



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Chefe de Gabinete

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correiopgr@pgr.pt

Exm.o(a) Sr.(a)

Comissão 1ª - CACDLG XIII

Ex.mo Senhor Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias Prof.
Doutor Bacelar de Vasconcelos

Ofício n.º 290394.18 de 10-10-2018 - DA n.º 8535/18

Assunto - Envio de Parecer sobre o Projeto de lei n.º 881/XIII/3ª (PCP) - Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados

Ex.mo Senhor

Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

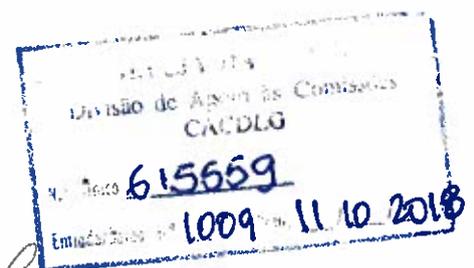
Prof. Doutor Bacelar de Vasconcelos

Por determinação superior, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência, o **Parecer** elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre o **Projeto de Lei n.º 881/XIII/3ª (PCP)**, que aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados, o qual mereceu a sua total concordância.

Mais me cumpre informar que, procedendo em conformidade com o ponto 2 da Deliberação do CSMP, oportunamente comunicada a esse distinto Órgão de Soberania, Sua Excelência Conselheira Procuradora-Geral da República considerou que o referido Projeto de Lei não integra a previsão da alínea h) do artigo 27.º do Estatuto do Ministério Público, que estabelece que compete ao Conselho Superior do Ministério Público "*Emitir parecer em matéria de organização judiciária e, em geral, de administração da justiça*".

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe de Gabinete





Parecer da Procuradoria-Geral da República

Assunto: Projeto de Lei nº 881/XIII/3ª (PCP) – Aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados

Procede-se à análise do Projeto de Lei nº 881/XIII/3ª (PCP), que aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados.

O referido Projeto de Lei corresponde, com algumas alterações, ao Projeto de Lei 429/XIII/2ª, também apresentado pelo Grupo Parlamentar do PCP em março de 2017, que veio a ser rejeitado em sede de votação na generalidade, em 23-6-2017.

Nessa medida, assinalar-se-ão as alterações introduzidas àquele primeiro projeto e, se justificado face à evolução legislativa em matéria de legalização de cidadãos estrangeiros, serão tidos em conta os comentários anteriormente remetidos à Assembleia da República.

I. Objetivo

O projeto de lei em apreço, que reproduz, no essencial, o Projeto de Lei 429/XII/2ª, também do PCP, tem como objetivo instituir «*um mecanismo legal permanente*» de regularização da situação dos cidadãos estrangeiros que, "*residindo e trabalhando em Portugal desde há muito tempo*» não reúnem todas as condições exigidas para a obtenção de autorização de residência.

Na perspetiva do Grupo Parlamentar do PCP, a *legislação relativa à entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional*, mesmo com as



alterações introduzidas, designadamente pelas Leis 59/20117, de 31 de julho e 102/2017, de 28/8, *continua a não resolver os problemas suscitados pela imigração ilegal.*

O projeto tem subjacentes preocupações de *integração social com todos os direitos que lhe são inerentes* dos cidadãos imigrantes que trabalham e permanecem em situação irregular em Portugal na procura de *condições de vida que não encontram nos países de origem*, na consideração de que *a imigração legal é um bem indiscutível*, de que *a situação dos cidadãos indocumentados constitui uma flagrante violação de direitos fundamentais e de que só pela via da legalização é possível combater as situações de exploração a que se encontram sujeitos, respeitar os direitos mais elementares, combater o tráfico de pessoas e evitar manifestações racistas e xenófobas.*

O que, para aquele Grupo Parlamentar não se alcança com os *processos extraordinários de regularização*, mostrando-se ainda necessário definir *processos de decisão transparentes, corretos e caracterizados pelo rigor.*

II. Considerações genéricas

1. Como se referiu no anterior contributo remetido à Assembleia da República, o presente projeto de lei assume opções de natureza essencialmente política relativamente à matéria que é seu objeto, as quais, salvo melhor opinião, não competirá avaliar nem sobre as mesmas emitir posição.

