



LIVRO BRANCO

O LIVRO QUE NÃO DEIXA OS DIREITOS
DAS PESSOAS MIGRANTES EM BRANCO

 **JRS**

ficha técnica

Título: Livro Branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal

Colaboração: Adriana Stoffel, Alexandra Fiães, Ana Beatriz Bastos, Ana Carolina Santos, Ana Catarina Santana, Ana Catarina Gaio, Ana Cristina Veloso, Ana Filipa Louro, Ana Rita Sousa, Ana Sofia Paz, André Costa Jorge, Andreia Fernandes, Ângela Marques, Ariana Sousa, Bárbara Barroso, Beatriz Cacheira Martins, Beatriz dos Santos Martins, Beatriz Jaló, Bruna Santos, Carla Ventura, Carla Campos, Carlos Erazo, Carlota Muralha, Catarina Figueiredo, Catarina Lima, Cátia Brito, Cecília Anopueme, Cláudia Silva, Cláudia Martins, Cláudio Gonçalves, Crisanto do Rosário, Cristina Leal, Diana Ferrador, Dmytro Tyshchenko, Elder Gonçalves, Elsa de Almeida Lúcio, Emília Pinto, Eunice Martins, Fathuma Mawoon, Filipa Ribeiro, Flávia Tomé, Francisca Santos, Francisco Lobinho, Ghalia Taki, Gulchehra Kutbeddinova, Hamed Hamdard, Irine Odzelashvili, Isabel Caramelo, Joana Carvalho, Joana Oliveira, Joana Toscano, João Felizardo, Jorge Queimado, José Maria Ribeiro, José Nunes da Silva, Larysa Danylyuk, Liliana Souza, Lúcia Gonçalves, Luel Yosief Abrehe, Luís Palha, Luísa Fernandes, Luiza Vinhal, Madalena Motta Veiga, Mafalda Esteves, Marcelo Machado, Maria Suarez Nelson, Rosário Silva, Maria Inês Pereira, Joana Fraga, Maria João Fernandes, Maria João Costa, Luísa Lopes, Marta Correia, Mária Molnár, Margarida Baptista, Mariana Coimbra, Mariana Pinho, Mário Prole, Marta Garrido, Marta Carvalho, Mohamed Hussain, Murat Omarkhanov, Nádia do Carmo Pedro, Nadine Adolfo Caly, Nuno Costa Jorge, Ocília Gouveia, Olena Namniyek, Paula Ferreira, Petros Michael, Rafaela Gesta, Raísa Machidonschi, Raquel Amaral, Regina Silva, Reginaldo Silva Viana, Rita Maio, Rita Sommer, Rozélia Monjardim, Rui Jorge Caldeira, Sara Sá, Siraj Ibrahim, Solomiya Horbal, Susana Santos, Tommaso Gennaro, Vanda Meneses, Vasco Passanha, Vera Marques, Yuliia Lebukhorska.

Coordenação: Carmo Belford, Leonor Félix da Costa, Madalena Simões de Carvalho, Maria Ferreira e Ana Teresa Silva.

Design: Maria Janeiro

Impressão: Gráfica 99 (www.grafica99.com)

Data de lançamento: Dezembro 2023

Todos os direitos reservados a JRS Portugal

R. Rogério de Moura 59, 1750-342 Lisboa

www.jrsportugal.pt

Email: jrsportugal@jrs.net

“Não se pode viver a fé sem um compromisso com a Justiça.”

Padre Pedro Arrupe

Índice

Siglário	I
JRS em Portugal	V
Introdução	VII
1 Ponto de situação: alteração à Lei de Estrangeiros e à Lei do Asilo	1
1.1. Autorização de Residência CPLP	2
1.2. Visto para procura de trabalho e de residência	7
1.3. Possibilidade de trabalhar com DCPPI	8
1.4. Reagrupamento Familiar	10
2 Ponto de situação: processo de extinção do SEF	12
2.1. Transferência de funções administrativas para a AIMA e IRN	14
2.2. Extinção do ACM por fusão na AIMA	24
2.3. Transferência de funções policiais para a PSP e GNR	26
3 Ponto de situação: Proteção Temporária	36
3.1. Plataforma “SEFforUkraine”	38
3.2. Prorrogação da validade dos títulos de Proteção Temporária	39
3.3. Problemas ao nível da integração	41
3.4. Acesso ao sistema de asilo	42
3.5. Pedido de nacionalidade	43
4 Obstáculos ao acesso à rede consular	46
4.1. Pessoas imigrantes	47

4.2. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional	53
4.2.1. Vistos humanitários	54
5 Obstáculos na regularização	58
5.1. Apresentação de documento de viagem válido	59
5.2. Pessoas imigrantes indocumentadas	61
5.3. Pessoas requerentes de Proteção Internacional com decisão negativa	65
5.4. Atrasos nas decisões administrativas	67
5.4.1. Pessoas imigrantes	71
5.4.2. Pessoas requerentes de Proteção Internacional	74
5.4.3. Pessoas requerentes de Proteção Temporária	75
5.5. Emissão de Atestados de Residência	75
5.5.1. Documentos exigidos pelas Juntas de Freguesia	77
5.5.1.2. As exceções na legislação portuguesa à regularização mediante apresentação de visto	79
5.5.1.3. Conclusões das exceções na legislação portuguesa à regularização mediante apresentação de visto	81
5.5.2. Resultado da burocracia excessiva e injustificada	83
5.5.3. Meios de prova exigidos pela legislação portuguesa	85
5.5.4. Emolumentos exigidos pelas Juntas de Freguesia	87
6 Obstáculos no acesso a Direitos	90
6.1. Atribuição de NISS	91
6.1.1. Pessoas imigrantes	91

6.1.2. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional	93
6.1.3. Acesso a prestações sociais	95
6.1.3.2. RSI	98
6.1.3.2.1. Pessoas imigrantes	98
6.1.3.2.2. Requerentes e beneficiários de Proteção Internacional	101
6.2. Atribuição de NIF	102
6.3. Acesso à saúde	105
6.3.1. Interculturalidade na saúde	105
6.3.2. Pessoas imigrantes	109
6.3.3. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional	116
6.3.4. Saúde Mental	120
6.4. Acesso à habitação	126
6.4.1. Pessoas imigrantes	131
6.4.2. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Temporária	131
6.4.3. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional	131
6.5. Acesso à aprendizagem da língua portuguesa	133
6.6. Acesso à educação	138
6.6.1. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional	141
6.7. Acesso ao trabalho	142
6.8. Acesso ao IEFP	149

6.9.	Reconhecimento de qualificações académicas	150
6.9.1.	Médicos imigrantes	151
6.9.2.	Pessoas em situação de emergência humanitária	154
6.10.	Abertura de conta bancária	157
6.11.	Acesso à justiça	159
6.12.	Reagrupamento familiar	165
6.12.1.	Procedimento legislativo	168
6.12.2.	Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional	171
7	Detenção administrativa de cidadãos estrangeiros	174
7.1.	Alternativas ao afastamento e detenção administrativa de cidadãos estrangeiros	178
7.1.1.	Pessoas requerentes de Proteção Internacional	182
7.1.2.	Modelo de gestão de caso e implementação de Medidas Alternativas à Detenção	185
7.1.3.	Estatuto de tolerância previsto na legislação romena	191
7.2.	Presença permanente de ONG nos espaços de detenção	193
7.3.	Apoio judiciário às pessoas estrangeiras detidas	195
8	Proteção de pessoas estrangeiras vítimas de crimes	201
8.1.	Firewall	203
8.2.	Vítimas de auxílio à imigração ilegal, Tráfico de Seres Humanos e exploração laboral	207
8.2.1.	Proteção de vítimas de auxílio à imigração ilegal e Tráfico de Seres Humanos	209

8.2.2. Proteção de vítimas de exploração laboral	216
9 Obstáculos ao acolhimento de pessoas migrantes	219
9.1. Acolhimento temporário de pessoas imigrantes em situação de sem-abrigo	221
9.2. Acolhimento de requerentes de asilo “espontâneos”	225
9.3. Acolhimento de pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional ao abrigo de programas europeus	227
9.4. Acolhimento de pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional ao abrigo de programas nacionais	229
9.4.1. Recolocação <i>ad hoc</i>	229
9.4.2. Admissão Humanitária	231
9.4.3. Proteção Temporária	233
9.5. Papel dos Municípios na criação de capacidade de acolhimento	233
9.5.1. Pessoas imigrantes em situação de sem-abrigo	234
9.5.2. Pessoas requerentes ou beneficiárias de Proteção Internacional	236
10 Obstáculos ao trabalho das ONG no terreno	239
10.1. Financiamento das atividades e equipas técnicas	240
10.1.1. Proteção de Dados	252
10.2. Criação de novas fontes de financiamento para as ONG	255
11 Conclusão	257
Agradecimentos	260
Glossário	261

siglário

ACM	Alto Comissariado para as Migrações
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
AIMA	Agência para a Integração, Migrações e Asilo
ANAFRE	Associação Nacional de Freguesias
ANQEP	Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional
AR	Autorização de Residência
ARP	Autorização de Residência Provisória
CATR	Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados
CC	Código Civil
CCDR	Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CD AIMA	Conselho Diretivo da AIMA
CICDR	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial Comissão Europeia
CE	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas
CIRS	Singulares Centro de Instalação Temporária
CIT	Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes
CLAIM	Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes
CNAIM	Centro Nacional de Asilo e Refugiados
CNAR	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPLP	Contrapartida Nacional

CPN	Conselho Português para os Refugiados
CPR	Constituição República Portuguesa
CRP	Declaração Comprovativa do Pedido de Proteção Interna-
DCPPI	cional
DGES	Direção-Geral do Ensino Superior
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
EECIT	Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária
EM	Estado Membro da União Europeia
ERS	Entidade Reguladora da Saúde
FAMI	Fundo para o Asilo, Migração e Integração da Comissão Europeia
GAR	Gabinete de Asilo e Refugiados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
GNR	Guarda Nacional Republicana
IEFP, I.P.	Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.
IPDJ, I.P.	Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.
IGAI	Inspeção-Geral da Administração Interna
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social
ISS, I.P.	Instituto da Segurança Social, I.P.
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JF	Junta de Freguesia
LADT	Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais
MAD	Medidas Alternativas à Detenção
MAI	Ministério da Administração Interna
MdM	Médicos do Mundo

MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MTSSS	Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social
NAIR	Núcleo de Apoio à Integração de Refugiados do Alto Comissariado para as Migrações
NIF	Número de Identificação Fiscal
NISS	Número de Identificação de Segurança Social
NPT	Nacional de País Terceiro
NUSNS	Número de Utente de Serviço Nacional de Saúde
OA	Ordem dos Advogados
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OPC	Órgãos de Polícia Criminal
PAR	Plataforma de Apoio aos Refugiados
PCE	Passaporte para Cidadão Estrangeiro
PJ	Polícia Judiciária
PLA	Português Língua de Acolhimento
PLNM	Português Língua Não Materna
PSP	Polícia de Segurança Pública
RGPD	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
RH	Recursos Humanos
SADT	Sistema de Acesso ao Direito e aos Tribunais
SAPA	Sistema Automático de Pré-Agendamento do SEF
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SGMAI	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPMS, EPE	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
STT	Serviço de Tradução Telefónica do Alto Comissariado para as Migrações
TSH	Tráfico de Seres Humanos
TVDE	Transporte individualizado de passageiros em veículo descaracterizado
UE	União Europeia
UCFE	Unidade de Controlo de Fronteiras e Estrangeiros
UHSA	Unidade Habitacional de Santo António
VTL	Visto de Validade Territorial Limitada

JRS EM PORTUGAL

O JRS é uma organização internacional da Igreja Católica que tem como missão “Acompanhar, Servir e Defender” pessoas refugiadas, deslocadas e todas as pessoas migrantes em situação de particular vulnerabilidade.

Criado em 1980, pelo Padre jesuíta Pedro Arrupe SJ, face ao drama vivido por milhares de refugiados vietnamitas (*boat people*) que fugiam da guerra no seu país, estamos atualmente presentes em 56 países, tendo servido aproximadamente 677 800 refugiados e deslocados à força em todo o mundo.

Em Portugal, o JRS foi criado em 1992, e desde então a atuação junto dos nossos utentes tem-se desenvolvido nas áreas do apoio social, psicológico, médico e medicamentoso, jurídico, integração profissional, alojamento de imigrantes sem-abrigo em situação de particular

vulnerabilidade social (Centro Pedro Arrupe), acompanhamento a imigrantes detidos (UHSA), assim como ensino da Língua Portuguesa e ações de capacitação profissional em diversas áreas.

As crescentes necessidades humanitárias obrigaram à criação de respostas adequadas, resultando num crescimento significativo dos Projetos, das Equipas e das Estruturas de Acolhimento do JRS.

Reforçámos todas as equipas de Acompanhamento, designadamente Saúde Mental, Emprego, Apoio Social, Habitação e Interpretação, com o objetivo de reforçar a capacidade de resposta e qualidade do apoio prestado perante o aumento significativo da procura; abrimos um novo Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados em Vila Nova de Gaia, com capacidade para 100 pessoas e especialmente vocacionado para o acolhimento das famílias ucranianas e afegãs que procuraram abrigo em Portugal; e aprofundámos o projeto das CH em mais de 10 cidades do país, onde mobilizámos, capacitámos e acompanhámos mais de 150 voluntários e parceiros locais que apoiaram o acolhimento de mais de 200 pessoas.

O ano de 2022 trouxe outra responsabilidade acrescida: a consolidação da escala nacional do JRS, firmada entre Lisboa, Vila Nova de Gaia, Vendas Novas, e as outras cidades onde desenvolvemos Comunidades de Hospitalidade, como Santarém, Leiria, Coimbra, Viseu, Castelo Branco, Viana do Castelo, Porto, Braga e Guimarães.

Em 2022, o JRS acolheu um total de 537 pessoas: 253 afegãs, 213 ucranianas ou oriundas da Ucrânia, 19 requerentes de asilo recolocados na sequência de resgates humanitários e 52 migrantes acolhidos no CPA. Ao nível do acompanhamento feito pelo JRS, contabilizou-se um total de 4212 pessoas acompanhadas (cerca de 23.386 atendimentos), sendo que: 67% eram do sexo feminino e as principais nacionalidades eram provenientes de países como: Ucrânia (24%), São Tomé e Príncipe (21%), Guiné-Bissau (12%), Afeganistão e Angola (ambos 6%).

introdução

A quarta edição do Livro Branco do JRS adquire uma relevância especial diante do contexto de mudanças em curso em Portugal. As alterações introduzidas pela "nova" Lei de Estrangeiros e as substanciais medidas de simplificação nos processos de emissão de vistos, em 2022, somam-se, este ano, às transformações decorrentes da extinção do SEF, à emergência de novos atores estratégicos e às novas dinâmicas de articulação institucional.

Tais mudanças representam uma clara intenção de reformar a interação da Administração Pública com as pessoas migrantes, sinalizando esperança para nossos beneficiários de que muitos obstáculos em seu processo de integração serão superados com essas inovações.

Globalmente, contrariando expectativas de diminuição da necessidade de acolhimento de pessoas refugiadas, testemunhamos a continuidade da invasão russa à Ucrânia e o desencadear de um novo conflito entre Israel e Palestina, que se somam aos inúmeros conflitos que provocam a migração forçada de pessoas em busca de proteção.

Assistimos, também, ao aumento das chegadas de pessoas imigrantes, impulsionado pelo Acordo CPLP, visto para busca de trabalho e outros mecanismos que foram criados com o intuito de promover migrações ordenadas, seguras e legais, em cumprimento dos objetivos do PNIPGM.

Perante um paradigma em mudança, importa lembrar que não basta criar novas entidades, é preciso refletir sobre os desafios que herdamos e apontar o caminho para soluções práticas que agilizem o seu processo de regularização e assegurem os seus direitos, para que as pessoas migrantes sejam de facto tratadas de uma forma digna e não sejam destituídas dos seus direitos.

O Livro Branco não apenas reflete a experiência prática de acolhimento e acompanhamento do JRS, como também destaca os principais desafios enfrentados pelas pessoas no seu processo de integração em Portugal. O Livro Branco apresenta também um conjunto de recomendações que visam contribuir para a criação de políticas públicas mais justas e humanas que garantam os direitos das pessoas migrantes, propondo alterações legislativas ou ao funcionamento de serviços públicos essenciais para o sucesso da integração.

Esperamos, assim, que este Livro se torne uma ferramenta de trabalho para todas as entidades que desempenham um papel central na vida das pessoas migrantes, servindo como ponto de partida para a implementação de novas práticas em Portugal.

Por fim, expresso a minha gratidão a todos os colaboradores do JRS que, de diversas formas, contribuíram para a elaboração deste Livro e que diariamente apoiam os nossos utentes a superar os desafios identificados; à equipa do Gabinete de Advocacy, a quem entreguei o desafio de coordenar e levar a bom porto a edição deste quarto Livro Branco e à equipa de Comunicação, pelo apoio dado neste processo.

A todos, e em nome do JRS Portugal, o meu sincero agradecimento.

O Diretor-Geral,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'André Costa Jorge'.

André Costa Jorge

**ponto de situação:
alteração à Lei de Estrangeiros
e à Lei do Asilo**

01

No Livro Branco 2022, o primeiro capítulo foi inteiramente dedicado às alterações à Lei de Estrangeiros bem como à Lei do Asilo, concebidas para tentar simplificar, flexibilizar e desburocratizar os caminhos legais e seguros para a migração que já existiam. Além disso, foram introduzidas duas novas vias: a AR CPLP e o visto para procura de trabalho.¹

Nesta quarta edição do Livro Branco, pretende-se fazer uma análise crítica às alterações e a sua eficácia na prática. À data da publicação do Livro Branco 2022, a AR CPLP ainda não estava regulada, pelo que cabe, para além da análise crítica, uma explicação do que é a AR CPLP.

1.1. Autorização de Residência CPLP

A AR CPLP decorre do Acordo de mobilidade CPLP, que facilita o acesso a novas vias legais e seguras para cidadãos pertencentes à Comunidade.²

A vantagem da AR CPLP prende-se com o facto de poder ser pedida de forma totalmente *online*, de custar apenas 15 euros e de o processo, em teoria, demorar 72 horas. Esta AR tem validade de um ano e pode ser

¹ JRS Portugal, Livro Branco 2022, pp. 20 e 21.

² Resolução da Assembleia da República n.º 313/2021, de 5 de novembro.

renovada por períodos sucessivos de dois anos.³

Neste momento, há duas hipóteses para pedir AR CPLP: ou a pessoa ser detentora de um visto CPLP pedido a partir de 31 de outubro de 2022, ou a pessoa ter submetido uma MI até ao dia 31 de dezembro de 2022. Em 2024, abrirá a terceira e última possibilidade: a ausência de visto.

A criação da AR CPLP veio contribuir para a inovação todo o regime de AR: antes, para cada motivo migratório, havia um visto correspondente (exemplo: para estudar, deve pedir um visto de estudo e depois um AR de estudo). Agora, existe um visto (CPLP) para várias finalidades (estudar, trabalhar, entre outros). Se um cidadão da CPLP quiser estudar em Portugal, a única razão para pedir AR CPLP e não AR de estudo é a celeridade do processo.

Para além do mais, as autoridades, afirmaram que a AR CPLP conferia ao seu detentor o direito de circular pelo Espaço Schengen – uma das maiores vantagens de ter uma AR em qualquer país da UE.⁴

Há várias críticas a apontar a este regime.

Começamos pela primeira possibilidade: pedido de AR CPLP para quem tenha visto consular. Este requisito faz depender todo o processo da eficiência dos consulados portugueses, que, conforme explicado no Livro Branco 2022 e também no Capítulo 4 do presente Livro Branco, torna esta possibilidade residual, na grande maioria dos casos.

³Resolução da Assembleia da República n.º 313/2021, de 5 de novembro, artigo 22.º, n.º 1.

⁴ Diário de Notícias, “Enganados pelo Governo: limitações do visto CPLP dificultam vida de imigrantes”, 21 de outubro de 2023. Aceda aqui: www.dn.pt/sociedade/enganados-pelo-governo-limitacoes-do-vis-to-cplp-dificultam-vida-de-imigrantes-17202770.html.

Quanto à segunda possibilidade disponível: o pedido de AR CPLP para quem tenha feito MI até 31 de dezembro de 2022 - a AR CPLP foi apresentada como uma alternativa viável à demora do SEF na resposta às MI pendentes. Tendo em conta que o grupo maioritário de imigrantes em Portugal é proveniente de países da CPLP, houve imediatamente uma forte adesão a esta nova AR.⁵ Porém, está também estabelecido que, caso um cidadão da CPLP peça esta AR, a sua MI perde o efeito.

A AR CPLP foi apresentada como uma ferramenta para regularizar as inúmeras MI pendentes no SEF, numa primeira fase, com o SEF a contactar as pessoas possibilitando a sua rápida regularização através desta nova plataforma *online*.⁶

Em março de 2023, três dias após a entrada em vigor do regime, cerca de 50 mil pessoas haviam pedido AR CPLP. Porém, em setembro de 2023, a CE deu início ao procedimento de infração relativamente à criação desta AR.⁷ A Comissão entende que a AR CPLP não respeita os requisitos das AR da UE, não podendo os detentores da mesma circular livremente, nem para turismo, no Espaço Schengen.⁸ Ora, uma AR válida a nível europeu deve ser comprovada através de um cartão (e

⁵ Note-se no RIFA do SEF 2022, p. 9, mostrava que quase 31% da população imigrante em Portugal é de nacionalidade brasileira.

⁶ Observador, “Portugal vai atribuir autorização de residência de forma automática a imigrantes da CPLP”, 19 de fevereiro de 2023, <https://observador.pt/2023/02/19/portugal-vai-atribuir-autorizacao-de-residencia-de-forma-automatica-a-imigrantes-da-cplp/>.

⁷ Comissão Europeia, “Aplicação incorrecta do Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho relativo a um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros e da Convenção de Schengen por Portugal” - aceda aqui: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en.

⁸ Comissão Europeia, “Pacote de procedimentos de infração de setembro: principais decisões”, 28 de setembro de 2023. Aceda aqui: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/inf_23_4367 (consultado no dia 27 de outubro de 2023).

não uma folha de papel) com os dados biométricos do seu detentor bem como uma fotografia tipo passe, entre outros requisitos.⁹

Este foi o primeiro grande problema da AR CPLP: a falta de clareza por parte das autoridades que levou a um número elevado de desistências de MI. Contando que o SEF está a demorar cerca de dois anos para dar resposta a cada MI, muitos detentores de AR CPLP perderam a possibilidade de livre circulação pela UE.

Adicionalmente, por ser uma folha de papel, e não um cartão, causa inúmeros transtornos nos serviços, como ISS, AT, ou nos bancos, ao nível da abertura de conta bancária, ou empréstimo a bancos para compra de habitação, impedindo os residentes CPLP de usufruírem totalmente dos direitos de residentes no nosso país.

É importante sublinhar que a plataforma *online* de pedido desta AR.

Embora por norma funcione corretamente, quando apresenta algum entrave, a resolução do problema é praticamente impossível pela já conhecida falta de resposta do SEF aos *e-mails*.

Por outro lado, o JRS destaca como positiva a criação deste regime, que teve como efeito a diminuição do número de pessoas que trabalhavam com os documentos de outrem, bem como a venda de NIF ou de NISS.

Por último, quanto à terceira opção (a possibilidade de pedido de AR CPLP sem visto), embora ainda não esteja em vigor, deverá ser a possibilidade mais utilizada.

Em nosso entender, os nacionais do Brasil, vêm para Portugal usufruin-

⁹ Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho de 13 de Junho de 2002 que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros. Aceda aqui: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002R1030-20080519&from=HU>.

do da isenção de visto. Isto prende-se por duas razões: ou porque vêm apenas em turismo, para o qual existe isenção de visto, ou os próprios consulados no Brasil incentivam a utilização desta via, por ser mais fácil para todos. O que acontece na prática é que, neste momento, existe em Portugal um elevado número de cidadãos brasileiros que entraram com isenção de visto e não podem pedir AR CPLP porque esse regime ainda não foi ativado.

● recomendação

Que o Governo disponibilize, urgentemente, a opção de regularização CPLP sem visto consular.

Embora consideremos que as alterações representam um sinal de esperança para todas as pessoas que pretendam migrar para Portugal, enquanto contribuem para evitar o lucro que as redes ilegais obtêm ao explorarem as fragilidades do nosso sistema, consideramos também que a AR CPLP não é mais vantajosa que outras AR tipificadas na lei. Cabe ao Governo português responder à CE e, caso aplicável, uniformizar esta AR, corrigindo os erros de março 2023.¹⁰

¹⁰ Diário de Notícias, “Enganados pelo Governo: limitações do visto CPLP dificultam vida de imigrantes”, 21 de outubro de 2023. Aceda aqui: <https://www.dn.pt/sociedade/enganados-pelo-governo-limitacoes-do-visto-cplp-dificultam-vida-de-imigrantes-17202770.html>.

1.2. Visto para procura de trabalho e de residência

O visto para procura de trabalho, já contemplado do Livro Branco 2022, foi amplamente congratulado pela Sociedade Civil.¹¹

Porém, reforçamos o apelo do passado: Portugal deve atender à ineficácia da sua rede consular. Isto porque, tendo chegado um grande número de pessoas com este visto de países como Cabo Verde, não chegaram nenhum de países com S.

Tomé e Príncipe, país já notório pela ausência de resposta por parte da Embaixada portuguesa.

Por outro lado, uma grande vantagem deste regime de visto apontado pelo JRS em 2022, prende-se com o facto de o detentor do mesmo, em teoria, vir para Portugal com um agendamento no SEF 120 dias após a emissão do visto, para pedido presencial de AR de trabalho dependente.

Cabe sublinhar que, de acordo com a nossa experiência, desde agosto de 2023, o visto de procura de trabalho já não integra um agendamento no SEF, nem tampouco confere NISS e NIF ao seu detentor. Por outras palavras, o regime deste novo visto que considerámos positivo em 2022, já não está a ser implementado, na prática.

Esta situação também acontece, ademais, com os vistos de residência, que supostamente também seriam emitidos com a indicação de um pré-agendamento e dos referidos “números mágicos” da integração.

¹¹ JRS Portugal, Livro Branco 2022, pp. 22-27.

● recomendação

Que o visto para procura de trabalho e de residência voltem a integrar o agendamento para pedido de AR, bem como o NIF, NISS e NUSNS, conforme previsto na lei.

Uma vez que não há resposta aos agendamentos no SEF, quem veio para Portugal com visto para procura de trabalho e seja proveniente de países da CPLP optou por pedir AR CPLP, com medo da irregularidade – embora por culpa do SEF e não sua.

1.3. Possibilidade de trabalhar com DCPPI

Também em 2022, o legislador alterou a Lei do Asilo, permitindo aos requerentes de asilo trabalharem, a partir do momento em que lhes é atribuída DCPPI.¹²

No Livro Branco 2022, o JRS congratulou esta alteração, vendo-a como muito positiva para todas as partes (requerentes de asilo, empregadores e Governo português).¹³

¹² Lei do Asilo, artigo 54.º n.º 1.

¹³ JRS Portugal Livro Branco 2022, p. 34.

Porém, enquanto o Governo permite que requerentes de asilo trabalhem, os serviços públicos impedem-no. Várias delegações do ISS, e da AT impedem os requerentes de asilo de obterem o NISS e o NIF, por não terem ainda ARP, estando habituados os serviços ao sistema anterior. Questionamos como é possível tal entendimento: se para trabalhar é exigido NISS e NIF, e se os requerentes de asilo podem trabalhar por via da alteração legislativa de 2022, como podem os serviços públicos impedir o acesso ao mercado de trabalho desta forma?¹⁴

● recomendação

Que a AT e ISS, emitam uma Circular que clarifique o direito de acesso ao mercado de trabalho por requerentes de asilo, e conseqüentemente, o direito a solicitar NIF e NISS.

¹⁴ Este tema irá ser desenvolvido no Subcapítulo 6. 1.

1.4. Reagrupamento Familiar

As novas alterações à Lei de Estrangeiros vêm, precisamente, facilitar e tornar mais célere todo o processo de reagrupamento familiar, que até então tem sido um dos mais problemáticos do SEF (ver Subcapítulo 6.12.).

Foi simplificado o visto de residência para efeitos de reagrupamento familiar, acompanhado de novos procedimentos para tal, nos artigos 64.º e 65.º da Lei de Estrangeiros. Agora, após reconhecimento do direito ao reagrupamento familiar por parte do cidadão estrangeiro residente em território nacional, o próprio SEF comunica a decisão ao consulado do país de origem do beneficiário ao reagrupamento familiar.

Tal alteração permitiria, em teoria, uma diminuição significativa dos tempos de espera (quando antes a comunicação dependia dos próprios cidadãos), e eliminação da duplicação de processos (já que todas as peças processuais entregues ao SEF para efeitos do reagrupamento familiar são reencaminhadas pelo mesmo ao consulado), poupando 3 a 6 meses aos requerentes.

A Lei permite igualmente que seja pedido o reagrupamento familiar na altura do agendamento no SEF para pedido de AR. Na verdade, o n.º 4 do artigo 81.º já o permitia, porém, incompreensivelmente, na prática, o SEF não o fazia. Agora, no momento da submissão da MI, o requerente pode identificar os membros da família que já se encontrem em Portugal, que passam a beneficiar de presunção de entrada legal.¹⁵

Reconhecemos ainda o mérito da comunicação direta do SEF às autoridades competentes, para efeitos de atribuição de NIF, NISS e NUS-

¹⁵ Artigo 81.º, n.ºs 5 e 6 da Lei de Estrangeiros.

NS.¹⁶ Estes avanços na Lei são uma prova de respeito pela vida e união familiar, e de reconhecimento do reagrupamento como um fator crucial para o processo de integração das pessoas em Portugal.

Porém, verificamos que muito infelizmente, estas medidas nunca foram colocadas em prática.

● recomendação

Que a AIMA comunique automaticamente o deferimento do reagrupamento familiar, para efeitos de marcação de atendimento no consulado.

¹⁶ Ver artigos 65.º e 215.º da Lei de Estrangeiros bem como o artigo 24.º-B, n.º3 Decreto Regulamentar.

ponto de situação: processo de extinção do SEF

02

Às 00h00 de 29 de outubro de 2023, chegou ao fim o processo de extinção do SEF, volvidos 1019 dias da apresentação do plano de reestruturação deste serviço pelo então Ministro da Administração Interna, a 13 de janeiro de 2021.

O ano de 2023 veio trazer alguma clareza quanto ao processo de transferência de trabalhadores do SEF para os OPC, o IRN e a AIMA.¹⁷ Foi, finalmente, criada a nova Agência e foram reguladas as suas atribuições e competências administrativas.¹⁸

Porém, prevalecem ainda muitas questões quanto à nova orgânica institucional, já abordadas em 2021 e 2022, e outras que se colocam no seguimento de alterações anunciadas este ano.

¹⁷ Decreto-Lei n.º 40/2023, de 2 de junho, disponível em <https://files.dre.pt/1s/2023/06/10700/0000200019.pdf>.

¹⁸ Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, disponível em <https://files.dre.pt/1s/2023/06/10700/0002000106.pdf>.

2.1. Transferência de funções administrativas para a AIMA e IRN

A separação orgânica entre funções administrativas e policiais do SEF já estava prevista no Programa do Governo desde 2019,¹⁹ tendo sido alavancada pelos acontecimentos que resultaram na morte do cidadão ucraniano Ihor Homeniuk, no CIT do Aeroporto de Lisboa.

É uma medida que muito congratulamos, por representar uma mudança muitíssimo necessária na relação entre a Administração Pública e as pessoas migrantes e que, aliás, há muito era reivindicada pelo JRS e pela maioria das associações que trabalham nesta área.

Porém, mantém-se a nossa preocupação: será que a AIMA tem ao seu dispor todos os recursos que necessita para desempenhar cabalmente as funções que herda do SEF?

Conforme explanado no Livro Branco de 2019, desde pelo menos 2008 que os sucessivos relatórios do SEF apontam a escassez de RH como um obstáculo, passando a ser considerada como uma situação dramática desde 2015, referindo-se expressamente o risco de rutura do serviço.²⁰

A rutura deste serviço veio a concretizar-se em 2019, altura em que os prazos de resposta efetiva do SEF quadruplicaram os legalmente definidos, levando a que milhares de pessoas imigrantes e refugiadas permanecessem com a sua vida e os seus direitos em *stand-by* por motivos que lhes são alheios, como a falta de investimento por parte do Estado Português neste serviço e a desadequação do grau de burocracia associado aos processos de regularização e renovação de AR.

¹⁹ Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023, p. 119 - aceda aqui: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAAB%2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BAAAAA%3d%3d>.

²⁰ JRS Portugal, Livro Branco 2019, pp. 19-39.

A situação caótica em que o SEF se encontra desde então repercute-se em violações sistémicas, institucionalizadas e orgânicas de direitos fundamentais das pessoas migrantes:

- Agendamentos para concessões e renovações de AR suspensas;
- Pedidos de asilo por decidir há mais de 2 anos, sem um único ato instrutório realizado (prazo legal máximo de 9 meses);
- Processos de emissão de AR de trabalho demoram entre um a dois anos (prazo legal máximo de 90 dias);
- Processos de renovação demoram mais de 180 dias (prazo legal máximo de 60 dias);
- Ausência de comunicação oficial de abertura de vagas para reagrupamento familiar desde outubro de 2022.

Reiteramos, ainda, “o facto de os imigrantes passarem mais de 1 ano a contribuir para o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e para o ISS, como qualquer português, através dos descontos sobre o rendimento do trabalho, sem que possam usufruir desses serviços em iguais condições aos cidadãos nacionais. Esta discriminação constitui uma violação (institucionalizada) do direito à igualdade no acesso à saúde e ao ISS, consagrados, respetivamente, nos artigos 12.º, 64.º e 63.º da Constituição da República Portuguesa, que justifica a declaração de inconstitucionalidade das normas de acesso ao SNS e de acesso ao Sistema Previdencial das quais resulta essa discriminação, bem como a responsabilização judicial internacional do Estado Português”.²¹

De lembrar que, sem AR válida, as pessoas migrantes:

- Pagam a totalidade do preço das consultas e exames no SNS;
- São impedidas de frequentar formações de ensino da língua portuguesa no IEFP e Centros Qualifica;
- Não podem procurar emprego ou frequentar formações profes-

²¹ JRS Portugal, Livro Branco 2019, p. 6.

sionais do IEFP;

■ Não podem converter a carta de condução no IMT;

■ Não podem circular na UE;

■ Não devem ausentar-se do território;

■ Não podem iniciar um processo de reagrupamento familiar.

Em março de 2020, este estado de rutura levou o Governo português a publicar um Despacho que veio conceder o acesso a serviços públicos a cerca de 246 mil cidadãos estrangeiros que não conseguiam regularizar a sua situação documental por inoperância do SEF.²²

No entanto, estas medidas excecionais e temporárias não são suficientes para resolver o problema dos elevados tempos de resposta que há mais de uma década se verificam neste serviço.

Urge, assim, proceder a uma análise dos recursos que a AIMA necessita para assegurar uma resposta célere aos processos de imigração e asilo, alinhada com os objetivos e necessidades do Estado Português, mas sobretudo, com os direitos das pessoas migrantes.

Segundo o Comunicado de 29 de outubro do Ministério dos Assuntos Parlamentares, a AIMA iniciará funções com 740 colaboradores espanhóis pelo país, contando ainda com 190 colaboradores que exerciam anteriormente funções no ACM, num total de 930.²³ A estes trabalhadores incumbirá a maioria das funções administrativas herdadas do SEF, à exceção daquelas que foram transferidas [do SEF] para o IRN e [do ACM] para o IPDJ.

²² Despacho n.º 3863-B/2020 - aceda aqui: diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/3863-b-2020-130835082.

²³ “Agência para a Integração, Migrações e Asilo: O primeiro dia de um novo paradigma”, 29 de outubro de 2023 - disponível em www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3-dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLY0NgMA0h%2bWqAUAAAA%3d.

A estratégia desta AIMA, para fazer face a esta insuficiência de recursos, divide-se num conjunto de metas a serem atingidas até ao final do ano de 2024.

De acordo com o Comunicado acima referido, até ao final do ano de 2023 prevê-se a criação de um novo Portal “para tratar de pedidos de reagrupamento familiar de residentes mais antigos, dispensando o agendamento telefónico”.

Até ao final do primeiro trimestre, antevê-se uma “[m]ega operação de recuperação das 347 mil pendências, [...] com envolvimento das autarquias, ordens profissionais e colaboradores dos Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes para recuperar pendências”, bem como a apresentação de um “Plano estratégico para a promoção da língua portuguesa junto dos migrantes”.

O Governo promete ainda que, ao longo do ano de 2024, este novo Portal irá permitir a submissão eletrónica dos pedidos de concessão e de renovação de AR, e que serão instalados mais 10 postos de atendimento bem como um centro de atendimento²⁴ telefónico de qualidade.

Será também instalado um centro nacional multidisciplinar para gerir os processos de Proteção Internacional e acompanhar os refugiados e os requerentes de asilo desde a chegada a Portugal à sua plena integração.

²⁴ Que se somarão às atuais 34 Lojas AIMA, distribuídas pelo país: <https://aima.gov.pt/pt/a-aima/servicos/lojas-aima>.

● recomendação

Que a plataforma da AIMA permita que se iniciem formalmente todos os processos de regularização para todas as AR, e não apenas as previstas nos artigos 88.º e 89.º da Lei de Estrangeiros, permitindo ainda a consulta do estado do processo a todo o tempo.²⁵

Já o IRN, herdará 75 colaboradores do SEF, que exercerão funções no âmbito da emissão de passaportes eletrónicos, incluído o passaporte português para estrangeiros e, supostamente, da renovação de todas as AR.

²⁵ Como já acontece com os pedidos de atribuição de nacionalidade portuguesa, no IRN.

Porém, algumas questões restam ainda por esclarecer, designadamente:

■ se o IRN será responsável pela renovação de todo o tipo de AR ou

■ se o IRN apenas irá ser responsável pelas renovações que não estejam disponíveis online, no Portal AIMA, ou careçam de deslocação presencial para efeitos de atualização de dados biométricos, por terem decorrido mais de 5 anos da emissão do primeiro título.

Com efeito, a 6 de novembro o IRN disponibilizou o serviço de renovação de AR temporárias e permanentes através do Portal SIGA, dando a entender que seria um passo atrás na digitalização destes processos levada a cabo pelo SEF nos últimos anos 4 anos, por via do regresso a um modelo de atendimento presencial por marcação prévia.²⁶ Dois dias depois, o IRN veio corrigir publicamente esta informação, esclarecendo que a maioria dos processos de renovação, continua, para já, a ser feito no antigo Portal SAPA, tendo cancelado todos os agendamentos erradamente marcados para o efeito nesse serviço.²⁷

²⁶ Comunicado do Ministério da Justiça, de 29-10-2023, disponível em www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3-dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLY0NgcARC%2bR3wJAAAA%3d.

²⁷ Diário de Notícias, "Imigrantes: maior parte das renovações de títulos de residência não fica com o IRN, 8 de novembro de 2023, disponível em: www.dn.pt/sociedade/imigrantes-maior-parte-das-renovacoes-de-titulos-de-residencia-nao-fica-com-o-irn-17306225.html.

● recomendação

Que todos os pedidos de renovação sejam centralizados numa única entidade, designadamente, no novo Portal da AIMA.

Isto significa que, apesar de a Lei de Estrangeiros ter sido alterada em 2023, por forma a clarificar que os pedidos de renovação de AR devem ser submetidos no IRN (e decididos pela AIMA), na prática não é isto que está a acontecer: o antigo Portal do SEF continua a ser utilizado para efeitos de apresentação do pedido de renovação de AR para trabalho subordinado e independente, ensino superior, atividade docente, altamente qualificada ou cultural, ou pelos regimes excecionais previstos nos artigos 122º e 123º.

Esta situação tem gerado uma enorme confusão junto da população imigrante e das organizações da Sociedade Civil, apesar de, na prática, verificarmos que os processos de renovação por via do antigo Portal do

SEF estão a ser decididos muito rapidamente, em menos de uma semana. No entanto, defendemos que deverá ser encontrada uma solução mais simples, que evite que as pessoas imigrantes sejam “empurradas” de serviço em serviço, sem saber onde submeter os seus pedidos de renovação da sua AR.

● recomendação

Que a AIMA permita a remissão automática do seu Portal para o Portal SIGA, para efeitos de marcação de agendamento, no caso de pedidos de renovação de AR que não possam ser feitos de forma automática no Portal da AIMA.

Na edição do Livro Branco de 2019, procurámos calcular o rácio ideal de RH, concluindo que “[p]ara o SEF voltar a ter, pelo menos, o nível de afetação de recursos existente em 2007 (299 residentes por funcionário), implicaria, prevendo que em 2020 sejam cerca de 500.000 os residentes estrangeiros, 1.672 funcionários”.²⁸

²⁸JRS Portugal, Livro Branco 2019, p. 37.

Cumpra esclarecer, porém, que esta tentativa de aproximação não tem em consideração o impacto que a estratégia de digitalização dos processos de concessão e renovação de AR poderá ter no funcionamento da AIMA e IRN. Certo é que o mar de burocracia que caracteriza este tipo de processos é uma das principais razões que justificam o estado de manifesta rutura do SEF e que a adoção de medidas *Simplex* poderá em muito contribuir para o aumento da capacidade de resposta dos funcionários da AIMA.

Entendemos que a AIMA e o IRN devem estar cabalmente preparados para esta passagem de processos.

● recomendação

Que o CD AIMA esclareça o número de RH que a AIMA necessita para desempenhar cabalmente as suas funções, com base nos indicadores de 2007 do SEF e no previsível impacto tecnológico das medidas *Simplex* que a AIMA prevê implementar até 2024.

Conforme defendemos no ano passado, “[e]nquanto não for possível assegurar estas condições, em nosso entender, devem ser adotadas medidas transitórias, que garantam a proteção das pessoas imigrantes e refugiadas com processo de regularização pendente no SEF, que

aguardam há anos pelos seus documentos”.²⁹

De notar que a regularização extraordinária anunciada em fevereiro de 2023 ficou bastante aquém das expectativas, seja pela escassez de RH para atingir as metas estabelecidas (300.000 processos), seja porque muitas pessoas optaram por não pedir uma AR CPLP, e continuar assim com o seu processo pendente (Capítulo 1).³⁰ Lamentavelmente, a promessa de regularização com recurso aos métodos e locais utilizados na pandemia para vacinação da população, nunca foi concretizada.³¹

● recomendação

Que, a par da megaoperação de recuperação de pendências anunciada, o Governo português adote medidas que protejam todas as pessoas com processo de regularização pendente na AIMA, assegurando o seu acesso a serviços públicos e a direitos básicos (Subcapítulo 5.4.).

²⁹ JRS Portugal, Livro Branco 2022, p.180.

³⁰ Expresso, “Governo avança com megaoperação para regularização de processos de imigrantes”, 16 de fevereiro de 2023, disponível em expresso.pt/sociedade/2023-02-16-Governo-avanca-com-megaoperacao-para-regularizar-processos-de-imigrantes-sao-150-mil-e-os-pavilhoes-covid-19-poderao-ser-usados-1706c221.

³¹ Segundo o Expresso, o suposto processo faria “lembrar o da vacinação para a covid-19: as pessoas [seriam] notificadas para comparecerem nos centros, onde [iriam] recolher os dados biométricos e regularizar a situação em Portugal. Neste caso [seriam] sobretudo esperados cidadãos dos países hindustânicos (Índia, Paquistão, Bangladesh, Nepal e Butão)”.

