

**2021**

# LIVRO BRANCO

sobre os direitos dos imigrantes  
e refugiados em Portugal

-  *Extinção do SEF*
-  *Detenção de migrantes*
-  *Contexto especial do COVID. Depois do COVID, volta a irregularidade?*
-  *Case study - corredor humanitário de refugiados afegãos*

## Índice

Preâmbulo .....	6
Metodologia .....	7
Sumário Executivo .....	9
DESENVOLVIMENTO .....	37
A. TEMÁTICAS COMUNS.....	37
1. Contexto COVID.....	37
2. Detenção de imigrantes.....	46
3. Interculturalidade na saúde.....	49
4. O acesso à língua portuguesa.....	51
5. Rede consular.....	53
6. Financiamento dos projetos de Asilo e Imigração.....	54
7. SEF – Extinção sem reflexão .....	60
B. TEMÁTICAS RELATIVAS A IMIGRANTES .....	96
1. Vistos de residência para procura de emprego .....	96
2. Acesso à Saúde.....	98
3. Acesso ao Rendimento Social de Inserção .....	104
4. Acesso à Habitação .....	106
5. Marcação de agendamentos no SEF .....	107
6. Inscrição no Sistema Previdencial da Segurança Social .....	108
7. Atestados de residência emitidos pelas Juntas de freguesia..	109
8. Acesso ao Direito: garantia de Justiça e proteção dos cidadãos estrangeiros vítimas de crimes.....	112
9. Acesso ao Direito: Apoio judiciário .....	113
10. Acesso ao trabalho.....	114
C. TEMÁTICAS RELATIVAS A REFUGIADOS .....	116
1. Coordenação e cooperação no acolhimento de refugiados .....	116

2. Acesso à habitação.....	120
3. Acesso à Saúde .....	122
4. Acesso a um processo de asilo justo .....	124
5. Reagrupamento familiar.....	126
6. Sistema de emissão de vistos.....	128
7. Educação e reconhecimento de qualificações profissionais....	130
8. Acesso à Segurança Social e ao Instituto de Emprego e Formação Profissional .....	132
9. Acesso a conta bancária .....	132
10. Case study – Corredor humanitário de refugiados afegãos.....	135
Check List de recomendações e seu cumprimento .....	137
Conclusão .....	140
Siglário.....	141

## **FICHA TÉCNICA**

Título

Livro Branco sobre os direitos dos imigrantes e refugiados em Portugal

Editora

Colaboração:

Ana Rita Sousa, Ana Santana, André Costa Jorge, Ângela Marques, Barbara Barroso, Carla Campos, Carlos Erazo, Carla Ventura, Carlota Muralha, Catarina Figueiredo, Catarina Lima, Cátia Brito, Cláudia Martins, Cláudia Santos, Cláudio Gonçalves, Crisanto Rosário, Débora Santos, Filipa Louro, Flávia Tomé, Ghalia Taki, José Barbara, Joana Fraga, Jorge Queimado, Iryna Voshumirska, Luís Palha, Luisa Fernandes, Meek Anopueme, Maria João Fernandes, Luísa Lopes, Mariana Pinho, Marta Carvalho, Nuno Costa Jorge, Olena Namniyek, Paula Ferreira, Rita Maio, Rita Sommer, Rosario Suárez Nelson, Rozélia Monjardim, Siraj Ibrahim, Susana Santos, Teresa Mascarenhas, Susana Figueirinha.

Design:

Beatriz Martins e Adriana Stoffel

Coordenação:

Carmo Belford, Filipe Doutel e Marta Rosa

Data de edição

Dezembro de 2021

**À Susana Figueirinha\*,**

\*A Susana trabalhou no JRS durante 18 anos, até adoecer e falecer no dia 2 de dezembro de 2021. Durante estes 18 anos praticou o lema do JRS: acompanhar, servir e defender os migrantes mais vulneráveis, com dedicação, empatia e simpatia. Um exemplo para todos. Obrigado, Susana.

## Preâmbulo

Este é o segundo “Livro Branco – direitos dos imigrantes e refugiados em Portugal” lançado pelo JRS, na sequência do primeiro lançado em dezembro de 2019. Tal como o primeiro, tem um âmbito abrangente, abordando as várias dimensões de integração das pessoas imigrantes e refugiadas, utilizando o método de *Advocacy* do JRS: partir da experiência prática, passar pelo enquadramento teórico rigoroso e terminar novamente na prática, com apresentação de soluções concretas.

Quanto às temáticas revisitadas, fazemos **pontos de situação**, com a motivadora constatação de que significativas recomendações apresentadas em 2019 estão hoje em prática.

Dentro das **novas temáticas** destacamos a extinção do SEF, na qual procuramos identificar dados técnicos que têm sido ignorados no debate público caracterizado pelo simplismo; os direitos dos migrantes durante a pandemia de COVID e pós-pandemia, onde veremos que não há razão para a euforia em torno do famoso despacho de regularização (provisória) de migrantes; a detenção de migrantes, realidade que se tornou conhecida pelos portugueses devido ao chocante homicídio de Ihor Homeniuk, no aeroporto de Lisboa, em 12 de março de 2020; e o caso de estudo do corredor humanitário para cidadãos afegãos.

Uma palavra de agradecimento às pessoas migrantes cujas vidas são a inspiração e a fonte deste “Livro Branco” que quer ser a voz dos que não têm voz.

Agradeço também às equipas do JRS Portugal que acompanham e servem as pessoas migrantes e refugiadas no Centro de Atendimento de Lisboa, no Centro Pedro Arrupe, no CATR, na PAR, na UHSA, e em todos os outros lugares, projetos e atividades em que o JRS está envolvido.

Por fim, um agradecimento muito especial às equipas da Comunicação e do Advocacy que prepararam e organizaram este trabalho, e de modo particular um especial reconhecimento ao Filipe Doutel a quem entreguei o desafio de coordenar e levar a bom porto a edição deste segundo “Livro Branco”.

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

André Costa Jorge

## Metodologia

Este é um documento que fundamentalmente tem como **ponto de partida o trabalho direto do JRS** no serviço e acompanhamento das pessoas migrantes, para de seguida estudar todos os elementos (social, político, legislativo, administrativo, nacional ou internacional) relevantes para fazer o enquadramento dessa realidade e apresentar soluções práticas e exequíveis.

O objetivo derradeiro deste trabalho é **contribuir para um “nós” cada vez maior**, no qual a titularidade de direitos fundamentais não dependa da situação documental. Para chegar a esse “nós”, esperamos que esta publicação seja desde logo um contributo para o diálogo entre os vários agentes de mudança: quer os cidadãos comuns, quer os cidadãos com poder público de decisão.

Esperamos que esta publicação possa dar um **contributo singular no debate público**. Não se trata de um relatório estatístico (necessidade muitíssimo bem suprida pelo Observatório das Migrações), de um elenar de problemas – pois são apresentadas soluções –, nem de um *policy paper* típico, comumente realizado sem o conhecimento do terreno, exclusivamente baseado em dados estatísticos (excluindo os qualitativos) e apresentando recomendações que descoram os efeitos concretos que terão.

Com efeito, quando falamos sobre o acesso aos serviços, **falamos com base na experiência de quem está ao lado das pessoas** nesse acesso, quando falamos da detenção de migrantes, falamos do ponto de vista de quem está diariamente com essas pessoas, na UHSA. Falamos do ponto de vista de quem já fez este ano mais de 14.000 atendimentos, a mais de 2.000 pessoas. De quem acompanha as pessoas migrantes a uma junta de freguesia, um centro de saúde, uma inquirição no aeroporto. De quem presta diretamente serviços de acolhimento, alojamento, ensino da língua, interpretação, saúde mental e física e apoio legal. Este ponto de vista permite-nos, por exemplo, olhar para os dados (à primeira vista) positivos de índice de trabalho do SEF e saber que há algo que a visão preliminar dos números não permite vislumbrar. É a partir desse saber prático, procurar e interpretar mais atentamente os mesmos dados. Permite-nos, perante a maior taxa de infeção dos imigrantes em Lisboa, quando comparada com

portugueses, saber as condições socio-laborais que poderão justificar essa diferença. Ou saber da existência de detenções desnecessárias de migrantes e de como poderiam ser aplicadas medidas alternativas com base em experiências internacionais, mas adequadas à realidade portuguesa.

Em síntese, o processo de trabalho do *Advocacy* do JRS – que se repercute nesta publicação – parte do enquadramento prático, segue depois o estudo teórico e conclui com a apresentação de recomendações influenciadas por aquelas dimensões.

## **Sumário Executivo**

### **- Memorando das migrações em Portugal -**

A imigração em Portugal tinha números irrelevantes até 1980, data a partir da qual cresceu continuamente, atingindo em 2011 o crescimento anual mais acentuado até hoje verificado (69,04%, 150mil novos imigrantes). Foi o início da política pública de integração de imigrantes, com a aprovação dos primeiros Planos Nacionais para a Integração e a criação dos CNAI's (Centro Nacional de Apoio ao Imigrante) e dos CLAI's (Centro Local de Apoio à Integração de Imigrante). Desde então, o número total de imigrantes manteve-se próximo dos 400mil, até que a partir de 2016 se iniciou uma nova subida significativa, que resultará, este ano de 2019, segundo os números provisoriamente cedidos pelo SEF, na existência total de 556mil imigrantes, o maior número total de sempre.

A par do crescimento dos números, tem crescido a vontade social e política de manter e até de aumentar a imigração e aproveitar as vantagens dela advêm para Portugal. Existe, de facto, um consenso nacional de que a imigração tem sido vantajosa para o País.

Contudo, uma política de imigração responsável, racional e humana não se cinge ao movimento migratório, abrange também a integração. Não basta receber imigrantes, é necessário permitir a sua integração, a qual inclui várias dimensões, entre as quais certamente o acesso a saúde, aprendizagem da língua, educação, trabalho, qualificação profissional, segurança social e Justiça.

A natureza multidimensional da integração aconselha uma abordagem sistémica, que compile todos os obstáculos verificados. E, de facto, ainda existem obstáculos muito graves, de ordem legal e institucional, ao exercício de direitos fundamentais pelos cidadãos estrangeiros.

## **- SEF e a sua extinção -**

Por causa da traumática notícia da morte de um cidadão estrangeiro, Ilhor Homeniuk, durante a sua detenção no aeroporto de Lisboa, à responsabilidade do SEF, e dos resultados da consequente investigação, que indiciaram a prática de maus-tratos que causaram a sua morte, o poder político decidiu extinguir o SEF.

Apesar de já no Livro Branco 2019 fazermos uma dura caracterização do “estado de rutura” do SEF, este processo de extinção ocorreu sem a devida e necessária reflexão sobre os problemas relacionados com o SEF, o que não dá razões fundadas para crer que esta oportunidade de reforma seja bem aproveitada para melhorar os serviços prestados aos cidadãos estrangeiros.

O espaço de detenção no aeroporto de Lisboa (tecnicamente, EECIT – espaço equiparado a centro de instalação temporária) apresentava graves lacunas de monitorização, reiteradamente identificadas nos relatórios do Mecanismo Nacional de Prevenção Contra a Tortura (mecanismo integrado na Provedoria de Justiça), que recomendavam melhores condições físicas, regras mais dignas de tratamento (separação entre sexo, acesso a bens pessoais, acesso ao exterior, contacto o exterior, diminuição do tempo de detenção) e meios de monitorização (acesso a advogado e presença de entidade independente de apoio social).

Na sequência da morte de Ilhor Homeniuk, foram feitas melhorias nas condições físicas do espaço e foi celebrado um protocolo com a Ordem dos Advogados, mas este acordo não garante a presença do Advogado durante o interrogatório (sobre os quais surgiram vários relatos de abusos após a morte de Ilhor Homeniuk), os Advogados só intervêm após esse interrogatório e caso a entrada em território nacional seja recusada. Ademais, esse protocolo prevê que a intervenção dos Advogados seja meramente informativa, não prevendo que os Advogados efetivamente reajam judicialmente a alguma prática que considerem ilegal.

Portanto, fica por suprir a necessidade de garantir que o interrogatório é justo e fica por suprir a necessidade de apoio social, prestado por uma entidade externa, a exemplo do que acontece no centro de detenção

no Porto, a Unidade Habitacional de Santo António (UHSA), no qual o JRS, mediante protocolo com o SEF, tem um mediador social ao qual as pessoas detidas podem recorrer livremente, sem justificação e sem que a sua intervenção se restrinja a aspetos legais. Aliás, este protocolo existente na UHSA é referido pela Provedoria de Justiça e pelo Governo como uma boa prática, exemplar, pelo que é difícil perceber as razões para que não seja replicado nos aeroportos.

Mas **o problema do SEF vai muito para além do aeroporto**. O problema está, acima de tudo, nos milhares de processos pendentes ou simplesmente suspensos, muito além dos prazos legais, por mais de um ano, tempo durante qual os migrantes ficam, por isso, em situação de irregularidade, e, por conseguinte, sem igualdade de direitos fundamentais.

A decisão de extinção do SEF não aborda esta questão, não gasta uma linha sobre este problema, não o identifica, nem, por maioria de razão, aponta uma solução.

A análise dos relatórios do SEF permite verificar que o serviço tem aumentado a sua produtividade nos últimos anos, sendo cada vez maior o número de autorizações de residência emitidas anualmente por cada funcionário. Ainda este ano foi anunciado que iam ser tratados processos de 2019. O que concluímos é que o SEF está cada vez produtivo, mas isso não chega para pôr em dia os processos que foram e vão sendo acumulados, nomeadamente porque não houve um reforço de recursos humanos proporcional ao aumento dos processos a tratar.

E o famoso despacho de regularização provisória de cidadãos estrangeiros durante a pandemia não resolve este problema, pois esse despacho (e suas renovações) não resolvem os casos pendentes, apenas diz que os migrantes com processos iniciados até 30 de abril de 2021 serão tratados como estando com a sua situação regularizada, tendo assim igualdade de direitos fundamentais. Portanto, o despacho não diminuiu a carga de pendência sobre o SEF, mantendo-o incapaz de colocar os processos em dia, nem defende os migrantes das consequências dessa incapacidade, pois desde abril que um migrante

com processo pendente volta a não ter igualdade de direitos fundamentais.

Há várias questões fundamentais que a decisão de extinção devia abordar, particularmente estas duas: quantos funcionários serão necessários no futuro serviço para cumprir os prazos legais de decisão? Até que haja uma normalização das pendências, de que forma se garantirão os direitos fundamentais dos migrantes a aguardar pelas decisões?

A nossa recomendação é que se aplique como regra geral o despacho de regularização provisória, ou seja, os migrantes com processos pendentes no SEF sejam tratados como estando em situação regular, para que tenham igualdade de direitos fundamentais. Com efeito, a razão de ser que levou à regularização provisória durante a pandemia – incapacidade de resposta do SEF – já existia antes da pandemia e tudo indica que continuará a existir.

Ademais, abordando a questão a montante, na sua origem, recomendamos que seja criada a oportunidade de um cidadão estrangeiro sem oferta de trabalho em Portugal, mas como desejo que vir procurar trabalho, possa obter, junto de um consulado português, um visto de procura de trabalho, desde que apresente meios de subsistência próprios durante o tempo em que é autorizado a aqui residir para fazer essa procura. Desta forma, diminuir-se-ia a pendência de processos de regularização no SEF, bem como o número de migrantes em situação irregular, uma vez que viriam para Portugal com um visto adequado à sua situação, de modo que durante a pendência do processo no SEF, enquanto aguardassem a decisão, estariam em situação regular, deixando assim de estar privados de igualdade de direitos fundamentais durante a pendência dos processos.

## **- Contexto COVID -**

### **Depois do COVID, volta a irregularidade?**

O famoso despacho de regularização provisória de cidadãos estrangeiros durante a pandemia foi apenas provisório, cessou os seus efeitos em 30 de abril de 2021. Hoje, quem apresentar um pedido de autorização de residência no SEF, terá à sua espera mais de um ano de demora, sem direito a igualdade de direitos fundamentais como o acesso ao SNS, ou a prestações sociais básicas.

Não foi a pandemia e as suas consequências para o normal funcionamento do SEF que prejudicaram as pessoas migrantes, pois o normal funcionamento do SEF já as prejudicava. A espera prolongada pelas decisões do SEF já existia antes da pandemia, pelo que as razões que levaram à aprovação do despacho de regularização provisória – não prejudicar as pessoas migrantes por causa da anormal demora dos processos de decisão – já antes existiam e continuam a existir. Por conseguinte, justifica-se – é um imperativo de justiça – que se mantenha a regra de considerar em situação regular os migrantes que tenham processos pendentes no SEF.

Por isso, nesta matéria, recomenda-se que a todas as pessoas imigrantes com processo de regularização pendente no SEF sejam garantidos os direitos inerentes à permanência regular em território nacional pois a demora de análise dos processos de regularização não pode ser imputada a estas pessoas, mas sim aos serviços públicos. Nestes termos, estas pessoas deverão ter, até à conclusão dos seus processos, o direito a um Número de Utente e acesso ao Serviço Nacional de Saúde ou a outros direitos de assistência à saúde, acesso às prestações sociais de apoio, celebração de contratos de arrendamento, celebração de contratos de trabalho, abertura de contas bancárias e contratação de serviços públicos essenciais.

## **Inquérito sobre o contexto social dos migrantes durante o COVID**

Para compreender o contexto social em que os imigrantes viveram os confinamentos, o JRS levou a cabo 111 inquéritos a utentes seus, aleatoriamente, entre maio e junho de 2020, importando referir que esta amostra espelha o universo de pessoas que procuram a ajuda do JRS, poderá não refletir as várias realidades observadas da comunidade migrante.

O primeiro grupo de perguntas focou-se em informações mais detalhadas relativas ao momento do estado de emergência, onde se observaram mais restrições quanto à circulação de pessoas. Estas perguntas incidiam sobretudo no conhecimento que os inquiridos teriam sobre o COVID e sobre as precauções recomendadas para lidar com a pandemia. O objetivo deste primeiro grupo foi sobretudo o de informar e esclarecer a população inquirida sempre que estas demonstrassem não estar a par das medidas impostas a nível estatal, como das sugestões da DGS.

Colocámos quatro grupos de perguntas: cumprimento de obrigação de confinamento, conhecimento de sintomatologia e medidas de profilaxia, acesso ao SNS e habitação.

Os dados evidenciam conhecimento elevado dos sintomas e cumprimento da obrigação de confinamento (91%), embora com níveis médios de conhecimento da reação a ter perante sintomatologia, designadamente sobre o dever de ligar e o modo de funcionamento da linha de saúde<sup>24</sup> (59,6%); mas, por outro lado, evidenciam uma alta percentagem de uso de transportes públicos e sobrelotação das habitações, o que os coloca mais dispostos à contaminação do que a média da população nacional.

## - Detenção de imigrantes -

A detenção de migrantes sem a prática de um crime, por causa da sua situação documental, tornou-se uma realidade conhecida pelos portugueses em março de 2020, por causa da morte de Ilhor Homeniuk.

Com efeito, nos espaços de detenção dos aeroportos portugueses não ficam presos apenas cidadãos estrangeiros suspeitos de crime ou que colocam em causa a segurança nacional, mas sobretudo pessoas que a única irregularidade que cometeram foi a de quererem trabalhar em Portugal apesar de não terem um visto de trabalho emitido por uma embaixada portuguesa. Em 2020, das 1.589 recusas de entrada, 1.172 foram aplicadas a cidadãos brasileiros (73,75%)<sup>1</sup>.

Trata-se verdadeiramente de uma prisão. As pessoas são trancadas entre quatro paredes, à guarda de seguranças privados e polícias, privadas dos seus telemóveis e demais pertences e com comunicação com o exterior altamente limitada, até 60 dias<sup>2</sup>.

Uma das grandes causas de irregularidade e, por conseguinte, de detenção, de pessoas migrantes, é o facto de não terem uma via de virem para Portugal procurar trabalho. Não existe nenhum visto de entrada que possa ser pedido com esse objetivo. Por isso vêm com visto de turista.

Assim, recomendamos além da criação do visto de procura de trabalho, para oferecer uma possibilidade de migração legal, que seja ainda consagrado expressamente na lei a não aplicação de medida de detenção a migrante que se encontre a trabalhar ou a procurar trabalho ativamente.

Recomendamos a consagração expressa na Lei de Estrangeiros da aplicação da detenção como *ultima ratio*, do dever especial de fundamentação do juízo de prognose sobre o risco de fuga e a previsão expressa de princípio de não existência de risco de fuga

---

<sup>1</sup> Cfr. Relatório de imigração, Fronteiras e Asilo, 2020, do SEF, consultável em <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2020.pdf>.

<sup>2</sup> Arts. 146.º, n.º 3, e 146.º-A, da Lei 23/2007, de 4 de Julho; Lei 34/94, de 14 de setembro.

quando haja elementos de forte ligação a Portugal (familiares ou económicos) ou uma intenção clara de fixação de residência em Portugal.

### **- Interculturalidade na saúde -**

A saúde física e mental dos migrantes implicam uma abordagem contextualizada pois os sintomas têm pesos diferentes de acordo com as culturas, o que, por sua vez, tem impacto na realização dos diagnósticos.

A língua é igualmente um obstáculo na comunicação entre o técnico e o paciente. Muitos imigrantes e refugiados não se conseguem expressar em português ou inglês e os profissionais da área da saúde recusam-se frequentemente a procurar soluções, nomeadamente, recorrer a intérpretes.

A comunicação direta e dialogante com um doente refugiado ou imigrante, com recurso a intérprete implica, de facto, um custo de tempo substancialmente maior, pelo que compreendemos que os profissionais de saúde sintam uma forte desmotivação de o fazerem. Contudo, o direito do doente à informação é um direito fundamental, que não pode ser restrito da forma como o tem sido. Será necessário encontrar meios de comunicação direta e esclarecedora com o menor custo de tempo possível para os médicos, nomeadamente através do recurso a ajuda de pessoal administrativo e assistentes sociais dos hospitais e de definição de processos e competências.

Recomendamos ao Ministério da Saúde que sensibilize os hospitais, centros de saúde e serviços de socorro para o uso da linha telefónica disponível do ACM para interpretação e se necessário recorrerem até aos mediadores culturais; ao Ministério da Saúde que 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; ao Ministério do Ensino Superior que inclua na formação dos profissionais de saúde os instrumentos necessários para que estes saibam lidar com a interculturalidade. O JRS está disponível para dar essa formação e até

já o fez no passado junto da Faculdade de Medicina no Algarve; ao ACM que disponibilize intérpretes sinalizados com formação para apoio na área da saúde, em particular para as áreas de ginecologia e saúde mental. Por um lado, existem termos técnicos que poderão ser melhor transmitidos se os intérpretes tiverem formação específica; por outro lado, muitas vezes os próprios intérpretes também têm percursos traumáticos que os levam, por mecanismo defensivo, a não ouvir tudo o que lhes é relatado.

Recomendamos ainda ao Ministério da Saúde a atribuição de responsabilidade (de preferência às assistentes sociais dos hospitais) pelo processo de recurso a intérprete e a definição de uma pessoa responsável por construir e definir processos céleres de recurso a intérprete.

### **- Acesso à saúde -**

Outra questão já assinalada no Livro Branco de 2019, ainda que tenha dito novidades durante a pandemia.

São várias os normativos que regulam o acesso de imigrantes à saúde. Até setembro de 2019, no plano legislativo era a Lei de Bases da Saúde n.º 48/90 de 04 de setembro (revogada pela nova lei de bases) e o Despacho n.º 25.360/2001, de 16 de Novembro<sup>3</sup>, os quais foram depois interpretados através de dois documentos fundamentais de regulamentação interna do Ministério da Saúde: a Circular da Direção Geral da Saúde (DGS) n.º 12/DQS/DMD de 07 de maio de 2009<sup>4</sup> e o Manual de Acolhimento no Acesso ao Sistema de Saúde dos Cidadãos Estrangeiros<sup>5</sup>. Em setembro de 2019 foi aprovada a nova Lei de Bases da Saúde, a Lei n.º 95/2019 de 04 de setembro. Portanto, até ao surgimento da pandemia de COVID e aprovação do despacho de regularização

---

<sup>3</sup> Ministro da Saúde, publicado no Diário da República n.º 286, II Série, de 12 de Dezembro.

<sup>4</sup> Consultável em <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/circular-informativa-n-12dqsdmd-de-07052009.aspx>.

<sup>5</sup> Consultável em [https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/03/CHLeiria\\_CidadaosEstrangeiros\\_ManualAcolhimento.pdf](https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/03/CHLeiria_CidadaosEstrangeiros_ManualAcolhimento.pdf).

provisória de migrantes<sup>6</sup>, em 27 de março de 2020, esses eram as referências jurídicas.

Neste contexto legal (até à aprovação do despacho de regularização provisória de migrantes em 27 de março de 2020) os serviços de saúde vinham a aplicar os normativos acima referidos, não tendo feito qualquer alteração de prática – tanto quanto é do nosso conhecimento – na sequência da aprovação da Nova Lei de Bases da Saúde. Ora, o Despacho n.º 25.360/2001 e a Circular n.º 12/DQS/DMD da DGS determinam uma discriminação negativa no acesso à saúde pelas pessoas migrantes sem autorização de residência, nos seguintes termos: têm acesso ao SNS, mas é-lhes cobrado um preço próximo do custo real do serviço<sup>7</sup>, salvo nos casos de cuidados de saúde urgentes e vitais, doenças transmissíveis, cuidados materno-infantis, cuidados a menores, vacinação e pessoas em situação de exclusão social e carência económica.

Esta discriminação negativa de pessoas migrantes sem autorização de residência ficou suspensa, durante a fase (até ao momento) mais crítica da pandemia, devido ao despacho de regularização provisória de migrantes, mas esta suspensão terminou em abril de 2021. Às pessoas migrantes que apresentem pedido de residência neste momento volta a ser aplicado o regime anterior que as discrimina no acesso a direitos fundamentais básicos como a saúde.

A discriminação negativa de pessoas migrantes sem AR não seria muito grave se fosse aplicada em cumprimento total do Despacho n.º 25.360/2001 e a Circular n.º 12/DQS/DMD da DGS, mas isso não sucede, pois os serviços de saúde não aplicam todas as cláusulas de exceção acima enunciadas, designadamente a cláusula de exceção prevista para os casos de exclusão social e carência económica. Portanto, uma pessoa migrante com processo pendente, a aguardar a autorização de residência, em situação de fragilidade social ou carência económica,

---

<sup>6</sup> Despacho 3863-B/2020, de 27 de março de 2020, consultável em <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/3863-b-2020-130835082>; alargado pelo Despacho 10944/2020, de 7 de novembro de 2020, consultável em <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho/10944-2020-147933307>.

<sup>7</sup> Por uma consulta de urgência cobra-se entre 50€ a 100€.

porque por exemplo ganha apenas o salário mínimo, tem de pagar 50€ a 100€ por uma consulta de urgência.

Sabemos que na generalidade dos casos, se a pessoa alega que não tem dinheiro para pagar a consulta, o serviço médico é na mesma prestado e, ainda que seja enviada fatura para a residência, não temos conhecimento de ser executada ação de cobrança coerciva. Contudo, o primeiro impacto de ser pedido o pagamento de valores tão avultados leva muitas pessoas migrantes a abandonar os serviços e a nem sequer os procurar, agravando a sua situação de saúde até níveis insuportáveis.

Noutros casos, ainda mais graves, o serviço de saúde nega de todo o acesso, independentemente de a pessoa migrante ser capaz de pagar o serviço, o que constitui uma derrogação total da Circular.

Mas, na verdade, o Despacho n.º 25.360/2001 e a Circular n.º 12/DQS/DMD da DGS já não deviam ser aplicados pelos serviços de saúde, pois eles foram emitidos quando estava em vigor a Lei de Bases revogada (a Lei n.º 48/90 de 04 de setembro) e, entretanto, foi aprovada, estando já em vigor, a **nova Lei de Bases** (Lei n.º 95/2019 de 04 de setembro). Torna-se por isso ainda mais inaceitável o acesso negado ao SNS aos imigrantes sem AR, porquanto a nova Lei de Bases passou a dizer que os cidadãos estrangeiros são beneficiários do SNS, “com ou sem respetiva situação legalizada”. Os cidadãos estrangeiros sem AR, de acordo com a nova Lei de Bases da Saúde passam a exercer o direito de acesso aos serviços de saúde em condições de igualdade aos cidadãos português, dado que a Lei de Bases retirou a exigência do princípio da reciprocidade como condição desses cidadãos serem beneficiários do SNS, ou seja, o legislador pretendeu que o acesso ao SNS passasse a ter um carácter universal e igualitário.

Outra questão problemática no acesso dos imigrantes à saúde é a comunicação entre os médicos e doentes, tema já abordado no capítulo “Interculturalidade na saúde”, para o qual remetemos.

#### *Recomendações:*

Terminar com a discriminação normativa, através da aprovação da regulamentação da nova Lei de Bases da Saúde e que esta disponha de forma expressa e inequívoca que os

cidadãos estrangeiros residentes em Portugal têm acesso ao SNS em iguais circunstâncias aos cidadãos portugueses, independentemente de terem ou não a sua situação documental regularizada.

Enquanto a regulamentação da Lei de Bases da Saúde não estiver em vigor, que sejam dadas orientações governativas para que a todas as pessoas migrantes residentes em Portugal têm tratamento igual no acesso ao SNS, independentemente da sua situação documental;

Afixação obrigatória, em todas as zonas de admissão dos estabelecimentos de saúde, de informação para cidadãos estrangeiros sobre os seus direitos à saúde. As línguas disponíveis devem ser adaptadas às nacionalidades estrangeiras predominantes na zona geográfica de influência do estabelecimento de saúde;

A vacinação contra o COVID 19 deve incluir os detidos à guarda do Estado português em procedimentos simples e que não exijam a pré-inscrição das pessoas em centros de vacinação;

O número de SNS deve ser disponibilizado a todas as pessoas vacinadas e informações sobre a vacinação devem ser disponibilizadas em diferentes línguas, adaptadas à zona geográfica de influência do centro de vacinação.