Por outro lado, a política interna de imigração a definir pelos órgãos de soberania competentes está também subordinada a políticas europeias nessa matéria, quer no que respeita às políticas de migração legal, quer quanto à luta contra a imigração ilegal.¹

Também por esse motivo se afigura não dever ser emitida qualquer concreta posição quanto à adequação política da proposta, devendo limitar-se a análise a questões de

¹ Nos termos do Art. 79º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia «*A União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos*».



natureza jurídica, formal e substancial, que possam implicar uma adequada aplicação do regime que se pretende instituir.

Em todo o caso, e para melhor enquadramento, far-se-á uma sintética enunciação das políticas europeias e nacionais neste âmbito.

a. De acordo com os arts. 79º e 80º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, *esta tem competência para definir as condições de admissão e de residência de nacionais de países terceiros, que entram e residem legalmente num Estado-Membro, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar. Os Estados-Membros ainda conservam o direito de determinar o volume de admissão de pessoas provenientes de países terceiros à procura de emprego.*²

No âmbito da imigração legal, a política da União Europeia, decorrente das previsões do Tratado, incide sobre a Integração dos migrantes, no sentido de que *a UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados-Membros a fim de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais.*³

² Neste âmbito foram emitidos diversos instrumentos legais setoriais, de que se destacam: A Diretiva 2003/109/CE do Conselho relativa ao estatuto de nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração na União Europeia (alterada em 2011 com vista ao alargamento do seu âmbito a refugiados e a outros beneficiários de proteção internacional); A Diretiva 2009/50/CE relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado; A Diretiva 2011/98/UE (Diretiva «Autorização Única») define um procedimento comum simplificado para os nacionais de países terceiros que apresentem um pedido de autorização de residência ou de trabalho num Estado-Membro, bem como um conjunto comum de direitos a conceder aos imigrantes em situação regular; A Diretiva 2014/36/UE, adotada em fevereiro de 2014, estabelece as condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal e um conjunto de direitos desses trabalhadores; A Diretiva 2014/66/EU, adotada em 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas; A Diretiva 2016/801/EU, adotada em 11 de maio de 2016, e ainda em prazo de transposição (até 23 de maio), relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação *au pair*. (Informação obtida em http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.12.3.pdf)

³ No domínio da integração a competência da União Europeia é limitada. A Diretiva 2003/86/CE estabelece disposições relativas ao direito ao reagrupamento familiar. A Comissão emitiu em abril de 2014 uma comunicação destinada a orientar os Estados Membros sobre as modalidades de aplicação desse direito e em junho de 2016 apresentou um plano de ação destinado a ajudar os Estados Membros a *integrar os cerca de 20 milhões de nacionais de países terceiros com residência legal no território da União.* (Mesma fonte)



Em qualquer caso, neste domínio, *a legislação da UE não prevê a harmonização das legislações e regulamentações nacionais.*

No que se refere à imigração ilegal, cabe à União *prevenir e reduzir a imigração ilegal, em especial através de uma política de regresso eficaz, respeitando os direitos fundamentais, podendo celebrar com países terceiros Acordos de readmissão no país de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preençam ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência num dos Estados-Membros.*⁴

Em ambos os casos, e de acordo com o art. 80º do Tratado, *As políticas da União e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro.*

b. Em Portugal, o Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020⁵ prevê a *consolidação da integração e capacitação das comunidades imigrantes residentes em Portugal, estabelecendo-se diversos vetores de intervenção e medidas de execução orientadas não apenas para a integração mas, igualmente, para o apoio ao regresso dos imigrantes, em especial os imigrantes não documentados.*

Em certos períodos temporais, em que se verificou um aumento de migrantes em Portugal em situação irregular e em que as políticas económicas demandavam tomada de posição também nessa matéria, a regularização extraordinária constituiu uma das

⁴ No domínio da imigração ilegal relevam as seguintes Diretivas: Diretiva 2002/90/CE do Conselho relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares e a Decisão-quadro 2002/946/JAI que estabelece sanções para combater estas infrações; Diretiva 2004/81/CE do Conselho relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes (Em maio de 2015, a Comissão adotou o Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes; Diretiva «Regresso» (2008/115/CE) define normas e procedimentos comuns nos Estados Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. A Comissão publicou, em 9 de setembro de 2015, um plano de ação da UE em matéria de regresso (COM (2015) 0453), tendo o Conselho adotado, em outubro de 2015, as suas conclusões sobre o futuro da política de regresso; Diretiva 2009/52/CE, que estabelece sanções e medidas a serem aplicadas nos Estados Membros contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.

