeite os seus direitos e valorize a diversidade e o contributo que dão a Portugal. A sua consecução passa pela separação orgânica entre as funções administrativas e as funções de investigação e fiscalização.

É necessário que o acolhimento de pessoas migrantes e requerentes de asilo caiba a um organismo vocacionado para o efeito, com funcionárias/os com uma formação rigorosa, que assegure o mesmo respeito pelos direitos que é garantido às cidadãs e cidadãos nacionais. Um organismo administrativo que serve e acolhe e não uma polícia que reprime.

Para tal, é fundamental garantir que em todas as etapas do processo de admissão de entrada, as pessoas migrantes, requerentes de asilo e refugiadas tenham, sempre que necessitem, acesso a apoio jurídico especializado, a intérpretes e mediadores com quem possam comunicar numa língua que dominem, ao apoio de organizações não governamentais que atuem nesta área e a apoio consular.

Contrariamente a outros serviços públicos, o SEF gera significativas receitas próprias, sendo, em grande medida, autossustentável. Com efeito, conforme referido no seu Relatório de Atividades de 2019, “as receitas próprias resultantes da atividade direta do serviço representam 52,85% do financiamento”, sendo considerada “a fonte de financiamento mais representativa do orçamento do SEF”. Estes valores são alcançados graças às taxas e emolumentos pagos pelas pessoas estrangeiras que residem em Portugal. Os fundos comunitários recebidos devido às pessoas migrantes representam 14,39% das receitas, pelo que 67,24% do orçamento do SEF é garantido pelas pessoas migrantes.

Estes dados apoiam a necessidade de se criar uma estrutura vocacionada para o desempenho exclusivo das funções administrativas, que tenha no centro da sua intervenção a defesa dos direitos das pessoas migrantes e requerentes de asilo, que elimine a discricionariedade e a arbitrariedade e que confira a este processo as garantias do Código de Procedimento Administrativo, nomeadamente em termos de transparência, prazos e direito de recurso.

O presente projeto de lei visa a criação uma Agência para as Migrações e Asilo com a missão de melhorar as condições do acolhimento das e dos migrantes e requerentes de asilo, desburocratizar e simplificar o acesso à cidadania plena, assumindo o desempenho das funções administrativas que se encontram atualmente atribuídas ao SEF.

Este organismo ficará sob a tutela da Presidência do Conselho de Ministros, que tutela a Secretaria de Estado para a Integração e as Migrações, promovendo uma separação entre a segurança interna e as políticas de imigração.

Pretende-se com este projeto criar condições para que os serviços de concessão e renovação de autorização de residência ocorram nos locais onde são prestados os serviços públicos comuns aos restantes cidadãos e cidadãs que vivem em Portugal, evitando a guetização das pessoas migrantes em serviços próprios. Os processos de pedido de asilo, de proteção internacional e resultantes da recusa de entrada no território nacional serão analisados por uma comissão na qual estão representadas especialistas, entidades responsáveis pela política de imigração e asilo e representantes das organizações da sociedade civil.

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

### Natureza

1 — A Agência Portuguesa para a Migração e o Asilo, I. P., abreviadamente designado por APMA, I. P., é um instituto público integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa.

2 — A APMA, I. P., prossegue atribuições da Presidência do Conselho de Ministros.

## Artigo 2.º

### Jurisdição territorial e sede

1 — A APMA, I. P., é um organismo central com jurisdição sobre todo o território nacional.

2 — A APMA, I. P., tem sede em Lisboa.

## Artigo 3.º

### Missões e atribuições

1 – A APMA, I. P., tem por missão executar e acompanhar as políticas relativas aos serviços de regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional, emitir pareceres sobre os pedidos de asilo e de instalação de refugiados, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com as políticas migratórias e os movimentos migratórios.