Implementar e monitorizar o Manual de Acolhimento no Sistema de Saúde de Cidadãos Estrangeiros (medida 27 do Plano Estratégico para as Migrações).

Incremento da monitorização da saúde em populações vulneráveis, nomeadamente imigrantes (medida 28);

Criação de informação acessível sobre o sistema de saúde (medida 29).

Promover a formação a profissionais de saúde acerca das necessidades dos migrantes na área da saúde (medida 30).

## **- Financiamento dos projetos de Asilo e Imigração -**

O trabalho na área de Asilo e Imigração é fortemente dependente do Fundo Europeu destinado a esta matéria: o Fundo para o Asilo, Migração e Integração (FAMI). Quer porque o modelo português de integração de imigrantes e refugiados é extremamente descentrado do poder estatal (é feito maioritariamente por associações e IPSS que não conseguem ser autossustentáveis pois prestam os serviços de apoio gratuitamente), quer porque o Governo toma o princípio estratégico de que “o financiamento do ACM, I. P., destinado à política de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional é assegurado, preferencialmente, por fundos europeus disponíveis para apoiar os Estados -Membros, e complementado por verbas do Orçamento do Estado, se necessário.”<sup>8</sup>

Portanto, as regras sobre o FAMI, resultantes da regulamentação europeia e da sua concretização pelas autoridades nacionais são determinantes para a concretização das políticas de integração. São essas regras que determinam que pessoas são consideradas como refugiadas ou imigrantes para efeitos das atividades financiadas pelos projetos e que tipo de atividades podem enquadrar-se nos projetos de integração.

Nesta matéria, destacamos que desde 2019, indo ao encontro da recomendação do Livro branco de 2019, o Governo tem garantido a prestação da contrapartida nacional e apresentamos novas recomendações: maior duração dos projetos, das despesas de compensação por caducidade dos contratos de trabalho, elegibilidade de despesas com recursos humanos administrativos e maior diálogo tripartido entre entidade responsável, entidade delegada e entidades beneficiárias. Finalmente, prazos mais longos para junção de documentação, maior rapidez nos reembolsos e menos formalismo na exigência de evidências físicas.

---

<sup>8</sup> Ponto 17 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2000, de 23 de novembro de 2020, consultável em <https://files.dre.pt/1s/2020/11/22800/0004000044.pdf>.

## **- Acesso à língua portuguesa -**

Esta matéria teve substanciais melhorias desde o Livro Branco de 2019, algumas das quais indo ao encontro do que essa publicação recomendava.

Em 2019, o ensino oficial da língua portuguesa a cidadãos estrangeiros adultos era realizado através de cursos chamados de “Português Para Todos” (PPT), agora chamados de Português Língua de Acolhimento (PLA).

Estes novos cursos de PLA, criados pela Portaria n.º 183/2020, de 5 de agosto, trouxeram várias mudanças positivas. Alargam a rede de formadores para o Centro Qualifica permitem às associações de migrantes e outros parceiros terem um papel mais interventivo e, indo ao encontro das recomendações do Livro Branco de 2019, diminuíram os números mínimo e máximo de alunos por grupo de formação, mantendo-se a flexibilidade na autorização de exceções, quando aplicável, permitem maior adaptabilidade dos horários de funcionamento dos cursos às diferentes necessidades individuais e permitem integrar pessoas migrantes com processo pendente de pedido de AR<sup>9</sup>.

Além das alterações legais positivas, também houve uma alteração da aplicação do regime dos cursos. Com efeito, três problemas que identificávamos em 2019, que não resultavam da letra da lei, mas da sua execução pelas instituições, têm-se demonstrado significativamente superados. Eram eles a não aplicação da autorização de exceções para abertura de cursos com número de alunos abaixo do mínimo legal<sup>10</sup>, a baixa frequência com que os cursos eram abertos e a pouca fragmentação de níveis<sup>11</sup>.

Contudo, ainda existem melhorias a fazer.

---

<sup>9</sup> Art. 2.º, n.º 2 da Portaria.

<sup>10</sup> Agora prevista no art. 6.º, n.º 3 da Portaria.

<sup>11</sup> Temo conhecimento da abertura de cursos de níveis mais baixos, não sobre a abertura de cursos de nível mais elevado.

### *Recomendações:*

Fomentar que as entidades de acolhimento e acompanhamento recorram à cláusula de exceção que permite abertura de turmas com menos de 15 alunos.

Baixar ainda mais o número mínimo e máximo de alunos por turma (máximo de 15).

Criação de turmas com critérios de homogeneidade alfabética e mesmo linguística.

Diminuição do nível de exigência nos módulos iniciais e criação de conteúdos e momentos de partilha cultural, por exemplo, de passeios pelas cidades que os acolhem ou pelo contacto com outras instituições.

Dar preferência a formadores que dominem outras línguas além do português, pois isso facilita a aprendizagem

O contacto com a língua é importante, mas no âmbito destas formações deverão também ser incluídos o contacto direto com a cultura;

Garantir que todos os refugiados têm acesso a meios de formação e que sejam adaptados, nomeadamente, à nova realidade pandémica.

### **- Habitação -**

Esta é uma temática em que as preocupações expressas no Livro Branco de 2019 se mantêm quase inalteradas.

Quer imigrantes, quer refugiados têm muita dificuldade em conseguir habitação autónoma digna. A dificuldade deve-se a diferentes espécies de fatores, quer relacionados com a conjuntura nacional, quer com as condições próprias de um cidadão estrangeiro que não seja privilegiado economicamente.

Com efeito, a adicionar ao contexto geral de dificuldade de acesso a habitação, sofrido pela generalidade dos cidadãos, aos imigrantes –

mas sobretudo aos refugiados - soma-se a falta de uma rede informal de ajuda (que possa servir, por exemplo de fiador ou com quem possam partilhar casa), bem como o preconceito, ainda que hoje em dia verifiquemos muito menos casos de preconceito do que em 2019.

Recomendamos a abertura de financiamentos que permitam que as instituições de acolhimento de refugiados adquiram ou construam património (para além da reabilitação, esta já permitida) para uso de habitação a longo prazo de refugiados.

Recomendamos a criação ou fomento de seguros de fiança e de arrendamento adequados a pessoas economicamente mais desfavorecidas, o que beneficiaria a generalidade da população, além dos refugiados.

Recomenda-se uma forte pressão e colaboração com os municípios, para que apresentem programas de habitação social ou apoio a habitação.

Recomendamos a atribuição de uma quota da habitação social destinada à habitação de refugiados em situação de especial vulnerabilidade.

Recomendamos que as regras de financiamento do acolhimento de refugiados permitam e potenciem a sua utilização para os refugiados fazerem face à despesa com habitação no final do programa de acolhimento, por exemplo utilizando o FAMI para financiar a equipa técnica de acompanhamento, reservando as *lump sums* para o pagamento de rendas, nomeadamente o adiantamento de rendas, como forma de compensar pela não apresentação de fiador.

### **- Acesso ao RSI (Rendimento Social de Inserção) -**

Esta questão já havia sido assinalada no Livro Branco de 2019, mas trazemos novos elementos para o enquadramento jurídico. Os serviços da Segurança Social condicionam a atribuição de RSI à verificação de um período mínimo de um ano de residência legal, rejeitando,

portanto, a atribuição a pessoas com a sua residência perfeitamente autorizada, caso ainda não perfaçam um ano desde que obtiveram essa AR.

Até 2017, o regime do RSI<sup>12</sup> previa expressamente a exigência de, não um, mas três anos de residência. Contudo, em 2017 o Decreto-Lei 90/2017, de 28 de julho, revogou essa exigência, passando a ter uma disposição única para portugueses e cidadãos estrangeiros, sem distinção: é beneficiário do RSI quem residir em Portugal – sem exigência de período de residência mínimo.

Contudo, posteriormente, veio a Portaria n.º 253/2017 de 08 de agosto estipular o período mínimo de 1 ano de residência, no caso de pessoas migrantes.

Trata-se, no nosso entender, de uma restrição inconstitucional, pois consiste numa restrição de um direito fundamental (tenhamos em conta que o RSI é uma prestação de garantia de dignidade mínima), através de uma Portaria, que não é um ato legislativo da Assembleia da República, mas sim do Governo, e não é sequer um ato legislativo autorizado pela Assembleia da República; e, finalmente e mais decisivo, faz uma restrição em sentido contrário ao que havia sido feito pelo Decreto-Lei n.º 90/2017 de 28 de julho, que não remete a estipulação de condições para Portaria, ou seja, não dá qualquer indício de ser possível restringir o direito e tendo feito a revogação de quaisquer exigências de períodos mínimos, igualizando cidadãos estrangeiros e cidadãos nacionais, uma vez que fez desaparecer do texto da lei a exigência de 1 ano de residência para nacionais e de 3 anos para estrangeiros. Assim, a posterior restrição e distinção por meio de Portaria viola o princípio da reserva de competência da Assembleia da República<sup>13</sup> e o princípio da igualdade<sup>14</sup> - ambos princípios constitucionais.

#### *Recomendações:*

---

<sup>12</sup> Lei 13/2003, de 21 de maio, artigo 6.º, n.º 1 alínea b), consultável em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2027&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2027&tabela=leis) (versão atual) e em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_busca\\_art\\_velho.php?nid=2027&artigonum=2027A0006&n\\_versao=5&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_busca_art_velho.php?nid=2027&artigonum=2027A0006&n_versao=5&so_miolo=) (versão anterior à alteração de 2017).

<sup>13</sup> Artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP.

<sup>14</sup> Artigos 13.º e 15.º da CRP.

A revogação pelo Governo desta Portaria na medida em que é ilegal pois uma Portaria não tem valor normativo para limitar um direito social cuja autorização para legislar tinha sido dada pela Assembleia da República ao Governo. Esta Portaria é também inconstitucional ao violar os princípios da igualdade estabelecidos nos artigos 13.º e 15.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

A declaração de inconstitucionalidade geral da condição prevista na Portaria, declaração que pode ser requerida, designadamente, pelos deputados da Assembleia da República ou pela Provedoria da Justiça.

### **- Garantia de Justiça e proteção dos cidadãos estrangeiros vítimas de crimes -**

Trata-se de uma situação também já assinalada no Livro Branco de 2019, mas que não teve qualquer alteração. Os imigrantes, ainda que não tenham a sua residência regularizada, têm o direito de apresentar queixa-crime, caso sejam vítimas de um crime. Contudo, o facto de a sua residência não estar regularizada faz com que o recurso às autoridades possa dar origem ao seu processo de afastamento, dado que a Lei de Estrangeiros (artigo 146º, nº1) impõe o dever geral de a entidade policial deter e entregar ao SEF o cidadão estrangeiro que esteja em situação irregular.

Esta obrigação de detenção e entrega ao SEF de todo o cidadão que não tenha a sua residência regularizada, ainda que haja sido vítima de um crime e procure a entidade policial para apresentar queixa-crime, prejudica gravemente o apuramento da verdade e a realização da justiça, pois, em primeiro lugar, desmotiva a apresentação de queixa e, em segundo lugar, afasta do território nacional a pessoa que conhece os factos que sustentariam a acusação e a punição do infrator. Deste modo, em muitos dos casos nem sequer haverá queixa - requisito dos crimes particulares e semipúblicos - e, portanto, não se iniciará o processo-crime, e nos casos em que este seja promovido, será manifestamente afetado pela ausência da vítima. Esta situação não só

fomenta uma dupla vitimização – primeiro pelo agressor, depois pelo Estado –, como afeta a segurança de todos, pois potencia a impunidade.

*Recomendação:*

A atribuição de uma AR temporária às pessoas imigrantes vítimas de criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada ocorrida em território português, nos termos das alíneas j), l) e m) do n.º 1 do artigo 1.º do Código de Processo Penal, inserindo-as no âmbito de proteção já existente no artigo 122º da Lei de Estrangeiros para os casos de exploração laboral e tráfico humano.

### **- Acesso ao Trabalho – contratação de cidadão estrangeiro -**

Outra questão já assinalada no Livro Branco de 2019, mas que não teve qualquer alteração. O acesso ao trabalho legal pelos imigrantes está fortemente condicionado pelo facto de a Lei de Estrangeiros (artigos 185.º e 198.º-A) penalizar os empregadores que empreguem imigrantes que não tenham visto de residência para trabalho. Naturalmente, a existência destes artigos dissuade muito a contratação de imigrantes em situação documental irregular, principalmente pelos empregadores mais de maior dimensão e pelos mais cautelosos.

A previsão da penalização dos empregadores é prejudicial às políticas de imigração dos mais recentes governos portugueses, é contrária ao regime de regularização pela via do trabalho previsto na Lei de Estrangeiros e, mais grave, é prejudicial à possibilidade de integração dos imigrantes que nos procuram. Além disso, está em contradição com a convicção geral da sociedade (que aceita pacificamente que as pessoas obtenham AR por via do trabalho, apesar de não terem visto para tal) e com a prática da Administração Pública, que não costuma abrir processos-crime ou contraordenacionais desde que os direitos e condições de trabalho sejam respeitados.

*Recomendações:*

Revogar parcialmente os artigos 185.º-A e 198.º-A da Lei de Estrangeiros, de forma a restringir a penalização da

contratação de imigrantes no caso de o empregador não comunicar à Segurança Social e não efetuar os devidos descontos, agravando essa penalização se, além da falta de oficialização, se verificar o desrespeito dos direitos e deveres laborais aplicáveis.

Caso se entenda que esta recomendação implicaria a violação da Diretiva 2009/52/CE de 18/6/2009, que impõe que os Estados-Membros penalizem a contratação de imigrantes em situação irregular, recomenda-se, como solução de compromisso, dispor expressamente na legislação que não se considere como irregular, para efeitos de penalização da entidade empregadora, o cidadão estrangeiro que tenha processo de regularização pendente.

### **- Rede consular -**

É necessário adequar a distribuição da rede de consulados portugueses ao contexto atual das migrações. Portugal é hoje também um país de imigração, não só de emigração. E a imigração é necessária para garantir a equilíbrio demográfico e social português (sustentabilidade do Estado social e do sistema de pensões), além de uma sociedade moderna, criativa e multicultural.

Por conseguinte, os países nos quais existem consulados portugueses não podem ser escolhidos só em função da emigração, mas também da imigração, isto é, países donde mais pessoas pretendem vir residir para Portugal.

Note-se, por exemplo que a Índia constituiu a nossa terceira maior população imigrante em 2020 (foram emitido 7172 Autorizações de Residência a indianos) e só temos uma embaixada em Nova Deli e um consulado em Gôa. Outro exemplo é o Bangladesh onde Portugal não tem representação diplomática, mas em 2020 o SEF emitiu 2154 Autorizações de Residência a bengalis<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020, SEF, junho 2021, disponível em: [Rifa2020.pdf \(sef.pt\)](#)

*Recomendações:*

Adequar a distribuição da rede consular à nova realidade da imigração, garantindo a presença consular nos países nos quais mais pessoas procuram residir em Portugal.

Celebrar acordos bilaterais de migração regulada com países exteriores à União Europeia, de modo a agilizar e garantir a regularidade dos fluxos migratórios.

**- Vistos de residência para procura de trabalho -**

Outra questão já assinalada no Livro Branco de 2019. Mais importante do que adotar soluções de recurso, fomentando a regularização *a posteriori*, é criar vias de acesso a migrantes, de forma legal, segura e eficiente. Dessa forma, diminuir-se-ia a pendência de processos de regularização no SEF, bem como o número de migrantes em situação irregular, uma vez que viriam para Portugal com um visto adequado à sua situação, de modo que durante a pendência do processo no SEF, enquanto aguardassem a decisão, estariam em situação regular, deixando assim de estar privados de igualdade de direitos fundamentais durante a pendência dos processos.

*Recomendação:*

Criar um título temporário de curta duração que permita a entrada legal em Portugal de pessoas imigrantes com o objetivo de procura de emprego, conforme previsto no programa do Governo (mediante apresentação de meios de subsistência próprios durante o tempo em que é autorizado a aqui residir para fazer essa procura).

## **- Atestados de residência emitidos pelas Juntas de Freguesia -**

Tal como já identificado no Livro Branco de 2019, várias juntas de freguesia continuam a fazer exigências de prova irrazoáveis para efeitos da emissão de atestados de residência, a saber, exigem prova de residência legal, NIF, representante fiscal ou prova de residência mediante apresentação de contratos de arrendamento, de serviços de consumo, entre outros, indo assim além do previsto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril, que não exige nem a prova de uma residência estável, muito menos a prova de residência legal (nem faria sentido que o fizesse, dado que o atestado é um instrumento e requisito para obter a autorização de residência legal).

### *Recomendação:*

Emissão de um novo parecer pela Associação Nacional de Freguesias, a emissão de uma Circular pela Secretaria de Estado Para a Integração e as Migrações no mesmo sentido e 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, a realizar pelo Ministério da tutela legal das juntas de freguesia.

Verificam-se ainda disparidades entre as taxas cobradas pelas juntas de freguesia para a emissão de atestados de residência e até diferenças entre a taxa cobrada pela mesma junta de freguesia a cidadãos recenseados e não recenseados.

### *Recomendação:*

Alterar a legislação aplicável, por forma a aplicar taxas com critérios de igualdade e justiça, sob pena dos deputados da Assembleia da República deverem pedir a declaração com força obrigatória geral da inconstitucionalidade das normas interpretadas no sentido de que permitem tais discriminações.

## **- Coordenação e cooperação do acolhimento de refugiados -**

Nesta matéria, houve alterações que foram relativamente ao encontro da recomendação do Livro Branco de 2019.

Em 2019 chamámos à atenção de que na fase inicial do programa de acolhimento de refugiados ao abrigo do programa europeu de recolocação da Grécia e Itália (2016 e 2017), o Governo deixou de reunir o Grupo Interministerial que integrava os vários Ministérios relacionados com a integração de refugiados e as entidades de acolhimento da Sociedade Civil e não criou outros meios casuísticos de diálogo e coordenação estratégica e operacional, o que resultou na incapacidade de identificar problemas e construir soluções, concretas e estratégicas.

Então, em 2019, recomendámos a realização de um balanço qualitativo do acolhimento de refugiados em Portugal, através de um diálogo aprofundado entre os vários Ministérios envolvidos na integração e entre estes e a Sociedade Civil responsável pelo acolhimento, com vista à identificação de obstáculos, assunção de compromissos, definição de uma política de asilo a longo prazo e reforma do sistema de acolhimento; bem como a retoma das reuniões do Grupo Interministerial e a adoção generalizada de boas práticas de audição de todas as partes envolvidas, sentadas simultaneamente à mesma mesa, antes da tomada de decisões.

Satisfazendo parcialmente estas recomendações, em 23 de novembro de 2020 foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020, que declarou estabelecer um sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional e criou um grupo operativo único que funciona na formação restrita ou alargada, com funções de coordenação e técnico-operativas, respetivamente (Grupo Operativo Único), o qual alarga a competência do Grupo Operativo existente (que já existia para os refugiados ou requerentes de asilo com pedidos de asilo espontâneos) também aos refugiados acolhidos ao abrigo de qualquer programa internacional (recolocados e reinstalados).

Contudo, a declaração de modelo único ficou-se pela declaração, os modelos continuam distintos. Quanto ao grupo operativo, a sua

composição é demasiado restrita, deixando de fora instituições fulcrais (JRS, Cruz Vermelha, entre outras) no acolhimento de refugiados em Portugal, necessárias que para decisões concretas, quer para partilha de boas práticas, quer para refletir sobre o modelo e as práticas. Com efeito, o Grupo Operativo Único não tem procurado assumir o papel (necessário) de órgão inter-institucional de reflexão e apresentação de planos estratégicos, não lhe conhecemos a publicação de qualquer comunicação ou relatório. Tão pouco assumiu a responsabilidade de resolver os problemas apresentados pelo JRS, relativamente a más-práticas públicas (por exemplo no acesso a saúde), não tendo tomado a iniciativa de aferir junto da entidade em questão sobre o mérito da queixa, nem dando seguimento da mesma para a tutela<sup>16</sup>.

*Recomendações:*

Prever a possibilidade de apresentação de queixas ao Grupo Operativo e que as mesmas devam dar abertura de um processo de averiguações, no qual as entidades do Grupo Operativo tenham de dar envidar esforços junto dos serviços visados e respetiva tutela e, posteriormente, notificar o queixoso do resultado.

Prever que as entidades de acolhimento e integração de refugiados possam requerer, fundamentadamente, a participação/audição numa reunião, para expor um problema e/ou sugestão de relevo para o acolhimento e integração de refugiados em Portugal.

---

<sup>16</sup> Face a pedidos de intervenção junto de serviços públicos que estavam a colocar entraves ilegítimos à integração de refugiados, apenas tivemos respostas informativas, quando o que precisávamos não era de informação sobre o regime legal, mas sim de intervenção com vista ao cumprimento do regime pelos serviços públicos

### **- Acesso à saúde pelos refugiados -**

No Livro Branco de 2019 expusemos os obstáculos que os requerentes de asilo sofrem no acesso ao SNS, por causa de dificuldades técnicas dos sistemas informáticos dos serviços de saúde e por causa da indeterminação entre os profissionais de saúde sobre a forma como os enquadrar, isto não obstante fosse inquestionado o seu direito, abstrato, de acesso ao SNS.<sup>17</sup>

Muito recentemente a experiência do JRS no acompanhamento dos requerentes de asilo no acesso à saúde tem sido muito bem-sucedida, com inscrição muito célere no SNS e com o devido enquadramento de isenção de taxa moderadora e marcação de todos os exames de diagnóstico.

O maior problema no acesso à saúde por refugiados diz hoje respeito à comunicação entre os médicos e doentes, tema já abordado no capítulo “interculturalidade na saúde”.

### **- Acesso a um processo de Asilo justo -**

Nesta matéria, continuam pertinentes as preocupações e recomendações referidas no Livro Branco de 2019.

As prestações de declarações dos requerentes de asilo são absolutamente determinantes da decisão final sobre o seu pedido de asilo. É com base nelas que o SEF decide sobre o pedido de asilo e que o juiz - em caso de recurso - decide se a decisão do SEF foi correta. Por conseguinte, quaisquer falhas que ocorram nesse momento irradiarão todo o processo.

É, por isso, decisivo garantir o apuramento da verdade na prestação de declarações. Contudo elas ocorrem sem assessoria jurídica obrigatória e apesar de a lei imputar o ónus de procura da verdade sobre o instrutor do SEF, essa obrigação é recorrentemente incumprida, pois os requerentes de asilo não desenvolvem por si só suficientemente a

---

<sup>17</sup> Cfr. Despacho n° 25/360, de 2001 e a Circular Conjunta n° 13/2016/CD/ACSS, de 12 de maio de 2016.

fundamentação do seu pedido (por ignorância ou entraves psicológicos) e o SEF não os incita o suficiente a fazê-lo.

A par do incumprimento do ónus da procura da verdade, são recorrentes as queixas de discrepâncias entre as declarações e o auto escrito que as documenta, o que não custa a crer que possa efetivamente ocorrer, dado que sabemos que várias vezes o auto de declarações não é lido integralmente pelo tradutor, sendo apenas feito um resumo oral, após o que o requerente assina o auto, que passa a ter uma força irradiadora de todo o processo, no qual qualquer pequena falha (uma data, por exemplo) pode determinar o indeferimento do pedido de asilo.

O protocolo celebrado entre a Ordem dos Advogados e o SEF, que prevê a presença de Advogados nos aeroportos, não garante a presença do Advogado durante o interrogatório (sobre os quais surgiram vários relatos de abusos após a morte de Ilhor Homeniuk), os Advogados só intervêm após esse interrogatório e caso a entrada em território nacional seja recusada. Ademais, esse protocolo prevê que a intervenção dos Advogados seja meramente informativa, não prevendo que os Advogados efetivamente reajam judicialmente a alguma prática que considerem ilegal.

Portanto, continua por suprir a necessidade de garantir que o interrogatório cumpre todos os requisitos de produção de prova de um Estado de Direito.

*Recomendação:*

Prever 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.

## **- Reagrupamento familiar -**

Outra problemática que se mantém inalterada desde 2019.

O direito dos refugiados ao reagrupamento familiar está fortemente limitado no que diz respeito ao âmbito de familiares que podem ser reunidos, o que prejudica gravemente a capacidade de integração, a capacitação das famílias e potencia os movimentos secundários.

Por conseguinte, recomenda-se a alteração do âmbito de familiares para efeitos do pedido de reagrupamento familiar de familiares de refugiados, voltando a remeter para o âmbito de familiares para efeitos de reagrupamento familiar de cidadãos estrangeiros previsto na Lei de Estrangeiros.

## **- Sistema de emissão de Vistos -**

O Sistema de emissão de vistos dos consulados portugueses é muito rígido, não se adequando à flexibilidade exigida especialmente nos casos de familiares de refugiados. Recorrentemente, o titular de direito à emissão de visto de entrada em Portugal reside num país no qual não existe representação diplomática portuguesa. Nesses casos, a competência para a emissão do visto é atribuída exclusivamente a uma representação diplomática portuguesa localizada noutro país. Contudo, frequentemente, a deslocação à representação diplomática substitutiva é inviável por motivos de força maior, tais como a existência de conflitos armados no caminho, a não emissão de vistos de entrada pelo país em causa ou pelos países de caminho, ou carência financeira do cidadão. É o caso dos cidadãos sírios, dado que a experiência demonstra que embaixada cipriota não emite vistos a sírios.

### *Recomendações:*

O MNE deve emitir orientações gerais às representações diplomáticas para que relevem a alegação de dificuldade séria de mobilidade (designadamente por risco de vida, por obstáculos diplomáticos e por incapacidade económica), com recurso a prova documental do ACNUR, da OIM, entre outros

meios de prova (factos de conhecimento público e do conhecimento da representação diplomática), para efeitos das cláusulas de exceção previstas no n.º 2 e no n.º 4 do artigo 10.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5/11;

O Governo deve alterar o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, aditando um número ao artigo 68.º ou ao artigo 10.º, no qual preveja, de forma não taxativa, como “razões atendíveis” e “casos excepcionais, devidamente justificados”, a alegação de dificuldade séria de mobilidade (designadamente por risco de vida, por obstáculos diplomáticos e por incapacidade económica), com recurso a prova documental do ACNUR, da OIM, entre outros meios de prova (factos de conhecimento público e do conhecimento da representação diplomática);

Celebrar acordos de representação com Estados-Membros da UE, 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;

Articular com as autoridades de Estado terceiro, por forma a emitirem vistos de entrada no seu território a titular de direito à emissão de visto de entrada em Portugal;

Consagrar a regra da competência territorial universal das representações diplomáticas.

### **- Educação e reconhecimento de qualificações profissionais -**

O reconhecimento das qualificações profissionais é um instrumento fundamental para a integração dos cidadãos estrangeiros adultos. Contudo, os refugiados, por um lado, têm muita dificuldade em obter documentos comprovativos das suas qualificações profissionais (por terem deixado o seu país sem preparação e pelo facto de ser impossível ou não aconselhável contactar as entidades oficiais), por outro, não dominam o português, o que obsta ao reconhecimento das suas qualificações profissionais nos termos exigidos.

*Recomendação:*

Aprovar regras excecionais de reconhecimento das qualificações profissionais que permitam apresentar meios de prova documental alternativos, realizar provas práticas de conhecimento em substituição de teóricas e possibilidade de recuso a intérprete.

### **- Acesso à Segurança Social e ao Instituto de Emprego e Formação Profissional -**

Este é um ponto no qual houve substanciais melhorias, os serviços familiarizaram-se com os documentos emitidos pelo SEF e com os direitos dos requerentes de asilo. Hoje não temos hoje queixas nesta matéria.

## **DESENVOLVIMENTO**

### **A. TEMÁTICAS COMUNS**

#### **1. Contexto COVID**

##### ***Depois do COVID, volta a irregularidade?***

Neste momento a resposta é: sim, volta.

Poucos dias depois da declaração do primeiro estado de emergência, o Governo português aprovou um Despacho pelo qual foi elogiado, nacional e internacionalmente<sup>18</sup>. A ideia imediata foi a de que Portugal

---

<sup>18</sup> Cfr. link: <https://www.dn.pt/mundo/15-elogios-vindos-de-fora-a-portugal-no-combate-ao-virus--12127038.html>.

estava a fazer uma regularização extraordinária de migrantes (o que, de facto, já ocorreu no passado):

“Governo aprova a regularização extraordinária de imigrantes. Os cidadãos que, a 15 de outubro, tinham processos de autorização de residência pendentes no SEF ficam com estatuto regular de permanência.” – notícia do JN19.

Contudo, tratou-se apenas de uma regularização provisória. Louvável<sup>20</sup>, com impacto muito positivo na vida de milhares de migrantes<sup>21</sup>, mas que tem um prazo de validade: abril de 2021.

Vejamos o quadro legislativo em detalhe.

O Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 março e suas sucessivas alterações, estabeleceram as medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19 e permitiu que a documentação oficial da generalidade da população fosse aceite, mesmo com a validade expirada, até 31/12/2021 e, após esta data, «desde que o seu titular faça prova de que já procedeu ao agendamento da respetiva renovação». Esta medida beneficiou todas as pessoas, incluindo portugueses.

Para além dessa medida que permitiu que os todos os cidadãos não fossem prejudicados pelos atrasos dos serviços públicos, em geral, foram depois aprovados os famosos despachos de regularização de migrantes, sucessivos despachos<sup>22</sup> que concederam provisoriamente estatuto regular aos migrantes que tivessem pedido de regularização pendente. Da conjugação atual desses despachos resulta que todas as

---

<sup>19</sup> <https://www.jn.pt/nacional/governo-aprova-a-regularizacao-extraordinaria-de-imigrantes-13013829.html>.

<sup>20</sup> Cfr. comunicados de imprensa do JRS, elogiosos, mas apontando necessidade de amplitude da medida: <https://www.jrsportugal.pt/covid-19-jrs-e-par-congratulam-se-com-despacho-do-governo/>; <https://www.jrsportugal.pt/prorrogacao-da-regularizacao-temporaria-de-migrantes/>.

