



# CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM



ASSUNTO:

Parecer – Projecto de Lei n.º264/XIII/1.ª (BE) – alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

18.07.2016

## PARECER

### 1. Objeto

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foi remetida ao Conselho Superior da Magistratura, Projecto de Lei n.º264/XIII/1.ª (BE) – alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Foi determinada a elaboração de parecer.

## 2. As alterações propostas

Conforme resulta expressamente da exposição de motivos o objecto do presente projecto de lei é o de alterar o art.88.º, e 89.º, da Lei n.º23/2007, de 4 de Julho.

A actual redacção dos preceitos cuja alteração é proposta é a seguinte:

*“Artigo 88.º*

*Autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada*

*1 - Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada a nacionais de Estados terceiros que tenham contrato de trabalho celebrado nos termos da lei e estejam inscritos na segurança social.*

*2 - Excecionalmente, mediante proposta do diretor nacional do SEF ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área da administração interna, pode ser dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas nessa disposição, preencha as seguintes condições:*

*a) Possua um contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho Consultivo ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho;*

*b) Tenha entrado legalmente em território nacional e aqui permaneça legalmente;*

*c) Esteja inscrito e tenha a sua situação regularizada perante a segurança social.*



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

*3 - A concessão de autorização de residência nos termos dos números anteriores é comunicada pelo SEF, por via eletrónica, ao Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P., e nas regiões autónomas aos correspondentes serviços regionais, para efeitos de execução do contingente definido nos termos do artigo 59.º*

*4 - A concessão de autorização de residência nos termos dos números anteriores é comunicada pelo SEF, por via eletrónica, à Autoridade para as Condições de Trabalho ou, nas regiões autónomas, à respetiva secretaria regional, de modo que estas entidades possam fiscalizar o cumprimento de todas as obrigações legais da entidade patronal para com o titular da autorização de residência, bem como à administração fiscal e aos serviços competentes da segurança social.*

*5 - O titular de uma autorização de residência para exercício de uma atividade profissional subordinada pode exercer uma atividade profissional independente, mediante substituição do título de residência, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo seguinte.*

*Artigo 89.º*

*Autorização de residência para exercício de atividade profissional independente*

*1 - Para além dos requisitos gerais estabelecidos no artigo 77.º, só é concedida autorização de residência para exercício de atividade profissional independente a nacionais de Estados terceiros que preencham os seguintes requisitos:*

*a) Tenham constituído sociedade nos termos da lei, declarado o início de atividade junto da administração fiscal e da segurança social como pessoa*

*singular ou celebrado um contrato de prestação de serviços para o exercício de uma profissão liberal;*

*b) Estejam habilitados a exercer uma atividade profissional independente, quando aplicável;*

*c) Disponham de meios de subsistência, tal como definidos pela portaria a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 52.º;*

*d) Quando exigível, apresentem declaração da ordem profissional respetiva de que preenchem os respetivos requisitos de inscrição.*

*2 - Excecionalmente, mediante proposta do diretor nacional do SEF ou por iniciativa do membro do Governo responsável pela área da administração interna, pode ser dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que se verifique a entrada e a permanência legais em território nacional.*

*3 - O titular de uma autorização de residência para exercício de uma atividade profissional independente pode exercer uma atividade profissional subordinada, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo anterior, mediante substituição do título de residência.”*

\*

De acordo com a exposição de motivos a actual redacção dos preceitos em causa tem conduzido a uma excessiva discricionariedade na concessão das autorizações de residência ao abrigo das disposições em apreço.

São assim sugeridas as seguintes alterações:

*“Artigo 88.º*

*(...)*

*1 - (...).*



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

*2 - Mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, é dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro, além das demais condições gerais previstas nesta disposição, preencha as seguintes condições:*

*a) Possua um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho das Migrações ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho;*

*b) Tenha entrado com qualquer tipo de Visto na União Europeia ou no Espaço Europeu ou tenha sido vítima de tráfico humano, comprovado pelas autoridades ou por declaração de associação com assento no Conselho das Migrações;*

*c) Esteja inscrito na segurança social.*

*3 - (Revogado).*

*4 - (...).*

*5 - (...).*

*Artigo 89.º*

*(...)*

*1 - (...).*

*2 - Mediante manifestação de interesse apresentada através do sítio do SEF na Internet ou diretamente numa das suas delegações regionais, é dispensado o requisito previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º, desde que o cidadão estrangeiro tenha entrado legalmente no espaço Schengen ou tenha sido vítima de tráfico humano, comprovado pelas autoridades ou declaração*

*de associação com assento no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.*

*3 - (...).”*

Da actual redacção dos artigos 88.º e 89.º resulta que a obtenção de autorização de residência para o exercício de actividade profissional (subordinada no art.88.º, e independente no art.89.º), poderá resultar de duas vias distintas.

Uma primeira via, de cariz ordinário, será a dos titulares de um visto de residência válido (art.88.º, n.º1, e ar.77.º, n.º1, al.a), da Lei n.º23/2007, de 4 de Julho).

