



Vossa referência:

Nossa Referência: Of.º n.º 11765 de 22/06/2017

Proc. n.º 51/2017 – L. 115

ASSUNTO: Envio de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 429/XIII/2.ª

Ex.mo Senhor

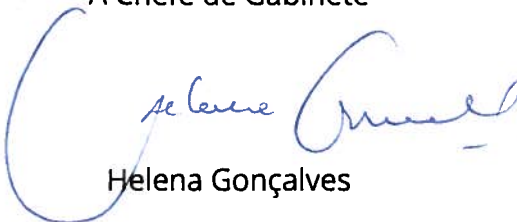
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Prof. Dr. Bacelar Vasconcelos

Por determinação superior, e tendo presente o teor do ofício nº 4566/2017, de 8 de março, do Senhor Secretário da Procuradoria-Geral da República, 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 429/XIII/2.ª** - "Aprova o regime de regularização de Cidadãos Estrangeiros não documentados", o qual mereceu a sua total concordância.

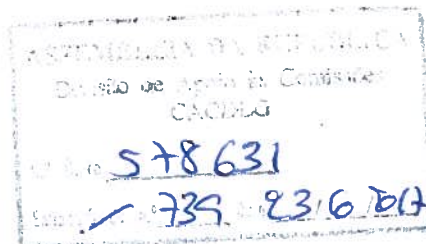
Com os melhores cumprimentos,

A Chefe de Gabinete



Helena Gonçalves

879923_1
/sv





Parecer

Projeto de Lei nº 429/XIII/2ª (PCP), que aprova o regime de regularização de cidadãos estrangeiros indocumentados.

I. Objetivo

O projeto de lei em apreço 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, que apresenta o projeto de lei, o mesmo é justificado pela necessidade de *por cobro às redes de tráfico de pessoas, à exploração a que ficam sujeitos os trabalhadores imigrantes indocumentados, e a manifestações de racismo e xenofobia, desde logo através de uma política que permita a justa integração das vítimas na comunidade social, com todos os direitos e deveres que lhe são inerentes.*

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. 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 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

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».

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



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

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 preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência num dos Estados-Membros.*⁴

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*)

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;

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 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:

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

⁶ Medida 50.



- 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 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

⁷ Medida 20.

⁸ Medida 81.

⁹ Medida 80.

¹⁰ Medidas 26 e 79

Do plano parece, pois, resultar que a política de imigração relativa a cidadãos não nacionais em situação irregular em Portugal não tem em perspectiva 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.

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 perspectiva genérica:

a. A exposição de motivos é clara quanto ao afastamento de qualquer solução de processos de regularização extraordinária de cidadãos não nacionais que se

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».



encontrem a residir ou permaneçam em Portugal em situação irregular, por serem *limitados no tempo e constituírem mecanismos excepcionais de discricionários de regularização*.

No entanto, pese embora as dúvidas de que abaixo de dará conta, o que parece estar em causa é a regularização dos cidadãos não nacionais que se encontrem em situação irregular de permanência em território nacional desde data anterior a 1 de julho de 2015 e dos cidadãos que, à data de apresentação do requerimento, demonstrem residir permanentemente em Portugal desde data anterior a 1 de julho de 2015¹² (cfr. nº 1, al. c) e nº 3 do art. 2º).

Parece, assim, pretender-se abranger os cidadãos não nacionais que permanecem ou residem permanentemente em Portugal, e que não foram objeto das alterações introduzidas à lei 23/2007, em particular pela Lei 63/2015, de 30 de junho.

Estando, assim, em princípio, afastados do seu âmbito de aplicação, os cidadãos não nacionais que tenham entrado em território nacional e aqui permaneçam indocumentados após aquela data. Objetivo que, contudo, não resulta totalmente claro do projeto.