2 — São atribuições da APMA, I. P., no plano interno:

- a) Emitir parecer relativamente a pedidos de vistos consulares;
- b) Conceder em território nacional prorrogações de permanência, autorizações e renovações de residência;
- c) Avaliar e emitir pareceres sobre processos de recusa de entrada ou saída de migrantes do território nacional, sempre que os interessados apresentem recurso da decisão inicial;
- d) Reconhecer e promover o direito ao reagrupamento familiar;
- e) Manter a necessária colaboração com as entidades às quais compete a fiscalização do cumprimento da lei reguladora do trabalho de estrangeiros;
- f) Decidir sobre a aceitação da análise dos pedidos de asilo e refúgio e proceder à instrução dos processos de concessão e de determinação do Estado responsável pela análise dos respetivos pedidos;
- g) Analisar e dar parecer sobre os pedidos de concessão de estatutos de igualdade formulados pelos cidadãos estrangeiros abrangidos por convenções internacionais;

h) Assegurar o cumprimento das atribuições previstas na legislação sobre a entrada, permanência e saída de estrangeiros do território nacional.

3 — São atribuições da APMA, I. P., no plano internacional:

a) Assegurar, por determinação do Governo, a representação do Estado Português a nível da União Europeia no Comité Estratégico da Imigração, Fronteiras e Asilo, no Grupo de Alto Nível de Asilo e Migração, no Grupo de Budapeste e noutras organizações internacionais, bem como participar nos grupos de trabalho que versem matérias relacionadas com as atribuições da APMA, I. P.;

b) Assegurar a representação da APMA, I. P., junto de postos consulares;

c) Assegurar os compromissos assumidos no âmbito da cooperação internacional nos termos legalmente previstos;

d) Colaborar com os serviços similares estrangeiros, podendo estabelecer formas de cooperação.

4 - A APMA, I. P., garante a formação contínua e específica dos seus funcionários em direitos humanos, direito das migrações, direito de asilo e outras matérias relacionadas com as suas atribuições.

5 - A APMA, I. P., promove formações específicas nas matérias de migrações, asilo e direitos humanos dirigidas a serviços destinados à população estrangeira.

6 - A APMA, I. P., promove sessões de esclarecimento e formação do público em geral nas matérias de migrações, asilo e direitos humanos.

## Artigo 4.º

### Organização interna

1 - A organização interna da APMA, I. P., é a prevista nos respetivos estatutos e regulamentos internos.

2 — São órgãos da APMA, I. P.:

a) O Conselho Diretivo;

b) O Comité para a Imigração, Asilo e Refúgio.

## Artigo 5.º

### Conselho Diretivo

1 — O Conselho Diretivo é composto por um presidente, por um vice-presidente e por um vogal.

2 — Sem prejuízo das competências conferidas por lei ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas, compete ao Conselho Diretivo orientar e coordenar superiormente a atividade da APMA, I. P., e assegurar a realização das suas atribuições.

3 — Compete em especial ao Conselho Diretivo:

a) Representar a APMA, I. P.;

b) Definir e promover a política de qualidade, em especial dos processos organizativos;

c) Definir a política de gestão de recursos humanos e proceder à sua afetação aos diversos departamentos da APMA, I. P.;

d) Assegurar a coordenação do processo de planeamento, controlo e avaliação dos resultados da atividade da APMA, I. P.;

e) Ordenar inspeções que tiver por convenientes;

f) Aplicar coimas em processos de contraordenação;

g) Autorizar a credenciação de trabalhadores/as;

h) Exercer as demais competências que lhe sejam cometidas por lei, regulamento ou delegação.

4 — O presidente pode delegar no vice-presidente as competências previstas no número anterior.

## Artigo 6.º

### Comité para a Imigração, Asilo e Refúgio

1 - O Comité para a Imigração, Asilo e Refúgio é o órgão de consulta, apoio e participação na definição das linhas gerais de atuação da APMA, I. P., e nas tomadas de decisão do Conselho Diretivo em matéria de imigração e asilo, emitindo pareceres sobre pedidos de asilo e instalação de refugiados, avaliando e emitindo pareceres sobre os processos de recusa de entrada de imigrantes em território nacional e assegurando a representação de departamentos governamentais e de organizações representativas da sociedade civil.