2.2. Extinção do ACM por fusão na AIMA

De forma mais despercebida, a 29 de outubro extinguiu-se, também, o ACM.

As suas atribuições em matéria de acolhimento e integração, combate ao racismo e à discriminação, integração de grupos étnicos, promoção do diálogo intercultural e inter-religioso e em matéria de desigualdade interseccional foram transferidas para a AIMA. Já as referentes ao desenvolvimento de programas de inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis foram transferidas para o IPDJ.

Este processo levanta-nos algumas preocupações, desde logo, relacionadas com o papel que o ACM detinha na mediação entre as pessoas migrantes e os demais serviços públicos, essenciais ao seu processo de integração. Os chamados *one-stop-shop*, a criação da rede CNAIM e CLAIM, ou a criação do NAIR e da Linha de Apoio a Migrantes são exemplos de boas práticas que refletem o papel do ACM, como facilitador ou promotor da regularização e integração das pessoas migrantes.

Esta nova agência irá, contudo, ser responsável por decidir os processos administrativos e, simultaneamente, facilitar ou promover a regularização e integração das mesmas.

Assim, resta-nos a dúvida: irá a AIMA, de forma neutra, assegurar este papel de mediação que antes incumbia ao ACM?

● recomendação

Que a AIMA assegure a contratação de mediadores socioculturais que desempenhem esta função nas Lojas AIMA, por via de protocolos com organizações da Sociedade Civil com experiência comprovada na área das Migrações.

Por último, resta ainda por esclarecer o papel dos futuros AIMA Spot, que segundo a Portaria n.º 324-A/2023, de 27 de outubro, visam, “através da criação de condições de maior proximidade, facilitar e promover o acesso aos serviços mais relevantes para os migrantes prestados por entidades públicas e privadas, designadamente por via de atendimento digital assistido, bem como apoiar no processo de acolhimento e integração de pessoas migrantes, articulando-se com as diversas estruturas nacionais e, especialmente, locais”.³²

Prevê-se que os AIMA Spot funcionem nos CLAIM, passando a atuar como uma extensão das Lojas AIMA, encarregues de assegurar o apoio digital assistido e com poder decisório sobre os processos, inclusive pelo processo de cobrança dos preços definidos para os pedidos de prorrogação de permanência, títulos de residência, estatuto de residente de longa duração ou Cartão Azul noutra EM, estatuto de residente de longa duração em território nacional, controlo de documentos de viagem, títulos de viagem para refugiados, impressos e

³² Portaria n.º 324-A/2023, de 27 de outubro, que aprova os Estatutos da AIMA, disponível em diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/324-a-2023-223473624.

vinhetas.³³

2.3. Transferência de funções policiais para a PSP e GNR

Conforme defendemos anteriormente, a separação orgânica do SEF assenta na premissa de que migrar não é um assunto de polícia. Este entendimento é, ademais, corroborado pelos objetivos contemplados no Plano de Governo 2019-2023, onde se poderá ler:

“Quem imigra ou pretende imigrar não pode ser visto, a priori, como um suspeito.”³⁴

Na edição passada manifestámos a nossa preocupação relativamente à transferência das funções policiais do SEF para as três OPC, por a mesma poder vir a “colocar em causa o processo de humanização destas funções e, por conseguinte, os objetivos contemplados no Plano do Governo”.³⁵

Desde logo, porque as pessoas continuarão a sentir que são vistas como suspeitas, ou como uma ameaça. Mas agora, ao invés de ser uma polícia (SEF) a olhar para elas desta forma, serão três.

Mantemos as nossas dúvidas relativamente à preparação técnica da PSP e GNR para desempenhar cabalmente as funções que herdaram do SEF, uma vez que todos os indícios apontam para uma passagem

³³ Portaria n.º 307/2023, de 13 de outubro - aprova a tabela das taxas e dos demais encargos devidos pelos procedimentos administrativos inerentes à concessão de vistos em postos de fronteira, à prorrogação de permanência em território nacional, à emissão de documentos de viagem, à concessão e renovação de autorizações de residência e à prática dos demais atos relacionados com a entrada e permanência de estrangeiros em território nacional, disponível em diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/307-2023-222779383.

³⁴ Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023, p. 116.

³⁵ JRS Portugal, Livro Branco 2022, p.182.

de pastas apressada, sem a devida ponderação, nomeadamente, ao nível da formação dos agentes e guardas que irão desempenhar funções no âmbito do controlo de fronteiras.

Foi estabelecido um regime de transição, que prevê a permanência dos inspetores do SEF nas fronteiras, durante um ano, com a possibilidade dessa presença ser prorrogada por igual período, já com metade dos efetivos previstos no primeiro ano. Esta medida teve como objetivo apoiar a PSP e GNR neste processo de transferência de funções, assegurando a continuidade do trabalho desempenhado pelo SEF ao longo dos últimos 47 anos.

Mais recentemente, o Presidente do Sindicato da Carreira e Inspeção e Fiscalização do SEF veio afirmar publicamente que “[o] que vamos ter na fronteira são exatamente os mesmos inspetores do SEF que lá estavam, só que agora inspetores da PJ, e sob a direção da PSP e GNR.” Acrescenta ainda que “[n]o fundo, ao invés [do SEF] apoiar os polícias e guardas da PSP e GNR no exercício das novas competências que deveriam estar a assumir, o que se pretende, afinal dos inspetores do SEF é que continuem na fronteira, tal qual estavam, com uma presença residual de pessoal das forças de segurança que já se lá encontra”.³⁶

Esta situação, a confirmar-se, corrobora as preocupações do JRS referidas anteriormente.

³⁶ Diário de Notícias, "Sindicato dos inspetores do SEF: "Está tudo inexplicavelmente atrasado", 15-10-2023, disponível em dn.pt/sociedade/sindicato-dos-inspetores-do-sef-esta-tudo-inexplicavelmente-atrasado-17169183.html.

● recomendação

Que o MAI estabeleça um plano de formação plurianual a ser ministrada pelos antigos inspetores do SEF, de natureza obrigatória e contínua, que aborde a legislação e boas práticas aplicáveis em matéria de controlo de fronteiras.

Reiteramos, ainda, a nossa preocupação perante o risco de criminalização das migrações irregulares inerente a este processo de transferência de funções para a PSP e GNR, no que respeita ao controlo de fronteiras e documental em território nacional.

Conforme defendemos anteriormente, "[a] extinção do SEF não evita que aconteçam situações de violência semelhantes à que originou a morte do cidadão ucraniano, Ihor Homeniuk. São, de facto, já bastante conhecidas as denúncias de impunidade policial no tratamento a pessoas estrangeiras, que envolvem quer a PSP como a GNR".³⁷

Em 2019, o Comité Anti-Tortura do Conselho da Europa (CPT), realizou um relatório sobre a violência e a impunidade policial em Portugal. Entre as várias conclusões do relatório, lê-se que a violência policial não é incomum e que, na maioria dos casos, tem como objetivo forçar a

³⁷JRS Portugal, Livro Branco 2022, p.182

assinatura de certos documentos, confessar certos crimes, ou castigar por terem cometido um crime. Salienta ainda que estes atos são conduzidos maioritariamente a afrodescendentes, sejam portugueses ou não.³⁸

Nesse sentido, refere o Professor Luís Menezes Leitão, ex-Bastonário da OA, que o “relatório [do CPT] é extremamente preocupante e demonstra bem a necessidade de uma profunda reforma das nossas polícias” e ainda, que “é absurda a ideia de que, com a extinção do SEF, se resolve o problema da brutalidade policial em Portugal. Infelizmente, este fenómeno não é exclusivo do SEF e necessita de uma resposta global e integrada que não passa por fusões e reestruturações de serviços, mas antes pela implementação das recomendações do CPT”.³⁹

É certo que não devemos confundir a parte com o todo nos recentes episódios de violência e discriminação contra pessoas imigrantes por parte de guardas e agentes da GNR e PSP. Porém, tememos que esta medida venha agravar as já recorrentes situações de discriminação étnico-racial e contribuir para o aumento da criminalização das migrações em Portugal.⁴⁰

³⁸ Relatório do CPT, 2019, p. 10 e ponto 20 – aceda aqui: coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-urges-portugal-to-tackle-police-ill-treatment-and-police-impunity.

³⁹ Luís Menezes Leitão, Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Bastonário, portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2020/12/15/o-relatoriodo-comite-europeu-para-a-prevencao-da-tortura/ e <https://24.sapo.pt/atualidade/artigos/luis-menezes-leitao-temhavido-grandes-dificuldades-para-exercer-advocacia-nasinstalacoes-do-sef>.

⁴⁰ Jornal Expresso, “Quatro polícias suspensos e dois expulsos por racismo ou ódio racial. Há repreensões, multas e ainda 18 processos pendentes”, 17 de novembro 2022 - aceda aqui: expresso.pt/sociedade/2022-11-17-Quatro-policiassuspensos-e-dois-expulsos-por-racismo-ou-odio-racial.-Harepreensoes-multas-e-ainda-18-processos-pendentes-c8711cd6.

Destaca-se, a este propósito, a criação do Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação nas Forças e Serviços de Segurança da IGAI em 2021, que tem como objetivo combater quaisquer formas de discriminação ou racismo, e que abrange 880 agentes e guardas da PSP e GNR.⁴¹ Este plano contempla medidas muito positivas, como, por exemplo, a criação de um oficial de Direitos Humanos. Prevê, ainda, um plano de formação e sensibilização em matéria de Direitos Humanos, que a nosso ver, devem ser implementadas em parceria com entidades da Sociedade Civil que acompanham diariamente pessoas migrantes vulneráveis.

● recomendação

Que a formação prevista no Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação acima referido assuma natureza contínua e obrigatória e seja ministrada em parceria com organizações da Sociedade Civil com experiência comprovada em Direitos Humanos, Asilo e Imigração.

A experiência do JRS permite concluir que as decisões do SEF em matéria de recusa de entrada e afastamento do território eram absolutamente aleatórias e que o tratamento digno das pessoas em situação irregular dependia, inteiramente, do inspetor responsável.

⁴¹ Plano de Prevenção de Manifestações de Discriminação nas Forças e Serviços de Segurança 2021, disponível em portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQxsQQAXM%2b51QUAAAA%3d.

Isto porque a lei não define quando é que os inspetores devem notificar o cidadão estrangeiro para abandono voluntário no prazo de 20 dias, ou quando é que devem aplicar uma medida de afastamento coercivo, pedindo ao Tribunal a colocação num centro de detenção.

Portanto, é a lei que permite esta discricionariedade, não o SEF. E a mesma não irá terminar por via do processo de extinção desta entidade: ao invés, poderá agravar-se ainda mais.

● recomendação

Que a Assembleia da República limite a discricionariedade atribuída pela lei ao SEF, ou outro OPC que o suceda, no que respeita a decisões de recusa de entrada, definição de perigo de fuga e consequente colocação em espaço de detenção.⁴²

Ainda na senda do ponto anterior, preocupa-nos a situação das pessoas migrantes vítimas de crimes graves ou muito graves, que já antes sentiam medo de recorrer às autoridades (PSP e GNR) para apresentar uma queixa do crime de que foram vítimas. Esta situação, e respetivas recomendações, estão descritas no Subcapítulo 8.1., porém, não podemos deixar de reiterar a nossa preocupação, tendo em conta que a mesma se irá, em nosso entender, agravar por força da transferência de funções policiais para a PSP e GNR.

⁴² Ver Capítulo 7.

De igual forma, preocupa-nos a situação das pessoas migrantes detidas nos EECIT localizados nos Aeroportos e na UHSA. Certo é que as pessoas detidas nestes espaços já se sentiam tratadas como se fossem criminosas, quando estes espaços eram geridos pelo SEF. Este sentimento irá, naturalmente, agravar-se, dadas as diferenças significativas entre ambas as polícias no que respeita ao fardamento e uso de armas.

● recomendação

Que o MAI atenda à necessidade de “despolicializar” as OPC nos espaços de fronteira, nomeadamente, pela proibição de armas letais, bastões, sprays gás pimenta e armas elétricas, ou mesmo por via da alteração das fardas utilizadas.

Há que recordar que as pessoas permanecem num máximo de 60 dias um espaço semelhante ao de uma prisão, como é o caso da UHSA.

As pessoas que acompanhamos nesta situação referem-nos, muitas vezes, que não compreendem porque foram “presas”, se não fizeram mal a ninguém. Porém, não é o SEF, nem a PSP, que permitem a sua detenção, mas a lei.

E, porque a lei também prevê um conjunto de direitos e garantias judiciais aos cidadãos estrangeiros detidos, é fundamental assegurar o cabal acesso efetivo a advogados que assegurem a legalidade do processo de afastamento.

● recomendação

Que sejam celebrados protocolos de cooperação entre a PSP, GNR e a OA, por forma a garantir o acesso ao direito de todas pessoas em situação documental irregular que forem sujeitas a uma medida de afastamento do território nacional.⁴³

Torna-se, ainda, particularmente urgente o reforço da presença de ONG nestes espaços, que apoiem as pessoas migrantes, as informem sobre a legislação aplicável, sobre os seus direitos e deveres, normas de funcionamento do centro de detenção, assegurem doações de roupa, atividades culturais, artísticas, desportivas ou outras que contribuam para o seu bem-estar durante o período em que estão detidos.

É, ademais, esse o modelo de colaboração que desde 2006 vigora na UHSA, onde o JRS, a OIM e os MdM prestam apoio social, jurídico e médico aos cidadãos estrangeiros aí detidos. Esta colaboração é aliás apontada repetidamente pela Provedoria de Justiça como uma boa prática em contexto de detenção administrativa.⁴⁴ Desenvolvemos este tema, em maior detalhe, no Subcapítulo 7.2.

⁴³ Ver Subcapítulo 7.3.

⁴⁴ Provedor de Justiça, Mecanismo Nacional de Prevenção - 2019, p. 62, disponível em parlamento.pt/sites/PARXIIIIL/Documents/Provedor-Justica-MNP--Relatorio-AR2019.pdf.

● recomendação

Que seja instituída a presença diária de ONG de defesa dos direitos de pessoas estrangeiras e de advogados em todos os CIT e EECIT, à semelhança do que já acontece na UHSA.

Salientamos, ainda, a importância dos OPC desempenharem as suas funções policiais com recurso a serviços de interpretação. Este serviço era assegurado pelo SEF nos demais espaços de detenção, apresentando constrangimentos ao nível da disponibilidade, muitas vezes incompatível com o calendário de diligências policiais.

● recomendação

Que as funções securitárias sejam executadas com recurso a serviços de interpretação, em articulação com a AIMA.

Preocupa-nos, ainda, a celeridade das decisões administrativas referentes ao afastamento de cidadãos estrangeiros.

A partir de 29 de outubro, notámos um significativo atraso na realização de entrevistas de asilo e decisões administrativas em geral, agora a cargo da AIMA, que resultam numa prorrogação significativa do tempo de permanência das pessoas na UHSA e noutros espaços de detenção.

Este desafio está explicado em maior detalhe no Capítulo 7, mas importa reiterar a importância da célere articulação interinstitucional que a nova orgânica irá exigir.

● recomendação

Que a AIMA destaque uma equipa encarregue de articular de forma célere com a PSP nos CIT e EECIT, para emissão urgente de decisões administrativas de cidadãos estrangeiros que se encontrem privados da sua liberdade nestes espaços.

03

ponto de situação:
Proteção Temporária

03

Em 2022, após a invasão da Rússia à Ucrânia, a UE decidiu ativar pela primeira vez desde a sua criação, a Diretiva da Proteção Temporária.⁴⁵ O JRS tem vindo a congratular o sistema de proteção concedida a pessoas vindas da Ucrânia, no qual Portugal foi pioneiro.

O principal objetivo do regime é garantir uma resposta rápida de proteção quando o Conselho da Europa considera que há um afluxo maciço de pessoas a entrar na União Europeia. Em 2022, foram concedidos em Portugal cerca de 57.000 pedidos de Proteção Temporária, a maioria concedidos a cidadãos ucranianos, um número consideravelmente alto.⁴⁶

Embora o regime seja, no geral, muito positivo, o JRS notou alguma confusão legislativa e prática na sua aplicação.

⁴⁵ Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

⁴⁶ SEF, RIFA 2022, p. 51.

3.1. Plataforma “SEFforUkraine”

O Governo português decidiu criar uma equipa distinta dentro do SEF, designada “SEFforUkraine”, encarregue exclusivamente de tratar dos pedidos, das dúvidas e incertezas relativas ao tema.⁴⁷ O JRS Portugal notou vários casos de cidadãos vindos da Ucrânia, desde o início do conflito, que permanecem sem resposta, embora tenham feito o pedido de Proteção Temporária há vários meses (e em certos casos, há um ano). Esta situação acontece, sobretudo, nos pedidos de Proteção Temporária feitos por cidadãos que não são de nacionalidade ucraniana, mas que residiam legalmente no país. Resultado da inércia desta entidade *ad hoc* foi o registo de várias saídas de Portugal por parte de pessoas fugidas do conflito na Ucrânia.

Ainda sobre a plataforma “SEFforUkraine”, é de sublinhar que, caso haja algum erro de preenchimento à chegada, é quase impossível de ser corrigido. É importante recordar que, à chegada a Portugal, havia muitas associações e particulares que se juntaram para ajudar no que podiam, inclusive no registo do pedido de Proteção Temporária *online*. Embora a ajuda tenha sido bem-intencionada, levou a muitos erros que só mais à frente se conseguiram identificar.

No caso de o documento de Proteção Temporária conter um erro de escrita no nome do beneficiário, assim terá que ficar, uma vez que o SEF não responde a qualquer pedido de alteração. O JRS verificou várias situações em que o nome do beneficiário da Proteção Temporária está diferente do seu passaporte, o que resulta em graves impedimentos de acesso a serviços, nomeadamente, a abertura de conta bancária, essencial para trabalhar, arrendar uma casa, entre outros aspetos.

⁴⁷ Consultar: <https://sefforukraine.sef.pt/>.

3.2. Prorrogação da validade dos títulos de Proteção Temporária

Já no que toca à prorrogação validade dos títulos de Proteção Temporária, esta revelou-se altamente problemática: não existe nenhum mecanismo de prorrogação deste documento, o que significa que o mesmo apenas pode ser prorrogado a nível europeu e nacional, através de Resolução de Conselho de Ministros.⁴⁸ Mas o que acontece na prática até ser decidida a prorrogação pela referida Resolução?

Na prática, o beneficiário de Proteção Temporária cujo documento já está caducado, nada pode fazer: a pessoa permanece em Portugal sem um documento válido, não por sua responsabilidade, mas por intempestividade do Governo. Como consequência, várias pessoas perdem o emprego, ou deixam de receber apoios como o RSI ou outros.⁴⁹

Outra questão será a ausência de qualquer comprovativo formal da renovação da Proteção Temporária que cria sérios obstáculos no acesso aos serviços públicos, que não consideram os documentos apresentados como válidos.

De salientar, a este propósito, as boas-práticas implementadas pelo Governo dos Países Baixos, que previu a emissão de carimbos e declarações que comprovam a renovação da Proteção Temporária, para efeitos de manutenção de direitos e acesso a serviços públicos.⁵⁰

⁴⁸ Ver Resolução do Conselho de Ministros n.º 22-D/2023, de 13 de março e Resolução do Conselho de Ministros n.º 120/2023, de 9 de outubro.

⁴⁹ Notícias ao minuto, “Ucraniana despedida por falta de prorrogação da proteção temporária”, 18 de setembro de 2023 – acesse aqui: [noticiasao minuto.com/pais/2402108/ucraniana-despedida-por-falta-de-prorrogacao-da-protecao-temporaria](https://www.noticiasao minuto.com/pais/2402108/ucraniana-despedida-por-falta-de-prorrogacao-da-protecao-temporaria).

⁵⁰ Consulte mais informação em ind.nl/en/ukraine/extension-sticker-or-card-temporary-protection-ukraine.

● recomendação

Que a renovação automática da Proteção Temporária seja certificada por via do Portal SEFforUkraine, por forma a ser emitido um comprovativo.

Esta situação poderia também ser evitada, caso o SEF ou mesmo o ACM informasse o público-alvo. Na verdade, todos os documentos que caduquem estão válidos até ao final do ano, por via do Decreto-Lei n.º 90/2022, de 30 de dezembro que veio alterar o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março. Ou seja, os documentos e vistos relativos à permanência em território nacional cuja validade expire a partir de dia 15 de dezembro 2022, são tidos como válidos até ao final do ano de 2023.⁵¹

Serviços como o ISS, retiram os apoios como abono de família ou RSI, a beneficiários de Proteção Temporária que se enquadram perfeitamente no caso acima descrito, porque o documento da Proteção Temporária “não está válido”.

⁵¹ Este Decreto foi recentemente alterado pelo Decreto-Lei 109/2023, de 24 de novembro que prorroga diversos prazos de regimes jurídicos temporários - aceda aqui: files.diariodarepublica.pt/1s/2023/11/22800/0000200004.pdf.

● recomendação

Que os serviços públicos aceitem os documentos de Proteção Temporária (e outros) expirados que se encontrem abrangidos pelos Decretos-Lei que prorrogam extraordinariamente a sua validade.

3.3. Problemas ao nível da integração

Estes temas irão ser mais desenvolvidos nos respetivos capítulos. Porém, destacamos três pontos no regime de Proteção Temporária:

01 O acesso à escola por parte de crianças beneficiárias de Proteção Temporária, está a correr de forma muito positiva, mantendo-se a possibilidade de escolha por parte dos pais de inscrever as crianças na escola portuguesa ou não. É certo que, ao manterem as crianças na escola ucraniana (*online*), perdem o direito ao abono.⁵²

02 O acesso à universidade, embora tenha sido simplificado, continua a ser um processo muito lento, impedindo a correta integração.⁵³

⁵² Ver Subcapítulo 6.6.

⁵³ Ver Subcapítulo 6.8.

03 Nota-se um maior crescimento de ofertas de emprego e de habitação falsas cujo alvo é esta população.⁵⁴

3.4. Acesso ao sistema de asilo

Cumprido, igualmente, esclarecer que a par da Proteção Temporária, o regime prevê a possibilidade de os beneficiários de Proteção Temporária acederem ao sistema de asilo.⁵⁵ Tendo em conta o espírito da criação deste regime, é urgente que as entidades que acompanham estes utentes tentem perceber se os mesmos pretendem beneficiar de Proteção Internacional em Portugal.

Porém, notamos uma fraca adesão a esta via, a que atribuímos ao desconhecimento da lei por parte tanto dos técnicos como dos beneficiários de Proteção Temporária.

Deve ser feita a correta distribuição da informação, por forma a não prejudicar os utentes que no futuro já terão a sua vida construída no nosso país e aqui pretendam ficar, sem que tal lhes seja impedido, ou que lhes traga instabilidade para a sua vida.

● recomendação

Que a AIMA divulgue informação, traduzida, sobre o acesso ao sistema de asilo, junto de beneficiários de Proteção Temporária.

⁵⁴ Ver Subcapítulos 6.4. e 6.7, respetivamente.

⁵⁵ Diretiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001, artigo 19.º.

3.5. Pedido de nacionalidade

Por fim, é importante debruçarmo-nos sobre este tema: podem beneficiários de Proteção Temporária pedir nacionalidade portuguesa?

Para pedir nacionalidade portuguesa derivada é necessário que a pessoa respeite os requisitos do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, nomeadamente:

- a) “Serem maiores ou emancipados à face da lei portuguesa;
- b) Residirem legalmente no território português há pelo menos cinco anos;
- c) Conhecerem suficientemente a língua portuguesa;
- d) Não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa e
- e) Não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei.”⁵⁶

O que acontece caso o regime de Proteção Temporária seja prorrogado até perfazer os cinco anos? Ou, alternativamente, caso o beneficiário de Proteção Temporária se regularize através da Lei de Estrangeiros ou do Asilo: o tempo em que residiu em Portugal ao abrigo da Proteção Temporária não é válido, nos termos da contagem?

Há quem não considere o regime de Proteção Temporária como um regime de residência legal, com base no artigo 15.º, n.º1 da Lei da Nacionalidade:

“Para os efeitos do disposto nos artigos precedentes, entende-se que residem legalmente no território português os indivíduos que aqui se

⁵⁶ Lei da Nacionalidade, artigo 6.º, n.º1.

encontram, com a sua situação regularizada perante as autoridades portuguesas, ao abrigo de qualquer dos títulos, vistos ou autorizações previstas no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros e no regime do direito de asilo.”

Ora, tendo em conta que o regime da Proteção Temporária não advém nem da Lei de Estrangeiros nem da Lei do Asilo, há quem considere que este regime não vale como residência legal em Portugal.

Este argumento ganha mais força considerando que desde a Diretiva Europeia que regula o estatuto de residente de longa duração foi alterada em março de 2023, por forma a excluir os que residem num EM ao abrigo do regime da Proteção Temporária.⁵⁷

Porém, ao mesmo tempo, nada aponta que estas duas situações sejam análogas. De facto, o artigo 15.º da Lei da Nacionalidade faz uma ressalva, podendo o legislador considerar outros “regimes especiais de residência legal resultantes de tratados ou convenções de que Portugal seja Parte, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.”

⁵⁷ DIRECTIVA 2003/109/CE DO CONSELHO de 25 de Novembro de 2003 relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, artigo 3.º, n.º 2, alínea c) - aceda aqui: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109.

● recomendação

Que o Ministério da Justiça clarifique a possibilidade de os beneficiários de Proteção Temporária pedirem a nacionalidade portuguesa.

Este tema ganha especial relevância para os filhos de beneficiários de Proteção Temporária nascidos em Portugal e, futuramente, para quem se queira naturalizar, volvidos cinco anos.



obstáculos ao acesso à rede consular

04

Este tema tem sido fulcral na atividade do JRS Portugal, e constante nos Livros Brancos. Infelizmente, não observamos melhorias significativas.

Uma das principais razões que leva as pessoas a migrarem de forma irregular é a ineficácia das embaixadas e dos consulados. Por outras palavras, pessoas imigrantes dificilmente conseguem aceder facilmente a um visto de trabalho (por exemplo) e requerentes de asilo, simplesmente, não podem pedir Proteção Internacional fora da UE.

Na realidade, as pessoas não escolhem migrar irregularmente, mas a inacessibilidade do sistema de emissão de vistos deixa as pessoas sem opção de escolha. As embaixadas e consulados são difíceis de contactar, e os processos são altamente burocráticos morosos e os funcionários nem sempre estão preparados para lidar com situações mais vulneráveis.

4.1. Pessoas imigrantes

Este tópico mereceu uma análise detalhada nos Livro Branco de 2021 e 2022. Nesta edição, tentaremos resumi-las, acrescentando preocupações novas, relacionadas com os novos desenvolvimentos relativamente à implementação prática da nova Lei de Estrangeiros.

Em teoria, sabemos que, para as pessoas estrangeiras entrarem em território nacional, devem requerer um visto de entrada em território nacional na representação diplomática portuguesa competente. Porém, temos também conhecimento de diversas situações em que não existe representação diplomática portuguesa nos países de origem dos requerentes, conforme referido também no Livro Branco 2022. Nessas situações, a competência é exclusiva de uma representação portuguesa localizada noutro país, previamente definida.

● recomendação

Que o MNE consagre a regra da competência territorial universal das representações diplomáticas.

No entanto, na maioria das vezes, as deslocações à representação diplomática competente não são possíveis, por diversos motivos: longas distâncias, custo elevado para a viagem, existência de conflitos armados nos países de trânsito, não emissão de vistos de entrada pelo país em causa ou pelos países de trânsito, entre outros.

● recomendação

Que o MNE celebre acordos de representação com EM, para que a representação diplomática desses Estados emita vistos Schengen a cidadãos titulares de direito à emissão de visto de entrada em Portugal, independentemente da sua nacionalidade ou residência, desde que não exista representação diplomática portuguesa no país de residência.

Que o MNE celebre acordos de representação com EM, para que a representação diplomática desses Estados emita vistos Schengen a cidadãos titulares de direito à emissão de visto de entrada em Portugal, independentemente da sua nacionalidade ou residência, desde que não exista representação diplomática portuguesa no país de residência.

Sabemos que o acesso à rede consular é frequentemente assegurado com recurso à contratação de empresas privadas, como é exemplo a VFS Global. Esta medida, no entender do JRS, não resolve o problema, criando ao invés ainda mais obstáculos aos requerentes de visto. Apesar de, nestas situações, ser efetivamente possível requerer a emissão do visto à distância, o processo é extremamente incerto e desadequado.

Na prática, a pessoa envia o seu passaporte por correio para a empresa privada, correndo o risco de permanecer meses sem resposta, e sem conseguir entrar em contacto com a empresa, potenciando situações de extrema ansiedade e incerteza aos requerentes. No pior dos cenários, a pessoa fica até um ano com o seu passaporte retido.

Não obstante a decisão final sobre os pedidos de vistos continue a cargo do consulado português, a contratação deste tipo de empresas vem externalizar o papel dos consulados portugueses no processo de emissão de vistos, ao invés de munir estes últimos dos meios suficientes para cumprirem as suas funções, nomeadamente com a efetivação da emissão de vistos à distância.⁵⁸

No entanto, são raras as representações diplomáticas que recorrem a esta possibilidade, dificultando o acesso ao visto de entrada em Portugal.

⁵⁸ Consultar Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro que prevê, respetivamente, no n.º 2 e no n.º 4 do seu artigo 10.º que, obedecendo a “razões atendíveis”, sejam (i) emitidos os vistos por representação diplomática alternativa à substituta ou (ii) emitidos os vistos à distância. Aceda aqui: pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=940&tabela=leis&so_miolo=.

● recomendação

Que o MNE invista na rede consular portuguesa, sem descentralizar as suas competências em empresas privadas.

A nova Lei de Estrangeiros está, muito infelizmente, ainda distante da prática.

Exemplificando, comecemos pela possibilidade de pedido de AR CPLP em Portugal para quem tenha um visto consular. Ora, tal como dito anteriormente, este requisito faz depender todo o processo de regularização da eficiência dos consulados portugueses, tornando, na maioria dos casos, esta possibilidade residual.⁵⁹ No que respeita ao visto para procura de trabalho, acreditamos que este poderia contribuir para uma diminuição do número de pessoas “forçadas” a recorrer a redes de auxílio à imigração ilegal. Estas redes, apresentam-se, muitas vezes, como a única alternativa viável para a imigração.

Chegam-nos, recorrentemente, relatos de pessoas que não conseguem aceder a vagas nas embaixadas pelos canais oficiais e que, ao mesmo tempo, são aliciadas por traficantes para pagarem centenas de euros para conseguirem, rapidamente, um agendamento para pedido de visto. Estes fenómenos têm sido, inclusivamente, noticiados ao longo

⁵⁹ Ver Capítulo 1.

dos últimos anos.⁶⁰

A título de exemplo, do nosso conhecimento que as Embaixadas de Portugal na Guiné-Bissau, em S. Tomé e Príncipe e no Dakar continuaram a funcionar de forma pouco eficaz para pedido de visto e autenticação de documentos: estes procedimentos dependem de vagas e quando as pessoas se deslocam pessoalmente aos consulados, é-lhes indicado que façam os agendamentos quer no *site* para pedido de visto (E-visa), quer no *site* para agendamento de atos consulares. Porém, no primeiro caso, nem todos os vistos estão disponíveis, e, no segundo, é muito difícil encontrar uma data disponível para agendamento, dependendo do consulado.

As dificuldades de contacto com as representações consulares portuguesas, aliadas ao excesso de burocracia e desadequação dos requisitos à realidade migratória que temos vindo a referir, levam a que as pessoas acabem por recorrer a redes de auxílio à imigração ilegal, que prometem o acesso rápido a vistos de entrada, e números essenciais ao processo de integração, como o NIF, NISS e NUSNS.

A dificuldade de acesso ao visto adequado às motivações migratórias levou ao infeliz crescimento de redes de auxílio à imigração ilegal que se aproveitam das fragilidades da nossa rede consular e do desespero em que as pessoas se encontram.

⁶⁰ Jornal Público, “Grupo cobra centenas de euros por vagas na Embaixada Portuguesa”, 2 de abril de 2023. Aceda aqui: publico.pt/2023/04/02/sociedade/noticia/vistos-guine-grupo-co-bra-centenas-euros-vagas-embaixada-portuguesa-2044191.

Diário de Notícias, “Consulado de Portugal no Rio de Janeiro alvo de buscas por suspeita de crimes com vistos”, 7 de novembro de 2023. Aceda aqui: dn.pt/internacional/consulado-de-portugal-no-rio-de-janeiro-alvo-de-buscas-por-suspeita-de-crimes-com-vistos-17298892.html.

● recomendação

Que sejam realizadas campanhas de promoção das vias migratórias legais e seguras, com enfoque na sensibilização da população imigrante para com os riscos associados ao recurso a redes de auxílio à imigração ilegal.

Ora, tal como dito no Capítulo 1, na concessão do visto de residência, em teoria, “consta a informação relativa à obtenção da autorização de residência e a atribuição provisória dos números de identificação fiscal, de segurança social e do serviço nacional de saúde”. Se estas alterações tivessem, de facto, sido aplicadas, os rendimentos das redes de auxílio à imigração ilegal teriam diminuído drasticamente, uma vez que estas redes lucram com o desespero e com a incapacidade de resposta da rede consular portuguesa.

Para melhor compreensão das questões relacionadas com o TSH e o auxílio à imigração ilegal, aconselhamos a leitura do Subcapítulo 8.2. e das respetivas recomendações.

4.2. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional

Nos últimos anos temos vindo a assistir a uma crescente chegada de requerentes de asilo de forma irregular às fronteiras externas europeias. Com este crescimento, cresce também o fenómeno denominado de criminalização das migrações: a ideia de que quem chega à

Europa de forma irregular é um criminoso.

Esta estratégia de medo deve ser desconstruída. Deve-se, ao invés, perguntar: por que chegam tantos requerentes de asilo de forma irregular, recorrendo a traficantes de seres humanos? No Livro Branco 2022 respondemos e já aqui repetimos: as redes de tráfico aproveitam-se da situação de vulnerabilidade em que as pessoas se encontram e lucram, também, com a ineficiência da nossa rede consular, apresentando-se como a única solução rápida e acessível para chegar à Europa. Por outras palavras, não existem vias migratórias legais e seguras para as pessoas em situação de emergência humanitária chegarem à Europa, para pedir Proteção Internacional.

Em setembro de 2023, por ocasião da chegada de milhares de migrantes à ilha de Lampedusa, von der Leyen, no plano de ação em 10 pontos, reconheceu que a UE deve promover vias legais e corredores humanitários para oferecer alternativas às pessoas migrantes, como parte da solução de contrariar o crescimento exponencial das redes de tráfico nos últimos anos.⁶¹

Apenas com a criação de vias migratórias legais e seguras se conseguirá diminuir o número de mortes no maior cemitério a céu aberto: o Mar Mediterrâneo.

4.2.1. Vistos humanitários

No ano passado referimos a existência deste visto e este ano repetimos: o visto VTL.

O visto VTL, incluído no artigo 25.º do Código de Vistos, foi criado para oferecer uma via legal e segura de entrada na UE com o objetivo de

⁶¹ Comunicado de imprensa da Comissão Europeia, “10-Point Plan for Lampedusa”, ponto 8 – aceda aqui: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_4503.

pedir asilo, diminuindo o número de chegadas irregulares de requerentes de asilo, que se estima na ordem dos 90%.^{62 63}

A decisão de utilizar, ou não, visto VTL por razões humanitárias é uma decisão a ser tomada a nível nacional. Por outras palavras, para as embaixadas e consulados portugueses poderem fazer uso deste visto VTL por razões humanitárias, deveria ser transposto para a legislação nacional, o que não é obrigatório. Ao invés, tal como explicitado anteriormente, a resposta da rede consular portuguesa é que não há enquadramento legislativo e político para o emitir.⁶⁴

Ora, recentemente Portugal recebeu pessoas refugiadas afegãs através do Programa de Admissões Humanitárias. O ponto de partida deste programa assentou na emissão de vistos VTL por parte do Governo português para os requerentes de asilo, já sinalizados previamente em Portugal e com os procedimentos de verificação de segurança assegurados pelo SEF. Como resultado, viu-se o número muito menor de pessoas de nacionalidade afegã e seus familiares que tiveram que recorrer a mecanismos irregulares para salvar as suas vidas e chegar à Europa.

Conclui-se, então, que é urgente reforçar não só os mecanismos de Reinstalação já existentes e os corredores humanitários para a UE, mas acima de tudo, estabelecer na legislação nacional a possibilidade de proceder ao pedido de visto VTL na rede consular portuguesa, com o intuito de pedir asilo em Portugal.

⁶² Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de dezembro de 2018, que contém recomendações à Comissão sobre os vistos humanitários, parágrafo E – aceda aqui: [europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0494_PT.html](https://europa.eu/europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0494_PT.html).

⁶³ Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Julho de 2009 que estabelece o Código Comunitário de Vistos, artigo 25.º.

⁶⁴ JRS Portugal, Livro Branco 2022, pp. 48-50.

● recomendação

Que o Governo esclareça o enquadramento legal do visto VTL por razões humanitárias por parte da rede consular, procedendo à sua transposição para o ordenamento jurídico português.

Propomos, para tal, que o procedimento para a sua emissão parta do cônsul ou do embaixador do posto consular que, mais do que ninguém, saberá a situação atual do país onde está. Caberia então ao cônsul juntar, à informação disponibilizada pelo requerente, uma comunicação da situação atual no país onde reside. Esta avaliação prévia do cônsul (onde se coloca lado a lado a situação individual do requerente e a do seu país) seria então remetida para os serviços centrais do MNE, encarregue de proceder a uma segunda avaliação prévia sobre a possibilidade de emitir visto VTL.

Para tomar a decisão deveria remeter o caso para o órgão que tutela a AIMA (o Ministério dos Assuntos Parlamentares). Caberia então ao MAP o despacho de decisão com base:

- 01 Comunicação da AIMA sobre condições de acolhimento e enquadramento na Lei do Asilo,
- 02 *Screening* de segurança por parte da UCFE.

Podendo esta competência ser subdelegada, acabaria por caber ao CNAR a decisão de emissão, ou não, do visto VTL no posto consular, tal como acontece hoje em dia com a emissão do visto especial.

● recomendação

Que o Governo transponha para a legislação nacional o visto VTL, estabelecendo os procedimentos e emitindo orientações aos consulados.

05

obstáculos na regularização

05

5.1. Apresentação de documento de viagem válido

Excetuando o artigo 123.º da Lei de Estrangeiros,⁶⁵ permanece a obrigatoriedade inflexível de apresentação de um documento de viagem válido (passaporte) como requisito para qualquer cidadão estrangeiro se regularizar, por qualquer via prevista na Lei de Estrangeiros.

Infelizmente, na prática, encontramos diversas situações em que as pessoas estrangeiras não conseguem preencher este requisito ficando impossibilitadas de iniciar o seu processo de regularização em Portugal.

Em alguns casos, as pessoas que não conseguem obter um documento de viagem válido acabam por utilizar a Proteção Internacional como uma via de regularização, por saberem que, habitualmente, a um requerente de Proteção Internacional não pode ser negado a mesma com base no facto de não apresentar um passaporte válido. No fundo, apresentam um pedido de asilo junto do SEF, instrumentalizando o asilo, quando, na realidade, pretendem regularizar-se por via da Lei de Estrangeiros.

⁶⁵ AR por motivos humanitários.

Ainda, e conforme explicaremos no Subcapítulo seguinte, a lei não prevê uma solução de regularização adequada para os requerentes de Proteção Internacional alvo de decisões negativas do SEF, que não tenham um documento de viagem válido.

O JRS entende que a aplicabilidade prática do Passaporte Português para Cidadãos Estrangeiros seria uma medida que ultrapassaria os obstáculos acima referidos.

De acordo com a lei, o Passaporte para Cidadãos Estrangeiros pode ser atribuído a:

“cidadãos estrangeiros autorizados a residir em território Português, que sejam nacionais de países sem representação diplomática ou consular em Portugal, sejam apátridas, que demonstrem, de forma inequívoca, não poder obter outro Passaporte.”⁶⁶

Segundo os comentários do SEF ao artigo 18.º da Lei de Estrangeiros,⁶⁷ “os beneficiários [de emissão do Passaporte português para Cidadãos Estrangeiros] são indivíduos que, autorizados a residir em território português, demonstrem impossibilidade ou grande dificuldade em obter um título de viagem. (...) Seria, com efeito, desproporcionado encargo obrigar o cidadão estrangeiro a deslocar-se ao seu país de origem, para poder ter um documento de viagem.”⁶⁸

Muito infelizmente, este entendimento tem originado interpretações diversas, pelas diferentes delegações regionais do SEF (que, como

⁶⁶ Decreto-Lei n.º 83/2000 com a redação do Decreto-Lei n.º 138/2006, artigo 35.º, alínea a).

⁶⁷ O artigo 18.º regula o Passaporte para Estrangeiros.

⁶⁸ Legispédia SEF, sites.google.com/site/leximigratoria/artigo-18-o-passaporte-para-estrangeiros?authuser=0.

sabemos, não operam sempre da mesma forma), no sentido de restringir o acesso a este documento fulcral. Apesar de o comentário demonstrar bom senso e sensatez, este entendimento não foi consagrado na legislação e a prática demonstra-se manifestamente contrária. Esperamos que o novo paradigma das migrações em Portugal possa refletir, na prática, o entendimento deste comentário.

Nos Subcapítulos seguintes, explicamos os transtornos criados pela não apresentação de documento de viagem válido, aliada à inflexibilidade das autoridades em relação à realidade migratória.

5.2. Pessoas imigrantes indocumentadas

Também no que diz respeito aos obstáculos à regularização de pessoas imigrantes indocumentadas, infelizmente, a situação mantém-se inalterada desde o Livro Branco 2022. Tentaremos aqui resumir os principais obstáculos, detalhados na edição anterior.⁶⁹

Estes obstáculos colocam-se, principalmente, nos casos em que o passaporte caduca após a entrada em Portugal ou nos casos em que as pessoas não têm qualquer documento de viagem (porque o perderam na travessia, ficaram retidos pelas redes de tráfico, ou porque as entidades competentes do país de origem não o atribuíram antes da sua partida).

Nestas situações, em teoria, a forma mais fácil de solucionar este problema seria proceder ao pedido de emissão ou renovação de passaporte junto das representações diplomáticas e consulares do país de origem dos cidadãos estrangeiros. No entanto, infelizmente, sabemos que não existem representações consulares de todos os países de origem em Portugal.

Para além disso, mesmo nos casos em que existem, estas nem sempre

⁶⁹JRS Portugal, Livro Branco 2022, pp. 89-93.

emitem passaportes. Inclusive, o próprio SEF recomendava que a deslocação, de forma irregular, a outros EM que tenham consulado competente, ou até aos países de origem para este efeito (sendo arriscado, ou mesmo impossível, fazê-lo sem um passaporte).

Ora, nesses casos, a regularização das pessoas estrangeiras em Portugal pela via mais comum - a via do trabalho – ao abrigo da Lei de Estrangeiros, torna-se inviável, ficando as mesmas num limbo jurídico, que as coloca ainda numa situação de vulnerabilidade socioeconómica.

