



REPÚBLICA PORTUGUESA

GABINETE DA MINISTRA ADJUNTA E
DOS ASSUNTOS PARLAMENTARES

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de
Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Deputado Fernando Negrão

SUA REFERÊNCIA
Comunicação eletrónica

SUA COMUNICAÇÃO DE
18-01-2023

NOSSA REFERÊNCIA
Nº: 217
ENT.: 454
PROC. Nº:

DATA
01/02/2023

ASSUNTO: Resposta à solicitação de emissão de Parecer ao Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM) sobre o Projeto de Lei n.º 487/XV/1.ª (Livre) - *Introduz o dever de fundamentar o risco de fuga de cidadão estrangeiro; consagra presunções de inexistência de perigo de fuga e a aplicação de medida de detenção administrativa como medida de último recurso*

Encarrega-me a Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares de junto enviar cópia do ofício n.º NASACD/296/2023, datado de 31 de janeiro, do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM) e respetivos anexos, sobre o assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

João Bezerra da Silva

Gabinete da Ministra Adjunta e
dos Assuntos Parlamentares

Entrada N.º 454

Data 02/02/2023

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de
S. Exa. a Ministra Adjunta e dos Assuntos
Parlamentares
Dr. João Bezerra da Silva

C/c:

Exmo. Senhor
Chefe do Gabinete de
S. Exa. a Secretária de Estado
da Igualdade e Migrações
Dr. Ricardo Carvalho

N/Ofº: NASACD/296/2023

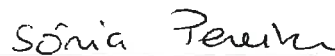
V/Refº: Ofº 91 -CACDLG de 18/01/2023

Data: 31-01-2023

Assunto: Pedido de emissão de Parecer ao Projeto de Lei nº 487-XV-1.ª (Livre)

Na sequência do ofício supra referido e atendendo às diligências efetuadas para obtenção de Parecer ao Conselho para as Migrações, somos a enviar em anexo ao presente ofício, o Parecer do Conselho para as Migrações com os contributos do representante da Comunidade Santomense e do ACM, IP. Os meus melhores cumprimentos,

A Presidente do Conselho Diretivo do
Alto Comissariado para as Migrações, I.P.,



Sónia Pereira

**Parecer do Alto Comissariado para as Migrações, I.P.
sobre o Projeto de Lei n.º 487/XV/1.ª (LIVRE)**

Projeto de Lei n.º 487/XV/1.ª (L) – Introduz o dever de fundamentar o risco de fuga de cidadão estrangeiro; consagra presunções de inexistência de perigo de fuga e a aplicação de medida de detenção administrativa como medida de último recurso

Em virtude de ter sido solicitado um parecer ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM, I.P.) relativamente ao Projeto de Lei *supra* referenciado, do LIVRE, importa referir o seguinte:

I - Em geral:

O Projeto de Lei em análise tem por objetivo introduzir o dever de fundamentar o risco de fuga de cidadão estrangeiro, consagrar presunções de inexistência de perigo de fuga, bem como consagrar a aplicação de medida de detenção administrativa como medida de último recurso.

Destacam-se da exposição de motivos do Projeto de Lei as principais razões para as alterações propostas:

- Ser a detenção administrativa de cidadãos estrangeiros, infelizmente, uma prática comum e aleatória das autoridades;
- Constituir uma prática que, com a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a criação da Agência Portuguesa para as Migrações e o Asilo (APMA), urge erradicar, por ser manifestamente contraditória com o espírito de acolhimento e integração de migrantes, consagrado nas políticas nacionais;
- Qualquer estrangeiro em situação irregular poder ser alvo de um processo de afastamento do território nacional, de acordo com o previsto no regime jurídico de entrada, permanência, saída a afastamento de estrangeiros do território nacional (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua atual redação);
- O facto de a Lei e a prática não terem em conta a aleatoriedade dessas decisões de afastamento, a sua frequência injustificada e o recurso desnecessário a espaços de detenção para garantia de cumprimento da decisão de afastamento;
- Dever a detenção ser aplicada como *ultima ratio*, e em cumprimento dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade das medidas de coação, razão pela qual o ordenamento jurídico português prevê medidas alternativas, como o termo de identidade e residência ou a obrigação de apresentação periódica (respetivamente previstas nos artigos 196.º e 198.º do Código de Processo Penal), devendo estas medidas alternativas à detenção ter primazia;
- Ser relevante a clarificação do perigo de fuga, desde logo da necessidade de fundamentação do mesmo, e a consagração de circunstâncias que permitam presumir a inexistência desse perigo, como acontece quando há familiares a residir em Portugal.