2 - O Comité para a Imigração, Asilo e Refúgio é composto por:

- a) Um membro do Conselho Diretivo da APMA, I. P., que preside;
- b) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da cidadania e da igualdade;
- c) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da justiça;
- d) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna;
- e) Um representante a designar pelo membro do Governo responsável pela área do trabalho e assuntos sociais;
- f) Quatro representantes de organizações não governamentais, a designar nos termos do artigo 7.º;
- g) Quatro elementos do grupo técnico-científico, a designar nos termos do artigo 8.º.

3 - Compete ao Comité para a Imigração, Asilo e Refúgio pronunciar-se sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos pelo membro do Governo responsável pela área das migrações ou pelo Conselho Diretivo da APMA, I. P.

4 - Sempre que for necessário, no âmbito de pedidos de asilo, obter avaliações de competências específicas em relação à situação do país de origem, esta informação é prestada a pedido do Presidente a um agente ou funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

5- Compete ao Comité para as Migrações, Asilo e Refúgio aprovar o respetivo regulamento interno.

## Artigo 7.º

### Representantes das organizações não governamentais

1 - Integram o Comité para as Migrações, Asilo e Refúgio representantes de organizações não governamentais, como tal reconhecidas nos termos da lei, cujo objeto estatutário se destine primordialmente à defesa dos direitos das pessoas migrantes, refugiadas e requerentes de asilo, à defesa dos direitos humanos ou ao combate ao racismo e xenofobia, e cujos objetivos se coadunem com os da APMA, I. P.

2 – Encontram-se presentes no Comité para as Migrações, Asilo e Refúgio:

- a) Um representante de organizações de imigrantes,
- b) Um representante de organizações de refugiados,
- c) Um representante de organizações de defesa dos direitos humanos,
- d) Um representante de organizações antirracistas

3 – Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, as entidades referidas no n.º anterior são notificadas pela APMA, I. P., para, no prazo de 30 dias, indicarem os respetivos representantes, efetivos e suplentes.

4 – A designação dos representantes, efetivos e suplentes, é realizada por acordo entre as organizações não governamentais, podendo estas estabelecer regras próprias de rotatividade na representação.

5 - A escolha dos representantes das organizações não governamentais tem por base os respetivos estatutos e tem em conta a relevância e a continuidade das atividades desenvolvidas na promoção dos direitos das pessoas migrantes, refugiadas e requerentes de asilo, dos valores da defesa dos direitos humanos, da cidadania ou do combate ao racismo e xenofobia.

6 - O mandato dos representantes das organizações não governamentais corresponde ao período de 5 anos e cessa com a tomada de posse dos novos membros.

7 – Aos representantes de organizações não governamentais, no exercício das suas funções, é atribuído uma senha de presença para a participação nas reuniões do Comité, que será determinado por despacho do membro do Governo com tutela sobre a APMA, I. P.

## Artigo 8.º

### Grupo técnico-científico

1 - O Grupo técnico-científico é composto por quatro personalidades com reconhecida competência científica nas áreas das migrações, asilo e refugiados.

2 - Os membros do grupo técnico-científico são nomeados pelo membro do Governo com tutela sobre a APMA, I.P.

3 - Aos membros do grupo técnico-científico, no exercício das suas funções, é atribuído uma senha de presença para a participação nas reuniões da comissão, que será determinado por despacho do membro do Governo com tutela sobre a APMA, I.P.

## Artigo 9.º

### Serviços centrais e delegações regionais

1 — Para desenvolvimento das atividades inerentes aos seus objetivos e atribuições o APMA, I. P., está estruturado em serviços centrais, constituídos por unidades orgânicas nucleares e flexíveis, e em delegações regionais, serviços descentralizados regulados em diploma próprio.

2- Os Serviços Centrais compreendem:

- a) Departamento de Migração;
- b) Departamento de Asilo e Refugiados;
- c) Departamento Jurídico;
- d) Departamento de Estudos e Planeamento;
- e) Departamento Administrativo e Financeiro;
- f) Departamento de Apoio Técnico e Informático;
- g) Departamento de Comunicação e Relações Externas.

3 – As Delegações Regionais compreendem serviços desconcentrados da APMA, I. P.

