



T. + 351 21 358 79 00 | F. + 351 21 887 63 51 | apav.sede@apav.pt

Parecer da APAV referente à Proposta de Lei nº 641/XV/1ª (PSD) – Estabelece medidas com vista à especial proteção das mulheres imigrantes indocumentadas vítimas de violência, procedendo à décima alteração à Lei n.º23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional

No seguimento da apresentação do Projeto de Lei 641/XV/1 por parte do PSD e a convite da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) vem apresentar o seu parecer e algumas considerações que julga oportunas neste contexto.

Esta proposta de alteração legislativa parece surgir de uma premissa com a qual a APAV concorda: a de que a garantia de acesso de pessoas migrantes aos seus direitos fundamentais, nomeadamente o acesso à justiça, não pode ser efetivo sem atenção ao seu estatuto documental. Neste sentido, é importante reconhecer que, no quadro legislativo atual, as pessoas migrantes vítimas e testemunhas de crime indocumentadas apresentam especial relutância em apresentar denúncia às autoridades, por temerem as consequências, nomeadamente a possibilidade do seu afastamento do território nacional. Esta relutância resulta, necessariamente, não só no aumento da vulnerabilidade destas pessoas, mas também no aumento da taxa de crimes que não são denunciados e/ou na diminuição dos índices de participação das vítimas nos procedimentos criminais.

De facto, não existe ainda legislação europeia que especificamente proteja pessoas indocumentadas que sejam vítimas de crime. No entanto, no quadro legal europeu têm sido criados mecanismos que pretendem tornar mais efetiva esta proteção, de que são exemplo, precisamente, diversas previsões para acesso à sua regularização documental após a apresentação de uma denúncia.

O estudo ““Safe reporting” of crime for victims and witnesses with irregular migration status in the USA and Europe”¹, que consideramos particularmente relevante neste contexto, evidencia a necessidade de mais medidas, que no sentido do projeto de lei aqui em apreço criem condições

¹ <https://www.compas.ox.ac.uk/project/safe-reporting-of-crime-for-victims-and-witnesses-with-irregular-migration-status-in-the-usa-and-europe/>



para o “safe reporting” - mecanismos de denúncia segura, que consubstanciem medidas para que as pessoas não temam as consequências de tal acto na sua condição migratória. Este estudo sublinha ainda que algumas medidas têm já vindo a ser tomadas por alguns países, o que nos mostra que as alterações legislativas necessárias são possíveis, embora nem sempre fáceis. Da comparação entre os vários mecanismos já criados neste âmbito em vários países, resulta claro que os mais eficazes têm sido precisamente os que preconizam o alívio ou eliminação de medidas de imigração coercivas a pessoas que denunciam crimes, substituindo-as pela atribuição de vistos especiais ou autorizações de residência ou as que garantem que pessoas indocumentadas que denunciam crimes não verão a sua situação migratória irregular investigada ou punida quando contatam as autoridades policiais.²

De particular relevância para a apreciação desta proposta de alteração legislativa são as conclusões do estudo acima mencionado no que se refere às limitações que caracterizam ainda a maioria destas iniciativas, nomeadamente o facto de que o escopo limitado de aplicação dos mecanismos existentes frequentemente deixa de fora várias vítimas, sendo válidas apenas para alguns tipos de crime e o facto de a ativação de mecanismos de denúncia seguros ser geralmente deixado ao critério das autoridades policiais, sem requisitos claros de aplicação da lei, levando a altos níveis de incerteza para as vítimas e privando-as do poder sobre sua decisão de denunciar o crime.

Enquanto entidade prestadora de apoio às vítimas de todos os tipos de crime, a APAV apoia qualquer iniciativa que procure melhorar a legislação e as políticas públicas que visem prevenir e combater a violência e que reforcem a eficácia da proteção e apoio prestado pelo Estado a todas as vítimas de crime, mas sem nunca se perder de vista que, embora alguns aspetos específicos do quadro legal careçam de aperfeiçoamento, é fundamental assegurar as condições para a sua efetividade.