<sup>21</sup> Em novembro de 2020, já 13 meses atrás desta publicação, o Governo contava 246 mil migrantes beneficiários deste regime provisório.

<sup>22</sup> O Despacho n.º 3863-B/2020 de 27/03, o Despacho 5793-A/2020 de 26/05, o Despacho n.º 10944/2020 de 08/11, o Despacho n.º 4473-A/2021 de 30/04 e o Despacho 10944/2020 de 08 de novembro.

peças imigrantes que à data de 30 de abril de 2021 tivessem processos de regularização pendentes são consideradas como estão regulares.

Qual a importância prática desta regra? Ela permite que as pessoas migrantes suas beneficiárias tenham direito ao Número de Utente provisório e acesso ao Serviço Nacional de Saúde, em condições de igualdade, e ainda a acesso às prestações sociais de apoio, celebração de contratos de arrendamento, celebração de contratos de trabalho, abertura de contas bancárias e contratação de serviços públicos essenciais.

Porém, quem apresentar pedido de regularização depois de 30 de abril de 2021 já não gozará deste tratamento.

Afinal, o despacho de regularização de migrantes teve o objetivo de proteger os migrantes da suspensão dos atendimentos no SEF e conseqüente demora para as decisões, ou foi destinada a proteger a saúde pública? Se a intenção também foi de solidariedade humanitária para com os migrantes, que aguardam prolongadamente pela decisão dos serviços, que por vezes nem sequer conseguem marcação nos serviços do SEF, então a razão de ser mantém-se.

Não foi a pandemia e as suas conseqüências para o normal funcionamento do SEF que prejudicaram as pessoas migrantes, pois o normal funcionamento do SEF já as prejudicava. A espera prolongada pelas decisões do SEF já existia antes da pandemia, pelo que as razões que levaram à aprovação do despacho de regularização provisória – não prejudicar as pessoas migrantes por causa da anormal demora dos processos de decisão – já antes existiam e continuam a existir. Por conseguinte, justifica-se – é um imperativo de justiça – que se mantenha a regra de considerar em situação regular os migrantes que tenham processos pendentes no SEF.

*Recomendação:*

Tratar como regulares todos os migrantes que tenham processos de regularização pendentes no SEF.

## ***Condições sociais dos migrantes durante os confinamentos***

No dia 18 de março de 2020 foi decretado, por causa da pandemia do COVID, estado de emergência<sup>23</sup>, que suspendeu parcialmente, entre outros, o direito de deslocação.

Quatro meses depois, em julho de 2020, surgiam notícias de que em Lisboa os imigrantes representavam 25% dos casos de COVID, 16% na cidade do Porto. Estes números foram apresentados como significando uma sobre representação dos imigrantes na população infetada.

Para compreender o contexto social em que os imigrantes viveram os confinamentos, o JRS levou a cabo 111 inquéritos a utentes seus, aleatoriamente, entre maio e junho de 2020, importando referir que esta amostra espelha o universo de pessoas que procuram a ajuda do JRS, poderá não refletir as várias realidades observadas da comunidade migrante.

O primeiro grupo de perguntas focou-se em informações mais detalhadas relativas ao momento do estado de emergência, onde se observaram mais restrições quanto à circulação de pessoas. Estas perguntas incidiam sobretudo no conhecimento que os inquiridos teriam sobre o COVID e sobre as precauções recomendadas para lidar com a pandemia. O objetivo deste primeiro grupo foi sobretudo o de informar e esclarecer a população inquirida sempre que estas demonstrassem não estar a par das medidas impostas a nível estatal, como das sugestões da DGS.

Colocámos quatro grupos de perguntas: cumprimento de obrigação de confinamento, conhecimento de sintomatologia e medidas de profilaxia, acesso ao SNS e habitação.

Vejamos os resultados dos inquéritos.

## ***Cumprimento da obrigação de confinamento***

---

<sup>23</sup> Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, regulamentado pelo Decreto n.º 2-A/2020 - Diário da República n.º 57/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-20.

A primeira pergunta foi estrategicamente de caráter aberto e dando várias alternativas cumuláveis, por forma a enviesar ao mínimo a resposta.

Das respostas dadas destacam-se como principais razões de deslocação as idas ao supermercado e ao trabalho.

1. O que o(a) tem levado a sair de casa nos últimos dias?

Trabalho - 25,9%

Farmácia - 19,4%

Supermercado - 74,1%

Passeio curto - 9,3%

SEF, Correios ou outro serviço Público - 4,6%

Hospital ou outros motivos de saúde - 12%

Não sai - 7,4%)

Outros - 5,5%

Parece-nos que 25% de pessoas a deslocar-se por motivo de trabalho é um número significativo, porventura maior que a média dos cidadãos nacionais.

Depois aplicámos uma pergunta fechada, tencionado saber diretamente se frequentavam locais de lazer com potencial alto de contágio:

2. Tem frequentado locais de grande contágio? (cafés, bares, discotecas, casas de amigos e familiares, eventos com muitas pessoas, etc.)

Sim — 9%

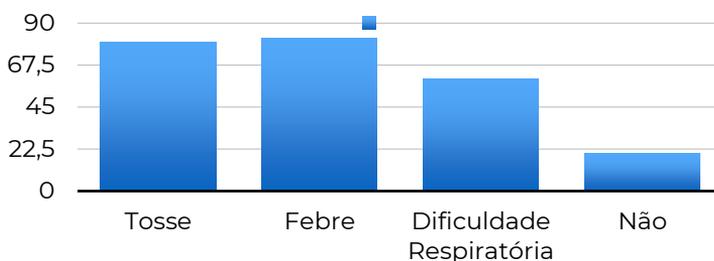
Não - 91%

Estas respostas demonstram existir um elevado nível de acatamento da obrigação de confinamento.

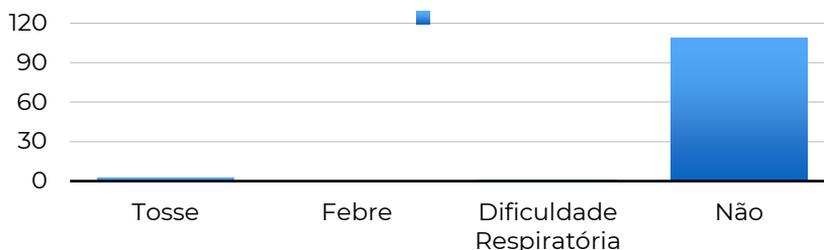
De seguida, fizemos uma série de perguntas focadas em saber o nível de conhecimento sobre os sintomas, cuidados para evitar a infeção e medidas a tomar em caso de sentirem sintomas.

### **Conhecimento da sintomatologia e medidas de profilaxia**

3. Conhece os sintomas da COVID-19? (pergunta aberta, sem enunciar de hipóteses)



4. Sentiu algum sintoma (ou alguém com quem viva) nos últimos 3 dias? (pergunta aberta, sem enunciar hipóteses)



5. Sabe o que fazer caso tenha sintomas, ou alguém da sua família? (não foram dadas hipóteses)

- Ligar para Saúde24 - 52,8%
- Ir ao Hospital - 25,9%
- Isolar pessoa em divisão da casa- 6,5%
- Não sabe - 15,7%
- Chamar emergência médica - 5,5%
- Ir ao Centro de saúde - 4 3,7%
- Ligar ao JRS - 1,8%
- Chá - 1,8%

6. Conhece a linha Saúde 24?  
Sim - 59,6%  
Não - 40,4%
7. Esteve em contacto com alguém infetado nos últimos 15 dias?  
Sim - 0,9%  
Não - 95,5%  
Talvez - 3,6%
8. Tem usado transportes públicos nas últimas semanas?  
1. Sim - 64,2%  
2. Não - 35,8%
9. Que cuidados tem adotado? Usa máscara quando vai, por exemplo, ao supermercado? (pergunta aberta, sem enunciar hipóteses e com respostas cumuláveis)
1. Distância de 1 a 2 metros - 47,5%
  2. Lavo as mãos com frequência - 84,2%
  3. Saio de casa só por motivos essenciais - 35,6%
  4. Não cumprimento outras pessoas com beijinhos - 15,8%
  5. Uso de máscara e álcool - 21,8%
  6. Uso de máscara e luvas - 15,8%
  7. Uso de álcool - 1,9%

Deste grupo de questões retiramos as três conclusões (ou pelo menos pistas a explorar).

Os inquiridos manifestaram um conhecimento elevado dos sintomas (questão 3) e cumprimento da obrigação de confinamento (91% - questão 2).

Contudo, manifestaram níveis médios de conhecimento da reação a ter perante sintomatologia, designadamente sobre o dever de ligar e o modo de funcionamento da linha de saúde24 (59,6% - questão 6).

Finalmente, muito importante é a elevada percentagem que disse usar transportes públicos (64,2%), taxa muito provavelmente superior à média dos cidadãos nacionais, nomeadamente os lisboetas e

portuenses, podendo ser uma das causas para a percentagem de infetados imigrantes nessas cidades em maio de 2020.

### **Acesso ao SNS**

10. Desde que começou o período de quarentena já teve de se deslocar ao hospital?

Sim – 66,1%

Não – 33,9%

11. Caso tenha ido ao hospital foi-lhe negado o acesso por não ter ainda autorização de residência?

Não me encontro em situação irregular – 20%

Sim – 2,5%

Não – 77,5%

Estas perguntas foram colocadas também para compreender se o acesso ao sistema nacional de saúde estava a decorrer nos mesmos moldes que a população em geral, mesmo para aqueles que se encontravam com a situação documental por regularizar. Neste aspeto verificamos que apenas uma pessoa respondeu que lhe teria sido negado acesso dada a sua situação documental.

### **Habitação**

12. Quantas pessoas vivem na sua casa?

Vive sozinho(a) –

1 – 4,1%

2 – 5%

3 – 12,7%

4 – 20%

5 – 18,2%

6 ou mais – 17,3%

13. Quantos quartos tem a casa?

1 – 7,8%

2 – 41,2%

3 ou mais – 51%

14. Partilha quarto?

Não – 32%

Sim, com 1 pessoa - 45,6%

Sim, com duas pessoas – 13,6%

Sim, com 3 pessoas ou mais – 8,7%

15. Existe quarto disponível caso seja necessário isolar uma pessoa?

Não – 60,4%

16. Quantas pessoas partilham a casa de banho?

Não partilho – 7,8%

1 ou 2 pessoas – 24,3%

3 ou mais pessoas – 68%

Estes dados indiciam aquilo que tem vindo a ser afirmado reiteradamente pelo Observatório das Migrações, nos seus relatórios anuais: a população migrante vive em condições de sobrelotação (e não estamos sequer a considerar o caso especial dos requerentes de asilo que ficam alojados em hostels<sup>24</sup>).

Com efeito, mais de metade dos inquiridos vivem com 4 pessoas ou mais e habita casas com 3 ou mais quartos, mas 60% respondeu não ter divisões disponíveis para isolar alguém em caso de necessidade. Destacamos também o facto da maioria das pessoas inquiridas partilhar casa de banho com três ou mais pessoas.

Concluindo, os dados demonstram conhecimento elevado dos sintomas e cumprimento da obrigação de confinamento (91%), embora com níveis médios de conhecimento da reação a ter perante sintomatologia, designadamente sobre o dever de ligar e o modo de funcionamento da linha de saúde<sup>24</sup> (59,6%); mas, por outro lado, evidenciam uma alta percentagem de uso de transportes públicos e

---

<sup>24</sup> Cfr. <https://www.publico.pt/2020/04/19/sociedade/noticia/hostel-cerca-200-pessoas- evacuado-lisboa-devido-caso-positivo-covid19-1912919>.

sobrelotação das habitações, o que os coloca mais dispostos à contaminação do que a média da população nacional.

## **2. Detenção de imigrantes**

A detenção de migrantes sem a prática de um crime, por causa da sua situação documental, tornou-se uma realidade conhecida pelos portugueses em março de 2020, por causa da morte de Ilhor Homeniuk.

Com efeito, nos espaços de detenção dos aeroportos portugueses não ficam presos apenas cidadãos estrangeiros suspeitos de crime ou que colocam em causa a segurança nacional, mas sobretudo pessoas que a única irregularidade que cometeram foi a de quererem trabalhar em Portugal apesar de não terem um visto de trabalho emitido por uma embaixada portuguesa. Em 2020, das 1.589 recusas de entrada, 1.172 foram aplicadas a cidadãos brasileiros (73,75%)<sup>25</sup>.

Trata-se verdadeiramente de uma prisão. As pessoas são trancadas entre quatro paredes, à guarda de seguranças privados e polícias, privadas dos seus telemóveis e demais pertences e com comunicação com o exterior altamente limitada, até 60 dias<sup>26</sup>.

A Lei de Estrangeiros prevê a detenção de um migrante aquando da sua entrada no país, caso o SEF entenda que o migrante pretende residir aqui sem que tenha visto de residência, bem como pelo facto de aqui se encontrar já a viver sem ter um visto ou autorização de residência<sup>27</sup>. Note-se que a intenção dessa detenção não é a aplicação de uma pena de prisão, mas sim a garantia de execução coativa de expulsão.

Porém, um cidadão estrangeiro que pretenda procurar trabalho em Portugal não tem forma legal de o fazer. A lei só não prevê essa possibilidade, mas tão só a possibilidade de obter um visto caso já tenha

---

<sup>25</sup> Cfr. Relatório de imigração, Fronteiras e Asilo, 2020, do SEF, consultável em <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2020.pdf>.

<sup>26</sup> Arts. 146.º, n.º 3, e 146.º-A, da Lei 23/2007, de 4 de Julho; Lei 34/94, de 14 de setembro.

<sup>27</sup> Art. 32º e 146º da Lei 23/2007, de 4 de Julho.

um contrato ou uma oferta de contrato de trabalho, ainda antes de chegar a Portugal, o que não se adequa à maioria do contexto de contratação laboral.

Desta forma, resta aos migrantes virem para Portugal com visto de curta duração (vulgo visto de turista) ou sem visto (no caso de países em relação aos quais Portugal dispensa a emissão de visto de turista), que só permite a estadia por 90 dias prorrogáveis por mais 90<sup>28</sup>, procurar trabalho, arriscando ser detidos a partir dos 90 (ou 180) dias, e, caso encontrem trabalho, pedir a autorização de residência, cujos tempos de espera ultrapassam largamente o prazo legal, atingindo frequentemente mais de um ano, tempo durante o qual os migrantes, por haverem ultrapassado os 90 (ou 180) dias que o seu visto autorizava, continuam a arriscar ser detidos.

E quer o Estado quer as empresas sabem que assim é, pois se por um lado se prevê a detenção e expulsão de um migrante nestas condições, por outro lado permite-se que esse mesmo migrante obtenha uma autorização de residência (que demora mais de um ano). É uma questão de acaso. Pode dar-se o caso de o migrante encontrar trabalho e obter autorização de residência sem que seja identificado e detido, ou pode dar-se o caso de ser identificado e detido durante esse processo. E expulso.

*Recomendação:*

Criar visto de procura de trabalho, para oferecer uma possibilidade de migração legal e consagrar expressamente na lei a não aplicação de medida de detenção a migrante que se encontre a trabalhar ou a procurar trabalho ativamente.

Ademais, independentemente da particular incoerência acabada de expor, sempre seria caso para aplicar a detenção de forma mais excepcional. Isto é, independentemente do migrante se encontrar a trabalhar ou procurar trabalho ativamente, a abertura de um processo de expulsão só deveria levar à aplicação de medida de detenção em

---

<sup>28</sup> Art. 51.º e 72.º da Lei 23/2007, de 4 de Julho.

último caso, quando outra medida menos gravosa não seja adequada a garantir a exequibilidade de uma decisão de expulsão.

Essa é uma regra basilar da nossa sociedade. O princípio da *ultima ratio* de uma medida privativa da liberdade<sup>29</sup>.

E a Lei de Estrangeiros, no artigo 142.º, prevê a possibilidade de aplicação de várias medidas de coação alternativas à detenção: “1 - No âmbito de processos de expulsão, para além das medidas de coação enumeradas no Código de Processo Penal, com exceção da prisão preventiva, o juiz pode, havendo perigo de fuga, ainda determinar as seguintes: a) Apresentação periódica no SEF; b) Obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica, nos termos da lei; c) Colocação do expulsando em centro de instalação temporária ou em espaço equiparado, nos termos da lei.”

Além da possibilidade várias medidas alternativas, o artigo 142.º, como se vê, limita a aplicação destas três medidas (todas privativas da liberdade, ainda que a detenção seja a mais privativa, naturalmente) em que haja perigo de fuga.

Contudo, verificamos vários casos<sup>30</sup> de aplicação de medidas de coação (ainda para mais a mais gravosa, a detenção) em casos nos quais é óbvio não existir perigo de fuga - seja porque o migrante vive em Portugal há vários anos, seja porque tem cá o seu núcleo familiar, seja porque está ativamente à procura de trabalho<sup>31</sup>, - portanto casos nos quais não deveria ser aplicada nenhuma das três medidas de coação previstas no artigo 142.º, muito menos, como acontece, medida de detenção.

#### *Recomendação:*

Consagrar expressamente na Lei de Estrangeiros o princípio da aplicação da detenção como *ultima ratio*, o dever especial de fundamentação do juízo de prognose sobre o risco de fuga e o princípio de que não existe risco de fuga quando haja

---

<sup>29</sup> Art. 70.º do Código Penal.

<sup>30</sup> Cfr. <https://www.publico.pt/2021/03/12/sociedade/noticia/nao-cometi-crime-nao-fiz-nada-errado-so-queria-emigrar-portugal-1954035>.

<sup>31</sup> A sua intenção é claramente a de permanecer no País.

elementos de forte ligação a Portugal (familiares ou económicos) ou uma intenção clara de fixação de residência em Portugal.

### **3. Interculturalidade na saúde**

A saúde física e mental dos migrantes implicam uma abordagem contextualizada pois os sintomas têm pesos diferentes de acordo com as culturas, o que, por sua vez, tem impacto na realização dos diagnósticos.

A título de exemplo, os casos de mutilação genital feminina ou a observação de mulheres muçulmanas por técnicos de saúde homens são obstáculos à prestação de cuidados de saúde dignos.

A língua é igualmente um obstáculo na comunicação entre o técnico e o paciente. Muitos imigrantes e refugiados não se conseguem expressar em português ou inglês e os profissionais da área da saúde recusam-se frequentemente a procurar soluções, nomeadamente, recorrer a intérpretes. Com efeito, em vários casos os médicos não informam diretamente os refugiados sobre o seu caso. Por vezes, pura e simplesmente não o tentam fazer. Outras vezes, comunicam com o técnico que acompanha, abandonando o local e esperando que o técnico transmita as informações, não dando assim oportunidade do refugiado ou pessoa imigrante colocar questões; outras vezes recorrem à interpretação muito elementar através de aplicações de tradução. Noutros casos, em que realmente tentam usar a linha de tradução do ACM, nem sempre está disponível intérprete.

Por exemplo, em 2021, um utente do JRS dirigiu-se às urgências hospitalares durante vários dias seguidos sem que nada lhe fosse diagnosticado, com muita insistência da equipa do JRS – que inclusivamente obrigou os técnicos do JRS a pernoitar no hospital – os médicos aceitaram a interpretação telefónica do JRS. Num outro caso, a médica recusou-se perentoriamente a recorrer ao intérprete, dizendo “não tenho tempo para isso”. Num outro caso o INEM recusou prestar auxílio a uma pessoa acompanhada pelo JRS - e que estava em risco de vida - porque a utente não falava português, tendo a questão sido

resolvida com o auxílio dos técnicos do JRS que a levaram ao hospital, onde ficou internada e em coma durante vários dias.

A comunicação direta e dialogante com um doente refugiado ou imigrante, com recurso a intérprete implica, de facto, um custo de tempo substancialmente maior, pelo que compreendemos que os profissionais de saúde sintam uma forte desmotivação de o fazerem. Contudo, o direito do doente à informação é um direito fundamental, que não pode ser restrito da forma como o tem sido. Será necessário encontrar meios de comunicação direta e esclarecedora com o menor custo de tempo possível para os médicos, nomeadamente através do recurso a ajuda de pessoal administrativo e assistentes sociais dos hospitais e de definição de processos e competências.

*Recomendações:*

Ao Ministério da Saúde que sensibilize os hospitais, centros de saúde e serviços de socorro para o uso da linha telefónica disponível do ACM para interpretação e se necessário recorrerem até aos mediadores culturais.

Ao Ministério da Saúde que 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.

Ao Ministério do Ensino Superior que inclua na formação dos profissionais de saúde os instrumentos necessários para que estes saibam lidar com a interculturalidade. O JRS está disponível para dar essa formação e até já o fez no passado junto da Faculdade de Medicina no Algarve.

Ao ACM que disponibilize intérpretes sinalizados com formação para apoio na área da saúde, em particular para as áreas de ginecologia e saúde mental. Por um lado, existem termos técnicos que poderão ser melhor transmitidos se os intérpretes tiverem formação específica; por outro lado, muitas vezes os próprios intérpretes também têm percursos traumáticos que os levam, por mecanismo defensivo, a não ouvir tudo o que lhes é relatado.

Atribuição de responsabilidade (de preferência às assistentes sociais dos hospitais) pelo processo de recurso a intérprete.

Definição de uma pessoa responsável por construir e definir processos céleres de recurso a intérprete.

#### **4. O acesso à língua portuguesa**

Esta matéria teve **substanciais melhorias desde o Livro Branco de 2019**, algumas das quais indo ao encontro do que essa publicação recomendava.

Em 2019, o ensino oficial da língua portuguesa a cidadãos estrangeiros adultos era realizado através de cursos chamados de “Português Para Todos” (PPT), agora chamados de Português Língua de Acolhimento (PLA).

Estes novos cursos de PLA, criados pela Portaria n.º 183/2020, de 5 de agosto, trouxeram várias mudanças positivas. Alargam a rede de formadores para o Centro Qualifica, permitem às associações de migrantes e outros parceiros terem um papel mais interventivo e, indo ao encontro das recomendações do Livro Branco de 2019, diminuíram os números mínimo e máximo de alunos por grupo de formação, mantendo-se a flexibilidade na autorização de exceções, quando aplicável, permitem maior adaptabilidade dos horários de funcionamento dos cursos às diferentes necessidades individuais e permitem integrar pessoas migrantes com processo pendente de pedido de AR<sup>32</sup>.

Além das alterações legais positivas, também houve uma alteração da aplicação do regime dos cursos. Com efeito, três problemas que identificávamos em 2019, que não resultavam da letra da lei, mas da sua execução pelas instituições, têm-se demonstrado significativamente superados. Eram eles a não aplicação da autorização de exceções para abertura de cursos com número de alunos abaixo do mínimo legal<sup>33</sup>, a

---

<sup>32</sup> Artigo 2.º, n.º 2 da Portaria.

<sup>33</sup> Agora prevista no art. 6.º, n.º 3 da Portaria.

baixa frequência com que os cursos eram abertos e a pouca fragmentação de níveis<sup>34</sup>.

Contudo, com base na experiência de ensino da língua do JRS, entendemos que o número regra de alunos por turma (mínimo de 15 e máximo de 20), deveriam baixar ainda mais. 15 deveria ser o número máximo de alunos por turma.

Em relação à formação das turmas, a nossa experiência do JRS demonstra que é pedagogicamente aconselhável procurar criar turmas com critérios de homogeneidade alfabética e mesmo linguística, sob pena de dificultar muito a aprendizagem.

Quanto à metodologia, entendemos que as metodologias de ensino do PPT e agora do PLA carecem de adequação ao estado emocional dos refugiados. São muito densos e com ritmo demasiado acelerado, sem temas nem momentos de partilha cultural (por exemplo, de passeios pelas cidades que os acolhem ou pelo contacto com outras instituições), o que é especialmente incompatível com o início da aprendizagem, que está ligado também com o início da integração, em todas as suas dimensões. Ademais, deveria dar-se preferência a formadores que dominem outras línguas além do português, pois isso facilita a aprendizagem.

*Recomendações:*

Que as entidades de acolhimento e acompanhamento recorram à cláusula de exceção que permite abertura de turmas com menos de 15 alunos.

Baixar ainda mais o número mínimo e máximo de alunos por turma (máximo de 15).

Criação de turmas com critérios de homogeneidade alfabética e mesmo linguística.

Diminuição do nível de exigência nos módulos iniciais e criação de conteúdos e momentos de partilha cultural, por exemplo,

---

<sup>34</sup> Temo conhecimento da abertura de cursos de níveis mais baixos, não sobre a abertura de cursos de nível mais elevado.

de passeios pelas cidades que os acolhem ou pelo contacto com outras instituições.

Dar preferência a formadores que dominem outras línguas além do português, pois isso facilita a aprendizagem

O contacto com a língua é importante, mas no âmbito destas formações deverão também ser incluídos o contacto direto com a cultura;

Garantir que todos os refugiados têm acesso a meios de formação e que sejam adaptados, nomeadamente, à nova realidade pandémica.

## **5. Rede consular**

É necessário adequar a distribuição da rede de consulados portugueses ao contexto atual das migrações. Portugal é hoje também um país de imigração, não só de emigração. E a imigração é necessária para garantir a equilíbrio demográfico e social português (sustentabilidade do Estado social e do sistema de pensões), além de uma sociedade moderna, criativa e multicultural.

Por conseguinte, os países nos quais existem consulados portugueses não podem ser escolhidos só em função da emigração, mas também da imigração, isto é, países donde mais pessoas pretendem vir residir para Portugal.

Note-se, por exemplo que a Índia constituiu a nossa terceira maior população imigrante em 2020 (foram emitido 7172 Autorizações de Residência a indianos) e só temos uma embaixada em Nova Deli e um consulado em Gôa. Outro exemplo é o Bangladesh onde Portugal não tem representação diplomática, mas em 2020 o SEF emitiu 2154 Autorizações de Residência a bengalis<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020, SEF, junho 2021, disponível em: [Rifa2020.pdf \(sef.pt\)](#)

### *Recomendações:*

Adequar a distribuição da rede consular à nova realidade da imigração, garantindo a presença consular nos países nos quais mais pessoas procuram residir em Portugal.

Celebrar acordos bilaterais de migração regulada com países exteriores à União Europeia, de modo a agilizar e garantir a regularidade dos fluxos migratórios.

## **6. Financiamento dos projetos de Asilo e Imigração**

O trabalho na área de Asilo e Imigração é fortemente dependente do Fundo Europeu destinado a esta matéria: o Fundo para o Asilo, Migração e Integração (FAMI). Quer porque o modelo português de integração de imigrantes e refugiados é extremamente descentrado do poder estatal (é feito maioritariamente por associações e IPSS que não conseguem ser autossustentáveis pois prestam os serviços de apoio gratuitamente), quer porque o Governo toma o princípio estratégico de que “o financiamento do ACM, I. P., destinado à política de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional é assegurado, preferencialmente, por fundos europeus disponíveis para apoiar os Estados -Membros, e complementado por verbas do Orçamento do Estado, se necessário.”<sup>36</sup>

Portanto, as regras sobre o FAMI, resultantes da regulamentação europeia e da sua concretização pelas autoridades nacionais são determinantes para a concretização das políticas de integração. São essas regras que determinam que pessoas são consideradas como refugiadas ou imigrantes para efeitos das atividades financiadas pelos projetos e que tipo de atividades podem enquadrar-se nos projetos de integração.

Nesta matéria, merece reconhecimento público a qualidade técnica, eficácia e espírito dialogante da SGMAI, entidade responsável pela gestão do FAMI a nível nacional, devendo de destacar o processo

---

<sup>36</sup> Ponto 17 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2000, de 23 de novembro de 2020, consultável em <https://files.dre.pt/1s/2020/11/22800/0004000044.pdf>.

participado de elaboração do Programa FAMI 2021-2027 que levou a cabo, em cumprimento do princípio da parceria plasmado na regulamentação comunitária relevante, nomeadamente o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021.

### ***Contrapartida nacional***

Os projetos de acolhimento de refugiados são cofinanciados pela UE através do FAMI, o qual apenas financia 75% do orçamento de um projeto, exigindo que os restantes 25% sejam financiados nacionalmente – contrapartida nacional.

Para as IPSS é praticamente impossível conseguirem os 25%, uma vez que prestam serviços gratuitamente e hoje, volvido o período de maior enfoque mediático e maior motivação, ser muito difícil conseguir doadores privados. Por isso, no Livro Branco de 2019, recomendávamos que, a exemplo do que já acontecia em países como Espanha, o Governo garantisse a contrapartida nacional aos projetos aprovados, prevendo essa possibilidade no Orçamento de Estado. Felizmente, desde então o Governo seguiu a recomendação do JRS.

Contudo, uma recomendação continua por seguir: a utilização da prerrogativa governamental de abrir avisos em que o financiamento europeu seja não de 75%, mas de 90%, nos termos previstos no n.º 4, artigo 3.º da Portaria n.º 407/2015 de 24 de novembro que define as condições de acesso e as regras gerais de cofinanciamento comunitário aos projetos apresentados ao abrigo do FAMI. 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 comparticipação do estado português para os 25% em falta.

Remendamos, pois, a utilização da prerrogativa governamental de abrir avisos em que o financiamento europeu seja de 90%.

### ***Continuidade dos projetos***

Os avisos publicados têm limites temporais de duração de execução demasiado reduzidos, em alguns casos.

Os projetos de maior dimensão, particularmente os destinados ao acolhimento de refugiados, implicam um trabalho a longo prazo, com equipas grandes, multidisciplinares especializadas, cujo esforço de planeamento e execução é dificultado e desaproveitado com a interrupção de um financiamento e necessidade de criação de novo projeto, pelo que nesses casos os financiamentos deveriam ter o maior tempo de duração possível.

Além das dificuldades técnicas de planeamento, contratação laboral e execução, causadas pela interrupção dos financiamentos, soma-se a dificuldade financeira de assegurar a sua continuidade no tempo que medeia entre a interrupção do financiamento e aprovação de um novo, exigindo, para que se mantenham durante esse período de interrupção, que as entidades beneficiárias disponham de verbas suficientes para adiantar os pagamentos necessários à continuidade, até aprovação de novo financiamento.