⁵ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, in Diário da República, 1.ª série — N.º 56 — 20 de março de 2015



medidas consideradas adequadas para efeitos de integração dos imigrantes indocumentados, em especial no domínio da integração laboral.

No entanto, o Plano aprovado para 2015/2020 nada prevê em concreto em matéria de regularização dos imigrantes ilegais, salvo quanto à medida *«de implementação do Protocolo celebrado entre Portugal e Cabo Verde, para a integração de imigrantes da comunidade cabo-verdiana em Portugal»*, que se prevê seja executada através do desenvolvimento de *«uma campanha nacional para regularização de crianças indocumentadas de origem cabo-verdiana a residir em Portugal»*.⁶

No domínio das políticas relativas à imigração ilegal, o Plano prevê, ainda, entre outras:

i. A medida de *«Prevenção e combate à exploração da utilização e contratação de estrangeiros em situação irregular para o exercício de atividade laboral»*, para cuja execução prevê a criação de *«rede de interlocutores nacionais e regionais de combate à exploração de mão-de-obra ilegal imigrante»* e a intensificação do *«combate à utilização de mão-de-obra ilegal através do reforço da atividade inspetiva junto das entidades empregadoras»*⁷;

ii. A medida de *«Promoção de mecanismos de retorno voluntário e da reintegração no país de origem, garantindo o acesso prioritário das vítimas de Tráfico de Seres Humanos TSH»* – A alcançar através do fomento da utilização da figura de regresso voluntário e o apoio ao imigrante enquanto instrumentos essenciais na gestão das migrações, nomeadamente através do Programa VolREG (retorno voluntário e reintegração), e implementação de ações de pré-embarque e afastamento de nacionais de países terceiros/regresso voluntário, assistido ou coercivo, nomeadamente através do Programa de Regresso ao País de Origem.⁸

iii. A *«Melhoria da qualidade e capacidade de instalação de nacionais de países*

⁶ Medida 50.

⁷ Medida 20.

⁸ Medida 81.



*terceiros em situação irregular em momento prévio ao regresso, salvaguardando os direitos fundamentais e garantindo a prestação de assistência em diversos domínios (social, saúde, jurídico, linguístico)» – na qual se estabelece como ação «Operacionalizar os centros de instalação temporária e espaços equiparados»;*⁹

*iv. A «Clarificação da aplicação do quadro normativo relativo ao acesso de imigrantes, em situação documental irregular, ao Serviço Nacional de Saúde (SNS)», e a «Melhoria da qualidade e capacidade de instalação de nacionais de países terceiros em situação irregular em momento prévio ao regresso».*¹⁰

Do plano parece, pois, resultar que a política de imigração relativa a cidadãos não nacionais em situação irregular em Portugal não tem em perspetiva a sua regularização “em massa” através de regime diverso do que é previsto na Lei 23/2007, de 04 de Julho, mas antes a implementação de medidas de combate à sua exploração a nível laboral, a concessão de condições materiais de permanência enquanto não se concretiza o seu regresso e a implementação de medidas de fomento desse regresso.¹¹

2. O projeto de lei em análise constitui-se, salvo melhor opinião, como uma forma alternativa de abordagem da problemática da imigração irregular no segmento dos imigrantes já residentes em Portugal que não preenchem os requisitos para a legalização nos termos da Lei 23/2007, de 04 de Julho, relativa à entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

É esse, como resulta do seu art. 1º, o objeto do diploma que se pretende ver aprovado.

Tal como referido, a opção do projeto não deverá ser sindicada nem objeto de considerações valorativas sobre a sua adequação e oportunidade face às políticas europeias e internas em matéria de imigração.

⁹ Medida 80.

¹⁰ Medidas 26 e 79

¹¹ Com exceção do previsto quanto às crianças cabo-verdianas indocumentadas e aos idosos, relativamente aos quais se prevê a criação de «programas especiais que permitam o regresso de idosos cabo-verdianos em situação vulnerável ou, quando possível, a melhoria da sua integração em Portugal».



Pelo que o âmbito da pronúncia solicitada à Procuradoria-Geral da República deverá centrar-se apenas em aspetos que, do ponto de vista jurídico e da coerência do sistema, possam merecer anotação.

