



Pareceres e Comentários

Projeto de Lei n.ºs 240/XIII/1.º (PCP)

Reposição de limites à expulsão de cidadãos estrangeiros do território nacional (Quarta alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional)

Em virtude de ter sido solicitado - pelo Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1ª Comissão) da Assembleia da República - a emissão de parecer escrito acerca da iniciativa legislativa *supra* referenciada, que se encontra pendente para apreciação na generalidade pelo Plenário, foi remetido o referido projeto de lei aos representantes do Conselho e ouvido aquele órgão nas reuniões das suas Secções Especializadas ocorridas nos passados dias 22, 24, 29 e 30 de junho.

O projeto de lei visa alterar a redação do art.º 135 da Lei 23/2007, de 4 de julho, alterada pela Lei nº 29/2012, de 9 de agosto e pretende conferir-lhe a seguinte redação:

“Artigo 135.º

Limites à expulsão

Não podem ser expulsos do país os cidadãos estrangeiros que:

- a) Tenham nascido em território português e aqui residam;*
- b) Tenha efetivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal;*
- c) Tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português, relativamente aos quais assumam efetivamente responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação;*
- d) Que se encontrem em Portugal desde idade inferior a dez anos e aqui residam.”*

Pronunciaram-se, por escrito, os conselheiros a seguir elencados sob a forma e nos termos em anexo e a seguir reproduzidos:

I - Representante do Governo Regional dos Açores (Conselheira Melanie Silva)

“A alteração legislativa operada em 2012 pelo Governo PSD/CDS, através da Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, veio alargar o leque de situações que permitem a expulsão de cidadãos estrangeiros do território nacional nos termos do artigo 135º do regime jurídico de entrada,

permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional constante da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, adiante designada por Lei dos Estrangeiros.

Entende o PCP que a alteração ocorrida em 2012, e como se pode deduzir do preâmbulo do projeto de diploma, tem permitido e conduzido a situações de profunda injustiça levando à expulsão de cidadãos estrangeiros com base em razões de segurança nacional. O Partido Comunista Português pretende que o artigo 135º da Lei de Estrangeiros se assemelhe à redação anterior a 2012, deixando, assim, de contemplar as exceções às limitações à decisão de afastamento coercivo ou de expulsão.

Com efeito, nos termos da atual redação constituem exceção aos limites à decisão de afastamento coercivo ou de expulsão:

1. Atendem à segurança nacional ou a ordem pública;
2. cuja presença ou atividades no País constituam ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado Português ou dos seus nacionais; e
3. em relação ao qual existam sérias razões para crer que cometeu atos criminosos graves ou que tenciona cometer atos dessa natureza, designadamente no território da União Europeia.

No nosso entender a perigosidade da manutenção das exceções às limitações deve-se ao facto de assentarem sobre conceitos indeterminados. Os conceitos de segurança nacional, ordem pública, ameaça aos interesses ou à dignidade e atos criminosos graves, constituem verdadeiros conceitos indeterminados e que, como tal, têm um conteúdo e extensão incerto que pressupõem um exercício de subsunção, o que poderá perverter o sentido e espírito do legislador e as regras da boa legística. Assim, parece-nos, que se deverá aditar uma solução que permita um juízo de oportunidade, mas baseado em conceitos determinados e concretos.”

II – Representante da União Geral dos Trabalhadores UGT (Conselheira Catarina Tavares)

“Atendendo aos fundamentos aduzidos na exposição de motivos que acompanha o Projeto de lei ora em análise, que se nos afiguram justos e equilibrados, a alteração legislativa constante do Projeto de Lei em análise merece a concordância da UGT.”

III - Representante da Fundação Agha Kan (Conselheiro Karin Merali)

“A nova lei de estrangeiros, aprovada em 2012 (Lei 29/2012), prevê a possibilidade de expulsão do país a todos os estrangeiros que sejam condenados a um ano de pena de prisão mesmo que suspensa. A articulação dessa lei com a Lei nº23/2007 que regula o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional; deu origem ao que foi apelidado de interpretação discricionária e subjetiva por parte de alguns funcionários do SEF.

A título de exemplo, nos territórios onde a Fundação Aga Khan intervém (Linha de Sintra e Oeiras), há jovens nascidos em Portugal que são deportados para os países de origem dos pais ou avós. No contexto destes jovens, é perfeitamente tangível serem condenados a um mínimo de 1 ano de prisão com pena suspensa, basta serem apanhados várias vezes sem título de transporte válido ou resistirem a uma detenção. Por outro lado, são ainda muitos os obstáculos burocráticos para que parte dessa população tenha os documentos em dia ou a nacionalidade.