II - Em concreto (perspetiva técnico-jurídica)

O Projeto de Lei pretende proceder à alteração do artigo 142.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua atual redação (regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, designada abreviadamente como Lei de Estrangeiros ou Lei da Imigração), bem como aditar o artigo 142.º-A.

Dado a alteração proposta respeitar à alteração de um artigo e ao aditamento de outro, a metodologia para a sua análise será feita, artigo a artigo, e no caso das alterações ao artigo 142.º, na lógica da comparabilidade entre o regime vigente, recentemente alterado aquando da última alteração à Lei, e o regime a propor.

i. Alteração ao artigo 142.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

Artigo 142.º – redação atual	Artigo 142.º – redação proposta
<p>Artigo 142.º</p> <p>Medidas de coação</p> <p>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:</p> <p>a) Apresentação periódica no SEF;</p> <p>b) Obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica, nos termos da lei;</p> <p>c) Colocação do expulsando em centro de instalação temporária ou em espaço equiparado, nos termos da lei.</p> <p>2 — São competentes para aplicação de medidas de coação os juízos de pequena instância criminal ou os tribunais de comarca do local onde for encontrado o cidadão estrangeiro.</p> <p>3 — Para efeitos do disposto no n.º 1, o perigo de fuga é aferido em atenção à situação pessoal, familiar, social e económica ou profissional do cidadão estrangeiro, com vista a determinar a probabilidade de se ausentar para parte incerta com o propósito de se eximir à execução da decisão de afastamento ou ao dever de abandono, relevando,</p>	<p>«Artigo 142º</p> <p>Medidas de coação</p> <p>1 - [...]</p> <p>2 - [...]</p> <p>3 - Para efeitos do disposto no n.º 1, o perigo de fuga, que tem de ser justificado por escrito e apenso ao processo individual de afastamento do território nacional, é aferido em atenção à situação pessoal, familiar, social e económica ou profissional do cidadão estrangeiro, com vista a determinar a probabilidade de se ausentar para parte incerta com o propósito de se eximir à execução da decisão de afastamento ou ao dever de abandono, relevando, nomeadamente, as situações nas quais se desconheça o seu domicílio pessoal ou profissional em território nacional, a ausência de quaisquer laços familiares no País, quando houver dúvidas sobre a sua identidade ou quando forem conhecidos atos preparatórios de fuga.</p> <p>[NOVO] 4 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, presume-se a inexistência de perigo de fuga quando existam elementos de forte ligação a Portugal, como a residência de membros da família do cidadão estrangeiro, nos termos do</p>

<p>nomeadamente, as situações nas quais se desconheça o seu domicílio pessoal ou profissional em território nacional, a ausência de quaisquer laços familiares no País, quando houver dúvidas sobre a sua identidade ou quando forem conhecidos atos preparatórios de fuga.</p>	<p>artigo 99º, ou a intenção clara de fixação de residência permanente em Portugal.»</p>
---	---

Propõe o Projeto de Lei em análise, a introdução no n.º 3 da precisão de que o perigo de fuga *tem de ser justificado por escrito e apenso ao processo individual de afastamento do território nacional.*

Parece-nos que o aditamento proposto é redundante e que nada trará de novo ao processo, apenas reforçando o procedimento que, julgamos, já existir.

Sendo as medidas de coação meios de limitação da liberdade pessoal (ou patrimonial) dos arguidos, esta apenas pode ser limitada através da imposição das medidas de coação contempladas na lei (princípio da legalidade das medidas de coação e garantia patrimonial – artigo 191.º do Código de Processo Penal - CPP).

No artigo 196.º e ss do CPP encontram-se elencadas as seguintes medidas de coação: termo de identidade e residência; caução; obrigação de apresentação periódica; suspensão do exercício de funções, de profissão e de direitos; proibição de permanência, de ausência e de contactos; obrigação de permanência na habitação (designada também como prisão domiciliária); e prisão preventiva.

A aplicação ou a imposição de medidas de coação (exceto o termo de identidade e residência, que pode ser aplicada por qualquer autoridade judiciária ou órgão de polícia criminal) são determinadas por um juiz (o juiz de instrução, nas fases de inquérito e instrução, e o juiz do processo, nas fases posteriores), com intervenção do Ministério Público (MP) (a requerimento do MP, na fase de inquérito, ou ouvido o MP, nas fases posteriores) e mediante prévia audição do arguido (exceto em casos de impossibilidade devidamente fundamentada) – artigo 194.º do CPP.