No que respeita à hipótese, em concreto, das pessoas que acompanhamos na UHSA e que se encontram nesta situação, importa referir que é altamente improvável que o SEF consiga efetivar o afastamento coercivo dentro dos prazos legais para a detenção.⁷⁰ Quando estas pessoas não têm qualquer documento que comprove a nacionalidade, é altamente improvável proceder-se ao pedido de retoma a esse país. Não sendo possível efetivar o afastamento, a pessoa deverá, em nosso entender, ser imediatamente libertada, uma vez que a detenção é sustentada na perspetiva de retorno ao país de origem.

Quer nas situações que acompanhamos na UHSA, quer nas restantes situações de pessoas imigrantes que não conseguem obter um passaporte e pretendem regularizar-se em Portugal, restariam duas hipóteses:

01 O recurso à representação consular do país de origem em Portugal, para pedir a emissão de novo passaporte (se, efetivamente, a mesma existir e providenciar emissões de passaportes), por forma a conseguir a regularização pela via do trabalho ou outra que se adegue ao seu caso;

02 A apresentação de um requerimento ao SEF para pedido de regularização pela via do artigo 123.º da Lei de Estrangeiros, pedindo a

⁷⁰ Ver Capítulo 7.

dispensa da apresentação de documento de viagem válido.

Ora, no primeiro caso, uma solução viável seria a emissão do Passaporte Português para Cidadãos Estrangeiros. No entanto, a legislação não prevê a situação em que as pessoas não conseguem obter um passaporte, para efeitos de regularização documental em Portugal, nem tampouco a circunstância em que o pedido de Proteção Internacional é rejeitado.⁷¹ Tal poderá conduzir à insistência no processo de asilo, por via do recurso da decisão negativa, ou no processo de regularização pela via do artigo 123.º da Lei de Estrangeiros, como alternativa.

Já no segundo caso, infelizmente, sabemos que correm o risco de esperar anos por uma decisão final. Para além de que, segundo a nossa experiência, é extremamente difícil conseguir um agendamento para efetuar o pedido de AR ao abrigo deste artigo.⁷² Por último, infelizmente, são residuais os casos em que o SEF atribuiu uma AR deste tipo a pessoas que não tivessem um documento de viagem válido.

● recomendação

Atendendo à excecionalidade deste procedimento oficioso, deve ser adaptado às circunstâncias reais do caso, tornando-o não só mais célere, mas também mais flexível, por via da dispensa de apresentação de documentos do país de origem, em casos devidamente fundamentados, em que a sua obtenção é dificultada por razões excecionais e humanitárias.

⁷¹Ver Subcapítulo 5. 3.

⁷²Detalhamos estes constrangimentos no Subcapítulo 5. 4.

O limbo jurídico em que estas pessoas ficam contribui amplamente para a sua vulnerabilidade socioeconómica. Preocupam-nos, especialmente, as situações em que estas pessoas acabam por ficar em situação de sem-abrigo. Como veremos adiante, uma pessoa imigrante em situação irregular enfrenta ainda mais obstáculos ao nível do acolhimento.

● recomendação

Que o SEF prescindia da obrigatoriedade de apresentação de passaporte, nos casos em que a pessoa comprove ter dificuldades na sua obtenção junto da entidade consular do país de origem, podendo apresentar documentos alternativos de identificação, incluindo cópias simples não autenticadas, para efeitos de atribuição de AR pelo trabalho.

Caso não seja possível prescindir deste requisito, em alternativa, recomenda-se a emissão de Passaporte Português para Cidadãos estrangeiros, a título excecional.

5.3. Pessoas requerentes de Proteção Internacional com decisão negativa

Este tema, já discutido no Livro Branco do JRS de 2022, não sofreu quaisquer alterações.⁷³

Tal como dito anteriormente, nota-se uma maior taxa de rejeição de pedidos de asilo por parte dos requerentes provenientes dos “barcos humanitários”, quando comparados com os outros mecanismos europeus de solidariedade. A Recolocação ad hoc, vulgarmente chamada “barcos humanitários”, é um programa de acolhimento de pessoas migrantes, do qual Portugal escolhe fazer parte de forma voluntária, sem objetivos políticos estipulados.⁷⁴

Segundo o SEF, no ano passado, “Portugal participou ainda no acolhimento voluntário de migrantes resgatados em operações de salvamento realizadas no Mediterrâneo, por barcos humanitários, e desembarcados em Malta e em Itália. Neste contexto foram acolhidos em Portugal, 34 requerentes de Proteção Internacional, (8 provenientes de Malta e 26 de Itália).”⁷⁵

É necessário sublinhar que, regra geral, as nacionalidades com maior taxa de recusa, correspondem às nacionalidades acolhidas ao abrigo deste regime. São também estas as nacionalidades que mais correspondem a países tendencialmente de imigração e não de asilo.⁷⁶

Porém, tal como já foi discutido anteriormente, devido à falta de vias migratórias legais e seguras, os traficantes de seres humanos apresentaram-se como a única via migratória viável para chegar a um continente seguro. Tipicamente, um dos requisitos para o fazerem é cederem os

⁷³ JRS Portugal, Livro Branco 2022, p. 82-84.

⁷⁴ Observatório das Migrações, “Relatório Estatístico do Asilo” 2023, p. 13.

⁷⁵ SEF, RIFA 2022, p. 50.

⁷⁶ Consultar: Observatórios das Migrações, “Relatório Estatístico do Asilo” 2023, p. 53.

seus passaportes aos traficantes. Ora, sendo o programa de Recolocação *ad hoc* um “acolhimento voluntário de migrantes resgatados de operações de salvamento realizadas no Mediterrâneo, por barcos humanitários, e desembarcados em Malta e em Itália”,⁷⁷ deverá ser expectável por parte das autoridades que os resgatados não tenham passaporte.

O que acontece quando a pessoa chega a Portugal, quer ao abrigo dos “barcos humanitários” quer de forma espontânea, sem passaporte ou qualquer outro documento oficial, quando a Proteção Internacional lhe é negada pelo SEF?

Em primeiro lugar, os entraves burocráticos que se apresentam quando se tentam regularizar pela via da imigração, sem passaporte, são inúmeros, como vimos no Subcapítulo 5.2. Acresce que nem todas as pessoas nesta situação podem recorrer livremente às autoridades do país de origem, especialmente nos casos em que existe um risco de perseguição do requerente.

Assim, as pessoas ficam num limbo jurídico em que, por um lado, querem regularizar-se, mas estão impedidas; e por outro, as autoridades não conseguem efetivar o seu regresso ao país de origem.

Resta-lhes, portanto, tentar a sua regularização através do artigo 123.º da Lei de Estrangeiros. Porém, embora em teoria este artigo possa ser positivo, são raros os casos em que há algum tipo de resposta, mesmo quando iniciado oficiosamente. Para além do mais, e, não obstante a sua natureza excecional e humanitária, é prática recente do SEF a exigência de apresentação de passaporte válido, bem como do registo criminal do país de origem, devidamente traduzido e legalizado.

Remetemos o leitor para as recomendações acima identificadas.

⁷⁷ Observatórios das Migrações, “Relatório Estatístico do Asilo” 2023, p. 70.

Conclui-se, assim, que no caso dos requerentes cujo pedido de asilo é negado, sem que se proceda à sua deportação, permanecem em situação irregular *ad eternum*, sem qualquer tipo de proteção social. “Isto constitui uma situação que empurra os requerentes de asilo rejeitados para o *asylum shopping* ou para condições propícias à entrada em mercados negros de emprego e outras práticas marginais de exploração e vulnerabilidade, de maior ou menor periculosidade para a sociedade de acolhimento.”⁷⁸

As pessoas ficam completamente despidas de quaisquer direitos e de qualquer proteção por parte das autoridades (até as temendo). São tipicamente estas pessoas que se encontram em situações laborais precárias. Perdem também o acesso a cuidados de saúde adequados e mesmo a quaisquer possibilidades de programas de apoio à habitação. Ficam na margem da sociedade, não por culpa deles, mas da má Administração Pública bem como da lei, completamente desadequada à realidade.

“Concluindo, ou têm a sorte de conseguir a garantia de um emprego que lhes permite solicitar autorização de residência pela Lei de Estrangeiros ou desaparecem dos registos das autoridades.”⁷⁹

5.4. Atrasos nas decisões administrativas

O maior obstáculo ao processo de regularização de pessoas migrantes em Portugal é a burocracia, que as impede de aceder a direitos básicos durante a longa pendência do processo de regularização ou proteção em Portugal.

⁷⁸ Branco, A. S. (2023), “Os Requerentes de Asilo em Portugal e os Desafios do Acolhimento para a Política Social”, Universidade de Lisboa, p. 317 – aceda aqui: repository.utl.pt/bitstream/10400.5/27538/3/Tese%20-%20Ana%20Branco.pdf.

⁷⁹ Branco, A. S. (2023), “Os Requerentes de Asilo em Portugal e os Desafios do Acolhimento para a Política Social”, Universidade de Lisboa, p. 310.

Este tema foi exaustivamente referido nas edições de 2019, 2021 e 2022 e, muito infelizmente, muitos dos obstáculos relacionados com a demora nas decisões administrativas de regularização pela imigração, Proteção Internacional ou Temporária permanecem inalterados.

Tal como referido no Capítulo 2, os reforços de RH do SEF têm sido permanentemente desproporcionais relativamente às necessidades apresentadas. Apontamos as nossas preocupações sobre a capacidade de resposta da AIMA relativamente aos 347 mil processos pendentes.⁸⁰

Assim, um dos obstáculos que os cidadãos estrangeiros enfrentam no seu processo de regularização em Portugal é, precisamente, conseguir um agendamento para efetuar o pedido de AR. Regra-geral, os agendamentos para pedido de AR devem ser feitos por via telefónica ou por *email*, através do *call center* do SEF. Conforme noticiado, o *call center* do SEF atingiu o seu ponto de rutura em novembro de 2022, após ter recebido o recorde de 29 milhões de chamadas num só dia.⁸¹

De facto, eram já conhecidos os esquemas de utilização de aplicações móveis que permitem ligar ininterruptamente para um número, até que a chamada seja atendida, problema apontado pelo SEF como o principal causador do caos no *call center*. Porém, é importante relembrar que se as pessoas não tivessem tantas dificuldades de contacto com o SEF, não necessitariam de recorrer a estas aplicações.

Realçamos, assim, a desadequação dos métodos de agendamento face ao crescimento do número de pedidos de AR ao longo dos últimos anos.

⁸⁰ RTP Notícias, 29 de outubro de 2023, “Extinção do SEF: AIMA herda 347 mil processos pendentes”. Aceda aqui: [rtp.pt/noticias/pais/extincao-do-sef-aima-herda-347-mil-processos-pendentes_v1525432](https://www.rtp.pt/noticias/pais/extincao-do-sef-aima-herda-347-mil-processos-pendentes_v1525432)

⁸¹ Jornal Expresso, “SEF avança com atendimento digital para resolver caos no call center”, 8 de novembro de 2022. Aceda aqui: [expresso.pt/sociedade/2022-11-08-SEF-avanca-com-atendimento-digital-para-resolver-caos-no-call-center-732ad256](https://www.expresso.pt/sociedade/2022-11-08-SEF-avanca-com-atendimento-digital-para-resolver-caos-no-call-center-732ad256).

Temos vindo a assistir a denúncias por parte de associações e dos próprios cidadãos estrangeiros, que sucessivamente alertam para as consequências desta dificuldade, frequentemente traduzidas num atraso entre 6 meses a 2 anos nos processos de regularização. Note-se que, este atraso não afeta apenas a regularidade da permanência dos requerentes de AR, limitando igualmente os direitos das pessoas que já têm na sua posse uma AR e que pretendem proceder ao reagrupamento familiar.⁸²

No caso específico dos pedidos de agendamento para pedido de AR por via do trabalho, o agendamento é, ao invés, feito via portal SAPA, sendo os requerentes notificados dos mesmos através de correio eletrónico. Conforme explanado nos Livros Brancos anteriores, este método apresenta outras fragilidades. Desde logo, o curto prazo de resposta à notificação dos pré-agendamentos feitos pelo SEF, não raras vezes, inferior a 10 dias.⁸³

Caso as pessoas não respondam a tempo à mensagem do correio eletrónico, perdem o agendamento que esperavam há meses, ou mesmo, anos.

● recomendação

Que se preveja que o prazo de resposta ao pré-agendamento do portal SAPA, seja, no mínimo de 10 dias.

⁸² Ver Subcapítulo 6.12.

⁸³ Previsto no artigo 86.º do CPA.

Verificamos ainda, que quando a pessoa vá ao agendamento e algum documento esteja em falta, terá que se deslocar novamente ao serviço, no prazo de 10 dias, para o juntar ao processo. Em nosso entender, esta deslocação é desnecessária e sobrecarrega não só o RH do SEF, como cria constrangimentos na vida pessoal dos migrantes.

● recomendação

Que se preveja a supressão de uma nova marcação presencial para conclusão do processo através da junção informática dos documentos em falta.

De notar, ainda, que muitos dos documentos comumente em falta, encontram-se na posse do Estado, como as contribuições para o ISS, Consideramos, assim, desnecessária a obrigação da apresentação dos mesmos.

● recomendação

Que se suprima a obrigação de apresentação de documentos que se encontrem na posse do Estado, tal como já acontece com a apresentação do Registo Criminal Português.

Destacamos, ainda, a situação dos requerentes de asilo cujos pedidos já foram admitidos e que se deparam com as mesmas dificuldades no processo de obtenção de agendamentos junto do SEF para efeitos de renovação de ARP, sobretudo quando o pedido é feito fora da Área Metropolitana de Lisboa.

No Livro Branco 2022, recomendámos a agilização do contacto para agendamentos com o SEF, criando-se uma plataforma de marcações *online*, deixando os atendimentos telefónicos para dúvidas e questões esporádicas apenas. Efetivamente, foi esta a estratégia adotada pela AIMA, embora ainda permaneçam muitas incertezas sobre o seu futuro funcionamento, conforme referido no Capítulo 2.

Já no que respeita às renovações de algumas AR, recomendamos a leitura do Capítulo 2, que explica os constrangimentos nestes processos.

5.4.1. Pessoas imigrantes

No que concerne aos prazos de decisão e notificação, a lei estipula que o pedido de concessão de AR deve ser decidido no prazo de 90 dias. Já o pedido de renovação de AR, deve ser decidido no prazo de 60 dias. Na falta de decisão no prazo previsto, deverá ser deferido e emitido, de imediato, o título de residência.

Porém, e conforme temos vindo a denunciar ao longo dos anos, a realidade é bem diferente: as pessoas estão há dois anos à espera destes documentos. Isto significa que, enquanto esperam, as pessoas encontram-se numa situação de irregularidade que, para além de causar sentimentos de ansiedade e frustração, limita o seu acesso a direitos fundamentais.

Note-se que as pessoas imigrantes mais vulneráveis nem sempre têm meios se socorrer do apoio de um advogado para interpor uma ação de condenação à prática de ato devido, de modo a solucionar estas situa-

● recomendação

Que a OA forneça formação adequada aos defensores oficiosos, incentivando-os a pedir a condenação à prática de ato devido quando as decisões administrativas de regularização ultrapassem os prazos legais.

No caso dos processos pendentes de cidadãos imigrantes, destacam-se os atrasos nos processos iniciados pela via do trabalho. As pessoas têm sido chamadas para a entrevista, em média, um a dois anos após terem iniciado o processo de MI na Plataforma SAPA. De entre as consequências causadas por estas demoras do SEF, destaca-se o facto de as pessoas imigrantes passarem mais de 1 ano a contribuir para a AT e o ISS, como qualquer português. No entanto, não podem usufruir desses serviços em iguais condições aos cidadãos nacionais, nomeadamente, o acesso a prestações sociais e o acesso a cuidados de saúde gratuitos.

Esta discriminação constitui uma violação constitucional do direito à igualdade no acesso à saúde e ao ISS, consagrados, respetivamente, nos artigos 12.º, 64.º e 63.º da CRP.

⁸⁴Jornal Expresso, "AIMA já tem mais de 170 processos contra si nos tribunais administrativos, agência diz que a maioria transita do antigo SEF", de 21 de novembro de 2023, disponível em: <https://expresso.pt/sociedade/justica/2023-11-21-AIMA-ja-tem-mais-de-170-processos-contr-si-nos-tribunais-administrativos-agencia-diz-que-a-maioria-transita-do-antigo-SEF-b4ae354e>

● recomendação

Que o Governo mantenha o acesso a direitos fundamentais que a regularização extraordinária covid-19 veio prever, para as pessoas que aguardem decisão sobre os seus processos de regularização.

A morosidade do processo faz com que as pessoas se sintam verdadeiramente presas a Portugal, uma vez que não é aconselhável ausentarem-se do território nacional durante a pendência do processo de regularização, sob pena de não ser atribuída a AR. Uma vez que o SEF considera que apenas passam a ser titulares do direito de se ausentarem no momento em que é atribuída a AR, facilmente se compreende o impacto, a nível pessoal e familiar, que estes atrasos causam na vida das pessoas. Em resultado, as pessoas imigrantes chegam a ficar mais de dois anos sem visitar a sua família e sem as poderem trazer para Portugal.

As demoras nas decisões do SEF aumentam também a probabilidade de os cidadãos serem notificados de uma decisão de expulsão do país. Na prática, sabemos que o SEF não abre um processo de afastamento caso a pessoa demonstre que submeteu uma MI ou que já tem um agendamento para pedido de AR ao abrigo de outros regimes. No entanto, não há qualquer enquadramento para a suspensão e limite da expulsão nestes casos, estando as mesmas dependentes da boa-vontade do inspetor responsável pelo caso concreto.

● recomendação

Que o legislador enquadre os efeitos suspensivos do afastamento e expulsão, uma vez aceite a MI.

5.4.2. Pessoas requerentes de Proteção Internacional

O estado de rutura do SEF repercute-se, igualmente, na vida das pessoas requerentes de asilo. Não obstante a Lei do Asilo prever um limite de 6 meses para a instrução do pedido de Proteção Internacional, prorrogável por mais 3 meses em casos excecionais e em que a investigação se revele mais complexa, os prazos legais raramente são respeitados pelo SEF.

À exceção dos casos de pessoas afegãs acolhidas ao abrigo do Programa de Admissões Humanitárias do Afeganistão, todos os restantes pedidos de Proteção Internacional excedem largamente os prazos legais, facilmente ultrapassando os 2 anos. À semelhança do que referimos no Livro Branco 2022, continuamos a acompanhar situações de requerentes de asilo que, em dois anos, não foram, sequer, chamados para entrevista com o SEF, não tendo sido praticado qualquer ato instrutório.

Esta demora implica graves consequências para as pessoas requerentes de asilo que se veem impedidas, por exemplo, de abrir contas bancárias, converter a carta de condução (tão útil na vida pessoal e essencial na vida profissional), pedir o reagrupamento familiar ou circular livremente na UE (muitas vezes têm familiares noutros países da UE; outras vezes, precisam de viajar em trabalho).

5.4.3. Pessoas requerentes de Proteção Temporária

Também as pessoas que requereram Proteção Temporária têm enfrentado grandes dificuldades junto do SEF ao longo do último ano.

Conforme explanado no Capítulo 3, o Governo português decidiu criar uma equipa distinta dentro do SEF, designada “SEFforUkraine”. Porém, chegaram ao JRS Portugal várias situações de cidadãos vindos da Ucrânia, especialmente cidadãos estrangeiros residentes nesse país, que desde o início do conflito, permanecem sem resposta por parte desta entidade, durante vários meses, nalguns casos totalizando um ano.

5.5. Emissão de Atestados de Residência

Mantém-se, os obstáculos na emissão de Atestados de Residência pelas Juntas de Freguesia (JF), no que respeita aos meios de prova de residência e aos emolumentos exigidos pelas JF às pessoas imigrantes. Temos vindo a notar, inclusivamente que as JF manifestam um grande receio de poderem vir a ser criminalmente responsabilizadas pela declaração de moradas falsas por parte dos requerentes.

A este propósito, cabe relembrar o entendimento do Senhor Provedor de Justiça, que veio esclarecer esta dúvida na Recomendação n.º 9-A/2007, de 9 de abril:

“[...] importa ter presente o facto de o legislador ter estabelecido, como atrás se referiu, mecanismo e salvaguarda da legalidade dos procedimentos a adoptar pelas Juntas de Freguesia, ao determinar que as falsas declarações fazem incorrer o seu autor em responsabilidade criminal.”⁸⁵

⁸⁵ Recomendação n.º 9/A/2007 - aceda aqui: provedor-jus.pt/documentos/Rec9A07.pdf.

Não obstante a lei referir que “[a]s falsas declarações [do requerente] são punidas nos termos da lei penal”,⁸⁶ as JF continuam a preferir não arriscar incorrer em eventuais consequências criminais, verificando-se um aumento de políticas locais restritivas que dificultam gravemente o acesso a Atestados de Residência por parte das pessoas imigrantes.

Este receio cresceu substancialmente após a lamentável notícia do incêndio na Mouraria, em Lisboa, que tirou a vida a duas pessoas imigrantes em fevereiro de 2023, que residiam numa casa em condições indignas de sobrelotação.⁸⁷

Este problema está intimamente ligado aos obstáculos referidos no Subcapítulo 9.1, pois no entender do JRS, a pressão mediática em torno das condições de habitabilidade das pessoas imigrantes em Portugal expõe, a olho nu, a total ausência de políticas públicas habitacionais, nacionais e municipais, especialmente em zonas de maior densidade populacional migrante. É, muito infelizmente, previsível que as JF sintam receio em expor a situação habitacional destas pessoas ao ISS, considerando as falhas sistémicas verificadas no processo de acolhimento de emergência, por parte do ISS, e sabendo de antemão que as pessoas irão ficar ainda pior do que estão: em situação de sem-abrigo.

⁸⁶ Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, artigo 34.º, n.º4, disponível em [pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2144&tabela=leis&so_miolo=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2144&tabela=leis&so_miolo=).

⁸⁷ SIC Notícias, “Incêndio na Mouraria: viviam 16 pessoas numa loja arrendada por 750€”, 6 de fevereiro de 2023 - aceda aqui: sicnoticias.pt/pais/2023-02-06-Incendio-na-Mouraria-viviam-16-pessoas-numa-loja-arrendada-por-750-177da7a0.

● recomendação

Que a DG Autarquias Locais e o Ministério da Coesão Territorial emitam uma Circular dirigida às JF, que clarifique a responsabilidade criminal do requerente que preste informações falsas relativamente à sua morada.

5.5.1. Documentos exigidos pelas Juntas de Freguesia

Ao longo dos anos, notamos que as JF exigem como documentos de prova:⁸⁸

- Título de residência legal;
NIF;
- A apresentação de contratos de arrendamento, de serviços de consumo;
- A apresentação de um representante fiscal de forma presencial; ou ainda;
- A apresentação de visto de residência.

Nesse sentido, destaca-se o parecer mais recente da CCDR Algarve nº 2022/027, de 13 de outubro de 2022, que conclui:

“que a ausência de visto que justifique a perma-

⁸⁸ JRS Portugal, Livro Branco 2019, pp .42-43 bem como Livro Branco 2021, pp.111-113.

nência em território nacional “constitui o cidadão estrangeiro numa situação de ilegalidade, sujeito às medidas constantes do artigo 138.º, isto é, à notificação do SEF para abandonar voluntariamente o território nacional no prazo que lhe for fixado entre 10 e 20 dias” e que, “sendo obrigatório para qualquer estrangeiro, possuir título de residência válido para poder residir em Portugal, é de concluir que para se poder obter um atestado de residência emitido pela junta de freguesia, seja obrigatória a sua apresentação, sem a qual a junta não deverá emitir tal atestado.”⁸⁹

A CCDR Norte vai ainda mais longe no seu parecer n.º 3547/2023, de 24 de março de 2023, que sustenta os seus argumentos em legislação aplicável em 1999, concluindo:

“1. Não possuindo título de autorização de residência nos termos da lei ou convenção internacional válido, não poderá o estrangeiro fixar a sua residência em Portugal, no cumprimento da Lei. (...)”

3. Não possuindo o cidadão estrangeiro o título de residência comprovativo da autorização de residência, não deverá ser emitido atestado de residência.”⁹⁰

Ora, afigura-se-nos que o entendimento aprovado nesta Reunião se

⁸⁹ CCDR Algarve, “Esclarecimento em relação a passagem de atestados” - aceda aqui: ccdr-alg.pt/site/info/esclarecimento-em-relacao-passagem-de-atestados.

⁹⁰ CCDR Norte, parecer n.º 3547/2023, de 24 de março de 2023 – aceda aqui: ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/Junta%20de%20freguesia.%20Atestado.%20Cidad%C3%A3o%20estrangeiro.pdf.

mantém atual, pese embora o facto de a legislação então vigente ter sofrido alterações.”»

O JRS acompanha, ainda, situações de recusa em Lisboa, em que a JF fundamenta a sua decisão por recurso a um parecer da CCDR LVT, que é afixado nas suas instalações, mas que não se encontra disponível para consulta pública, exigindo a apresentação de “título de residência com validade igual ou superior a 1 ano”.

Já no Porto e em Vila Nova de Gaia, persiste a exigência de apresentação de contrato de arrendamento em nome do próprio. Caso a pessoa não seja titular no contrato de arrendamento, deverá apresentar uma declaração de um dos titulares do contrato referente à morada onde vive, atestando a sua residência.

Não podemos se não lamentar o profundo desconhecimento, por parte das várias JF e CCDR a nível nacional, da legislação aplicável em matéria de entrada e permanência de cidadãos estrangeiros em Portugal.

Importa explicar que, ao contrário do que defendem estas entidades, desde 1981 que a legislação portuguesa prevê exceções à regra que dita que uma pessoa só se pode regularizar apresentando um visto correspondente às motivações migratórias.

5.5.1.2. As exceções na legislação portuguesa à regularização mediante apresentação de visto

O Decreto-Lei 264-B/81, de 3 de Setembro, previu pela primeira vez a concessão de AR com dispensa do visto de fixação de residência, no seu artigo 15.º, sem especificar a necessidade de justificação de razões atendíveis e concretas.⁹¹

⁹¹ Decreto-Lei 264-B/81, de 3 de setembro – aceda aqui: files.dre.pt/1s/1981/09/20201/00110024.pdf.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de março, acrescentou ainda como condições da concessão do direito de residência a excepcionalidade do pedido e o reconhecimento do interesse nacional subjacente, num regime muito próximo ao atual artigo 123.º, que implica a alegação de razões excepcionais e humanitárias que justifiquem a concessão de AR.⁹²

O Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de Agosto veio, posteriormente, introduzir os artigos 87.º e 89.º, muito próximos ao atual artigo 122.º, alargando ainda mais o leque de possibilidades de regularização com dispensa de visto.⁹³

O âmbito de aplicação do artigo 87.º foi mais tarde alargado, passando a integrar, 9 novas exceções à possibilidade de regularização de cidadãos estrangeiros com dispensa de visto.⁹⁴

No que respeita à Lei de Estrangeiros, na sua redação inicial, em 2007, acrescentou ainda a possibilidade de incluir nesta exceção:

■ Os filhos maiores de cidadãos estrangeiros, residentes ou não, quando os primeiros tenham permanecido ilegalmente em Portugal durante um longo período de tempo;

■ Os que haviam perdido a nacionalidade portuguesa;

■ Quem, ao abrigo do anterior regime jurídico, tivessem terminado os estudos, e tivessem por isso que abandonar o país, independentemente do grau de integração na sociedade.

⁹² Decreto-Lei n.º 59/93, de 3 de Março, artigo 64.º - aceda aqui: files.diariodarepublica.pt/1s/1993/03/052a00/09290943.pdf.

⁹³ Decreto-Lei n.º 244/98 de 8 de agosto – aceda aqui: files.dre.pt/1s/1998/08/182a00/38323851.pdf.

⁹⁴ Decreto-Lei n.º 4/2001 de 10 de janeiro - aceda aqui: files.dre.pt/1s/2001/01/008a00/00990127.pdf.

De salientar ainda as alterações feitas à Lei de Estrangeiros em 2018, que acrescentaram aos artigos 88º e 89º um regime excecional que prevê a presunção de entrada legal nos procedimentos de concessão de AR para o exercício de atividade profissional, viabilizando a regularização de cidadãos estrangeiros que permaneçam no território nacional, inseridos no mercado laboral com situação regularizada perante a segurança social há pelo menos 12 meses, mesmo que não estejam munidos do adequado visto de residência para o exercício de atividade profissional.

Ainda no âmbito da Lei de Estrangeiros, o artigo 123º prevê a concessão de AR por razões excecionais e humanitárias, nos casos em que não se aplica nem o artigo 122.º, nem a Lei do Asilo, desde que a pessoa alegue razões de interesse nacional, razões humanitárias ou razões de interesse público decorrentes do exercício de uma atividade relevante no domínio científico, cultural, desportivo, económico ou social.

5.5.1.3. Conclusões das exceções na legislação portuguesa à regularização mediante apresentação de visto

Estando demonstrado o regime de isenção de visto por motivos excecionais presente na legislação portuguesa desde 1981, apenas pode concluir-se que os Pareceres da CCDR Algarve, Norte e LVT são juridicamente absurdos, não só porque confundem o conceito de residência legal e residência (conforme acima explicado), como se escudam em argumentos que pretendem injustificadamente restringir o acesso a Atestados de Residência.

● recomendação

Que a Associação Nacional de Freguesias emita um novo parecer a esclarecer de forma inequívoca os documentos necessários para a emissão de Atestados de Residência.

Além do mais, estas práticas revelam um profundo desprezo pelos direitos das pessoas imigrantes que estão dependentes deste documento, por exemplo, para conseguirem aceder a cuidados de saúde sem terem que pagar a totalidade do preço das consultas e exames, uma vez que lhes é desumanamente vedado o acesso a taxas moderadoras nos cuidados de saúde urgentes e vitais, conforme explicado no Subcapítulo 6.3., enquanto não obtiverem este Atestado.

● recomendação

Que o Ministério da Saúde e a AIMA emitam uma nota informativa dirigida às várias CCDR e JF, que confirme a necessidade de apresentar o Atestado de Residência para efeitos de acesso à saúde e regularização em Portugal.

Conclui-se, também, que a lei não exige, e nunca exigiu NIF, nem a prova de residência legal. Nem tal faria sentido, pois o Atestado de Residência é comumente exigido pelo SEF para obtenção de AR (quando a pessoa não consegue comprovar a sua morada porque não tem contrato de arrendamento ou contas em seu nome) e pelos centros de saúde, para efeito de inscrição no SNS de cidadãos que estejam em situação irregular.

Também não exige, nem nunca exigiu, a prova de residência estável. Sendo verdade que o contrato de arrendamento ou outro tipo de contrato podem ser meios utilizados para provar a residência, cumpre ressaltar que não é obrigatório que assim o seja, pois pode dar-se o caso de o requerente estar a residir em casa de um amigo, num contra-

to de arrendamento não escrito ou o requerente se encontrar num albergue de alguma associação. Em última análise, entendemos que poderá ser aceite uma declaração sob compromisso de honra.

Destacam-se, porém, as boas-práticas da JF de Paranhos, no Porto. O JRS tem conhecimento que esta entidade aceita outros meios de prova, como a morada que consta no NISS. De relembrar que a atribuição do NISS foi flexibilizada em 2022, pelo que a sua aceitação simplificaria muito este processo.

● recomendação

Que as JF permitam a indicação da morada constante no NISS ou outro meio de prova mais flexível.

5.5.2. Resultado da burocracia excessiva e injustificada

Importa, por último, relacionar os presentes obstáculos burocráticos com os crescentes esquemas ilegais no processo de obtenção de Atestados de Residência, levados a cabo por pessoas que se aproveitam do desespero das pessoas imigrantes e que cobram centenas de euros para se apresentarem como suas testemunhas na JF.⁹⁵ Foram, ainda,

⁹⁵ Sábado, “Testemunha profissional fez €12 mil em dois meses com atestados de residência falsos”, de 28 de junho de 2023, disponível em www.sabado.pt/portugal/-detalhe/testemunha-profissional-fez-12-mil-em-seis-meses-com-atestados-de-residencia-falsos.

evidenciadas situações de sobrelotação por indicação da mesma morada em centenas de Atestados de Residência.⁹⁶

Porém, as JF tendem a ignorar a importância e potencial deste instrumento para efeitos de mapeamento e sinalização aos Municípios, ISS, e IHRU de possíveis situações de sobrelotação de imóveis, que indiquem condições de habitabilidade indignas e a necessidade de intervenção social por parte das várias entidades públicas responsáveis.

● recomendação

Que a DG das Autarquias Locais e Ministério da Coesão Territorial emitam orientações às JF, por via de uma Circular, estabelecendo procedimentos de comunicação imediata ao ISS, Município, IHRU e PJ perante indícios de sobrelotação de moradas repetidamente indicadas para efeitos de emissão de Atestado de Residência.

⁹⁶ CNN, «"É impossível ter centenas de atestados num único edifício". Câmara de Lisboa pede que sejam denunciados casos de sobrelotação de habitações», 13 de abril de 2023, disponível em cnnportugal.iol.pt/filipa-roseta/sobrelotacao-de-habitacoes/20230413/643738970cf2dce741b45138.

É importante ter consciência que estes obstáculos irão perdurar enquanto se mantiverem os gravíssimos entraves burocráticos na emissão de Atestados de Residência.

5.5.3. Meios de prova exigidos pela legislação portuguesa

As exigências acima descritas vão muito além do previsto na legislação portuguesa, que, tal como dito anteriormente, não exige nem a prova de uma residência estável, muito menos a prova de residência legal.⁹⁷ Aliás, nem faria sentido que o fizesse, tendo em conta que o Atestado de Residência é um instrumento e requisito para obter a autorização de residência legal.

Porém, esta situação já se verifica há quase vinte anos. Em 2004 foi, inclusivamente, objeto de um Parecer pela ANAFRE, no qual incitava as JF a alterarem a sua conduta restritivamente ilegal.⁹⁸

Também o Provedor de Justiça se insurgiu contra estas exigências de JF, concluindo que poderão até ser violadoras do princípio constitucional da igualdade:

“9. Em bom rigor, a intervenção que as autarquias locais são chamadas a desempenhar nesta matéria assenta, única e exclusivamente, na capacidade, àquelas legalmente reconhecida, de *atestar factos e não situações jurídicas* (como a da regularidade da permanência em Portugal).

10. Importa não esquecer que, nas situações em apreço, trata-se, tão somente, de praticar acto

⁹⁷ Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, artigo 34.º.

⁹⁸ ANAFRE, “Emissão de documentos a cidadãos estrangeiros” - aceda aqui: migrante.cm-guimaraes.pt/migrante/uploads/document/file/54/anafrecircular.pdf.

que, definido nos seus exactos termos na legislação acima compulsada, se assume como meramente instrumental, na sua função declarativa, na salvaguarda dos interesses e direitos legal e constitucionalmente reconhecidos também aos cidadãos estrangeiros, e que, necessariamente, importa acautelar."⁹⁹

Neste mesmo sentido e contrariando as suas próprias opiniões, veio a CCDR Norte emitir a Nota Informativa n.º 1/2019, onde conclui que nada mais do que o previsto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril poderá ser exigido para a emissão dos atestados de residência a cidadãos estrangeiros.¹⁰⁰

A Lei 61/2021, de 19 de agosto veio alterar o artigo 34.º da Lei 135/99, passando a ler-se:

“Os atestados de residência, vida e situação económica dos cidadãos (...) são emitidos desde que qualquer dos membros do respetivo executivo ou da assembleia de freguesia tenha conhecimento direto dos factos a atestar, ou quando a prova desses factos seja feita por testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia ou ainda por outro meio legalmente admissível, *nomeadamente testemunho oral ou escrito do técnico ou assistente social da área onde o cidadão pernoita, no caso de se tratar de atestado requerido por pessoa em situação de sem-abrigo.*”

⁹⁹ Provedor de Justiça, Recomendação n.º 9/A/2007 - aceda aqui: provedor-jus.pt/-documentos-html/?id=5111.

¹⁰⁰ CCDR Norte, Nota Informativa, n.º 1/20219 - aceda aqui: migrante.cm-guimaraes.pt/migrante/uploads/document/file/54/anafrecircular.pdf.

Note-se a utilização do advérbio “nomeadamente”, assim, estabelecendo um caráter não taxativo, podendo as JF aceitar outros meios de prova. Infelizmente, não foi suficiente para clarificar quais os meios de prova legalmente admissíveis, que se tornaram, assim, discricionários.

● recomendação

Que a ANAFRE emita um novo parecer a esclarecer de forma inequívoca os documentos necessários para a emissão de Atestados de Residência.

5.5.4. Emolumentos exigidos pelas Juntas de Freguesia

Tal como referido nas edições anterior do Livro Branco, as taxas cobradas por este documento variam entre os 1,50 e 30 euros, consoante a JF. As variações nos preços ocorrem, inclusive, em freguesias que pertencem ao mesmo concelho, não representando qualquer relação direta com o aumento da presença de população imigrante, mas sim com o cálculo de “custos com pessoal, manutenção e limpeza, aquisição e desgaste de equipamento e material, investimentos, condições físicas do local onde o serviço é prestado”, tendo por base ainda “o tempo médio de execução do documento (nele se incluindo o tempo de atendimento, o registo e a produção do documento propriamente dita)” e “o valor hora do trabalhador administrativo afeto à função”, conforme

referido pelo Presidente da ANAFRE.¹⁰¹

● recomendação

Que a DG Autarquias Locais e o Ministério da Coesão Territorial uniformizem os preços dos Atestados de Residência, definindo um valor acessível através de uma Portaria.

Em alguns casos, os preços também variam se o requerente for recenseado ou não, contrariando o princípio constitucional de equiparação entre os nacionais, estrangeiros e apátridas.

A título de exemplo, foi noticiado pelo Jornal Público, que para quem é recenseado na JF Queluz-Belas, o preço cobrado pelo Atestado de Residência é de 3,5 euros; já quem não é recenseado paga 50 euros, correspondentes à soma do custo do atestado de residência para não-recenseados (10 euros), mais 20 euros que são cobrados pelo recurso à

¹⁰¹ Jornal Público, “Imigração: há freguesias a cobrar 30 euros e outras dez vezes menos por atestados de residência”, de 7 de novembro de 2019, disponível em publico.pt/2019/11/07/sociedade/noticia/imigracao-ha-juntas-freguesia-cobrar-30-euros-350-atestados-residencia-1892607.

declaração de testemunhas (20 euros cada, sendo obrigatório duas).¹⁰²

● recomendação

Que o Ministério da Coesão Territorial abra um Inquérito, nos termos da alínea b), n.º 2 do artigo 3.º da Lei da Tutela Administrativa (Lei n.º 27/96, de 01 de agosto), sobre a emissão de atestados de residência.

Há ainda JF que fazem distinção entre recenseados e não-recenseados, segundo a mesma notícia do Jornal Público. Entendemos que esta prática é manifestamente discriminatória, atendendo ao facto que a maioria dos residentes estrangeiros nem sequer se pode recensear.

● recomendação

Que a DG Autarquias Locais e o Ministério da Coesão Territorial acabem com a distinção discriminatória entre recenseados e não recenseados por via de uma Circular dirigida às JF.

¹⁰² Jornal Público, “Juntas discriminam não-recenseados: Queluz-Belas cobra mais 1233% a imigrantes em atestados de residência”, disponível em publico.pt/2022/09/03/sociedade/noticia/juntas-discriminam-naorecenseados-queluzbelas-cobra-taxa-1233-imigrantes-atestado-residencia-2019240.



obstáculos no acesso
a Direitos

06

6.1. Atribuição de NISS

Desde 2022 temos vindo a notar uma tentativa por parte do Estado de facilitar o acesso aos chamados “números mágicos” da integração, como é o caso do NISS. Contudo, é de sublinhar que, embora o acesso esteja facilitado pela letra da lei, muitas vezes, a prática mostra o contrário.

6.1.1. Pessoas imigrantes

No Livro Branco 2022, referimos o formulário RV 1006/2022 do ISS, que permite a cidadãos estrangeiros solicitar a atribuição de NISS.¹⁰³ Este formulário vem permitir que os cidadãos estrangeiros que queiram trabalhar em Portugal possam pedir este número, superando os inúmeros obstáculos, incluindo as barreiras linguísticas reportadas pelas pessoas imigrantes em sede de atendimento nas várias delegações do ISS.

A recente flexibilização da atribuição do NISS é também uma tentativa do Governo de travar os crescentes esquemas ilegais que se aproveitaram destas dificuldades para lucrar com a venda de NISS a cidadãos

¹⁰³ Ver Subcapítulo 5.1. do Livro Branco 2022.

estrangeiros. Contudo, não podemos deixar de sublinhar que este mercado negro tem vindo a crescer nos últimos anos, fator que atribuímos à inexistência desta fiscalização laboral potencia a imigração irregular, já aqui falados.¹⁰⁴

● recomendação

É necessário e urgente que haja uma maior fiscalização quanto a estes processos.

No início deste ano, o ISS, lançou o mais recente “Guia Prático Pedido de NISS - Cidadãos Estrangeiros e Cidadãos Nacionais sem obrigação de ter Cartão de Cidadão”.¹⁰⁵ O Guia explica de forma muito clara que, qualquer cidadão estrangeiro que se encontre em Portugal pode juntar ao formulário qualquer um dos seguintes documentos:

Passaporte;

¹⁰⁴ Executive Digest “Mercado negro de documentos falsificados em Portugal. 300 euros dão direito a NIS, NISS e contratos de trabalho”, 28 de setembro 2023. Aceda aqui: executivedigest.sapo.pt/noticias/mercado-negro-de-documentos-falsificados-em-portugal-300-euros-dao-direito-a-nis-niss-e-contratos-de-trabalho/

¹⁰⁵ Aceda aqui: seg-social.pt/documents/10152/16649843/1010-+Atribui%C3%A7%C3%A3o+de+NISS+NA+HORA+a+Cidad%C3%A3os+Estrangeiros/3233a29f-e35a-4449-84cd-bb6bd926e56a.

- Visto de trabalho;
- Título de Residência, ou
- AR Temporária ou Permanente.

Da nossa experiência, o acesso ao NISS tem corrido de forma positiva, com o processo a ser iniciado *online* e apenas quando o ISS, envia e-mail a informar, o requerente desloca-se à delegação para concluir o processo.

6.1.2. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional

No ano passado, consagrou-se na Lei do Asilo, o acesso ao mercado de trabalho por parte de requerentes de Proteção Internacional: antes, apenas podiam trabalhar aquando da emissão da ARP ao passo que agora, tendo a DCPPI, têm imediatamente acesso ao mercado de trabalho, nesse caso, fazendo-se cessar os apoios pecuniários.¹⁰⁶

Na prática, os requerentes de asilo já trabalhavam. Contudo, como a Lei não o permitia, acabavam por trabalhar na clandestinidade, sem direitos laborais e salários baixíssimos.

No ano passado, congratulámos o Governo por estas alterações.

Porém, para qualquer pessoa ter acesso ao mercado de trabalho, deve obter o NISS e o NIF. Tal como referido no Capítulo 1, notámos que o resultado do processo de pedido de NISS diverge, conforme as práticas adotadas pela delegação onde a pessoa inicia o processo. Cada delegação do ISS tem uma resposta diferente, e o JRS acompanha utentes requerentes de asilo que, pelo menos desde junho deste ano, aguardam ainda a atribuição de NISS. Consideramos esta prática impeditiva ao acesso ao mercado trabalho consagrado na Lei.

¹⁰⁶ Artigo 54.º Lei do Asilo.