Com a proposta de Lei, o Partido Comunista Português pretende limitar a discricionariedade ou a subjetividade de quem avalia esses casos; e frisar que o Estado português deve ser responsável pela reabilitação dos cidadãos que pratiquem atos ilícitos.

O PCP propõe que os cidadãos estrangeiros nascidos em Portugal, com filhos de nacionalidade portuguesa ou não residentes em Portugal, não possam ser extraditados, cumprindo a respetiva pena aplicada, em território nacional.

Através da leitura do articulado, que fundamenta a proposta de alterações à lei, verifica-se que a mesma pode incorporar outro tipo de alterações, apoiando a resolução de outras situações a que se assiste em território nacional e verificam-se nos contextos de atuação territorial da Fundação Aga Khan.

Como acima referido, a proposta do Partido Comunista Português, incide sobre cidadãos estrangeiros nascidos em Portugal, com filhos de nacionalidade portuguesa ou não residentes em Portugal.

Neste sentido, a proposta de alteração à lei poderia contemplar também, a situação de cidadãos, independentemente da sua naturalidade, parentalidade e idade de entrada em Portugal, mediante a análise das seguintes variáveis:

- * tempo de residência no País;
- * gravidade da tipologia de crime.”

IV – Representante da Comunidade Moldava (Conselheira Rodica Gherasim)

“Venho por este meio subscrever o respetivo Projeto-Lei desde modo nada a acrescentar.”

V - Representante da Direção-geral do Ensino Superior (DGES) – Conselheira Ana Mateus

“Na sequência do pedido de envio de comentário, analisado o projeto do PCP, com vista à alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, nomeadamente, sobre os limites à expulsão de cidadãos estrangeiros, o mesmo não apresenta implicações diretas para o ensino superior, pelo que nada temos a opor.”

VI – Representante da Confederação Empresarial de Portugal (CIP) – Conselheiro Luís Henrique

“O Projeto de Lei (doravante PL) em referência visam alterar a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, transpondo para a ordem jurídica interna, entre outras, a Diretiva 2009/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.

O objetivo da citada Diretiva 2009/52/CE consiste na proibição do emprego de nacionais de países terceiros em situação irregular e o estabelecimento de normas mínimas comuns sobre sanções e medidas a aplicar nos Estados-Membros contra empregadores que violem esta proibição.

Através do PL n.º 240/XIII/1.ª, da autoria do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (doravante PCP), intenta-se alterar o artigo 135º da Lei n.º 23/2007, retomando à redação original deste preceito, repondo, assim, os anteriores limites à expulsão de cidadãos estrangeiros do território nacional.

O PL em análise versa, em geral, sobre matérias atinentes à imigração, que, por sua vez, se encontra intimamente conexcionada com as questões relativas à igualdade de tratamento e não discriminação em razão da raça ou território de origem.

A violação dos princípios da igualdade de tratamento e não discriminação racial afigura-se totalmente inadmissível, qualquer que seja a sua manifestação.

Tais princípios ou valores são intrínsecos a uma sociedade justa, coesa e livre, como todos defendemos.

A proteção conferida pela Constituição da República Portuguesa (CRP) a tais valores encontra-se plasmada no seu artigo 13º (Princípio da Igualdade), onde se estabelece que “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 sua ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.”

Acresce que, na perspetiva da CIP, a afluência de imigrantes a Portugal não deve ser vista como prejudicial ou negativa.

A imigração assume cunho da maior relevância no desenvolvimento do nosso país, designadamente no que respeita à economia nacional.

São, aliás, reconhecidas inúmeras vantagens à entrada e permanência de estrangeiros no território nacional.

Desde logo, ao nível da dinamização do mercado de trabalho, quer através da criação de novos postos de trabalho quer pela ocupação em atividades carecidas de mão-de-obra, não raro qualificada.

Associado a tal dinamização, conta-se, igualmente, o aumento das contribuições para a Segurança Social, com inerentes ganhos para a sustentabilidade do respetivo Sistema.

Tem, ainda, relevantes impactos em termos demográficos.

Atento este quadro, os PL não suscitam, geral, uma postura de rejeição.

Há, no entanto, alguns aspetos criticáveis pelo que se procede, seguidamente, à sua análise na especialidade.

O PL n.º 240/XIII/1.ª do PCP, como se disse, visa repor os limites à expulsão de cidadãos estrangeiros do território nacional, retomando a redação original do artigo 135º da Lei n.º 23/2007, isto é, a versão anterior à alteração operada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto.