Recomendamos que a duração dos projetos de maior dimensão seja o mais longa possível, dentro das contingências do Quadro Financeiro Plurianual.

### ***Elegibilidade das despesas de compensação por caducidade dos contratos de trabalho***

Quando um projeto acaba e, por conseguinte, é necessário cessar os contratos de trabalho dos trabalhadores afetos ao projeto, é preciso, nos termos da legislação laboral, compensar os trabalhadores pela caducidade do contrato de trabalho. Contudo, as regras dos concursos (avisos) abertos para apresentação de projetos consideram a despesa com essa compensação uma despesa inelegível para financiamento.

Não se compreende que assim seja, tanto mais que o Guia do Beneficiário<sup>37</sup> e as orientações técnicas da SGMAI<sup>38</sup> prevêm expressamente a sua elegibilidade.

Recomendamos que as compensações por caducidade dos contratos a termo por iniciativa do empregador motivadas pelo término do projeto sejam qualificadas como despesas elegíveis para financiamento pelo próprio projeto.

### ***Elegibilidade de despesas com recursos humanos administrativos***

Um segundo problema relativo às despesas elegíveis é a não aceitação como despesas elegíveis as despesas com os recursos humanos adstritos à gestão administrativa dos projetos.

Não nos parece adequado este enquadramento, uma vez que há projetos que pela sua dimensão implicam a contratação de recursos humanos administrativos, como acontece em qualquer empresa, não sendo diferente no caso de uma IPSS.

Recomendamos que os custos relativos aos recursos humanos adstritos à gestão administrativa dos projetos sejam considerados custos elegíveis pelo financiamento dos projetos na medida em que estes custos são diretamente advenientes da existência de cada projeto e as próprias entidades públicas já o fazem.

---

<sup>37</sup> Guia do Beneficiário, pág. 76, consultável em [https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Documents/GUIA\\_Beneficiario\\_atualiza%C3%A7%C3%A3o\\_dez\\_2018.pdf](https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Documents/GUIA_Beneficiario_atualiza%C3%A7%C3%A3o_dez_2018.pdf).

<sup>38</sup> Orientação técnica n.º 3/2016, pág. 16, consultável em [https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Documents/OT\\_03\\_%20Eleg\\_desp\\_RH\\_2019.pdf](https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Documents/OT_03_%20Eleg_desp_RH_2019.pdf); versão atualizada em 2019, pág. 17, consultável em [https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Documents/OT\\_03\\_%20Eleg\\_desp\\_RH.PDF](https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Documents/OT_03_%20Eleg_desp_RH.PDF).

### ***Apoio técnico-jurídico aos projetos***

As regras sobre as obrigações de contratação pública e de apresentação de evidências físicas de cumprimento do projeto são extremamente complexas, detalhadas e exigente, constituindo um grande peso para as IPSS, que não têm recursos financeiros para suportar equipas jurídicas especializadas neste tipo de matérias.

Por conseguinte, é fundamental que as orientações técnicas sejam claras e estáveis. Nomeadamente, sempre que sejam emitidas novas orientações, com novas regras, elas não devem aplicar-se retroativamente, e, a aplicar-se, devem sê-lo de forma flexível e moderada.

Recomendamos a criação de reuniões tripartidas semestrais – sem prejuízo de reuniões extraordinárias devidamente justificadas - entre as entidades responsáveis, as entidades delegadas da gestão dos projetos e as entidades beneficiárias dos projetos para que as orientações técnicas e jurídicas sejam esclarecidas periódica e atempadamente.

Recomenda-se que as orientações e outros documentos regulatórios não sejam aplicados retroativamente, e, a aplicar-se que o sejam com flexibilidade e moderação.

### ***Prazos para junção de documentação***

Como referido no ponto anterior, as regras de prestação de contas dos projetos são complexas e muito exigentes, sendo, por conseguinte, não raras vezes difíceis de compreender e de executar.

Assim, é fundamental que os pedidos de novos elementos sejam feitos dando um prazo razoável às IPSS. Nunca devem ser dados apenas dois ou três dias, como por vezes sucede.

Recomendamos que os pedidos de junção de documentos feitos pelas entidades públicas às IPSS concedam, no mínimo, o prazo administrativo geral de dez dias úteis<sup>39</sup>.

### ***Prazos de reembolsos às IPSS***

A lógica do modo de financiamento do FAMI é a de reembolso, sendo suposto que as entidades beneficiárias tenham capacidade financeira para adiantar os pagamentos. Contudo, conforme já referido, as IPSS prestam gratuitamente serviços aos migrantes e dependem fundamentalmente de financiamento público. Por conseguinte, um atraso num reembolso pode ser muito danoso para a solvabilidade de uma IPSS, caso o atraso ocorra numa fase em que o adiantamento inicial já esteja executado, pois exigem à IPSS disponibilidade financeira imediata de modo a respeitar os pagamentos aos fornecedores, colaboradores e continuidade entre projetos. Existem projetos em que os reembolsos foram feitos em duas semanas e noutros casos demoraram dois anos.

Assim, recomendamos que os reembolsos sejam feitos atempadamente.

### ***Burocracia***

As entidades beneficiárias dos projetos têm de guardar e apresentar evidências físicas de execução das atividades financiadas pelo projeto. É uma exigência necessária para garantir o bom uso do financiamento. Contudo, algumas exigências formais relativas às evidências tornam-se obstáculos inultrapassáveis, pela sua inadequação ao contexto dos projetos.

A título de exemplo, pense-se na exigência de que todos os participantes numa atividade assinem o documento comprovativo de realização dessa atividade, quando se trate de uma reunião ou um atendimento com pessoas distribuídas em locais diferentes do país, ou

---

<sup>39</sup> Artigo 86.º do Código do Procedimento Administrativo.

mesmo em países diferentes. Isto era já algo comum no trabalho de *advocacy* e mesmo em atendimentos a refugiados, porquanto por exemplo o JRS acompanha instituições de acolhimento distribuídas por todo o país. Hoje, com a generalização do uso dos meios telemáticos para reuniões e atendimentos, torna-se muito mais frequente esse tipo de situações em que é extremamente laborioso obter assinaturas de todos os intervenientes num único documento original. Em vez disso, poderia ser aceite por exemplo uma fotografia da reunião, como, de resto, já sucede nos projetos monitorizados pela Comissão Europeia.

Recomendamos que as entidades públicas cumpram a obrigação de aplicar a opção de “custos simplificados”, que permitem que projetos até 250 mil euros não tenham tanta burocracia.

Recomendamos também maior flexibilidade nas provas admissíveis às despesas para provar a existência de um evento. Deveria ser suficiente a lista com os nomes das pessoas participantes na discussão e um *print screen* ou pequena gravação dessa ação; também a nível europeu tem-se conseguido desburocratizar, nomeadamente com a eliminação da necessidade de carimbos.

## **7. SEF – Extinção sem reflexão**

Por causa da traumática notícia da morte de um cidadão estrangeiro, Ilhor Homeniuk, durante a sua detenção no aeroporto de Lisboa, à responsabilidade do SEF, e dos resultados da consequente investigação, que indiciaram a prática de maus-tratos que causaram a sua morte, o poder político decidiu extinguir o SEF.

Apesar de já no Livro Branco 2019 fazermos uma dura caracterização do “estado de rutura” do SEF, este processo de extinção ocorreu sem a devida e necessária reflexão sobre os problemas relacionados com o SEF, o que não dá razões fundadas para crer que esta oportunidade de reforma seja bem aproveitada para melhorar os serviços prestados aos cidadãos estrangeiros.

O espaço de detenção no aeroporto de Lisboa (tecnicamente, EECIT – espaço equiparado a centro de instalação temporária) apresentava graves lacunas de monitorização, reiteradamente identificadas nos relatórios do Mecanismo Nacional de Prevenção Contra a Tortura (mecanismo integrado na Provedoria de Justiça), que recomendavam melhores condições físicas, regras mais dignas de tratamento (separação entre sexo, acesso a bens pessoais, acesso ao exterior, contacto o exterior, diminuição do tempo de detenção) e meios de monitorização (acesso a advogado e presença de entidade independente de apoio social).

Na sequência da morte de Ilhor Homeniuk, foram feitas melhorias nas condições físicas do espaço e foi celebrado um protocolo com a Ordem dos Advogados, mas este acordo não garante a presença do Advogado durante o interrogatório (sobre os quais surgiram vários relatos de abusos após a morte de Ilhor Homeniuk), os Advogados só intervêm após esse interrogatório e caso a entrada em território nacional seja recusada. Ademais, esse protocolo prevê que a intervenção dos Advogados seja meramente informativa, não prevendo que os Advogados efetivamente reajam judicialmente a alguma prática que considerem ilegal.

Portanto, fica por suprir a necessidade de garantir que o interrogatório é justo e fica por suprir a necessidade de apoio social, prestado por uma entidade externa, a exemplo do que acontece no centro de detenção no Porto, a Unidade Habitacional de Santo António (UHSA), no qual o JRS, mediante protocolo com o SEF, tem um mediador social ao qual as pessoas detidas podem recorrer livremente, sem justificação e sem que a sua intervenção se restrinja a aspetos legais. Aliás, este protocolo existente na UHSA é referido pela Provedoria de Justiça e pelo Governo como uma boa prática, exemplar, pelo que é difícil perceber as razões para que não seja replicado nos aeroportos.

Mas **o problema do SEF vai muito para além do aeroporto**. O problema está, acima de tudo, nos milhares de processos pendentes ou simplesmente suspensos, muito além dos prazos legais, por mais de um ano, tempo durante qual os migrantes ficam, por isso, em situação de irregularidade, e, por conseguinte, sem igualdade de direitos fundamentais.

A decisão de extinção do SEF não aborda esta questão, não gasta uma linha sobre este problema, não o identifica, nem, por maioria de razão, aponta uma solução.

Já em 2019 procurámos contribuir para uma discussão informada sobre o caminho a traçar para a melhoria do serviço prestado aos migrantes. Voltamos agora a empreender o mesmo esforço. Começemos por identificar o problema a sua dimensão.

Na 1ª edição do Livro Branco, em 2019, dizíamos que o SEF se encontrava em “estado de rutura”, em “estado de emergência”, muito antes da palavra estado de emergência se tornar comum no nosso léxico, devido à COVID 19.

E a situação era e é gravíssima absolutamente caótica. Um estado de rutura e de violação sistémica, institucionalizada e orgânica de direitos fundamentais dos imigrantes:

- Marcações para concessões e renovações suspensas;
- Pedidos de asilo por decidir há mais de 2 anos, sem um único ato instrutório realizado (prazo legal máximo de 9 meses<sup>40</sup>);
- Processos de emissão de autorização de residência de trabalho demoram mais de 1 ano (prazo legal máximo de 90 dias<sup>41</sup>);
- Processos de renovação demoram mais de 180 dias (prazo legal máximo de 60 dias)<sup>42</sup>;
- Títulos de residência caducados por falta de renovação por parte do SEF;

Contudo, o SEF não tem esta visão dos factos.

No Relatório de Atividades de 2018<sup>43</sup>, o SEF contabiliza uma redução da pendência dos processos em 46,83%. Contudo, afirma que apesar da redução homóloga da taxa de pendência processual em 2018, a atividade do SEF continuou a ser fortemente condicionada pela escassez de recursos humanos, agravada pelo facto de (..) ter-se

---

<sup>40</sup> Artigo 28.º n.º 2 da Lei de Asilo.

<sup>41</sup> Artigo 82.º n.º 1 da Lei de Estrangeiros.

<sup>42</sup> Artigo 82.º n.º 2 da Lei de Estrangeiros

<sup>43</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2018, pág. 25, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20de%20Atividades%202018.pdf>.

registado um aumento exponencial do número de processos para instrução.

Portanto, apesar das dificuldades, a pendência dos processos teria tido uma melhoria significativa. Vejamos os números do Relatório:

	N.º de processos pendentes		
	31/12/2017	31/12/2018	Variação pendentes (%)
<b>DRNorte</b>	655	454	-30,69%
<b>DRCentro</b>	0	0	0,00%
<b>DRLVTA</b>	3196	1055	-66,99%
<b>DRAlgarve</b>	135	451	234,07%
<b>DRAçores</b>	4	2	-50,00%
<b>DRMadeira</b>	95	103	8,42%
<b>GADR*</b>	0	107	0,00%
<b>TOTAL SEF:</b>	<b>4085</b>	<b>2172</b>	<b>-46,83%</b>

O segundo indicador de eficiência usado pelo SEF é o número de dias até atendimento.

	N.º médio de dias para atendimento	
	ANO 2017 Média do Período (01JAN a 31DEZ)	ANO 2018 Média do Período (01JAN a 31DEZ)
<b>DRNorte</b>	111	69
<b>DRCentro</b>	43	72
<b>DRLVTA</b>	168	79
<b>DRAlgarve</b>	36	72
<b>DRAçores</b>	1	9
<b>DRMadeira</b>	27	36
	64	56

Segundo o Relatório, esta melhoria deve-se a “um conjunto de melhorias disponibilizadas em 2018: o Portal SEF – Agendamento on-

line, os Alertas do SEF por SMS (Medida Simplex +) e ainda a alteração do modo de agendamento no atendimento público que passou de âmbito regional a nacional.”

Outro indicador:

N.º de processos entrados em 2018 e decididos dentro do prazo legal - concessão e renovação de Títulos de Residência e Documentação de Viagem.

	Indicador	Peso	Resultado 2017	Meta 2018	Resultado	Taxa de realização
IND. 4	N.º de processos entrados em 2018 e decididos dentro do prazo legal - concessão e renovação de Títulos de Residência e Documentação de Viagem	25%	96,3%	85%	95,86%	112,78% Superado

Que explicação para estes números do SEF, que afinal parecem falar de uma realidade completamente distinta de que falamos?

Uma razão para os números positivos deverá ser, provavelmente, o facto de se juntar no mesmo cálculo a concessão de novas AR´s com a renovações de AR´s emissão de passaporte, pois é na primeira questão (emissão de novas AR´s) que está o atraso, não é nas renovações nem nos passaportes, que de facto são muito rápidos (caso de sucesso), pelo eu a junção de dados sobre estes 3 atos não permite fazer uma leitura informada.

Ademais, são muitos os casos (e os períodos durante os quais isso sucede) em que não é possível sequer fazer agendamento para a emissão de AR, não é, portanto, possível sequer iniciar o processo<sup>44</sup>. Ora, estes casos, naturalmente, não têm reflexo nestes dados, pois eles só contabilizam os processos iniciados.

*Recomendações:*

---

<sup>44</sup> Cfr. link: <https://www.tsf.pt/portugal/politica/marcacoes-de-atendimento-no-sef-suspensas-be-pede-explicacoes-ao-governo-11222337.html>.

Contar desde o momento em que é feita a manifestação de interesse até a pessoa ser notificada para juntar documento, para agendar atendimento ou do indeferimento.

Nunca esquecer os períodos em que os agendamentos/pedidos estão suspensos.

Em 2019<sup>45</sup>, mais uma vez o Relatório do SEF considera que o objetivo de eficiência foi cumprido.

Refere que houve um aumento de 160% de submissão de manifestações de interesse e de 36% do total de processos de entrada, bem como do conceito de pendência processual “todos os processos que tendo entrado ainda não tiverem decisão final na forma de despacho”, regista-se, portanto, um aumento excecional do número de processos para instrução.

Refere mais uma vez que foram feitos esforços para a disponibilização de serviços on-line, objetivo dificultado pela complexidade de contratação de serviços no âmbito das TIC e a demora nos procedimentos concursais de recrutamento.

Quanto ao tempo médio:

	<b>Resultado a 31.12.2019</b>
<b>DRNorte</b>	<b>86</b>
<b>DRCentro</b>	<b>78</b>
<b>DRLVTA</b>	<b>78</b>
<b>DRAlgarve</b>	<b>78</b>
<b>DRAçores</b>	<b>50</b>
<b>DRMadeira</b>	<b>46</b>
	<b>69</b>

---

<sup>45</sup> Relatório de Atividades de 2019, [https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio\\_Atividades\\_2019.pdf](https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio_Atividades_2019.pdf)

Como explicar estes números positivos sobre o ano em que foi publicado o Livro Branco de 2019, que traçava um quadro gravíssimo?

Julgamos que se deverá às razões expostas acima relativamente aos cuidados a ter na leitura dos dados.

E, de facto, as notícias em 2019 dão conta da realidade existente, que desmentia a leitura positiva destes dados:

## SEF chama 22 mil imigrantes com pedidos de residência feitos até 2019

Atrasos estão a ser resolvidos, os primeiros desde 2017. Começam a convocar os de 2020. Cidadãos elogiam mas criticam que dez dias nem sempre dá para responder à notificação.

Céu Neves  
25 Outubro 2021 — 00:07



**O** Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) está a limpar as listas dos processos atrasados para a obtenção da residência, os pedidos mais antigos têm quatro anos. **Os imigrantes que fizeram a "manifestação de interesse" em 2017 e 2018 e confirmaram o agendamento (2302) concluíram o primeiro passo. Foram notificados mais 19 500 de 2019 e começam a chamar os de 2020.** A marcação é por ordem cronológica de entrada dos pedidos, a principal exigência dos imigrantes. Mas estes reclamam que dez dias para responderem à chamada é insuficiente.

"Estão a chamar as pessoas por ordem, como temos vindo a exigir e a generalidade das situações corre bem. **O problema é que, após receberem a mensagem, têm dez dias para agendar a reunião no SEF.** Há um ou outro caso que, por diversas razões (mudança de telemóvel ou de endereço de email), não receberam a mensagem e o SEF considera o processo extinto", protesta Alberto Matos, dirigente da Solidariedade Imigrante (SOLIM). A associação está a reunir estes casos em mãos para que a decisão seja revista pelas autoridades.

Os primeiro a agendar distribuíram-se por 648 de 2017 e 1654 de 2018, sendo que também já tiveram reunião nos serviços os mais antigos de 2019.

46

---

<sup>46</sup> <https://www.dn.pt/sociedade/sef-chama-22-mil-imigrantes-com-pedidos-de-residencia-feitos-ate-2019--14252101.html>

## SEF começou a chamar 2 mil imigrantes com pedidos de legalização anteriores a 2019

20 AGOSTO 2021 15:52



**Raquel Moleiro**  
Jornalista



**Ana França**  
Jornalista



47

### **Quais as consequências destes processos demorados para a vida dos imigrantes e refugiados?**

#### ***Para os Imigrantes***

A importância preponderante deste serviço advém do facto de o exercício de muitos dos direitos dos cidadãos estrangeiros depender da posse de um título de residência válido, documento cuja emissão e renovação (sem a qual se torna inválido) é da competência exclusiva do SEF.

Sem título de residência ou com o título de residência caducado, o cidadão estrangeiro não tem acesso aos seguintes direitos fundamentais:

- prestações sociais, como o abono de família, o rendimento social de inserção e o subsídio de desemprego – ainda que faça descontos para a segurança social;
- serviços de saúde gratuitos ou acesso a taxas moderadoras, o que significa pagar, por exemplo, cerca de €100,00 por uma consulta de urgência num hospital;
- reagrupamento familiar (há casos de cidadãos estrangeiros que residem e trabalham em Portugal e esperam mais de um ano

<sup>47</sup> <https://expresso.pt/sociedade/2021-08-20-SEF-comecou-a-chamar-2-mil-imigrantes-com-pedidos-de-legalizacao-anteriores-a-2019-18b84b7e>

para poder pedir a vinda dos seus cônjuges ou filhos menores e outros que não visitam os seus pais gravemente doentes nem sequer vão ao seu funeral, pois aguardam pela emissão do documento de residência);

- trabalho legal (empregar alguém sem título válido configura uma contra-ordenação para a entidade empregadora, o que naturalmente dissuade os empregadores a empregar – precisamente os mais responsáveis – e leva mesmo alguns a desistirem ou despedirem os cidadãos estrangeiros, sem que estes tenham qualquer culpa, dado que aguardam a emissão de título de residência ou a sua renovação);
- inscrição no Instituto de Emprego e Formação Profissional;
- filhos menores vêm muito dificultado o acesso às cantinas escolares de forma gratuita, dada a situação irregular dos pais;
- Durante este tempo de espera, os cidadãos estrangeiros não podem sair de Portugal para visitar a sua família, ver um pai em risco de vida ou mesmo ir ao seu funeral.

Além destas consequências concretas e tangíveis, a espera pela concessão de renovação de autorização de residência, na medida em que significa estar numa situação de irregularidade, causa uma grande ansiedade e sentido de marginalidade aos cidadãos estrangeiros mais vulneráveis.

Importa notar que estas limitações aos direitos dos imigrantes ocorrem ainda que o cidadão estrangeiro haja tido a diligência de iniciar o processo de emissão de título de residência no SEF, esteja a trabalhar e a fazer descontos para a Segurança Social e para o IRS.

Portanto, os imigrantes passam mais de 1 ano a contribuir para o Serviço Nacional de Saúde (SNS) e para a Segurança Social, como qualquer português, através dos descontos sobre o rendimento de trabalho, sem que possam usufruir desses serviços em iguais condições. Esta situação constitui uma violação (institucionalizada) do direito à igualdade no acesso à saúde e à Segurança Social, consagrados, respetivamente, nos artigos 12.º, 64.º e 63.º da CRP, que justifica a declaração de inconstitucionalidade das normas de acesso ao SNS e de acesso ao Sistema Previdencial que chegam a esse resultado, bem como a responsabilização judicial internacional do Estado Português.

Todas estas consequências verificam-se porque o acesso por cidadãos estrangeiros aos direitos fundamentais acima referidos está condicionado à posse de título de residência válido. Os vários diplomas legais que regulam o acesso a direitos fundamentais prestados ou garantidos pelo Estado fazem uma diferença de tratamento entre quem reside em Portugal e quem apenas está “de passagem” (estrangeiros não residentes). Neste segundo caso, as pessoas não têm acesso a saúde gratuita, não têm acesso à Segurança Social, nem a trabalho legal. Esta bipolaridade é razoável, mas está hoje desadequada à realidade tripartida existente. É que além do grupo das pessoas (portuguesas e estrangeiras) residentes e do grupo das pessoas estrangeiras “de passagem” (turistas), existe o grupo das pessoas que não estão de passagem, mas ainda não são oficialmente residentes – aguardam pela decisão de concessão ou renovação da autorização de residência.

Este grupo fica numa situação de limbo jurídico. Por um lado, reside em Portugal e na maioria dos casos já paga impostos e faz contribuições para a Segurança Social, por outro lado, não tem visto de residência nem (ainda) autorização de residência. E, mais grave que o limbo jurídico, vive num vazio de direitos, nomeadamente, a saúde tendencialmente gratuita no SNS e prestações da Segurança Social.

Este vazio de direitos é hoje, face à demora nunca antes vista no SEF, especialmente dramático. A lei prevê que a decisão sobre o pedido de concessão de autorização de residência seja tomada em 90 dias (artigo 82.º, n.º 1 da Lei de Estrangeiros<sup>48</sup>) e que a decisão sobre o pedido de renovação seja tomada em 60 dias (artigo 82.º, n.º 2 da Lei de Estrangeiros). Portanto, a situação de limbo deveria durar 90 ou 60 dias, no máximo, respetivamente. Contudo, as decisões sobre a concessão demoram, por regra, cerca de 365 dias no caso das manifestações de interesse (artigo 88.º e 89.º da Lei de Estrangeiros) e cerca de 180 dias nas restantes autorizações de residência. As renovações, por sua vez, cerca de 120 dias. A situação é, deveras, dramática. E sistémica. O JRS,

---

<sup>48</sup>Lei n.º 23/2007, de 04/07, com redação atualizada consultável em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?tabela=leis&artigo\\_id=&nid=920&nversao=&tabela=leis&so\\_miolo=](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=920&nversao=&tabela=leis&so_miolo=).

lembre-se, ajuda milhares de pessoas por ano e podemos afirmar que estes prazos são, de facto, a infeliz e dramática regra geral.

Além da impossibilidade de acesso a direitos fundamentais, a demora de decisão do SEF implica ainda o aumento da probabilidade de o cidadão estrangeiro ser notificado de uma decisão de expulsão do país, dado que a lei não prevê a pendência de processo de concessão de autorização de residência como uma causa de suspensão e limite à expulsão<sup>49</sup>.

### ***Para os refugiados***

Esta situação de extremo incumprimento dos prazos de decisão pelo SEF não se verifica apenas nas decisões relativas aos cidadãos estrangeiros imigrantes. Ela verifica-se também em relação a refugiados.

O JRS acompanha casos de requerentes de asilo espontâneos cujo pedido de asilo aguarda mais de dois anos por decisão, alguns dos quais sem sequer haver sido realizado qualquer ato instrutório. Esta demora viola drástica e dramaticamente o prazo legal previsto na Lei de Asilo<sup>50</sup>, que prevê um prazo de instrução de seis meses, excepcionalmente prorrogado até nove, devendo o requerente ser informado sobre o fundamento da dilação, o que na prática não acontece.

Mesmo no caso dos refugiados que têm chegado ao abrigo dos programas internacionais (recolocação e reinstalação), o incumprimento de prazos tem sido generalizado e atinge dimensões extremas.

A demora do processo de atribuição do estatuto de refugiado (espontâneos ou recolocados) tem consequências relacionadas com as limitações próprias das autorizações de residência provisórias e da incerteza sobre o a decisão final:

- tensão e ansiedade;

---

<sup>49</sup> Cfr. artigo 135.º da Lei de Estrangeiros.

<sup>50</sup> Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, com redação atualizada consultável em [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1584&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1584&tabela=leis).

- impossibilidade de pedirem o reagrupamento familiar da sua família (na prática, significa que, por exemplo, um cidadão sírio cuja mulher e filhos ainda estão na Síria, em risco de vida, tem de esperar vários meses até que possa pedir o seu reagrupamento familiar, o qual, por sua vez, também demora muito para além do prazo de 3 meses – 6 meses em casos excecionalmente complexos -, chegando a alcançar mais de 1 ano);
- impossibilidade de deslocação na União Europeia (muitas vezes têm familiares noutros países da União Europeia; outras vezes precisam de viajar em trabalho);
- impossibilidade de pedir empréstimos bancários;
- dissuasão à contratação laboral pelas entidades empregadoras, dada o carácter provisório da autorização de residência;
- conversão da carta de condução (tão útil na vida pessoal e essencial na vida profissional)

Ademais, devido à demora do processo e indisponibilidade de agendamento tempestivo por causa do SEF, as autorizações de residência provisórias caducam recorrentemente.

Ainda mais indicativo do estado de rutura do SEF é a demora verificada na emissão dos cartões de residência dos refugiados chegados no programa de reinstalação (vindos da Turquia e do Egipto). Apesar de serem recebidos por Portugal com o estatuto de refugiado já concedido - pelo que o SEF não tem de decidir se atribui ou não o estatuto de asilo, mas tão só recolher os dados biométricos para ser emitido o cartão de residência -, aguardam meses por um documento que deveria demorar cerca de uma semana, no máximo.

Estas pessoas, embora já tenham o estatuto de refugiados, ficam assim sem os direitos próprios desse estatuto:

- isenção da taxa moderadora no SNS<sup>51</sup>;
- prestações sociais;
- inscrição em cursos de língua portuguesa;

---

<sup>51</sup> [http://www2.acss.min-saude.pt/Portals/0/Circular%20Informativa%20Conjunta%20n.%C2%BA%2013.2016.ACSS%20\(12.05.2016\).pdf](http://www2.acss.min-saude.pt/Portals/0/Circular%20Informativa%20Conjunta%20n.%C2%BA%2013.2016.ACSS%20(12.05.2016).pdf)

- abertura de conta bancária;
- formações profissionais;
- acesso ao mercado de trabalho;

### **Razões do problema**

Identificado que está o problema, qual a sua causa? Porque é que os processo de regularização das pessoas migrantes demoram tanto tempo e estão tantas vezes parados?

Quando surgem notícias que dão conta da situação *supra* descrita, o SEF ou o MAI contra-argumentam dizendo que o SEF tem feito mais atendimentos e concedido mais autorizações residência do que nunca:

“antecipando as críticas que iria ter durante a manifestação, o MAI enviou um comunicado em que lembra que a imigração tinha aumentado, e que o SEF aumentou também o número de atendimentos. A manifestação foi marcada depois de, em Agosto, ter sido noticiado que o SEF teria deixado de fazer marcações.

O MAI afirma que o número de imigrantes subiu 13,9% de 2017 para 2018, chegando aos 480.300, o número mais alto de sempre. Refere também que a tendência de aumento se mantém este ano porque entre janeiro e 15 de Setembro foram atribuídos 82.928 novos títulos de residência (mais 42% do que no mesmo período de 2018) e 59.102 renovações (mais 8%).”<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup>Cfr. <https://www.publico.pt/2019/09/30/sociedade/noticia/associacoes-preparam-queixa-comissao-europeia-falta-politica-imigrantes-1888380>.

## **Relatórios do SEF**

Nos seus relatórios o SEF refere expressamente que existe escassez de recursos humanos desde 2008 e que nos últimos anos a situação atingiu um ponto de rutura.

Relatório de Atividades do SEF 2008<sup>53</sup>:

“Em termos de recursos humanos, registam-se alguns constrangimentos, atento o novo quadro legal de vínculos, carreiras e mobilidade dos funcionários do Estado. (...) No sentido de minimizar estas debilidades, foi iniciado um processo concursal, o qual poderá solucionar parte da transitoriedade dos vínculos dos funcionários.”

Relatório de Atividades do SEF 2019<sup>54</sup>:

“Os constrangimentos mais invocados prendem-se com a escassez de recursos humanos (...).

Em termos de recursos humanos salienta-se a redução verificada de efectivos. Por um lado, de modo a acompanhar a crescente complexidade da vertente operacional do SEF, perspectiva-se alguma urgência na conclusão do concurso de admissão à carreira de investigação e fiscalização. Também as carreiras do regime geral carecem de um efectivo reforço, de modo a dotar o SEF de um quadro que permita uma resposta ainda mais eficaz aos desafios emergentes. De facto, o quadro de colaboradores ideal do SEF seria superior a 1600 (conforme QUAR 2010) e o efectivo actual é inferior a 1450.”