Acresce que, nos documentos exigidos para pedir a atribuição de NISS, nada menciona a DCPPI. Questionamo-nos como será isso possível, se a Lei do Asilo consagra o acesso ao mercado de trabalho com DCPPI, mas o ISS não permite a emissão de NISS com DCPPI?

● recomendação

Que o ISS emita uma Circular que clarifique o direito de acesso ao mercado de trabalho por requerentes de asilo, e conseqüentemente, o direito a solicitar NISS.

Notámos também um maior entrave na atribuição de NISS por parte de cidadãos acolhidos ao abrigo do mecanismo de Recolocação *ad hoc*, por comparação a outros pedidos realizados por cidadãos acolhidos ao abrigo de outros mecanismos de solidariedade. É incompreensível esta resistência por parte dos serviços, quando a Lei é tão clara. Deste modo, repetimos a mesma recomendação.

● recomendação

Que o acesso ao mercado de trabalho consagrado na Lei do Asilo seja regulamentado.

6.1.3. Acesso a prestações sociais

Os direitos sociais – indiscutivelmente, direitos fundamentais - na CRP encontram-se enumerados no catálogo dos direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: segurança social e solidariedade, saúde, habitação, ambiente e qualidade de vida, proteção da família, da maternidade e paternidade, da infância e juventude, dos cidadãos portadores de deficiência e da terceira idade.

Existem vários princípios constitucionais que garantem aos cidadãos a proteção de direitos fundamentais, que atuam em complementaridade: são eles a dignidade da pessoa humana, na universalidade, na igualdade e na equiparação. A CRP fixa ainda limites ao Estado português quanto à discriminação, proibindo-a em razão de diversas categorias, entre elas a ascendência e a raça. Em particular, aos direitos sociais estão associados os seguintes princípios:

- a garantia de um mínimo de subsistência;
- o reconhecimento da margem de liberdade conformadora do legislador;
- os princípios constitucionais limitativos e
- o princípio da proibição de retrocesso social.

Tendo em conta estes fatores, os próximos subcapítulos irão analisar o acesso às prestações sociais mais significativas para as pessoas migrantes mais vulneráveis: o abono de família e o RSI.

O abono de família é um apoio em dinheiro, pago mensalmente, para ajudar as famílias no sustento e na educação das crianças e jovens.¹⁰⁷

Em 2022, o Governo veio permitir que as crianças que não tenham

¹⁰⁷ ISS “Guia Prático Abono de Família para Crianças e Jovens”, 28 de setembro de 2023, p. 5. Aceda aqui: seg-social.pt/documents/10152/14407028/4001_abono_familia_crianças_jov/c85a98df-0b56-4421-8268-05a55c0c0c8c.

nascido em Portugal, mas que cá se encontrem, possam usufruir de estatuto idêntico ao dos seus pais, seja ao abrigo da Lei de Estrangeiros, seja ao abrigo da Lei do Asilo, para efeitos de obtenção de abono de família.¹⁰⁸ Significa isto que, caso os pais tenham a sua situação regularizada, podem as crianças usufruir do mesmo estatuto, tendo acesso aos vários direitos que daí advém.¹⁰⁹

Porém, notamos no JRS um crescimento do número de indeferimentos de pedidos de abono de família, quando:

01 Um dos pais se encontram em situação irregular e os pais estiverem juntos;

02 Apenas um dos pais tenha AR e os pais estejam separados - apenas após exposição da situação ao ISS, o abono é-lhe atribuído; e,

03 Os pais tenham AR CPLP e os filhos não, caso em que o ISS exige que o filho tenha também AR CPLP.

Embora a lei sempre se refira aos progenitores no plural, nada explicita que devem ter ambos a sua situação documental regularizada em Portugal, sendo legítimo questionar se bastará apenas que um preencha este requisito. De facto, existem mesmo delegações do ISS que aceitam o pedido de abono de família quando apenas um progenitor se encontra regular, e o outro em vias de regularização, atendendo ainda aos já conhecidos atrasados no processo de regularização em Portugal, que perpetuam a situação de carência económica das famílias estrangeiras mais vulneráveis.

Cumprе sublinhar que Portugal é Estado Parte da Convenção sobre os Direitos das Crianças onde se comprometeu a reconhecer “à criança o direito de beneficiar da segurança social”, de forma indiscriminada e

¹⁰⁸ Artigo 7.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, na sua versão atualizada.

¹⁰⁹ Ver também ISS, “Guia Prático Abono de Família para Crianças e Jovens”, 28 de setembro de 2023.

“independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra da criança, de seus pais ou representantes legais (...)”.¹¹⁰

Ao fazer depender o acesso ao abono de família da criança da situação regular de ambos os seus pais em Portugal, está o Artigo 7.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, nos moldes como é interpretado atualmente, em clara violação de normas de direito internacional que Portugal escolheu fazer parte.

● recomendação

Que o ISS clarifique a interpretação do artigo 7.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 176/2003, de 2 de agosto, através, por exemplo, do “Guia Prático Abono de Família para Crianças e Jovens”.

Não se compreende, ademais, a discrepância nas práticas, dado que no caso de beneficiários da CPLP é solicitado que também os filhos estejam regulares pela mesma via, não bastando que apenas os pais se encontrem regularizados. Cabe questionar: por que razão não se aplica a mesma norma a estes casos?

¹¹⁰ Artigos 26.º, n.º 1 e 2.º, n.º 1, respetivamente, da Convenção sobre os Direitos das Crianças. Aceda aqui: unicef.pt/media/2766/unicef_convenc-a-o_dos_direitos_da_crianca.pdf.

6.1.3.2. RSI

O RSI é definido na lei como “prestação incluída no subsistema de solidariedade e num programa de inserção por forma a assegurar às pessoas e seus agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e para o favorecimento de uma progressiva inserção social, laboral e comunitária”.¹¹¹ O RSI serve para assegurar às pessoas a satisfação das suas necessidades mínimas de dignidade.

6.1.3.2.1. Pessoas imigrantes

A Portaria que estabelece as normas de execução da Lei do RSI é clara ao estipular que os cidadãos estrangeiros que pretendam beneficiar deste apoio devem demonstrar que têm residência legal em Portugal, há pelo menos um ano.¹¹² A Portaria vai buscar o conceito de residência de um ano à Lei de Estrangeiros, alínea v), do artigo 3.º, onde se lê:

“Residente legal o cidadão estrangeiro habilitado com título de residência em Portugal, de validade igual ou superior a um ano”

Cabe, contudo, perceber se o prazo de um ano é constitucional, principalmente nas situações de cidadãos estrangeiros que se encontram em Portugal em vias de regularização, mas sem o conseguir efetivar, por causas não a si imputáveis?

No Acórdão n.º 296/2015 do Tribunal Constitucional, o Tribunal entende que “o princípio da equiparação vale para todos os estrangeiros, e não apenas para aqueles que se encontrem em situação regular dentro do território nacional, pelo menos no que respeita a um «conjunto nuclear

¹¹¹ Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, artigo 1.º.

¹¹² Portaria n.º 257/2012, de 27 de agosto, artigo 3.º, n.º 3, alínea b) - aceda aqui: files.diariodarepublica.pt/1s/2017/08/15200/0455304560.pdf

de direitos (universais) de fonte constitucional ou internacional»”. O Acórdão continua estipulando que “[e]nquanto exceção ao princípio da equiparação, a exigência de residência legal no País ou, por maioria de razão, de períodos mínimos de residência legal, nem sempre será admissível, devendo a sua conformidade constitucional ser apreciada em função dos direitos concretos em causa e do alcance restritivo dos especiais requisitos fixados para a sua concessão, à luz de outros princípios constitucionais eventualmente mobilizáveis”.¹¹³

Simplificando a linguagem, o Direito Constitucional português consagra o princípio da equiparação de cidadãos nacionais a estrangeiros (quer estejam em situação regular ou não). Em geral, a maioria das pessoas concorda que a equiparação deve ser absoluta em direitos como a vida, a dignidade da pessoa, o acesso à justiça ou à saúde. A questão que se prende é: deve o RSI estar disponível para cidadãos que se encontrem em situação irregular em Portugal, por causas não a si imputáveis (entenda-se os sucessivos atrasos no SEF)?

Tendo em conta a definição de RSI acima explicitada, será válido assumir que a dignidade de uma pessoa em Portugal só deve ser assegurada após um ano de residência com título? Não é a dignidade da pessoa um direito fundamental, aplicável a todos? Tendo em conta os sucessivos atrasos do SEF, não estará este entendimento em direta violação do “direito a um mínimo de existência condigna, que decorre dos artigos 1.º, 2.º. e n.ºs 1 e 3 do artigo 63.º da Constituição”, para além do artigo 16.º da CRP?¹¹⁴

Ademais, se tivermos em consideração que o período mínimo de um ano de residência legal em Portugal foi entendido pelo legislador como o período necessário para demonstrar “elos de ligação efetiva”

¹¹³ Acórdão n.º 296/2015 do Tribunal Constitucional, parágrafo 22. Aceda aqui: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150296.html>.

¹¹⁴ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 141/2015. Aceda aqui: [tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150141.html](https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150141.html).

com a comunidade portuguesa,¹¹⁵ não estará alguém que cá permaneça há mais de um ano, em vias de regularização, por causas não a si imputáveis, nesta situação?

Cabe lembrar que já se provou ser possível a atribuição de RSI a cidadãos estrangeiros que não respeitem o requisito de um ano de residência legal com título de residência em duas situações:

01 O regime da Proteção Temporária prevê o “apoio necessário em matéria de prestações sociais e de meios de subsistência”, onde se inclui o RSI;¹¹⁶

02 Durante a pandemia, o Governo permitiu o acesso a prestações sociais a todos as pessoas imigrantes com processos pendentes no SEF, reconhecendo a incapacidade de resposta do SEF como impeditivo de acesso a direitos fundamentais.¹¹⁷

Esta análise é absolutamente essencial, tendo em conta que, devido à sua situação de vulnerabilidade, as pessoas imigrantes, especialmente as que estão em situação irregular, encontram inúmeros riscos sociais permanentes: exclusão social e pobreza.

¹¹⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 141/2015, parágrafo 11.

¹¹⁶ Lei n.º 67/2003, de 23 de Agosto, artigo 15.º, n.º 2.

¹¹⁷ Despacho n.º 3863-B/2020 - aceda aqui: diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/3863-b-2020-130835082.

● recomendação

Que o ISS, flexibilize o requisito de um ano de residência legal com título de residência, tendo em consideração que a realidade portuguesa nem sempre pode tornar admissível “a exigência de residência legal no País ou, por maioria de razão, de períodos mínimos de residência legal”.

6.1.3.2.2. Requerentes e beneficiários de Proteção Internacional

Já no que toca a requerentes e beneficiários de Proteção Internacional, o legislador consagrou que apenas terá direito a beneficiar do RSI quem beneficie do estatuto de refugiado e que já não se encontre ao abrigo dos programas de acolhimento.¹¹⁸

Portanto, a lógica anterior referente ao período mínimo de um ano de residência legal em Portugal, já não se aplica aqui.

Por norma, quem pede Proteção Internacional em Portugal, seja espontâneo, ao abrigo de mecanismos de Recolocação ou Recolocação *ad hoc*, tem direito a uma bolsa pecuniária até ao final do processo, caso necessite. O programa tem uma duração estipulada de 18 meses,

¹¹⁸ Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, artigo 6.º, n.º 1, alínea m) conjugado com a Portaria n.º 253/2017 de 8 de agosto, artigo 3.º, n.º 3, alínea b).

sendo que no final deste período se pressupõe que o requerente já terá uma decisão final do seu processo (entenda-se a concessão, ou não, do Estatuto de Refugiado, com o título de residência de 5 anos, ou proteção subsidiária, com o título de residência de 3 anos).

A Lei do Asilo consagra que o processo de asilo, desde o momento do pedido, até à decisão final (negativa ou positiva), deverá demorar até 9 meses. A primeira fase – fase da admissibilidade – de duração de 30 dias – caso o processo seja considerado admissível, é-lhe atribuído a ARP; a segunda fase – fase instrutória - deveria demorar apenas 6 meses.¹¹⁹

Porém, a realidade é diferente da lei. O JRS acompanha utentes que estão na fase instrutória (ou seja, com ARP a ser sucessivamente renovada), há vários anos.

Ora, isto significa que um requerente de asilo que respeite todas as condições previstas na Lei para ter direito a receber RSI, não o possa fazer, por causa não a si imputável, mas apenas por atrasos do SEF.

Cabe, assim, repetir a questão acima colocada: será legítimo o requisito inflexível para atribuição de RSI, a atribuição do estatuto de refugiado? Não estarão ainda provados os elos de ligação efetiva à comunidade portuguesa um requerente de asilo que cá resida há vários anos?

6.2. Atribuição de NIF

No ano passado congratulámos as alterações do Governo ao pedido de NIF por parte de cidadãos estrangeiros, tornando-o conforme com o que a lei entende como “residente fiscal”:¹²⁰

“**a)** Hajam (...) permanecido [em território nacional] mais de 183 dias, seguidos ou interpolados,

¹¹⁹ Lei do Asilo, artigos 20.º e 28.º, n.º 2. Consultar Subcapítulo 5.4.2. sobre este tema.

¹²⁰ JRS Portugal, Livro Branco 2022, pp. 98-105.

em qualquer período de 12 meses com início ou fim no ano em causa;

b) Tendo permanecido por menos tempo, aí disponham, num qualquer dia do período referido na alínea anterior, de habitação em condições que façam supor intenção atual de a manter e ocupar como residência habitual (...).¹²¹

De acordo com a Lei, qualquer cidadão estrangeiro que se encontrar na situação acima descrita, tem direito a pedir NIF, devendo apresentar o documento de identificação civil e o título de AR ou outro equivalente.¹²²

Porém, o JRS acompanha vários utentes, imigrantes e requerentes de asilo que ficam anos sem NIF por causa da falta de documentos do SEF. O que acontece aos que se tentam regularizar junto do SEF, mas sem resposta?

O NIF “é condição essencial para muitos atos da vida corrente, não só fiscais, mas relacionados, designadamente, com o emprego, contratos, aberturas de contas bancárias, segurança social.”¹²³ Quando uma pessoa imigrante vem para Portugal, para trabalhar, para melhorar a sua vida e é confrontado com este impasse, tem que encontrar formas para conseguir trabalhar, ganhar dinheiro, para si e para a sua família.

O resultado desta dificuldade é o aumento visível da venda de NIF a cidadãos estrangeiros. O JRS acompanha várias pessoas com proces-

¹²¹ CIRS, artigo 16.º, n.º 1, alíneas a) e b). Aceda aqui: info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/cirs_rep/Pages/irs16.aspx.

¹²² Decreto-Lei n.º 14/2013 de 28 de janeiro, artigo 10.º, n.º 2.

¹²³ AT, “Número De Identificação Fiscal Para Cidadãos Estrangeiros -Não Residentes”, p. 2 – aceda aqui: info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/Folhetos_informativos/Documents/Atribuicao_de_NIF_a_cidadaos_estrangeiros_ao_residentes.pdf.

semelhantes, muitos acabando por ser burlados, com promessas falsas de ajuda, mediante o pagamento de uma quantia.¹²⁴

Relembramos que já se provou ser possível a comunicação direta entre a AT e o SEF, para a atribuição de NIF, por três vezes:

- 01** Aos beneficiários de Proteção Temporária;
- 02** Aos detentores do Visto de Residência;
- 03** Aos detentores do visto para procura de trabalho.

Questionamos, qual a razão para não alargar esta comunicação a outras situações?

● recomendação

Alargar a emissão do NIF a todas as pessoas que já iniciaram o processo de regularização, seja pela via da imigração seja pela via do asilo.

¹²⁴ Jornal Público, “Casa do Brasil atende dois a quatro casos de burla a imigrantes por semana”, 9 de abril de 2023 – aceda aqui: publico.pt/2023/04/09/sociedade/noticia/casa-brasil-atende-dois-quatro-casos-burla-imigrantes-semana-2045481.

Veja ainda: CNN, “Imigrantes pagam centenas de euros para ter NIF português. Há quem espere três meses por uma vaga para ter número de contribuinte nas Finanças” 17 de dezembro 2022 – aceda aqui: cnnportugal.iol.pt/videos/imigrantes-pagam-centenas-de-euros-para-ter-nif-portugues-ha-quem-espere-tres-meses-por-uma-vaga-para-ter-numero-de-contribuinte-nas-financas/639e1f7a0cf255d6e1412353.

6.3. Acesso à saúde

6.3.1. Interculturalidade na saúde

Em teoria, o SNS deveria garantir a prestação de cuidados de saúde a todas as pessoas, em condições de dignidade e de igualdade.¹²⁵

Com efeito, e como decorre da CRP, o Estado deverá garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação, pelo que a universalidade pressupõe que todas as pessoas, sem exceção, estejam abrangidas pelas políticas de promoção e proteção da saúde, incluindo as pessoas migrantes.

A universalidade no acesso a cuidados de saúde é, portanto, um corolário do princípio da igualdade: todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, pelo que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado ou privado de qualquer direito, ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.¹²⁶

Porém, na prática, são várias as dificuldades encontradas pela população migrante no acesso a cuidados médicos no SNS, desde logo, no exercício do direito à informação.

Segundo a ERS, o exercício do direito à informação passa, necessariamente, “[p]ela prestação de informação prévia e cabal sobre o diagnóstico, exame e/ou tratamento proposto; sobre os riscos e/ou efeitos secundários do mesmo; sobre o direito de recusar e de revogar o

¹²⁵ Conforme previsto nas alíneas a) e b) do n.º 1 da Base 2, e a alínea a) do n.º 2 da Base 20 da Lei de Bases da Saúde, disponível em pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1668&tabela=leis&so_miolo.

¹²⁶ CRP, artigo 13.º.

consentimento; sobre os meios humanos e técnicos existentes e disponíveis no estabelecimento em causa para a prestação dos cuidados de saúde em causa; mas também sobre todas as questões administrativas e financeiras relevantes, nomeadamente regras de acesso e de referência em vigor no âmbito do SNS, autorizações prévias a emitir por entidades terceiras e preços e orçamentos referentes à prestação de cuidados de saúde em causa.” Segundo esta entidade “[s]ó tendo conhecimento efetivo e pleno de todos estes elementos é que o utente estará em condições de tomar uma decisão sobre a proposta terapêutica que lhe é apresentada, mas também de exercer a sua liberdade de escolha”.¹²⁷

Na prática, porém, verificam-se inúmeros entraves ao exercício deste direito, desde logo, pelas significativas barreiras linguísticas que dificultam a comunicação entre o prestador de cuidados de saúde e o utente.

Apesar do ACM disponibilizar um STT gratuito, com capacidade para interpretação de 107 idiomas, a sua utilização é frequentemente recusada pelos profissionais de saúde, privando os pacientes imigrantes e refugiados do direito à informação na assistência médica.¹²⁸

● recomendação

Que o Ministério da Saúde promova e publicite a utilização do STT disponibilizado pelo ACM.

¹²⁷ Direitos e Deveres dos Utentes dos Serviços de Saúde, 2021, Entidade Reguladora da Saúde, pp. 122 e ss. – aceda aqui: ers.pt/media/pqll00ec/direitos-e-deveres-dos-utentes-dos-servi%C3%A7os-de-sa%C3%BAde.pdf.

¹²⁸ Mais informação em acm.gov.pt/ru/-/servico-de-traducao-telefonica.

Ainda a este respeito, importa destacar as boas práticas do Centro de Saúde de Vale Formoso (freguesia de Paranhos, no Porto) no que respeita à criação de parcerias locais para apoio na interpretação gratuita em contexto de consulta médica e à alocação de um dia por semana para atendimento especializado a utentes de origem migrante.

● recomendação

Que os centros de saúde e hospitais promovam, sempre que possível, a contratação de intérpretes presenciais e assistentes sociais responsáveis pela gestão do caso.

Para uma plena integração de pessoas migrantes, é fundamental que o SNS considere como prioritárias as necessidades étnicas, culturais e religiosas do paciente no tratamento de modo a que sejam eliminados constrangimentos no acesso à saúde. São exemplo desta necessidade de mediação cultural, por exemplo, em contexto de observação de mulheres muçulmanas por técnicos de saúde homens.¹²⁹

¹²⁹ JRS Portugal, Livro Branco 2021, p. 50.

● recomendação

Que o Ministério da Saúde esteja disponível para sensibilizar os técnicos da área da saúde, principalmente os médicos, para as diferenças relacionadas com as religiões, contextos e percursos individuais de cada pessoa migrante, recorrendo, caso necessário, a mediadores culturais;

Que a DGES inclua na formação dos profissionais de saúde os instrumentos necessários para que estes saibam lidar com a interculturalidade.

6.3.2. Pessoas imigrantes

Segundo a Lei de Bases da Saúde, são beneficiários do SNS não só os cidadãos portugueses, como também “os cidadãos, com residência permanente ou em situação de estada ou residência temporárias em Portugal, que sejam nacionais de Estados-Membros da União Europeia ou equiparados, nacionais de países terceiros ou apátridas, requerentes de Proteção Internacional e migrantes com ou sem a respetiva situação legalizada, nos termos do regime jurídico aplicável”.¹³⁰

É, nesse sentido, que aos cidadãos estrangeiros são “reconhecidos direitos e deveres previstos na lei, designadamente os direitos previstos na Carta dos Cuidados de Saúde pelos utentes do SNS e na Carta de Participação Pública em Saúde”, tal como prevê o artigo 4.º do Estatuto do SNS.¹³¹

Em teoria, o acesso à saúde das pessoas imigrantes que se encontram em situação irregular, ou em processo de regularização, é assegurado mediante prova de que estão em Portugal há mais de 90 dias. Para tal, deve apresentar o documento de identificação e um atestado de residência emitido pela JF da área de residência.¹³²

Na prática, porém, as pessoas imigrantes que se encontram em situação irregular não conseguem obter um Atestado de Residência, conforme explicámos no Subcapítulo 5.5, sendo desde logo impeditivo ao processo de inscrição no SNS.

Verificamos, ainda, que as pessoas que se encontram nesta situação pagam a totalidade do preço das consultas e exames, não lhe sendo reconhecida a equiparação a cidadãos nacionais para efeitos de isenção de taxas moderadoras em determinadas circunstâncias. Esta práti-

¹³⁰ Lei n.º 95/2019, de 04 de Setembro, Base 21.

¹³¹ Decreto-Lei n.º 52/2022 de 4 de agosto, artigo 4.º.

¹³² Conforme o disposto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril.

ca recorrente contraria o regime previsto na Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD.¹³³ De acordo com o ponto 7, o acesso a cuidados de saúde por parte de cidadãos estrangeiros que se encontrem em Portugal há mais de 90 dias faz-se nas mesmas condições que os nacionais, sempre que se trate de:

- Cuidados de saúde urgentes e vitais;
- Doenças transmissíveis que representem perigo ou ameaça para a saúde pública (tuberculose ou sida, por exemplo);
- Cuidados no âmbito da saúde materno-infantil e saúde reprodutiva, nomeadamente acesso a consultas de planeamento familiar, interrupção voluntária da gravidez, acompanhamento e vigilância da mulher durante a gravidez, parto e puerpério e cuidados de saúde prestados aos recém-nascidos;
- Cuidados de saúde a menores que se encontram a residir em Portugal;
- Vacinação, conforme o Programa Nacional de Vacinação em vigor;
- Cidadãos estrangeiros em situação de Reagrupamento Familiar, quando alguém do seu agregado familiar efetua descontos para o ISS devidamente comprovados;
- Cidadãos em situação de exclusão social ou em situação de carência económica comprovada pelo ISS.

Apesar da Lei de Bases da Saúde ser bastante clara, o ISS, não reconhece a situação de carência económica aos cidadãos em processo de regularização, que se veem assim privados de aceder a cuidados de saúde por falta de recursos económicos aumentando significativamente o risco de exclusão social desta população.

¹³³ Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, de 7 de maio de 2009 – acesse aqui: dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/circular-informativa-n-12dqsmd-de-07052009-pdf.aspx.

● recomendação

Que o ISS, não crie obstáculos ao reconhecimento da situação de carência económica de pessoas imigrantes em processo de regularização.

A referida Circular refere ainda, no ponto 6:

“As unidades prestadoras de cuidados de saúde, verificando que o imigrante [...], não é titular de documento comprovativo de autorização de residência ou de documento que certifique que se encontra a residir em Portugal há mais de noventa dias, sem prejuízo de prestarem os cuidados de saúde necessários ao imigrante, devem posteriormente encaminhá-lo para um Centro Nacional de Apoio ao Imigrante ou para um Centro Local de Apoio à Integração dos Imigrantes, mais próximo, a fim destas estruturas de apoio ao imigrante, em articulação com outras entidades oficiais competentes para o efeito, procedam à regularização da sua situação.”

Porém, este procedimento raramente é colocado em prática pelos prestadores de cuidados de saúde, por desconhecimento técnico.

● recomendação

Que as unidades de prestação de cuidados de saúde tenham formação sobre o papel dos CLAIM de modo a encaminhar pessoas imigrantes em situação irregular.

A Circular Informativa N.º 12/DQS/DMD, levanta, ainda, outro problema: a ausência de definição por parte do legislador do que são “cuidados de saúde urgentes e vitais”. Esta indefinição cria obstáculos na prestação de cuidados de saúde por parte dos médicos nas unidades da saúde, já que cabe ao assistente técnico administrativo interpretar este conceito, sem qualquer diagnóstico clínico.

Na prática, cabe ao assistente técnico administrativo inserir o código relativo à Entidade Financeira Responsável que vai assumir os encargos financeiros com aquela pessoa imigrante e assumir essa responsabilidade. Caso o técnico administrativo não considere a situação clínica “urgente e vital” o utente terá de pagar o valor total da assistência médica. Neste caso, se, na avaliação clínica, o médico considerar o quadro clínico do utente “urgente e vital” tem de ser este a fazer a alteração, inserindo o novo código no SPMS.

Apesar de a Circular pretender proteger as pessoas imigrantes em situação irregular, na prática, a subjetividade inerente ao conceito de cuidados “urgentes e vitais” acaba por criar ainda mais obstáculos.

● recomendação

Que o Ministério da Saúde emita uma Circular que defina o conceito de “cuidados de saúde urgentes e vitais” ou que permita esta definição fique a critério clínico do médico.

Os obstáculos verificam-se, ainda, ao nível informático, tornando-se evidente a necessidade de modernizar, facilitar e, acima de tudo, formar os profissionais de saúde (entenda-se, médicos, enfermeiros, pessoal auxiliar e administrativo) sobre o sistema informático SPMS – desde o momento da inscrição do utente.

Dizemos “desde o momento da inscrição do utente” pois, como já apontado pelo Livro Branco 2022, existe uma grande confusão sobre quem pode ser beneficiário do SNS, que código atribuir, em que fase, quem está isento do pagamento de taxas moderadoras, etc.¹³⁴

¹³⁴ JRS Portugal, Livro Branco 2022, Subcapítulo 5.3.

● recomendação

Que o Ministério da Saúde promova a formação dos profissionais de saúde e pessoal técnico-administrativo para correta utilização das plataformas informáticas para efeitos de inscrição de imigrantes em situação irregular SNS.¹³⁵

Apontamos, ainda, as falhas gravíssimas no que respeita à comunicação entre os sistemas informáticos hospitalares, que impedem que os médicos e enfermeiros tenham acesso aos exames realizados noutros hospitais e centros de saúde.

● recomendação

Que o Ministério da Saúde promova o aperfeiçoamento informático do SNS, por forma a permitir a partilha de dados dos utentes entre os vários sistemas, de modo que seja possível a consulta por parte dos hospitais e centros de saúde.

¹³⁵ Seguindo o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações, objetivo 7.

Na prática, para aceder a cuidados de saúde, o cidadão estrangeiro deve deslocar-se ao centro de saúde da sua zona de residência, de modo a inscrever-se no Registo Nacional de Utentes. Caso a pessoa tenha AR, a inscrição no Registo Nacional de Utentes é definitiva e é lhe atribuído NUSNS. Caso esteja em situação irregular ou em processo de regularização, a inscrição no Registo Nacional de Utentes é provisória e é desativada após 90 dias. Caso o cidadão estrangeiro necessite de cuidados de saúde findo o período de 90 dias, precisa de voltar a inscrever-se.

Este modelo complexo de inscrição, principalmente dos utentes em situação irregular ou em processo de regularização, coloca em causa a atribuição de um NUSNS, já que este se pode revelar inútil nos casos em que a inscrição fica inativa.

● recomendação

Que o Ministério da Saúde corrija a plataforma informática, por forma a manter ativa a inscrição após os 90 dias, e enquanto o processo de regularização se encontrar pendente.

De notar, ainda, os obstáculos sentidos pelas pessoas imigrantes que se encontram abrangidas por protocolos internacionais bilaterais para prestação de cuidados de saúde, celebrados com determinados países (como, por exemplo, o Brasil, Cabo Verde e Marrocos).

Apesar de, por exemplo, o acordo PT/BR-13 permitir aos cidadãos brasileiros o acesso a cuidados de saúde e a taxas nas mesmas condições que os nacionais portugueses, muitas vezes, por desconhecimento, os profissionais de saúde não reconhecem os formulários que atestam esse direito.¹³⁶

● recomendação

Que o Ministério da Saúde promova a formação dos profissionais de saúde para reconhecimento dos formulários próprios para acordos bilaterais.

6.3.3. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional

De acordo com a legislação portuguesa, os requerentes e beneficiários de Proteção Internacional têm direito a cuidados médicos gratuitos, sejam estes urgentes ou não.

Este acesso encontra-se regulado na Lei do Asilo, nos artigos 52.º e 73.º, bem como pela Portaria n.º 30/2001, de 17 de janeiro, a Portaria n.º 1042/2008, de 15 de setembro, a Circular Conjunta n.º 12/2016 de 12 de maio e o Decreto-Lei n.º 113/2011, de 29 de novembro.

¹³⁶ Anteriormente denominado PB4, este formulário resulta de um acordo entre Portugal e Brasil, assinado a 9 de agosto de 2006.

Na prática, são muitos os casos em que os requerentes e beneficiários de Proteção Internacional têm que se endividar para pagarem os cuidados de saúde, por mero desconhecimento da lei tanto por parte utentes, como, mais grave ainda, da parte dos profissionais que trabalham nos hospitais e centros de saúde.

É, portanto, crucial formar os médicos sobre os procedimentos dos atendimentos dos mesmos, nomeadamente que ao atenderem requerentes de asilo ou pessoas refugiadas, na faturação devem ser colocados os códigos de identificação da Entidade Financeira Responsável, respetivamente: 935 634 e 935 633.

Só colocando estes códigos é que a pessoa refugiada ou requerente de asilo irá estar isenta do pagamento de consultas, exames e alguma medicação.¹³⁷

● recomendação

Que o Ministério da Saúde promova a formação de médicos, pessoal auxiliar e administrativo dos hospitais, centro de saúde e serviços de urgência sobre a utilização dos códigos de identificação da Entidade Financeira Responsável.

¹³⁷ Para mais informações sobre os códigos de identificação da Entidade Financeira Responsável, consultar: e90cefe7-00ea-4694-a55d-23b9b936a056.filesusr.com/ugd/e6cb6f_f06ba93b50f34be5afd890052ff96856.pdf.

A necessidade da inscrição no Centro de Saúde para a obtenção do NUSNS causa transtornos na vida prática dos requerentes de Proteção Internacional, já que, muitas vezes, por desconhecimento, os requerentes não o fazem ou não compreendem como funciona o sistema de saúde em Portugal. Por conseguinte, em situações de emergência, a inscrição é realizada e o NUSNS é criado e, muitas vezes, o utente não é informado do porquê desta necessidade. Caso não seja criado NUSNS, o utente terá de pagar toda a totalidade do tratamento.

● recomendação

Que, tal como sucede no caso dos beneficiários de Proteção Temporária, seja automaticamente atribuído o NUSNS aos requerentes de Proteção Internacional.

Verificamos, ainda, substanciais falhas na comunicação e articulação entre prestadores de cuidados de saúde e os técnicos que acompanham pessoas imigrantes e refugiadas que, não raras vezes, assumem o papel de “gestor de caso”, acompanhando o utente às consultas e exames e servindo de mediador entre o SNS e os utentes de origem migrante.

No entanto, não é reconhecido nenhum estatuto formal às entidades que acolhem as pessoas refugiadas, como o estatuto de acompanhante. Isto significa, por exemplo, que caso o utente seja internado num hospital público, este último não tem qualquer obrigação de envolver a entidade de acolhimento no tratamento médico.

Apenas terão obrigação de informar o ascendente, descendente, cônjuge ou equiparado e, na ausência ou impedimento destes ou por sua vontade, de pessoa por si designada, nos casos em que o doente seja pessoa com deficiência ou em situação de dependência, ou com doença incurável em estado avançado e/ou as pessoas em estado final de vida, internadas em estabelecimento de saúde, tendo mesmo direito ao acompanhamento permanente.¹³⁸

Os profissionais de saúde devem prestar ao acompanhante a conveniente informação e orientação para que este possa, se assim o entender, sob a supervisão daqueles, colaborar na prestação de cuidados à pessoa internada. O acompanhante deve cumprir as instruções que lhes forem dadas pelos profissionais de saúde.

Durante o ano de 2023, o JRS acompanhou o caso de um refugiado afegão que sofria de uma doença autoimune, que demorou mais de um ano a ser diagnosticada. Vivia internado num hospital público na região do Porto, pois a sua doença haveria evoluído muito rapidamente, necessitando de ser alimentado por um tubo. O paciente não falava português e os médicos não lhe passavam a informação sobre o seu estado de saúde.

Quando interpelado pelo JRS, o hospital demonstrou desconfiança na passagem de informação clínica sobre o seu estado de saúde, por não reconhecer legitimidade à entidade de acolhimento do utente. O hospital não tinha intérpretes ou mediadores, ou tampouco assistentes sociais encarregues da gestão do caso, que normalmente assumem o papel de mediação com o utente e que procuram ativamente respostas sociais que se adequem ao caso concreto.

A este caso soma-se o já denunciado publica e institucionalmente em

¹³⁸ ERS, “Direitos e Deveres dos Utentes dos Serviços de Saúde”, p.192. Aceda aqui: ers.pt/media/sfbd4x2h/publica%C3%A7%C3%A3o-ers_direitos-e-deveres.pdf

● recomendação

Que os hospitais atribuam o Estatuto de Acompanhante às entidades que acolhem pessoas refugiadas.

6.3.4. Saúde Mental

Apesar de ser reconhecida a existência de uma maior vulnerabilidade da população migrante e, em especial, da população refugiada, a saúde mental não é, e está muito longe de vir a ser, uma prioridade para os decisores políticos.

O acesso à saúde inclui o acesso à saúde mental.¹⁴⁰ Porém, não obstante o SNS tenha disponíveis consultas de psiquiatria e psicologia, a realidade demonstra que estas não são disponibilizadas em tempo útil, na grande maioria das vezes.

O JRS acompanha utentes que estão há 6 meses à espera de uma

¹³⁹ Jornal Público, “Ministério Público abre inquérito sobre queixa de negligência feita por Serviço Jesuíta contra o Hospital Santa Maria”, disponível em publico.pt/2022/08/31/sociedade/noticia/ministerio-publico-abre-inquerito-queixa-negligencia-servico-jesuita-hospital-santa-maria-2018765.

¹⁴⁰ Lei do Asilo, artigo 60.º, n.º7.

consulta de psiquiatria no SNS, sem quaisquer garantias de ter consultas de continuidade, numa área que é tão importante ser de acompanhamento contínuo e seguro.

● recomendação

Que se reforce o acesso a cuidados de saúde mental ao nível dos cuidados de saúde primários, de modo a assegurar consultas de saúde mental nos centros de saúde.

Nos casos em que efetivamente existem consultas disponíveis, os profissionais de saúde têm abordagens desadequadas para o tipo de utente, notando-se uma carência grave de profissionais de saúde credenciados para o efeito.

● recomendação

Que se proceda ao reforço de contratação de psiquiatras e psicólogos e especializados na área das migrações no SNS.

Acresce ainda o facto de não existir uma interdisciplinaridade dos técnicos de saúde nesta área (tal como acontece nos médicos), sendo imperativa a existência de formações dos intérpretes, com especialistas nas áreas da migração e asilo.

O acompanhamento a nível da saúde mental na população migrante e refugiada exige conhecimento específico sobre a temática e o contexto migratório ou de acolhimento, já que a intervenção do profissional deve ser adaptada para melhor responder às necessidades concretas das pessoas.

Por outras palavras, estas áreas deveriam ter psiquiatras e psicólogos tão especializados como existem nas áreas de apoio psicológico a doentes oncológicos ou alcoólicos.

A este propósito, destaca-se a formação ministrada pelo Gabinete de Saúde Mental do JRS Portugal, sobre “Saúde Mental na População Refugiada”, a única formação a nível nacional nesta área que é acreditada pela Ordem Portuguesa dos Psicólogos.¹⁴¹

● recomendação

Que sejam disponibilizadas formações contínuas dos psicólogos e psiquiatras que trabalham no SNS, sobre a sobre as especificidades dos cuidados de saúde mental à população imigrante e refugiada.

¹⁴¹ No ano de 2023, o Gabinete do JRS recebeu o prémio de Boas Práticas Distrital Sul 2023 da Ordem Portuguesa dos Psicólogos.

Existe ainda um outro entrave no acesso à saúde mental: o encaminhamento do utente deve ser feito, em primeiro lugar, por um médico de família.

A ausência de atribuição de médicos de família dificulta o encaminhamento do utente para o serviço de psiquiatria, o que se verifica igualmente na população portuguesa. A pessoa deverá, nesses casos, ir à consulta do dia no centro de saúde e requerer ao médico assistente o encaminhamento para essa especialidade, que acaba por ser o seu “gestor de caso” de cuidados de saúde.

As dificuldades crescem pela já conhecida carência de psiquiatras e psicólogos no SNS. A esse respeito, o bastonário da Ordem dos Psicólogos admitiu que apenas 1% dos psicólogos inscritos na Ordem estão ao serviço de centros de saúde.¹⁴² Esta baixíssima percentagem é demonstrativa da grave insuficiência de profissionais de saúde mental no SNS. Não obstante existam serviços de urgência psiquiátrica, o JRS já assistiu repetidas vezes à impossibilidade de recorrer a interpretação especializada neste serviço, o que dificulta, ou mesmo, impossibilita, a avaliação correta dos casos (para além da problemática acima mencionada, da falta de psiquiatras especializados na área).

¹⁴² Observador, “Francisco Miranda Rodrigues, bastonário dos psicólogos: temos menos de um psicólogo por concelho nos centros de saúde não chega”, 18 de outubro de 2022 – aceda aqui: observador.pt/especiais/francisco-miranda-rodriguesbastonario-dos-psicologos-temos-menos-de-um-psicologo-porconcelho-nos-centros-de-saude-nao-che-ga.

● recomendação

Que haja um maior investimento em intérpretes e mediadores socio-culturais que possam acompanhar os utentes aos serviços, mediar a articulação com os profissionais de saúde mental e apoiar na formação e capacitação destes, nomeadamente em questões interculturais e outras específicas da área das migrações, construindo também manuais e booklets informativos (ACM e Ministério da Saúde).

Destacam-se, ainda, os obstáculos na comunicação entre profissionais de saúde mental que desempenham funções de acompanhamento psicológico ou psiquiátrico a pessoas imigrantes e refugiadas e os médicos psiquiatras quando as pessoas são, por exemplo, internadas em unidades de psiquiatria em hospitais públicos.

Esta ausência de comunicação impede a continuidade e articulação de cuidados de saúde mental, que acabam por ter um efeito nefasto para o utente.

● recomendação

Que o Ministério da Saúde recomende aos hospitais a inclusão, nos seus procedimentos internos, da natural articulação com profissionais de saúde mental que acompanhem os seus utentes no âmbito de programas de acolhimento ou acompanhamento de migrantes vulneráveis.

Quanto ao acesso a exames complementares necessários para o acompanhamento psiquiátrico, o mesmo é dificultado pelo valor monetário pedido para a sua realização. Um exemplo concreto destes casos é a necessidade de realização de um TAC para poder diagnosticar casos de epilepsia ou conversão, que têm sintomas similares.¹⁴³

● recomendação

Que a DGS emita uma Circular que crie procedimentos específicos de isenção de pagamento para efeitos de acesso a exames complementares ao acompanhamento psiquiátrico de pessoas imigrantes, independente da sua situação documental.

¹⁴³ JRS Portugal, Livro Branco 2022, p. 118.

Assistimos ainda, em muitos casos, como forma de reduzir o impacto do não acompanhamento contínuo, a prescrição de medicação como forma de redução sintomatológica, em situações em que o acompanhamento psicológico (contínuo) seria mais indicado como primeira resposta. Para além do mais, esta prescrição é feita sem o devido seguimento e reavaliação frequente e em proximidade.

● recomendação

Que a DGS emita uma Circular que estabeleça as boas práticas no âmbito da prestação de cuidados de saúde mental à população migrante no SNS.

6.4. Acesso à habitação

No que diz respeito ao acesso à habitação por parte de pessoas migrantes, os problemas que detalhámos no Livro Branco 2022 mantêm-se. Na maioria das situações, infelizmente, podemos inclusive referir que se acentuaram.

O acesso à habitação continua a ser um dos maiores obstáculos à integração enfrentados pela população migrante, carecendo de uma resposta estrutural e multinível.

Face aos tempos que vivemos, as crescentes subidas nos valores dos quartos e casas para arrendamento - principalmente nas grandes cidades, mas também em zonas mais remotas do país -, não têm acompanhado os salários. Muito pelo contrário: existem cada vez mais pessoas residentes em Portugal em risco de pobreza, em grande parte face à

situação dramática que vivemos no que diz respeito ao acesso à habitação.¹⁴⁴

Esta é uma situação que afeta todas as pessoas que aqui vivem, mas que ganha especial relevância quando falamos da população migrante. Isto acontece, essencialmente, por não terem acesso a redes de suporte informal, principalmente no preenchimento do comum requisito de um fiador para arrendamento de habitação no mercado privado.

O desespero por um teto leva a que as pessoas imigrantes se vejam obrigadas a aceitar viver em sítios sem condições dignas, completamente sobrelotados e sem contratos de arrendamento formais. Em fevereiro deste ano, assistimos, mais uma vez, à exposição de uma destas situações de habitação de extrema precariedade, com a tragédia do incêndio da Mouraria.¹⁴⁵ Mais recentemente, em novembro, a situação de TSH e exploração laboral no Alentejo veio expor, novamente, condições de insalubridade em termos habitacionais de dezenas de pessoas imigrantes.¹⁴⁶

No nosso trabalho diário de apoio às pessoas que procuram habitação, infelizmente, continuamos a encontrar preconceito no primeiro contacto com os senhorios: a primeira pergunta que fazem prende-se, na maioria das vezes, com a nacionalidade da pessoa que pretende

¹⁴⁴ Diário de Notícias, “1,7 milhões em Portugal estão em risco de pobreza”, 17 de outubro de 2023 – aceda aqui: dn.pt/sociedade/17-milhoes-de-pessoas-em-portugal-estao-em-risco-de-pobreza-17179249.html.

¹⁴⁵ SIC Notícias, “Incêndio na Mouraria: viviam 16 pessoas numa loja arrendada por 750€”, 6 de fevereiro de 2023 – aceda aqui: sicnoticias.pt/pais/2023-02-06-Incendio-na-Mouraria-viviam-16-pessoas-numa-loja-arrendada-por-750-177da7a0.