1. SOBRE A NECESSIDADE DE ESPECIAL PROTEÇÃO DAS PESSOAS MIGRANTES INDOCUMENTADAS

Por imperativo da Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para reforçar os direitos, o apoio e a proteção de todas

² <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/Safe-reporting-project-Research-Highlights-and-Learnings-for-the-EU-Victims-Strategy-Final.pdf>



vítimas da criminalidade, de forma não discriminatória. Para tal, todas as vítimas da criminalidade deverão ser reconhecidas e tratadas com respeito, profissionalismo e sensibilidade, mesmo que se encontrem indocumentadas.³ Neste mesmo sentido, a mais recente Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas (2020-2025) define que os Estados-Membros devem “tomar medidas para assegurar que todas as vítimas, incluindo as vítimas migrantes, tenham acesso à justiça independentemente do seu estatuto de residência”.⁴ Ainda que não inclua disposições específicas sobre a atribuição de autorizações de residência, prevendo inclusive que a denúncia de um crime e a participação no processo penal não criam direitos no que se refere ao estatuto de residente da vítima, a Diretiva estabelece que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que os direitos das vítimas não fiquem condicionados ao seu estatuto de residência.

Na sua recomendação sobre a implementação da Diretiva, a Comissão Europeia refere que garantir o acesso efetivo aos seus direitos poderá ser de particular importância no contexto de determinados crimes, nomeadamente quando praticados contra mulheres e meninas migrantes indocumentadas, por estarem particularmente expostas a várias formas de violência de género.⁵ Com efeito, a violência experienciada por mulheres migrantes é marcada e acentuada pela interação entre as vulnerabilidades inerentes às suas circunstâncias e as falhas do sistema de apoio e proteção, o que contribui para que a prevalência de situações de violência que vitimam mulheres migrantes seja elevada e que as situações assumam maior gravidade e se prolonguem por muito tempo.

Para melhor apreciação do projeto de lei em apreço, a APAV considera relevante sublinhar que as necessidades das vítimas de crime não se limitam às mulheres vítimas de violência, pese a embora a reconhecida vulnerabilidade destas, estendendo-se necessariamente a outras vítimas de violência, pelas suas características ou pelas características dos crimes de que foram alvo: pessoas migrantes em geral, em especial as indocumentadas; crianças, especialmente as desacompanhadas; pessoas idosas; pessoas com deficiência; pessoas alvo de comportamentos discriminatórios e, em geral,

³ Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2012 que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258&from=EN>

⁵ European Commission, DG JUSTICE GUIDANCE DOCUMENT related to the transposition and implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA. Available at:



todas as pessoas vítimas de criminalidade violenta e especialmente violenta.

A já referida Estratégia da UE sobre os direitos das vítimas (2020-2025) incentiva os Estados a “proceder ao intercâmbio de boas práticas entre Estados-Membros da UE no que se refere à concessão de apoio e proteção às vítimas mais vulneráveis”.⁶ Ainda neste âmbito, na sua apreciação da transposição da Diretiva, a Comissão refere-se à prática corrente de alguns Estados-Membros que têm vindo a adotar regras de imigração adequadas, nomeadamente suspendendo ordens de deportação e/ou emitindo autorizações de residência cuja duração está vinculada aos processos criminais em curso. Com efeito, a nível europeu são vários os ordenamentos jurídicos que têm procurado adaptar as suas normas por forma a garantir uma proteção efetiva de todas as vítimas de crime, independentemente do seu estatuto documental. A APAV julga assim relevante elencar algumas das medidas legislativas referentes ao estatuto documental de migrantes vítimas de crime adotadas por outros países europeus.

Em Itália, prevê-se a atribuição de autorização de residência a qualquer vítima de violência doméstica (e seus filhos menores), independentemente do seu estatuto documental, desde que exista um perigo concreto e atual para a segurança da vítima na sequência da sua denúncia e participação no processo-crime. Este título de residência tem a duração de um ano, podendo ser renovado enquanto persistirem as necessidades humanitárias que justificaram a sua concessão. Para que seja atribuída, são necessários a apresentação de queixa-crime e o parecer favorável do Procurador.⁷

Na Holanda, quando a autorização de residência da vítima de violência doméstica se encontra dependente da do cônjuge, é possível a atribuição de uma autorização de residência humanitária, a qual poderá inclusive ser convertida em título de residência permanente 5 anos após a sua atribuição. Também as pessoas migrantes indocumentadas podem solicitar esta autorização de residência humanitária, devendo para tal provar que estão a ser vítimas de violência doméstica naquele território e que não conseguem escapar da violência no seu país de origem. Neste caso, é inicialmente atribuída uma autorização de residência temporária, de um ano, a qual poderá ser renovada se a ameaça persistir. Para efeitos de prova, admitem-se tanto documentos emitidos por