Relatório de Atividades do SEF 2010<sup>55</sup>:

“A não concretização de alguns objectivos advém de diversas condicionantes, nomeadamente a escassez de recursos humanos, (...)

---

<sup>53</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2008, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RA%202008.pdf>

<sup>54</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2009, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RelatorioActividades2009.pdf>

<sup>55</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2010, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RA2010.pdf>.

De facto, o quadro de colaboradores ideal do SEF seria superior a 1600 (conforme QUAR 2010) e o efectivo aproxima-se dos 1360.”

Relatório de Atividades do SEF 2011<sup>56</sup>:

“A não concretização de alguns objectivos advém de diversas condicionantes, nomeadamente: A escassez de recursos humanos; (...)

De facto, tal como nos anos anteriores, o esforço empreendido pelos colaboradores permitiu a prossecução dos objectivos propostos, suprimindo, assim, a escassez de recursos humanos.”

Relatório de Atividades do SEF 2012<sup>57</sup>:

“A não concretização de alguns objectivos advém de diversas condicionantes, nomeadamente:

A escassez de recursos humanos;

De facto, tal como nos anos anteriores, o esforço empreendido pelos colaboradores permitiu a prossecução dos objectivos propostos, suprimindo, assim, a escassez de recursos humanos.”

Relatório de Atividades de 2013, SEF<sup>58</sup>:

“A não concretização de alguns objectivos advém de diversas condicionantes, nomeadamente:

· A escassez de recursos humanos;

Assim, face ao planeado em sede de QUAR de 2013, verifica-se, uma vez mais, um sobre aproveitamento dos recursos humanos (figura 29). De facto, tal como nos anos anteriores, o esforço empreendido pelos colaboradores permitiu a prossecução dos objectivos propostos, suprimindo, assim, a escassez de recursos humanos.”

---

<sup>56</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2011, do SEF, consultável em [https://www.sef.pt/pt/Documents/RelatorioActividade\\_2011.pdf](https://www.sef.pt/pt/Documents/RelatorioActividade_2011.pdf).

<sup>57</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2012, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RA2012.pdf>.

<sup>58</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2013, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RelatorioActividades2013.pdf>.

Relatório de Atividades do SEF 2014<sup>59</sup>:

“A não concretização de alguns objectivos advém de diversas condicionantes, nomeadamente:

· A escassez de recursos humanos;

De facto, tal como nos anos anteriores, o esforço empreendido pelos colaboradores permitiu a prossecução dos objectivos propostos, suprimindo, assim, a escassez de recursos humanos.”

Planeados 1.583 recursos humanos, ficou-se pelos 1.240.

**A partir de 2015, a situação notoriamente agrava-se**, conforme resulta dos relatórios do SEF.

Plano de Atividades do SEF 2015<sup>60</sup>:

“DR Centro: São crecentes as dificuldades e constrangimentos ao nível da carreira administrativa. Algumas unidades orgânicas não terão, a curto prazo, capacidade para funcionar em todas as valências.”

“Na DRLVTA a escassez de pessoal é significativa”

Na Direção Regional do Norte: “1. A carência de recursos humanos que se acentua de forma dramática será obstáculo ao cumprimento dos objectivos agora propostos.”

Plano de Atividades do SEF 2016<sup>61</sup>:

“O SEF vem assistindo a uma redução acentuada do número de colaboradores (figura 3) ao longo dos últimos anos, pelo que a concretização da admissão de novos colaboradores afigura-se essencial, nomeadamente no que refere ao aumento dos fluxos de pessoas nas fronteiras e

---

<sup>59</sup>Cfr. Relatório de Atividades de 2014, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/RelatorioActividades2014.pdf>.

<sup>60</sup> Cfr. Plano de Atividades de 2015, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/PlanoAtividades2015.pdf>

<sup>61</sup> Cfr. Plano de Atividades de 2016, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Plano%20Atividades%202016.pdf>

prevenção e combate à imigração ilegal e tráfico de seres humanos.”

A carência de recursos humanos que se consolidou de forma dramática durante o ano de 2015, será o obstáculo principal ao cumprimento dos objectivos propostos

O GRH carece do reforço do efetivo com dois assistentes técnicos, sob risco de rutura e incumprimento dos objetivos delineados.” -sublinhado são nossos.”

Plano de Atividades do SEF 2017<sup>62</sup>:

“O ano de 2016 representa uma inversão na tendência de redução do efetivo que vinha sendo verificada nos últimos anos, totalizando 1.306 trabalhadores em 31/12/2016 (...). Apesar do aumento verificado, estamos perante um número ainda distante do inscrito no Mapa de Pessoal aprovado por Sua Excelência A Secretária de Estado Adjunta e da Administração Interna (1.410).”

Portanto, em 2016, como nos anos anteriores, não foram cumpridos os compromissos relativos ao número de recursos humanos.

Em 2017 sucedeu o mesmo e, conforme anunciado pelo SEF, começou a rutura absoluta dos serviços, conforme relatado pelo Relatório de Atividades do SEF de 2017<sup>63</sup>.

Mais uma vez, é relatada a existência de uma manifesta escassez de recursos humanos e essa é apontada como a causa para o incumprimento das metas propostas:

“No exercício de avaliação do QUAR2017, importa ter presente o conjunto de contingências que o SEF enfrentou em 2017, designadamente, a mudança de Direção Nacional e a manifesta escassez de recursos humanos, (...) , o SEF alertou para a dificuldade que a escassez de recursos

---

<sup>62</sup> Cfr. Plano de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Plano%20Atividades%202017.pdf>.

<sup>63</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20Atividades%202017.pdf>

humanos representava para atingir a meta proposta. De facto, a referida escassez nas Direções Regionais, justifica, em grande medida, os resultados ora apresentados, particularmente na DRLVTA.”

E os dias de espera por um atendimento atingem números inaceitáveis (168 na Direção regional de Lisboa, 111 na Direção Regional do Norte)<sup>64</sup>:

Indicador	Peso	Resultado 2016	Meta 2017	Resultado	Taxa de realização
IND. 2 Nº médio de dias para o atendimento	25%	n.d.	(60 dias, 90 dias)	64	100% Atingido

Em primeiro lugar, cumpre referir que, para o cálculo do valor médio, apenas foram considerados os prazos máximos por Direção Regional reportados mensalmente à Tutela. Apesar do objectivo ter sido atingido, observando os resultados alcançados por Direção Regional, é possível identificar a necessidade premente de reforço de recursos hum, anos para a área do atendimento na DRLVTA e na DRNorte (*vide quadro infra*) paralelamente à implementação de um sistema de atendimento que adopte novas metodologias e tecnologias que permitam agilizar a relação do cidadão estrangeiro com o SEF, evitando, tanto o quadro legal o permita, a necessidade de deslocação a um posto de atendimento.

Média do Período (11 JAN a 31 DEZ)	
DRNorte	111
DRCentro	43
DRLVTA	168
DRAlgarve	36
DR Açores	27
DR Madeira	64

Note-se como o SEF indica já razões e soluções:

“Apesar do objetivo ter sido atingido, observando os resultados alcançados por Direção Regional, é possível identificar a necessidade premente de reforço de recursos humanos para a área do atendimento na DRLVTA e na DRNorte (*vide quadro infra*), paralelamente à implementação de um sistema de atendimento que adopte novas metodologias e tecnologias que permitam agilizar a

<sup>64</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20Atividades%202017.pdf>

relação do cidadão estrangeiro com o SEF, evitando, tanto quanto o quadro legal o permita, a necessidade de deslocação a um posto de atendimento.”<sup>65</sup>

**Ao longo destes anos foram sendo feitos concursos públicos.**

Inclusive, a tendência de diminuição de recursos humanos foi invertida: “Com vista a aumentar a capacidade operacional do SEF, durante o ano de 2017 foram promovidos o VI e o VII Estágios Probatórios, atenta a necessidade premente de recursos humanos da Carreira de Investigação e Fiscalização, sobretudo na área do controlo de fronteiras. No que concerne à área do atendimento, foram envidados esforços no sentido de recrutar pessoal das Carreiras Gerais e foi desenvolvido, implementado e disponibilizado o novo Portal SAPA (Sistema Automático de Pré-Agendamento), assim como no portal ARI foram integradas novas funcionalidades, nomeadamente o pagamento via DUC.”<sup>66</sup>

Mas, novamente, aquém das necessidades e do planeado:

“Face ao planeado em sede de QUAR de 2017, apesar do aumento registado no número de funcionários em relação ao ano anterior (+2,1%), não foi atingido o efetivo planeado. (...) Salientam-se constrangimentos atinentes à escassez de recursos humanos, situação que o SEF tentou colmatar, por um lado, através da abertura de procedimento concursal para 18 assistentes técnicos e através de recrutamento por mobilidade para as categorias de técnicos superiores e assistentes técnicos. Porém, os procedimentos encetados foram insuficientes para fazer face às necessidades de recursos humanos do SEF.”<sup>67</sup>

Mais uma vez não foi cumprido o compromisso assumido. Em vez de 1.410 funcionários, o SEF tinha, em 2017, apenas 1.334. Lacuna

---

<sup>65</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20Atividades%202017.pdf>

<sup>66</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20Atividades%202017.pdf>

<sup>67</sup> Cfr. Relatório de Atividades de 2017, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20Atividades%202017.pdf>

especialmente repercutida na Carreira de Investigação e Fiscalização (CIF) e nos meios humanos adstritos ao atendimento ao cidadão:

“No que diz respeito aos recursos humanos, estavam em funções no SEF, em setembro de 2017, 1 338 colaboradores, número aquém das reais necessidades do serviço e do total de postos de trabalho aprovados para 2017 (1 410). (...) Porém, importa sublinhar que os referidos recrutamentos são ainda insuficientes. Relativamente ao atendimento, verifica-se desde 2011, uma acelerada e muito significativa redução do número de colaboradores, o que tem reduzido a capacidade de processar e atender os cidadãos estrangeiros que pretendem resolver os seus assuntos administrativos junto do SEF.”<sup>68</sup>

Finalmente, em 2018 o plano de recursos humanos previa que o SEF atingisse 1.747 funcionários:

“Para 2018, o número de postos de trabalho previsto no mapa de pessoal é de 1747, esperando-se que o mesmo venha a ser totalmente preenchido (mapa de pessoal 2018 em anexo).”<sup>69</sup>

Até a dotação inicial de orçamento atribuído ao SEF para 2018 previu esse plano de aumento significativo (mais 409 funcionários) de recursos humanos:

A dotação inicial de orçamento atribuído ao SEF para 2018 ascende a 117,3 milhões de euros (mapa financeiro 2018 em anexo), o que representa um aumento de 30% face ao ano anterior. Este facto deve-se, sobretudo, ao orçamentado para as despesas com pessoal, resultante do esperado aumento de funcionários, bem como às despesas com aquisição de bens e serviços.”<sup>70</sup>

Mas, mais uma vez, os compromissos não foram cumpridos e as necessidades dos serviços não foram satisfeitas: em 31 de dezembro de

---

<sup>68</sup> Cfr. Plano de Atividades de 2018, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Plano%20Actividades%202018.pdf>

<sup>69</sup> Cfr. Plano de Atividades de 2018, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Plano%20Actividades%202018.pdf>

<sup>70</sup> Cfr. Plano de Atividades de 2018, do SEF, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Plano%20Actividades%202018.pdf>

2018, contabilizavam-se 1.431 trabalhadores em efetividade de exercício de funções no SEF <sup>(71)</sup>, ainda que tenha havido “um aumento no número de efetivos em cerca de 7,3% invertendo a situação verificada em anos anteriores, resultado da integração de um total de 207 trabalhadores”.

Assim dizia o Relatório de Atividades de 2019<sup>72</sup>:

“Salientam-se contrangimentos atinentes à escassez de recursos humanos, situação que o SEF tentou colmatar, por um lado, através da abertura de procedimentos concursais para 184 assistentes técnicos e técnicos /especialistas de informática, bem como através de recrutamento por mobilidade para categoria de técnicos superiores. Porém, os procedimentos encetados foram insuficientes para fazer face às necessidades de recursos humanos do SEF.

Em todo o caso, em 31 de dezembro de 2019, neste relatório, contabilizavam-se 1.600 funcionários em efetividade de exercício de funções no SEF. Um aumento de cerca de 12,5%, resultado da integração de um total de 252 trabalhadores.

Feita esta resenha histórica, através de quem melhor conhece o SEF – o próprio -, concluímos que desde 2008 que o SEF refere, continuamente, existir uma escassez de recursos humanos e, a partir de 2015, fá-lo com mais expressividade, dizendo expressamente que os serviços estão em risco de rutura e apresentando números de demora de decisões e de espera por um atendimento muito acima (dobro) dos prazos máximos legalmente previstos.

---

<sup>71</sup> Relatório de Atividades 2018, pág. 45, consultável em <https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio%20de%20Atividades%202018.pdf>

<sup>72</sup> Relatório de Atividades de 2019, Pág. 46, consultável em [https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio\\_Atividades\\_2019.pdf](https://www.sef.pt/pt/Documents/Relatorio_Atividades_2019.pdf)

## ***Análise do fluxo de residentes***

Visto o fator dos recursos humanos, analisemos outro dado fundamental da equação: a variação do número de migrantes, pois naturalmente isso tem implicações no fluxo de trabalho.

Serão as queixas do SEF justas? Será que realmente os recursos humanos do SEF têm vindo a mingar a níveis incomportáveis com os mais básicos padrões, criando um estado de rutura do SEF, conforme referido nos relatórios?

Anteriormente detivemo-nos sobre as condições internas do SEF. Contudo, para aferir se os recursos humanos do SEF são suficientes e se têm tido o reforço necessário, é obrigatório atender à quantidade de trabalho exigido ao SEF e à sua variação. Portanto, de seguida confrontaremos os contingentes de recursos humanos do SEF ao longo dos últimos anos (e as variações) com o fluxo de trabalho existente.

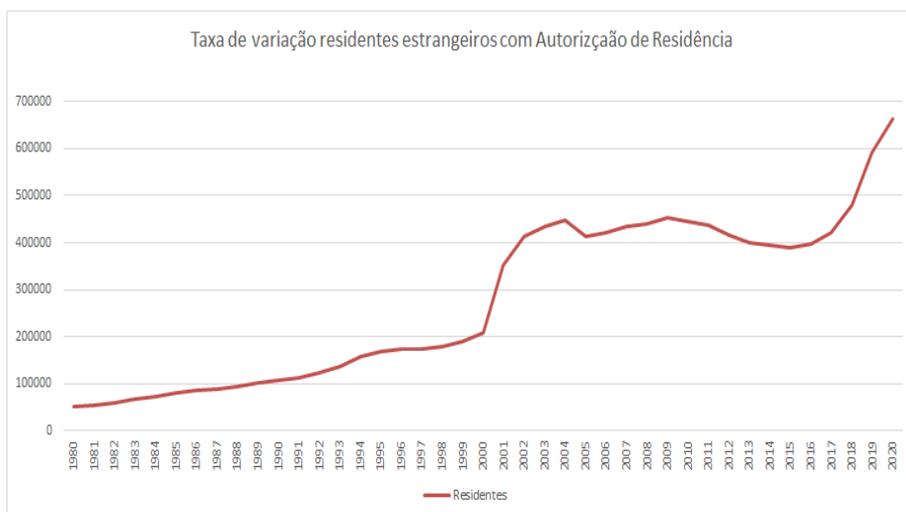
Note-se que em relação ao fluxo dos recursos humanos, teremos em conta o número total, sem desagregar cada uma das áreas de competência do SEF (Carreira de Investigação e Fiscalização (CIF), Gabinete de Asilo e Refugiados, Delegações Regionais), nem cada uma das áreas territoriais (várias direções regionais). Seria preferível fazer essa análise detalhada, mas não temos os números necessários para fazer essa análise ao longo de vários anos, conforme pretendemos fazer. De qualquer forma, estamos convictos de que tendencialmente o aumento ou diminuição de recursos humanos total se repercute proporcionalmente por todos os serviços e regiões, como de resto, indiciam os relatos acima transcritos e a realidade que os utentes do JRS nos transmitem, bem como o nosso contacto direto com os serviços.

Em relação ao fluxo de trabalho, teremos como critério o fluxo de residentes e o fluxo de AR's concedidas. O primeiro critério tem a vantagem de integrar todos os tipos de residência e influenciar indiretamente todas as espécies de processos da competência do SEF (renovações, reagrupamentos familiares, entre outros). O critério do fluxo de concessões de residência tem a pertinência de ser o tipo de processo que mais carrega os serviços, por ser mais burocrático do que outros como as renovações.

### ***Varição da população estrangeira residente em Portugal***

Vejamos os números e a variação da população estrangeira com autorização de residência em Portugal.

<b>Ano</b>	<b>Residentes</b>	<b>Varição</b>
1980	50750	
1981	54414	7,22%
1982	58667	7,82%
1983	67485	15,03%
1984	73365	8,71%
1985	79594	8,49%
1986	86982	9,28%
1987	89778	3,21%
1988	94694	5,48%
1989	101011	6,67%
1990	107767	6,69%
1991	113978	5,76%
1992	123612	8,45%
1993	136932	10,78%
1994	157073	14,71%
1995	168316	7,16%
1996	172912	2,73%
1997	175263	1,36%
1998	178137	1,64%
1999	191143	7,30%
2000	207587	8,60%
2001	350898	69,04%
2002	413487	17,84%
2003	433650	4,88%
2004	447155	3,11%
2005	414659	-7,27%
2006	420189	1,33%
2007	435736	3,70%
2008	440277	1,04%
2009	454191	3,16%
2010	445262	-1,97%
2011	436822	-1,90%
2012	417042	-4,53%
2013	401320	-3,77%
2014	395195	-1,53%
2015	388731	-1,64%
2016	397731	2,32%
2017	421711	6,03%
2018	480300	13,89%
2019	590348	22,91%
2020	662095	12,15%



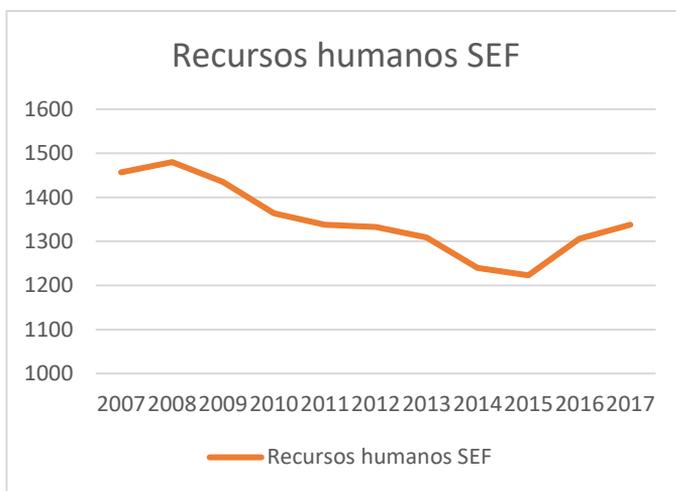
Quanto ao fluxo de população estrangeira residente em Portugal, é possível aceder a números desde 1980, dos quais interpretamos 5 momentos distintos:

- Crescimento constante moderado, de 1990 a 2000
- Crescimento acentuado de 2000 a 2004
- Crescimento variado moderado de 2004 a 2010
- Descida contínua moderada de 2010 a 2015
- Aumento acentuado a partir de 2015

## Comparação entre variação de recurso humanos e variação de cidadãos estrangeiros

Começemos por ver os números dos recursos humanos do SEF, desde 2007<sup>73</sup>:

Ano	Recursos humanos SEF
2007	1457
2008	1480
2009	1435
2010	1364
2011	1338
2012	1333
2013	1309
2014	1240
2015	1223
2016	1306
2017	1338
2018	1431
2019	1600
2020	



Vejamos agora lado a lado os recursos humanos e os residentes para perceber se as variações positivas e negativas de um corresponderam ao mesmo tipo de variações do outro no mesmo ano.

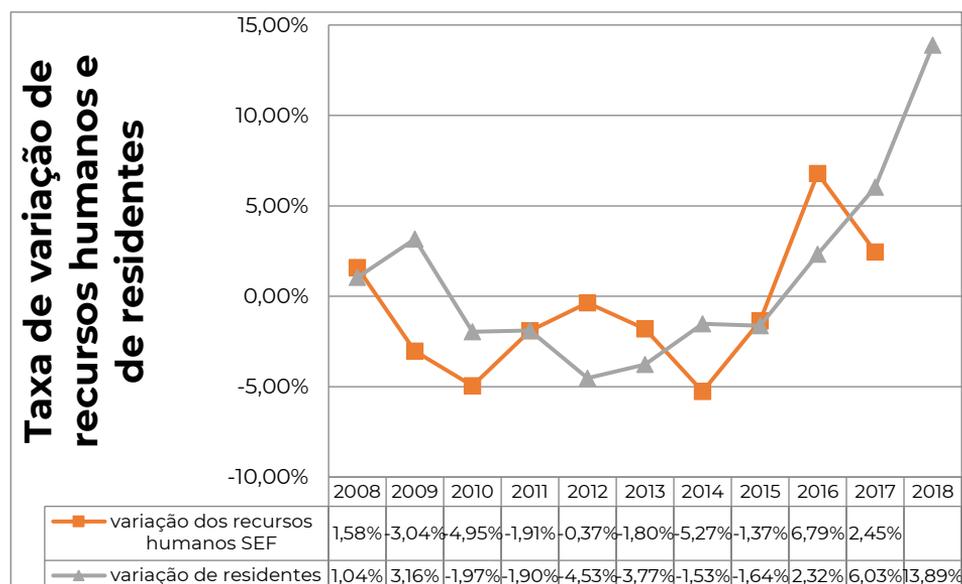
Ano	residentes	Recursos humanos SEF
2007	435736	1457
2008	440277	1480
2009	454191	1435
2010	445262	1364
2011	436822	1338
2012	417042	1333
2013	401320	1309
2014	395195	1240
2015	388731	1223
2016	397731	1306
2017	421711	1338
2018	480300	1431
2019	590348	1600
2020	662095	

<sup>73</sup> Não conseguimos encontrar dados anteriores a 2007.

Atendendo ao período comparável (2007 até hoje), verifica-se que a tendência do fluxo de recursos humanos do SEF acompanha a tendência de fluxo de residentes.

Mas será que os níveis de variação são idênticos? Comparemos as taxas de variação nos dois gráficos seguintes:

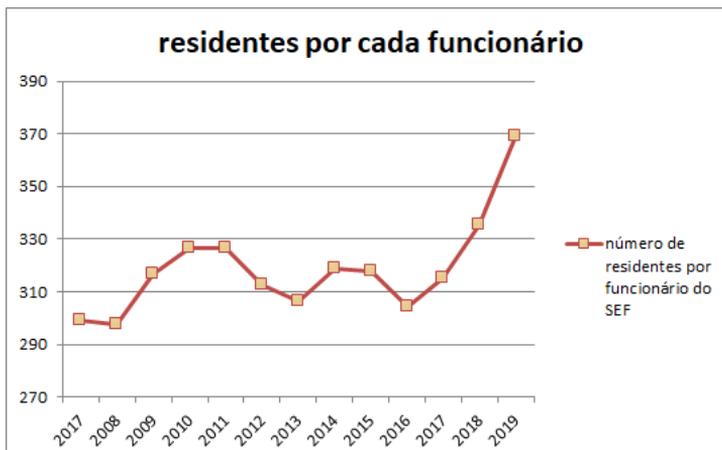
Ano	Recursos humanos SEF	Variação	residentes	variação
2007	1457		435736	
2008	1480	1,58%	440277	1,04%
2009	1435	-3,04%	454191	3,16%
2010	1364	-4,95%	445262	-1,97%
2011	1338	-1,91%	436822	-1,90%
2012	1333	-0,37%	417042	-4,53%
2013	1309	-1,80%	401320	-3,77%
2014	1240	-5,27%	395195	-1,53%
2015	1223	-1,37%	388731	-1,64%
2016	1306	6,79%	397731	2,32%
2017	1338	2,45%	421711	6,03%
2018	1431	6,95%	480300	13,89%
2019	1600	11,81%	590348	22,91%
2020			662095	12,15%



Estes dois gráficos demonstram que embora as tendências (aumento ou diminuição) entre o fluxo de recursos humanos e os fluxos de residentes estejam em sintonia, as taxas de variação são distintas e a diferença entre elas reafirma tendencialmente a escassez de recursos humanos, dado que se verifica que tendencialmente a variação do fluxo de recursos humanos é mais alta que a variação dos residentes nos anos em que estes diminuem e mais baixa nos anos do seu aumento.

Esta assimetria de taxas de variação torna-se mais evidente quando atendemos ao número de residentes por funcionário ao longo dos anos.

<b>Ano</b>	<b>Recursos humanos SEF</b>	<b>residentes</b>	<b>residentes por cada funcionário</b>
2007	1457	435736	299,0638298
2008	1480	440277	297,4844595
2009	1435	454191	316,5094077
2010	1364	445262	326,4384164
2011	1338	436822	326,4738416
2012	1333	417042	312,8597149
2013	1309	401320	306,5851795
2014	1240	395195	318,7056452
2015	1223	388731	317,8503679
2016	1306	397731	304,5413476
2017	1338	421711	315,1801196
2018	1431	480300	335,639413
2019	1600	590348	368,9675
2020		662095	



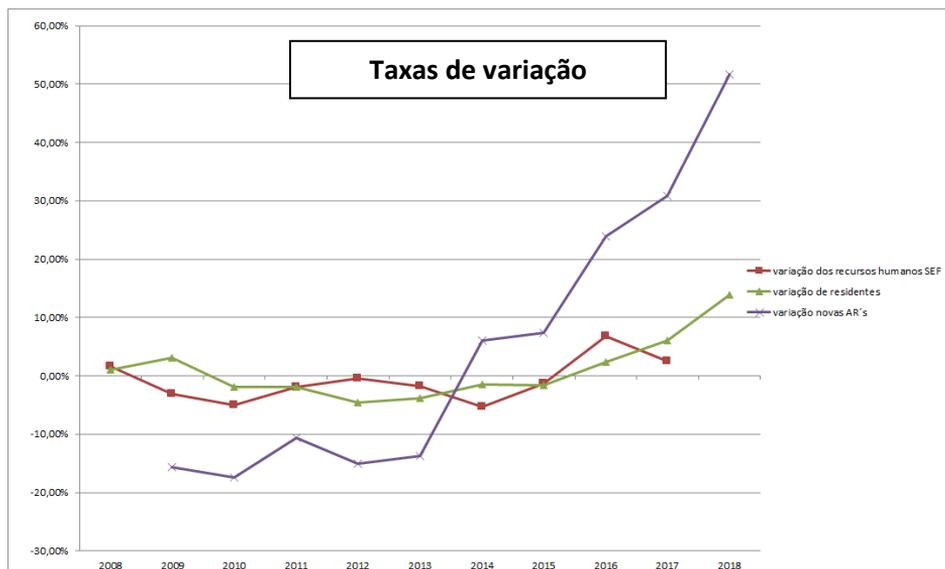
Como se verifica, o número de residentes por cada funcionário em 2018 aumentou 18% por comparação com 2016. E tenho em conta os números do SEF para 2019, no melhor dos cenários (caso todas as vagas abertas fossem preenchidas), o número de residentes por cada funcionário em 2019 aumentou em quase 30%. Mas, na verdade, sabendo que o concurso público aberto este ano não se repercutirá este ano, o aumento mais provável será no valor de 40%.

Deste modo, a crer, conforme indicado nos relatórios do SEF, que em 2010 o número de funcionários já era abaixo do necessário, a política de recursos humanos usada de 2010 a 2015 mantém a escassez, ao acompanhar a descida de fluxo de migração em vez de aproveitar esse decréscimo para aumentar o nível de recursos humanos – para o que bastaria não diminuir o número total. Posteriormente, a partir de 2015, por não aumentar o número de funcionários na mesma proporção do aumento do fluxo migratório, a política de recursos humanos acentuou a sua escassez.

### **Análise do fluxo de emissão de AR´s**

Analisemos agora o nível de expediente dos recursos humanos do SEF tendo também por referência a variação do fluxo de concessões de autorizações de residência (AR`s):

<b>Ano</b>	<b>Recursos humanos</b>	<b>Novas AR´s</b>	<b>Novas AR´s por cada funcionário</b>
2008	1480	72826	49,20675676
2009	1435	61445	42,81881533
2010	1364	50747	37,20454545
2011	1338	45369	33,90807175
2012	1333	38537	28,90997749
2013	1309	33246	25,39801375
2014	1240	35265	28,43951613
2015	1223	37851	30,94930499
2016	1306	46921	35,92725881
2017	1338	61413	45,89910314
2018	1338	129155	96,5284006
2019	1454	118124	81,24071527



Como se pode constatar, a partir de 2014 o fluxo de concessão de AR´s tem uma taxa de crescimento muitíssimo superior à taxa de crescimento dos recursos humanos. Assim, quer tendo por referência o fluxo de residentes, quer o fluxo de AR´s, os últimos anos têm implicado um aumento significativo (muito mais quando por referência o fluxo de AR´s) do fluxo de trabalho que impende sobre cada funcionário do SEF.

As alegações do SEF e do MAI sobre os números record de concessões de AR´s como defesa contra as críticas da sua ineficiência são verdadeiras. Contudo, se o “MAI recorda que estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) apontam que Portugal é o segundo país onde a imigração mais cresce, numa variação muito acima da média dos países desenvolvidos”, então o MAI, o Governo como um todo e a Assembleia da República têm de garantir que Portugal seja o segundo país onde o investimento no SEF mais cresce.

Mas a verdade – essa é a razão do problema – é que o investimento no SEF tem estado muito aquém do aumento da imigração. E o MAI, o Governo e a Assembleia da República não têm justificação para essa desproporção de investimento. Não podem alegar surpresa perante o aumento do fluxo de imigração, pois os índices de imigração

aumentam constantemente desde 2015 e todos os documentos públicos referem que a expectativa é de que o crescimento continue constante.