Sendo esse o caso, e não pondo em causa a opção, afigura-se, contudo, que o projeto de lei, com a preocupação de não pretender que a solução aportada

¹² Data da entrada em vigor da Lei 63/2015, de 30 de junho, que introduziu alterações à Lei 23/2007, designadamente: aos conceitos constantes do art. 3º, para efeitos do preenchimento das condições de concessão de vistos de residência; ao art. 61º - Visto de residência para atividade de investigação ou altamente qualificada; ao art. 82º, relativo à Decisão e notificação relativa ao pedido de concessão de autorização de residência; ao art. 99º, relativo à definição dos membros que integram a família para efeitos de reagrupamento familiar; ao art. 122º, relativo à Autorização de residência com dispensa de visto de residência; e ao art. 90º-A, relativo à «Autorização de residência para atividade de investimento», revogando o nº 3, que dispunha que «As condições para a aplicação do regime especial previsto no presente artigo, designadamente os requisitos quantitativos mínimos, os prazos mínimos de permanência e os meios de prova, são definidos por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros e da administração interna».

constitua um tipo de procedimento de regularização extraordinária, não deixa de, formalmente, prever esse tipo de procedimento. Não curando, contudo, de estabelecer marcos temporais para a apresentação dos requerimentos de regularização.

Ora, se o objetivo é permitir aos cidadãos não nacionais, com permanência ou residência permanente irregular anterior à referida data, regularizar a sua situação, constituindo este procedimento um mecanismo que se pretende transparente, de integração e de combate à exploração laboral ao racismo e à xenofobia, afigura-se que essa regularização se deveria processar em moldes a não protelar no tempo a manutenção da situação de irregularidade em que atualmente se encontram.

A indicação de marcos temporais para a formulação do pedido de regularização não contenderia, salvo melhor opinião, com os objetivos pretendidos, nem colocaria em crise a transparência do respetivo processo, atentas as salvaguardas previstas no projeto.

A solução será, contudo, compreensível se o objetivo for o de permitir aos cidadãos que não lograrem obter decisão favorável renovar a sua pretensão em momentos posteriores.

Solução que, contudo, poderá revelar-se desadequada por potenciar a manutenção em território nacional de cidadãos que não reúnem nem as condições exigidas pela Lei 23/2007, nem as condições, que se pretendem mais favoráveis, do diploma legal que se quer aprovar.

No caso de se pretender abranger todos os cidadãos não nacionais em situação irregular que não logrem alcançar a regularização através dos procedimentos previstos na Lei 23/2007, independentemente da data de entrada e permanência,



então afigura-se que a solução deveria passar pela revisão das condições previstas naquela lei, o que, no fundo, corresponderia a uma política de imigração de contornos, formais e substantivos, diversos dos atualmente vigentes, e não por uma lei paralela, como a que se pretende aprovar.

III. Considerações específicas

1. Art. 2º - Condições de admissibilidade

O nº 1 do preceito dispõe que:

Os cidadãos 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;

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

Estabelecendo no nº 3 que *Podem ainda requerer a regularização nos termos da presente lei os cidadãos que, à data da apresentação do requerimento, demonstrem residir permanentemente em Portugal desde data anterior a 1 de julho de 2015.*

a. Suscitam-se dúvidas quanto ao âmbito do conceito "*permanecer no território nacional ...*" utilizado na al. b) do nº 1, e do conceito "*residir permanentemente em Portugal ...*" utilizado no nº 3 do mesmo preceito.

Creemos que se justificará clarificação das concretas situações que se pretendem abranger, tendo desde logo em conta que, como adiante se referirá, as condições para a regularização no caso previsto no nº 3 são aparentemente menos exigentes.

b. Uma leitura integrada e articulada da exposição de motivos, do art. 1º e do nº 1 do art. 2º, pode colocar dúvidas sobre o concreto alcance subjetivo do projeto e que se sintetizam nas seguintes questões:

Pretende-se abranger todos os cidadãos não nacionais em situação irregular, independentemente da data de entrada, permanência ou residência permanente, ou apenas os que permaneçam ou residam com caráter permanente em território nacional (na aparente distinção do preceito) desde data anterior a 1 de julho de 2015?

No caso dos cidadãos que permaneçam em território nacional desde data anterior a 2015 (al. b) do nº 1 do art. 2º) é exigido que se mostre preenchida a condição da alínea a)? Tais condições são cumulativas?