Uma segunda via, dita excepcional, dispensa a posse de visto de residência válido, desde que o cidadão estrangeiro reúna, para além das demais condições gerais do art.77.º, os seguintes requisitos:

*a) Possua um contrato de trabalho ou tenha uma relação laboral comprovada por sindicato, por associação com assento no Conselho Consultivo ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho;*

*b) Tenha entrado legalmente em território nacional e aqui permaneça legalmente;*

*c) Esteja inscrito e tenha a sua situação regularizada perante a segurança social.*

\*



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

Partindo da apreciação de que o carácter excepcional deste expediente tem conduzido a situações iníquas e até discriminatórias, o presente projecto de lei pretende retirar-lhe o carácter excepcional.

Assim, esta via deixaria de ser excepcional, passando a ser uma via não dependente de qualquer determinação prévia do Ministério da tutela ou do Director do SEF. Ao invés, o cidadão estrangeiro teria o direito de requerer a concessão desta autorização de residência, desde que reunisse os restantes requisitos.

Por outro lado, e ao nível dos requisitos, alarga-se o leque de relações laborais que habilitam o cidadão a candidatar-se à autorização de residência, passando-se a incluir a mera promessa de contrato de trabalho, nos requisitos da al.a).

Ao nível da licitude da permanência, onde anteriormente se exigia a entrada legal em território nacional, e a permanência legal no território nacional, passa a exigir-se que tenha entrado sobre qualquer tipo de visto na União Europeia ou no Espaço Europeu, ou que tenha sido vítima de tráfico humano, comprovado pelas autoridades ou por declaração de associação com assento no Conselho das Migrações.

Por fim, e relativamente aos requisitos contributivos, deixa-se de exigir a situação regularizada perante a segurança social e passa-se a exigir apenas a inscrição na Segurança Social.

\*

Na alteração ao art.89.º, é igualmente retirado o carácter de excepcionalidade, tendo o cidadão estrangeiro o direito de requerer a concessão de autorização de residência desde que *tenha entrado legalmente no espaço Schengen ou tenha sido vítima de tráfico humano, comprovado*

*pelas autoridades ou declaração de associação com assento no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.*

### **3. Apreciação**

A primeira observação respeita ao carácter excepcional do expediente consagrado no art.88.º, n.º2 e art.89.º, n.º2.

O abandono do carácter excepcional, instituindo um procedimento próprio, é uma opção de política legislativa, a qual não merece reparos jurídicos.

Contudo, deverá ter-se em consideração que a previsão de um procedimento ordinário, não excepcional, aliada ao alargamento dos requisitos que permitem a concessão da autorização de residência cria alguma sobreposição entre esta via de obtenção de autorização e a obtenção prévia de visto de residência (art.58.º e segs.).

Ao prever que a mera promessa de contrato de trabalho habilita o cidadão estrangeiro a requerer a autorização de residência corre o risco de tornar redundante a obtenção prévia de visto de residência.

Se o cidadão estrangeiro obtiver uma promessa de emprego, ou uma manifestação individualizada de interesse da entidade empregadora, poderá requerer a concessão de visto de residência para exercício de actividade profissional subordinada (art.59.º). Entrando no território nacional ao abrigo do referido visto, poderão os seus titulares requerer a autorização de residência, desde que reunidos todos os requisitos do art.77.º.

Ora, com as alterações sugeridas será mais tentador fazer a entrada em território nacional ao abrigo de um visto de curta duração (art.51.º) e, já





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

em território nacional, procurar a mesma promessa de contrato de trabalho que teria de procurar no país de origem.

De facto, e ainda que sendo repensada a iniciativa do procedimento, o regime actual visa reconhecer residência a trabalhadores já fixados, exigindo a existência de uma relação laboral e de regularização da situação contributiva, não sendo legalmente previsto como uma alternativa ao procedimento regra.

Contudo, e como se referiu, trata-se de uma opção de política legislativa.

\*

A segunda observação refere-se algum rigor terminológico na definição do que se entende como espaço no qual o cidadão terá que ter entrada de forma lícita.

A actual redacção fala em território nacional.

No projecto são referidas expressões diferentes. No art.88.º, n.º2, al.b), é referido “*visto na União Europeia ou no Espaço Europeu*”, no art.89.º, n.º2, é mencionado o “*espaço Schengen*”.

Sendo presente que a circunstância do Estado concedente do visto integrar o espaço Schengen não significa que o visto abranja o território de outro Estado Membro, à excepção do visto Schengen, deverá optar-se por um algum rigor terminológico.

\*

Ainda quanto aos requisitos de permanência em território nacional, merece alguma reflexão a excepção feita para as vítimas de tráfico humano.

Esta previsão de concessão de autorização de residência deverá ser equacionada com o disposto no art.109.º, e segs., da Lei n.º23/2007, de 4 de

Julho, e o disposto no artigo único do Decreto- Lei n.º 368/2007, de 05 de Novembro, sendo a referência a *vítima do crime de tráfico de pessoas*.