Não podem alegar sequer – e isto é o mais censurável – que não desejaram ou não contribuíram para o aumento da imigração, pois Portugal tem assumido, através do seu Governo, a vontade de aumentar o número de imigrantes, como medida de combate à crise demográfica e à falta de mão-de-obra. E já antes de 2015 Portugal apostava na atração de imigrantes europeus. É importante notar que conforme referido pelo SEF, boa parte da causa do aumento de imigrantes advém do aumento da imigração de cidadãos europeus (33%):

“Tendência de subida de novos títulos emitidos (93.154), com um aumento de 51,7% face ao ano anterior (61.413) e perto do dobro (98,5%) em relação a 2016 (46.921), explicado em grande medida, pelo crescimento do número de nacionais da União Europeia a residir em Portugal (33,7% do total).”<sup>74</sup>

Ou seja, boa parte do aumento da imigração deve-se às políticas fiscais e de concessão de residência criadas para atrair imigrantes com capital financeiro.

Finalmente, o poder executivo e o poder legislativo (este último com o poder de influência ao aprovar – ou não - o Orçamento de Estado) não podem alegar que ignoravam o problema da desproporção entre o nível de trabalho e o nível de recursos humanos do SEF ou que o problema só surgiu agora, pois desde 2008 que os Diretores Nacionais do SEF o denunciavam.

Partilhamos de seguida uma série dados sistematizados:

---

<sup>74</sup> cfr. Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2018, do SEF/GEPF, consultável em <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2018.pdf>.

Ano	Recursos humanos SEF	Varição	residentes	Novas AR's	variação	Pedidos de nacionalidade	variação	Estatuto Igualdade	Varição	Pedidos de asilo	Varição
2007	1457		435736					2272		224	
2008	1480	1,58%	440277	72826	1,04%	45466		2031	-10,61%	161	-28,13%
2009	1435	-3,04%	454191	61445	3,16%	28977	-15,63%	1310	-36,27%	139	-13,66%
2010	1364	-4,95%	445262	50747	-1,97%	32415	-17,41%	1455	11,07%	160	15,11%
2011	1338	-1,91%	436822	45369	-1,90%	28643	-10,60%	1256	-13,68%	275	71,88%
2012	1333	-0,37%	417042	38537	-4,53%	29724	-15,06%	1323	5,33%	295	7,27%
2013	1309	-1,80%	401320	33246	-3,77%	30130	-13,73%	1130	-14,59%	500	69,49%
2014	1240	-5,27%	395195	35265	-1,53%	32349	6,07%	836	-26,02%	447	-10,60%
2015	1223	-1,37%	388731	37851	-1,64%	33901	7,33%	850	-0,72%	896	100,45%
2016	1306	6,79%	397731	46921	2,52%	35416	23,96%	936	12,77%	1469	63,95%
2017	1338	2,45%	421711	61413	6,03%	37262	30,89%	1736	85,47%	1750	19,13%
2018	1431	6,95%	480300	129155	13,89%	41324	110,31%	3354	93,20%	1272	-27,31%
2019	1600	11,81%	590348	118124	22,91%	74116	-8,54%	7320	118,25%	1848	45,28%
2020			662095		12,15%	68981		7532	2,90%	1002	-45,78%

Face aos dados acima analisados, é evidente que é necessário o reforço dos recursos humanos do SEF.

Para voltar a ter, pelo menos, o nível de afetação de recursos existente em 2007 (299 residentes por funcionário), implicaria, tendo por referência o número de residentes estrangeiros em 2020, ter 2.214 funcionários.

Se utilizarmos o aumento de emissão de novos títulos de residência como critério para definir a necessidade de recursos humanos, o aumento teria de ser maior. Em 2008, com 1.480 funcionários, o SEF emitia 72.826 títulos de residência. Numa lógica de proporção, em 2019, ano em que se emitiram 118.124, deveriam contar com cerca de 2.410 funcionários.

Esta não é uma análise sectorial, por gabinete e por delegação. Contudo, certamente é suficientemente representativa de uma tendência. O aumento de residentes estrangeiros terá tendencialmente efeitos extensíveis a todos as delegações e equipas e esses efeitos serão proporcionais às diferenças de dimensão já existentes.

#### *Recomendações:*

Seja no SEF, seja noutra serviço administrativo, seja definido um rácio ideal de funcionários por número de residentes e ou outros dados, tendo em conta, também, a expectativa de desenvolvimento a médio prazo, por forma a garantir uma gestão racional e proporcional dos recursos humanos.

Tendo em conta a morosidade dos concursos, recomendamos o reforço imediato do SEF através de medidas provisórias de aumento dos recursos humanos.

### ***Justiça financeira do investimento no SEF***

Não ignoramos as contingências orçamentais estatais e a necessidade de assumir compromissos financeiramente sustentáveis. No entanto, consideramos a contratação de mais recursos humanos para prestar um serviço minimamente eficiente aos cidadãos estrangeiros uma medida igualmente urgente do ponto de vista financeiro.

Em primeiro lugar, lembramos (conforme já *supra* referido) que Portugal tem beneficiado financeiramente com o aumento de população residente estrangeira. As suas contribuições e contrapartidas do sistema de Segurança Social continuam a traduzir um saldo financeiro bastante positivo, tendo contribuído com um saldo positivo de 514,3 milhões de euros em 2017, conforme salienta o Relatório Estatístico Anual de 2020, do Observatório das Migrações (OM), apresentando em 2019 números records no valor de 884,4 milhões de euros<sup>75</sup> de acordo com o Relatório do OM de 2020.

Em segundo lugar, o aumento da população estrangeira foi também uma consequência de políticas públicas tomadas com esse objetivo, tais como a flexibilização da lei de estrangeiros e a criação de regimes fiscais atrativos para estrangeiros. Podemos afirmar, pois, que o aumento do número de cidadãos estrangeiros residentes foi desejado e causado pelo Governo Português.

Em terceiro lugar, ao contrário de outros serviços públicos, o SEF é maioritariamente autossustentável, graças aos cidadãos estrangeiros que residem em Portugal. Com efeito, conforme referido no Relatório de Atividades do SEF de 2017, “as receitas próprias (FF 123) é a fonte de financiamento mais representativa do orçamento do SEF com 48,11%, enquanto a receita proveniente das transferências entre serviços representa somente 16,46%. Os Fundos Comunitários, por sua vez, representam 19,12% do Orçamento corrigido.” E, ademais, do orçamento do SEF são feitas transferências para o MAI que representam 14% do orçamento do SEF.

Ou seja, 48,11% do orçamento do SEF advêm das contribuições dos cidadãos estrangeiros e 19,12% advêm da União Europeia por causa dos cidadãos estrangeiros. Assim, 67,23% do orçamento é garantido pelos cidadãos estrangeiros. Além disso, 14% do orçamento do SEF é transferido para o MAI.

---

<sup>75</sup> [472e60e5-bfff-40ee-b104-5e364f4d6a63](https://acm.gov.pt/472e60e5-bfff-40ee-b104-5e364f4d6a63) (acm.gov.pt).

Em quarto lugar, “verificou-se um aumento em 10% da receita do SEF em 2017, no valor de 8.789.884,81, nomeadamente, no que respeita a emolumentos e receita proveniente da UE.”<sup>76</sup>

Face ao exposto, a contratação de mais recursos humanos para melhor servir os cidadãos estrangeiros é, mesmo do ponto de vista financeiro, absolutamente justa, pois esses cidadãos, com o seu dinheiro e com o dinheiro que a UE transfere para o SEF por sua causa, custeiam a maioria do orçamento do serviço.

Ademais, segundo o Relatório de Atividades de 2019, do SEF, os fundos comunitários só foram executados em 31%. E os Saldos de Fundos Comunitários só em 2,43%. Respetivamente, 5.341.375,18 de 17.231.115,00 e 78.198,15 de 3.216.170,00. Quanto a receita efetivamente cobrada, apenas 57,11% da respeitante aos Fundos Comunitários o foi.

Portanto, o SEF poderia aproveitar muito melhor os fundos comunitários, os quais, note-se, são recebidos em grande medida para servir os cidadãos estrangeiros.

Por fim, note-se que o SEF arrecada muitas receitas com o pagamento de taxas e coimas pelos cidadãos estrangeiros, que lhes são cobradas pelo SEF. As receitas resultantes de taxas diversas, multas e outras Penalidade, o SEF arrecadou 81.024.671,54. É a maior fonte de receita do SEF. Aliás, e sempre com os dados de 2019, as receitas próprias totais do SEF são de 72,09%.

### ***Recomendação de medidas de desburocratização***

A par das medidas relativas aos recursos humanos, recomendamos a aplicação de medidas de desburocratização.

O investimento na capacidade dos serviços demorará o seu tempo, devido, desde logo, aos necessários processos de concurso públicos. Além disso, será necessário algum tempo de recuperação dos processos pendentes, até que as marcações e as decisões estejam em dia. Por conseguinte, é necessário (e possível) adotar outras medidas,

---

<sup>76</sup> <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>.

nomeadamente eliminar burocracias no sistema, o que, por si só, permitirá baixar o nível de pendência. A saber:

- Processamento informático de todo o processo de renovação (conforme previsto há anos);
- Aumento da validade da primeira autorização de residência temporária;
- No âmbito dos processos iniciados, quando houver pedido de documentos em falta/suplementares, suprimir uma nova marcação presencial para conclusão do processo através da junção informática dos documentos;
- Supressão da obrigação de apresentação de documentos que se encontrem na posse do Estado (por exemplo, descontos para a segurança social);
- Finalmente, também recomendamos que, conforme previsto no programa do Governo, seja feita a “separação orgânica muito clara entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes”<sup>77</sup>.

### ***Recomendação de medidas de proteção em caso de atraso do SEF***

Como já exposto, a demora do SEF tem consequências para a vida dos cidadãos estrangeiros numa série de áreas fundamentais (uma espécie de peças de dominó em linha). Por conseguinte, propomos medidas que visam proteger os cidadãos dos atrasos do SEF:

- Manutenção das prestações sociais e acesso a serviços públicos em condições de igualdade quando a autorização de residência caduca devido a demora do SEF – em suma, tornar regra geral aquilo que foi provisoriamente aplicado até abril de 2021, pelos despachos de regularização provisória.
- A existência de processo de concessão de autorização de residência no SEF, a partir do momento em que o pedido seja admitido e esteja em fase de instrução, deve constituir um limite à expulsão, nomeadamente através da inclusão dessa situação

---

<sup>77</sup> <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

nas causas de limite à expulsão previstas no artigo 135.º da Lei de Estrangeiros.

## **B. TEMÁTICAS RELATIVAS A IMIGRANTES**

### **1. Vistos de residência para procura de emprego**

Por um lado, Portugal é hoje, e cada vez mais, um destino considerado pelos imigrantes que procuram construir uma vida autónoma e digna através do trabalho.

Por outro lado, é 5º país mais envelhecido do mundo e o 3º da Europa. As estimativas apontam para que em 2030 sejamos o país mais envelhecido da UE, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema social existente, da solidariedade inter-geracional, e, por conseguinte, da dignidade da pessoa humana e da paz e estabilidade social.

A OCDE Portugal:

“Sistema de pensões português precisa de se preparar para o rápido envelhecimento da população”<sup>78</sup>.

Fazendo uma análise comparativa, o regime legal português de regularização de cidadãos estrangeiros é mais flexível e inclusivo que a maioria dos restantes países da União Europeia. Porém, o seu sucesso foi construído sob meios extraordinários e corretivos, a nosso ver uma solução desadequada que deverá ser alterada.

Os imigrantes querem, sobretudo, trabalhar em Portugal e conseguir construir uma vida digna. Para tal, o regime atualmente em vigor exige a obtenção de visto para trabalho, ignorando a impraticabilidade do sistema de emissões desse tipo de vistos. Frequentemente, os imigrantes optam por um visto de turista como solução para contornar

---

<sup>78</sup> Cfr. cfr. <https://www.oecd.org/newsroom/sistema-de-pensoes-portugues-precisa-de-se-preparar-para-o-rapido-envelhecimento-da-populacao.htm>.

a inexecuível emissão do visto adequado, para posteriormente encontrarem trabalho e se regularizarem através dos artigos 88º, nº2 ou 89º n.º 2, da Lei nº 23/2007.

Mais importante do que adotar soluções de recurso, fomentando a regularização *a posteriori*, seria definir se Portugal quer receber pessoas estrangeiras de forma segura e humana, com garantia de direitos sociais equivalentes aos cidadãos residentes, sob pena de aumentar a quantidade de imigrantes em situação irregular dada a morosidade dos serviços do SEF. Aceitar o paradigma das regularizações *a posteriori* é aceitar a perpetuação da privação dos direitos destas pessoas, nomeadamente no acesso à saúde e prestações sociais.

#### *Recomendações:*

Criar um título temporário de curta duração que permita a entrada legal em Portugal de imigrantes com o objetivo de procura de emprego, conforme previsto no programa do Governo<sup>79</sup>.

Adequar a rede consular à procura da imigração, criando consulados nos países de origem donde os migrantes mais nos procuram, por forma que estas pessoas tenham acesso a informação fidedigna sobre o país e sobre a documentação exigida para a viagem. Note-se, por exemplo que a Índia constituiu a nossa terceira maior população imigrante em 2020 (foram emitido 7172 Autorizações de Residência a indianos) e só temos uma embaixada em Nova Deli e um consulado em Gôa. Outro exemplo é o Bangladesh onde Portugal não tem representação diplomática, mas em 2020 o SEF emitiu 2154 Autorizações de Residência a bengalis<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>.

<sup>80</sup> Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020, SEF, junho 2021, disponível em: [Rifa2020.pdf \(sef.pt\)](#)

## **2. Acesso à Saúde**

Os problemas nesta área tão fundamental já foram assinalados no Livro Branco de 2019, mas incompreensivelmente ainda se mantêm atuais, apesar da provisória melhoria durante a pandemia.

O acesso ao SNS por cidadãos estrangeiros de países terceiros está regulado por três normativos: a recente Lei de Bases da Saúde, regulamentada pela Lei n.º 95/2019, de 04 de setembro, o Despacho n.º 25.360/2001, de 16 de novembro, do Ministro da Saúde, publicado no Diário da República n.º286, II Série, de 12 de dezembro e a Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, de 07.05.2009. Destaca-se ainda

Segundo a Lei de Bases da Saúde anteriormente em vigor (Lei n.º 48/90, de 24 de agosto), eram beneficiários do SNS – além dos cidadãos portugueses – “os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal” (BASE XXV).

Contudo, o Despacho n.º 25.360/2001, de 16 de novembro estipula (parágrafo 6) que a cidadãos estrangeiros sem AR regularizada “poderão ser cobradas as despesas efetuadas” e a Circular n.º 12/DQS/DMD, de 07.05.2009 veio depois esclarecer que por regra esses cidadãos têm, efetivamente, de pagar as despesas efetuadas, ao contrário dos cidadãos portugueses ou cidadãos estrangeiros com AR regularizada, salvo nos seguintes casos:

- Cuidados de saúde urgentes e vitais;
- Doenças transmissíveis que representem perigo ou ameaça para a saúde pública.
- 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, nos termos definidos no Decreto-Lei n.º 67/2004, de 25 de março.
- 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 a Segurança Social devidamente comprovados.
- Cidadãos em situação de exclusão social ou de carência económica comprovada pela Seg. Social.

Portanto, salvo em casos de grave carência médica, social ou económica, os cidadãos estrangeiros sem autorização de residência têm acesso ao SNS, mas não nas mesmas circunstâncias pecuniárias dos cidadãos portugueses ou dos cidadãos estrangeiros com AR, pois têm de pagar as despesas pelos serviços.

A esta discriminação normativa, os técnicos do SNS acrescentam discriminações resultantes do incumprimento das normas:

- recusa ou incapacidade prática de inscrição e obtenção de número de utente<sup>81</sup>;
- cobrança de consultas de saúde materno-infantil;
- cobrança a casos de exclusão social ou situação de carência económica;
- cobrança a cidadãos estrangeiros com AR.

A mesma barreira no registo dos utentes estrangeiros para cuidados de saúde foi reportada no relatório da Entidade Reguladora da Saúde (ERS, 2015) no seu estudo acerca do acesso dos imigrantes a cuidados de saúde em Portugal. Como se pode ler nesse relatório: (...) surgem desde logo barreiras no procedimento do registo e prestação dos cuidados de saúde clinicamente necessários e úteis, porque àqueles cidadãos em situação irregular, e também aos asilados, não é atribuído um número de utente do SNS. Tanto implica, desde logo, que os menores e as

---

<sup>81</sup> “diariamente no atendimento aos imigrantes têm sido perçecionados e reportados alguns constrangimentos (...) que em grande parte se prendem com questões informáticas na medida em que algumas plataformas informáticas não estão parametrizadas de acordo com a legislação em vigor e com o definido no Manual de Acesso aos Cidadãos Estrangeiros ao SNS, que visa definir e harmonizar procedimentos relativamente ao acesso à saúde dos cidadãos estrangeiros” - Relatório da Entidade Reguladora da Saúde, “ACESSO A CUIDADOS DE SAÚDE POR IMIGRANTES”, Junho 2015, pág. 84. Ver também página 67. Consultável em [https://www.ers.pt/uploads/writer\\_file/document/1480/Estudo\\_ERS\\_-\\_Acesso\\_a\\_Cuidados\\_de\\_Saude\\_por\\_Imigrantes\\_v2\\_.pdf](https://www.ers.pt/uploads/writer_file/document/1480/Estudo_ERS_-_Acesso_a_Cuidados_de_Saude_por_Imigrantes_v2_.pdf).

mulheres grávidas não possam, por exemplo, beneficiar de cheques dentista ou não possam ser inscritos no programa de saúde oral, na plataforma CISO; ainda, que não seja possível registar a isenção de uma qualquer taxa moderadora do ato de enfermagem da vacinação no caso das vacinas que constam do PNV ou em qualquer outra situação por exclusão social ou carência económica. Além do mais, sem o número de utente do SNS, há impossibilidade de referenciar o cidadão estrangeiro em situação irregular para a Rede de Cuidados Continuados Integrados, ou mesmo para as consultas hospitalares via ALERT, ou ainda prescrever a realização de MCDT numa entidade convenionada com o SNS, o mesmo ocorrendo com a impossibilidade de prescrever medicamentos com comparticipação e/ou gratuitamente. (ERS, 2015: 67, sublinhado das autoras).

E isto, apesar da edição, em 2013, de um “Manual De Acolhimento No Acesso Ao Sistema De Saúde De Cidadãos Estrangeiros”<sup>82</sup>, de carácter prático e formativo, com informação clara sobre os direitos dos cidadãos estrangeiros e o modo de proceder dos serviços, bem como da posterior emissão da Circular Informativa Conjunta n.º 3/2013, da ACSS e da DGS, com o objetivo de reforçar o conhecimento e aplicação do Manual.

Atualmente, face à nova Lei de Bases, é ainda mais ilegítimo o incumprimento da cláusula da Circular que prevê o direito de acesso ao SNS de imigrantes sem AR, porquanto a nova Lei de Bases teve, claramente, a intenção de evitar quaisquer dúvidas quanto a ponto:

“São igualmente beneficiários do SNS 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.”

– Base 21, n.º 2.

---

<sup>82</sup> Cfr. [https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/03/CHLeiria\\_CidadaosEstrangeiros\\_ManualAcolhimento.pdf](https://www.sns.gov.pt/wp-content/uploads/2017/03/CHLeiria_CidadaosEstrangeiros_ManualAcolhimento.pdf)

Esta norma da nova Lei de Bases permite, não só evitar quaisquer dúvidas quanto ao direito de acesso ao SNS por imigrantes em situação irregular, mas, também defender que estes devem passar a exercer esse direito em condições de igualdade aos cidadãos portugueses, dado que a Lei de Bases retirou a exigência do princípio da reciprocidade como condição desses cidadãos serem beneficiários do SNS. Este facto induz uma intenção de acesso universal e sem distinções.

O acesso à saúde por parte de pessoas imigrantes não regularizadas teve alguns avanços com o famoso despacho de regularização provisória de migrantes (Despacho n.º 3863-B de 27 de março e suas renovações através do Despacho n.º 10944/2020 de 08 de novembro e do Despacho n.º 4473 – A/2021 de 30 de abril). Estes Despachos, em conjugação com o Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março permitiram que as pessoas pudessem obter “número de utente, acesso ao Serviço Nacional de Saúde ou a outros direitos de assistência à saúde”.

O Despacho n.º 3863 – B/2020 reconheceu que as pessoas migrantes que tivessem iniciado o processo de regularização a partir de 18 de março de 2020 seriam consideradas regulares; o Despacho n.º 10944/2020, veio, em novembro desse ano - e retroativamente – reconhecer esses mesmos direitos às pessoas que tivessem iniciado o processo de regularização até 15 de outubro de 2020; e o Despacho n.º 4473 – A/2021 veio, por fim, e de novo, retroativamente, reconhecer os direitos à saúde a todas as pessoas imigrantes que tivessem iniciado o processo de regularização até 30 de abril de 2021. A essas pessoas estão garantidos os mesmos direitos que a uma pessoa imigrante regular, durante a pendência de todo o processo de regularização.

Houve resistência inicial por parte dos estabelecimentos prestadores de saúde, que obrigou a ERS à emissão do Alerta de Supervisão n.º 6/2020 de 08 de abril.<sup>83</sup> No terreno também constatámos essa dificuldade e morosidade de obtenção do número de utente para as pessoas migrantes com processo de regularização pendente no SEF.

---

<sup>83</sup> Cfr. link: [PARECER DA ERS SOBRE](#)

Note-se que este procedimento é excecional e provisório. Tem como pontos positivos o fato de garantir direitos às pessoas que iniciaram o processo de regularização - o que há muito é pedido pelo JRS. Mas esta garantia deveria ser geral pois os atrasos estruturais no SEF colocam todos os requerentes de regularização em situação de fragilidade – e não apenas durante o estado de pandemia.

A medida é também criticável pois é discriminatória. Não existe uma razão factual ou legal para que as pessoas que tenham iniciado o seu processo de regularização posteriormente a 30 de abril de 2021 não tenham acesso aos mesmos direitos que as demais.

Em todo o caso, mesmo durante o período de aplicação do Despacho de regularização provisória, o JRS continua a registar muitas dificuldades por parte das pessoas migrantes em situação irregular ao acesso aos cuidados de saúde.

Mesmo em situações de urgência existem estabelecimentos de saúde a recusar o atendimento destas pessoas, ou a dificultá-lo ao máximo, com fundamento em dívidas anteriores de não pagamento de taxas moderadoras e por vezes as pessoas desistem de tentar pedir ajuda.

Um segundo problema detetado durante a fase da pandemia Covid-19 relaciona-se com o número de SNS provisório que é dado às pessoas migrantes com processos pendentes. Pese embora lhes seja atribuído administrativamente um número de SNS, esse número não lhes é disponibilizado diretamente e faz-lhes falta para, por exemplo, provarem que já foram vacinadas contra o COVID 19. Consequentemente têm de solicitar que o número de SNS seja transmitido, o que nem sempre é fácil dadas as dificuldades de comunicação e de conhecimento e reivindicação desse direito.

Um terceiro tipo de problemas na área da saúde detetado junto das pessoas migrantes sem AR é a não vacinação das pessoas detidas na Unidade Habitacional de Santo António no Porto. Nos casos de maior vulnerabilidade social, quando são obrigatoriamente libertadas por se verificar o prazo máximo de 60 dias de detenção, recorrem a centros de abrigo da segurança social, não existem condições de fazer o isolamento que por vezes se imporia.

Outra questão problemática no acesso dos imigrantes à saúde é a comunicação entre os médicos e doentes, tema já abordado no capítulo “interculturalidade na saúde”, para o qual remetemos.

*Recomendações:*

Terminar com a discriminação normativa, através da aprovação da regulamentação da nova Lei de Bases que disponha de forma expressa e inequívoca que os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal têm acesso ao SNS em iguais circunstâncias aos cidadãos portugueses, independentemente de terem ou não a sua situação documental regularizada;

Enquanto a regulamentação da Lei de Bases da Saúde não estiver em vigor, que sejam dadas orientações governativas para que a todas as pessoas migrantes residentes em Portugal têm tratamento igual no acesso ao SNS, independentemente da sua situação documental;

Afixação obrigatória, em todas as zonas de admissão dos estabelecimentos de saúde, de informação para cidadãos estrangeiros sobre os seus direitos à saúde. As línguas disponíveis devem ser adaptadas às nacionalidades estrangeiras predominantes na zona geográfica de influência do estabelecimento de saúde;

A vacinação contra o COVID 19 deve incluir os detidos à guarda do Estado português em procedimentos simples e que não exijam a pré-inscrição das pessoas em centros de vacinação;

O número de SNS deve ser disponibilizado a todas as pessoas vacinadas e informações sobre a vacinação devem ser disponibilizadas em diferentes línguas, adaptadas à zona geográfica de influência do centro de vacinação.

Implementação e monitorização do Manual de Acolhimento no Sistema de Saúde de Cidadãos Estrangeiros (medida 27 do Plano Estratégico para as Migrações<sup>84</sup>);

Incremento da monitorização da saúde em populações vulneráveis, nomeadamente imigrantes (medida 28 do Plano Estratégico para as Migrações<sup>85</sup>);

Criação de informação acessível sobre o sistema de saúde (medida 29 do Plano Estratégico para as Migrações<sup>86</sup>);

Promoção de formação a profissionais de saúde acerca das necessidades dos migrantes na área da saúde (medida 30 do Plano Estratégico para as Migrações<sup>87</sup>);

### **3. Acesso ao Rendimento Social de Inserção**

Esta questão já havia sido assinalada no Livro Branco de 2019, mas trazemos novos elementos para o enquadramento jurídico.

O direito ao Rendimento Social de Inserção (RSI) está previsto na Lei n.º 13/2003, de 21 de maio, a qual determina no seu artigo 6.º as suas condições de atribuição.

Até 2012 exigia-se a residência legal em Portugal para ter acesso ao RSI. Através do Decreto-Lei n.º 133/2012 de 27 de junho, passou a exigir-se pelo menos um ano de residência legal aos cidadãos nacionais e de EM da UE e “residência legal em Portugal nos últimos 3 anos” a nacionais de países não pertencentes à UE.

Em 2017 foi o regime do RSI alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/2017 de 28 de julho, que revogou ambas as exigências de período mínimo de residência, para aceder ao RSI, tendo passado a prever numa só alínea, sem distinguir portugueses, nacionais de EM ou nacionais de país não

---

<sup>84</sup> Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março.

<sup>85</sup> Idem.

<sup>86</sup> Idem.

<sup>87</sup> Idem.

pertencente à UE. Passou a dizer apenas que é beneficiário de RSI quem tiver residência legal em Portugal (n.º 1, artigo 6.º).

Porém, em 08 de agosto foi publicada a Portaria n.º 253/2017, que no seu artigo 2.º veio estabelecer que a comprovação da residência legal é feita “b) Através de visto de estada temporária, visto de residência, autorização de residência temporária e autorização de residência permanente, concedidos ao abrigo do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, desde que se encontrem em território nacional e nele tenham permanecido com qualquer dos títulos atrás mencionados pele menos durante um ano, salvo se ao requerente tiver sido concedido o estatuto de refugiado, no que respeita aos nacionais de Estados não mencionados na alínea anterior.”

Deste modo, a Portaria veio limitar um direito social estabelecido num Decreto-Lei, sem qualquer autorização expressa no Decreto-Lei ou na Lei de autorização ao Decreto-Lei.

Trata-se, no nosso entender, de uma restrição inconstitucional, pois, desde logo, consiste numa restrição de um direito fundamental (tenhamos em conta que o RSI é uma prestação de garantia de dignidade mínima), através de uma Portaria, que não é um ato legislativo (art. 112.º da CRP).

Em segundo lugar, faz uma restrição em sentido contrário ao que havia sido feito pelo Decreto-Lei n.º 90/2017 de 28 de julho, que não remete a estipulação de condições para Portaria, ou seja, não dá qualquer indício de ser possível restringir o direito e tendo feito a revogação de quaisquer exigências de períodos mínimos, igualizando cidadãos estrangeiros e cidadãos nacionais, uma vez que fez desaparecer do texto da lei a exigência de 1 ano de residência para nacionais e de 3 anos para estrangeiros. Assim, a posterior restrição e distinção por meio de Portaria viola o princípio da reserva de competência da Assembleia da República<sup>88</sup> e o princípio da igualdade<sup>89</sup> - ambos princípios constitucionais. Com efeito, analisando as alterações legislativas e tendo em consideração a interpretação histórico-evolutiva que este

---

<sup>88</sup> Artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP.

<sup>89</sup> Artigos 13.º e 15.º da CRP.

regime sofreu: entre 2003 e 2012 não foi exigível tempo de permanência legal; em 2012 passou a exigir-se um ano; e em 2017 foi de novo eliminada essa exigência. A Portaria n.º 253/2017 de 08 de agosto tenta, nestes termos, ultrapassar as limitações impostas por um órgão legislativo que não pretendeu – expressamente – limitar esse direito.

Por fim, é ainda inconstitucional na medida em que viola os princípios da igualdade estabelecidos no n.º 1 do artigo 15.º da CRP (“Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.”) e no artigo 13.º da Constituição (“1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei. 2. Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, 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.”).

*Recomendações:*

Revogação da Portaria n.º 253/2017 de 08 de agosto pelos fundamentos *supra* mencionados.

Declaração geral de inconstitucionalidade da condição prevista na Portaria, declaração que pode ser requerida, designadamente, pelos deputados da Assembleia da República ou pela Provedoria da Justiça.

#### **4. Acesso à Habitação**

O acesso a habitação digna é um dos maiores desafios enfrentados pelos imigrantes que acompanhamos.

A dificuldade deve-se a diferentes espécies de fatores, quer relacionados com a conjuntura nacional, quer com as vulnerabilidades subjetivas comuns dentre os imigrantes.