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0258&from=EN>

⁷ PICUM, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, Insecure Justice? Residence Permits for Victims of Crime in Europe, available at: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>.



serviços de apoio estatais (relatórios médicos, relatórios de apoio à vítima, entre outros), como das autoridades policiais e judiciárias (auto de denúncia, dissolução do casamento por motivo de o mesmo ter sido celebrado coercivamente, entre outros).⁸

Já em Espanha, a legislação prevê a possibilidade de concessão de autorização de residência tanto às vítimas de violência doméstica dependentes do/a agressor/a, como às que se encontrem em situação irregular. Também os menores de 18 anos e/ou portadores de deficiência que sejam objetivamente incapazes de prover as suas próprias necessidades e que permaneçam em Espanha com a vítima têm direito a uma autorização de residência provisória. Para efeitos de prova, deve a vítima apresentar uma ordem de proteção ou um relatório emitidos pelo Ministério Público às autoridades de migração. A vítima tem direito à obtenção de uma autorização de residência e de trabalho autónoma, sem necessidade de prova quanto à existência de meios económicos suficientes, desde que o/a autor/a da violência seja condenado/a, sendo-lhe assegurada, até decisão final do tribunal, uma autorização de residência e trabalho provisória, para que se consiga autonomizar. Se o/a agressor/a for eventualmente absolvido/a, esta autorização é retirada, ficando a vítima sujeita a sanções por permanência irregular no território.⁹

Em França, prevê-se a atribuição de autorização de residência a todas vítimas de violência doméstica e familiar, incluindo pessoas migrantes indocumentadas, a partir do momento em que é emitida uma ordem de proteção. Esta autorização, que permite à pessoa titular o exercício de uma atividade profissional, é válida por um ano e estende-se aos menores dependentes. A autorização poderá ser renovada se se verificar a manutenção da situação e da existência de medida protetiva, perdendo a vítima o direito de residir no País quando é considerada em segurança.¹⁰

Finalmente, na Grécia, a lei prevê a atribuição de uma autorização de residência autónoma para quem enfrente “circunstâncias particularmente difíceis”, tendo vindo a considerar-se que aqui se incluem, particularmente, as vítimas de violência doméstica. Desde 2015 que é também permitido que as vítimas indocumentadas de um vasto número de crimes obtenham uma autorização de residência por motivos humanitários. A autorização de residência é inicialmente válida por um ano, podendo ser renovada posteriormente de dois em dois anos enquanto durar o processo crime. Para

⁸ PICUM, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, Insecure Justice? Residence Permits for Victims of Crime in Europe, available at: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.



obter uma autorização de residência por motivos humanitários, o/a requerente deve fornecer uma cópia de uma queixa apresentada sobre violência doméstica às autoridades competentes. Uma autorização de residência com a mesma duração também pode ser atribuída a crianças vítimas de violência doméstica ou a um adulto que tenha a guarda de uma criança vítima, desde que este não seja o autor do crime. A lei de asilo grega prevê ainda a suspensão do processo de deportação quando se trate de um indivíduo que seja vítima de violência e o tenha denunciado junto das autoridades competentes.¹¹

2. SOBRE A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

Apesar das claras exigências decorrentes da Diretiva e dos exemplos que podemos retirar das boas práticas supramencionadas, uma pessoa migrante vítima de um crime em Portugal continua a enfrentar diversos obstáculos, em particular no que respeita ao acesso efetivo à justiça. Entre os mais vulneráveis na comunidade migrante estão aqueles que se encontram em situação irregular e que, por isso, muito frequentemente se remetem ao silêncio por receio da abertura de processo de afastamento do território nacional, evitando qualquer contato com os serviços que poderiam protegê-los, nomeadamente as autoridades policiais e judiciárias e os serviços de saúde.

Efetivamente, ainda que a todas as pessoas assista o direito de denunciar qualquer crime de que tenham sido vítimas, a este não corresponde a garantia de que, encontrando-se em situação irregular no território nacional, não serão afastadas na sequência desse contato com as autoridades, dada a obrigatoriedade destas últimas comunicarem ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) a presença da pessoa indocumentada no país. Ora, daqui resulta que o Estado não só desincentiva a vítima em situação irregular a denunciar o crime, como não a protege quando aquela o faz, além de que afasta do território nacional um elemento-chave para o processo-crime.

