



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROJETO DE LEI N.º 430/XV/1.^a

***Aprova medidas de combate à discriminação de cidadãos estrangeiros, alterando
diversos diplomas***

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 430/XV/1.^a (PAN), que aprova medidas de combate à discriminação de cidadãos estrangeiros, alterando diversos diplomas.

I. Objeto do Projeto de Lei

A exposição de motivos é suficientemente clara no sentido de nos esclarecer qual o objetivo do diploma legal em análise, nomeadamente:

“Os cidadãos estrangeiros em Portugal que não têm a sua situação regularizada encontram-se numa situação de grande vulnerabilidade em todos os aspetos da sua vida.

O atraso crónico e toda a burocratização do processo de regularização colocam estes cidadãos numa situação em que, por não possuírem documentos, veem o acesso ao trabalho, à saúde, educação e habitação muito dificultados.

A esta vulnerabilidade, junta-se o receio de que a sua situação irregular possa culminar em detenção em centros de instalação temporária. Espaços que não só têm sido criticados pelo Mecanismo de Prevenção Contra a Tortura, como, tal como nos mostram outros países, não se apresentam como a melhor solução. Existem medidas alternativas à detenção administrativa, como é exemplo o registo temporário nas



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

autoridades, apresentações periódicas, famílias de acolhimento ou outras, que demonstram que existem alternativas à detenção e que esta deve ser unicamente utilizada em ultima ratio. (...)

Na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, Portugal, em resposta à crise de refugiados ucranianos, promoveu um sistema próprio, simplificado, que pretendia garantir a tramitação do processo de regularização em 48h. Algo muito positivo e que deveria ser replicado a qualquer cidadão, independentemente da sua origem. Pois, para esses cidadãos, o tempo médio de espera é de cerca 3 anos até ao seu processo de regularização se encontrar findo.

Por isso, com a presente iniciativa, o Pessoas-Animais-Natureza (PAN) propõe que seja criado um projeto-piloto para que sejam estudadas, com vista a serem implementadas, medidas alternativas à detenção e que os processos administrativos sejam desburocratizados e simplificados.

E neste sentido, e tentando fazer face à situação insustentável que se verifica com os agendamentos no SEF, nomeadamente quanto à renovação da autorização de residência, propomos que, tal como aconteceu durante a pandemia, os documentos e vistos relativos à permanência em território nacional, prorroguem a sua validade até, pelo menos, a reestruturação efetiva do SEF. Não poderão ser os cidadãos a ser prejudicados por um processo de reestruturação a que são alheios. (...)

No que diz respeito ao acesso ao trabalho, existe uma situação que não só não faz sentido, como deixa cidadãos vulneráveis e expostos a situações de exploração. Por um lado, a nossa lei não permite que seja celebrado contrato de trabalho com um cidadão em situação irregular, na medida em que tem de ser referido o visto ou autorização de residência, implicando a sua ausência uma contraordenação para a entidade empregadora.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Contudo, a atribuição de número de identificação da segurança social depende, muitas vezes, da própria celebração de um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho. Face a esta burocracia e manifesta injustiça, o PAN propõe que seja alterado o Código do Trabalho, de forma a que não seja a entidade empregadora de cidadão estrangeiro que tenha processo de regularização pendente no SEF ou na futura entidade competente sujeita a contraordenação.

A presente iniciativa o PAN promove ainda o princípio da igualdade de tratamento perante o regime contributivo, mais concretamente um princípio de contribuições iguais, prestações iguais. Isto porque, no atual regime, trabalhadores imigrantes que paguem as suas contribuições, mas que tenham o processo de regularização pendente no SEF, que pode demorar até 3 anos, em caso de desemprego involuntário, não têm acesso ao subsídio de desemprego em condições similares aos demais cidadãos que pagam as suas contribuições. É necessário colmatar esta injustiça, recordando que, em 2020, os imigrantes em Portugal contribuíram com mais de mil milhões de euros em contribuições para a segurança social, mas só beneficiaram de 273 milhões de euros em prestações sociais, segundo o relatório estatístico do Observatório das Migrações.