Por um lado, o mercado de habitação tem rendas que não são comportáveis, a generalidade dos municípios não tem habitação social disponível – problemas também enfrentados pela generalidade dos portugueses. Por outro lado, soma-se o facto de em muitos casos o

acesso a habitação social requerer um prazo mínimo de residência<sup>90</sup> – excluindo assim os imigrantes mais recentes – e o preconceito. Assinale-se, contudo, que desde 2019 passaram de muito comuns a raros os casos em que percebemos a existência de preconceito.

*Recomendações:*

Criar ou fomentar seguros de fiança e de arrendamento adequados a pessoas economicamente mais desfavorecidas, o que beneficiaria a generalidade da população, além dos refugiados.

Pressionar e colaborar com os municípios, para que apresentem programas de habitação social ou apoio a habitação.

## **5. Marcação de agendamentos no SEF**

Os agendamentos junto do SEF decorrem atualmente através do Sistema Automático de Pré-Agendamento (SAPA) sendo os requerentes apenas notificados das marcações por correio eletrónico, não obstante alguns requerentes transmitirem correios eletrónicos de terceiros na medida em que não possuem conta eletrónica pessoal.

Note-se ainda que a confirmação à data proposta de agendamento feita pelo SEF tem que ser respondida com brevidade, o que nem sempre é possível, principalmente para as pessoas mais info-excluídas. Se dentro do prazo estipulado - que muitas vezes não respeita o prazo geral dos 10 dias úteis do artigo 86.º do Código do Procedimento Administrativo - as pessoas não confirmarem o pré-agendamento, perdem o agendamento nos serviços do SEF.

---

<sup>90</sup> Que pode ir dos dois anos no concelho de Lisboa para o subsídio municipal de Arrendamento Acessível, aos quatro anos, por exemplo, no concelho do Porto.

*Recomendação:*

Os pré-agendamentos feitos no SAPA sejam também notificados aos requerentes por SMS, com prazo mais alargado, pelo menos de 15 dias.

## **6. Inscrição no Sistema Previdencial da Segurança Social**

Na edição de 2019 alertámos para a prática ilegítima e danosa da Segurança Social ao exigir comprovativo documento de viagem válido ou outro com vista a provar a sua entrada legal em Portugal ou em país do Espaço Schengen, e que o documento estivesse válido no momento da apresentação na Segurança Social, aquando do pedido de inscrição de migrantes com vista à inscrição como trabalhadores, no âmbito de contrato de trabalho.

Face ao exposto, recomendámos, então, que Direção Geral da Segurança Social emitisse uma nova circular (em substituição da Circular n.º 2 de 12/9/2016) que orientasse os serviços da Segurança Social no sentido de que para inscrição de trabalhadores estrangeiros no sistema previdencial não fosse exigido documento de viagem válido ou outro com vista a provar a sua entrada legal em Portugal ou em país do Espaço Schengen, nem fosse exigível que o documento estivesse dentro do seu prazo de validade no momento da sua apresentação nesse serviço.

Felizmente, a Segurança Social alterou a sua prática, no sentido recomendado.

Efetivamente, foi aprovado o regime de “NISS na hora” que acelerou os processos de obtenção de NISS e a Segurança Social deixou de fazer as exigências criticadas no Livro Branco de 2019.

## **7. Atestados de residência emitidos pelas Juntas de freguesia**

Tal como já identificado no Livro Branco de 2019, várias juntas de freguesia continuam a fazer exigências de prova irrazoáveis para efeitos da emissão de atestados de residência, a saber, exigem prova de residência legal, NIF, representante fiscal ou prova de residência mediante apresentação de contratos de arrendamento, de serviços de consumo, entre outros, indo assim além do previsto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril, que não exige nem a prova de uma residência estável, muito menos a prova de residência legal (nem faria sentido que o fizesse, dado que o atestado é um instrumento e requisito para obter a autorização de residência legal).

Com muita insistência, alguns imigrantes conseguem, por vezes, “declarações temporárias de residência”, ainda que estas declarações não tenham qualquer previsão legal. Existem ainda juntas de freguesia que exigem que os migrantes apresentem pessoalmente um representante fiscal – exigência irrazoável, também muito difícil de obter para uma pessoa migrantes não privilegiada economicamente e que, além do mais, incentiva outras pessoas a colocarem-se sob o ónus previstos no artigo 30.º do Código do IVA, designadamente possibilidade de lhes ser exigido o pagamento do IVA.

Esta matéria é regulada pelo Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na sua redação atual no Decreto-Lei n.º 73/2014, de 13 de maio e Retificação n.º 30/2014, de 18 de junho, cujo artigo 34.º dispõe que “devem ser emitidos desde que qualquer dos membros do respetivo executivo ou da assembleia de freguesia tenha conhecimento direto dos factos a atestar, ou quando a sua prova seja feita por testemunho oral ou escrito de dois cidadãos eleitores recenseados na freguesia ou ainda por outro meio legalmente admissível.”

Como se vê, a lei não exige NIF nem a prova de residência legal nem um representante fiscal. Nem tal faria sentido, pois o atestado é comumente um instrumento e requisito para obter o NIF ou a autorização de residência legal.

E também não exige a prova de residência estável. O contrato de arrendamento ou outro tipo de contrato podem ser meios utilizados para provar a residência, mas não necessariamente, pois pode dar-se o caso de o requerente estar a residir em casa de um amigo, num contrato de arrendamento não escrito ou o requerente se encontrar num albergue de alguma associação.

Esta situação já se verifica há mais de dez anos e foi objeto de um Parecer pela própria Associação Nacional de Freguesias, em 2004<sup>91</sup>, no qual incitava as juntas de freguesia a alterarem a sua conduta restritivamente ilegal. Também o Provedor de Justiça, através da sua Recomendação n.º 9-A/2007<sup>92</sup> se insurgiu contra estas exigências de juntas de freguesias, concluindo que poderão até ser violadoras do princípio constitucional da igualdade. Neste mesmo sentido, e contrariando as suas próprias opiniões anteriores, veio a CCDR do 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<sup>93</sup>. Contudo, ainda somos confrontados com casos de rejeição ilegítima da emissão de atestado de residência pelas juntas de freguesia, nos termos acima descritos.

#### *Recomendações:*

Emissão de um novo parecer da Associação Nacional de Freguesias, justificado pela manutenção da situação de incumprimento e pela alteração realizado no Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de abril pelo Decreto-Lei n.º 73/2014 de 13 de maio;

Emissão de uma Circular pela Secretaria de Estado Para a Integração e as Migrações no mesmo sentido;

---

<sup>91</sup> [anafrecircular.pdf \(cm-guimaraes.pt\)](#)

<sup>92</sup> <https://www.provedor-jus.pt/documentos-html/?id=5111>

<sup>93</sup> (Nota Informativa n. 1.2019 rrelativa à emissão de atestados de residênci...) (ccdr-n.pt)

Realização de Inquérito, nos termos do artigo 3.º n.º 2, alínea b), da Lei da Tutela Administrativa (Lei n.º 27/96, de 01 de agosto), sobre a emissão de atestados de residência, a realizar pelo Ministério da tutela legal das juntas de freguesia.

### ***Os emolumentos exigidos pelas juntas de freguesia***

A fim de proceder com o seu processo de regularização, um imigrante necessita de um atestado de residência emitido pela junta de freguesia. No entanto, as taxas cobradas por este documento variam consoante a freguesia podendo ser cobrados valores que variam entre os 2,80 euros e os 30 euros.

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 Associação Nacional de Freguesias (Anafre) em declarações ao Público <sup>94</sup>.

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.

#### *Recomendação:*

Uniformizar as taxas a aplicar pela requisição do atestado de residência, uma vez que a situação atual cria um tratamento diferenciado entre cidadãos nas diversas freguesias portuguesas.

---

<sup>94</sup> <https://www.publico.pt/2019/11/07/sociedade/noticia/imigracao-ha-juntas-freguesia-cobrar-30-euros-350-atestados-residencia-1892607>

## **8. Acesso ao Direito: garantia de Justiça e proteção dos cidadãos estrangeiros vítimas de crimes**

Os imigrantes, ainda que não tenham a sua residência regularizada, têm o direito de apresentar queixa-crime. Contudo, o facto de a sua residência não estar regularizada faz com que o recurso às autoridades possa dar origem ao seu processo de afastamento, dado que a Lei de Estrangeiros (artigo 146º, nº1) impõe o dever de a entidade policial deter e entregar ao SEF o cidadão estrangeiro que esteja nessas circunstâncias.

Esta obrigação de detenção e entrega ao SEF de todo o cidadão que não tenham a sua residência regularizada, ainda que haja sido vítima de um crime e procure a entidade policial para apresentar queixa-crime, prejudica gravemente o apuramento da verdade e a realização da justiça, pois, em primeiro lugar, desmotiva a apresentação de queixa e, em segundo lugar, afasta do território nacional a pessoa que conhece os factos que sustentarão a acusação e a punibilidade do infrator. Deste modo, em muitos dos casos nem sequer haverá queixa - requisito dos crimes particulares e semipúblicos - e, portanto, não se iniciará o processo-crime, e nos casos em que este seja promovido, será manifestamente afetado pela ausência da vítima. Esta situação não só fomenta uma dupla vitimização – pelo agressor e pelo Estado-, como afeta a segurança de todos, pois potencia a impunidade, pondo em risco a integridade de todos os cidadãos.

É, nesse sentido, fundamental que as vítimas de crimes graves cometidos em Portugal sejam protegidas, combatendo o sistema atual que potencia vítimas “de segunda categoria”, quando o Código Penal e o Código de Processo Penal não distinguem vítimas documentadas de indocumentadas. Na verdade, a lei já prevê esta preocupação para os casos de crimes de exploração laboral e de tráfico humano (art.122º, alínea m) e n), respetivamente, da Lei de Estrangeiros), sofridos por cidadãos estrangeiros em situação irregular, casos em que o Estado, para combater as entidades empregadoras e os traficantes que se exploram os imigrantes, permite a permanência temporária da vítima pelo período de 1 ano (renovável se as condições de concessão se

mantiverem), mesmo que não tenha entrada regular ou não tenha Autorização de Residência.

*Recomendação:*

Atribuição de uma Autorização de Residência temporária às pessoas imigrantes vítimas de criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada ocorrida em território português, nos termos das alíneas j), l) e m) do n.º 1 do artigo 1.º do Código de Processo Penal, inserindo-as no âmbito de proteção já existente no artigo 122.º da Lei de Estrangeiros para os casos de exploração laboral e tráfico humano, garantindo que não sofrerão quaisquer constrangimentos perante a necessidade de recurso às autoridades policiais quando a sua integridade e dignidade humana for posta em causa por agressores, beneficiando dos direitos inerentes ao Estatuto da Vítima em Portugal presente na Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro, que altera o Código de Processo Penal e aprova o Estatuto da Vítima, transpondo a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, de 15 de março de 2001.

## **9. Acesso ao Direito: Apoio judiciário**

A lei prevê que um órgão de polícia criminal que identifique um migrante sem situação documental regular possa proceder à sua detenção com vista à sua expulsão (artigo 146.º da Lei de Estrangeiros) e dá ao migrante detido o direito a contestar a decisão de detenção e de expulsão, bem como o direito a apoio judiciário através de advogado oficioso nomeado, caso o migrante o requiera e cumpra os requisitos de vulnerabilidade económica<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Cfr. n.º 3, artigo 150.º da Lei de Estrangeiros.

Contudo, várias vezes, quando o migrante está detido e requer Advogado, acaba por ser expulso sem chegar a contactá-lo, sendo expulso do país sem efetivo direito de resposta. Isso deve-se ao facto de o SEF considerar que o pedido de apoio judiciário não suspende o processo de expulsão, que por isso corre os seus termos normais, enquanto o pedido de advogado oficioso está pendente.

*Recomendações:*

Criar um sistema de escalas presenciais ou não presenciais na UHSA, a exemplo do que sucede nos aeroportos, através do protocolo celebrado entre a OA e o MAI, com a diferença, face ao protocolo, que o Advogado chamado possa intervir judicialmente

A Ordem dos Advogados deve assegurar que os advogados oficiosos em escala para estes Centros tenham conhecimentos nesta área tão específica do Direito Administrativo, quer através de formação especializada, quer criando a subespécie Escalas de “centros de detenção” no formulário de inscrição dos advogados no apoio judiciário.

## **10. Acesso ao trabalho**

### ***Contratação de cidadãos estrangeiros***

Conforme acima referido, a Lei de Estrangeiros permite que imigrantes que não tenham entrado no nosso país com visto de residência obtenham autorização de residência para atividade profissional.

Contudo, a mesma Lei de Estrangeiros penaliza os empregadores que empreguem esses imigrantes. Com efeito, o artigo 185.º-A prevê a condenação até um ano de prisão de quem “Quem, de forma habitual, utilizar o trabalho de cidadãos estrangeiros que não sejam titulares de autorização de residência ou visto que habilite a que permaneçam legalmente em Portugal”. O artigo 198.º-A prevê, inclusivamente, a aplicação de coimas ao empregador que “utilizar a atividade de cidadão

estrangeiro não habilitado com autorização de residência ou visto que autorize o exercício de uma atividade profissional subordinada”.

Estamos perante um regime legal contraditório entre si e contraditório com a política migratória e demográfica preconizadas pelo atual Governo de Portugal. De resto, reconheça-se que está inclusive em contradição com a consciência geral da sociedade e da Administração Pública, que não costuma abrir processos-crime ou contraordenacionais nos casos em que os direitos laborais e condições de trabalho sejam respeitados (excluimos os casos de tráfico humano, nos quais o que está em causa não é o ato de contratar um imigrante em situação irregular). A nossa perceção é que as autoridades fazem uma interpretação quase ab-rogatória dos artigos 185.º-A e 198.ºA da Lei de Estrangeiros. Contudo, a existência destes artigos dissuade muito a contratação de imigrantes em situação irregular. E dissuade principalmente os empregadores mais responsáveis, mais cumpridores, mais zelosos.

Portugal precisa de imigrantes que possam e queiram trabalhar, a lei já prevê a regularização de imigrantes pela via do trabalho, os portugueses são favoráveis a esse instrumento jurídico e as autoridades públicas fiscalizadoras (ACT, órgãos de polícia criminal e Ministério Público) também.

Contudo, o espaço de manobra do Governo Português está limitado pelo Direito Comunitário, no qual a Diretiva 2009/52/CE de 18/6/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, impõe que os Estados-Membros penalizem as entidades empregadoras que contratem imigrantes sem autorização de residência para trabalho, sem prever quaisquer exceções.

#### *Recomendações:*

Revogação parcial dos artigos 185.º-A e 198.º-A da Lei de Estrangeiros, de forma a restringir a penalização da contratação de imigrantes no caso de o empregador não comunicar à Segurança Social e não efetuar os devidos descontos, agravando essa penalização se, além da falta de

oficialização, se verificar o desrespeito dos direitos e deveres laborais aplicáveis.

Caso se entenda que esta recomendação implicaria a violação da Diretiva 2009/52/CE de 18/6/2009, que impõe que os Estados-Membros penalizem a contratação de imigrantes em situação irregular, recomenda-se, como solução de compromisso, dispor expressamente na legislação que não se considera como irregular, para efeitos de penalização da entidade empregadora, o cidadão estrangeiro que tenha processo de regularização pendente.

## **C. TEMÁTICAS RELATIVAS A REFUGIADOS**

### **1. Coordenação e cooperação no acolhimento de refugiados**

Nesta matéria, houve alterações que foram relativamente ao encontro da recomendação do Livro Branco de 2019.

Perante os eventos dramáticos de 2015 no Mar Mediterrâneo, a sociedade civil portuguesa tomou a iniciativa de se organizar e manifestou a sua disponibilidade para o acolhimento de refugiados. O Governo Português seguiu então o caminho apontado pela sociedade civil, assumiu perante a UE o compromisso de receber refugiados recolocados da Grécia e Itália, mediu a sua vinda e a Sociedade Civil acolheu-os, defendeu-os e integrou-os, providenciando-lhes habitação durante 18 meses, período durante o qual também os acompanhou e auxiliou no acesso a todos os serviços públicos. A isto se chamou o programa de recolocação (2016 e 2017).

No início do programa de recolocação foi criado um Grupo Interministerial integrado por vários Ministérios relativos às várias dimensões da integração (saúde, educação, trabalho, segurança social) e pelas instituições da Sociedade Civil responsáveis pelo acolhimento. Contudo, esse grupo deixou de se reunir logo no início de 2017, como se não houvesse necessidade de articular questões entre todas os envolvidos.

Entretanto, o Estado Português assumiu internacionalmente o compromisso de continuar a acolher refugiados, agora ao abrigo do programa de reinstalação (2018 e 2019), gerido pela ONU, sem fazer um balanço do programa de recolocação com as entidades de acolhimento da Sociedade Civil – que, lembre-se, foram quem, a par de alguns Municípios, executou (e continua a executar) todo o acolhimento – e sem averiguar a capacidade de acolhimento futura dessas entidades. Não houve sequer uma única reunião prévia, fosse do Grupo Interministerial, de outro grupo ou bilateral.

E o único documento público com a pretensão de fazer um balanço, o relatório elaborado pelo Alto Comissariado para as Migrações sobre o Programa de Recolocação<sup>96</sup>, é absolutamente inábil para esse efeito, pois não tem indicadores de integração qualitativos.

No acesso à saúde, por exemplo, não refere os vários casos de dificuldade de acesso devido à incapacidade técnica dos serviços do SNS enquadrarem os requerentes de asilo<sup>97</sup> e à caducidade das renovações provisórias. De resto, o facto de o indicador ser de 100% demonstra por si só a sua completa inutilidade. Haverá algum serviço, mesmo para portugueses, que tenha uma taxa de 100% de eficiência?

Quanto ao acesso à aprendizagem da língua, a taxa de 98% de sucesso é, mais uma vez, suficientemente alta para demonstrar que não nos diz nada de significativo. Dá a mesma relevância, para efeitos de indicador de integração, a “formadores externos, voluntários, Programa Português para Todos, SPEAK, IEF”, o que compreende desde uma hora esporádica dada por um voluntário sem formação pedagógica até uma formação certificada dada por um profissional ao abrigo de programas estatais. E não diz quanto tempo depois da chegada do refugiado teve este acesso a aulas de português (foram – e continuam a ser – vários os casos de refugiados que passam meses sem uma única aula de português devido a inexistência de cursos de PPT, que cabe ao

---

<sup>96</sup>Cfr. [https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio\\_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas\\_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b](https://www.acm.gov.pt/documents/10181/27754/Relatorio_Acolhimento+Pessoas+Refugiadas_Dez.2017.pdf/d21546b3-7588-483d-92a3-fa8185d61b5b)).

<sup>97</sup> Lembre-se que os refugiados acolhidos ao abrigo da recolocação vêm como requerentes de asilo, dependendo de decisão do SEF sobre o seu estatuto, decisão que demorou vários meses e ultrapassando mesmo um ano em vários casos.

Estado garantir).

Relativamente ao emprego e formação, o relatório não refere qualquer dado de empregabilidade, mas tão só de formação.

Finalmente a análise da chamada fase de “phasing out” (final do período de acolhimento de 18 meses e passagem para uma fase de autonomização) limita-se a referir o número de atendimentos feitos pelo gabinete de ACM responsável por esse trabalho, sem qualquer indicador sobre a capacidade de encontrar habitação própria (quantos refugiados conseguiram encontrar uma habitação após o período de acolhimento, como o conseguiram - arrendamento, compra, mercado comercial ou oferta pública, existência ou não de apoio financeiro), trabalho, ou o nível de portugueses.

A falta de análise crítico-qualitativa, de diálogo e de planeamento conjunto do futuro impossibilita a melhoria do acolhimento e a adequação da realidade à vontade política, conforme se está a tornar crescentemente evidente face à incapacidade de Portugal acolher o número de refugiados com que se comprometeu para 2018 e 2019.

O modelo de acolhimento do programa da recolocação foi um modelo criado *ex novo*, sem preparação, dada a urgência de acolher as pessoas nos campos da Grécia e da Turquia. É um modelo com problemas – referidos nos parágrafos anteriores e que serão mais bem abordados nos pontos seguintes -, que se repercutem no baixo nível de integração dos refugiados e na insustentabilidade das ofertas de acolhimento. Sem diálogo, análise crítica e coordenação estratégica o modelo está condenado a falhar, prejudicando todos os refugiados que Portugal acolhe e aqueles que deixa de poder acolher.

A falta de diálogo e planeamento estratégico verifica-se também dentro do próprio Estado, entre os vários serviços. Exemplo disso é o facto de o IEFP e os locais de saúde do SNS não reconhecerem os documentos emitidos pelo SEF. O facto de o SEF não reconhecer os regimes de exceção do reagrupamento familiar dos refugiados. O facto de não serem abertos cursos de português para falantes de outras línguas com um número de alunos abaixo do número mínimo-regra (conforme permitido por lei, conforme supra referido) quando existem refugiados carentes desses cursos durante vários meses.

O JRS e a PAR, reiteradamente, denunciaram a urgente uniformização e revisão do modelo de integração de refugiados em Portugal<sup>98</sup>, bem como a urgente necessidade de diálogo e planeamento estratégico, apelando à efetiva continuação das reuniões do Grupo Interministerial, criado para articular as respostas das entidades públicas e privadas envolvidas e definir um plano de ação conjunto para o processo de acolhimento de refugiados recolocados, a par do que sucede com o “Grupo Operativo” respeitante a refugiados espontâneos.

Assim o fizemos também no Livro Branco de 2019. Aí recomendámos a realização de um balanço qualitativo do acolhimento de refugiados em Portugal, através de um diálogo aprofundado entre os vários Ministérios envolvidos na integração e entre estes e a Sociedade Civil responsável pelo acolhimento, com vista à identificação de obstáculos, assunção de compromissos, definição de uma política de asilo a longo prazo e reforma do sistema de acolhimento; bem como a retoma das reuniões do Grupo Interministerial e a adoção generalizada de boas práticas de audição de todas as partes envolvidas, sentadas simultaneamente à mesma mesa, antes da tomada de decisões.

Satisfazendo parcialmente estas recomendações, em 23 de novembro de 2020 foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 103/2020, que declarou estabelecer um sistema único de acolhimento e integração de requerentes e beneficiários de proteção internacional e criou um grupo operativo único que funciona na formação restrita ou alargada, com funções de coordenação e técnico-operativas, respetivamente (Grupo Operativo Único), o qual alarga a competência do Grupo Operativo existente (que já existia para os refugiados ou requerentes de asilo com pedidos de asilo espontâneos) também aos refugiados acolhidos ao abrigo de qualquer programa internacional (recolocados e reinstalados).

Contudo, a declaração de modelo único ficou-se pela declaração, os modelos continuam distintos. Quanto ao grupo operativo, a sua composição é demasiado restrita, deixando de fora instituições fulcrais (JRS, Cruz Vermelha, entre outras) no acolhimento de refugiados em

---

<sup>98</sup> <http://www.jrsportugal.pt/comunicado-par-acontecimentos-miranda-do-corvo/>

Portugal, necessárias que para decisões concretas, quer para partilha de boas práticas, quer para refletir sobre o modelo e as práticas. Com efeito, o Grupo Operativo Único não tem procurado assumir o papel (necessário) de órgão inter-institucional de reflexão e apresentação de planos estratégicos, não lhe conhecemos a publicação de qualquer comunicação ou relatório. Tão pouco assumiu a responsabilidade de resolver os problemas apresentados pelo JRS, relativamente a más-práticas públicas (por exemplo no acesso a saúde), não tendo tomado a iniciativa de aferir junto da entidade em questão sobre o mérito da queixa, nem dando seguimento da mesma para a tutela<sup>99</sup>.

#### *Recomendações:*

Ser possível de apresentar queixas ao Grupo Operativo e que as mesmas devam dar abertura de um processo de averiguações, no qual as entidades do Grupo Operativo tenham de dar envidar esforços junto dos serviços visados e respetiva tutela e, posteriormente, notificar o queixoso do resultado.

Ser possível a uma entidade que trabalhe no acolhimento e integração de refugiados requerer, fundamentadamente, a participação/audição numa reunião, para expor um problema e/ou sugestão de relevo para o acolhimento e integração de refugiados em Portugal.

## **2. Acesso à habitação**

Esta é uma temática em que as preocupações expressas no Livro Branco de 2019 se mantêm quase inalteradas. O sistema português de acolhimento e integração de refugiados continua a prever um acolhimento de 18 meses, com garantia de habitação durante esse

---

<sup>99</sup> Face a pedidos de intervenção junto de serviços públicos que estavam a colocar entraves ilegítimos à integração de refugiados, apenas tivemos respostas informativas, quando o que precisávamos não era de informação sobre o regime legal, mas sim de intervenção com vista ao cumprimento do regime pelos serviços públicos

período, esperando-se que no final os refugiados consigam encontrar uma habitação própria. Contudo, essa autonomização tem-se revelado muitíssimo difícil e muitos dos refugiados só garantem a sua habitação à custa de respostas extraordinárias e altruisticamente oferecidas pelas Instituições de Acolhimento. Só isso tem evitado uma situação de grave crise social.

A dificuldade deve-se a diferentes espécies de fatores, quer relacionados com a conjuntura nacional, quer com as vulnerabilidades subjetivas comuns dentre os refugiados. A adicionar ao contexto geral de dificuldade de acesso a habitação, sofrido pela generalidade dos cidadãos (rendas altas, inexistência de oferta de habitação municipal social e mercado de seguros de renda com requisitos demasiado exigentes<sup>100</sup>), aos refugiados soma-se a falta de uma rede informal de ajuda (que possa servir, por exemplo de fiador ou com quem possam partilhar casa), a exigência de um período mínimo de residência para aceder a habitação social, bem como, em alguns casos, o preconceito dos senhorios. É de assinalar, contudo, que desde 2019 os casos de manifesto preconceito passaram de comuns a raros.

Além da dificuldade em encontrar uma habitação própria, existe uma grande instabilidade sobre este processo de mudança de casa quando implica uma mudança de zona de residência. Essa mudança após 18 meses constitui, várias vezes, um segundo trauma. Depois de deixarem o seu país, sem preparação e contra a sua vontade, são obrigados a desfazer os pequenos laços comunitários criados ao longo do período de 18 meses de acolhimento.

### *Recomendações*

Criação ou fomento de seguros de fiança e de arrendamento adequados a pessoas economicamente mais desfavorecidas, nomeadamente com taxas de esforço adequadas aos níveis de

---

<sup>100</sup> Particularmente a taxa de esforço aceite: “A renda não deverá ter um valor superior a 40% do ordenado bruto do inquilino”. Cfr., a título meramente exemplificativo <https://www.tranquilidade.pt/particulares/seguros/habitacao/protecao-de-rendas>.

vencimentos e das rendas, beneficiando a generalidade da população, além dos refugiados;

Que o programa de acolhimento assuma contornos diversos, de forma que a casa onde o refugiado é acolhido durante o período de integração seja potencialmente a sua habitação para além do período de acolhimento inicial.

Abertura de financiamentos que permitam que as instituições de acolhimento de refugiados adquiram ou construam património (para além da reabilitação, esta já permitida) para uso de habitação a longo prazo de refugiados.

Forte pressão e colaboração com os municípios, para que apresentem programas de habitação social ou apoio a habitação.

Atribuição de uma quota da habitação social destinada à habitação de refugiados em situação de especial vulnerabilidade.

As regras de financiamento do acolhimento de refugiados permitam e potenciem a sua utilização para os refugiados fazerem face à despesa com habitação no final do programa de acolhimento, por exemplo utilizando o FAMI para financiar a equipa técnica de acompanhamento, reservando as lump sums para o pagamento de rendas, nomeadamente o adiantamento de rendas, como forma de compensar pela não apresentação de fiador.

### **3. Acesso à Saúde**

Na área do acesso à saúde de refugiados e requerentes de asilo, existem dois normativos fundamentais: o Despacho n.º25/360, de 2001 e a Circular Conjunta n.º 13/2016/CD/ACSS, de 12 de maio de 2016.

Dos dois documentos resulta claro que os refugiados (e titulares de proteção subsidiária) e requerentes de asilo têm acesso ao SNS com isenção de taxas moderadoras.

Contudo, os documentos traçam meios técnicos distintos de acesso a esse direito consoante esteja em causa um requerente ou uma pessoa já com o estatuto concedido. O referido Despacho de 2001, do Ministro da Saúde, António Correia de Campos, estipula, no ponto 2, que o número de utente deverá ser atribuído exclusivamente a quem tem um título de residência permanente e a Circular, por sua vez, esclarece a aplicação desse princípio no âmbito do asilo, estipulando a atribuição de um número de utente exclusivamente aos refugiados, ao passo que aos requerentes de asilo deve ser feita apenas um registo nos sistemas de informação dos estabelecimentos de saúde do SNS, originando um código que lhes garante acesso aos cuidados de saúde.

No Livro Branco de 2019 chamámos à atenção que este procedimento tem gerado frequentemente problemas. Verificávamos frequentes dificuldades de acesso a códigos gerados por parte dos hospitais e centros de saúde e não raras as vezes eram desrespeitados os trâmites de acesso indicados na Circular, acabando alguns centros de saúde por atribuir um número de utente a um requerente, originando práticas incoerentes nos serviços de saúde. Esta prática gerava a ideia generalizada (errada) de que os requerentes de asilo devem apresentar número de utente, o que fazia com que aqueles que não tinham número de utente, mas sim (conforme deve ser) apenas um registo nos sistemas de informação, tivessem acesso negado ao SNS com o enquadramento devido (acima referido).

Este problema foi em parte solucionado com o Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março, com o Despacho n.º 10944/2020, de 8 de novembro e com o Despacho n.º 4473-A/2021 na medida em que determinaram que os cidadãos estrangeiros com processos pendentes são considerados como em situação regular.

De resto, nos últimos meses, a experiência do JRS no acompanhamento dos requerentes de asilo no acesso à saúde tem sido muito bem-sucedida: os serviços de saúde têm feito as inscrições com muita celeridade e com enquadramento acertado.

Outra questão problemática nos acessos dos imigrantes à saúde é a comunicação entre os médicos e doentes, tema já abordado no capítulo “interculturalidade na saúde”, para o qual remetemos.