¹⁴⁶ Jornal Público, “Câmaras do Alentejo dizem-se impotentes para fiscalizar a insalubridade em que vivem imigrantes”, 21 de novembro de 2023 – aceda aqui: publico.pt/2023/11/21/sociedade/noticia/camaras-alentejo-dizem-se-impotentes-fiscalizar-insalubridade-vivem-imigrantes-2071014.

arrendar. Para além disso, a exigência de fiador, já detalhada nos Livros Brancos 2021¹⁴⁷ e 2022¹⁴⁸, ou, na impossibilidade de o conseguir, a exigência de diversas rendas em avanço (que ultrapassam, habitualmente, o máximo de duas rendas e uma caução permitidos na lei portuguesa)¹⁴⁹ dificultam ainda mais esta procura.

No entanto, não cabe apenas ao Governo central criar soluções que respondam às carências habitacionais.

● recomendação

Que os Municípios criem projetos-piloto de fiança nos seus territórios, tornando-se fiadores dos cidadãos estrangeiros que não preenchem os requisitos para beneficiar dos atuais programas.

De notar que os requisitos dos atuais seguros de fiança impedem a população migrante com menor rendimento de acederem a este instrumento, dada a elevada taxa de esforço resultante dos baixos rendimentos desta população.

¹⁴⁷ JRS, Livro Branco 2021, pp. 24-26.

¹⁴⁸ JRS Portugal, Livro Branco 2022, p. 121.

¹⁴⁹ Orçamento de Estado 2023, artigo 274.º – aceda aqui: dgo.gov.pt/politicaorcamentamental/OrcamentodeEstado/2023/Orcamentoto%20Estado%20Aprovado/Documentos%20do%20OE/OE2023_doc01_Lei.pdf.

● recomendação

Que as seguradoras criem e fomentem seguros de fiança e de arrendamento adequados a pessoas numa situação economicamente mais vulnerável.

Como também referimos no Livro Branco 2022, a falta de oferta pública de habitação com rendas acessíveis continua a ser um dos maiores entraves ao acesso à habitação.¹⁵⁰ Inclusive, a atual Ministra da Habitação já assumiu que a oferta pública em Portugal é manifestamente insuficiente.¹⁵¹

● recomendação

Que o Estado continue a investir em revitalização do património devoluto a nível nacional, de forma a poder proporcionar oportunidades de arrendamento acessível.

¹⁵⁰ Livro Branco 2022, pp. 121-124.

¹⁵¹ Diário de Notícias, “PS tem responsabilidade na falta de oferta pública”, 08 de junho de 2023. Aceda aqui: dn.pt/politica/habitacao-ps-tem-responsabilidade-na-falta-de-oferta-publica-reconhece-ministra--16495287.html

Acreditamos que, no que ao direito à habitação diz respeito, a atuação dos Municípios desempenha um papel essencial.

A nível prático, existem alguns programas municipais de habitação pública que exigem um número mínimo de anos de residência em Portugal com requisito de acesso. Ora, como detalhado no Livro Branco 2021, este requisito não faz sentido quando pensamos em pessoas imigrantes e refugiadas, principalmente recém-chegadas e quando se encontrem numa situação de extrema vulnerabilidade.¹⁵²

● recomendação

Que se revejam os critérios de acesso aos programas municipais de habitação pública, de forma a não excluir pessoas migrantes.

No que diz respeito à habitação social, sempre que as pessoas que preenchem as condições de acesso a este programa, apoiamo-las, naturalmente, em todo o processo. Ainda assim, lamentavelmente, os funcionários das Câmaras Municipais referem-nos, diversas vezes, que não vale a pena que o façamos, pois sabem que as listas de espera são infindáveis.

¹⁵² Livro Branco 2021, 2ª Edição, pp. 108-109.

● recomendação

Que o Estado e os Municípios auscultem a população migrante bem como as associações que trabalham no terreno, de forma a melhorar os programas de habitação pública.

6.4.1. Pessoas imigrantes

Ainda relativamente ao acesso à habitação, a vulnerabilidade das pessoas imigrantes indocumentadas preocupa-nos especialmente. São já conhecidas as situações de sobrelotação das condições habitacionais, bem como o aumento do número de pessoas imigrantes em situação sem-abrigo, especialmente nas cidades com maior densidade populacional. Sobre estes temas, recomendamos a leitura dos Subcapítulos 5.2. e 5.5., bem como do Capítulo 9.

6.4.2. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Temporária

No que respeita à Proteção Temporária, temos verificado um crescente número de relatos de burlas e ofertas de habitação falsas no mercado de arrendamento privado neste último ano, existentes com o propósito único de enganar estas pessoas.

6.4.3. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional

Relativamente à Proteção Internacional, em particular, acreditamos que o investimento na descentralização do acolhimento de pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional, em parceria com os Municípios de todo o país, pode resolver grande parte deste problema. No entanto, esta descentralização tem que acontecer a par com um investimento no desenvolvimento local dos locais que venham a receber estas pessoas, para que se evitem situações de isolamento, desemprego, entre outras que possam prejudicar gravemente a sua integração em Portugal. Desenvolvemos mais este tópico no capítulo 9 deste Livro Branco.

Continuamos, assim, a procurar e a defender soluções de habitação flexíveis, estáveis e acessíveis, que garantam condições condignas e que promovam a saúde física e mental, para as pessoas que acompanhamos e que, tantas vezes, não beneficiam de redes de suporte.

Uma solução possível passaria pelo acesso ao Programa Porta de Entrada por parte de pessoas refugiadas.¹⁵³ Continuamos a defender que a flexibilização deste programa não deveria ser apenas aplicada a beneficiários de Proteção Temporária, mas a todas as pessoas beneficiárias de Proteção Internacional.

● recomendação

Que o IHRU flexibilize o programa Porta de Entrada, por forma a ampliar o espetro de beneficiários a outras nacionalidades.

¹⁵³ JRS Portugal, Livro Branco 2022, p. 122.

6.5. Acesso à aprendizagem da língua portuguesa

No que diz respeito ao acesso à aprendizagem da língua portuguesa para pessoas migrantes, importa começar por distinguir as ofertas formais das ofertas não formais.

No que toca às ofertas formais, destacamos aqui os programas públicos Português Língua de Acolhimento (PLA) e Português Língua Não Materna (PLNM). Quando mencionamos ofertas informais, referimo-nos à formação financiada por fundos públicos (nomeadamente, pelo FAMI), geralmente não certificada.

Relativamente ao PLA, infelizmente, os problemas que temos vindo a destacar mantêm-se inalterados.

No que diz respeito aos entraves burocráticos de acesso à inscrição nas formações PLA, preocupa-nos a limitação do acesso das mesmas às pessoas em vias de regularização que, como sabemos, podem aguardar por vários anos por uma AR, apenas por atrasos imputáveis ao SEF. Com o Despacho de regularização extraordinária covid-19, estas pessoas puderam começar a frequentar formação PLA. No entanto, com o fim da aplicação deste despacho, as pessoas imigrantes em via de regularização voltam, infelizmente, a encontrar-se numa situação de vulnerabilidade no acesso a vários direitos, nomeadamente à oferta de formação PLA.

Na nossa experiência, existe uma discrepância no acesso das pessoas com MI: para os que fizeram MI ao abrigo do artigo 89.º da Lei de Estrangeiros (trabalhadores independentes), não é possível a sua inscrição. Pelo contrário, mesmo com o fim de aplicação do despacho acima referido, as pessoas com MI ao abrigo do artigo 88.º da Lei de Estrangeiros (trabalhadores subordinados) não têm tido qualquer dificuldade ao inscrever-se.

Para além disto, como acontece vulgarmente com inúmeros serviços públicos e como temos vindo a denunciar nas sucessivas edições do

Livro Branco, os critérios consoante as diferentes delegações do IEFP são diversos.

● recomendação

Uniformização dos procedimentos de acesso à formação PLA.

Relativamente à formação em si, uma das nossas principais críticas prende-se com o facto de os cursos PLA não serem suficientemente densos no que respeita à carga horária: na nossa experiência, 150 horas não são suficientes para o primeiro contacto das pessoas imigrantes e refugiadas com a língua portuguesa. Ainda, acreditamos que seria benéfico que as formações englobassem conteúdos que não se prendam exclusivamente com a aprendizagem da língua, como informações úteis para as pessoas recém-chegadas a Portugal.

● recomendação

Complementar a formação PLA com informações essenciais à chegada das pessoas – como funcionam os contratos de trabalho, recibos verdes, ordenado mínimo em Portugal, direitos laborais, etc.

No que diz respeito à composição das turmas, salientamos que a diminuição dos números mínimo e máximo de alunos por grupo de formação que tem vindo a ser implementada continua a não ser suficiente. Especialmente, em regiões no interior do país, é necessário que a autorização de exceções relativamente à diminuição dos números mínimo e máximo de alunos seja flexibilizada e aplicada de forma mais fácil.

No fundo, o mais importante é que se tenha em consideração o contexto individual das necessidades de cada pessoa para a formação da turma, seja no que diz respeito à alfabetização/nível da língua, número de pessoas na turma, adaptação dos conteúdos, idade dos formandos, etc.

A título de exemplo, verificamos que existem turmas que misturam alunos que falem espanhol com alunos que falem árabe, sem qualquer conhecimento do nosso alfabeto - ou sendo mesmo funcionalmente analfabetas.

● recomendação

Que o Governo invista na homogeneidade das turmas e flexibilização dos conteúdos consoante a turma.

No que diz respeito ao período pós formação PLA, as pessoas que acompanhamos relatam-nos vários obstáculos. A maior dificuldade é, precisamente, a continuação da aprendizagem da língua portuguesa depois da conclusão do nível A2: há pouca oferta formal e a informação disponibilizada pelo, anteriormente, ACM, não se encontra, habitualmente, atualizada no website. Nas grandes áreas urbanas, segundo a

nossa experiência, é mais fácil aceder à oferta destes cursos. Ainda assim, salientamos que não existe uma lista frequentemente atualizada com a oferta destas formações para todo o país.

● recomendação

Que a AIMA sintetize todas as ofertas de cursos PLA no site de forma atualizada.

Outra conclusão pertinente diz respeito ao ensino da língua portuguesa, indispensável para uma plena integração. Identificámos que os cursos de português não são instituídos como uma obrigação de frequência para estes requerentes de asilo: se por um lado requerentes com ARP podem beneficiar de tais cursos por via do IEFP, se assim o entenderem, os requerentes em fase de não admissão ou recurso estão apenas cingidos aos insuficientes cursos que o CPR procura ministrar.

Relativamente ao PLNM, na nossa experiência, a oferta não é sólida o suficiente nem é uniforme em todo o país, quer para crianças e jovens imigrantes, quer refugiadas. Para além disso, consideramos que duas horas por semana não são suficientes para a integração das crianças e jovens no sistema escolar português.

Ainda, é muito difícil ensinar português a crianças e jovens quando se aproximam da idade adulta: a nossa experiência diz-nos que a abordagem PLNM resulta de forma mais eficaz até ao quarto ano, até pela disposição e flexibilidade das crianças, sendo mais difícil nos anos subsequentes.

No Ensino Secundário, torna-se particularmente difícil: para fomentar a aprendizagem, seria interessante que os jovens pudessem candidatar-se a cursos de língua portuguesa fora da escola. No entanto, as ofertas PLA não são uma opção, pois apenas se podem candidatar jovens maiores de idade. As crianças e jovens enfrentam ainda mais dificuldades se chegarem a Portugal, por exemplo, a meio do ano escolar, devido às questões dos prazos de inscrição nas aulas PLNM.

● recomendação

Que o Ministério da Educação promova aulas extracurriculares, a que as crianças e jovens possam ter acesso ao mesmo tempo que têm o ensino normal.

Em jeito de conclusão, no que a ofertas não formais diz respeito, salientamos a importância da continuação do investimento nas mesmas, nomeadamente através do fundo FAMI. As organizações que oferecem cursos de língua portuguesa, como o JRS Portugal, mantêm-se essenciais, principalmente para as pessoas que não preenchem os requisitos para aceder aos cursos PLA disponibilizados pelo IEFP ou que, por falta de oferta, não conseguem inscrever-se.

Embora estes cursos não sejam certificados e não sirvam, entre outros benefícios, para a aquisição de nacionalidade portuguesa, configuram-se importantes como resposta complementar as lacunas da oferta PLA ou até como única resposta possível enquanto as pessoas aguardam inscrição nos cursos PLA ou quando não preenchem os requisitos para se inscreverem.

A aprendizagem da língua portuguesa é, naturalmente, um passo

essencial para a integração: notamos, no nosso acompanhamento diário a pessoas estrangeiras, um incremento da autoconfiança, bem-estar e motivação quando começam a sentir-se autónomas neste processo.

6.6. Acesso à educação

A integração escolar de crianças e jovens migrantes é uma componente essencial do processo de acolhimento e integração em Portugal. Recentemente, o Parlamento Europeu referiu que a educação é, efetivamente, uma das armas mais poderosas para a promoção de sociedades inclusivas e que as escolas podem ser *hubs* de integração para as crianças migrantes e as suas famílias.¹⁵⁴

Para além do princípio geral da equiparação, no que respeita à educação, a CRP prevê uma cláusula especial na alínea j) do n.º 2 do artigo 74.º, referindo que compete ao Estado “assegurar aos filhos dos imigrante apoio adequado para a efetivação do direito ao ensino”.

No que diz respeito às creches, apesar de agora serem gratuitas, infelizmente, são muitas as crianças que não têm acesso a vaga.

Para além disso, as crianças com menos de quatro anos não conseguem aceder a este sistema, impossibilitando os pais de procurar um trabalho ou dedicar-se à aprendizagem da língua portuguesa. Isto dificulta a autonomização das famílias, em especial das mães. Acresce a inexistência de redes de suporte informal, existindo menos apoio de familiares e amigos para ficar com as crianças, como muitos portugueses fazem.

¹⁵⁴ Parlamento Europeu, “Briefing on the Integration of migrant children” (2023) - disponível em: [europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754601/EPRS_BRI\(2023\)754601_EN.pdf](https://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754601/EPRS_BRI(2023)754601_EN.pdf).

● recomendação

Que o Governo invista, a nível nacional, em creches, por forma a melhor integrar as crianças migrantes e proporcionar autonomia às famílias.

De uma forma geral, na nossa experiência, muitas crianças e jovens, quer imigrantes, quer refugiadas, sentem-se desmotivados ou mesmo ridicularizados, pelo facto de não saberem falar português e, por conseguinte, não conseguirem acompanhar as matérias do ano em que deveriam ser inscritos.

● recomendação

Que se invista em programas de sensibilização e formação contínuos em questões de Direitos Humanos, migrações e de interculturalidade junto de professores, técnicos, crianças e jovens, para prevenção de *bullying*, discriminação e xenofobia.

Muitos professores e outros profissionais das escolas demonstram uma falta de preparação técnica para receber e ensinar crianças e jovens imigrantes e refugiadas, não tendo formação especializada em interculturalidade, direitos humanos e Cidadania Global. Muitas vezes, os professores demonstram ainda um fraco domínio de língua estrangeira auxiliar (língua inglesa, por exemplo) não existindo, por isso, um acompanhamento adequado e individualizado destes alunos.

● recomendação

Que a abordagem da Educação para a Cidadania Global seja integrada nos currículos escolares, por forma a educar para a interculturalidade.

Acreditamos que o investimento em profissionais especializados, em complementaridade com a formação acima referido, seria extremamente benéfico para apoiar os professores nesta jornada: essencialmente, em mediadores socioculturais e em profissionais de saúde mental especializados em migrações.

● recomendação

Que o Governo invista na presença de mediadores socioculturais bem como de profissionais de saúde mental especializados em migrações nas escolas.

6.6.1. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional

Tal como explicitado no Livro Branco anterior, no que diz respeito às crianças e jovens refugiados, existe um mecanismo de cooperação entre as entidades de acolhimento e a DGE, de modo a facilitar a integração de menores na escola.

Este mecanismo assenta num modelo adaptado, individualizado e progressivo em que, numa primeira fase, os alunos apenas frequentem as atividades letivas que as escolas considerarem adequadas ao caso em particular, sem, contudo, se permitir uma desvinculação completa da turma.

Assim, as escolas podem decidir, caso a caso, as disciplinas a frequentar por estes alunos, em função do conhecimento das suas situações específicas, bem como do perfil dos seus professores, nomeadamente ao nível do domínio de línguas estrangeiras facilitadoras da comunicação com os alunos, não estando as crianças sujeitas aos mesmos mecanismos de avaliação que o resto da turma.

Porém, o JRS conhece várias situações de crianças e jovens refugiados inscritos em anos anteriores, sem se ter tido em consideração a integração progressiva.

● recomendação

Que o Ministério da Educação promova um sistema de tutoria para apoio, de forma próxima e individualizada, a crianças e jovens refugiadas nos seus processos de integração escolar, especialmente importante numa fase inicial.

A integração escolar pressupõe também uma comunicação rápida entre a DGE e a entidade de acolhimento e a facilitação da inscrição do jovem na escola. No entanto, verificamos atrasos no ingresso das crianças e jovens nas escolas, por desconhecimento dos procedimentos a adotar. Não raras vezes, este desconhecimento leva a que as escolas incluam na mesma turma todas as crianças refugiadas.

● recomendação

Que seja divulgado, de forma eficaz, o “Guia de Acolhimento – Crianças e jovens beneficiários ou requerentes de Proteção Internacional”, agosto de 2020, da DGE.¹⁵⁵

6.7. Acesso ao trabalho

A Agenda do Trabalho Digno 2030, ratificada pela OIT, definiu medidas de proteção dos direitos laborais e promoção de ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes. O trabalho digno não é apenas um objetivo, é um impulso ao desenvolvimento sustentável.

No âmbito da Agenda do Trabalho Digno, em abril de 2023, Portugal

¹⁵⁵ Direção Geral da Educação, “Guia de Acolhimento – Crianças e jovens beneficiários ou requerentes de Proteção Internacional” (2020) - aceda aqui: dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Crianças_jovens_refugiados/guia_acolhimento_requerente_de_asilo_e_beneficiarios_de_protecao_internacional.pdf

procedeu à alteração do Código do Trabalho e legislação conexas.¹⁵⁶

Com incidência na situação laboral dos migrantes, promove-se o aumento da transparência das relações laborais, alargando o conteúdo dos deveres de informação do empregador e a previsão de prazos de cumprimento no que diz respeito à celebração e/ou cessação dos contratos de trabalho. Existe, também, um reforço das medidas de fiscalização da ACT e um reforço das medidas de combate ao trabalho não declarado.

Contudo, consideramos que existem riscos laborais que não ficaram salvaguardados nas alterações à lei portuguesa.

Todos os trabalhadores, desde que, no exercício de funções idênticas, estão sujeitos aos mesmos riscos laborais. No entanto, existem grupos de trabalhadores mais vulneráveis, entre os quais se encontram os trabalhadores migrantes.

A barreira linguística é, sem dúvida, a que mais contribuiu para esta vulnerabilidade, impedindo a comunicação e o acesso à informação sobre os riscos a que estão sujeitos, quais as suas consequências e as formas de prevenção, bem o desconhecimento dos seus direitos e deveres, nomeadamente em matéria de saúde e segurança no trabalho.

Por sua vez, e com o intuito de reforçar as medidas de fiscalização e controlo, verificou-se um aumento das condutas que constituem contraordenação laboral. Prevê-se agora o recurso à tutela penal em caso de má qualificação do contrato de trabalho, bem como o reforço dos poderes da ACT na atribuição de competências para a qualificação dos contratos de trabalho indevidamente enquadrados. É igualmente

¹⁵⁶ Publicada na Lei n.º 13/2023 de 3 de abril, com entrada em vigor a 1 de maio. Consulte aqui as principais medidas: portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQA-AB%2BLCAAAAAABAAzNDI2MgU&v=2vnuAAAA%3D.

reforçada a obrigatoriedade da notificação dos serviços de inspeção da ACT, sempre que se verifique a comunicação pela entidade empregadora da admissão de trabalhador estrangeiro ou apátrida, fora dos casos previstos no n.º 6 do artigo 5.º do Código do Trabalho.

Facto é que o JRS tem analisado muitos contratos de trabalho sem validade jurídica, que têm por trás empresas-fantasma ou que não são fidedignas. Nota-se, assim, um crescimento substancial de ofertas de emprego falsas cujo alvo são as pessoas imigrantes e refugiadas. Assim, não verificámos casos em que estas novas medidas de fiscalização da ACT tenham surtido impactos positivos neste tema ou até que as entidades empregadoras tenham tomado estas medidas com a seriedade devida.

Para além disto, acompanhamos muitos casos de empregadores que pagam salários em atraso ou que não os pagam de todo. Neste cenário, o próprio trabalhador prefere não denunciar, por medo de ficar em situação fragilizada, perdendo o seu meio de sustento. A possível sujeição a todo e qualquer tipo de trabalho (e em quaisquer condições) justifica-se pela necessidade de manterem o seu posto de trabalho, condição necessária à sua subsistência e à concessão de AR.

A maioria dos empregadores que explora fica, assim, numa situação de impunidade.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Ver Subcapítulo 8.2.2.

● recomendação

Que o MTSSS reforce os RH na ACT, de forma que a sua atuação/fiscalização seja mais ativa e surta, efetivamente, os efeitos desejados no que diz respeito ao combate de situações laborais ilegais e dinamize ações de formação promovidas pela ACT junto das entidades empregadoras sobre a nova legislação.

Debruçamo-nos agora sobre uma das mais importantes áreas que impacta a vida dos utentes que acompanhamos: a nova regulamentação do trabalho doméstico.¹⁵⁸

Realçamos o facto de o trabalho doméstico não declarado passar a ser considerado crime.¹⁵⁹ A obrigatoriedade das contribuições ao ISS, já era uma norma, mas agora o seu incumprimento é punível com pena de prisão até três anos ou multa até 360 dias (que pode chegar aos 180 mil euros).

Relativamente aos trabalhadores domésticos menores, estes devem ter completado a escolaridade obrigatória ou estar a frequentar esse grau de ensino, conforme o atual artigo 68.º do Código do Trabalho. O período de trabalho também sofreu uma redução de 4 horas, fixando-

¹⁵⁸ Anterior este tema era exclusivamente regulado pelo Decreto-Lei n.º 235/92, de 24 de Outubro, que “Estabelece o regime jurídico das relações de trabalho emergentes do contrato de serviço doméstico”, disponível em pgdliisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2944&tabela=leis&so_miolo=.

¹⁵⁹ Regime Geral das Obrigações Tributárias, artigo 106.º- A.

-se nas 40 horas semanais.

Os trabalhadores domésticos em regime interno passam a ter direito a um descanso noturno de onze horas — mais três do que o período estipulado anteriormente (de oito horas).

De igual forma, as férias e subsídios destes trabalhadores passam a estar regulados segundo as regras do Código do Trabalho. Isto significa que, se ocorrer violação do direito ao gozo de férias, a indemnização deixa de corresponder ao dobro da retribuição, passando para o triplo deste valor.

Foram alterações notáveis para quem trabalha nesta área. No entanto, consideramos urgente alargar estas regras a todos os setores de trabalho que correm os mesmos riscos, como o setor agrícola ou TVDE.

● recomendação

Ampliação das medidas adotadas para o trabalho doméstico a todos os setores de trabalho menos qualificado.

Relativamente aos vistos para procura de trabalho, cumpre sublinhar que, embora consideremos esta medida muito positiva, não temos recebido utentes nesta situação.¹⁶⁰ Por outro lado, no caso do visto de trabalho, não temos também registos de cenários em que os utentes tenham promessas de contrato de trabalho. Acreditamos que sejam as

¹⁶⁰ Ver Capítulo 1.

empresas que não recorrem a esta possibilidade, por falta de conhecimento.

Recentemente, vemos, também, de forma recorrente, o Governo a abrir portas a trabalhadores estrangeiros (a situação dos médicos de Cuba, por exemplo). Assim, o Governo acaba por adotar uma política de preferência a quem está fora do país, sem primeiro fazer uma validação do capital humano residente.¹⁶¹

A Lei de Estrangeiros por um lado permite a regularização pela via do trabalho (a mais utilizada por cidadãos estrangeiros), mas por outro, a mesma lei aplica coimas às empresas que contratam cidadãos estrangeiros em situação irregular.¹⁶²

Ainda, e contando com a nossa experiência, consideramos que as empresas, na sua maioria, não adotam políticas de inclusão e não aceitam facilmente trabalhadores com MI. As empresas têm receio e preferem evitar possíveis constrangimentos, apesar de na prática esta possibilidade ser viável.

É preciso que as empresas tenham consciência das suas possibilidades e criem medidas que combatam a discriminação com base na origem, nacionalidade ou na condição de refugiado. Isso só pode acontecer se a informação for incorporada no Código de Conduta de cada empresa e comunicada amplamente a todos os funcionários.

¹⁶¹ Ver Subcapítulo 6.9.1.1.

¹⁶² Lei de Estrangeiros, artigo 198. °-A.

● recomendação

Que as empresas implementem boas práticas de responsabilidade social no âmbito das diretrizes ESG, promovendo ações de formação, encontrando procedimentos e desenvolvendo meios adequados à proteção específica desta população vulnerável aos riscos laborais.

As empresas precisam de refletir sobre os benefícios dessa contratação para os empregadores. Entre esses benefícios estão a resposta imediata à escassez de RH qualificados e experientes, a diversidade cultural e étnica, as habilidades linguísticas, a perspectiva de internacionalização dos serviços (ampliação de redes de contatos, parcerias e oportunidades de negócio), a partilha de experiência e boas práticas, a criatividade e inovação e o aumento da competitividade.

● recomendação

Que a ACT e organizações da Sociedade Civil implementem ações de informação junto das entidades, que permitam processos de recrutamento mais inclusivos, transparentes, justos e livres de preconceitos.

Neste sentido, uma correta inclusão dos trabalhadores migrantes no mercado de trabalho exige que, quer nas políticas de integração de imigrantes, quer nas políticas de segurança e saúde no trabalho, sejam tidas em conta estas particularidades específicas para a promoção do trabalho digno àqueles que escolheram Portugal como destino para trabalhar.

6.8. Acesso ao IEFP

Este tema fez parte do Livro Branco de 2022 e continua a ser uma problemática que muito nos preocupa.¹⁶³

A questão prende-se pela falta de acesso ao IEFP das pessoas imigrantes em vias de regularização pela via do trabalho que aguardam, por atraso do SEF, um agendamento para pedido de AR.

Como referido no ano anterior, este acesso poderia permitir aos cidadãos estrangeiros em vias de regularização:

- a inscrição em formações profissionais;
- a possibilidade de participarem nos cursos PLA e
- o acesso a propostas de trabalho verificadas pelo IEFP.

Contribuiria, ainda, para um avanço considerável no processo de integração destas pessoas.

Na verdade, já tivemos prova de que este acesso é possível, uma vez que foi permitido pelo Despacho de regularização extraordinária covid-19, pelo que, no nosso entender, mantemos a posição de que deveria ter sido, nessa altura, tomado como permanente.

Este acesso já foi permitido às pessoas requerentes de Proteção Temporária, bem como aos requerentes do visto de procura de trabalho.

¹⁶³ JRS Portugal, Livro Branco 2022, Subcapítulo 5.7.1. °-A.

● recomendação

Que o Governo preveja a possibilidade de as pessoas imigrantes em vias de regularização se inscreverem no IEFP para acesso a formação profissional, cursos de PLA e procura de oportunidades de emprego.

6.9. Reconhecimento de qualificações académicas

O reconhecimento de qualificações académicas é um importante fator de integração, que promove a inserção laboral e a valoração das competências e experiências das pessoas migrantes que em muito pode contribuir para as necessidades do mercado de trabalho português.

O reconhecimento de qualificações académicas é definido como “o ato através do qual se atribui a um grau académico ou diploma de ensino superior estrangeiro a totalidade dos direitos inerentes à titularidade do grau académico ou diploma de ensino superior português.”¹⁶⁴

Existem três tipos de reconhecimento de graus académicos e diplomas em Portugal:

¹⁶⁴ Este procedimento é regulado pelo Decreto-Lei n.º 66/2018 de 16 de agosto e pela Portaria n.º 33/2019 de 25 de janeiro.

01 Reconhecimento Automático, por comparação genérica do sistema de ensino num determinado país pertencente à lista da DGES¹⁶⁵;

02 Reconhecimento de Nível, por comparação genérica do nível correspondente à licenciatura, mestrado ou doutoramento;

03 Reconhecimentos Específico, em que o nível, a duração e conteúdos programáticos são comparados forma individual, e analisados caso a caso.¹⁶⁶

O Reconhecimento Automático apresenta-se como a solução mais célere e económica. Porém, o mesmo não é aplicável a todos os países, nem a todos os graus: apenas àqueles que fizerem parte da lista acima referida.

Por outro lado, o Reconhecimento Específico é a opção mais cara, demorada e desafiante e deve ser feito junto das universidades.

6.9.1. Médicos imigrantes

Importa analisar a legislação mais recente que veio alterar o regime jurídico do reconhecimento de graus e diplomas estrangeiros.¹⁶⁷

Assim, a partir de 2023:

■ Passam a ser aceites, para reconhecimento automático, diplomas em Medicina reconhecidos por outros EM;

■ Passa a ser possível incluir novos países na lista de reconhecimento automático, sem que o mesmo seja aplicável a todas as univer-

¹⁶⁵Poderá consultar a lista completa em dges.gov.pt/sites/default/files/quadros_deliberacoes_-_2019pt.pdf

¹⁶⁶Decreto-Lei n.º 66/2018 de 16 de agosto, artigo 4.º - [aceda aqui: diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2018-116101330](https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2018-116101330).

¹⁶⁷Decreto-Lei n.º 86/2023, de 10 de outubro – [aceda aqui: diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/86-2023-222583132](https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/86-2023-222583132).

sidades do país;

■ É criado um mecanismo de reconhecimento específico "especial", excecional e temporário, que até 2026 irá permitir o reconhecimento rápido e inscrição de cidadãos estrangeiros na Ordem dos Médicos, contratados pelo Governo ao abrigo de protocolos internacionais (por exemplo, com Cuba e Brasil).

Em primeiro lugar, não podemos deixar de lamentar a decisão política de restringir o Reconhecimento Automático a certas universidades. No entender do JRS, esta constitui um retrocesso nas políticas públicas de integração em Portugal.

● recomendação

Que a DGES não desvirtue o conceito de Reconhecimento Automático, restringindo-o a certas universidades.

Que a DGES amplie a lista de países suscetíveis de Reconhecimento Automático.

Em segundo lugar, preocupa-nos a estratégia de contratação de médicos ao abrigo de protocolos internacionais, negligenciando o capital humano que já reside em Portugal. O JRS acompanha vários médicos que não conseguem reconhecer o seu diploma, por motivos financeiros e/ou burocráticos e que acabam por desperdiçar os seus conhecimentos e competências em ofertas de trabalho para as quais são sobrequalificados.

● recomendação

Que o Ministério da Saúde e a DGES procedam a um mapeamento, a nível nacional, dos médicos imigrantes residentes em Portugal.

Ademais, as condições de trabalho dos médicos cubanos em Portugal são, em nosso entender, inaceitáveis. Não se compreende como poderá o Governo português ponderar uma estratégia que seja conivente com um regime político que retém 80% do ordenado dos médicos contratados.¹⁶⁸ A opção demonstra não só um profundo desprezo pela situação de exploração laboral em que os médicos cubanos se encontram em Portugal, como uma manifesta ausência de visão estratégica relativamente à captação de talento que pode, em muito, contribuir para o SNS.

Resta-nos concluir que a maioria dos médicos estrangeiros desistiu deste processo em Portugal e acabou por se mudar para outros EM, como Espanha, onde o processo de reconhecimento é manifestamente mais célere e desburocratizado.

¹⁶⁸ Jornal Público, “Os médicos cubanos só receberam 20% do salário bruto em Portugal?”, 28 de julho de 2023, disponível em publico.pt/2023/07/28/mundo/noticia/medicos-cubanos-portugal-so-receberam-20-salario-bruto-2058495.

Em princípio, podemos esperar que com o novo regime, o número de médicos cresça em Portugal. Não porque o regime de reconhecimento de diplomas médicos esteja facilitado (como deveria ser), mas porque o novo regime tornou mais fácil a obtenção do reconhecimento em Portugal, se tiver sido reconhecido previamente por outro EM.

6.9.2. Pessoas em situação de emergência humanitária

Defendemos, ainda, que deve ser efetivado a agilização do regime previsto no artigo 13.º da Portaria n.º 33/2019, de 25 de janeiro, que prevê os chamados “mecanismos alternativos de reconhecimento” de graus e diplomas, aplicáveis a quem se enquadre no Estatuto do Estudante Internacional em Situação de Emergência Humanitária.

Este artigo, alinhado com o artigo 8.º-A do Decreto-Lei n.º 36/2018, de 10 de março, estipula que são enquadráveis no Estatuto de Estudante Internacional em Situação de Emergência por Razões Humanitárias quem:

- Beneficie do Estatuto de Refugiado;
- Beneficie do Estatuto de Proteção Subsidiária;
- Seja proveniente de países ou regiões em relação às quais o ACNUR ou OIM tenham declarado a existência de uma situação de emergência que careça de resposta humanitária;
- Seja titular de ARP (prévia à emissão do Estatuto de Refugiado);
- Seja titular de AR atribuída a quem seja ou tenha sido vítima de infrações penais ligadas ao tráfico de pessoas ou ao auxílio à imigração.

O n.º 4 do mesmo artigo estabelece a dependência deste regime da comprovação da situação de emergência por razões humanitárias em que o requerente se encontra, por via de documentação emitida pelo SEF, do ACNUR ou da OIM.

Porém, nem o ACNUR nem a OIM têm competência a nível nacional para emitir declarações ou outro tipo de documentos que atestem esta situação, pelo que na prática, estas duas entidades não podem intervir neste tipo de processos.

● recomendação

Que a DGES altere o Decreto-Lei n.º 38/2018, de 10 de março, por forma a prever outro tipo de documentação comprovativa para efeitos de reconhecimento do Estatuto de Estudante em Situação de Emergência por Razões Humanitárias.

De notar, ainda, os enormes entraves sentidos pelas pessoas em situação de emergência humanitária, ao nível do conhecimento dos procedimentos aplicáveis, bem como ao nível da uniformização dos mesmos nas Universidades públicas portuguesas.

Apesar deste mecanismo estar previsto na lei, é atribuída grande discricionariedade às Universidades para definirem os mecanismos mais flexíveis a serem aplicados nestas situações. Esta flexibilidade traduz-se, por exemplo, na dispensa de entrega de documentos traduzidos e autenticados, essencial a quem se encontra em situação de emergência humanitária e não consegue recorrer às entidades diplomáticas ou outras do país de origem, para efeitos de apresentação destes documentos.

A possibilidade de dispensa é avaliada caso a caso e a instituição pode, em teoria, recorrer ao Passaporte de Qualificações Europeias para Refugiados ou aplicar outros procedimentos que considere válidos para comprovar as qualificações nas situações não documentadas (exemplo: entrevistas, testes, análise de históricos escolares extraídos dos websites institucionais, entre outros), com total autonomia da

DGES.

Porém, persiste ainda a necessidade de esclarecer junto das Universidades que esta flexibilização é, de facto, possível e desejável, destacando-se os entraves sentidos pelos requerentes e beneficiários de Proteção Internacional.

De sublinhar as práticas adotadas no seguimento das medidas específicas adotadas para a população deslocada conflito na Ucrânia, no âmbito da Proteção Temporária. Segundo a DGES, “[q]uem beneficie de proteção temporária pode requerer a aplicação do estatuto de estudante em situação de emergência por razões humanitárias.”¹⁶⁹

Na edição passada do Livro Branco congratulámos a divulgação de informação pelas universidades e pela DGES, em 2022, no âmbito da Proteção Temporária, por comparação a anos anteriores e a outros grupos beneficiários do Estatuto de Estudante Internacional em Situação de Emergência por Razões Humanitárias.

Porém, o mesmo não aconteceu relativamente aos requerentes e beneficiários de Proteção Internacional, vítimas de TSH e cidadãos estrangeiros provenientes de países em situação de emergência humanitária. De notar que os entraves deste último grupo são especialmente desafiantes, dado que os cidadãos estrangeiros provenientes de países em situação de emergência humanitária não têm documentação do SEF comprovativa da sua situação (pense-se, por exemplo, no caso de cidadãos venezuelanos a quem não é atribuída Proteção Internacional), carecendo, portanto, de uma avaliação objetiva da situação em que se encontra o país de origem do grau e diploma em questão.

¹⁶⁹ DGES, “Situações de emergência humanitária decorrentes do conflito militar na Ucrânia”, 9 de dezembro de 2022 - consulte: dges.gov.pt/pt/noticia/estudantes-em-situacoes-de-emergencia-humanitaria-nacionais-da-ucrania.

● recomendação

Que a DGES incentive a aplicação dos mecanismos de reconhecimento alternativos a outros grupos abrangidos pelo Estatuto do Estudante Internacional em Situação de Emergência Humanitária.

6.10. Abertura de conta bancária

Infelizmente, também no que respeita à abertura de conta bancária – um passo absolutamente essencial para a integração de pessoas migrantes em Portugal – pouco mudou desde a edição anterior do Livro Branco.

A titularidade de uma conta bancária facilita o acesso de qualquer pessoa a direitos básicos como:

- receber o seu salário;
- receber prestações sociais na sua conta e,
- o acesso a serviços e operações básicos do dia-a-dia como a realização de pagamentos de serviços, débitos diretos, transferências bancárias, movimentações bancárias através de *homebanking* e a possibilidade de terem um local seguro para guardarem o seu dinheiro.

Contudo, o JRS continua a conhecer diversos casos de recusa de aber-

tura de contas bancárias a pessoas migrantes.¹⁷⁰

As instituições bancárias têm vindo a utilizar argumentos para fundamentar a recusa da abertura das contas bancárias, o facto de as pessoas não falarem português e/ou inglês, o facto de serem funcionalmente analfabetas ou a documentação que apresentam ser, aos olhos das instituições bancárias, “insuficiente” ou “incorreta”; ou mesmo, a não apresentação de contrato de trabalho.

Porém, apesar dos requisitos para abertura de conta estarem previstos na lei, a nossa experiência revela que os procedimentos variam conforme a instituição bancária ou até em diferentes balcões do mesmo banco.¹⁷⁰

● recomendação

Que o Banco de Portugal uniformize os procedimentos para abertura de conta por parte de cidadãos estrangeiros.

Já no que toca à documentação exigida aos requerentes de contas de serviços mínimos bancários, em específico, importa referir que esta requer a prova de residência legal na UE, não sendo necessário que as pessoas tenham um Título de Residência, como tantas vezes têm

¹⁷⁰ JRS Portugal, Livro Branco 2022, pp. 148-157.

¹⁷¹ Consultar requisitos legais na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, artigo 24.º, n.º 1, alínea a) -aceda aqui: pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2750A0034&nid=2750&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=

requerido às pessoas requerentes de asilo (bastando a apresentação da DCPPI ou ARP) ou às requerentes/beneficiárias de Proteção Temporária (bastando a apresentação da Declaração Comprobativa de Pedido de Proteção Temporária).

Isto significa que, ainda que não haja ainda uma decisão final relativamente à Proteção Internacional ou Temporária, existe o direito de abertura de uma conta de serviços mínimos bancários.

● recomendação

Que o Banco de Portugal emita uma orientação que refira especificamente que devem ser aceites, no caso dos requerentes de Proteção Internacional, a DCPPI, ou a ARP, no caso dos requerentes de Proteção Temporária, a Declaração Comprobativa do Pedido de Proteção Temporária, desde que provem que a pessoa entrou no território da UE depois de 24 de fevereiro de 2022.¹⁷²

6.11. Acesso à justiça

Nos termos do artigo 20.º n.º 1 da CRP, a qualquer cidadão, nacional ou estrangeiro, “é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para

¹⁷² Comissão Europeia, 18 de março de 2022, Comunicado de imprensa: “Ukraine refugees: Operational guidelines to support Member States in applying the Temporary Protection Directive”. Aceda aqui: ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1727.

defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência económica.”

Em Portugal, a par da legislação internacional e europeia aplicável, o SADT é regulado pela Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais – LADT.¹⁷³

Segundo a LADT, cabe ao “dirigente máximo dos serviços de segurança social da área de residência ou sede do requerente” a decisão sobre o pedido de apoio judiciário.¹⁷⁴

Para requerer proteção jurídica, o cidadão estrangeiro deve preencher o requerimento de proteção jurídica para pessoa singular (ou para pessoa coletiva ou equiparada, caso se aplique) e entregar pessoalmente nos serviços do ISS, ou enviar por fax, via eletrónica ou correio postal.¹⁷⁵

Após verificação, por parte do ISS, da insuficiência económica do requerente cabe à OA atribuir um advogado que se tenha inscrito voluntariamente no SADT. Este sistema prevê diversas modalidades de apoio jurídico para as pessoas que se encontrem em situação de insuficiência económica, tais como a dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo, ou o seu pagamento faseado, a nomeação e pagamento da compensação de patrono, entre outras.

Entre as várias críticas apontadas ao SADT, destaca-se a falta de atratividade da carreira dos defensores oficiosos. Em Portugal, os defensores oficiosos recebem apenas 389 euros por caso, menos de um terço do

¹⁷³ Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, Lei de Acesso ao Direito e aos Tribunais – aceda aqui: pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=80&tabela=leis.

¹⁷⁴ LADT, artigo 20.º, n.º 1.

¹⁷⁵ Para maior desenvolvimento, recomenda-se a leitura do “Guia Prático de Proteção Jurídica” do ISS, disponível em: seg-social.pt/documentos/10152/24716/9001_protECAo_juridica/62d239b3-7881-4c5b-a32c-cd663888a4a5.

que em países como o Reino Unido.¹⁷⁶

● recomendação

Que o ISS, garanta uma adequada compensação aos defensores oficiais nomeados.

A ausência de advogados oficiais fragiliza os direitos das pessoas economicamente mais vulneráveis, potenciando situações de desigualdade de oportunidades no acesso à justiça.

● recomendação

Que o Governo, os partidos políticos e a OA promovam o debate político sobre uma reforma do SADT.

¹⁷⁶ Sapo, “Advogados oficiais recebem 389 euros por caso. Apoio judiciário custa ao Estado 47 milhões de euros”, 22 de novembro de 2022 - aceda aqui: eco.sapo.pt/2022/11/22/advogados-oficiais-recebem-389-euros-por-caso-apoio-judiciario-custa-ao-estado-47-milhoes-de-euros/.

Contudo, existem outras dificuldades igualmente alarmantes que no acesso ao Direito.

Desde logo, porque apesar de o prazo legal de decisão sobre o pedido de proteção jurídica ser de 30 dias, o ISS, excede-o frequentemente, podendo os atrasos variar conforme a região do país.

Nos termos do artigo 25.º, n.º 2 da LADT, caso não tenha sido proferida uma decisão sobre o pedido de proteção jurídica no prazo de 30 dias, o mesmo deverá ser tacitamente deferido. Contudo, na prática, muitas vezes o advogado oficioso não é nomeado e o requerente tem de aguardar até ter informações.

● recomendação

Que haja um maior investimento nos Centros Distritais do ISS, que analisam os pedidos de proteção jurídica, para que os processos cumpram os prazos legais de resposta.

Por outro lado, no que respeita à qualidade da assistência jurídica, a nossa experiência revela que muitos advogados oficiosos atribuídos não têm, na sua maioria, conhecimento suficiente nas matérias visadas.

