



# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

## PARECER

**Assunto:** Proposta de Lei n.º 288/XII/4.<sup>a</sup> (GOV) - «*Procede à terceira alteração à Lei n.º 23/2007, de 11 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*»; e Projecto de Lei n.º 789/XII/4.<sup>a</sup> (BE) - «*Elimina os Vistos Gold da lei de imigração*».

### 1. Objeto

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foram remetidas ao Conselho Superior da Magistratura, a proposta e projecto de lei supra identificadas, visando introduzir alterações na Lei n.º 23/2007, de 11 de Julho<sup>1</sup> (Regime Jurídico de

---

<sup>1</sup> Alterada pela Lei n.º 29/2012, de 09 de Agosto.





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional).

Na sequência de despacho nesse sentido, veio a ser determinada a emissão de parecer sobre esta matéria, por comunicação eletrónica rececionada, pelo signatário, em 19 de Março de 2015.

## **2. Apreciação formal**

As iniciativas legislativas em apreço, uma da autoria governamental e outra de autoria do Bloco de Esquerda, reconduzem-se – a par do projecto de lei n.º 810/XII/4.<sup>a</sup> de diverso âmbito – a introduzir alterações na Lei n.º 23/2007, de 3 de Julho, regulamentando a proposta de lei do Governo, em diploma regulamentar já existente várias das alterações ora preconizadas.

Relativamente ao projecto de lei n.º 789/XII/4.<sup>a</sup>, a exposição de motivos (que permite, de forma sintética, apreender a razão de ser das alterações projectadas) preconiza a eliminação dos vulgarmente denominados «Vistos Gold».

As razões para tal eliminação – segundo o autor do projecto de lei – encontram-se no *«fiasco na criação de postos de trabalho»* decorrente da atribuição de «vistos Gold», na relação com *«suspeitas de corrupção, tráfico de influências, peculato e branqueamento de capitais, e outros ilícitos fiscais e criminais»*, contendo o regime – também na perspectiva do autor do projecto - *«enormes incoerências de fundo, como o deliberado benefício injustificado em termos de celeridade, simplicidade e desburocratização para quem tem 1 milhão de euros disponível para fazer uma transferência de capital ou para quem adquire um imóvel de valor superior a 500 mil euros, ou crie postos de trabalho (apesar da pouca importância prática que foi dada pelos requerentes deste visto quanto a este último ponto)»*, que aparecem em contraponto com *«imigrantes que já estejam em Portugal, que trabalhem, que já descontem para a Segurança Social, que paguem impostos e não tenham qualquer problema com a Justiça, têm sempre, à sua frente, um enorme calvário burocrático, onde a incerteza, a espera, o adiamento e a burocracia são os factores dominantes»*.

O projecto de lei em apreço contém apenas 3 artigos, claramente identificados (o artigo 1.º refere o objeto da alteração; o artigo 2.º que revoga a autorização de





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

residência para actividade de investimento e o artigo 3.º que regula sobre a vigência do diploma legal preconizado), cuja estrutura e identificação formal não merecem reparos.

O mesmo se diga relativamente à proposta de lei da iniciativa governamental.

Esta é gizada com base nas seguintes linhas de força, constantes da Exposição de Motivos:

- A necessidade de *«clarificação, transparência e objectividade dos requisitos e procedimentos para obtenção de autorização de residência, com particular incidência na autorização de residência para actividade de investimento»*, prevista no artigo 90.º-A da Lei n.º 23/2007;

- Uma previsão mais detalhada e um elenco mais claro de requisitos, a verificar no momento do pedido de concessão de autorização de residência para actividade de investimento;

- A criação de *«mecanismos endógenos e exógenos de controlo e uniformização do procedimento de concessão»* destas autorizações de residência; e

- A possibilidade de permanência em Portugal, por um ano após a conclusão de estudos, aos investigadores, estudantes e profissionais altamente qualificados, permitindo que estes se fixem no País, com vista a reforçar *«a nossa capacidade competitiva para atrair investimento e talento»*.

A referida proposta de lei – na sua estruturação formal – não merece também adicionais comentários.

### **3. Enquadramento das alterações projetadas**

Tendo em vista possibilitar a atracção de investimento estrangeiro para Portugal, o Governo criou, em Agosto de 2012, um regime para a concessão e renovação dos denominados "vistos dourados" (golden visa) a cidadãos de países terceiros dispostos a investir em Portugal.





## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Este regime, designado como "ARI -Autorização de Residência para Actividade de Investimento", está actualmente previsto na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, na sequência das alterações decorrentes da Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto.

Os procedimentos e requisitos para a aplicação deste regime estão previstos no Despacho n.º 11820-A/2012, de 4 de Setembro, alterado pelo Despacho n.º 1661-A/2013, de 28 de Janeiro.

De acordo com este regime legal, os cidadãos de países terceiros - que não sejam membros da União Europeia ou membros da Convenção que implementou o Acordo de Schengen - podem obter uma autorização de residência em Portugal, com o objectivo de permitir que desenvolvam uma actividade de investimento em território português.

O regime aplica-se, igualmente, a cidadãos de países terceiros que detêm participações no capital social de uma empresa com sede em Portugal, ou noutro Estado-Membro da União Europeia e com estabelecimento estável em território Português.

Para efeitos da atribuição dos “vistos gold” exige-se que seja desenvolvida uma actividade de investimento, por um indivíduo ou através de uma sociedade, por um período mínimo de cinco anos.

A actividade de investimento a desenvolver poderá corresponder a uma das seguintes opções:

a) Transferência de capital num montante igual ou superior a € 1.000.000,00, incluindo investimentos no capital social de sociedades;

b) Criação de, pelo menos, 30 postos de trabalho, sendo necessário demonstrar a inscrição de todos os trabalhadores na Segurança Social; ou

c) Compra de imóveis com um valor mínimo de € 500.000,00, o que inclui as seguintes sub-situações:

i) a compra em regime de compropriedade, desde que cada comproprietário tenha investido um valor mínimo de € 500.000,00, ou a assinatura de contrato-promessa de compra e venda, com pagamento de sinal igual, ou superior, a € 500.000,00, sendo necessária a apresentação do respectivo título de aquisição, antes do pedido de renovação da autorização de residência em causa;





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

- ii) a oneração sobre imóveis num valor superior a € 500.000,00; ou
- iii) imóveis arrendados para fins comerciais, agrícolas ou turísticos.

Para efeitos de renovação da autorização de residência exige-se ao investidor, para além do período de investimento mínimo de cinco anos, contado a partir da data da concessão da autorização de residência, que comprove que cumpriu o período mínimo de permanência no território português exigido, de sete dias consecutivos ou interpolados no primeiro ano, ou catorze dias consecutivos ou interpolados no período subsequente de dois anos.

O pedido para a concessão ou renovação dos "vistos dourados" deve ser realizado pessoalmente, no SEF da área de residência do requerente devendo demonstrar, mediante a apresentação dos documentos e declarações legalmente exigidos para o efeito, que se verificam os requisitos mínimos temporais e quantitativos exigidos.

Para além disso, torna-se necessário que o requerente apresente um documento no qual o candidato declare, sob compromisso de honra, o cumprimento dos requisitos mínimos quantitativos e temporais da actividade de investimento a desenvolver, ou desenvolvida, em território Português.

Na decorrência da abertura de um inquérito criminal - a denominada operação «Labirinto» - relacionado com a atribuição de vistos «gold» que levou à detenção de 11 pessoas suspeitas de corrupção, branqueamento de capitais, tráfico de influências e peculato, entre os quais o ex-director do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Governo solicitou à IGAI um relatório sobre a temática.

Nessa sequência, a IGAI emitiu um Relatório sobre o processo de atribuição de autorizações de residência para investimento no SEF<sup>2</sup>, tendo assinalado, designadamente, as seguintes disfunções procedimentais:

*«1. Desconformidade de procedimentos quanto ao local de recepção do pedido de ARI;*

*2. Criação de dificuldades pela obrigatoriedade do pré-registo no portal ARI;*

---

<sup>2</sup> Cujas conclusões constam disponíveis no endereço <http://www.portugal.gov.pt/media/2808080/20150117-mai-rel-vistos-residencia.pdf>.





## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

3. *Inexistência de um número único de identificação de processo ARI e confusão entre o NIE e o número de identificação do processo;*
4. *Desarmonia na aceitação/valoração dos meios de prova necessários;*
5. *Inexistência de regras claras quanto ao modo de tramitação do processo e à unidade orgânica que deve proceder à instrução;*
6. *Desorganização no modo de instrução dos processos e, quando se encontram organizados, verifica-se uma multiplicidade de formas de organização/instrução;*
7. *Falta de definição quanto a alguns dos problemas materiais associados aos ARI:*
  - a. *Reagrupamento familiar;*
  - b. *Quem são os dependentes;*
  - c. *Indefinição sobre a necessidade dos dependentes maiores estudarem, ou não, em Portugal;*
  - d. *Obrigatoriedade dos imóveis serem adquiridos em nome próprio;*
  - e. *Possibilidade de aquisição dos imóveis através de sociedades unipessoais criadas para o efeito;*
  - f. *Modos de investimento que preenchem o critério do artigo 3.º, d), i) da Lei 23/2007, de 4 de Julho, alterada pela Lei 29/2012, de 9 de Agosto;*
8. *Falta de definição quanto à forma de arquivamento dos processos ARI;*
9. *Falta de definição quanto ao destino a dar aos TR caducados/substituídos;*
10. *Cumprimento dos prazos validade dos TR;*
11. *Publicitação de um prazo de 72 horas para concessão ou renovação de ARI;*
12. *Existência de actuações/procedimentos adotados no seguimento de indicações verbais, normalmente através de simples contacto telefónico, com o GADR;*
13. *Incumprimento das regras de competência estabelecidas para a decisão;*
14. *Desarmonia quanto ao momento da recolha dos dados biométricos e do pagamento da taxa de emissão do título;*





**CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA**  
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

15. *Controlo interno muito incipiente e fraco, havendo inclusive áreas em que é ineficaz;*

16. *Inexistência de modos internos de controlo na DN\_SEF, inclusive no momento da decisão, como foi o caso verificado na Del\_RPorti, onde no mesmo processo foram encontrados dois despachos (...);*

17. *As dúvidas de interpretação/extensão da lei sobre o instituto das ARI devem deixar de ser respondidas por “mote próprio”, por um serviço interno ou pelo GA que, pela sua própria composição (...) julgamos não estar preparado para responder a dúvidas resultantes da interpretação/aplicação da lei.*

18. *Verificou-se, através da leitura de algumas actas das reuniões do GA, que dele eram emanados directivas que excedem o objectivo para que foi criado, pronunciando-se sobre questões que se encontram, claramente, fora do seu âmbito de atuação;*

19. *As receitas que o SEF cobra por via das ARI reflectem um receita muito significativa face à receita total, pelo que, desse ponto de vista, se pode considerar ser um fator positivo em termos de captação de receita;*

20. *Não foi possível, no entanto, encontrar qualquer justificação para a forma como se encontra decidida a divisão do valor da taxa de emissão do título de residência entre o SEF e o MNE – vg: a taxa de emissão do título ARI é de 5.147,80 €, sendo que 50% “ficam” no SEF e 50% “vão” para o MNE».*

Com base nesses elementos, formulou a IGAI diversas recomendações, entre as quais constam a ponderação da possibilidade de alteração legislativa, relativamente ao regime de ARI.

O supra enunciado justifica a conjuntura das alterações legislativas que ora se preconizam.

#### **4. Apreciação**

As duas iniciativas legislativas em apreço «trilham», contudo, diversos caminhos: A iniciativa governamental pondera introduzir diversas alterações ao regime em vigor, mas mantendo, apesar de tudo, as ARI; o projecto de lei em apreço





## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

giza, ao invés, a revogação dos artigos 3.º, al. d), 90.º-A e 122.º, n.º 1, al. q) da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, onde se sustentam os pressupostos que conduziriam à concessão de ARI.

A opção por uma ou outra das soluções preconizadas constitui, sem dúvida, uma escolha de cariz político-legislativo que compete aos órgãos legislativos e que, por isso, e por exigências de observância do princípio fundamental da separação de poderes, se mostra subtraído a qualquer comentário ou censura por banda deste Conselho Superior da Magistratura.

Para além desta referência e considerando que a proposta de lei em apreço não conduzirá à revogação do regime de «vistos dourados» em vigor, mas sim, a alterações na definição dos respectivos pressupostos, cumpre assinalar que as alterações preconizadas na iniciativa legislativa governamental se mostram compatíveis com as finalidades expressas na Exposição de Motivos do diploma.