Assim, e numa perspetiva genérica:

a. A exposição de motivos é clara quanto ao afastamento de qualquer solução de processos de regularização extraordinária de cidadãos estrangeiros que se encontrem a residir ou permaneçam em Portugal em situação irregular, por serem *limitados no tempo e constituírem mecanismos excepcionais de discricionários de regularização*.

Está em causa a regularização permanente dos cidadãos estrangeiros que se encontrem irregulares em Portugal e que disponham de meios de subsistência ou que permaneçam em território nacional desde data anterior a 1 de julho de 2015 - (cfr. art. 2º).

Mantém-se, assim, o objetivo de abranger os cidadãos estrangeiros que permanecem em Portugal e que não foram objeto das alterações introduzidas à Lei 23/2007, em particular pela Lei 63/2015, de 30 de junho. Como, aliás, resulta do art. 1º do projeto que define como objeto do diploma a regulação *dos termos e das condições aplicáveis à regularização dos cidadãos não nacionais que se encontrem a residir em Portugal sem a necessária autorização legal e que não possam proceder à sua regularização nos termos previstos na lei 23/2007*,¹² com as alterações posteriormente introduzidas.

Anota-se que o projeto mantém a opção de não delimitação temporal para apresentação do requerimento de regularização. Trata-se, como se referiu, de uma regularização permanente.

No fundo, o que se pretende instituir é um mecanismo de regularização paralelo ao que já consta da Lei 23/2007.

¹² Negrito nosso



Melhor, pois, se adequaria uma ponderação integrada das condições legais atualmente previstas e daquelas que o Projeto prevê, numa perspetiva da sua previsão na Lei 23/2007.

III. Considerações específicas

1. Art. 2º - Condições de admissibilidade

O nº 1 do preceito dispõe que:

Os cidadãos estrangeiros que se encontrem a residir em Portugal sem a autorização legalmente necessária podem requerer a regularização da sua situação desde que demonstrem:

*a) Dispor de condições económicas mínimas para assegurar a sua subsistência, designadamente através do exercício de uma atividade profissional remunerada por conta própria ou de outrem; **ou**¹³*

b) Permanecer no território nacional desde data anterior a 1 de julho de 2015.

O projeto aditou, por referência ao anterior projeto, a expressão “ou”, o que vem esclarecer que estão em causa condições alternativas para requerer a regularização da situação dos cidadãos estrangeiros em Portugal.

Ficando, assim, clarificado o âmbito de aplicação da regularização relativamente ao universo subjetivo de cidadãos estrangeiros com situação não regularizada em território nacional: serão todos os cidadãos estrangeiros que permanecem irregulares em território nacional, desde que disponham de meios de subsistência e independentemente da data em que essa permanência se iniciou; e todos aqueles que permaneçam em território nacional desde data anterior a 1 de julho de 2015.

¹³ Negrito nosso



Sendo que, relativamente a estes últimos, se suscita a dúvida sobre se é exigível a existência de meios de subsistência, dada a autonomia que se pretende dar a este regime relativamente à Lei 23/2007 e a pouca clareza que resulta do art. 2º e, do nº 3 do art. 3º quanto à concreta situação ali prevista.

Na verdade, o nº 3 do art. 3º mantém, por lapso, a referência que no anterior projeto se fazia ao nº 1 do art. 2º, número que atualmente não existe no preceito.

No entanto, o nº 1 do art. 2º do anterior projeto previam-se as duas situações ora constantes do art. 2º. Pelo que, no pressuposto de que na correção do lapso verificado no nº 3 do art. 3º se remeterá para o art. 2º sem distinção de alíneas, haverá que concluir que os requerentes a que se refere a condição da al. b) deverão também comprovar a existência de meios de subsistência. Ou seja, a regularização depende também nestes casos de os requerentes disporem de tais meios.

Em todo o caso, dada a relevância de uma tal condição, cremos como adequado que se pondere a sua expressa menção no art. 2º, de modo a se evitem interpretações que ponham em causa princípios fundamentais que o projeto pretende salvaguardar.

2. Art. 4º - Exceção de procedimento judicial

Dispõe o nº 1 do art. 4º que *«Os cidadãos que requeiram a regularização da sua situação nos termos da presente lei não são suscetíveis de qualquer procedimento sancionatório administrativo ou judicial com base em infrações relativas à sua entrada e permanência em território nacional»*

O projeto mantém sem qualquer alteração a redação do anterior projeto de lei (429/XIII/2ª), pelo que se afigura poder-se reiterar o que então se assinalou:

a. A epígrafe do artigo não coincide com o seu conteúdo, uma vez que se prevê insuscetibilidade de qualquer procedimento sancionatório administrativo ou judicial, e não apenas, como sugere a epígrafe, de procedimento judicial.