Geralmente, são atribuídos pela OA advogados com experiência em Direito Administrativo para processos relativos à regularização e asilo e que, na maioria das vezes, não têm conhecimento especializado nesta área ou a proatividade necessária na proposição de ações em Tribunal.

● recomendação

Que a OA promova formações especializadas em Direitos Humanos, Lei de Estrangeiros e Lei do Asilo, a nível regional e de carácter obrigatório, dirigidas a advogados oficiosos;

Que a OA emita um parecer no sentido de reiterar que advogados não devem aceitar o patrocínio de questões relacionadas com direito das migrações quando estes não detêm os conhecimentos e experiência necessários para delas se ocupar, em cumprimento dos deveres deontológicos previstos nos Estatutos da OA e do Código de Deontologia dos Advogados Europeus.

Acresce o problema da barreira linguística entre os advogados e os beneficiários de proteção jurídica que parece não ser ultrapassada, embora existam soluções como o STT, já referido várias vezes. Acresce a ausência de interpretação de documentos jurídicos.

● recomendação

Que os advogados utilizem o STT da AIMA e assegurem a tradução de documentos jurídicos.

Assistimos, também, a inúmeros casos de advogados que nunca se reuniram com os beneficiários de proteção jurídica pessoalmente ou que tiveram apenas um contacto telefónico inicial com o cliente.

● recomendação

Que se preveja um incentivo, investimento e replicação de projetos que têm como objetivo prestar serviço jurídico gratuito a quem mais precisa, como é o exemplo da Aliança Pro Bono.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Para um maior desenvolvimento sobre o funcionamento da Aliança Pro Bono, aqui: aliancaprobono.pt/pt/.

No que diz respeito ao apoio judiciário de cidadãos estrangeiros detidos, recomendados a leitura do Capítulo 7.

6.12. Reagrupamento familiar

Em 2003, a UE consagrou o direito ao reagrupamento familiar, no respeito pelos direitos fundamentais e pelos “princípios reconhecidos, designadamente, no artigo 8.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”.¹⁷⁸

O reagrupamento familiar vem definido na Diretiva como:

“A entrada e residência num Estado-Membro dos familiares de um nacional de um país terceiro que resida legalmente nesse Estado, a fim de manter a unidade familiar, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente”.¹⁷⁹

É importante esclarecer que o direito ao reagrupamento familiar não impõe uma obrigação positiva do Estado em atribuir AR aos familiares do residente legal num EM, neste caso, Portugal. Por outras palavras, o direito ao reagrupamento familiar não é um direito absoluto, nem deve ser entendido como tal. Este direito deve ser contrabalançado com outros direitos também presentes tanto na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como na CRP.

¹⁷⁸ Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar, parágrafo 2.

¹⁷⁹ Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar, artigo 2.º, alínea d).

Isto significa que caberá ao Estado fazer o balanço entre o direito ao reagrupamento familiar e outros direitos e elementos como:

- ordem pública, segurança pública ou de saúde pública;¹⁸⁰
- amplitude da rutura efetiva da vida familiar;
- a extensão dos laços existentes no Estado contratante;
- a existência de obstáculos inultrapassáveis à permanência da família no país de origem do estrangeiro em causa e
- a existência de fatores de controlo da imigração.¹⁸¹

Importa entender o conceito de “ordem pública” como o “conjunto das condições externas necessárias ao regular funcionamento das instituições e ao pleno exercício dos direitos das pessoas” e que, segundo o mesmo autor, aparece conexas com a segurança interna, “não se confundindo embora com ela.”¹⁸²

É, assim, geralmente aceite que um pedido de reagrupamento familiar seja indeferido com base nestes quatro pontos, demonstrando, assim, que o direito ao reagrupamento familiar não é absoluto.

Cabe esclarecer que existe uma grande discussão em torno da discricionariedade dos EM para poderem indeferir um pedido de reagrupamento familiar com base num destes quatro pontos. É, aliás, recorrentemente o reenvio para os Tribunais Europeus para que esclareçam os

¹⁸⁰ Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar, artigo 6.º, n.º 1.

¹⁸¹ Tribunal Europeu de Direitos Humanos, “M.A. v. Dinamarca”, parágrafo 134 (tradução livre). Aceda aqui: hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22E2%80%A2%20CASE%20OF%20M.A.%20v.%20DENMARK%22%5D%22itemid%22:%5B%22001-211178%22%5D%7D

¹⁸² sites.google.com/site/leximigratoria/artigo-6-o-controlo-fronteirico?authuser=0.

limites desta discricionarietà.¹⁸³

A título de exemplo, em 2020, França decidiu suspender este direito com base na situação pandémica, proibindo as suas embaixadas de emitir vistos para reagrupamento familiar. Esta proibição foi considerada um ataque desproporcional ao princípio da união familiar, pelo Conselho de Estado que rapidamente reverteu esta situação.¹⁸⁴ Assim, mesmo havendo uma situação de saúde pública tão clara como esta, foi considerado inválido suspender este direito.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos considerou, por outro lado, que a suspensão do direito ao reagrupamento familiar pela Suécia, não estava em violação das Convenções acima referidas, uma vez que a suspensão formal do direito durou menos que dois anos, tendo sido devidamente justificada.

Portugal, por sua vez, nunca formalizou a suspensão deste direito. Porém, desde outubro de 2022, a possibilidade de exercer o direito ao reagrupamento familiar é quase nula. Utilizando sempre a sua página do Facebook como anúncio de vagas, o SEF não o faz desde outubro de 2022. As pessoas migrantes, bem como os técnicos das organizações de terreno vão sabendo com alguma sorte, mas acima de tudo com sabedoria em navegar no sistema da abertura de pouquíssimas vagas para o pedido de reagrupamento familiar, que imediatamente

¹⁸³ Consultar: Ana Rita Gil, “A Proteção Derivada De Direitos Fundamentais De Imigração”, 2015, p. 105. Aceda aqui: run.unl.pt/bitstream/10362/19078/1/Gil_2016.pdf e também, NQHR, Mark Klassen, “Between facts and norms: Testing compliance with Article 8 ECHR in immigration cases”, 2019. Aceda aqui: journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0924051919844387.

¹⁸⁴ Conséil d’Etat, “Issuance of family reunification visas: the judge suspends the interruption decided by the Government” – aceda aqui: conseil-etat.fr/actualites/delivrance-des-visas-de-regroupement-familial-le-juge-des-referes-suspend-l-interruption-decidee-par-le-gouvernement.

terminam.¹⁸⁵

Este procedimento é, em nosso entender, uma clara violação à Diretiva do Reagrupamento Familiar, que exige que os EM estabeleçam um sistema de regras processuais para a regular análise deste tipo de pedidos, “devendo igualmente ser transparentes e justos, a fim de proporcionarem um nível adequado de segurança jurídica às pessoas em questão”.¹⁸⁶

● recomendação

Que a AIMA estabelece um “sistema de regras processuais para a regular análise” dos pedidos de reagrupamento familiar, proporcionando um adequado nível de segurança jurídica às pessoas, ao contrário da realidade destes últimos anos.

6.12.1. Procedimento legislativo

Olhando para a diploma que regula a AIMA, pode-se assumir que o legislador consagrou que os pedidos de Proteção Internacional ficarão a cargo do Departamento de Procedimentos Administrativos e Qualidade, em articulação com o CNAR AIMA.¹⁸⁷ Embora nada na mesma

¹⁸⁵ JornalEAgora, “SEF: “Existem 1.430 vagas livres” para o reagrupamento familiar este mês”, 10 de outubro 2023. Aceda aqui: jornaleagora.pt/sef-existem-1-430-vagas-livres-para-o-reagrupamento-familiar-este-mes/.

¹⁸⁶ Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar, parágrafo 13.

¹⁸⁷ Portaria n.º 324-A/2023 de 27 de outubro, artigo 10.º, alínea c).

portaria refira o reagrupamento familiar, em nosso entender, deverá o CNAR estar sempre envolvido no processo de decisão dos pedidos de reagrupamento familiar, tendo em conta as especificidades do mesmo e enquanto entidade especializada na Proteção Internacional.

● recomendação

Tendo o procedimento sido iniciado, que haja sempre uma articulação da AIMA com o Departamento de Procedimentos Administrativos e Qualidade e, acima de tudo, com o CNAR. A verificação documental prévia caberia ao Departamento de Procedimentos Administrativos e Qualidade. Após esta verificação documental, o pedido seria remetido para o CNAR que deveria analisar o pedido, emitindo parecer sobre o sentido provável de decisão.

Por fim, cabe também à AIMA o contacto com a rede consular portuguesa. Sendo este contacto importante no que toca ao reagrupamento familiar por parte de pessoas imigrantes, aqui tem um relevo ainda maior, face à vulnerabilidade em que os familiares de pessoas refugiadas se encontram. É, então, crucial que os serviços consulares portugueses tenham procedimentos administrativos céleres e que respondam às necessidades do caso específico do reagrupamento familiar de pessoas refugiadas.

A Lei já prevê uma comunicação mais rápida e que evite a repetição de documentos que já estejam na posse da AIMA.

Contudo, e como já foi discutido no Capítulo 4, a rede consular portuguesa não é capaz de responder de forma célere a estes pedidos.

● recomendação

Que o Governo agilize esta comunicação com a rede consular, seguindo o exemplo de Espanha que permite que os requerentes apresentem o pedido noutra embaixada europeia, quando não exista embaixada ou consulado espanhol no país em questão.¹⁸⁸

Cumpre ressaltar, que todo este processo não será eficaz, caso se mantenha o sistema de vagas para pedidos de reagrupamento familiar.

Como argumento a favor, todos os procedimentos do SEF que não dependeram de vaga correram, no geral, de forma positiva. Pense-se na plataforma para pedido de AR CPLP, ou na plataforma para pedido de Proteção Temporária, ou mesmo o procedimento dos pedidos de asilo de forma presencial em qualquer delegação do SEF, sem marcação (não poderia ser ao contrário já que, sendo um direito fundamental, não poderia estar nunca sujeito a vaga). Ainda, a delegação do SEF na Madeira não funciona através do número de vagas, mas apenas do agendamento do atendimento específico e é, neste momento, a delegação com menor passagem de processos pendentes para a AIMA.¹⁸⁹

¹⁸⁸ AIDA, "Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection" p. 19 - aceda aqui: asylumineurope.org/wp-content/uploads/2023/02/Family-Reunification.pdf.

¹⁸⁹ Dnotícias, "AIMA "sem pendências assustadoras" de estrangeiros na Região", 13 de novembro 2023, aceda aqui: dnoticias.pt/2023/11/13/382814-aima-sem-pendencias-assustadoras-de-estrangeiros-na-regiao/.

Por forma a não serem adotados procedimentos diferentes em processos semelhantes, deve ser adotado o modelo de procedimento de reagrupamento familiar, com medidas a curto e longo prazo, sendo o objetivo final o pedido de reagrupamento familiar sem dependência da existência de vagas.

● recomendação

No futuro, que seja contemplada a possibilidade de se iniciar o pedido de reagrupamento familiar no portal online da AIMA, de forma constante, por parte de todos os residentes legais em Portugal.¹⁹⁰

6.12.2. Pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional

O que foi dito até então neste Subcapítulo é válido tanto para pessoas imigrantes como refugiadas.

No entanto, às pessoas refugiadas deve ser sempre tomada uma atenção especial no que toca ao reagrupamento familiar, sendo que a lei deve sempre prever “condições mais favoráveis para o exercício do direito ao reagrupamento familiar.”¹⁹¹

¹⁹⁰ Itália abriu a possibilidade de se iniciar um pedido de reagrupamento familiar no mesmo portal online onde se pode iniciar um pedido de AR para trabalho ou estudo – aceda aqui: integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Detail-news/id/2590/Online-la-nuova-piattaforma-Sportello-Unico-Immigrazione.

¹⁹¹ Diretiva 2003/86/CE do Conselho de 22 de Setembro de 2003 relativa ao direito ao reagrupamento familiar, parágrafo 8.

Por condições mais favoráveis entende-se por exemplo, a dispensa de prova dos meios de subsistência. Se é verdade que as pessoas imigrantes que queiram reagrupar familiares devem demonstrar que têm meios de subsistência disponíveis para o fazer, o mesmo já não se aplica à população refugiada. A Lei do Asilo prevê, e bem, esta exceção e a prática do SEF também tem sido sempre positiva.

Por outro lado, há um princípio que vale mais do quaisquer outros anteriormente estabelecidos, excetuando o da ordem, segurança e saúde públicas. É o princípio da proibição contra a tortura e o tratamento desumano e degradante, presentes em vários instrumentos de direito internacional, inclusiva na Convenção Europeia dos Direitos Humanos no artigo 3.º.

Este princípio deverá diminuir a margem de discricionariedade dos EM na decisão dos pedidos de reagrupamento familiar. Nos períodos de grandes chegadas de pessoas refugiadas, não deverão os Estados indeferir os pedidos de reagrupamento familiar, com base na falta de meios disponíveis ou noutros constrangimentos, quando se entenda que, no país de origem, os familiares se encontrem em perigo de tratamento degradante e desumano ou mesmo de tortura.¹⁹² O balanço da proibição da tortura é superior a quaisquer outros anteriormente referidos, e ainda mais o será caso estejam crianças envolvidas.

Acresce que o maior problema neste tipo de pedidos em Portugal não é o seu indeferimento, mas a possibilidade de iniciar o procedimento. Por exemplo, o JRS acompanhou a situação de uma mãe, beneficiária de Proteção Internacional, que pretendia trazer a sua filha menor de 14 anos, em risco de casamento forçado no país de origem. Face à ausência de vagas, o JRS contactou diretamente o consulado e conseguiu que o mesmo emitisse um visto, à revelia do procedimento estabelecido pelo SEF. Porém, o sucesso desta intervenção dependeu inteiramente da abertura do posto consular e da sua sensibilidade face à

¹⁹² Tribunal Europeu de Direitos Humanos, “M.A. v. Dinamarca”, parágrafos 145-146.

situação de emergência humanitária da criança.

Deverá, em nosso entender, procurar-se um meio termo, que preveja a iniciação do processo junto da AIMA, sem que, no entanto, o processo fique dependente da abertura de vagas.

● recomendação

Que se crie a possibilidade de iniciar o pedido de reagrupamento *online* no portal da AIMA, por parte de pessoas refugiadas, sem estarem sujeitas à existência de vagas, no respeito pelo direito internacional e europeu.

07

detenção administrativa
de cidadãos estrangeiros

07

Já tivemos oportunidade de abordar este tema no Capítulo 2 e de propor várias recomendações que ganham especial relevância no atual processo de transferência de funções policiais do SEF, relacionadas com a articulação interinstitucional nos espaços de detenção com organizações da Sociedade Civil, a AIMA, a OA. Da mesma forma, abordamos a necessidade de formação dos agentes e guardas e a ponderação do risco de criminalização das migrações irregulares.

Também no Capítulo 8 iremos abordar o tema das vítimas de TSH, auxílio à imigração ilegal e exploração laboral, onde apelamos à proteção destas vítimas que muitas vezes são colocadas em centros de detenção por se encontrarem em situação irregular, por falhas de comunicação dentro do próprio SEF e entre este e os Tribunais. Porém, importa ainda abordar outras questões práticas que identificamos pela nossa experiência de acompanhamento de cidadãos estrangeiros detidos na UHSA.

Esta experiência leva-nos a concluir que a detenção administrativa é uma aberração jurídica desprovida de sentido, manifestamente desajustada à realidade migratória portuguesa. Ao longo dos últimos anos, temos vindo a alertar para a desnecessidade desta medida e procurado apresentar alternativas eficazes ao Governo português.

Em março de 2021, um ano após a morte do cidadão ucraniano Ihor

Homeniuk às mãos do Estado português, o JRS lançou a campanha “Não há crime, não há prisão”, onde apelou a uma reforma legislativa que permitisse que as pessoas viessem para Portugal de forma regular, evitando que fossem detidas pelo facto de não terem visto de trabalho.¹⁹³ Esta reivindicação foi concretizada por via da recente criação do visto de procura de trabalho.

Por outro lado, em julho de 2021, e após o anúncio do ex-Ministro da Administração Interna, Dr. Eduardo Cabrita, o JRS e outras organizações da Sociedade Civil juntaram-se em protesto contra a colocação de cidadãos estrangeiros na prisão de Caxias, tendo conseguido demover os decisores políticos de tal decisão.¹⁹⁴

Apesar do sucesso de tais reivindicações, a detenção continua a ser aplicada, de forma aleatória e generalizada já não pelo SEF, mas pela PSP ou GNR. Infelizmente, o Governo português continua mais interessado em investir em espaços de detenção, ao invés de investir na integração das pessoas que procuram o nosso país.

Com efeito, em julho de 2021, o SEF referiu em comunicado à agência LUSA, que "o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) inclui um investimento de 2,32 milhões de euros para dois centros de instalação temporária em Alcoutim, no distrito de Faro, e em Vila Fernando, concelho de Elvas". Na notícia, poderá ainda ler-se que "[d]e acordo com o SEF, o futuro CIT em Alcoutim vai ser instalado na antiga escola primária de Fonte Zambujo e as obras de beneficiação e conservação têm um valor de 900 mil euros e o CIT de Vila Fernando vai ficar nas instalações devolutas do antigo Centro Educativo, estando as obras de reabilitação e

¹⁹³ Poderá consultar mais informação em peticaopublica.com/pview.aspx?pi=PT107122

¹⁹⁴ TSF, "MAI suspende reconversão de ala da prisão de Caxias em centro para imigrantes", 8 de julho 2021 - aceda aqui: tsf.pt/portugal/politica/mai-suspende-reconversao-da-ala-da-prisao-de-caxias-em-centro-temporario-para-imigrantes-13916597.html.

reconstrução orçamentadas em 825 mil euros".¹⁹⁵

Esta informação foi confirmada pela SGMAI, na avaliação de execução dos fundos europeus FAMI, FSI e IGFV, onde se poderá ler que " [f]oi, no entanto, possível financiar com o FAMI um novo CIT em Caia e com o PRR dois novos CIT em Alcoutim e Elvas"¹⁹⁶ e, ainda, pelo próprio SEF, no seu Plano de Atividade de 2021.¹⁹⁷

Esta opção de investimento carece, em nosso entender, de cabal esclarecimento, uma vez que se revela totalmente contraditória à narrativa do próprio Programa do Governo 2019-2023, que refere que "[q]uem imigra ou pretende imigrar não pode ser visto, a priori, como um suspeito."¹⁹⁸

● recomendação

Que o Governo esclareça a estratégia de utilização de fundos comunitários para investimento na criação ou melhoria das condições de CIT e EECIT.

¹⁹⁵ Expresso, "SEF garante que unidade para acolher imigrantes em Caxias vai ficar totalmente independente da prisão", de 17 de junho de 2021, disponível em expresso.pt/sociedade/2021-06-17-SEF-garante-que-unidade-para-acolher-imigrantes-em-Caxias-vai-ficar-totalmente-independente-da-prisao-8a8cfd78.

¹⁹⁶ "SFC2021 Programa no âmbito do FAMI, FSI e IGFV" - disponível em [PRG-2021PT65AMPR001-1.3.pdf](https://www.mai.gov.pt/PRG-2021PT65AMPR001-1.3.pdf) (mai.gov.pt), p. 27.

¹⁹⁷ Plano de Atividades do SEF, p. 26 - disponível em sef.pt/pt/Documents/Plano%20Actividades%202021_VFINAL_25nov.pdf.

¹⁹⁸ Programa do XXII Governo Constitucional, 2019-2023, p. 116.

7.1. Alternativas ao afastamento e detenção administrativa de cidadãos estrangeiros

Os cidadãos estrangeiros que se encontrem em situação irregular podem ser alvo de um processo de afastamento do território. Tendo em vista o retorno ao país de origem ou de trânsito, poderá ser decretada a colocação em espaço de detenção por um juiz, quando o mesmo conclua que existe o risco de a pessoa fugir e, por isso, não cumprir a decisão de afastamento.

O problema reside, por um lado, na aleatoriedade das decisões de afastamento do território, e por outro, na desnecessidade da colocação em espaço de detenção, como medida de coação que visa garantir o cumprimento da medida de afastamento. Vejamos cada um dos problemas.

O artigo 135.º da Lei de Estrangeiros refere que não podem ser afastados os cidadãos estrangeiros que:

- a)** Tenham nascido em território português e aqui residam;
- b)** Tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal;
- c)** Tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português; ou
- d)** Se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam.

Todas as pessoas que não se enquadrem nestas situações podem, efetivamente, ser afastadas do território, podendo ser alvo de uma medida de coação de colocação em espaço de detenção.

Porém, continuamos a observar a aplicação de medidas de afastamento. São exemplos disto, os casos em que as pessoas recorram às autoridades para comunicar a perda, furto ou roubo de documentos (como o passaporte) ou aí apresentem uma queixa por terem sido vítimas de crimes. Ainda, situações em que as pessoas se encontrem

no processo de recolha de documentos - dependente da colaboração das representações consulares do país de origem -, não tendo conseguido ainda iniciar o processo de regularização junto do SEF.

● recomendação

Que se proceda à alteração dos artigos 135.º e 138.º da Lei de Estrangeiros, limitando o afastamento de cidadãos estrangeiros que se encontrem a trabalhar, em fase de recolha de documentação necessária (como o registo criminal do país de origem) para apresentação de MI, ou que recorram às autoridades para efeitos de comunicação do furto ou perda de documentos necessários à regularização (exemplo: passaporte).

No que respeita à medida de coação aplicável, há muito que a lei prevê que a detenção de cidadãos estrangeiros deve ser utilizada apenas quando outra medida menos gravosa e não privativa da liberdade não possa ser aplicada. Assim o é por força dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade das medidas de coação, contemplados no artigo 193.º do CPP.

Isto significa que, em teoria, deveria ser dada preferência a outras medidas menos gravosas, sempre que estas se revelem suficientes para satisfazer as exigências cautelares, ou seja, para garantir o afastamento de cidadãos estrangeiros que se encontrem em situação irregular em Portugal.

No âmbito de processos de afastamento, o juiz pode, havendo perigo de fuga, determinar as seguintes medidas de coação: Termo de Identidade e Residência; prestação de caução; apresentação periódica no SEF; obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica, nos termos da lei; ou colocação em CIT ou EECIT.¹⁹⁹

Porém, na prática, a detenção é aplicada de forma excessiva e desproporcional, com base numa presunção de existência de perigo de fuga pelos juízes, que é aferida por defeito. Frequentemente, observamos a sua aplicação, mesmo quando as pessoas já se encontram a trabalhar em Portugal, têm familiares residentes ou enfrentam graves obstáculos no acesso ao processo de regularização em Portugal, por motivos alheios à sua vontade (atrasos do consulado ou do próprio SEF).

Ora, de acordo com a nova redação do n.º 3 do artigo 142.º da Lei de Estrangeiros, “o perigo de fuga é aferido em atenção à situação pessoal, familiar, social e económica ou profissional do cidadão estrangeiro, com vista a determinar a probabilidade de se ausentar para parte incerta com o propósito de se eximir à execução da decisão de afastamento ou ao dever de abandono, relevando, nomeadamente, as situações nas quais se desconheça o seu domicílio pessoal ou profissional em território nacional, a ausência de quaisquer laços familiares no País, quando houver dúvidas sobre a sua identidade ou quando forem conhecidos atos preparatórios de fuga.”

¹⁹⁹ A este respeito, conferir artigos 109.º e seguintes do Código de Processo Penal e o artigo 142.º da Lei de Estrangeiros.

Sem prejuízo do mérito e intenção desta alteração, na opinião do JRS, o legislador deveria ter sido mais ambicioso, uma vez que estas alterações evitam situações de detenção desnecessárias, mas não evitam que sejam abertos processos de afastamento.

Por outro lado, as alterações não consagram na Lei de Estrangeiros o princípio segundo o qual devem ser aplicadas medidas de coação menos gravosas, não privativas da liberdade, quando efetivamente se verifique a possibilidade de perigo de fuga nos processos de afastamento abertos.

Estas situações, lamentavelmente, continuam a estar omissas no artigo 142.º que define o conceito de perigo de fuga.

● recomendação

Que se consagre expressamente na Lei de Estrangeiros da aplicação da detenção como ultima ratio.

Evidenciamos, ainda, que a reapreciação judicial da medida de coação, deve ser realizada ao fim de cada período de oito dias. Porém, raramente é colocada em prática.²⁰⁰

Segundo o artigo 15.º, n.º 4 da Diretiva Regresso, em sede de reapreciação judicial, quando “se afigure já não existir uma perspectiva razoável de afastamento, a detenção deixa de se justificar e a pessoa em causa

²⁰⁰ Artigo 3.º da Lei 34/94, de 14 de setembro – disponível em: pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=301&tabela=leis&so_miolo=

é libertada imediatamente.”²⁰¹

● recomendação

Que o Ministério da Justiça e o Conselho Superior de Magistratura sensibilizem os magistrados para a importância da reapreciação judicial da medida de coação.

7.1.1. Pessoas requerentes de Proteção Internacional

Em contraste, a Lei do Asilo declara explicitamente que os requerentes de Proteção Internacional só podem ser colocados em detenção "se não for possível aplicar eficazmente alternativas menos gravosas".²⁰² Infelizmente, verificamos que são raras as situações em que o contexto individual dos requerentes de asilo e as alternativas à detenção são, na prática, consideradas pelas autoridades.

Ao invés, a nossa experiência na UHSA revela que a maioria dos requerentes de asilo que se encontra em processo de retoma a cargo para outro EM ao abrigo do Regulamento de Dublin permanece normal-

²⁰¹ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, disponível em eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115.

²⁰² Artigo 35.º-A, n.º 2 da Lei do Asilo.

mente até ao fim do prazo máximo de detenção, de 60 dias.²⁰³ Isto significa que a pessoa é privada da sua liberdade de forma incompreensivelmente excessiva e desnecessária, por mero atraso na resposta do pedido de retoma a cargo feito por Portugal, por exemplo, a Itália.

Porém, o artigo 28.º do Regulamento de Dublin é claro quando refere no seu n.º 1 que “[o]s Estados-Membros não devem manter uma pessoa em regime de detenção pelo simples facto de essa pessoa estar sujeita ao procedimento estabelecido pelo presente regulamento”. Acrescenta, ainda, no n.º 2 que “[c]aso exista um risco importante de que uma pessoa fuja, os Estados-Membros podem reter essa pessoa a fim de garantir os procedimentos de transferência de acordo com o presente regulamento se existir um risco significativo de fuga, com base *numa apreciação individual e apenas na medida em que a retenção seja proporcional*, se não for possível aplicar de forma eficaz outras medidas alternativas menos coercivas”.

● recomendação

Que sejam aplicadas MAD a requerentes de asilo em processo de retoma a cargo para outro EM, quando o atraso na efetivação da retoma seja previsível.

²⁰³ Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de Proteção Internacional apresentado num dos Estados-Membros, disponível em eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604

Já no que respeita aos requerentes de Proteção Internacional espontâneos, não abrangidos pelo Regulamento de Dublin, a prática na UHSA é que estes permanecem detidos até que recebam uma decisão sobre a admissibilidade do seu pedido de asilo. Preocupa-nos, conforme referido no Capítulo 2, a celeridade das decisões administrativas referentes ao afastamento de cidadãos estrangeiros.

A partir de 29 de outubro, notámos um significativo atraso na realização de entrevistas de asilo e de decisões administrativas em geral, agora a cargo da AIMA. A PSP, face a estes constrangimentos, apenas pode libertar as pessoas que pediram asilo após 7 dias, ou seja, apenas quando o pedido de asilo se considera tacitamente deferido, ou ao fim de 60 dias, quando se trate de uma pessoa imigrante.²⁰⁴

● recomendação

Que a AIMA crie uma equipa técnica dedicada exclusivamente à decisão de processos referentes a cidadãos estrangeiros que se encontrem detidos no CIT e nos EECIT.

Porém, se o pedido for rejeitado e o requerente interpor recurso, a pessoa poderá permanecer no centro de detenção até ao fim do prazo legal, ou seja, 60 dias.

²⁰⁴ Artigo 24.º, n.º 4, da Lei do Asilo.

● recomendação

Que os requerentes de Proteção Internacional que interpõem recurso sejam libertados e acolhidos pela SCML, quando se encontrem em Lisboa, ou pelo ISS, quando se encontrem nas restantes cidades do país.

Notamos, ainda, um atraso de até 1 mês no processo de marcação de entrevista e transferência efetiva das pessoas que recebem uma decisão preliminar positiva para as respostas de acolhimento do CPR. Este atraso deve-se, em nosso entender, à falta de investimento do Estado português nas estruturas e recursos da única entidade competente por Lei para apoiar esta população, conforme explicado no Capítulo 9, pelo que remetemos o leitor para as respetivas recomendações.

7.1.2. Modelo de gestão de caso e implementação de Medidas Alternativas à Detenção

A detenção administrativa pode ser, perfeitamente, substituída por outras medidas menos gravosas, como as MAD.

Ademais, importa ressaltar que as MAD são significativamente mais económicas para os Estados, comparativamente à própria detenção. Evitar casos de detenção desnecessários, desproporcionais e desadequados, bem como reduzir o tempo de detenção ao estritamente necessário, são passos fundamentais para assegurar os Direitos Humanos dos cidadãos estrangeiros e para reduzir os custos associados à detenção.

Foram igualmente assinalados pelo Parlamento Europeu, nas alterações à proposta de Regulamento Dublin IV, os elevados custos associados à detenção.²⁰⁵ Por exemplo, no caso austríaco, a detenção tem um custo de €834 por dia, enquanto no Chipre, tem um custo diário de €725.²⁰⁶ Infelizmente, não existem dados oficiais dos custos da detenção em Portugal.

No caso português, importa referir que, em janeiro deste ano, em consonância com as propostas do JRS Portugal, o Partido LIVRE apresentou um Projeto de Resolução que recomenda ao Governo que crie e invista em MAD, no âmbito de aplicação da Lei de Estrangeiros.²⁰⁷

Esta orientação refere ainda a importância de o Governo estabelecer protocolos com entidades da Sociedade Civil com experiência de terreno no acolhimento e/ou integração de pessoas imigrantes para MAD, bem como o investimento em projetos-piloto. Em maio, a Assembleia da República aprovou a Resolução proposta pelo partido LIVRE.²⁰⁸

Congratulamos, naturalmente, as iniciativas do Partido LIVRE e da

²⁰⁵ Parlamento Europeu, "Amendments 535-771 to the Draft report [on the Dublin IV Regulation]", 4 de abril de 2017, – ver aditamento 755, disponível em: europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-AM-602908_EN.pdf?redirect.

²⁰⁶ ECRE, "The detention of asylum seekers in Europe: Constructed on shaky ground?", p. 6, disponível em ecre.org/wp-content/uploads/2017/06/AIDA-Brief-De-tention-1.pdf

²⁰⁷ Projeto de Resolução n.º 381/XVI/1.ª. Aceda aqui: app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdff?pacth=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a79394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c32595338774d6a5a6d4d7a497a5a43316b4e325a694c54526b5a6a59744f54646a4f53316c4d545a6d4e5749344d446c6b597a41755a47396a65413d3d&fich=026f323d-d7fb-4df6-97c9-e16f5b809dc0.docx&Inline=true

²⁰⁸ Resolução da Assembleia da República n.º 43/2023. Aceda aqui: [0000300003.pdf\(dre.pt\)](http://0000300003.pdf(dre.pt)).

Assembleia da República, embora lamentemos que, na prática, ainda não tenham sido implementadas medidas concretas que concretizem esta Resolução.

Destacam-se, a este respeito, as MAD que seguem o modelo de gestão de caso, apontadas como um sucesso pela CE, reconhecendo os resultados positivos da “intervenção precoce” e da “gestão holística de casos focada na resolução de casos” como uma MAD.²⁰⁹

A gestão de caso, em contexto de MAD, pode incluir uma componente de acolhimento, se tal fizer sentido à realidade do país onde é aplicada.

Em nosso entender, a gestão de caso sem alojamento poderia ser replicada em Portugal, por via da atribuição de um técnico social de uma entidade pertencente à rede CLAIM. O trabalho destas entidades é precisamente apoiar e capacitar os cidadãos estrangeiros no seu processo de regularização documental e/ou retorno voluntário ao país de origem, assim como mediar os contactos entre os indivíduos e os intervenientes relevantes,²¹⁰ bem como acompanhar o desenvolvimento do caso e o bem-estar do indivíduo.

De notar que nem todas as pessoas migrantes sujeitas a uma medida de afastamento necessitariam de apoio em matéria de alojamento, especialmente nas situações em que se constate a existência de uma rede de suporte estável (amigos ou familiares) que garanta as condições de alojamento em Portugal, ainda que de forma informal.

²⁰⁹ PICUM, “Implementing Case Management based Alternatives To Detention In Europe”, março 2020, p. 9 - aceda aqui: picum.org/wp-content/uploads/2020/04/-Conept-Paper-on-Case-Management_ENg.pdf.

²¹⁰ Por exemplo, profissionais de saúde, advogados, PSP, AIMA.

● recomendação

Que a AIMA e a PSP implementem um projeto-piloto de encaminhamento para CLAIM para efeitos de gestão de caso, quando se encontrem garantidas as devidas condições de alojamento, ainda que de forma informal.

Por outro lado, persistem situações onde a necessidade de providenciar uma solução de alojamento temporário é absolutamente premente, como é o caso de pessoas imigrantes vulneráveis e requerentes de Proteção Internacional. Assim, e para estas situações, urge a criação de respostas de alojamento coletivo próprias, que permitam a permanência das pessoas durante o período máximo de 60 dias.

Porém, não nos podemos esquecer da situação em que se encontram as pessoas que saem dos centros de detenção diretamente para a rua e que são frequentemente condenadas a viver em situação de sem-abrigo pela situação indocumentada em que se encontram e pela falta de respostas sociais de acolhimento próprias.²¹¹

Entendemos, assim, que qualquer projeto-piloto desta natureza deve ser adaptado à realidade portuguesa e às atuais limitações da rede de respostas sociais a nível nacional.

Mas, afinal, qual o modelo que melhor se adaptaria à realidade portu-

²¹¹ Ver Subcapítulo 9.1.

guesa?

Entendemos que o modelo ideal deverá passar pelo investimento na criação de estruturas de acolhimento coletivo que sirvam, simultaneamente, o propósito de alternativa à detenção (por um período de 60 dias, conforme explicado acima), onde a intervenção social seria necessariamente mais limitada, e focada no *compliance* com as autoridades, por exemplo, no cumprimento da apresentação periódica às autoridades ou outros deveres legais.

Porém, entendemos que este modelo deverá permitir também a prorrogação da permanência nesse mesmo centro por um período de 3 a 6 meses, com enfoque na gestão de caso para efeitos de regularização ou retorno voluntário ao país de origem dos casos das pessoas que não são afastadas do território durante o período inicial de 60 dias.

Defendemos, assim, que deve ser aplicado um modelo híbrido, em que findo o suposto período de detenção, a pessoa teria a possibilidade de adquirir os instrumentos necessários para alavancar o seu processo de autonomização na sociedade portuguesa. Por exemplo, através da obtenção de documentação do país de origem, como o passaporte e/ou o registo criminal do país de origem junto da representação consular, que por sua vez potenciará o processo de integração no mercado de trabalho português e, conseqüentemente, as perspetivas de regularização documental.

Todo este processo seria acompanhado por técnicos especializados, com experiência em matéria de apoio sociolegal para regularização documental, acesso a serviços públicos, procura de emprego e reconciliação com o seu processo migratório, tendo em vista a construção de um projeto de vida em Portugal ou de retorno ao país de origem.

● recomendação

Que o Governo invista na criação de estruturas de acolhimento que possam ser usadas em contexto de MAD, em colaboração com a PSP, o ISS, e ONG da Sociedade Civil com experiência comprovada na gestão de caso e acompanhamento de cidadãos estrangeiros detidos.

Infelizmente, o Programa Nacional FAMI para o novo quadro financeiro plurianual 2021-2027 prevê um investimento muito curto ao abrigo deste fundo comunitário para projetos de MAD, num total de 338.400,00 euros para os 6 anos.²¹² Assim, consideramos que este investimento deve ser complementado com outras fontes de financiamento público.

● recomendação

Que o Governo reforce o investimento público para criação de MAD por via do Orçamento de Estado ou outros fundos europeus.

²¹² Poderá consultar o Programa Nacional FAMI em sg.mai.gov.pt/Noticias/Documents/PRG-2021PT65AMPRO01-1.3.pdf.

Esperamos que esta mudança de paradigma, com a recém-criada AIMA, seja o impulso necessário para que se invista, finalmente, em projetos dignos e eficazes de MAD em Portugal. Temos também esperança que esta mudança de paradigma se traduza num avanço dos Direitos Humanos das pessoas estrangeiras em risco de detenção.

7.1.3. Estatuto de tolerância previsto na legislação romena

Em primeiro lugar, importa explicar que, na Roménia a detenção é aplicada, sobretudo, para fins de afastamento de cidadãos estrangeiros em situação irregular, incluindo requerentes de asilo alvos de decisões negativas que não cumpriram a decisão de retorno, expulsão por pena acessória à pena de prisão, entre outras situações. Caso a pessoa tenha entrado irregularmente no território, a medida de detenção é aplicada automaticamente, pelo que não é utilizada como último recurso. Porém, existem exceções na lei.

O Estatuto de Tolerância foi implementado na Roménia, pela primeira vez, em 2002.²¹³ Esta medida é concedida *ex officio* ou a pedido, pela Inspeção-Geral de Imigração, aos estrangeiros que não tenham direito de residência e que, por razões objetivas, não possam sair do território da Roménia, nomeadamente:

■ Quando a pessoa é acusada ou indiciada num processo penal e o juiz impõe a medida de proibição de saída da cidade ou do país, ou se for condenada por decisão judicial final e tiver que cumprir uma pena de prisão e não preencher os requisitos para obtenção de uma AR;

■ Quando a medida de detenção ordenada tiver ultrapassado os prazos, ou por alguma razão for suspensa;

■ Quando a presença temporária da pessoa na Roménia for exigida por interesses públicos importantes.

A tolerância é concedida por um período de até 6 meses, prorrogável por novos períodos de até 6 meses e cessa nas seguintes situações:

²¹³ Cfr. igi.mai.gov.ro/en/tolerating/.

regularização de residência, autorização de permanência concedida para efeitos de asilo, saída da Roménia.

Desde 2011, muito graças aos esforços de *Advocacy* do JRS Roménia, os estrangeiros “tolerados” têm acesso ao mercado de trabalho, nas condições previstas na lei para os cidadãos romenos e têm direito a receber, mediante pedido, um código numérico pessoal que facilita o acesso aos serviços públicos.

O Estatuto de Tolerância prevê ainda que a Inspeção-Geral de Imigração possa designar uma área de residência específica aos “tolerados”, ainda que disponham de meios materiais necessários à sua subsistência. Refira-se que o documento de identidade temporário não pode ser emitido sem um comprovativo de residência em habitação condigna.

Entendemos que a replicação deste Estatuto faria sentido em Portugal, para as situações em que as autoridades, na prática, não conseguem executar o afastamento dos cidadãos estrangeiros em situação irregular. Segundo o próprio SEF, em 2022 assistimos a uma diminuição de 56% do número de afastamentos executados, num total de 131 pessoas.²¹⁴ Esta dificuldade prática decorre, sobretudo, da falta de colaboração das autoridades do país de origem do cidadão estrangeiro.

Este estatuto aproxima-se do regime previsto no artigo 109º da Lei de Estrangeiros, que atribui uma residência transitória a vítimas de tráfico humano e auxílio à imigração ilegal, que prevê posteriormente a regularização definitiva das vítimas pelo artigo 122º.

A atribuição deste estatuto de tolerância suspenderia, assim, a medida de afastamento, facilitando o pedido de AR ao abrigo dos regimes excepcionais previstos na legislação portuguesa, designadamente, nos artigos 88º, 89º, 122º e 123º da Lei de Estrangeiros, conforme as particularidades de cada caso.

²¹⁴ SEF, “Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2022”, p. 28.

● recomendação

Que o Governo replique o Estatuto de Tolerância no ordenamento jurídico português, por forma a permitir a regularização e acesso ao trabalho de cidadãos estrangeiros libertados dos centros de detenção ao fim de 60 dias, sem que o seu afastamento tenha sido executado.

7.2. Presença permanente de ONG nos espaços de detenção

Para o efeito, relembramos o protocolo de colaboração celebrado entre o JRS e o SEF, já referido no Subcapítulo 2.3. Conforme aí referido, este protocolo foi apontado nos demais Relatórios anuais do MNP como uma boa prática.²¹⁵

No entanto, e não obstante os sucessivos apelos do JRS e da Provedoria de Justiça, nunca foi replicado para os restantes CIT e EECIT em Portugal.

Destacamos nos parágrafos seguintes o relatório do MNP de 2019, onde é feito um diagnóstico deste tipo de parcerias em todos os espaços de detenção.²¹⁶

²¹⁵ MNP, Relatórios anuais à Assembleia da República. Aceda aqui: provedor-jus.pt/documentos/MNP_2019_web.pdf, provedor-jus.pt/documentos/MNP_2020_Relatorio.pdf e provedor-jus.pt/documentos/MNP_2021_final.pdf.

²¹⁶ MNP, Relatório à Assembleia da República – 2019, p. 62 e 63. Aceda aqui: provedor-jus.pt/documentos/MNP_2019_web.pdf.

No que respeita à UHSA, “são particularmente positivas a existência de parcerias e protocolos com a OIM e o JRS, que oferecem aconselhamento e apoio psicossocial diário aos detidos, bem como os Médicos do Mundo, que prestam serviços médicos. Regista-se a presença regular de voluntários que contribuem para a oferta de atividades, bem como a existência de gabinete permanente do JRS”.

No que respeita ao EECIT de Lisboa, “é garantido o acesso a duas ONG: os MdM, para apoio médico, e CPR para o apoio jurídico aos requerentes de asilo. O MNP tem, no entanto, sugerido o alargamento de protocolos com outras ONG ou associações, de forma a ampliar-se o apoio prestado aos detidos e diversificar-se o tipo de atividades e valências que estas diversas entidades poderiam possibilitar aos detidos. A existência de entidades externas nestes Centros permitiria, ainda, uma abertura adicional à sociedade. Face às dúvidas quanto a certos procedimentos e ao funcionamento dos EECIT, tal contribuiria para uma maior transparência destes espaços de detenção.”

Por outro lado, no EECIT Porto e Faro, “é insuficiente ou inexistente o acesso regular de entidades externas aos EECIT do Porto e de Faro. No Porto, a colaboração com entidades externas, como o CPR ou a OA, depende de solicitação dos detidos, referindo o SEF que a falta de pedidos nesse sentido tem tornado desinteressante qualquer articulação. Em Faro, a falta de qualquer tipo de acompanhamento por parte de entidades externas é agravada pelo isolamento geográfico acrescido do EECIT. O MNP manifesta preocupação com este facto, já que a falta de acesso deste tipo de entidades levará, necessariamente, a um isolamento ainda mais agravado dos detidos.”

Congratulamos, a este respeito, a continuidade desta parceria com a PSP a partir de 29 de outubro, dada a relevância da assistência humanitária prestada aos cidadãos estrangeiros detidos na UHSA e ao papel das organizações parceiras na humanização deste espaço.

● recomendação

Que o MAI replique a presença permanente de ONG nos restantes CIT e EECIT, em concordância com as recomendações da Provedoria de Justiça dos últimos anos.²¹⁷

7.3. Apoio judiciário às pessoas estrangeiras detidas

Quando é recusada a entrada a um cidadão estrangeiro ou requerente de asilo, o SEF procede ao interrogatório para aferir as motivações migratórias e o preenchimento dos requisitos de entrada em território nacional. Esta fase é a mais importante, pois é com base na mesma que o processo de afastamento irá ser decidido.