Relativamente às situações de deportação em caso de processo de regularização pendente no SEF ou na futura entidade competente, o PAN entende que é necessário clarificar a lei. Apesar de, na prática, por regra, tal já se verificar, não está previsto de forma inequívoca na lei, o que causa uma grande insegurança aos imigrantes. Por conseguinte, a presente proposta altera a Lei de Estrangeiros para que o processo de regularização pendente seja um limite à expulsão e que a existência de processo de regularização obste, igualmente, à detenção.

É também proposto na presente iniciativa que, devido ao contexto de vulnerabilidade social e psicológico da detenção de migrantes, e o facto de desconhecerem a língua, se exija que seja assegurada a presença de uma entidade externa que desempenhe o



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

papel de monitorização do respeito pelos direitos humanos, apoio social e psicológico nos centros de detenção.

Ainda no que diz respeito às garantias processuais efetivas, o PAN propõe que o cidadão esteja sempre acompanhado por advogado na prestação de declarações em todos os postos de fronteira, o que implicará uma atribuição mais célere de advogados oficiosos.

Finalmente, pretende-se que para uma verdadeira integração é necessário facilitar o acesso à língua e ao trabalho e, por tal, propõe-se que sejam abertos cursos de língua portuguesa com vista a permitir a integração de imigrantes sem autorização de residência regularizada e a disponibilização do acesso à língua portuguesa como língua estrangeira nas escolas públicas para imigrantes e refugiados, bem como a garantia de uma bolsa de intérpretes, disponíveis para acompanhar os refugiados e imigrantes nas suas deslocações aos serviços essenciais do estado.

Ainda sobre o acesso ao trabalho, pretende-se que as pessoas imigrantes com processo de regulamentação pendente possam inscrever-se no IEFP, I.P. para acesso a formação profissional, cursos de Português Língua de Acolhimento e procura de oportunidades de emprego.”

Com os fundamentos assim exarados, a Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, apresenta o seguinte Projeto de Lei que tem por objeto a aprovação de medidas de combate à discriminação de cidadãos estrangeiros, procedendo à alteração dos seguintes diplomas:

- a) Ao Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro;
- b) Ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, que estabelece o regime jurídico de proteção social na eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem;



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

c) À Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros em território nacional.

Mais adita, no seu artigo 5º medidas relativamente à prorrogação da validade dos documentos e vistos para permanência em Portugal.

Por último, nos seus artigos 6º a 8º, propõe a criação de um projeto-piloto para o estudo e implementação de medidas alternativas à detenção e implementação de medidas para o acesso ao emprego e à língua portuguesa e para a desburocratização dos processos de agendamento para pedido de autorização de residência.

II. Apreciação

Como bem resulta da exposição de motivos estão em causa alterações legislativas que derivam, no essencial, de opções de natureza política, pelo que não caberá tomar posição que não se fundamente ou repercuta em questão de natureza constitucional ou técnico-jurídica.

Assumem natureza política de cariz programático, as normas contidas nos artigos 2º e 3º do Projeto de Lei, referentes ao artigo 5º do Código do Trabalho e ao artigo 8º do Decreto-Lei nº 220/2006, de 3 de novembro, relativamente ao regime jurídico de proteção social sob a eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem. Assim como as normas contidas nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º pelo que sobre as mesmas não tomaremos posição.

*

A Constituição da República Portuguesa (CRP) não faz depender do reconhecimento da cidadania portuguesa o gozo dos direitos fundamentais bem como a sujeição aos deveres fundamentais – artigo 15º da Constituição da República Portuguesa (CRP).



«Artigo 15.º

(Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus)

1. Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.»

O princípio constitucional consagra a equiparação dos estrangeiros e apátridas com os cidadãos portugueses. O mesmo princípio geral é estabelecido no Código Civil quanto aos direitos civis.¹

É o que Gomes Canotilho e Vital Moreira apelidam na sua Constituição da República Portuguesa Anotada² de “tratamento nacional”, isto é, um tratamento pelo menos tão favorável como o concedido ao cidadão do país.