De acordo com a proposta de lei n.º 288/XII preconizam-se as seguintes alterações:

- Aos artigos 3.º, 61.º e 122.º da Lei n.º 23/2007, com revogação do n.º 3 do artigo 90.º-A desta Lei; e

- Alterando os artigos 61.º e 63.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro, sendo-lhe aditados os novos artigos 65.º-A, 65.º-B, 65.º-C, 65.º-D, 65.º-E, 65.º-F, 65.º-G, 65.º-H, 65.º-I, 65.º-J e 92.º-A.

Decorre destas alterações, em suma, o seguinte:

- O alargamento do conceito de “actividade de investimento”, que passa a atender à criação de 10 postos de trabalho, concretizando também os conceitos de «aquisição de bens imóveis» construídos há mais de 30 anos ou localizados em área de reabilitação urbana;

- O aumento da fiscalização e controlo no processo de atribuição de “vistos dourados”, por via de «partilha» de competências decisórias: Proposta de decisão emitida pelo Director Regional do SEF e decisão do Director Nacional do SEF, com controlo exógeno, pelo menos de periodicidade semestral, por via de realização de auditorias por parte da IGAI, que deve dar conhecimento do resultado das mesmas à 1.ª Comissão Parlamentar da AR e que deve ser publicado no portal do Governo;







## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

- Possibilidade de benefício do regime decorrente dos «vistos dourados» em casos de: transferência de capital num montante igual ou superior a € 350.000,00, para aplicação em actividades de investigação científica desenvolvidas por instituições públicas ou privadas, integradas no quadro do sistema científico nacional; transferência de capital num montante igual ou superior a € 350.000,00, para aplicação em investimento ou apoio à produção artística, ou à manutenção ou recuperação do património cultural; e transferência de capital num montante igual ou superior a € 500.000,00, para aquisição de bem imóvel e obras de reabilitação urbana;

- Previsão de uma “discriminação positiva” – no preconizado artigo 3.º, n.ºs. 2 e 3 da Lei n.º 23/2007, através de redução em 20% dos quantitativos mínimos de investimento, para o investimento em territórios de baixa densidade (NUTS III com menos de 100 habitantes por km<sup>2</sup> ou PIB per capita inferior a 75% da média nacional), favorecendo colocações em zonas de reduzida ou menor densidade populacional ou com menores condições económicas, com vista ao fortalecimento do investimento nessas zonas;

- A previsão de criação, pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), de manual de procedimentos interno sobre tramitação do processo de ARI;

- A clarificação das competências do Grupo de Acompanhamento dos processos de ARI (cfr. artigos 65.º-H do Decreto Regulamentar supra mencionado);

- A descentralização da instrução do processo de atribuição de ARI, passando a mesma instruída nas direcções regionais do SEF territorialmente competentes;

- A possibilidade de verificação consular de meios de prova quando o SEF entenda relevante; e

- A necessidade de apresentação obrigatória da caderneta predial, nos casos de investimento imobiliário, para comparar o valor de aquisição com o valor patrimonial.

De acordo com este «modelo» constituído na proposta de lei em apreço, mantém-se o reconhecimento das ARI como constituindo um meio de atracção de investimento estrangeiro para Portugal, visando-se obviar às disfunções supra enunciadas, com a implementação de várias medidas de fiscalização e de partilha





## CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

de competências por diversos órgãos, com vista a debelar o risco da ocorrência de corrupção ou de fraudes no regime jurídico em questão.

Volvendo à consideração de conjunto, verifica-se que, apreciadas ambas as aludidas iniciativas legislativas, não se afigura que as mesmas contendam ou conflituem com algum princípio legal ou normativo do ordenamento jurídico português vigente, muito embora as mesmas assentem em opções político-legislativas de diversa orientação.

### 5. Conclusão.

**As alterações projectadas introduzir no âmbito das iniciativas legislativas em apreço, não contendendo com as atribuições acometidas ao Conselho Superior da Magistratura, nem implicando com o sistema judiciário nas suas diversas explicitações, nem se vislumbrando conflituarem com algum princípio legal ou normativo do ordenamento jurídico português vigente, não merecem qualquer reserva ou sugestão.**

Lisboa, 24 de Março de 2015.

Carlos Gabriel Donoso Castelo Branco

Juiz de Direito

Adjunto do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do CSM