A aplicação ou a imposição de medidas de coação (bem como a sua manutenção) está dependente da verificação de condições gerais ou pressupostos (artigos 192.º e ss do CPP) que se elencam:

- a) Prévia constituição de arguido e existência de um processo criminal já instaurado;
- b) Juízo de indiciação da prática de um crime (*fumus comissi delicti*);
- c) Particulares exigências cautelares (*pericula libertatis*) – artigo 204.º do CPP:
 - i) Fuga ou perigo de fuga do arguido;
 - ii) Perigo de perturbação do decurso do inquérito ou da instrução do processo; ou
 - iii) Perigo de perturbação da ordem e tranquilidade públicas ou de continuação da atividade criminosa.

d) Princípios da adequação, necessidade e proporcionalidade: como se refere no artigo 193.º, n.º 1 do CPP, as medidas de coação devem ser necessárias e adequadas às exigências cautelares que o caso requerer e proporcionais à gravidade do crime e às sanções que previsivelmente venham a ser aplicadas

Ora, refira-se que o dever de fundamentação das decisões judiciais é imposto pelo artigo 205.º da Constituição da República Portuguesa¹.

Tal dever surge também no processo penal como decorrência das garantias de defesa do arguido expressas no artigo 32.º, n.º 1 da CRP², e encontra consagração legislativa no artigo 97.º Código de Processo Penal³ quanto aos despachos, e especificamente quanto ao despacho judicial que aplicar medidas de coação no artigo 194.º, n.º 4 do CPP, que estabelece o seguinte:

“4 - A fundamentação do despacho que aplicar qualquer medida de coação ou de garantia patrimonial, à exceção do termo de identidade e residência, contém, sob pena de nulidade:

- a) A descrição dos factos concretamente imputados ao arguido incluindo, sempre que forem conhecidas, as circunstâncias de tempo, lugar e modo;
- b) A enunciação dos elementos do processo que indiciam os factos imputados, sempre que a sua comunicação não puser gravemente em causa a investigação, impossibilitar a descoberta da verdade ou criar perigo para a vida, a integridade física ou psíquica ou a liberdade dos participantes processuais ou das vítimas do crime;
- c) A qualificação jurídica dos factos imputados;
- d) A referência aos factos concretos que preenchem os pressupostos de aplicação da medida, incluindo os previstos nos artigos 193.º e 204.º”.

¹ **Artigo 205.º - (Decisões dos tribunais)**

1. As decisões dos tribunais que não sejam de mero expediente são fundamentadas na forma prevista na lei.
2. As decisões dos tribunais são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas e prevalecem sobre as de quaisquer outras autoridades.
3. A lei regula os termos da execução das decisões dos tribunais relativamente a qualquer autoridade e determina as sanções a aplicar aos responsáveis pela sua inexecução.

² **Artigo 32.º - (Garantias de processo criminal)**

1. O processo criminal assegura todas as garantias de defesa, incluindo o recurso.

³ **Artigo 97.º - Actos decisórios**

- 1 - Os actos decisórios dos juízes tomam a forma de:
 - a) Sentenças, quando conhecerem a final do objecto do processo;
 - b) Despachos, quando conhecerem de qualquer questão interlocutória ou quando puserem termo ao processo fora do caso previsto na alínea anterior.
- 2 - Os actos decisórios previstos no número anterior tomam a forma de acórdãos quando forem proferidos por um tribunal colegial.
- 3 - Os actos decisórios do Ministério Público tomam a forma de despachos.
- 4 - Os actos decisórios referidos nos números anteriores revestem os requisitos formais dos actos escritos ou orais, consoante o caso.
- 5 - Os actos decisórios são sempre fundamentados, devendo ser especificados os motivos de facto e de direito da decisão.

Assim, sob pena de nulidade, a decisão judicial de determinação e aplicação de uma medida de coação em processo criminal deve ser especificamente fundamentada, e expressa de uma forma clara e inequívoca.

De referir que, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 142.º da Lei de Estrangeiros 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, determinar outras, sendo que existindo a necessidade de fundamentação que decorre da lei, depreende-se que tal fundamentação é por escrito e também apenas ao processo individual de afastamento do cidadão estrangeiro do país.