Invocando-se, na exposição de motivos um propósito de igualdade garantido no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa (CRP) em diversas vertentes, este não poderá deixar de ser conjugado com o artigo 15º da Lei Fundamental – Estrangeiros, Apátridas e Cidadãos Europeus – e o sistema de regra e de exceções contido no preceito, nomeadamente, quando se trate de estrangeiros que não possuam nacionalidade de qualquer um dos Estados Membros da União Europeia e que não sejam residentes em Portugal.

Por seu turno, esta norma relaciona-se estreitamente com os artigos 33º - extradição, expulsão e direito de asilo - e 44º - Direito de deslocação e de emigração - da CRP.

*

¹ Excecionados os direitos políticos, exercício de funções públicas e serviço nas Forças Armadas

² Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Anotada, 3ª Edição revista, Coimbra Editora, p.134



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

O artigo 4º do Projeto de Lei propõe-se introduzir alterações aos artigos 135.º, 146.º, 146.º-A à Lei nº 23/2007, de 4 de julho que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros em território nacional, que passariam a assumir a seguinte redação:

“Artigo 135º

Limites à expulsão

- 1 - *Não podem ser afastados coercivamente ou expulsos do País os cidadãos estrangeiros que:*
- e) *Sejam titulares de processo de regularização pendente, com exceção dos casos de cidadãos condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa.*

Artigo 146.º

Trâmites da decisão de afastamento coercivo

- 5 -
- e) *Sejam titulares de processo de regularização pendente, com exceção dos casos de cidadãos condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa.*
- 8 - *É obrigatória a presença de advogado na prestação de declarações perante as autoridades ou entidades competentes.*

Artigo 146.º-A

Condições de detenção

- 8 - *É assegurada a presença de uma entidade externa que desempenhe o papel de monitorização do respeito pelos direitos humanos, apoio social e psicológico nos centros de detenção.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

*

A Lei nº 23/2007, de 4 de julho foi objeto de duas alterações no decurso do ano de 2022 e de uma alteração em 2021.

As normas em apreço inserem-se no capítulo VIII, secção I do diploma - Disposições gerais de afastamento do território nacional.

A redação da (nova) alínea e) do nº1, do artigo 135º introduz uma nova limitação aos fundamentos de uma decisão (administrativa) de afastamento ou de expulsão que não poderá recair sobre aqueles que tenham um processo de regularização em curso.

Os dois procedimentos, de regularização e de expulsão constituem procedimentos administrativos, obrigando à observância das regras do Código de Procedimento Administrativo.

Ora, a existência de um procedimento administrativo pendente, em curso, não é suscetível de conferir o direito que se visa alcançar por via do mesmo, por carecer do pressuposto da existência da decisão que se pretende obter.

A pendência de um pedido/processo de regularização não pode limitar e colocar em crise uma decisão de expulsão fundamentada.

A mesma argumentação é válida no que respeita à redação da nova alínea e) do artigo 146º.

Um pedido de regularização pendente não é suscetível de garantir o direito a obter, pelo que não pode servir de fundamento para a limitação de outro procedimento, nomeadamente, constituir uma limitação à organização de um processo de afastamento coercivo.

*



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

O nº8 que se pretende introduzir na mesma norma contempla a obrigatoriedade da presença de advogado na prestação de declarações perante as autoridades ou entidades competentes.

Tal matéria deverá ser compatibilizada com a CRP, com o regime contido no Código de Processo Penal e com a Lei nº 34/2004 de 29 de julho que regula o regime de acesso ao direito e aos tribunais.

De acordo com o disposto no art. 7.º, n.º 2, deste último diploma legal, na sua atual redação, **“Aos estrangeiros sem título de residência válido num Estado membro da União Europeia é reconhecido o direito a proteção jurídica, na medida em que ele seja atribuído aos portugueses pelas leis dos respetivos Estados”.**

Para além da equiparação feita, em observância ao artigo 15º da CRP, o diploma também consagra o Princípio de Acesso ao Direito e de Tutela Jurisdicional Efetiva, previsto no artigo 20º da Lei Fundamental.

Prevê o artigo 20º da CRP:

«1. A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.

2. Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade.