Sugere-se, assim, seja ponderada a alteração da epígrafe em termos que revele o efetivo objeto e âmbito do que na norma se prescreve.

b. Parecendo-nos coerente a previsão da exclusão prevista, afigura-se, contudo, que a mesma deverá concretizar o seu limite temporal de modo a não permitir que nos casos em que a decisão sobre o requerimento seja negativa – ou seja, quando se negue a regularização – se mantenha indefinidamente a exclusão de procedimento.

Na verdade, não sendo concedida a regularização de permanência em território nacional, os pressupostos para um tal procedimento poderão ressurgir, com referência ao período posterior àquela decisão, na medida em que o cidadão em causa passará, de novo, a estar em situação irregular, sendo certo que, em princípio, não reunirá as condições necessárias à regularização ao abrigo dos regimes vigentes.

Nessa medida, cremos justificar-se que a cláusula de exclusão de procedimento se aplique apenas e por referência a todo o anterior período temporal de permanência ilegal até à decisão final definitiva sobre o pedido formulado (até ao trânsito em julgado da decisão, nos casos em que foi interposto recurso contencioso, nos termos do nº 5 do art. 9º do Projeto, ou, não tendo sido interposto recurso contencioso, até ao final do prazo de interposição).

O que, salvo melhor opinião, deverá ficar devidamente clarificado e expresso na norma, à semelhança, aliás, do que se prevê para a suspensão e extinção da instância dos procedimentos que se encontrem pendentes – art. 5º.

Permitindo-nos sugerir a seguinte redação:

Os cidadãos estrangeiros que requeiram a regularização da sua situação nos termos da presente lei não são suscetíveis de qualquer procedimento sancionatório administrativo ou judicial com base em infrações relativas à sua entrada e permanência em território nacional no período anterior à apresentação do requerimento e até à decisão definitiva de concessão da regularização.



c. Por outro lado, poderão também suscitar-se dúvidas quanto à aplicabilidade dos regimes de exceção de procedimento a que se refere o art. 4º aos membros do agregado familiar que, de acordo com o projeto, poderão beneficiar da aplicação extensiva do regime nele previsto. Isto porque aquela exceção está limitada, na expressa redação do preceito, "*aos cidadãos estrangeiros que requeiram a regularização*". O mesmo acontecendo no caso da suspensão e extinção da instância a que se refere o art. 5º.

O disposto no nº 5 do art. 7º, quando refere a necessidade de identificação das pessoas que residam com o requerente *em economia comum* para que lhes seja aplicável extensivamente o regime estabelecido no diploma, poderá não ser suficientemente clarificador da aplicação da referida exceção de procedimento, tendo em conta, desde logo, o seu enquadramento sistemático. Ao que acrescem os diferentes conceitos que o projeto utiliza relativamente às pessoas a que o regime poderá ser extensivo, como adiante se referirá

Permitimo-nos, assim, sugerir que se pondere a reformulação da redação do art. 4º no sentido de poder permitir clarificar o âmbito subjetivo da exceção de procedimento (tal como em relação à suspensão e extinção da instância prevista no art. 5º).

3. Art. 7º - Elementos constantes dos requerimentos

a. Salvo melhor opinião, seria aconselhável que o projeto fosse mais pormenorizado quanto aos elementos que devem instruir o requerimento de regularização, seguindo de perto o que se encontra regulamentado em matéria de entrada e permanência em território nacional, designadamente no Decreto Regulamentar 84/2007, de 5 de Novembro¹⁴.

¹⁴ Com as alterações introduzidas pelos Decretos Regulamentares nº 2/2013, de 18 de março, e n.º 15-A/2015, de 2 de setembro e pelo Decreto – Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro.



Na verdade, não se vislumbram razões específicas que possam determinar, por exemplo, uma menos exigente comprovação dos elementos de identificação, designadamente através de apresentação de passaporte válido ou outro documento de identificação.

Podendo pressupor-se que essa exigência resulta já da norma, ao prever a necessidade de indicação dos elementos de identificação, afigura-se, contudo, que a previsão expressa da necessidade de a apresentação do requerimento se fazer acompanhar de tais documentos poderá evitar procedimentos omissivos e de menor controlo dos dados fornecidos, bem como a criação de dúvidas sobre a exigência, ou não, de apresentação de tais documentos.