No caso previsto no nº 3 do art. 2º está dispensada a condição prevista na al. a)?

Na exposição de motivos afirma-se que *«O PCP propõe assim, através do presente projeto de lei, que os cidadãos estrangeiros que se encontrem a residir em Portugal sem a autorização legalmente necessária possam obter a sua legalização desde que disponham de condições económicas mínimas para assegurar a sua subsistência através do exercício de uma atividade profissional, **ou em qualquer caso**, desde que tenham cá residido permanentemente desde momento anterior à entrada em vigor da Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, ocorrida em 1 de julho desse ano»*. (negrito nosso)

Ou seja, o projeto, de acordo com a exposição de motivos, não pretenderá impor condições acrescidas de regularização aos cidadãos que residam



permanentemente em território nacional desde data anterior a 1 de julho de 2015, não lhe sendo, por isso, aplicável a condição da al. a) do nº 1 do art. 2º (podendo aceder à regularização independentemente da existência, ou não, de condições de subsistência).

Por outro lado, a exposição de motivos parece apontar para um âmbito de aplicação muito mais alargado do que aquele que uma primeira leitura do art. 2º parece indicar. Ou seja, parece que o projeto tem como âmbito subjetivo, com sujeição à condição da al. a), todos os cidadãos não nacionais que se encontrem em situação irregular. Estando dispensados dessa condição os cidadãos que residam permanentemente em Portugal desde data anterior a 1 de julho de 2015.

Creemos, assim, que importará clarificar:

- (i) Se os requisitos/condições previstas no nº 1 são cumulativos.
- (ii) Nesse caso, sugere-se: o aditamento do advérbio “cumulativamente” na parte final do corpo do nº 1: *“Os cidadãos que se encontrem a residir em Portugal sem a autorização legalmente necessária podem requerer a regularização da sua situação desde que demonstrem **cumulativamente:** (...)”*;
ou o aditamento da conjunção “e” entre as duas alíneas do normativo:
 - 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; e*
 - b) *Permanecer no território nacional desde data anterior a 1 de julho de 2015.*
- (iii) Clarificar se relativamente aos cidadãos a que se refere o nº 3 do preceito não é exigido o preenchimento de qualquer outra condição, bastando a residência permanente desde antes de 1 de julho de 2015

para poderem requerer a sua regularização (sem prejuízo, como parece ser evidente, das cláusulas de exclusão previstas no art. 3º);

- (iv) Clarificar a distinção entre os conceitos «*permanecer em território nacional desde data anterior a 1 de julho de 2015*» (al. b) do nº 1), e «*residir permanentemente em Portugal desde data anterior a 1 de julho de 2015*».

c. Prevê-se no nº 2 do art. 2º *que a situação de desemprego involuntário não obsta à regularização desde que o requerente demonstre ter exercido uma atividade profissional, nos termos da al. a) do número 1.*

O projeto não estabelece, neste contexto, qualquer tipo de período temporal para o exercício de uma atividade profissional. Pelo que, poderão estar em condições de requerer a regularização da sua permanência em território nacional os cidadãos que, podendo ter permanecido em território nacional em situação irregular durante vários anos apenas tenham exercido atividade labora durante uma ínfima parcela desse tempo, não mais o tendo feito, ou estando em tal situação desde há muito.

Em tais situações, dificilmente se poderá avaliar se o cidadão dispõe de condições económicas, ainda que mínimas, que lhe permitam assegurar a sua subsistência.

Por outro lado, afigura-se adequado que também neste contexto possam ser atendidos critérios específicos de avaliação da existência de meios de subsistência que permitam dar conteúdo efetivo à previsão legal. Critérios que o projeto não prevê, quer expressa quer implicitamente.

Pelo que, não pondo em causa a opção do projeto, se afigura, contudo, poder ser ponderada uma melhor concretização da cláusula de não impedimento constante do nº 2 do art. 2º.



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»*

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.

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 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 decisão final definitiva sobre o mesmo.

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 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 Novembro¹³.