Para o efeito, projeta-se, no artigo único do mesmo PL:

- Suprimir a primeira do corpo do mencionado preceito, ou seja, a parte onde se alude à relevância da “exceção dos casos de atentado à segurança nacional ou à ordem pública e das situações previstas nas alíneas c) e f) do n.º 1 do artigo 134.º”;
- Suprimir, no final da alínea a), a referência à habitualidade que caracteriza a residência do cidadão estrangeiro;
- Dividir o teor da atual alínea b), ficando esta reservada aos casos de cidadãos estrangeiros que tenham efetivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal;
- Da mencionada divisão, cria-se uma nova alínea c), relativa aos casos de cidadãos estrangeiros que tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português, relativamente aos quais assumam efetivamente responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação;
- Renumerar-se a atual alínea c), que passa a d), na qual também se suprime a referência à habitualidade que caracteriza a residência do cidadão estrangeiro.

Na “Exposição de motivos” do PL em apreço, justificam-se as mencionadas alterações com base nos seguintes argumentos:

“Qualquer cidadão que cometa um qualquer ilícito em território nacional deve ser punido em conformidade, com as penas previstas na lei penal portuguesa, incluído a pena acessória de expulsão. Porém, não faz sentido que um cidadão nascido em Portugal ou que tenha tido em Portugal a sua formação desde criança, ou que tenha filhos menores em Portugal e que cá permaneçam, possa ser expulso para países com que não têm qualquer ligação, que não têm qualquer responsabilidade por eventuais crimes que tenham sido cometidos, podendo deixar em Portugal filhos menores que serão assim injustamente penalizados.

Os cidadãos que têm em Portugal todas as suas raízes familiares devem ser julgados e punidos em Portugal pelos crimes que cometam. Não faz qualquer sentido que, com a invocação discricionária de razões securitárias, o Estado Português se arrogue o direito de expulsar cidadãos para países com que estes não têm qualquer outra relação que não seja um vínculo *formal de nacionalidade que não corresponde à realidade da vida. Por outro lado, a expulsão*

de cidadãos que deixem em Portugal filhos menores faz recair sobre estes uma penalização que não tem qualquer justificação.” (sublinhados nossos).

Tais argumentos não podem, em geral, deixar de merecer aderência.

De resto, sempre se encontra salvaguardada a possibilidade de aplicação da pena acessória de expulsão, prevista no artigo 151º da Lei n.º 23/2007, a cidadãos estrangeiros condenados pela prática de crimes dolosos.

Cumprido, contudo, atentar na redação projetada para a alínea c), na redação proposta pelo artigo único do PL em apreço.

Ao preceituar que não podem ser expulsos do país os cidadãos estrangeiros que *“Tenham filhos menores, nacionais de Estado terceiro, residentes em território português, relativamente aos quais assumam efetivamente responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação”*, poder-se-á abrir margem para a criação dolosa da hipótese prevista.

Significa isto que, um cidadão estrangeiro que pretenda cometer certo crime, por exemplo, um atentado terrorista, pode, intencionalmente, trazer os seus filhos para residir em Portugal, com o intuito de não poder ser expulso do território português.

Nesta medida, importa encontrar uma solução que permita obviar uma tal situação, estipulando-se, por exemplo, um lapso temporal mínimo a observar, para que a alínea c) possa ser invocada no caso concreto.”

VII - Representante da fundação Calouste Gulbenkian (FCG) - Hugo Martinez de Seabra

“Relativamente ao Projeto-Lei nº 240/XIII/1ª – Grupo Parlamentar do PCP – Nada temos a opor.”

VIII – Representante da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) – Conselheira Ana Patrícia Machado

“Na sequência do envio do Projeto de Lei n.º 240/XIII/1.ª (PCP) e considerando que não existem alterações ao âmbito da competência da ACT, cumpre-nos referir que concordamos com o referido documento.”

IX – Representante da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género – Conselheira Teresa Fragoso

“Cumpra a esta Comissão emitir o seguinte Parecer quanto ao Projeto-Lei n.º 240/XIII/1.ª (PCP): Não existem quaisquer comentários ou apreciações a apresentar.”

X – Representante da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas - Conselheira Rosa Campizes

“Relativamente ao Projeto que propõe alterações à Lei nº 23/2007, de 4 de junho, importa referir que: o PL 240/XIII/1ª (PCP) trata de matéria de “limites à expulsão” que não é da competência desta DGACCP. “

XI - Representante das associações não filiadas nas comunidades previstas nas alíneas b) e c) do nº2 do art.º 8, designados pelas respetivas associações, desde que a representatividade destas seja reconhecida pelo ACM, I.P. – Conselheiro Timóteo Macedo

“Enquanto Conselheiro para os assuntos das migrações, manifesto o meu contentamento pela iniciativa.

Sobre o PL do PCP ele não mais vem do que repor os direitos e conquistas que a população imigrante já tinha conquistado e que lhes foi usurpado pela última alteração à Lei feita em 2012 pelo anterior Governo que agravou a já dramática e contestada pena acessória de expulsão. Por este motivo, merece o meu apoio e apreço na expectativa de que muito mais haverá a fazer sobre esta matéria de Direitos Humanos e Justiça.