Porém, é também a fase em que a pessoa se encontra mais isolada e, consequentemente, numa situação mais vulnerável. Foi, aliás, nesse interrogatório que ocorreram as situações de abuso já conhecidas, que culminaram na morte do cidadão ucraniano Ihor Homeniuk.

Após esse repudiante acontecimento, foi celebrado um protocolo entre o MAI a OA, que tinha como intenção a prestação de assistência jurídica a cidadãos detidos no EECIT Lisboa. No entanto, o protocolo prevê que os advogados apenas intervenham após esse interrogatório e caso a entrada em território nacional seja recusada, apenas como consulta, não para ato processual.²¹⁸

²¹⁷ MNP, Relatório à Assembleia da República, 2020, p. 104.

²¹⁸ Artigo 24º da Portaria n.º 10/2008 de 3 de Janeiro, que regulamenta a LADT.

Ou seja, este protocolo não teria evitado as situações de abuso que levaram Ihor a perder a vida em 2020 e não garante plenamente os direitos das pessoas estrangeiras detidas.

Note-se, ademais, que o mesmo foi implementado apenas num dos espaços de detenção (EECIT Lisboa) não tendo sido replicado noutros espaços, nomeadamente, na UHSA e no EECIT Faro. A esta limitação acrescem ainda as relacionadas com a preparação técnica dos advogados em matéria de Imigração e Asilo, detalhadas mais adiante neste capítulo, bem como no Subcapítulo 6.11.

O cenário de absoluta desadequação deste apoio nos espaços de detenção vem, aliás, corroborar a necessidade de assegurar a presença permanente de ONG nos espaços de detenção, que garantam o devido acesso ao apoio judiciário dos cidadãos estrangeiros detidos, conforme explanado anteriormente.

● recomendação

Que o MAI garanta a obrigatoriedade de “assistência jurídica aquando da prestação de declarações instrutórias, de forma a garantir a genuinidade e completude das declarações prestadas pelos requerentes de asilo ao SEF”.²¹⁹

Ainda, a LADT prevê, nos artigos 3.º, 41.º e 42.º, que a nomeação deve ser mantida para as restantes diligências do processo quando não exista mandatário constituído ou defensor nomeado, salvo se o argui-

²¹⁹ JRS Portugal, Livro Branco 2021, p. 128.

do afirmar pretender constituir mandatário para as restantes diligências do processo ou quando exista defensor nomeado e este tenha faltado a diligência em que devesse estar presente.

Porém, não é isso que verificamos. Ao invés, são nomeados advogados diferentes para vários atos processuais, o que não só prejudica a qualidade e coerência do apoio judiciário, como não cumpre qualquer princípio de economia processual.

Note-se, ademais, que o mesmo foi implementado apenas num dos espaços de detenção (EECIT Lisboa) não tendo sido replicado noutros espaços, nomeadamente, na UHSA e no EECIT Faro. A esta limitação acrescem ainda as relacionadas com a preparação técnica dos advogados em matéria de Imigração e Asilo, detalhadas mais adiante neste capítulo, bem como no Subcapítulo 6.11.

O cenário de absoluta desadequação deste apoio nos espaços de detenção vem, aliás, corroborar a necessidade de assegurar a presença permanente de ONG nos espaços de detenção, que garantam o devido acesso ao apoio judiciário dos cidadãos estrangeiros detidos, conforme explanado anteriormente.

● recomendação

Que os advogados nomeados se considerem competentes para os demais atos processuais no mesmo processo, por forma a assegurar a continuidade da representação e a tutela judicial efetiva.

Os obstáculos no acesso a informação verificam-se, ainda, ao nível da presença de intérpretes.

As Diretivas Procedimentos²²⁰ e de Regresso²²¹, bem como as Lei do Asilo²²² e de Estrangeiros²²³, preveem a obrigação dos EM tomarem as diligências necessárias para assegurar, nestes espaços, serviços de interpretação.²²⁴

Porém, nem sempre isto é possível, seja pela indisponibilidade de ter um intérprete presente, seja porque esse apoio nem sempre é prestado de forma neutra. Ainda, verificam-se várias situações em que o intérprete não lê o auto por completo, limitando-se, apenas, a fazer um resumo.

● recomendação

Que sejam assegurados intérpretes com formação especializada nos espaços de detenção e que seja aplicada a dilação do prazo de recurso sempre que se identifiquem falhas graves na prestação de serviço de interpretação.

²²⁰ Diretiva n° 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional, artigo 8º, n°1 – acesse aqui: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?

²²¹ Diretiva de Regresso, artigo 12º, n°2.

²²² Lei do Asilo, artigo 49º, n°1.

²²³ Lei de Estrangeiros, artigo 150º, n°4.

²²⁴ Diretiva de Procedimentos, Considerando 28.

No que respeita ao recurso efetivo, a situação diverge caso se trate de pessoas imigrantes ou refugiadas.

A Diretiva Procedimentos prevê, no n.º 4, do artigo 46.º, a obrigação dos EM estabelecerem prazos razoáveis e outras regras necessárias para o requerente exercer o seu direito de recurso efetivo. Refere explicitamente que os prazos não podem tornar impossível ou excessivamente difícil o exercício desse direito.

No entanto, verificamos que os prazos são muito curtos, o que afeta a qualidade do apoio judiciário concedido, por exemplo, no âmbito da impugnação jurisdicional com efeitos suspensivo de decisões em matéria de asilo:

■ De decisão de inadmissibilidade - prazo de 8 dias;²²⁵

■ No posto de fronteira- prazo de 4 dias;²²⁶

■ Da decisão final - prazo de 15 dias;²²⁷

■ De decisão de tomada ou retoma a cargo– prazo de 5 dias;²²⁸

■ Decisão de perda do estatuto– prazo de 8 dias;²²⁹

● recomendação

Que a Assembleia da República estabeleça novos prazos, mais razoáveis, para interposição de recurso efetivo de decisões administrativas.

²²⁵ Lei do Asilo, artigo 22.º.

²²⁶ Lei do Asilo, artigo 25.º.

²²⁷ Lei do Asilo, artigo 30.º.

²²⁸ Lei do Asilo, artigo 37.º, n.º 4.

²²⁹ Lei do Asilo, artigo 44.º.

Notamos, ainda, uma forte inércia dos advogados nomeados na interposição de intimações para proteção de Direitos, Liberdades e Garantias, bem como de Providências Cautelares, seja por desconhecimento da própria legislação, seja por desconhecimento do próprio processo e da situação concreta do cliente.

Note-se, porém, que estes instrumentos legais são essenciais para garantir a conformidade dos afastamentos com a lei e com os direitos dos cidadãos estrangeiros que se encontram detidos nestes espaços. A este propósito, remetemos o leitor para as recomendações presentes no Subcapítulo 6.11.



**proteção de pessoas
estrangeiras vítimas de crimes**

08

Neste Capítulo, iremos analisar as possíveis consequências para a proteção das pessoas estrangeiras vítimas de crimes da transferência das funções securitárias para a PSP, a GNR e a PJ, decorrente da extinção do SEF.

De acordo com a Lei de Estrangeiros, os agentes policiais que se deparam com pessoas migrantes em situação irregular têm o dever de as deter e apresentar a um juiz de pequena instância criminal, que proceda à sua detenção.²³⁰ Os agentes policiais têm a obrigação de comunicar à AIMA que tiveram conhecimento da situação de uma pessoa migrante em situação irregular. Cabe à AIMA decidir pelo afastamento coercivo da pessoa migrante em situação irregular em Portugal.²³¹

Cumpre questionar: irá haver uma priorização da deportação de pessoas migrantes em situação irregular em detrimento dos direitos das pessoas vítimas de crimes? Irá esta transferência perpetuar a dupla vitimização da pessoa estrangeira em situação irregular, caso apresente queixa às autoridades?

Caso nada se faça, tememos um crescimento da impunidade dos

²³⁰ Lei de Estrangeiros, artigo 146.º

²³¹ Lei de Estrangeiros, artigo 140.º, n. 1.

criminosos decorrente do receio das vítimas de apresentar queixa formal às autoridades, dados os riscos de serem deportadas. Por sua vez, as autoridades nunca irão saber da existência do crime, resultando na impunidade e liberdade do criminoso que, sendo português, ou tendo a sua situação regularizada em Portugal, não terá nunca que se preocupar com as autoridades.

A realidade portuguesa prejudica o apuramento da verdade e a boa administração da justiça.

8.1. Firewall

Este tópico foi alvo de análise no Livro Branco de 2022 e mantém-se uma preocupação emergente.

Entende-se como *firewall* um instrumento de salvaguarda dos direitos fundamentais das pessoas migrantes em situação irregular.

Em Portugal, existe a *firewall* em áreas como a saúde. Significa isto que, uma pessoa migrante em situação irregular tem acesso à saúde, enquanto direito fundamental da pessoa, e o pessoal administrativo dos centros de saúde ou hospitais, não a irão referir ao SEF, enquanto pessoa em situação irregular, para que seja deportada. Caso não existisse a *firewall* na saúde, deveriam fazê-lo. Ao invés, apenas a devem referir aos CLAIM, explicando que estes gabinetes podem ajudar na sua regularização no país. Existe também na área da educação, sendo permitido que os menores que se encontrem em situação irregular frequentem a escolaridade obrigatória.

● recomendação

Que o MAI defina mecanismos de encaminhamento de pessoas migrantes em situação irregular, para os CNAIM e CLAIM, de modo a garantir uma maior celeridade desse processo de regularização das vítimas.

O Estatuto de Vítima deve ser aplicado a todos os que o sejam, “de forma não discriminatória, nomeadamente no que respeita ao seu estatuto de residência.”²³² Assim, Portugal tem o dever de assegurar que todas as pessoas têm o direito de apresentar uma denúncia ou queixa quando são vítimas de um crime.

²³² Diretiva 2012/29/UE Do Parlamento Europeu E Do Conselho de 25 de outubro de 2012 que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, artigo 1.º.

● recomendação

Que seja atribuído o Estatuto de Vítima às pessoas migrantes em situação irregular que apresentem queixa às autoridades por crimes graves ou muito graves.

As pessoas estrangeiras que sejam alvo de uma situação de crime têm os mesmos direitos de qualquer cidadão português, nomeadamente o direito de reportar crimes às autoridades policiais, de receber proteção e de ter um advogado para representá-los no processo-crime. Não pode ser vedado a possibilidade de apresentar uma queixa-crime à pessoa migrante, mesmo que esteja em situação irregular.

● recomendação

Que o Governo crie uma *firewall* para a denúncia de crimes por parte de pessoas migrantes em situação irregular que garanta o apoio, a informação e proteção adequados, bem como a participação no processo penal.²³³

É importante destacar que o Código Penal não faz distinção entre vítimas documentadas e indocumentadas; o fator relevante é ser uma vítima. Portanto, a nosso ver, deveria ser incluída uma disposição na Lei de Estrangeiros, mais especificamente no artigo 122.º, para permitir a regularização das vítimas de crimes graves e muito graves, garantindo o acompanhamento dos seus processos.

● recomendação

Que o artigo 122.º da Lei de Estrangeiros e o Estatuto da Vítima seja alterado, por forma a incluírem inequivocamente estas situações.

²³³ Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2012 que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, artigo 1.º.

60 classificadas pelos mesmos como “não confirmadas” e 145 como pendentes/em investigação.²³⁵ Estes números, apesar de preocupantes, não revelam um aumento significativo relativamente ao ano anterior.

Já as ONG classificaram 96 vítimas como sinalizadas e 69 vítimas como “não consideradas” pelos OPC. Quando comparamos estes números com o RASI do ano anterior, verificamos um aumento substancial (50 vítimas sinalizadas por ONG e 26 não consideradas em 2021).

De salientar a grande dificuldade no processo de sinalização de vítimas deste tipo de crime, que exigem preparação técnica e conhecimento relativamente aos indícios e procedimentos.²³⁶ Não raras vezes, a própria pessoa não se reconhece como vítima e não tem a perceção clara de que o que lhe aconteceu foi um crime.

Conforme se lê no RASI:

“Continua a estar muito ligado a angariação e recrutamento para trabalho em campanhas sazonais, como as da apanha da azeitona, castanha, frutos e produtos hortícolas. As vítimas são levadas para os locais das explorações agrícolas onde passam a trabalhar e residir, passando a depender totalmente da “vontade” dos empregadores. Possuem escassos recursos económicos e, devido a vários fatores, encontram-se em

²³⁵ Para a amostra válida (235) em 2022, verifica-se a prevalência de situações de presumíveis vítimas de TSH para fins de exploração laboral (181), principalmente na agricultura, mas também no futebol e em servidão doméstica. Quanto aos registos associados ao tráfico laboral, 103 estão pendentes, 76 foram sinalizados por ONG ou outra entidade.

²³⁶ Cfr. Observatório do Tráfico de Seres Humanos, disponível em otsh.mai.gov.pt/reconheca-atue-denuncie/.

estado de vulnerabilidade.

São colocados a trabalhar, geralmente, em locais situados no interior alentejano ou na zona oeste do país, com difíceis condições de acesso, dificultando a fiscalização.”²³⁷

Entre as vítimas oriundas de países terceiros registadas, encontram-se 13 menores de idade, sobretudo de países africanos e 194 adultos, com destaque para países da Ásia (100), Nepal (40), Índia (29) Marrocos (22) Argélia (10) e Brasil (19).²³⁸

8.2.1. Proteção de vítimas de auxílio à imigração ilegal e Tráfico de Seres Humanos

Face a esta realidade preocupante, importa analisar a aplicação dos mecanismos de proteção social e legal previstos.

De notar que, segundo o RASI, “[f]oram acolhidas 67 (presumíveis) vítimas nos Centros de Acolhimento e Proteção para Vítimas de Tráfico de Seres Humanos (CAP), das quais 43 do sexo masculino. Independentemente do sexo, a maioria das (presumíveis) vítimas foi alvo de tráfico para fins de exploração laboral (incluindo servidão doméstica): 40 do sexo masculino e 11 do sexo feminino. Outras principais formas de exploração: sexual, mendicidade forçada, laboral e mendicidade”.²³⁹

Não obstante, foram concedidas apenas 5 AR ao abrigo do 109.º da Lei de Estrangeiros (AR específica para vítimas de TSH e auxílio à imigração ilegal). De notar que, no ano anterior foram emitidas 18 AR ao abrigo deste artigo, constituindo uma redução de 72,2% relativamente ao ano de 2021, que muito preocupa o JRS.

²³⁷ RASI 2022, p.57

²³⁸ Verifica-se a prevalência territorial nos distritos de Beja e Leiria.

²³⁹ RASI 2022, p. 60.

Já no caso das vítimas de auxílio à imigração ilegal, a nossa experiência leva-nos a concluir que estão totalmente desprotegidas, do ponto de vista social e jurídico. Na prática, ao invés de serem protegidas, as vítimas são afastadas do território e penalizadas pela apresentação de documentação fraudulenta, que obtiveram por recurso a redes de auxílio ilegais. A opção de colaborar com as autoridades não é, sequer, apresentada às pessoas, aumentando a probabilidade destas redes não serem identificadas e, conseqüentemente, criminalmente responsabilizadas.²⁴⁰

● recomendação

Que seja reforçada a aplicação do artigo 109.º da Lei de Estrangeiros, que prevê a proteção de migrantes vítimas de redes de auxílio à imigração ilegal.

²⁴⁰ Ler Subcapítulo 8.1.

De notar que um dos fatores que poderá estar por detrás da diminuta aplicação prática do artigo 109.º é o facto de a Lei de Estrangeiros obrigar à colaboração com as autoridades para efeitos de investigação criminal, na alínea b) do n.º 2. Porém, importa lembrar a existência do Decreto-Lei n.º 368/2007 de 5 de Novembro, que veio criar um regime excecional que prevê a dispensa da colaboração com as autoridades “quando circunstâncias pessoais da vítima o justifiquem”.²⁴¹

As circunstâncias pessoais são ponderadas caso a caso e podem, designadamente, relacionar-se com a segurança da vítima, seus familiares ou pessoas que com ela mantenham relações próximas, com a saúde das pessoas referidas anteriormente, com a sua situação familiar ou outras situações de vulnerabilidade. Considera-se que a necessidade de proteção se mantém enquanto houver risco de a vítima, os seus familiares ou pessoas que com ela mantenham relações próximas serem objeto de ameaças ou ofensas a bens pessoais ou patrimoniais, praticadas pelos agentes do tráfico.

Porém, a exceção do Decreto-Lei ao artigo 109.º da Lei de Estrangeiros nem sempre é comunicada às vítimas.

● recomendação

Que seja reforçada a aplicação, por parte das autoridades portuguesas, do regime excecional previsto no Decreto-Lei n.º 368/2007, de 5 de novembro, por forma a incentivar a denúncia por parte de vítimas de auxílio à imigração ilegal e TSH.

²⁴¹ Decreto-Lei n.º 368/2007 de 5 de Novembro, disponível em pgdilisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1320&tabela=leis&ficha=1&pagina=1.

De acordo com o RASI de 2022, foram celebrados protocolos entre as forças de segurança responsáveis pela investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e TSH, e formados 162 elementos da PSP e 154 da GNR, preparando-os para atuar, neste âmbito, aquando das suas funções de controlo de fronteiras.²⁴² Porém, o JRS considera que devem ser adotadas outras medidas que complementem estes acordos, que reforcem, de forma efetiva, a proteção das vítimas destes crimes em Portugal.

● recomendação

Que as forças de segurança promovam campanhas e ações de sensibilização e informação dirigidas a NPT, no âmbito da prevenção e colaboração com as autoridades na investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e TSH.

²⁴² RASI 2022, p.152.

Salvo raras exceções, verificam-se graves falhas no processo de identificação e reconhecimento de presumíveis vítimas de auxílio à imigração ilegal ou TSH. Verificam-se maioritariamente falhas de comunicação dentro do próprio SEF, entre a delegação responsável pela investigação destes crimes e a delegação responsável pela regularização documental que, na prática, condena estas presumíveis vítimas a uma situação de irregularidade, e, conseqüentemente, de desproteção social.

O JRS acompanhou, em 2023, um caso representativo desta situação, de uma pessoa detida na UHSA, por se encontrar em situação irregular e que alegadamente teria sido vítima de uma rede de TSH desmantelada pela PJ e pelo SEF em 2021. A equipa do SEF responsável pela gestão deste CIT não tinha qualquer informação sobre a operação de desmantelamento realizada pela delegação responsável pela investigação deste tipo de crimes. Quando alegada esta informação em Tribunal, por forma a evitar o afastamento, o Juiz solicitou informação sobre o processo de regularização à delegação do SEF responsável pela emissão de AR comuns, em vez de o ter solicitado à equipa responsável pela investigação e desmantelamento. Daqui se conclui que não só se verificam falhas de comunicação entre equipas do SEF, como entre os Tribunais e o próprio SEF.

● recomendação

Que o Conselho Superior de Magistratura promova a formação, de natureza obrigatória e contínua, dos magistrados no âmbito da sinalização de presumíveis vítimas de auxílio à imigração ilegal e TSH.

Temos, porém, esperança de que a UCFE venha a assumir este papel de articulação entre as várias entidades públicas, conforme previsto na alínea j) do n.º 2 do artigo 2.º da sua orgânica: “[c]entralizar e recolher informação relativa à entrada, permanência e saída de pessoas do território nacional, ao tráfico de seres humanos, ao auxílio à imigração ilegal e aos demais crimes relacionados com imigração irregular”.²⁴³

● recomendação

Que a UCFE assegure a cabal articulação entre PSP, GNR, PJ e AIMA para efeitos de atribuição do Estatuto de Vítima, tomada de declarações para memória futura e deslocações ao Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses.

Entre as vítimas acima identificadas, 32 foram sinalizadas pelo SEF. Segundo o RIFA, “[v]erifica-se em 2022, que o crime de Tráfico de Pessoas relacionado com a exploração laboral destacou-se de forma significativa de todas as outras vertentes de exploração, não só no registo de novas investigações desencadeadas pelo SEF, mas também em todos os outros remetidos pelo Ministério Público.”²⁴⁴

Estes números são, em nosso entender, preocupantemente reduzidos e representam a falta de eficácia policial na sinalização destas vítimas.

²⁴³ Decreto-Lei n.º 99-A/2023, de 27 de outubro, disponível em diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/99-a-2023-223473628.

²⁴⁴ RIFA, pp. 34 e 35.

● recomendação

Que o MAI preveja, no plano de formação sugerido no Subcapítulo 2.3, a sensibilização e capacitação dos agentes e guardas da PSP e GNR no âmbito da prevenção e intervenção junto de presumíveis vítimas de auxílio à imigração ilegal e TSH.

De notar, ainda, as dificuldades de prova deste tipo de crime. As empresas agrícolas, a maioria no sul do país e na zona oeste, recorrem a empresas de trabalho temporário registadas no estrangeiro e em Portugal, que chegam a pagar por trabalhador cerca de 2000 euros/mês. Mas a empresa que os contrata nos países de origem (no Nepal, no Paquistão, no Bangladesh) fica com a maior parte do dinheiro: recebe 2000 e paga 500 euros.

A investigação deste tipo de crime é desafiante, pois conta com vários atores envolvidos: a entidade que recruta no país de origem e a entidade que contrata no país de destino.²⁴⁵ Segundo aponta o RASI, a fiscalização policial é também condicionada pela localização geográfica da maioria destas propriedades agrícolas, na maioria das vezes, de difícil acesso.

Importa ainda destacar a fraca fiscalização das condições habitacio^{nais}

²⁴⁵ Diário de Notícias, "O combate inglório contra as redes de tráfico de seres humanos" de 22 de novembro de 2023, disponível em www.dn-pt.cdn.ampproject.org/c/s/www.dn.pt/edicao-do-dia/22-nov-2023/amp/combate-inglorio-contra-as-redes-de-trafico-de-seres-humanos-17378299.html.

das vítimas de auxílio à imigração ilegal e TSH. Segundo declarações recentes do Município de Beja, a intervenção das autoridades não tem paralelo na fiscalização dos espaços habitados por pessoas imigrantes, sobretudo nas condições de habitabilidade e salubridade e no cumprimento das obrigações fiscais, alertando que a legislação em vigor não define um número máximo de residentes que podem ser acolhidos num determinado edifício.²⁴⁶

● recomendação

Que o ISS, emita, em conjunto com o IHRU, uma Circular que estabeleça os indícios e procedimentos a adotar em casos de suspeita de sobrelocação de imóveis utilizados para alojamento de pessoas imigrantes.

8.2.2. Proteção de vítimas de exploração laboral

A exploração laboral é a principal forma de exploração no TSH em Portugal, mas não ocorre apenas em contexto de Tráfico.

O JRS acompanha muitas pessoas imigrantes que são explorados pelas entidades empregadoras: trabalham em condições desumanas,

²⁴⁶ Jornal Público, “Câmaras do Alentejo dizem-se impotentes para fiscalizar insalubridade em que vivem os imigrantes”, de 21 de novembro de 2023, disponível em publico.pt/2023/11/21/sociedade/noticia/camaras-alentejo-dizem-se-impotentes-fiscalizar-insalubridade-vivem-imigrantes-2071014.

sem contrato de trabalho, muitas vezes não recebem o salário, ou recebem com significativos atrasos, trabalham mais horas do que o permitido na lei, sem descansos semanais, férias, formação obrigatória, entre outros que assistem a qualquer outro trabalhador em Portugal.

Dada a condição de vulnerabilidade em que muitas pessoas imigrantes se encontram, a maioria destas situações acabam por não ser denunciadas à ACT, seja porque receiam poder vir a sofrer represálias da entidade empregadora ou porque não desejam começar, de novo, o processo angustiante de procura de emprego, conhecendo de antemão todas as dificuldades associadas aos obstáculos burocráticos e à crescente discriminação no acesso ao mercado de trabalho.

Caso a pessoa imigrante se encontre em situação irregular, é ainda menos provável que a queixa seja efetivada.²⁴⁷

Sabemos que a exploração laboral não é um problema que afeta exclusivamente as pessoas imigrantes, requerentes de asilo e refugiadas. No entanto, conforme acontece com outras questões, estas pessoas têm, geralmente, uma rede de suporte informal mais limitada – ou, muitas vezes, inexistente – entre outras características que as tornam mais vulneráveis à exploração laboral e violações de Direitos Humanos no contexto de uma relação laboral. Desde logo, o facto de chegarem e não conhecerem a língua portuguesa, a legislação e cultura laborais em Portugal.²⁴⁸

A Lei de Estrangeiros prevê a proteção de vítimas de exploração laboral, através da atribuição de AR com dispensa de visto de residência, presente no artigo 122.º, n.º 1, alínea m). Contudo, a atribuição desta AR está dependente da apresentação de queixa e colaboração com a ACT. O n.º 2 do mesmo artigo refere, ainda, que “apenas são consideradas as infrações que se traduzam em condições de desproteção social, de

²⁴⁷ Consultar Subcapítulo 8.1.

²⁴⁸ Livro Branco 2022, p.172.

exploração salarial ou de horário, em condições de trabalho particularmente abusivas ou no caso de utilização da atividade de menores em situação ilegal.”

Apesar do disposto na legislação portuguesa, esta AR não é posta em prática pelas autoridades portuguesas, por falta de incentivos à colaboração com as autoridades portuguesas. Nesse sentido, é essencial que o legislador crie um regime excecional que dispense esta colaboração quando a vítima manifeste fundado receio de represálias, à semelhança do que já acontece com as vítimas de TSH, quando a ACT tenha indícios da prática de exploração laboral e entender que existem motivos suficientemente ponderosos para crer que essa pessoa é vítima.

● recomendação

Que seja reforçada a aplicação do artigo 122.º, n.º1, alínea m) da Lei de Estrangeiros e seja criado um regime excecional que preveja a dispensa da colaboração com as autoridades em determinadas situações de vulnerabilidade.

The background is a solid orange color. Overlaid on this are two large, white, stylized numbers: a '0' on the left and a '9' on the right. The text is centered between these two numbers.

**obstáculos ao acolhimento
de pessoas migrantes**

09

Neste Capítulo iremos analisar os diferentes modelos de acolhimento de pessoas migrantes vulneráveis, assim como as diferentes necessidades e constrangimentos que verificamos ao longo dos últimos anos no nosso trabalho.

Acompanhamos, infelizmente, cada vez mais pessoas imigrantes que se encontram em situação de sem-abrigo, por não encontrarem uma resposta na rede social de acolhimento em Portugal.

Verificamos, ainda, que existe uma significativa discrepância nas condições de acolhimento asseguradas pelos vários modelos de acolhimento em Portugal, para acolhimento de requerentes de Proteção Internacional “espontâneos”, de pessoas acolhidas ao abrigo de programas europeus de Recolocação e Reinstalação, ao abrigo de programas nacionais como a Recolocação *ad hoc*, a Admissão Humanitária de cidadãos afegãos, e por último, ao abrigo da Proteção Temporária.

Embora todas as pessoas acima mencionadas tenham fugido do seu país por serem perseguidas por razões de raça, religião, pertença a um determinado grupo social, ou fugirem da guerra e violações sistemáticas de Direitos Humanos, a resposta social que encontram no país de acolhimento diverge substancialmente.

9.1. Acolhimento temporário de pessoas imigrantes em situação de sem-abrigo

Conforme alertado pelo JRS anteriormente, a cada dia que passa encontramos mais desafios no acolhimento de emergência de pessoas imigrantes em situação de sem-abrigo.²⁴⁹

Sem resposta por parte dos Municípios e ISS, são cada vez mais as pessoas que vivem em tendas enquanto aguardam por uma vaga num Centro de Alojamento de Emergência Social. Se o processo de descentralização e transferência das competências de ação social do ISS, para os Municípios prometia uma maior proximidade à população e uma resposta mais eficaz às dificuldades encontradas no terreno, o Município do Porto é um dos exemplos onde estes efeitos ainda se estão por verificar.²⁵⁰

No Porto o número de pessoas imigrantes subiu bastante desde 2018, sendo muito heterogénea a sua caracterização, nacionalidades, níveis de qualificação e situação socioeconómica.

As pessoas que chegam do Norte de África apresenta, na sua maioria, indícios de extrema vulnerabilidade e um longo percurso migratório por vários países europeus. Apresentam baixos níveis de qualificações escolares, sinais de deterioração emocional e grande fragilidade económica. Não têm capacidade económica para assegurar as necessidades básicas de habitação, alimentação e saúde, recorrendo aos restaurantes solidários na cidade, às rondas dos grupos de rua informais e aos balneários para fazer a sua higiene pessoal. Vivem na rua, em casas abandonadas ou em situação de sobrelotação, chegando a pagar o aluguer de uma cama à hora para conseguirem ter um lugar

²⁴⁹ JRS Portugal, "Era Estrangeiro e Acolhete-me", Fátima Missionária, 14 de novembro de 2023, disponível em fatimamissionaria.pt/66544/

²⁵⁰ Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, disponível em pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3312&tabela=leis&so_miolo=

seguro para dormir.²⁵¹

A situação começou a ficar mais descontrolada a partir de finais de 2022, inícios de 2023, com o aparecimento de tendas onde dormiam cerca de 30 imigrantes perto da estação de comboio de Campanhã.²⁵²

Esta situação chamou a atenção dos meios de comunicação social e a partir desse momento foram chamadas várias instituições para dar uma resposta de alojamento temporário a estas pessoas.

Para resolver a situação e realojar as pessoas imigrantes que viviam naquele espaço, o ISS, através dos SAAS (Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social), que funcionam através de IPSS, teve que dar uma resposta de emergência e as pessoas foram enviadas na sua maioria para Portalegre. No entanto, o JRS teve posteriormente conhecimento que a maioria regressou ao Porto, em busca de melhores oportunidades laborais.

A transferência de competências do acompanhamento e apoios sociais para o Município de Porto efetivou-se a 3 de abril de 2023. O apoio continuará a ser feito através das IPSS que tinham anteriormente acordos de cooperação com o ISS, passando estes acordos a ser com o município.²⁵³

Esta recente transição de competência não apresentou procedimentos

²⁵¹ Porto Canal, “Alojamentos locais no Porto usados para arrendar camas a imigrantes”, 7 de setembro 2023 – acesse aqui: portocanal.sapo.pt/noticia/336265.

²⁵² SIC Notícias, “Imigrantes vivem em tendas debaixo de viaduto no Porto”, de 22 de fevereiro de 2023, disponível em sicnoticias.pt/pais/2023-02-22-Imigrantes-vivem-em-tendas-debaixo-de-viaduto-no-Porto-d7a41626.

²⁵³ Observador, “Câmara do Porto aprova celebração de 8 protocolos para gestão de RSI e SAAS”, de 12 de março de 2023, disponível em observador.pt/2023/03/13/camara-do-porto-aprova-celebracao-de-8-protocolos-para-gestao-de-rsi-e-saas/?cache_bust=1684168306021..

claros, tendo sido levada a cabo com pouco planeamento. Em nosso entender, deveria ter sido previsto um regime de transição, por exemplo de 1 ano, por forma a assegurar que as pessoas imigrantes não seriam prejudicadas.

Neste momento, o atendimento de pessoas imigrantes em situação irregular está diminuído, já que desde 3 de abril esta população deixou de ter acesso a apoios pontuais, nomeadamente no encaminhamento para instituições de acolhimento temporário anteriormente feito pelo ISS. Este encaminhamento encontra-se numa situação de indefinição, sem procedimentos e respostas claras, levando as pessoas imigrantes a serem “empurradas” de instituição para instituição - ISS, o Município do Porto, o SEF e o ACM.

Note-se que o encaminhamento para a maioria das respostas sociais deve necessariamente ser feito pela Linha de Emergência Social (144) do ISS. Apenas três centros na zona do Porto permitem o encaminhamento direto, uma vez que fazem uma gestão autónoma das suas vagas. No entanto, estes centros não servem o acolhimento de primeira linha, pelo que as pessoas deverão preencher os critérios definidos pelas entidades, como sejam indícios de integração rápida no mercado laboral.

A responsabilidade foi, inclusivamente, imputada ao ACM (CNAIM e CLAIM), que apoiam a integração e o acompanhamento de pessoas imigrantes e nunca o seu acolhimento. Estas entidades estão, assim, naturalmente limitadas ao encaminhamento de situações mais vulneráveis para o ISS, ou diretamente para IPSS dotadas de respostas de alojamento temporário, cantinas sociais, balneários e lavandarias.

Volvido quase um ano deste processo de transferência de funções, persiste a falta de clareza nos procedimentos e o acesso aos centros que antes tinham protocolo com o ISS, agravado nas situações relativas à população migrante em situação irregular ou indocumentada.

Como resultado desta situação, estas pessoas estão condenadas a viver

na rua, não só por escassez de vagas nestes centros, mas também por força dos critérios mais apertados que as entidades de acolhimento do Município estabeleceram, dando primazia a pessoas imigrantes com perfis de empregabilidade e de autonomização rápidos, ou com MI.

Esta ausência de respostas contribui para o aumento da vulnerabilidade da população imigrante sem-abrigo, sendo cada dia que passam na rua um passo atrás no seu processo de integração em Portugal.

● recomendação

Que o ISS, emita orientações às entidades de acolhimento protocoladas e serviços de acompanhamento a cargo do Município, através de uma Circular onde esclareça o direito de acesso a centros de acolhimento temporário por parte de pessoas imigrantes em situação irregular.

O imbróglio institucional torna ainda mais urgente a criação de políticas públicas de que protejam as pessoas imigrantes que estão a ser deixadas para trás nas escassas respostas de acolhimento, por motivos meramente documentais.

● recomendação

Que o ISS, reforce a rede de parcerias com entidades da Sociedade Civil e Municípios para celebração de Protocolos atípicos que permitam o acompanhamento desta população e a criação de estruturas de acolhimento temporário.

O ISS, enfrenta, enormes desafios na criação de novas respostas de acolhimento na região do Norte. Porém, os desafios são de âmbito nacional.

9.2. Acolhimento de requerentes de asilo “espontâneos”

Este grupo demonstra uma maior dependência do ISS,²⁵⁴ por comparação aos restantes grupos, apresentando-se como o mais instável no que respeita às condições de alojamento.

Neste modelo de acolhimento existe um grande número de entidades envolvidas. Assim que alguém pede Proteção Internacional em Portugal, a AIMA comunica o pedido ao CPR, enquanto entidade competente pelo alojamento e apoio social, quando a pessoa não consiga assegurar por si mesma o alojamento e meios de subsistência.

²⁵⁴ Observatórios das Migrações, “Relatório Estatístico do Asilo” 2023, pp. p. 233-234.

Se a decisão preliminar do seu pedido de asilo for positiva, o ISS, dá continuidade aos apoios do CPR, durante a fase de instrução. Se a decisão preliminar for negativa e a pessoa estiver em Lisboa, a SCML dá continuidade aos apoios enquanto decorrer a fase de recurso. Caso não resida em Lisboa, este apoio é assegurado pelo ISS.

O facto de existirem muitas entidades envolvidas no processo traz alguma instabilidade ao acompanhamento social, verificando-se atrasos na passagem de processos entre entidades. Acrescenta-se, ainda, a falta de investimento por parte do Estado português na criação de novas estruturas de acolhimento coletivo, que fomenta o recurso a soluções mais precárias, como os hosteis.²⁵⁵

● recomendação

Que o Governo português assegure o acompanhamento apenas por uma única entidade durante todo o processo de asilo, regularização, ou apoio ao retorno voluntário ao país de origem.

²⁵⁵ AIDA, Country Report: Portugal 2022, p.108.

9.3. Acolhimento de pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional ao abrigo de programas europeus

Nos programas europeus (Reinstalação e Recolocação), as pessoas são integradas num programa 18 meses e acompanhadas por uma entidade de acolhimento.

O programa de Recolocação é um mecanismo de solidariedade europeu, para transferência entre EM de requerentes e beneficiários de Proteção Internacional de Itália, Grécia e Malta.

Apenas após a sua transferência para território nacional, é que a pessoa apresenta o pedido de asilo, aproximando-se, em termos de tramitação procedimental, dos requerentes de asilo espontâneos, colocando-se o mesmo obstáculo dos atrasos nas decisões administrativas referidos no Subcapítulo 5.4.2.

Nota-se, também, uma grande dificuldade na obtenção dos números “mágicos” (NIF, NISS e NUSNS) por parte desta população, principalmente quando comparados os indicadores com os das pessoas acolhidas ao abrigo da Reinstalação.²⁵⁶

Quanto ao programa da Reinstalação, pode ser definido como um esquema de Proteção Internacional no qual as pessoas chegam da Turquia, do Egipto, ou da Jordânia, já com Estatuto de Refugiado ou Proteção Subsidiária.

Apesar de ser, em teoria, o programa mais adequado, fomentado vias migratórias legais e seguras nos países terceiros que mais pessoas acolhem, apresenta várias desvantagens. Desde logo, destaca-se a sua lentidão devido à grande dependência dos EM. A título de exemplo, há processos de transferência de pessoas refugiadas para Portugal para serem efetivados há pelo menos 5 anos.

²⁵⁶ Observatórios das Migrações, “Relatório Estatístico do Asilo” 2023, p.175.

● recomendação

Que a AIMA promova a transferência célere das pessoas selecionadas para este programa, por forma a assegurar a boa gestão da capacidade e expectativas das entidades de acolhimento públicas e privadas.

Esta situação cria enormes desafios no que respeita à gestão de expectativas das condições de acolhimento no nosso país. Naturalmente, as pessoas passam estes anos todos a idealizar o seu futuro em Portugal, no pressuposto de que irão encontrar melhores condições de acolhimento.

Ao contrário do que acontece com a Recolocação, como as pessoas já vêm com Estatuto de Refugiado ou Proteção Subsidiária (que depois é apenas “reconhecido” em Portugal) o acesso aos “números mágicos” e serviços públicos deveria ser, em teoria, mais fácil. Contudo, acompanhámos várias situações em que o SEF não emitia a tempo os documentos definitivos, resultando na recusa de acesso a serviços públicos por caducidade do documento A4 que é inicialmente atribuído aos beneficiários de Proteção Internacional transferidos.

● recomendação

Que a AIMA, em articulação com o ACNUR, OIM, e organizações da Sociedade Civil com experiência de acolhimento em Portugal dinamizem sessões de informação no país de trânsito, por forma a assegurar a cabal gestão de expectativas.

9.4. Acolhimento de pessoas requerentes e beneficiárias de Proteção Internacional ao abrigo de programas nacionais

9.4.1. Recolocação *ad hoc*

É o grupo que apresenta melhores indicadores de integração. No entanto, não raras vezes as pessoas encontram-se num limbo jurídico, decorrente da iminência de uma decisão negativa do seu pedido de Proteção Internacional e das previsíveis dificuldades que irão enfrentar, em consequência dessa decisão.

Sabemos, que a fronteira entre imigração e asilo, no caso das pessoas vindas dos barcos humanitários, é difícil de traçar, já que não há tempo para realizar entrevistas que permitam aferir o grau de probabilidade de atribuição de Proteção Internacional. Por isso mesmo, existe maior probabilidade de receberem decisão final negativa.²⁵⁷ Portanto, é possível e perfeitamente plausível que no mesmo barco se encontrem pessoas imigrantes e refugiadas. Por essa razão, não podemos se não louvar a solidariedade do Estado português, ao colocar a vida destas pessoas à frente do seu enquadramento legal.

Porém, quando confrontados com o sentido provável de uma decisão negativa, encontram enormes obstáculos burocráticos na obtenção de documentos necessários ao processo de regularização pela imigração.²⁵⁸

Esta situação traz muita instabilidade às entidades de acolhimento, pois a qualquer momento, pode cessar o Protocolo que assegura as condições de alojamento e o apoio social. Acresce, ainda, que a maioria das entidades que acolhe pessoas refugiadas não estão familiarizadas com os procedimentos para regularização pela imigração.

● recomendação

Que se incluam nos Protocolos celebrados entre a AIMA e as entidades de acolhimento, cláusulas que permitam a transferência de verbas extraordinárias que assegurem a continuidade do apoio social prestado pelas entidades de acolhimento, em caso de decisão negativa do pedido de Proteção Internacional.²⁵⁹

²⁵⁷ Observatórios das Migrações, “Relatório Estatístico do Asilo” 2023, (p.71: “não está de todo garantido que, no final da instrução do processo, estes migrantes fiquem com o estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária em Portugal (como aconteceu na recolocação de 2015 em que a Comissão determinou a recolocação apenas para requerentes com uma taxa de reconhecimento do estatuto superior a 75%)”.

²⁵⁸ Subcapítulo 5.3.

²⁵⁹ Atendendo inclusivamente ao facto que, na maioria das vezes, as condições de acolhimento são asseguradas por via de projetos cofinanciados pelo FAMI, que exige a apresentação de comprovativo de que a pessoa apoiada tem um processo pendente, ao abrigo da Proteção Internacional.

9.4.2. Admissão Humanitária

O modelo de acolhimento ao abrigo da Admissão Humanitária do Afeganistão é também de 18 de meses. Em geral, notou-se uma maior celeridade no processo de transferências para Portugal de cidadãos afegãos ao abrigo deste programa. Na prática, o ACM confirmava as condições de acolhimento e os serviços centrais do MNE articulavam diretamente com consulados para emissão do visto VTL, após parecer positivo do ACM e do SEF.

Os processos de asilo foram significativamente mais rápidos, quando comparados com os processos de asilo no âmbito da Recolocação ou de “Espontâneos”, havendo abertura por parte do SEF para acelerar processos objetivamente urgentes, alguns ineditamente decididos antes do fim dos prazos legais.²⁶⁰

Salienta-se, ainda a capacidade de acolhimento criada em resultado da solidariedade dos Municípios e de várias entidades da Sociedade Civil. É de recordar que, à altura, Portugal nunca haveria acolhido tantas pessoas em tão curto espaço de tempo (mais de 900 no espaço de 1 ano), o que é muito interessante quando comparamos esta realidade com os números da Reinstalação e Recolocação desde 2015 até agora, e com os números referentes à Proteção Temporária.²⁶¹

Importa lembrar ainda, que o Governo português não esperou pelo financiamento da UE: em dezembro de 2021, aprovou a utilização de

²⁶⁰ O SEF deslocava-se, inclusivamente, aos centros de acolhimento do JRS, por forma a acelerar a tramitação dos processos.

²⁶¹ Segundo o Comunicado divulgado aquando do Dia Mundial do Refugiado deste ano, desde finais de 2015, Portugal acolheu 56.041 cidadãos deslocados da Ucrânia, 2.338 pessoas recolocadas (incluindo-se a Recolocação ad hoc dos barcos humanitários e o acolhimento de MENA), 1.208 refugiados através do programa de reinstalação e 1.134 nacionais do Afeganistão, ao abrigo da admissão humanitária.

verbas do Orçamento de Estado para apoio às entidades de acolhimento que haveriam acolhido a expensas próprias desde agosto 2021, ressaltando que:

“o programa nacional do FAMI, em devido tempo proposto pelo Estado Português à Comissão Europeia, deverá apenas ser aprovado no final do primeiro trimestre de 2022. As transferências dos pré-financiamentos, devidos aos Estados-Membros, em sede do FAMI, deverão, assim, ocorrer, apenas, em meados de 2022, o que manifestamente suscita sérias dificuldades às entidades de acolhimento dos cidadãos afegãos que vêm sido acolhidos pelo Estado Português”.²⁶²

De notar que, até hoje, persistem as mesmas incertezas relativamente a estes apoios, entre as organizações da Sociedade Civil que participaram e pretendem continuar a participar no acolhimento de cidadãos afegãos.