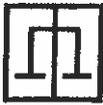
b. Por outro lado, o nº 2 do preceito revela-se, salvo melhor opinião, muito vago quanto à prova da permanência em território nacional.

O preceito limita-se a uma vaga e genérica referência a "*documento*", sem concretizar que tipo de documento poderá concretamente comprovar aquele facto; e também à genérica menção à alternativa de comprovação através de "*outro meio de prova bastante*", sem indicar, ainda que exemplificativamente, que tipo de prova poderá ser admitida. O que poderá colocar em causa a aferição da sua idoneidade probatória e, bem assim, a avaliação objetiva e precisa dos factos que se pretendem atestar.

Acresce que o preceito é omissivo quanto à específica comprovação da permanência ou residência permanente em território nacional desde data anterior a 1 de julho de 2015, para os casos em que esteja em causa esta condição.

Na verdade, o preceito apenas faz menção genérica à comprovação da permanência em território nacional, dele não resultando que essa comprovação deva abranger o período a que se refere a al. b) do art. 2º.

Sendo que a delimitação das situações a que o regime legal pretendido será aplicável pode não ser suficiente para que os requerentes apresentem essa específica comprovação.



Pelo que nos permitimos sugerir que o projeto possa ser reponderado neste segmento, no sentido de melhor densificar os meios de prova a apresentar e o seu âmbito temporal.

c. O número 3 do atual projeto manteve, por lapso, a referência ao “n.º 1 do artigo 2.º” que constava do anterior projeto, o que não corresponde à atual configuração do preceito.

Sugere-se, assim, a correção daquele lapso, que, segundo se afigura, deverá fazer-se por reporte ao art. 2.º na sua totalidade, pois corresponde, em termos similares, ao anterior n.º 1 do art. 2.º do Projeto 429/XIII/2ª.

d. O n.º 5 do art. 7.º do atual projeto mantém a redação do anterior projeto no sentido de que «O agregado familiar do requerente, constituído para os efeitos da presente lei, pelas pessoas que com ele residam em economia comum, deve ser identificado nos termos exigidos no n.º 1 para que lhe seja extensivamente aplicado o regime estabelecido na presente lei».

De igual modo, mantém-se a redação do art. 10.º do anterior projeto (Aplicação extensiva) nos seguintes termos «A regularização obtida ao abrigo da presente lei é extensiva aos membros da família do requerente, definidos nos termos do artigo 99.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho»¹⁵.

¹⁵ Preceito que prevê que «Para efeitos do disposto no artigo anterior, consideram-se membros da família do residente:

- a) O cônjuge;
- b) Os filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges;
- c) Os menores adotados pelo requerente quando não seja casado, pelo requerente ou pelo cônjuge, por efeito de decisão da autoridade competente do país de origem, desde que a lei desse país reconheça aos adotados direitos e deveres idênticos aos da filiação natural e que a decisão seja reconhecida por Portugal;
- d) Os filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal;
- e) Os filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e se encontrem a estudar, sempre que o titular do direito ao reagrupamento tenha autorização de residência concedida ao abrigo do artigo 90.º-A;
- f) Os ascendentes na linha reta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge, desde que se encontrem a seu cargo;
- g) Os irmãos menores, desde que se encontrem sob tutela do residente, de harmonia com decisão proferida pela autoridade competente do país de origem e desde que essa decisão seja reconhecida por Portugal.

2 - Consideram-se ainda membros da família para efeitos de reagrupamento familiar do refugiado menor não acompanhado:

- a) Os ascendentes diretos em 1.º grau;
- b) O seu tutor legal ou qualquer outro familiar, se o refugiado não tiver ascendentes diretos ou não for possível localizá-los.

3 - Consideram-se membros da família para efeitos de reagrupamento familiar do titular de autorização de residência para estudo, estágio profissional não remunerado ou voluntariado apenas os mencionados nas alíneas

- a) a c) do n.º 1.



Cremos ser, pois, de manter o que anteriormente anotamos quanto àqueles normativos:

Entre o nº 5 do art. 7º e o art. 10º, preceitos que parecem respeitar a uma mesma realidade subjacente, não parece existir consistência concetual quando se referem, respetivamente, a "*peçoas que com ele residam em economia comum*" como constituindo o seu *agregado familiar*¹⁶, e a "*membros da família*" do requerente, por referência ao art. 99º da Lei 23/2007, aos quais poderá ser extensível o regime legal e a regularização obtida ao abrigo do mesmo diploma.