Na verdade, não se vislumbram razões específicas que possam determinar, por exemplo, uma menos exigente comprovação dos elementos de identificação, designadamente através de apresentação ou junção 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 o requerimento se fazer acompanhar de tais documentos poderá evitar procedimentos omissivos e de menor controlo dos dados fornecidos.

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

¹³ 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.

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 antes de 1 de julho de 2015..

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 referem a al. b) do nº 1 e o nº 3 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 nº 3 do preceito pretende regular a matéria relativa à comprovação dos meios de subsistência para as situações de regularização ao abrigo do nº 1 do art. 2º, prescrevendo que o requerimento deve ser instruído *com documento comprovativo da existência de rendimentos próprios ou declaração de exercício de atividade remunerada, a qual, sendo exercida por conta de outrem, deve ser emitida pela respetiva entidade empregadora.*

Por seu turno, a al. a) do nº 1 do art. 2º exige que o requerente disponha de *condições económicas mínimas para assegurar a sua subsistência.*

Salvo melhor opinião, nem o preceituado no art. 7º nem o disposto na al. a) do nº 1 do art. 2º são suscetíveis de permitir a avaliação do que sejam *condições*



económicas mínimas passíveis de prover à subsistência do requerente. Sendo certo que não poderá apenas reportar-se ao requerente mas também ao agregado familiar a que a decisão de regularização será extensível, como adiante se referirá.

Ou seja, em nenhum dos preceitos parece estar clarificado o que sejam aquelas *condições económicas mínimas*.

Por outro lado, nada é concretizado sobre o que sejam *rendimentos próprios*, tanto mais que a redação do preceito parece indicar que estão em causa rendimentos diferentes dos obtidos através do exercício de atividade remunerada, seja por conta própria seja por conta de outrem.

Afigura-se, assim, salvo melhor opinião, que se justificará ponderar maior densificação desta matéria, quer quanto aos documentos que devem ser apresentados como prova da condição de regularização, quer quanto aos conceitos legais utilizados neste normativo e no art. 2º, nº 1, al. a), eventualmente por remissão para o que dispõe a Portaria n.º 1563/2007, de 11 de novembro¹⁴.

Justificar-se-á, igualmente, que o preceito preveja a forma de comprovação da situação de *desemprego involuntário* a que se refere o nº 2 do art. 2º, bem como o tipo de prova a apresentar quanto ao anterior exercício de atividade remunerada e respetivo período.

c. Dispõe o nº 5 do art. 7º 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*».

¹⁴ Que define os meios de subsistência de que os cidadãos estrangeiros devem dispor para entrada, permanência ou residência em território nacional.

Por seu turno, o art. 10º do projeto (Aplicação extensiva) dispõe que «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.

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 "pessoas 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.

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.

(...)

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



Na verdade, o conceito utilizado pelo nº 5 do art. 7º traduz uma realidade indefinida - *peessoas 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.

d. Ainda a propósito do nº 5, e quanto à identificação das pessoas 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 acompanhar o pedido.

4. Art. 9º - Processo de decisão

O nº 2 do preceito 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 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.

5. Aplicação extensiva

a. 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, permitimo-nos sugerir que seja ponderada a reformulação do preceito no sentido de as referidas situações de união de facto não serem excluídas do regime de extensão pretendido pelo projeto.

b. Afigura-se que o projeto de lei carece de maior aprofundamento relativamente às condições procedimentais de efetivação da extensão da regularização, bem como de uma maior densificação desse regime, de modo a que essa extensão não seja atribuída a quem possa encontrar-se em situação de exclusão, desde logo nas situações a que se refere o art. 3º do projeto.

6. Art. 11º - Acompanhamento

O projeto estabelece que o acompanhamento da aplicação da lei será efetuado pelo Conselho para as Migrações. Para tanto, prevê-se que:

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras forneça ao Conselho toda a informação pertinente relativa à aplicação da presente lei, designadamente sobre os requerimentos entrados, deferimentos, indeferimentos e respetivas causas.