4 – As áreas de jurisdição das Delegações Regionais coincidem com as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e articulam com os municípios que dela fazem parte.

5 – Compete às Delegações Regionais:

- a) a análise e decisão de pedidos de autorização e renovação dos títulos de residência e prorrogações de vistos;
- b) o encaminhamento, para o Departamento de Asilo e Refugiados dos serviços centrais, dos pedidos de asilo e refúgio das suas áreas de jurisdição.

## Artigo 10.º

### Gabinete Municipal de Apoio ao Migrante

1- As Delegações Regionais, em articulação com os Municípios, criam os Gabinetes Municipais de Apoio ao Migrante.

2 – Aos Gabinetes Municipais de Apoio ao Migrante compete:

- a) a recolha de pedidos de autorização e renovação da residência, prorrogação de vistos e reagrupamento familiar;
- b) a recolha de documentação e dados biométricos;
- c) a articulação com as delegações regionais.

3 – O atendimento do migrante ou do requerente de asilo é realizado de forma a garantir a sua privacidade e confidencialidade.

### Artigo 11.º

#### Elementos de identificação

Com vista ao estabelecimento ou confirmação da identidade de estrangeiros ou apátridas, a APMA, I. P., pode recorrer aos meios de identificação civil, incluindo a obtenção de fotografias e impressões digitais.

### Artigo 12.º

#### Segredo profissional

1 — O pessoal da APMA, I. P., é obrigado a guardar sigilo sobre todas as informações a que tiver acesso no exercício das suas funções.

2 — A obrigação de sigilo a que se refere o número anterior não impede que os trabalhadores devam comunicar prontamente às autoridades competentes factos indiciários da prática de qualquer crime.

### Artigo 13.º

#### Receitas

1 — A APMA, I. P., dispõe, para além das dotações atribuídas no Orçamento do Estado, das seguintes receitas próprias:

- a) As importâncias cobradas pela concessão de vistos, prorrogações de permanência, pela concessão e renovação de autorizações de residência e títulos de residência nos termos da lei;
- b) As taxas e emolumentos que por lei estiverem em vigor;

- c) O produto da venda de impressos próprios da APMA, I. P.;
- d) A percentagem do produto das coimas, de acordo com a lei vigente;
- e) Quaisquer outras receitas que por lei lhe estejam ou venham a ser atribuídas.

2 — As receitas próprias referidas no número anterior são consignadas à realização de despesas da APMA, I.P., durante a execução do orçamento do ano a que respeitam, podendo os saldos não utilizados transitar para o ano seguinte, nos termos previstos no decreto-lei de execução orçamental.

#### Artigo 14.º

##### Despesas

Constituem despesas da APMA, I.P., as que resultem de encargos decorrentes da prossecução das respetivas atribuições.

#### Artigo 15º

##### Estatutos

Os estatutos da APMA, I.P., são aprovados por portaria no prazo de 60 dias contados da data de entrada em vigor da presente lei.

#### Artigo 16.º

##### Atribuições em matéria policial

As atribuições do SEF em matéria de controlo de fronteiras e da investigação criminal, passam a ser exercidas pelas forças e serviços de segurança nomeadamente a Guarda Nacional Republicana, pela Polícia de Segurança Pública e pela Polícia Judiciária, nos termos a definir em diploma próprio.

#### Artigo 17.º

##### Norma Revogatória

São revogados:

- a) o Decreto-lei n.º 252/2000, de 16 de outubro;
- b) a alínea d) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

Artigo 18.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia 1 do mês imediato ao da sua publicação.

Assembleia da República, 7 de julho de 2021.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,

Beatriz Dias; José Manuel Pureza; Pedro Filipe Soares; Jorge Costa; Mariana Mortágua;  
Alexandra Vieira; Diana Santos; Fabíola Cardoso; Isabel Pires; Joana Mortágua;  
João Vasconcelos; José Maria Cardoso; José Soeiro; Luís Monteiro; Maria Manuel Rola;  
Moisés Ferreira; Nelson Peralta; Ricardo Vicente; Catarina Martins