Na verdade, o conceito utilizado pelo nº 5 do art. 7º traduz uma realidade indefinida - *peçoas que com ele residam em economia comum* -, que poderá ser ou não coincidente com a realidade a que se refere o art. 99º da Lei 23/2007.

Cremos que será de toda a importância que se harmonizem os conceitos de modo a que não se suscitem dificuldades ou distorções interpretativas que coloquem em causa os objetivos que se pretendem alcançar com o regime de regularização previsto no projeto.

Sugerindo-se que a referência feita no nº 5 do art. 7º o seja por remissão para o disposto no art. 10º.

e. Ainda a propósito do nº 5, e quanto à identificação das peçoas às quais poderá ser extensível o regime, cremos que se justificará reafirmar o que foi referido a propósito da identificação do requerente e dos elementos documentais que deverão ser apresentados aquando do pedido.

f. Anota-se como positiva a especificação feita agora constar do nº 6 do art. 7º relativamente aos certificados de registo criminal dos requerentes maiores de 16 anos.

4. Art. 9º - Processo de decisão

(...)

¹⁶ Conceito que também é utilizado no nº 4 do art. 9º, agora desacompanhado de qualquer especificação de composição.



a. Mantendo-se inalterado o nº 2 do preceito, renovam-se as anotações anteriormente feitas:

O nº 2 do art. 9º prevê a possibilidade de o SEF, no prazo de 30 dias após o requerimento, solicitar ao requerente os elementos em falta.

Por seu turno, o nº 3 estabelece que *a resposta se deve efetuar no prazo máximo de 30 dias.*

Importa clarificar a natureza do prazo a que se refere o nº 3 e as consequências, no procedimento, da não apresentação dos elementos naquele prazo e, mesmo, da sua absoluta não apresentação.

A clarificação deste aspeto evitará apreciações discricionárias, pelo menos no que respeita ao recebimento ou negação de recebimento quando os elementos são apresentados para além daquele prazo, bem como quanto à sua apreciação e valoração.

b. O nº 4 do art. 9º retoma a expressão *agregado familiar* utilizada no nº 5 do art. 7º, devendo pressupor-se, na falta de qualquer outra definição do conceito tal como exposto, que o seu conteúdo é o que consta daquele preceito.

Nessa medida, reitera-se o que acima se anotou relativamente à necessidade de se harmonizarem os conceitos referente às pessoas a que será extensível a regularização.

5. Aplicação extensiva

Para além do que se referiu a propósito do conceito de *membros da família* do requerente para efeitos de aplicação extensiva da regularização que seja obtida, importa ainda referir que a remissão para o art. 99º da Lei 23/2007 não permite que essa extensão abranja as uniões de facto, situação prevista no art. 100º daquela lei.

Assim, não se logrando encontrar justificação para a ausência de previsão expressa desta situação jurídica, permitimo-nos sugerir que seja ponderada a reformulação do preceito no sentido de as referidas situações de união de facto serem expressamente previstas para efeitos do regime de extensão pretendido pelo projeto.



6. Art. 11º - Acompanhamento

O projeto mantém o anterior Projeto quanto ao acompanhamento da aplicação da lei pelo Conselho para as Migrações.

No entanto, adequadamente, o projeto alterou o nº 4 do preceito relativamente ao acesso do Conselho aos processos individuais, acesso que no anterior projeto, pela sua extensão, se revelava passível de contender com a proteção devida aos dados pessoais constantes do procedimento.

O Conselho pode, agora, solicitar, a pedido dos requerentes, *informações acerca de processos individuais de regularização* mas não aceder, por sua iniciativa, a todos os documentos constantes daqueles processos.

Solução que se afigura poder adequar-se às exigências constitucionais e legais atinentes à matéria, não suscitando, o projeto, neste particular, especiais comentários.

Em todo o caso, não pode deixar de se dar nota de que a questão relativa à informação a prestar pelo SEF ao Conselho nos termos do nº 2 do preceito exigiria melhor densificação quanto à concreta informação a prestar relativamente aos *requerimentos entrados, deferimentos, indeferimentos e respetivas causas*. Em particular, deveria definir-se se essas informações são nominativas ou desprovidas desses dados.

*