● recomendação

Que a AIMA assuma as despesas referentes ao transporte de cidadãos afegãos, promova a criação de respostas de alojamento para o efeito e clarifique o futuro deste modelo ao abrigo do novo quadro financeiro plurianual 2021-2027.

²⁶² Resolução do Conselho de Ministros n.º 166/2021, de 10 de dezembro.

9.4.3. Proteção Temporária

As vantagens e desvantagens deste modelo já foram abordadas no Capítulo 3. No entanto, importa acrescentar que os requerentes e beneficiários de Proteção Temporária não são integrados num programa de acolhimento de 18 meses, como acontece nos programas acima referidos. Não beneficiam, assim, de um acompanhamento de proximidade por uma entidade pública ou privada, que em nosso entender detém um papel fundamental no processo de regularização e acesso a serviços públicos, atuando como “facilitadora” da integração na comunidade de acolhimento.

● recomendação

Que o Governo português uniformize os modelos de acolhimento, por forma a assegurar o acompanhamento por uma entidade de acolhimento responsável por apoiar no processo de regularização, integração ou retorno voluntário ao país de origem.

9.5. Papel dos Municípios na criação de capacidade de acolhimento

Os Municípios detêm, em nosso entender, um papel fundamental na criação de respostas aos desafios referidos anteriormente neste capítulo.

Não podemos deixar de referir que:

“A chave para incorporar uma noção mais ampla de acolhimento é a liderança estratégica do poder local, exemplificando a importância dos principais representantes políticos locais como influenciadores para defender alternativas e alterar o modelo nacional de acolhimento. Esta proposta deve implicar que os municípios possam ter uma delegação de competências que lhes permita ter maior capacidade de intervenção, de regulamentação e financiamento adequado para o efeito pretendido. Por forma a rentabilizarem-se recursos e práticas minimizando-se os riscos de duplicação de meios sugere-se que os municípios não estejam sozinhos na execução de novas abordagens de acolhimento aos requerentes e beneficiários de Proteção Internacional, mas que possam constituir uma rede de municípios, sob uma coordenação centralizada, cooperando entre si, numa ampla comunidade de boas práticas inovadoras.”²⁶³

9.5.1. Pessoas imigrantes em situação de sem-abrigo

A este propósito, importa destacar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017, de 25 de julho, responsável pela criação de uma Estratégia Nacional de Intervenção para as Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017/2023 (ENIPSSA).²⁶⁴ A missão da ENIPSSA é “consolidar

²⁶³ Branco, A. S. (2023), “Os Requerentes de Asilo em Portugal e os Desafios do Acolhimento para a Política Social”, Universidade de Lisboa, p. 323 – aceda aqui: repository.utl.pt/bitstream/10400.5/27538/3/Tese%20-%20Ana%20Branco.pdf.

²⁶⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2017, de 25 de julho, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 2/2020 - aceda aqui: files.diariodarepublica.pt/1s/2020/01/01400/0000300013.pdf.

uma abordagem estratégica e holística de prevenção e intervenção, para que ninguém tenha de permanecer na rua por ausência de alternativas”. A ENIPSSA definiu um modelo de intervenção assente nos seguintes vetores: prevenção, intervenção e integração comunitária.²⁶⁵

Destaca-se, neste âmbito, o Plano Municipal para a Pessoa em Situação de Sem-Abrigo 2019-2023 da CML.²⁶⁶ Esta estratégia deverá, em nosso entender, ser revista a nível nacional e municipal, atendendo aos crescentes desafios que se verificaram ao longo dos últimos anos, especialmente nas cidades com maior densidade populacional migrante.

Entendemos que os objetivos a definir neste âmbito, para o período 2023-2027, deverão ser complementares aos planos estratégicos dos Municípios, que visam promover a integração de pessoas migrantes, especificamente.

Por sua vez, os Planos Municipais para a Integração de Migrantes incorporam as estratégias das diferentes entidades que atuam na área das migrações, a nível local e que concorrem para a concretização do processo multidisciplinar de integração das pessoas imigrantes na sociedade portuguesa. Estes planos têm como objetivo promover políticas de integração ao nível local, melhorar a cooperação entre diferentes níveis de *governance* (nacional, regional e local), fomentar a monitorização dos serviços e políticas desenvolvidas nesses diferentes níveis, e identificar boas-práticas.

Desde 2014 que o ACM tem o papel de desafiar os Municípios à construção de Planos Municipais para a Integração de Migrantes, enquanto estratégia fundamental para uma mais adequada gestão dos fluxos

²⁶⁵ Cfr. enipssa.pt/visao

²⁶⁶ Disponível em lisboa.pt/fileadmin/cidade_temas/direitos_sociais/documentos/PMPSSA_2019-2023.pdf

migratórios e contributo para desenvolvimento local.²⁶⁷

Esta articulação entre Planos Estratégicos locais permitirá uma visão e intervenção social holística capaz de fazer face ao recente aumento do número de pessoas imigrantes em situação de sem-abrigo, que em nosso entender, está intimamente relacionado com a carência de respostas sociais para acolhimento e integração de imigrantes vulneráveis, a nível nacional e local.

● recomendação

Que os Municípios definam uma estratégia para reforçar a capacidade de acolhimento de pessoas imigrantes vulneráveis através dos Planos Municipais para a Integração de Migrantes e dos Planos de Intervenção Municipal junto da população sem-abrigo.

9.5.2. Pessoas requerentes ou beneficiárias de Proteção Internacional

Em 2015, o Município de Lisboa criou um Programa Municipal para apoio ao acolhimento, acompanhamento e integração de pessoas refu-

²⁶⁷ Consulte os demais Planos Municipais para a Integração de pessoas migrantes aqui: acm.gov.pt/196.

giadas na cidade de Lisboa.²⁶⁸ O “PMAR-Lx” tem como objetivos planejar, programar e gerir as três fases do processo de Recolocação dos refugiados, num modelo de acolhimento de 18 meses dividido em três fases:

■ Acolhimento (1ª fase): constitui o primeiro momento de chegada de contingentes de refugiados a Lisboa, garantindo alojamento, bens de primeira necessidade e cuidados de saúde (cuidados primários e apoio psicológico), assim como serviços de interpretação e tradução, entre outros.

■ Acompanhamento (2ª fase): é efetuado um acompanhamento de proximidade nas diversas áreas de intervenção, como os cuidados de saúde (diagnósticos), educação (integração e frequência nas escolas nacionais) e o acesso à formação (aprendizagem da língua portuguesa).

■ Integração (3ª fase): sendo já previsível uma certa estabilidade psicológica, emocional, social e financeira, esta fase foca-se no acesso ao mercado de trabalho e a participação na vida da comunidade.

Este programa assenta na estreita colaboração com entidades do Terceiro Setor, com experiência comprovada de apoio a pessoas refugiadas em situação de particular vulnerabilidade, como é o caso do JRS e CRESCER, que prestam assistência técnica especializada às pessoas refugiadas na 1ª e 2ª fase, respetivamente.

De dezembro de 2015 a julho de 2021, o PMAR-Lx acolheu um total de 355 pessoas refugiadas e 4 crianças nascidas em território nacional:

■ 244 em Programa de recolocação;

■ 40 em Programa de Reinstalação;

■ 59 de Barcos Humanitários;

■ 12 transferidas de outras entidades

²⁶⁸ Poderá consultar o PMAR-Lx em am-lisboa.pt/documentos/1444307049B9bHL8dw2Fm66PP9.pdf.

De notar o papel fundamental da CML, em 2021, na centralização do acolhimento de primeira linha de cidadãos afegãos, por via de uma extensão do PMAR-LX que permitiu criar uma resposta rápida no acolhimento de emergência de centenas de pessoas num curto espaço de tempo. O JRS, enquanto parceiro da CML neste programa, assegurou a presença de uma equipa técnica e de voluntários, para apoio aos processos de acolhimento e integração de cidadãos afegãos.

Desde 27 de agosto de 2021 até abril de 2022, a CML acolheu 215 pessoas refugiadas afegãs até serem encaminhadas para estruturas e entidades subsequentes.²⁶⁹

● recomendação

Que todos os Municípios criem um Plano Municipal para o Acolhimento de pessoas refugiadas, reforcem a capacidade de acolhimento e estabeleçam parcerias com entidades da Sociedade Civil para acompanhamento técnico especializado.

²⁶⁹ Conforme se poderá ler no Programa Municipal de Emergência “VSI TUT – TODOS AQUI”, disponível em lisboa.pt/fileadmin/special_areas/lisboa_apoia/programa_municipal_emergencia_vsi_tut_todos_aqui.pdf.

10

**obstáculos ao trabalho
das ONG no terreno**

10

10.1. Financiamento das atividades e equipas técnicas

A 8 de dezembro de 2022, a CE aprovou o Programa FAMI 2030 para o próximo período de programação 2021-2027. No total, Portugal dispõe de 72,2 milhões de euros para financiar investimentos na área das migrações.²⁷⁰

O Programa FAMI 2030 define as verbas que o Estado português prevê investir, com base nos objetivos específicos apresentados à CE, que passam pelo:

- Reforço do sistema de asilo e acolhimento;
- Favorecimento da migração legal e promoção da inclusão socioeconómica de nacionais de países terceiros;
- Combate a migração irregular e melhoria da eficácia, da segurança e a dignidade do regresso e da readmissão; e, ainda,
- Promoção da solidariedade e a partilha equitativa de responsabilidades entre os EM.

Podem-se candidatar aos fundos FAMI:

²⁷⁰ Mais informação em fami2030.gov.pt/o-fami-2030/.

- Entidades públicas da administração central, regional e local;
- Entidades privadas sem fins lucrativos ou equiparadas;²⁷¹
- Organizações internacionais;
- Associações de refugiados ou de migrantes;
- Associações de empresários ou de trabalhadores;
- Entidades do ensino superior e centros de investigação;

Este fundo constitui a principal fonte de financiamento das ONG de pequena, média e grande dimensão que acolhem e acompanham pessoas migrantes, que se constituem como as principais promotoras de respostas sociais para o seu acolhimento e integração a nível nacional.

Temos, porém, verificado um notório distanciamento das oportunidades de financiamento à realidade e necessidades do terreno no âmbito do quadro financeiro plurianual anterior. Desde logo, por existir um excessivo foco na gestão financeira e administrativa dos projetos e um défice de métricas de medição do impacto e de sucesso das intervenções. Os indicadores de resultado e de realização são muito genéricos, normalmente avaliando a quantidade e não a qualidade da intervenção social. Exemplo claro é o enfoque no número de atendimentos e não na qualidade dos mesmos.

A este propósito, releva o facto de a candidatura mais recente ao aviso que financiará os projetos CLAIM definir um indicador de impacto por inquirição ao beneficiário do grau de utilidade do atendimento realizado para o seu processo de integração.²⁷² Porém, este indicador, apesar de ser um passo positivo, poderá ser insuficiente face aos objetivos pretendidos, pois não se foca em resultados que estejam ao alcance do técnico (por exemplo, o número de senhorios contactados com o objetivo de procurar casa para uma pessoa imigrante). Ao invés, foca-se nas perceções do utente, que poderão sentir frustração no atendimento

²⁷¹ Onde se incluem as ONG.

²⁷² Mais informação sobre o aviso em fami2030.gov.pt/avisos/.

por motivos alheios ao seu desempenho (no exemplo acima, por ser difícil encontrar soluções habitacionais acessíveis no mercado de arrendamento português).

● recomendação

Que os indicadores de impacto dos projetos FAMI se foquem também nos resultados da intervenção social e não apenas em perceções individuais.

Confrontamo-nos, ainda, com o facto de que os projetos FAMI apoiados pelo quadro financeiro plurianual anterior não permitiam apoiar migrantes em situação irregular, excluindo uma grande parte da população atendida pelas ONG. Segundo informação recolhida recentemente junto da nova estrutura de missão, os projetos futuramente financiados ao abrigo do novo quadro 2021-2027 vão permitir apoiar pessoas imigrantes que se encontrem ainda em processo de regularização, mesmo que não tenham agendamento ou MI submetida na AIMA (por exemplo, na situação em que a pessoa entra com visto turístico e permanece em situação irregular). Esta novidade constitui, em nosso entender, um importantíssimo avanço nas políticas de financiamento dos projetos FAMI.

Já no que respeita às respostas de acolhimento, verificamos que a prioridade deste fundo é a criação de respostas para requerentes e beneficiários de Proteção Internacional e Temporária, deixando para trás a população imigrante vulnerável. Por exemplo, um cidadão estrangeiro que saia da UHSA ao fim de 60 dias e que não tenha onde ficar, não pode simplesmente dar entrada num dos Centros de Acolhimento do JRS que sejam financiados por projetos FAMI. Isto significa que essa

pessoa está condenada à situação de sem-abrigo, uma vez que o ISS, não tem recursos suficientes para dar resposta às necessidades das pessoas imigrantes que se encontrem nesta situação.²⁷³

● recomendação

Que o FAMI 2030 considere a possibilidade de abertura de avisos específicos para o acolhimento e integração de pessoas migrantes vulneráveis, que se encontrem em situação irregular, complementando a ação do ISS.

Verificamos, ainda, a manifesta desadequação da dotação financeira dos avisos das entidades financiadoras para apoio às necessidades do terreno. Um exemplo disso é a verba prevista para projetos na área das alternativas à detenção no Programa Nacional FAMI, no valor de 338.400,00 euros para um total de 6 anos.²⁷⁴

²⁷³ Conforme explicado no Subcapítulo 9.1.

²⁷⁴ Poderá consultar o Programa Nacional FAMI em sg.mai.gov.pt/Noticias/Documents/PRG-2021PT65AMPR001-1.3.pdf.

● recomendação

Que a nova estrutura de missão construa os avisos FAMI com base nas principais necessidades identificadas pelas ONG no terreno.

A opção de custos simplificados, que será adotada pela nova estrutura de missão FAMI 2030, irá contribuir bastante para a redução dos custos administrativos associados aos procedimentos de validação das despesas e ao processamento dos pedidos de pagamento.²⁷⁵ Porém, consideramos que devem ser adotadas outras medidas que atenuem o peso excessivo dos processos de contratação pública para aquisição de bens e serviços no âmbito dos projetos cofinanciados pelo FAMI. Estes processos consomem a maioria do tempo de trabalho das equipas que gerem estes projetos e exigem um enorme rigor e conhecimento técnico que organizações de pequena dimensão tendencialmente não conseguem assegurar.

Esta simplificação foi já aplicada, recentemente, por via das alterações da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que vieram permitir a aplicação de medidas especiais de contratação pública aos projetos financiados pelo PRR.²⁷⁶

²⁷⁵ Poderá consultar mais informação sobre a opção de custos simplificados em adcoesao.pt/fundos/portugal-2020/opcoes-de-custos-simplificados/enquadramento/.

²⁷⁶ Consultar Orientação Técnica nº07-CCP da IMPIC, disponível em impic.pt/impic/assets/misc/img/circulares_informacoes/OrientacaoTecnicaIMPIC_07CCP.pdf

● recomendação

Que a nova estrutura de missão FAMI 2030 implemente mais medidas de desburocratização dos projetos cofinanciados por fundos comunitários.

Importa ainda referir o obstáculo da não elegibilidade de despesas básicas nos projetos FAMI, essenciais ao trabalho das organizações no terreno. A grande maioria dos avisos não permite, por exemplo, considerar as compensações por caducidade do contrato de trabalho de colaboradores afetos aos projetos, quando o mesmo termine e não sejam lançados novos avisos que permitam a continuidade da relação laboral.

● recomendação

Que a nova estrutura de missão reveja os critérios para elegibilidade de despesas executadas no âmbito dos projetos cofinanciados pelo FAMI.

Acrescenta-se, ainda, o facto deste tipo de projetos prever prazos de financiamento curtos, assumindo normalmente a duração de 2-3 anos, o que traz enormes desafios à gestão financeira das ONG, especialmente neste período de transição de um quadro financeiro plurianual (2014-2020) para outro (2021-2027).

A necessidade de assegurar equipas técnicas através do financiamento de projetos de curto prazo desvirtua, em nosso entender, a procura de fundos para responder a necessidades específicas da população vulnerável, uma vez que as candidaturas acabam por responder aos desafios de RH por via de projetos que, na prática, não têm um impacto social significativo. Não raras vezes, findos os projetos, as organizações são forçadas a proceder à extinção do posto de trabalho por falta de financiamento, que se traduz num desperdício constante de *know-how* e na ausência de estabilidade e previsibilidade dos seus RH.

Esta questão relaciona-se, ainda, com a falta de investimento público que não seja por recurso a fundos comunitários. De notar as limitações aquando da celebração de protocolos atípicos com o ISS, que permitam a criação de respostas sociais mais estáveis e duradouras. Porém, além das limitações orçamentais, a candidatura espontânea à celebração deste tipo de protocolos deve seguir um calendário específico, nem sempre ajustado às necessidades do terreno.²⁷⁷

Até hoje, o JRS conseguiu sempre assegurar a continuidade das suas equipas técnicas porque o calendário de avisos, lançados ao abrigo do antigo quadro financeiro plurianual, estava alinhado com o fim do projeto anterior. Porém, os atrasos verificados na abertura de avisos ao abrigo do novo quadro financeiro plurianual 2021-2027 foram tais, que criaram enormes dificuldades de gestão financeira às organizações

²⁷⁷ O Protocolo Atípico celebrado entre o JRS e o ISS, para funcionamento do Centro Pedro Arrupe, em Lisboa, cobre cerca de 70% das despesas reais para acolhimento de pessoas imigrantes em situação de sem-abrigo. Ou seja, mesmo os atuais Protocolos demonstram-se aquém das necessidades das ONG no terreno.

que dependem deste fundo para financiamento das suas atividades e RH.

Não obstante este entrave, o Governo não adotou qualquer medida que prevenisse o despedimento de colaboradores das ONG, como por exemplo, a atribuição de um apoio extraordinário que permitisse assegurar a continuidade das equipas técnicas e dos projetos cofinanciados pelo FAMI ao abrigo do anterior quadro financeiro plurianual, como aconteceu, por exemplo, durante a pandemia.²⁷⁸

● recomendação

Que o Governo autorize um apoio extraordinário às ONG que dependem de fundos comunitários para assegurar a sua equipa e atividades.

Às consequências do hiato temporal acima referido, acrescentam-se os desafios causados pelo processo de extinção do SEF, que levaram a significativos constrangimentos ao nível do cumprimento de obrigações financeiras assumidas ao abrigo de projetos cofinanciados no âmbito do anterior quadro financeiro plurianual, que levaram muitas ONG a ter que adiantar essas despesas a expensas próprias ou, até, a interromper as suas atividades.²⁷⁹

²⁷⁸ Previsto na Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril, disponível em diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/85-a-2020-131122780.

²⁷⁹ TSF, “Verbas comunitárias em atraso deixam associações de apoio a migrantes em risco”, de 27 de setembro de 2023, disponível em tsf.pt/portugal/sociedade/verb-as-comunitarias-em-atraso-deixam-associacoes-de-apoio-a-migrantes-em-risco-17081780.html.

● recomendação

Que o ISS, reforce os protocolos celebrados com ONG, aumentando o número de respostas sociais estáveis e duradouras e diminuindo a excessiva dependência dos fundos comunitários.

Importa ainda explicar que o FAMI apenas financia 75% do orçamento de um projeto, exigindo que os restantes 25% sejam financiados nacionalmente, por via da chamada Contrapartida Pública Nacional (CPN).²⁸⁰ Após sucessivos apelos, em 2020 a CPN passou a ser assegurada pelo ACM e SEF, por via do Orçamento de Estado, desonerando assim as ONG da procura deste cofinanciamento por via de recursos próprios, dificilmente alcançáveis dado o diminuto investimento público e privado nesta área.²⁸¹

Apesar desta vitória, verificamos ainda muitos desafios ao nível da articulação entre as entidades nacionais responsáveis pelas CPN dos projetos, no que respeita à formalização escrita do compromisso de transferência da CPN para a entidade, após aprovação dos projetos. Este processo envolve muitas entidades:

■ a entidade gestora que decide a aprovação da candidatura;

²⁸⁰ Portaria n.º 271/2013, de 20 de agosto, artigo 12.º - aceda aqui: sef.pt/pt/Documents/Portaria_271_2013_FundoRefugiados.pdf.

²⁸¹ JRS Portugal, Livro Branco 2019, p.54.

■ a entidade que, segundo o Orçamento de Estado, é responsável pela transferência para as entidades beneficiárias da CPN;²⁸² e, ■ o Ministério das Finanças, para aprovação da transferência de verbas.

O bloqueio da transferência por qualquer uma destas entidades constitui um enorme entrave à gestão financeira das ONG, que em nosso entender poderia ser perfeitamente evitável se houvesse uma comunicação célere e automática entre todas.

● recomendação

Que as entidades responsáveis pela CPN articulem de forma célere com outros organismos públicos envolvidos, de forma que a mesma seja transferida para as entidades beneficiárias em tempo útil.

A articulação entre as organizações e as entidades gestoras dos fundos comprova-se igualmente frágil perante os sucessivos atrasos na análise dos pedidos de pagamento, que dependem exclusivamente da autoridade delegada/responsável, assim como no pagamento de despesas já aprovadas. A título de exemplo, o JRS identifica pedidos de pagamento por analisar desde janeiro de 2023, referentes a despesas de maio a agosto de 2022.

Esta situação provoca sérios constrangimentos de tesouraria às ONG, principalmente às que têm menos capacidade de gestão financeira.

²⁸² Antes de 29 de outubro era o SEF ou ACM, conforme se tratasse de asilo ou integração, respetivamente.

● recomendação

Que as entidades responsáveis pela CPN e pedidos de pagamento articulem de forma célere com outros organismos públicos envolvidos, de forma que sejam transferidos para as entidades beneficiárias em tempo útil.

De forma geral, verifica-se uma grande dificuldade das entidades gestoras dos fundos na resolução de problemas atípicos e dúvidas práticas das organizações no terreno, que dificultam bastante a gestão do dia-a-dia das organizações no terreno, por não conseguirem obter respostas concretas às suas questões.

● recomendação

Que as entidades gestoras dos fundos e as entidades nacionais responsáveis pelos projetos articulem de forma mais estreita na resolução de problemas práticos e dúvidas operacionais, criando canais de comunicação mais eficazes.

Que as entidades gestoras do FAMI promovam ações de formação sobre gestão de projetos e implementem sessões de partilha de boas práticas entre entidades beneficiárias, por forma a qualificar os técnicos e tornar a gestão financeira das ONG mais eficiente.

Apelamos, ainda, à utilização da prerrogativa governamental que possibilita a abertura de avisos em que o financiamento europeu seja não de 75%, mas de 90%, conforme previsto na lei que define as condições de acesso e as regras gerais de cofinanciamento comunitário aos projetos apresentados ao abrigo do FAMI.²⁸³

A autorização do aumento do cofinanciamento para 90% seria benéfica para o orçamento de Estado português que passaria a ter que financiar apenas os 10% remanescentes, contrariamente ao *status quo* que exige participação do estado português para os 25% em falta.

Esta opção não deverá implicar a desoneração do Estado português face às suas responsabilidades sociais. Porém, poderia ser aplicada em projetos de menor impacto social, permitindo uma melhor gestão dos fundos públicos por alocação das CPN no valor de 25% às respostas sociais que apresentem maior carência financeira.

● recomendação

Que o FAMI 2030 utilize a prerrogativa governamental de abrir avisos em que o financiamento europeu seja de 90%.

10.1.1. Proteção de Dados

O problema aqui apresentado relaciona-se com a falta de definição de procedimentos e obrigações das entidades beneficiárias que gerem

²⁸³ Portaria n.º 407/2015 de 24 de novembro, artigo 3.º, n.º 4.

projetos de acolhimento e integração, no que diz respeito às regras impostas pelo RGPD.

A este respeito, é importante compreender que as obrigações podem variar dependendo da entidade que gerem os fundos, causando significativos obstáculos às ONG que gerem projetos cofinanciados. Na prática, caso as pessoas migrantes apoiadas não assinem estes documentos, as ONG não conseguirão enquadrar as despesas decorrentes deste apoio.

● recomendação

Que a nova estrutura de missão disponibilize às entidades beneficiárias documentação clara sobre as obrigações do RGPD e estabeleça um sistema de monitorização contínua para garantir a conformidade com o RGPD e fazer ajustes necessários à medida que a legislação e regulamentação evoluem.

Consideramos urgente a implementação de um sistema uniformizado com um modelo de RGPD padronizado para todos os projetos, independentemente de serem financiados pelo FAMI ou não. Isso reduziria a burocracia e a necessidade de se trabalhar com múltiplos modelos de RGPD, simplificando o processo e tornando as obrigações mais transparentes e compreensíveis para todas as partes envolvidas.

● recomendação

Que a nova estrutura de missão proceda ao levantamento e análise das obrigações do RGPD aplicáveis aos projetos FAMI, identificando os pontos comuns e as especificidades de cada categoria, por forma a criar-se um modelo único RGPD.

Para que seja possível a sua implementação, é preciso de haja uma comunicação de forma clara e transparente às entidades beneficiárias e gestoras de projetos sobre o novo modelo de RGPD uniformizado, fornecendo formação e suporte adequado para garantir uma compreensão completa das obrigações. Se esta comunicação existir, as equipas conseguirão, por sua vez, explicar às pessoas que acompanham a importância de assinar as declarações de consentimento para partilha de dados pessoais.

● recomendação

Que a nova estrutura de missão promova ações de formação às entidades beneficiárias e implementem mecanismos de *feedback* às entidades envolvidas durante a implementação do novo modelo.

10.2. Criação de novas fontes de financiamento para as ONG

Entendemos que devem ser criadas novas fontes de financiamento das atividades e recursos das ONG, por forma a torná-las mais autónomas dos fundos comunitários e do ISS.

Uma possibilidade seria, por exemplo, a alteração ao regime legal das AR para Investimento, os chamados vistos gold.²⁸⁴

Este regime, em vigor desde o dia 8 de outubro de 2012, permite que cidadãos NPT possam obter uma AR temporária para atividade de investimento com a dispensa de visto de residência para entrar em território nacional. Este regime foi recentemente alterado, por forma a limitar a aquisição de imóveis para habitação. No entanto, continua a ser possível aplicar este regime a outros tipos de investimento.

Entre as possibilidades atualmente existentes, encontra-se a “[t]ransferência de capitais no montante igual ou superior a 250 mil euros, que seja aplicado em *investimento ou apoio à produção artística, recuperação ou manutenção do património cultural nacional, através de serviços da administração direta central e periférica, institutos públicos, entidades que integram o setor público empresarial, fundações públicas, fundações privadas com estatuto de utilidade pública, entidades intermunicipais, entidades que integram o setor empresarial local, entidades associativas municipais e associações públicas culturais*, que prossigam atribuições na área da produção artística, recuperação ou manutenção do património cultural nacional”.²⁸⁵

Entendemos que esta possibilidade de financiamento não deveria estar limitada ao sector da cultura, devendo também abranger o apoio a projetos desenvolvidos na área das migrações por ONG com estatuto de utilidade pública, com experiência comprovada de apoio ao acolhimento e integração de pessoas migrantes em situação de particular

²⁸⁵ Conferir Lei de Estrangeiros., artigo 3.º, n.º 1, alínea a), subalínea vi).

vulnerabilidade.

Desta forma, os próprios cidadãos estrangeiros que têm interesse em investir no nosso país poderiam apoiar o acolhimento e integração de outros cidadãos estrangeiros que se encontrem em situação vulnerável, colmatando as limitações financeiras do Estado português ao nível do investimento no trabalho das ONG.

● recomendação

Que o Governo português crie um visto gold para investimento por transferência de capitais no montante igual ou superior a 250 mil euros, em projetos de ONG com estatuto de utilidade pública que acolham ou apoiem o processo de integração de pessoas migrantes vulneráveis.

conclusão

11

Nesta quarta edição do Livro Branco, constatamos que os obstáculos identificados anteriormente, não só se mantêm atuais, como se agravaram significativamente em 2023, na sequência da concretização da extinção do SEF.

Lamentavelmente, mantêm-se os desafios já identificados no acesso a vias migratórias legais e seguras, alimentando as redes ilegais que lucram à custa do desespero das pessoas, mas também - e sobretudo - das fragilidades no sistema migratório português.

Perduram, ainda, os desafios associados ao processo de regularização, marcado por longos tempos de resposta, burocracia excessiva e impedimentos práticos que deixam as pessoas socialmente desprotegidas, por razões meramente documentais.

De igual forma, subsistem as nossas preocupações face à aplicação automatizada da detenção em Portugal, revelando-se urgente a implementação de alternativas que comprovem a desnecessidade da privação da sua liberdade por razões documentais.

Refletimos, também, sobre a necessidade de reforço das medidas de proteção de pessoas migrantes vítimas de crimes. Apontamos também como urgente a criação de respostas sociais estáveis e duradouras, seja para pessoas migrantes em situação vulnerável.

Identificamos, ainda, os desafios enfrentados pelas ONG que acolhem ou acompanham pessoas migrantes, no que respeita ao acesso e gestão de financiamentos públicos que, em 2023, se revelaram especialmente desafiantes.

Mais do que conclusões fechadas, este Livro pretende criar pontes entre as entidades públicas e as pessoas que acompanhamos diariamente.

O trabalho de recolha de informação entre todas as equipas do JRS permite-nos perceber que o sentido para o qual a integração de pessoas migrantes caminha é um sentido de melhoria.

Olhamos, por isso, para o atual paradigma de mudança como uma oportunidade para transformar as políticas públicas e a vida das pessoas migrantes em Portugal.

O Gabinete de Advocacy,
Carmo Belford
Madalena Simões de Carvalho
Leonor Félix da Costa
Maria Ferreira
Ana Teresa Silva

agradecimentos

Equipa do JRS Portugal

Ana Logrado



glossário



Afastamento coercivo – (antes expulsão administrativa) é uma medida de afastamento do cidadão estrangeiro do território nacional. Só pode ser determinado por autoridade administrativa com os fundamentos do artigo 134.º da Lei de Estrangeiros.

Apátrida – toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional (artigo 1º da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954)

Asilo – o asilo é um direito fundamental presente em vários instrumentos jurídicos. O asilo deve ser concedido pelos Estados a todo aquele que caiba na definição de refugiado segundo a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Autorização de residência – a autorização de residência é um documento, emitido sob a forma de um título de residência, que permite aos cidadãos estrangeiros residir em Portugal por um período de tempo (ACM). De acordo com a lei, existem dois tipos de autorização de residência no que toca à validade da mesma (temporária e permanente).

Autorização de residência CPLP – a autorização administrativa concedida ao cidadão de uma Parte que lhe permite estabelecer residência no território da Parte emissora.

Autorização de residência temporária – a autorização de residência temporária é válida pelo período de dois anos contados a partir. Tem que estar ligada a uma das finalidades de visto previstas na lei.

Autorização de residência permanente – a autorização de residência permanente não tem limite de validade, embora o título de residência, ou seja, o suporte material que atesta a autorização de residência, deva ser renovado de cinco em cinco anos. Este tipo de autorização não tem que estar ligada a nenhuma das finalidades de visto existentes.

Autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas ou de

ação de auxílio à imigração ilegal – é uma autorização de residência concedida ao cidadão estrangeiro que seja ou tenha sido vítima de infrações penais ligadas ao tráfico de pessoas ou ao auxílio à imigração ilegal, mesmo que tenha entrado ilegalmente no País ou não preencha as condições de concessão de autorização de residência.

Centro de Instalação Temporária – local específico, distinto de instalações prisionais, utilizado para alojamento/detenção de nacionais de países terceiros em situação irregular.

Centro de Acolhimento – qualquer local utilizado para o alojamento coletivo dos requerentes de asilo.

Detenção administrativa – restrição da liberdade de movimento através de confinamento, ordenado por uma ou mais autoridades administrativas de modo a assegurar a instauração dos procedimentos de retorno, especialmente quando: exista risco de fuga; ou o nacional de país terceiro evite ou dificulte a preparação do retorno ou do processo de afastamento. Todas as detenções deverão ser tão breves quanto possível e mantidas somente enquanto os preparativos para o afastamento estejam em curso, devendo ser executadas com a devida diligência.

Direito das Migrações – ramo do direito público que regula os movimentos de pessoas que saem do seu país de origem ou de residência habitual, independentemente dos motivos, para entrarem e residirem num outro país.

Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária – o espaço próprio criado na zona internacional de aeroporto português para a instalação de passageiros não admitidos em território nacional e que aguardam o reembarque (artigo 3.º, alínea bb) da Lei de Estrangeiros)
Entidade de acolhimento – um centro de investigação, instituição do ensino superior, estabelecimento de ensino, organização responsável por um programa de voluntariado ou entidade que acolha voluntários, situados em território nacional e aos quais o nacional de Estado tercei-

ro esteja afeto nos termos da presente lei, independentemente da sua forma jurídica ou designação.

Entrada ilegal – a passagem das fronteiras de um país sem cumprir os requisitos necessários para a entrada legal no Estado de acolhimento. Estado terceiro – qualquer Estado que não seja membro da União Europeia nem seja parte na Convenção de Aplicação ou onde esta não se encontre em aplicação

Estatuto de proteção subsidiária – o reconhecimento, por parte das autoridades portuguesas competentes, de um estrangeiro ou de um apátrida como pessoa elegível para concessão de autorização de residência por proteção subsidiária e que não caiba na definição de “refugiado”.

Estatuto de refugiado – O reconhecimento, por parte das autoridades portuguesas competentes, de um estrangeiro ou de um apátrida como refugiado, nos termos da definição anterior, a quem nessa qualidade é concedida uma autorização de residência pelo período inicial de cinco anos, renovável por iguais períodos.

Expulsão judicial – diferentemente da expulsão administrativa, a expulsão judicial existe enquanto pena acessória do cidadão com residência permanente, mas cuja conduta constitua perigo ou ameaça graves para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional. Está regulado nos artigos 134.º e 151.º da Lei de Estrangeiros.

Fluxo migratório – quantitativo de migrantes que atravessam uma determinada área, num dado período, com o objetivo de fixarem residência.

Menor não acompanhado – nacional de país terceiro ou apátrida com menos de dezoito anos de idade, que chega ao território dos Estados Membros sem a companhia de um adulto por ele responsável, de acordo com a lei ou costume; e que durante o tempo que aqui permaneça não esteja ao cuidado de uma dessas pessoas, ou que seja por

elas abandonado após entrarem num Estado Membro.

Migração forçada – movimento migratório onde existe um fator de coação, nomeadamente ameaças à vida e integridade, causas naturais ou humanas (por exemplo: movimento de refugiados e pessoas deslocadas internamente ou pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento).

Migrante – não existe uma definição consensual do termo migrante, mas a OIM define um migrante como qualquer pessoa que se mude ou se desloque através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado longe do seu local habitual de residência, independentemente (1) do estatuto legal da pessoa; (2) do movimento ser voluntário ou involuntário; (3) das causas do movimento; ou (4) da duração da estadia.

Nacional de país terceiro – qualquer pessoa que não seja cidadão da União Europeia.

Nacionalidade – não se limita à cidadania ou à sua ausência, mas abrange também, designadamente, a pertença a um grupo determinado pela sua identidade cultural, étnica ou linguística, pelas suas origens geográficas ou políticas comuns ou pela sua relação com a população de outro Estado (artigo 2.º, alínea iii) Lei do Asilo). Outra definição de nacionalidade é o vínculo legal existente entre uma pessoa e um Estado, sem indicação da sua origem étnica.

Naturalização – aquisição de uma nacionalidade em momento posterior diferente da que se tinha anteriormente, mediante um pedido do interessado, ou do seu mandatário legal, através de um ato de concessão da autoridade pública competente.

Non-refoulement - princípio de não repulsão ou *non-refoulement* é o princípio de direito de asilo internacional, consagrado no artigo 33.º da Convenção de Genebra, nos termos do qual os requerentes de prote-

ção internacional devem ser protegidos contra a expulsão ou repulsão, direta ou indireta, para um local onde a sua vida ou liberdade estejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas, não se aplicando esta proteção a quem constitua uma ameaça para a segurança nacional ou tenha sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave.

País de acolhimento – no contexto da UE, reporta-se ao Estado-Membro no qual o nacional do país terceiro tem residência legal.

País de destino – país que é o destino dos fluxos migratórios (legais ou ilegais).

País de origem – o país ou países de nacionalidade ou, para os apátridas, o país em que tinham a sua residência habitua.

País de trânsito – é o país (ou países) distinto do país de origem, que um migrante atravessa para entrar no país de destino.

Passaporte português para estrangeiros – passaporte emitido pelas autoridades portuguesas a favor de cidadãos estrangeiros autorizados a residir em Portugal que sejam nacionais de países sem representação diplomática ou consular em Portugal, sejam apátridas, que demonstrem, de forma inequívoca, não poder obter outro Passaporte. Pedido de asilo – pedido formulado por um nacional de país terceiro ou apátrida, que possa ser entendido como um pedido de proteção internacional a um Estado-Membro da UE, no quadro da Convenção de Genebra. Presume-se que qualquer pedido de proteção internacional é um pedido de asilo, exceto se o nacional de país terceiro ou apátrida peça explicitamente outro tipo de proteção, que possa ser requerida separadamente.

Pedido de proteção internacional – é o termo geral de pedido de asilo, e significa um pedido de proteção apresentado por um nacional de país terceiro ou apátrida que pretenda beneficiar do estatuto de

refugiado ou de proteção subsidiária.

Proteção internacional – o reconhecimento por um Estado membro de um nacional de um país terceiro ou de um apátrida com o estatuto de refugiado ou estatuto de proteção subsidiária (artigo 3.º, alínea s) da Lei de Estrangeiros).

Proteção subsidiária – a concessão de autorização de residência aos estrangeiros e aos apátridas a quem não seja aplicável a definição de “refugiado” e que sejam impedidos ou se sintam impossibilitados de regressar ao país da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, quer atendendo à sistemática violação dos direitos humanos que aí se verifique, quer por correrem o risco de sofrer ofensa grave, nomeadamente, pena de morte ou execução; tortura ou pena ou tratamento desumano ou degradante; ou ameaça grave contra a sua vida ou integridade física, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno ou de violação generalizada e indiscriminada de direitos humanos.

Proteção temporária – mecanismo de emergência da UE ativado em circunstância excecionais de afluxo maciço de pessoas a fim de conceder proteção imediata e coletiva a pessoas deslocada e aliviar a pressão sobre os sistemas nacionais de asilo dos países da UE.

Reagrupamento familiar – estabelecimento de uma relação familiar, através da entrada e residência num Estado-Membro, de acordo com a Diretiva do Conselho 2003/86/CE, de membros da família de um nacional de país terceiro, residente legal nesse Estado-Membro (requerente do reagrupamento familiar/"agrupante"), de modo a preservar a unidade da família, independentemente da relação familiar ter surgido antes ou depois da entrada do agrupante. Têm direito ao reagrupamento familiar os beneficiários do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária, bem como os migrantes.

Recolocação – consiste na transferência de refugiados entre Estados-Membros da União Europeia, como medida de solidariedade entre

estes para aliviar os sistemas de asilo mais sobrecarregados. Depende de acordo do Estado-Membro e do refugiado e concede um estatuto formal, geralmente o de refugiado com autorização de residência.

Refugiado – o estrangeiro ou apátrida que, receando com razão ser perseguido em consequência de atividade exercida no Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana ou em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, convicções políticas ou pertença a determinado grupo social, se encontre fora do país de que é nacional e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção desse país ou o apátrida que, estando fora do país em que tinha a sua residência habitual, pelas mesmas razões, não possa ou, em virtude do referido receio, a ele não queira voltar.

Reinstalação – a reinstalação consiste na transferência para os Estados Membros da UE que concedem proteção internacional a nacionais de países terceiros, identificadas como elegíveis para efeito de reinstalação pelo ACNUR, e que incluem ações para avaliação de necessidades de reinstalação e a transferência das pessoas em questão, com vista à concessão de um estatuto legal seguro e à sua integração efetiva.

Residente legal – o cidadão estrangeiro habilitado com título de residência em Portugal, de validade igual ou superior a um ano.

Requerente de asilo – um estrangeiro ou um apátrida que apresentou um pedido de proteção internacional que ainda não foi objeto de decisão definitiva.

Tráfico de seres humanos – ato de oferecer, entregar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa para fins de exploração sexual, exploração do trabalho ou extração de órgãos, seja por meio de violência, rapto ou ameaça grave; através de ardil ou manobra fraudulenta; com abuso de autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica, de trabalho ou familiar; aproveitando-se de

incapacidade psíquica ou de situação de especial vulnerabilidade da vítima; ou mediante a obtenção do consentimento da pessoa que tem o controlo sobre a vítima;

Título de residência – o documento emitido de acordo com as regras e o modelo uniforme em vigor na União Europeia ao nacional de Estado terceiro com autorização de residência.

Visto de curta duração – destina-se a permitir a entrada em território português ao seu titular para fins que, sendo aceites pelas autoridades competentes, não justifiquem a concessão de outro tipo de visto, designadamente para fins de trânsito, de turismo e de visita ou acompanhamento de familiares que sejam titulares de visto de estada temporária. O visto pode ser concedido com um prazo de validade de um ano e para uma ou mais entradas, não podendo a duração de uma estada ininterrupta ou a duração total das estadas sucessivas exceder 90 dias em cada 180 dias a contar da data da primeira passagem de uma fronteira externa.

Visto de estada temporária – destina-se a permitir a entrada em território português ao seu titular para uma das finalidades designadas na lei (tratamento médico, acompanhamento de familiar sujeito a tratamento médico, ...)

Visto de residência – destina-se a permitir ao seu titular a entrada em território português a fim de solicitar autorização de residência. O visto de residência é válido para duas entradas em território português e habilita o seu titular a nele permanecer por um período de quatro meses. A concessão de visto de residência está dependente da finalidade pretendida com a sua fixação. As finalidades poderão ser exercício de atividade profissional subordinada ou independente, atividade de investigação, investimento, atividade altamente qualificada exercida por trabalhador subordinado, estudo, intercâmbio de estudantes, estágio profissional ou voluntariado, ou para efeitos de reagrupamento familiar.

Visto de validade territorial limitada – visto previsto no Código de Vistos Europeu emitido em situações muito excecionais, em que o requerente não preencha as condições de entrada, por razões humanitárias ou de interesse nacional, só sendo válido para entrada no Estado Membro que o emitiu.

Visto para procura de trabalho – visto criado com a nova Lei de Estrangeiros (artigo 57.º-A) que habilita o requerente a entrar em Portugal para procurar trabalho durante 120 dias, podendo ser prorrogado por 60 dias.

A 4ª edição Livro Branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal é financiada pelo Projeto PT/2020/FAMI/520 – CSI – Capacitar, Sensibilizar e Integrar – do JRS Portugal, que tem como objetivo a oferta de um programa integrado e dinâmico de capacitação e sensibilização de todos os sujeitos envolvidos no processo complexo de acolhimento e integração, no âmbito de uma multiplicidade de temas identificados como fundamentais, e na experiência de acompanhamento do JRS Portugal.

A publicação visa, assim, sensibilizar os decisores políticos e a Sociedade Civil, em geral, e contribuir positivamente para a supressão de obstáculos práticos ao acolhimento e integração de pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal, através da formulação de recomendações de alterações político-legislativas.



FUNDO
ASILO, MIGRAÇÃO
E INTEGRAÇÃO