#### **4. Acesso a um processo de asilo justo**

As prestações de declarações dos requerentes de asilo são absolutamente determinantes da decisão final sobre o seu pedido de asilo. É com base nelas que o SEF decide sobre o pedido de asilo e que o juiz - em caso de recurso - decide se a decisão do SEF foi correta. Por conseguinte, quaisquer falhas que ocorram nesse momento irradiarão todo o processo.

As referidas declarações são prestadas num contexto subjetivo de forte tensão emocional, por pessoas que não conhecem o sistema jurídico, nem o contexto social e que não possuem, na maioria das vezes, rede de entajuda.

O apoio jurídico do CPR não inclui o acompanhamento da prestação de declarações e a assessoria por Advogado nomeado pela Segurança Social só ocorre depois das declarações, no eventual recurso judicial da decisão do SEF – numa fase em que as falhas na prestação de declarações são praticamente impossíveis de corrigir, pois os Tribunais são relutantes em aceitar a prestação de declarações de Parte pelo requerente de asilo em Tribunal e, mesmo que aceitem, será difícil suprir a dúvida de credibilidade gerada pela contradição entre as declarações prestadas perante o SEF e as prestadas perante o Tribunal.

Sem assessoria jurídica na prestação de declarações, o risco de erro do SEF é maior. E é maior o risco de não apuramento da verdade, porquanto a realidade demonstra-nos que os requerentes de asilo não desenvolvem por si só suficientemente a fundamentação do seu pedido (não alegam fatos suficientes, nem com o detalhe necessário, por ignorância ou por entraves psicológicos) e que o SEF não incita o suficiente os requerentes de asilo a fazê-lo. Com efeito, apesar de a lei imputar o ónus de procura da verdade sobre o instrutor, essa obrigação é recorrentemente incumprida. Recorrentemente os requerentes de asilo alegam apenas que querem asilo porque têm medo de voltar ao seu país, sem alegar factos concretos que os motivem, e o SEF limita-se a colocar questões gerais (corre risco de vida? É perseguido por razões políticas? Alguma vez foi preso?) às quais os requerentes respondem sem detalhe ou mesmo negativamente. Contudo, quando entrevistados pelos nossos serviços, expandindo as

perguntas e pedindo que detalhem (alguma vez sentiu medo? Porquê? Algum amigo seu foi preso? Alguma vez o ameaçaram? Alguma vez o agrediram? Têm medo de ser obrigado a ir para o exército ou para uma milícia? Porquê e para qual?) as respostas são positivas e desenvolvidas. É preciso ter em conta que para quem vive a vida toda num contexto de insegurança, de prisões e assassinatos discricionários por parte de forças governamentais e/ou milícias, responderá negativamente à pergunta se corre risco de vida. Essa pessoa quis sair d seu país por essas razões, pede proteção por essas razões, mas não as enquadra em conceitos como “risco de vida”. Quando assim sucede, todo o processo fica irradiado pela insuficiência de prova.

A par do incumprimento do ónus de procura da verdade, recebemos várias queixas de falhas na transcrição das declarações. Queixas de que as transcrições não reproduzem perfeitamente as declarações prestadas oralmente. Note-se que as declarações são prestadas oralmente com a ajuda de um tradutor, mas o único documento que atesta as declarações prestadas é um auto escrito em português, que é lido pelo tradutor na língua compreendida pelo requerente e é por este assinado (ou por 2 testemunhas, caso este se recuse a assinar). Não custa acreditar que os autos não reproduzam perfeitamente as declarações prestadas porquanto sabemos que na prática muitas vezes o auto não é integralmente lido, sendo apenas feito um resumo pelo tradutor. Este procedimento potencia a ocorrência de desconformidades que depois poderão prejudicar toda a decisão, como por exemplo a data errada de um evento.

No caso dos Aeroportos todos estes problemas são especialmente preocupantes, dada a falta de monitorização e transparência. Na sequência da morte de Ilhor Homeniuk no aeroporto de Lisboa, foi celebrado um protocolo com a Ordem dos Advogados, mas este acordo não garante a presença do Advogado durante o interrogatório (sobre os quais surgiram vários relatos de abusos após a morte de Ilhor Homeniuk), os Advogados só intervêm após esse interrogatório e caso a entrada em território nacional seja recusada. Ademais, esse protocolo prevê que a intervenção dos Advogados seja meramente

informativa, não prevendo que os Advogados efetivamente reajam judicialmente a alguma prática que considerem ilegal.

Portanto, continua por suprir a necessidade de garantir que o interrogatório cumpre todos os requisitos de produção de prova de um Estado de Direito.

*Recomendações:*

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 Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, complementar ao serviço de intérprete, que assegure um processo de asilo justo e fiável.

## **6. Reagrupamento familiar**

Os beneficiários de proteção internacional têm, em Portugal, o direito a requerer o reagrupamento familiar com determinados membros da sua família. De acordo com a Lei que se encontra hoje em vigor (“Lei de Asilo” - Lei nº 27/2008, com as alterações introduzidas pela Lei nº 26/2014 – e “ Lei de Estrangeiros” – Lei nº 23/2007, atualizada) os membros da família para efeitos de reagrupamento familiar são:

- Cônjuge ou membro da união de facto;
- Filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges ou de um dos membros da união de facto;
- Filhos menores adotados, por decisão da autoridade competente do país de origem, pelo requerente ou pelo seu cônjuge ou membro da união de facto;
- Ascendentes na linha reta e em primeiro grau do beneficiário de proteção internacional se este for menor;
- Adulto responsável por menor não acompanhado.
- Antes da entrada em vigor da Lei nº 26/2014, o direito ao reagrupamento familiar abrangia ainda mais três categorias de membros da família:

- Os filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal;
- Os ascendentes na linha reta e em 1º grau do residente ou do seu cônjuge, desde que se encontrem a seu cargo;
- Os irmãos menores, desde que se encontrem sob tutela do residente, de harmonia com decisão proferida pela autoridade competente do país de origem e desde que essa decisão seja reconhecida por Portugal.

Esta limitação aconteceu porque a nova Lei de Asilo veio transpor a Diretiva 2011/95/UE e desta forma passou a incluir um elenco de membros da família, quando na sua versão original se limitava a remeter para o regime da Lei de Estrangeiros, o que quer dizer que neste momento o direito ao reagrupamento familiar dos refugiados é mais limitado do que o direito ao reagrupamento familiar dos imigrantes em geral. Isto, apesar de o n.º 3 do artigo 98º da Lei de Estrangeiros continuar a referir-se a refugiados, o que parece evidenciar que esta Lei e a Lei de Asilo são contraditórias quanto a esta questão.

Não se entende a razão que poderia levar o legislador a diminuir a amplitude do direito ao reagrupamento familiar dos refugiados por comparação com os imigrantes em geral.

O espírito da Lei demonstra ser exatamente o oposto, quando não exige a prova de alojamento e meios de subsistência ou admite a prova dos laços familiares através de documentos não oficiais para o exercício do direito ao reagrupamento familiar por parte de refugiados (artigos 101º n.º 2 e 103º n.º 4 da Lei de Estrangeiros).

Também não se poderá entender uma possível restrição deste direito num momento em que todos os organismos que trabalham com estas populações reclamam uma maior flexibilidade na definição de “membros da família”, que possa responder a realidades socioculturais diferentes e mais complexas que se encontram muitas vezes nos países de origem de refugiados.

Pelo contrário, o alargamento da definição de “membros da família” e a diminuição de restrições injustificadas ao exercício do direito ao

reagrupamento familiar traduzir-se-á, certamente, na criação de uma via segura e legal de acesso à proteção na Europa que evitará que famílias inteiras arrisquem as suas próprias vidas em busca de segurança.

A definição de “membros da família” não se deve limitar à família nuclear. Quando pais, irmãos ou filhos maiores de refugiados adultos se encontram em zonas de conflito ou em países de trânsito que não lhes oferecem condições de vida dignas é imperativo disponibilizar aos primeiros formas seguras de chegar à Europa e aos segundos o conforto de saber que poderão trazer estes seus familiares para Portugal, afastando-os do perigo sem terem de recorrer a traficantes como eles próprios tiveram de fazer.

*Recomendação:*

Alteração do âmbito de familiares para efeitos do pedido de reagrupamento familiar de familiares de refugiados, voltando a remeter para o âmbito de familiares para efeitos de reagrupamento familiar de cidadãos estrangeiros previsto na Lei de Estrangeiros.

## **7. Sistema de emissão de vistos**

Recorrentemente, o titular de direito à emissão de visto de entrada em Portugal reside num país no qual não existe representação diplomática portuguesa. Nesses casos, a competência para a emissão do visto é atribuída exclusivamente a uma representação diplomática portuguesa localizada noutro país. Por exemplo, não existe representação diplomática portuguesa na Síria. Por conseguinte, o MNE definiu que todos os “assuntos relacionados com este país são acompanhados pela Embaixada de Portugal em Nicósia”.

Contudo, frequentemente, a deslocação à representação diplomática substitutiva é inviável por motivos de força maior, tais como a existência de conflitos armados no caminho, a não emissão de vistos de entrada pelo país em causa ou pelos países de caminho, ou carência financeira do cidadão. É o caso dos cidadãos sírios, dado que a experiência demonstra que embaixada cipriota não emite vistos a sírios.

Esta dificuldade em obter visto pelas razões expostas verifica-se especialmente no caso dos familiares de refugiados.

A inviabilidade da solução aplicada resulta da incongruência entre a natureza do problema e da sua solução. O contexto-norma da emissão de vistos (país de residência) é naturalmente estável (relação cidadão-país de residência), ao passo que o contexto-problema (país que não o da residência) é naturalmente instável (relação entre cidadão-país de não residência, relação diplomática entre países - não necessariamente limítrofes - e realidades supranacionais), pelo que tendencialmente não se adequará a soluções estáveis, restritas, exclusivas, gerais e abstratas. A solução deverá ter critérios flexíveis e aplicáveis casuisticamente. E a lei portuguesa permite-o.

O Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5/11, prevê, respetivamente, no n.º 2 e no n.º 4 do seu artigo 10.º, que com “razões atendíveis”, o pedido de visto possa ser apresentado noutro país (que não o da residência habitual ou o da área da jurisdição consular do Estado da sua residência) e que, “em casos excecionais, devidamente justificados”, seja dispensada a presença do requerente da emissão do visto.

Ou seja, o regime legal já permite duas soluções:

- Emissão de visto por representação diplomática alternativa à substituta;
- Emissão de visto à-distância.

Contudo, as representações diplomáticas fazem deste normativo “letra morta, colocando recorrentemente sérias e demoradas dificuldades à sua aplicação. Os titulares de direito à emissão de visto de entrada em Portugal são recorrentemente confrontados com a recusa de aplicação das hipóteses conferidas pelo n.º 2 e no n.º 4 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro.

#### *Recomendações:*

O MNE emita orientações gerais às representações diplomáticas para que relevem a alegação de dificuldade séria de mobilidade (designadamente por risco de vida, por obstáculos diplomáticos e por incapacidade económica), com recurso a prova documental do ACNUR, da OIM, entre outros

meios de prova (factos de conhecimento público e do conhecimento da representação diplomática), para efeitos das cláusulas de exceção previstas no n.º 2 e no n.º 4 do artigo 10.º, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5/11;

O Governo altere o Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5/11, aditando um número ao artigo 68.º ou ao artigo 10.º, no qual preveja, de forma não taxativa, como “razões atendíveis” e “casos excepcionais, devidamente justificados”, a alegação de dificuldade séria de mobilidade (designadamente por risco de vida, por obstáculos diplomáticos e por incapacidade económica), com recurso a prova documental do ACNUR, da OIM, entre outros meios de prova (factos de conhecimento público e do conhecimento da representação diplomática);

O MNE celebre acordos de representação com Estados-Membros da UE, 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;

O MNE articule com as autoridades de Estado terceiro, por forma a emitirem vistos de entrada no seu território a titular de direito à emissão de visto de entrada em Portugal;

O Governo consagre a regra da competência territorial universal das representações diplomáticas.

## **8. Educação e reconhecimento de qualificações profissionais**

A integração dos refugiados no sistema educativo é uma área exemplar em Portugal. Para tal, muito contribuiu a Circular da DGE/2016/725 de 01 de março<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Consultável em

[https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Agenda\\_Europeia\\_Migracoes/Documentos/oficio-circular\\_agenda\\_europeia\\_para\\_as\\_migracoes\\_me.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Agenda_Europeia_Migracoes/Documentos/oficio-circular_agenda_europeia_para_as_migracoes_me.pdf)

Porém, verificamos dificuldades na integração escolar dos menores adolescentes, quer porque a sua idade suporia serem enquadrados num nível de escolaridade que não corresponde à sua realidade, pois passaram vários anos sem acesso ao ensino formal, fruto do seu percurso migratório; quer porque, por vezes, estão emocionalmente instáveis.

Na prática, verificamos casos de menores adolescentes a frequentarem aulas sem conseguirem qualquer utilidade, pois são aulas em português – que ainda não entendem – e num nível que pressupõe conhecimentos que não têm.

Na área do reconhecimento das qualificações profissionais, da competência da Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional (ANQEP, IP) – tutelada pelo Ministério Educação, Trabalho e Economia -, uma área especialmente necessária para jovens adultos, o processo de reconhecimento de qualificações profissionais continua a não se adequar às especificidades dos refugiados, a saber, o facto de os exames de reconhecimento serem escritos, serem em português e não admitirem recurso a intérprete.

*Recomendações:*

Os Agrupamentos de Escolas/ Escolas não agrupadas apliquem e façam aplicar a Circular da DGE/2016/725 de modo que sejam encontradas soluções adequadas a cada aluno em concreto, motivando-os à frequência do ensino e à busca do sucesso. Um exemplo de uma medida que poderia ser tomada, por exemplo pelas autarquias locais, seria a existência de um tutor que pudesse acompanhar a criança em contexto de sala de aula durante os primeiros três meses, auxiliando-a no processo de integração, sensibilizando e dando formação aos restantes colegas e professores para as necessidades específicas destas crianças.

Criação de uma bolsa de estudos ou apoios sociais específicos para os jovens refugiados (a partir dos 18 anos) para que possam continuar a estudar sem terem que se sentir pressionados com a sobrevivência. Note-se que não nos referimos às bolsas de estudo para estudantes universitários

internacionais que – bem – foram incluídos através do Decreto-Lei n.º 62/2018 de 6 de agosto; referimo-nos, sim, aos jovens que já sendo adultos ainda se encontram em graus de ensino inferiores devido a todos os obstáculos das suas vidas, mas que pretendem ingressar no ensino universitário.

Emissão de uma Circular que preveja medidas excepcionais, adequadas aos refugiados, de reconhecimento das qualificações profissionais, a exemplo da Circular para A Educação, que garanta flexibilidade, uniformidade e, por conseguinte, previsibilidade.

Desburocratização e facilitação de acesso a ofertas de emprego pelo IEFP, nomeadamente adequando os níveis de escolaridade exigido às ofertas apresentadas.

Implementação de programas de apoio a empregadores de refugiados, como o activar.pt do IEFP que comparticipa financeiramente custos do estágio e concede prémios às contratações.

## **9. Acesso à Segurança Social e ao Instituto de Emprego e Formação Profissional**

Este é um ponto no qual houve substanciais melhorias, os serviços familiarizaram-se com os documentos emitidos pelo SEF e com os direitos dos requerentes de asilo. Hoje não temos hoje queixas nesta matéria.

## **10. Acesso a conta bancária**

A abertura de conta bancária é essencial para qualquer pessoa, sendo também para uma pessoa imigrante ou refugiada. A titularidade de uma conta bancária é condição para ter acesso a vários serviços essenciais à vida quotidiana, como abrir atividade nas finanças e com

isso ter emprego, fazer pagamentos de serviços, transferências e ter um sítio seguro onde guardar o dinheiro.

Contudo, o JRS tem conhecimento de vários casos de recusa de abertura de contas bancárias a refugiados, maioritariamente pelo facto de a pessoa refugiada não falar português nem inglês ou ser analfabeta. E podemos dizer que além das implicações acima referidas, as pessoas refugiadas a quem vários bancos recusam abrir conta bancária sentem-se como diferentes, indesejadas e receadas.

Não admira, de facto, que as entidades bancárias não tenham liberdade de decidir discricionariamente a quem abrem conta, definindo os seus requisitos. Trata-se hoje em dia de um direito básico, da mesma forma que uma empresa de serviços de água, luz ou mesmo serviços de comunicação não pode recusar livremente celebrar contrato com quem o requeira.

Existe, pois, o direito a ter conta bancária de serviços mínimos, não podendo ser recusada pelos bancos salvo com os fundamentos previstos, dentre os quais não se incluem não falar português nem ser analfabeto<sup>102</sup>.

Ademais, os elementos exigidos por lei para a abertura de conta bancária encontram-se estabelecidos em Lei, na al. a), n.º 1 do artigo 24.º da Lei 83/2017<sup>103</sup>, donde não consta a obrigatoriedade de falar português ou inglês ou de ser alfabetizado. A propósito, note-se que também nos termos deste artigo nenhuma discriminação pode ser feita quanto à nacionalidade.

Também o Aviso do Banco de Portugal n.º 2/2018<sup>104</sup> nada refere quanto a limitações de abertura de conta a cidadãos estrangeiros relativas ao seu processo de regularização em Portugal; veja-se, nomeadamente o artigo 20.º relativo aos “Elementos identificativos de clientes e

---

<sup>102</sup> Cfr. link: [O que são | Portal do Cliente Bancario \(bportugal.pt\)](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/459446619_2.do).

<sup>103</sup>

[https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/459446619\\_2.do](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/459446619_2.do)  
[cx.pdf](#)

<sup>104</sup> [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares/329407737\\_5.docx.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares/329407737_5.docx.pdf)

representantes” ou o artigo 21.º relativo aos “Meios comprovativos dos elementos identificativos de clientes e representantes”.

A recusa de abertura de conta com fundamento de iliteracia ou pelo fato de o requerente de abertura de conta não falar português figuram discriminações e não têm fundamento legal. Aos bancos cabe prestar a informação aos novos clientes (artigos 3.º e 4.º do Aviso do Banco de Portugal n.º 4/2009<sup>105</sup>) mas o excesso de zelo a que alguns funcionários sujeitam os refugiados é apenas discriminatório.

*Recomendações:*

O Banco de Portugal faça aplicar a obrigação de abertura de conta de serviços mínimos bancários (n.º 5, artigo 4.º da Lei 27-C/2000<sup>106</sup>) também para os cidadãos estrangeiros na medida em que nada o proíbe nos termos da al. a), n.º 1 do artigo 4.º - D da Lei 27-C/2000 em conjugação com a al. a), n.º 1 do artigo 24.º da Lei 83/2017.

O Banco de Portugal sensibilize e garanta que as instituições de crédito divulgam nas suas agências a existência das contas de serviços mínimos bancários; recomenda-se ainda que essa informação esteja disponível não só em português mas também em inglês e francês.

O Banco de Portugal garanta que são devidamente divulgadas - em português, inglês e francês - “as condições de contratação e manutenção das contas bancárias (...) indicando expressamente que não é necessária a aquisição de produtos ou serviços adicionais para aceder a uma conta de serviços mínimos” (al. a), n.º 2 do artigo 7.º-A da Lei 27-C/2000.

---

<sup>105</sup> <https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/cartas-circulares/4-2009a.pdf>

<sup>106</sup>

[https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/457432244\\_2.doc.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/457432244_2.doc.pdf)

Ao Banco de Portugal que sensibilize as entidades bancárias para a necessidade de ser garantida a abertura de conta bancária também a cidadãos estrangeiros.

## **11. Case study – Corredor humanitário de refugiados afegãos**

Perante a crise humanitária no Afeganistão, Portugal pronta e exemplarmente disponibilizou-se para acolher cidadãos afegãos. Não obstante, alguns obstáculos legais tiveram de ser ultrapassados, para que Portugal pudesse salvar as centenas de vidas que já salvou até hoje, nomeadamente, a falta de enquadramento do chamado “visto humanitário” no ordenamento jurídico português.

Consciente de que perante uma emergência humanitária a resposta adequada seria emitir um Visto de Validade Territorial Limitada (VTL) e posteriormente um visto especial, atualmente previsto no artigo 68º da Lei de Estrangeiros, (Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho), o governo português decidiu apoiar os cidadãos afegãos, na prática através da emissão de vistos humanitários ad hoc, uma reivindicação do JRS e de outras organizações humanitárias que têm por missão a defesa dos direitos dos refugiados.

Tal medida foi, em nosso entender, uma decisão exemplar do Estado português que deverá ser aplicada aos demais requerentes de proteção internacional que pretendam apresentar um pedido de proteção internacional ao estado português.

Acontece que até ao presente o referido “visto Especial era apenas emitido nas fronteiras, permitindo a entrada em território nacional de pessoas que não têm outra opção ao seu dispor se não recorrer a redes de tráfico humano ou a documentação de viagem falsa. Não obstante as sucessivas tentativas de sensibilização do JRS junto dos vários consulados e embaixadas portuguesas, a nossa experiência é que é praticamente impossível pedir junto de um consulado um visto com objetivos e fundamentos humanitários, o que impede as pessoas em situação de grave necessidade de exercerem o seu direito de asilo. As

peças acabam por gastar as poupanças de uma vida inteira numa viagem que poderiam fazer legalmente.

Quando confrontados com os apelos dos requerentes e do JRS, os vários consulados referem não ter poder para emitir um visto humanitário, por não encontrarem enquadramento legal para o efeito, remetendo para a competência do Gabinete de Asilo e Refugiados (GAR) do SEF.

Mas, na verdade, a possibilidade de emissão de visto por razões humanitárias, ela está consagrada no art. 68.º da Lei de Estrangeiros e a competência para emissão de vistos é conferida aos consulados, conforme disposto nos no artigo 10.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro e no artigo 48º da Lei de Estrangeiros, ainda que a competência para atribuir a autorização de residência seja do GAR.

*Recomendações:*

A alteração legal ou emissão de circular no sentido de tornar mais claro que os consulados têm competência para a emissão de vistos humanitários.

A necessidade de parecer prévio do SEF antes da decisão de emissão do visto humanitário.

Criar mais frequentemente corredores humanitários como o utilizado para receber cidadãos afegãos, a exemplo do que fazem outros estados-membros da Europa e parceiros da NATO.

Garantir que os procedimentos dos pedidos de visto humanitário são claros, simples, informados, instruídos na língua local e flexíveis, tendo em conta, designadamente, se as pessoas estão em fuga ou escondidas e, por conseguinte, com dificuldades de recolhe de prova e, eventualmente com acesso limitado ou sem acesso a redes móveis e/ ou internet<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> <https://jrseurope.org/en/news/joint-statement-current-priorities-for-an-eu-response-to-the-situation-in-afghanistan/>

## Check List de recomendações e seu cumprimento

Políticas gerais		
Comunicação com SGMAI	✓	Mas deveriam ser criadas reuniões tripartidas entre entidades as responsáveis, delegadas e beneficiárias.
Contrapartida nacional	✓	Mas se financiamento europeu fosse a 90%, o OE financiaria apenas os 10% remanescentes.
Continuidade dos projetos	✗	Os projetos deverão estar adaptados à sua finalidade.
Compensação por caducidade dos contratos	✗	O custo da dispensa de trabalhador motivado por fim do projeto, deveria ser financiado por este.
Elegibilidade do administrativo	✗	Os RH administrativos deverão ser custos elegíveis pelo projeto.
Elegibilidade dos TIC	✗	A modernização dos equipamentos de trabalho deverá ser elegível pelo projeto.
Prazos para junção de documentação	✗	Deverão ser de 10 dia úteis.
Reembolsos	✗	Deverão ser feitos atempadamente para garantir solvabilidade das IPSS.
Burocracia	✗	Opte-se pelos “custos simplificados” e eliminação de assinaturas e carimbos nas provas das despesas.
Interculturalidade na saúde	✗	O acesso à saúde e à informação têm que ser garantidos com sensibilização dos técnicos e novos métodos de trabalho.

Políticas de imigração		
Detenção de imigrantes	✘	Estão previstas na lei medidas alternativas à detenção. Deve ser garantida a efetiva defesa, nomeadamente aquando da detenção e prestação das declarações instrutórias e sempre que os atos sejam recorríveis
Atestados de residência	✘	Juntas de freguesia continuam a exigir documentos não exigíveis na lei e a aplicar taxas discriminatoriamente.
Proteção imigrantes irregulares vítimas de crimes	✘	A irregularidade afasta os imigrantes vítimas de crime da apresentação de queixa pois estarão a “auto-denunciar” a sua irregularidade e arriscam a deportação.
Despenalização de empregadores de cidadãos estrangeiros	✘	Ainda não revogada a penalização de contratação de imigrantes irregulares ou com processo de regularização pendente.
Visto para procura de emprego	✘	Previsto no Programa do Governo mas não foi concretizado.
Acesso à saúde	✘	Urge regulamentar a nova Lei de Bases da Saúde de 2019. Os números provisórios do SNS atribuídos durante a pandemia não são universais.
Acesso ao RSI	✘	A AR ou a Provedoria de Justiça devem requer a inconstitucionalidade da exigência de 1 ano de residência em Portugal.
Ensino de português	✓	Houve evolução mas ainda há muitos desafios.
Rede consular	✘	Adaptar-se também à origem da imigração em Portugal e celebração de acordos bilaterais de migração.
Pré-agendamentos no SEF	✘	A notificação deverá ser feita por sms.
Direitos durante a pandemia	✘	Só beneficiaram os requerentes de regularização com processos iniciados entre 18/03/2020 e 30/04/2021.
Agendamentos durante a pandemia	✘	Adeque-se os serviços telefónicos à procura. As Finanças deverão disponibilizar meios alternativos ao e-balcão, não acessível sem documento identificativo português.
NISS	✓	O programa “NISS na hora” funciona bem.
Acesso à habitação	✘	Criação/ fomento seguros de fiança universais; pressão sobre os municípios para apoio à habitação.

Políticas relativas a refugiados		
Coordenação e cooperação	✓	Mas Grupo Operativo é muito restrito e pouco interventivo na exigência do cumprimento das regras pelos serviços públicos.
Acesso à habitação	✗	Urge abertura de financiamento para acolhimento de refugiados, criação/ fomento de seguros de fiança, municípios têm que criar mais apoios à habitação, quotas em habitação social, <i>lupsums</i> para rendas.
Saúde	✓	O apoio recente ao acesso para os requerentes de asilo tem sido bem sucedido; maior obstáculo é a comunicação entre técnicos de saúde e refugiados.
Acesso à língua portuguesa	✓	Melhorias mas ainda são necessárias adaptações ao contexto desta comunidade.
Acesso a processo de Asilo justo	✗	A assistência jurídica deve ser obrigatória nas declarações instrutórias e garantir genuinidade dos Autos.
Reagrupamento familiar	✗	Deveria seguir o regime da Lei de Estrangeiros
Sistema de emissão de Vistos	✗	Necessidade de adaptação face às dificuldades de deslocação das pessoas aos consulados portugueses.
Rede consular	✗	Relevar os países de origem da maioria da imigração em Portugal na distribuição da rede consular e celebrar mais acordos para migração segura.
Educação e reconhecimento qualificações profissionais	✗	Faltam regimes de reconhecimento das qualificações profissionais adequados à falta prova documental típica dos refugiados.
Acesso à SS e IEFP	✓	Não recebemos queixas
Acesso a conta bancária	✗	A abertura de conta de serviços mínimos deve ser publicitada e disponibilizada aos refugiados, devendo o Banco de Portugal sensibilizar e fiscalizar as entidades bancárias nesse sentido. Garantir a oferta de informação de serviços bancários em outras línguas.

## **Conclusão**

Mais do que conclusões fechadas, pretendemos criar pontes de diálogo, porque a criação de um “nós cada vez maior” só se consegue com comunicação. Uma comunicação que ainda que parta, inevitavelmente, de pressupostos axiomáticos, tais como a empatia pelo próximo, procure um encontro construtivo. Para isso, é preciso método: preocupação com o apuramento cuidadoso dos factos, honestidade intelectual e, não menos importante, humildade intelectual.

O trabalho interno de reunião de informação e investigação entre todas as equipas do JRS permite-nos perceber que o sentido para o qual a integração de migrantes e refugiados caminha, em Portugal, é um sentido de melhoria.

Portanto, a conclusão que deixamos é que vale a pena termos ânimo e estarmos otimistas na construção de um “nós cada vez maior”.

## Siglário

ACM - Alto Comissariado para as Migrações  
ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados  
ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho  
ANQEP - Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional  
ANPC - Autoridade Nacional de Proteção Civil  
AR's - Autorizações de Residência  
CATR - Centro de Acolhimento Temporário de Refugiados  
CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
CC - Código Civil  
CLAI's - Centro Local de Apoio à Integração de Imigrante  
CNAI's - Centro Nacional de Apoio ao Imigrante  
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CPR - Conselho Português para os Refugiados  
CRP - Constituição República Portuguesa  
EECIT – Espaço equiparado a Centro de Instalação Temporária  
EM – Estado Membro da União Europeia  
FAMI - Fundo para o Asilo, Migração e Integração  
IA - Instituições de Acolhimento  
IEFP - Instituto de Emprego e Formação Profissional  
IPSS – Instituição Privada de Solidariedade Social  
IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado  
MAI - Ministério da Administração Interna  
MNE - Ministério Negócios Estrangeiros  
NIF - Número de identificação Fiscal  
NISS - Número de Identificação de Segurança Social  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento  
OIM - Organização Internacional para as Migrações  
ONU - Organização das Nações Unidas  
*PAR - Plataforma de Apoio aos Refugiados*  
PLA - Português Língua de Acolhimento  
POISE - Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego  
PPT- Programa Português para Todos  
PREVPAP - Programa de Regularização Extraordinária de Vínculos Precários  
RSI - Rendimento Social de Inserção  
SAPA – Sistema Automático de Pré-Agendamento

SEF - Serviço Estrangeiros e Fronteiras

SGMAI – Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna

SNS - Serviço Nacional de Saúde

UE - União Europeia

UHSA - Unidade Habitacional de Santo António