No art.109.º, da Lei n.º23/2007, de 4 de Julho, exige-se uma relação de utilidade ou cooperação com as autoridades policiais e judiciárias, e um repúdio da relação com os autores do crime:

*a) Seja necessário prorrogar a permanência do interessado em território nacional, tendo em conta o interesse que a sua presença representa para as investigações e procedimentos judiciais;*

*b) O interessado mostre vontade clara em colaborar com as autoridades na investigação e repressão do tráfico de pessoas ou do auxílio à imigração ilegal;*

*c) O interessado tenha rompido as relações que tinha com os presumíveis autores das infrações referidas no número anterior.*

No artigo único do Decreto- Lei n.º 368/2007, de 05 de Novembro, admite-se a dispensa destes requisitos sempre circunstâncias pessoais da vítima o justifiquem. Sendo que tal autorização será concedida pelo Ministro da Administração Interna, por sua iniciativa ou proposta do órgão de polícia criminal competente ou do coordenador do Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos.

Assim, e com a redacção ora proposta cessam os requisitos relacionados com a actividade de investigação, e ainda os requisitos relacionados com a condição pessoal da vítima.

Por outro lado, e ainda que por razões humanitárias, tal autorização encontra-se actualmente depende de autorização ministerial, e com a redacção proposta deixaria de estar dependente de qualquer autorização.



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

Esta abertura na concessão de autorizações de residência a vítimas de crimes de tráfico de seres humanos terá uma inspiração humanitária louvável. Contudo, deverá conjugar-se tal abertura com a definição precisa de quem seja *vítima de tráfico humano*, tráficos de pessoas ou tráfico de seres humanos.

Actualmente, e nos termos do n.º3, do artigo único do Decreto- Lei n.º 368/2007, de 05 de Novembro (para o qual remete o n.º2, do art.111.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho):

*“3 - Para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 111.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, considera-se identificada como vítima de tráfico toda a pessoa em relação à qual hajam sido adquiridos indícios da prática desse crime, por autoridade judiciária ou órgão de polícia criminal ou quando o coordenador do Plano Nacional contra o Tráfico de Seres Humanos entender que existem motivos suficientemente ponderosos para crer que essa pessoa é vítima de tráfico.”*

Com a redacção projectada passa a exigir-se que seja *comprovado pelas autoridades ou por declaração de associação com assento no Conselho das Migrações*.

Assim, abre o leque de certificação dessa qualidade a entidades sem qualquer intervenção no processo criminal.

A conjugação do abandono de requisitos e da pulverização de “certificação” dessa qualidade implicará uma revogação tácita do disposto nos art.109.º e segs, e do Decreto- Lei n.º 368/2007, de 05 de Novembro. Aquelas disposições, que respeitam aos requisitos de concessão de autorização de residência, referindo-se à mesma autorização deixam de constituir condição indispensável para a concessão da autorização.

Numa observação de redacção sublinha-se apenas a diferença de designação do que no art.88.º, é “*associação com assento no Conselho das Migrações*”, no art.89.º, n.º2, já é designado como “*associação com assento no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração*”

\*

Considerando a alteração que se pretende concretiza no acesso à autorização de residência, e as implicações que tais alterações terão no iter procedimental típico para a concessão da licença, deverão as mesmas ser equacionadas numa reforma mais global do diploma.

Sendo legítima a opção legislativa, não é, no entanto, coerente a técnica legislativa que, para a obtenção de autorização de residência exige determinados requisitos, e que noutros preceitos, para o mesmo fim, fixa requisitos diferentes, menos onerosos.

\*

Por outro lado, dir-se-á que as alterações ora propostas não resolvem alguns dos entraves relatados na exposição de motivos.

Em particular, continua a ser exigida a inscrição do cidadão estrangeiro na Segurança Social como requisito para concessão da autorização de residência. Não sendo prevista qualquer disposição que regule os requisitos de inscrição de cidadãos estrangeiros na Segurança Social.

Sendo que, sempre se dirá, que sendo o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras um órgão administrativo hierarquicamente dependente do Ministério da Administração Interna, as eventuais deficiências na aplicação da lei vigente poderão ser corrigidas pela intervenção da tutela e não, necessariamente, por alteração legislativa.



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

\*

#### 4. Conclusão

O Projecto de Lei em apreço deverá ser equacionado numa perspectiva mais global face ao regime da Lei n.º23/2007, de 4 de Julho, considerando a alteração no cariz excepcional das normas cuja alteração é projectada.

\*\*\*

Lisboa, 18 de Julho de 2016

Ruben Oliveira Juvandes

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

 **Ruben Jorge  
Marques Morais  
de Oliveira  
Juvandes**  
*Adjunto*

Assinado de forma digital por Ruben  
Jorge Marques Morais de Oliveira  
Juvandes  
9f0060fe8f0fb088cc4a8ead7a13a70a19ea353c  
Dados: 2016.07.19 08:52:00