Propõe ainda o LIVRE no Projeto de Lei a introdução de um novo número ao artigo 142.º da Lei de Estrangeiros, passando a prever-se no n.º 4 uma presunção de inexistência de perigo de fuga verificando-se a existência de elementos de ligação forte a Portugal, tais como a residência de familiares nos termos do disposto no artigo 99.º da lei citada, ou a verificação de intenção clara de fixação de residência permanente no país.

Por um lado, concordamos com o aditamento da presunção legal proposta, face à maior proteção de não aplicação de medidas privativas de liberdade quando se verifique a *forte ligação a Portugal* (ex. nascimento em Portugal, residência em Portugal desde idade inferior a 10 anos, integração pessoal, social, familiar e profissional), ou a *intenção clara de fixação de residência permanente em Portugal* como a residência de membros da família, presunção que poderá ser ilidida.

Não nos parece, contudo, adequada a referência à residência permanente em Portugal, sugerindo-se a eliminação de “permanente” atendendo à mobilidade que se verifica atualmente.

Finalmente, a ser aprovada esta alteração, sugere-se que se alargue a noção de familiares ao regime da união de facto, prevista no artigo 100.º da Lei de Estrangeiros.

ii. Aditamento do artigo 142.º-A à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

Adita-se ainda o artigo 142.º-A, artigo que tem como epígrafe “prisão preventiva”, propondo-se no Projeto de Lei a seguinte redação:

«Artigo 142.º-A Prisão preventiva

1 - Para efeitos do disposto no artigo anterior, da observância das condições de detenção previstas no artigo 146.º-A, e em cumprimento do artigo 193.º do Código de Processo Penal, a prisão preventiva de cidadão estrangeiro só pode ser imposta em última instância e quando outras medidas de coação se revelem manifestamente inadequadas ou insuficiente.

2 - Para cumprimento do previsto no número anterior, deve ser dada preferência à aplicação de medidas alternativas à detenção.»

No que concerne ao aditamento proposto apesar de concordarmos com a ideia que está na sua base, ou seja, que a “detenção” de cidadãos estrangeiros só pode ser utilizada em última instância, quando as outras medidas de coação previstas no CPP e na Lei de Estrangeiros se revelem manifestamente inadequadas ou insuficientes, não percebemos nem podemos concordar com a designação “prisão preventiva” utilizada na norma.

Vejamos:

No artigo 142.º da Lei de Estrangeiros, artigo que prevê as medidas de coação a aplicar a cidadãos estrangeiros, havendo perigo de fuga, no âmbito de processos de expulsão, para além das enumeradas no CPP, exclui-se expressamente a “prisão preventiva”.

Aos cidadãos estrangeiros podem ser aplicadas as seguintes medidas privativas da sua liberdade: a obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica (cfr. al. b) do n.º 1 do artigo 142.º) bem como a colocação do expulsando em centro de instalação temporária (CIT) ou espaço equiparado, nos termos da lei (cfr. al. c) do n.º 1 do artigo 142.º).

Assim, a redação do artigo aditado não é feliz, pelo que, a introduzir-se na Lei de Estrangeiros uma norma desta natureza, em vez de “prisão preventiva”, deverá usar-se outra expressão como “medidas privativas de liberdade” ou mesmo “detenção administrativa”, por exemplo.

Quanto ao bem jurídico que se pretende proteger, a liberdade dos cidadãos estrangeiros, somos absolutamente a favor de que a detenção administrativa deverá ser usada apenas como última *ratio*.

A entrada e permanência ilegais em Portugal de cidadãos estrangeiros não são tipificados como crime, consubstanciando contraordenações (cfr. artigos 181.º e 192.º da Lei de Estrangeiros). Neste sentido, não existindo crime somos do entendimento de que não deverá haver “prisão”. Tal é defendido pelo JRS – Serviço Jesuíta aos Refugiados, no Livro Branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal⁴, posição a que o ACM também se associa.