O acompanhamento se efetue *designadamente através de reuniões regulares com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, sem prejuízo de outras providências que o Conselho entenda adotar.*



O Conselho tenha acesso a todos os documentos constantes dos processos individuais de regularização e pode pronunciar-se junto do SEF sobre a correção dos procedimentos utilizados por este Serviço.

O Conselho apresente à Assembleia da República um relatório sobre a aplicação da lei, passado um ano sobre a sua entrada em vigor, ou antes, se o entender conveniente.

Os poderes atribuídos ao Conselho para as Migrações no âmbito deste projeto poderão contender com a proteção devida aos dados pessoais constantes do procedimento de regularização, na medida em que alguns desses dados poderão ser passíveis de integrar o conceito de *dados sensíveis*, constante do nº 1 do art. 7º da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro (Lei da Proteção de Dados Pessoais), designadamente se se tiver em conta a alargada e diversificada composição do Conselho¹⁷ e a limitação de acesso aos dados pessoais que decorre do nº 4 do art. 35º da Constituição.

¹⁷ O Conselho é composto por: a) O Alto-comissário, que preside; b) Um representante de cada uma das comunidades imigrantes dos países de língua portuguesa, designados pelas respetivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo ACM, I.P.; c) Um representante de cada uma das outras três comunidades imigrantes mais numerosas não incluídas na alínea anterior, designado pelas respetivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo ACM, I.P.; d) Um representante das associações não filiadas nas comunidades previstas nas alíneas b) e c), designados pelas respetivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo ACM, I.P.; e) Três representantes das instituições com ação ou interesse na área das migrações, designadas pelo Alto-comissário; f) Um representante da Direção-Geral das Artes; g) Um representante da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas; h) Um representante da Direção-Geral de Política Externa; i) Um representante do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; j) Um representante das forças de segurança; k) Um representante da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género; l) Um representante da Direção-Geral das Atividades Económicas; m) Um representante do Instituto do Turismo de Portugal, I.P.; n) Um representante da Direção-Geral da Saúde; o) Um representante da Direção-Geral da Educação; p) Um representante da Direção-Geral do Ensino Superior; q) Um representante do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.; r) Um representante da Autoridade para as Condições do Trabalho; s) Um representante do Instituto de Segurança Social, I.P.; t) Um representante do Governo Regional dos Açores; u) Um representante do Governo Regional da Madeira;

v) Dois representantes das associações patronais e dois representantes das centrais sindicais com assento no Conselho Económico e Social; w) Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses; x) Um representante do Conselho das Comunidades Portuguesas; y) Dois cidadãos de

Creemos assim, que se poderá justificar uma melhor ponderação do regime de acompanhamento da aplicação da lei, quer por referência ao que são as funções do Conselho¹⁸ e à sua alargada e diversificada composição, quer, a manter-se essa opção, no que se refere aos termos em que esse acompanhamento é efetuado, em particular quanto ao *acesso a todos os documentos constantes dos processos individuais de regularização*.

*

Eis, Ex.ma Conselheira Procuradora-Geral o que, por ora, nos permitimos trazer ao conhecimento de V. Excelência

Lisboa, 27-3-2017

Maria de Lurdes Lopes

reconhecido mérito, nacionais ou estrangeiros, designados pelo Alto-Comissário.

¹⁸ De natureza consultiva: a) Pronunciar-se sobre os projetos de diplomas relevantes para os direitos dos migrantes; b) Pronunciar-se sobre questões relativas às políticas públicas, transversais e setoriais, relevantes, nomeadamente para a inclusão social, direitos de cidadania e captação e integração dos migrantes; c) Participar na definição das medidas e ações das políticas migratórias, formulando propostas com vista à sua promoção; d) Pronunciar-se sobre quaisquer obstáculos detetados a uma resposta célere e eficaz por parte da Administração Pública aos problemas de integração dos migrantes; e) Pronunciar-se sobre as questões que lhe sejam colocadas pelo Alto-Comissário; f) Aprovar o respetivo regulamento interno; g) Exercer quaisquer outras competências que lhe sejam atribuídas por lei.