3. A lei define e assegura a adequada proteção do segredo de justiça.

4. Todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objeto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo.

5. Para defesa dos direitos, liberdades e garantias pessoais, a lei assegura aos cidadãos procedimentos judiciais caracterizados pela celeridade e prioridade, de modo a obter tutela efetiva e em tempo útil contra ameaças ou violações desses direitos.»



Por seu turno, o artigo 32º da CRP – garantias do processo penal – assegura o primado da presunção de inocência e de exercício de todas as garantias de defesa concedidas ao arguido num processo criminal

«Artigo 32.º

(Garantias de processo criminal)

1. O processo criminal assegura **todas as garantias de defesa**, incluindo o recurso.
2. Todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, devendo ser julgado no mais curto prazo compatível com as garantias de defesa.
3. O arguido tem direito a escolher defensor e a ser por ele assistido em todos os actos do processo, especificando a lei os casos e as fases em que a assistência por advogado é obrigatória.
4. Toda a instrução é da competência de um juiz, o qual pode, nos termos da lei, delegar noutras entidades a prática dos actos instrutórios que se não prendam diretamente com os direitos fundamentais.
5. O processo criminal tem estrutura acusatória, estando a audiência de julgamento e os actos instrutórios que a lei determinar subordinados ao princípio do contraditório.
6. A lei define os casos em que, assegurados os direitos de defesa, pode ser dispensada a presença do arguido ou acusado em actos processuais, incluindo a audiência de julgamento.
7. O ofendido tem o direito de intervir no processo, nos termos da lei.
8. São nulas todas as provas obtidas mediante tortura, coação, ofensa da integridade física ou moral da pessoa, abusiva intromissão na vida privada, no domicílio, na correspondência ou nas telecomunicações.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

9. Nenhuma causa pode ser subtraída ao tribunal cuja competência esteja fixada em lei anterior.

10. Nos processos de contra ordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa.»

A previsão constitucional é garante do princípio da proteção global e completa dos direitos de defesa do arguido em processo criminal.

Veja-se, então, que no âmbito de um processo criminal é obrigatória a presença de Defensor nos seguintes casos (artigo 64º do Código de Processo Penal):

«Artigo 64.º

Obrigatoriedade de assistência

1 - É obrigatória a assistência do defensor:

a) Nos interrogatórios de arguido detido ou preso;

b) Nos interrogatórios feitos por autoridade judiciária;

c) No debate instrutório e na audiência;

d) Em qualquer acto processual, à excepção da constituição de arguido, sempre que o arguido for cego, surdo, mudo, analfabeto, desconhecedor da língua portuguesa, menor de 21 anos, ou se suscitar a questão da sua inimputabilidade ou da sua imputabilidade diminuída;

e) Nos recursos ordinários ou extraordinários;

f) Nos casos a que se referem os artigos 271.º e 294.º;

g) Na audiência de julgamento realizada na ausência do arguido;

h) Nos demais casos que a lei determinar.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

2 - Fora dos casos previstos no número anterior pode ser nomeado defensor ao arguido, a pedido do tribunal ou do arguido, sempre que as circunstâncias do caso revelarem a necessidade ou a conveniência de o arguido ser assistido.

3 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, se o arguido não tiver advogado constituído nem defensor nomeado, é obrigatória a nomeação de defensor quando contra ele for deduzida a acusação, devendo a identificação do defensor constar do despacho de encerramento do inquérito.

4 - No caso previsto no número anterior, o arguido é informado, no despacho de acusação, de que fica obrigado, caso seja condenado, a pagar os honorários do defensor oficioso, salvo se lhe for concedido apoio judiciário, e que pode proceder à substituição desse defensor mediante a constituição de advogado.»

*

No âmbito do processo penal não é obrigatória a presença de Defensor num interrogatório de arguido realizado por Órgão de Polícia Criminal (OPC), independentemente da sua nacionalidade, desde que seja conhecedor da língua portuguesa e não se mostre abrangido pelas demais circunstâncias previstas na alínea d), do nº1, do artigo 64º do CPP.

Deste modo, um cidadão estrangeiro de um país de Língua portuguesa ou que a conheça pode ser interrogado por OPC sem a presença obrigatória de um Defensor ou de Advogado constituído.