XII - Representante da Confederação do Comércio e Serviços Portugal (CCP) – Conselheira Helena Leal

“Projeto de Lei n.º 240/XIII/1.ª (PCP) – Reposição de limites à expulsão de cidadãos estrangeiros do território nacional (Quarta alteração à Lei nº 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional

A proposta em apreço refere, na sua exposição de motivos, pretender que “(...)a lei de estrangeiros seja reposta na sua redação anterior às alterações ocorridas em 2012”, considerando que “Dessa redação não resultava qualquer ameaça à segurança pública e da nova redação resultaram situações de injustiça que importa prevenir”.

A Lei atualmente em vigor define – nos seus artigos 134º e 135º - os fundamentos para que uma decisão de afastamento coercivo ou expulsão possa ser tomada, mas também um conjunto de limites a respeitar:

Artigo 134º Fundamentos da decisão de afastamento coercivo ou de expulsão

1 - Sem prejuízo das disposições constantes de convenções internacionais de que Portugal seja Parte ou a que se vincule, é afastado coercivamente ou expulso judicialmente do território português, o cidadão estrangeiro:

- a) Que entre ou permaneça ilegalmente no território português;
- b) Que atente contra a segurança nacional ou a ordem pública;
- c) Cuja presença ou atividades no País constituam ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado Português ou dos seus nacionais;
- d) Que interfira de forma abusiva no exercício de direitos de participação política reservados aos cidadãos nacionais;
- e) Que tenha praticado atos que, se fossem conhecidos pelas autoridades portuguesas, teriam obstado à sua entrada no País;
- f) Em relação ao qual existam sérias razões para crer que cometeu atos criminosos graves ou que tenciona cometer atos dessa natureza, designadamente no território da União Europeia;
- g) Que seja detentor de um título de residência válido, ou de outro título que lhe confira direito de permanência em outro Estado membro e não cumpra a obrigação de se dirigir, imediatamente, para esse Estado membro;
- h) O disposto no número anterior não prejudica a responsabilidade criminal em que o estrangeiro haja incorrido;
- i) Aos refugiados aplica-se o regime mais benéfico resultante de lei ou convenção internacional a que o Estado Português esteja obrigado.

2 - O disposto no número anterior não prejudica a responsabilidade criminal em que o estrangeiro haja incorrido.

3 - Aos refugiados aplica-se o regime mais benéfico resultante de lei ou convenção internacional a que o Estado Português esteja obrigado.

Artigo 135.º

Limites à decisão de afastamento coercivo ou de expulsão

Com exceção dos casos de **atentado à segurança nacional ou à ordem pública** e das situações previstas nas alíneas c) e f) do n.º 1 do artigo 134.º, não podem ser afastados ou expulsos do território nacional os cidadãos estrangeiros que:

- a) Tenham nascido em território português e aqui residam **habitualmente**;
- b) Tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa ou estrangeira, a residir em Portugal, **sobre os quais exerçam efetivamente as responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação**;
- c) Se encontrem em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residam habitualmente.

Constatamos, portanto, que as alterações propostas no Projeto em apreço visam afastar a possibilidade de expulsão do país, de cidadãos estrangeiros:

- por motivos de atentado à segurança nacional ou à ordem pública;
- que tenham nascido em território português e aqui residam (deduz-se: que tenham cá *uma morada*, uma vez que se pretende afastar a exigência de *residência habitual*);
- que tenham *efetivamente* a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa a residir em Portugal (o que é pouco claro, pois propõe-se que a redação deixe de referir expressamente a **obrigação de, sobre estes filhos, exercerem efetivamente as responsabilidades parentais e a eles assegurarem o sustento e a educação, obrigação que se mantém expressa apenas para os filhos menores estrangeiros**).

Sobre as propostas supra descritas, considera a CCP, antes de mais, **fundamental a salvaguarda da segurança nacional e da ordem pública**, não concordando que em matéria de política de imigração esta questão seja deixada para segundo plano.

Por outro lado, parece-nos que só nos casos em que um cidadão estrangeiro **cumpra efetivamente as suas responsabilidades parentais e assegure o sustento e a educação dos seus filhos – incluindo os de nacionalidade portuguesa e estrangeira – e em que todos residam habitualmente em Portugal**, é que se justificará o afastamento da possibilidade de expulsão do país (e não o mero facto de ter filhos menores de nacionalidade portuguesa que cá residam).

Ao supra referido, acresce que não temos informação concreta sobre “situações de profunda injustiça” que tenham resultado das atuais disposições.

Neste sentido, discordamos das alterações à Lei nº 23/2007 que constam do Projeto de Lei n.º 240/XIII, preferindo a CCP que se mantenha a Lei na sua atual redação.”