Também a Organização Internacional para as Migrações (OIM) tem trabalhado a matéria das Alternativas à Detenção de Migrantes, no âmbito do projeto “Integrar Direitos Humanos em Centros de Detenção Administrativa”, cofinanciado pelo Fundo Asilo, Migrações e Integração – FAMI e pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF. Como se expôs na nota conceptual de um Workshop em que o ACM esteve presente, “A necessidade de garantir alternativas à detenção/colocação em centros de instalação temporária em virtude do estatuto migratório decorre nomeadamente do direito humano à liberdade, e da própria natureza jurídica da detenção administrativa: uma medida a aplicar em último recurso, excecionalmente e pelo

⁴ Livro Branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal, edições de 2020 e de 2022, Serviço Jesuíta aos Refugiados – Portugal

menor período de tempo, livre de arbitrariedade, necessária e proporcional, aplicada por um juiz e revista periodicamente.”

III - Parecer do ACM:

Não sendo a matéria da detenção administrativa, por excelência, da esfera de competência do Alto Comissariado para as Migrações, I.P., mas do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)/Ministério da Administração Interna (MAI) é, contudo, de referir que, Portugal ratificou diversos tratados internacionais que promovem a proteção dos direitos humanos de todas as pessoas, incluindo migrantes e refugiados.

Portugal foi um dos primeiros países a assinar o Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto, de entre as medidas a implementar contempla: a definição de mecanismos de encaminhamento de imigrantes em situação ilegal, nos casos em que se trata apenas de regularização da sua situação, para o SEF, os CNAIM e CLAIM, de modo a garantir uma maior celeridade desse processo; potenciação da aplicação do disposto nos artigos 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007, designadamente através de campanhas de informação junto dos imigrantes e protocolos com entidades parceiras; e a disponibilização, na intranet de instituições interessadas, a tradução de minutas de notificação do cidadão migrante que seja alvo de uma medida de detenção (Medidas 51, 52 e 53 do PNIPGM).

Como entidade responsável pela monitorização das medidas do PNIPGM, o ACM, I.P. tem também participado, com as suas respostas da RNAIM, em especial de atendimento, CNAIM (Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes) e CLAIM (Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes) para a realização deste objetivo tendente à execução das medidas, nomeadamente no que diz respeito à medida 51 do Plano Nacional. Com efeito, através da informação sobre as várias vias de regularização disponibilizada a cidadãos estrangeiros e/ou apoio em diversos procedimentos, tal opera como medida preventiva de detenção administrativa e afastamento do território nacional.

Atendendo a que estão previstas as Medidas mencionadas cujo grande objetivo, Objetivo 13, do PNIPGM é recorrer-se à detenção de migrantes apenas como medida de último recurso e trabalhar no sentido de encontrar medidas alternativas, parece-nos que a alteração da Lei de Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto Estrangeiros em consonância poderá ser uma mais-valia ao cumprimento deste.

Assim, face a todo o exposto, e com as salvaguardas, restrições e questões elencadas, o Alto Comissariado para as Migrações é do parecer de que, sendo Portugal um país que prima pelos direitos humanos, deverá legislar-se no sentido da detenção de cidadãos estrangeiros que tenham entrado e permaneçam em Portugal deverá ser uma medida a que deverá recorrer-se em última instância, aplicando-se medidas alternativas não privativas de liberdade, nas situações em que o que está em causa são apenas fins de migração.

A Presidente do Conselho Diretivo
do Alto Comissariado para as Migrações,

Sónia Pereira

Sónia Pereira

Lisboa, 25 de janeiro de 2023.

Auscultação ao Conselho para as Migrações | **Projeto de Lei n.º 487/XV/1.ª (Partido LIVRE)**

Projeto de Lei n.º 487/XV/1.ª que introduz o dever de fundamentar o risco de fuga de cidadão estrangeiro; consagra presunções de inexistência de perigo de fuga e a aplicação de medida de detenção administrativa como medida de último recurso.

Ponto de situação:

- Foi solicitada pronúncia sobre o Projeto de Lei, por correio electrónico enviado ao CM a 26 de janeiro de 2023 e indicando como data limite para envio de contributos o dia 31 de janeiro de 2023;
- Enviou contributos, a Comunidade Santomense;
- A ACT referiu não ter contributos a apresentar face às suas atribuições;
- A Comunidade Cabo-verdiana referiu que nada tem para pronúncia;
- A CIG referiu que dado o teor da solicitação, este não se inscreve na missão do organismo.

Comunidade Santomense

Ao tomar conhecimento da proposta do texto apresentada pelo Partido LIVRE e analisando os pressupostos inerentes ao Projeto de Lei n.º 487/XV/1.ª (em discussão), não vemos qualquer inconveniência da sua integração. Aliás, entendemos que o referido texto (novo), contém substância que reforça todo o conteúdo da matéria em discussão.