Pelo Projeto de Lei em análise pretende-se que essa presença seja obrigatória no âmbito de um procedimento administrativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Perspetivando a unidade e harmonia do sistema jurídico pode entender-se esta alteração como disruptiva de um sistema onde o primado das garantias de defesa é exercido no Processo Penal.

O nº 10 do artigo 32º da CRP contém uma cláusula de aproximação das garantias de defesa asseguradas no processo penal àquelas que são garantidas nos processos de contra ordenação (de caráter para penal), bem como em quaisquer processos sancionatórios (ilícito de mera ordenação social e ilícito disciplinar).

As garantias de defesa e de um efetivo acesso ao direito são essenciais num Estado de Direito Democrático sendo inerentes a todos os processos sancionatórios. Alerta-se, contudo, para uma manifesta inversão da hierarquia prevista na Constituição.

*

Quanto às condições de detenção previstas no artigo 146º-A, nomeadamente sobre o nº8 – *“É assegurada a presença de uma entidade externa que desempenhe o papel de monitorização do respeito pelos direitos humanos, apoio social e psicológico nos centros de detenção”*:

A Lei nº73/2021, de 12 de novembro, que aprovou a reestruturação do Sistema Português de Controlo de Fronteiras, prevê, no seu artigo 13º:

“Apoio ao migrante e ao requerente de asilo nas zonas internacionais

1 - O Governo assegura a prestação de apoio jurídico, através de parceria com a Ordem dos Advogados e com organizações representativas de migrantes e requerentes de asilo, assim como apoio humanitário, linguístico, médico e psicológico ao migrante e ao requerente de asilo nas zonas internacionais.



2 - O atendimento ao migrante é realizado preferencialmente por profissionais com formação em direito migratório e sempre de forma a garantir a sua privacidade e confidencialidade.”

Em Portugal, a política de integração de imigrantes tem sido concretizada pelo Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI), sob a orientação de um membro do Governo integrado na Presidência do Conselho de Ministros.

O Alto Comissariado para as Migrações é um Instituto Público que intervém diretamente na execução das políticas públicas em matéria de migrações.³

O Decreto-Lei nº 31/2014 de 27 de fevereiro (Lei Orgânica do Alto Comissariado para as Migrações I.P.) introduziu (artigo 14º) a seguinte alteração ao Decreto Regulamentar nº 84/2007 de 5 de novembro:

«Artigo 92º-A

Sem prejuízo das competências do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o Alto Comissariado para as Migrações I.P. (ACM, I.P.) exerce funções de interlocução junto de atuais e potenciais imigrantes em procedimentos administrativos e fora deles, sem prejuízo das competências próprias dos organismos envolvidos, por via do aconselhamento daqueles migrantes, do contacto com outras entidades públicas e privadas, do recurso a meios eletrónicos e da preparação da documentação pertinente.»

Tal intervenção faz parte da sua missão e atribuições.

Deste modo, apesar de tal presença não ser obrigatória, já encontra acolhimento no ordenamento jurídico.

*

³ Estatutos do ACM, I.P. aprovados pelo Decreto-Lei nº 146/2015 de 3 de agosto



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

III. Concluindo-se:

O projeto de lei apresentado para parecer do Conselho Superior do Ministério Público suscita as *supra* referidas questões, que devem merecer ponderação, em conformidade com o que se acaba de expor:

- Vislumbram-se incompatibilidades de ordem constitucional ligadas aos direitos fundamentais dos cidadãos – artigos 15º 20º e 32º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

- São sensíveis as alterações propostas à Lei nº 23/2007 que colidem com outros diplomas legais.

- O Projeto de Lei em análise é suscetível de convocar disrupções no seio da ordem jurídica afetando a necessária harmonização entre as garantias totais de defesa concedidas no seio do Processo Penal e aquelas que são concedidas numa área para penal ou pré penal.

Cremos assim, que do ponto de vista substantivo e de conformidade constitucional existem razões de princípio que não permitem acolher as alterações propostas.

Eis o parecer do CSMP.

*

Lisboa, 16 de maio de 2023