Dada a especial vulnerabilidade das vítimas de tráfico de pessoas e de exploração laboral, a Lei de Estrangeiros permite a permanência temporária destas vítimas pelo período de 1 ano (renovável se as condições de concessão se mantiverem), mesmo que tenham entrado ilegalmente no país ou que não preencham as condições de concessão de autorização de residência. A mesma lei permite, a

¹¹ PICUM, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, Insecure Justice? Residence Permits for Victims of Crime in Europe, available at: <https://picum.org/wp-content/uploads/2020/06/Residence-permits-victims-of-Crime-FULL-REPORT.pdf>.



título excecional, a atribuição de uma autorização de residência autónoma à vítima de violência doméstica, sendo para tal exigida a existência de uma autorização de residência prévia e a acusação pelo Ministério Público.

Ora, atendendo à necessidade de especial proteção das pessoas migrantes indocumentadas, afigura-se-nos necessário reforçar os mecanismos de denúncia e de garantia dos direitos das vítimas, nomeadamente através de uma alteração legislativa como aquela em apreço. Contudo, consideramos importante esclarecer alguns pontos, de forma a evitar futuras discricionariedades e dúvidas interpretativas.

Desde já, a APAV considera que devem ser substituídos os termos “infração penal grave” e “infração penal muito grave” pelos conceitos de “criminalidade violenta” e “criminalidade especialmente violenta”. Com efeito, existindo já conceitos consolidados, e inclusive definidos nas alíneas j) e l) do art. 1.º do Código de Processo Penal, fará mais sentido a utilização dos mesmos e não o recurso a termos indeterminados no ordenamento jurídico.

Mais, e perante a falta de clareza no que respeita à delimitação dos crimes que nesta proposta se pretende inserir, sugerimos que seja tido em conta o critério da especial vulnerabilidade da vítima, de acordo com a aceção prevista na alínea b) do art. 67.º -A do Código de Processo Penal.

Ainda quanto à necessidade de melhor clareza, importa também indagar sobre o conceito indeterminado de “colaboração das vítimas com as entidades competentes”, o qual poderá levantar questões de ilegalidade por poder infringir o direito à recusa de depoimento, previsto no art. 134.º Código de Processo Penal, devendo por isso ser densificado.

Atendendo às especiais necessidades das vítimas indocumentadas, e para que a norma não perca o seu efeito útil, consideramos também ser necessária a autonomização da alínea proposta, criando-se um regime semelhante àquele previsto para as vítimas de tráfico de pessoas, para que possa ser atribuída uma autorização de residência à vítima mesmo que não preencha as condições de concessão de autorização de residência. O requisito da existência de meios de subsistência, em particular, consubstancia uma barreira considerável para as vítimas de crime, em particular em situações que acentuam a carência económica da vítima. Disto são exemplo as pessoas vítimas de violência doméstica, que muito frequentemente se encontram financeiramente dependentes do/a autor/a do crime e que assim correm o risco de perder o direito de permanecer em território nacional.



Considerando o escopo da norma que se visa alterar, e de forma a melhor definir os critérios de acesso à regularização, a APAV defende que, para efeitos de atribuição da autorização de residência, seja suficiente a apresentação do Estatuto de Vítima Especialmente Vulnerável. Efetivamente, atendendo à morosidade da justiça, consideramos que fazer depender a atribuição da autorização de residência da acusação do Ministério Público, condição já prevista para a atribuição de autorização de residência autónoma à vítima de violência doméstica, poderá ter implicações negativas e possivelmente irreversíveis para a vítima e para a sociedade em geral, reduzindo-se significativamente o efeito útil da proposta legislativa em análise.

À semelhança do que tem vindo a ser estabelecido a nível europeu, somos do entendimento que a proposta deve estender-se igualmente aos filhos menores da vítima, por forma a garantir que não é comprometido o direito constitucional à unidade familiar. Sabemos que em situações de violência doméstica é já atribuído o Estatuto de Vítima Especialmente Vulnerável aos filhos menores da vítima que tenham sido expostos à violência, mas o mesmo não se poderá dizer quanto aos demais crimes que se poderão vir a enquadrar nesta alínea, razão pela qual consideramos relevante a expressa menção aos mesmos.

É de referir ainda a necessidade de correção do n.º 4.º do artigo em apreço, o qual menciona a alínea m) em vez da alínea n), assim como a necessidade de renumeração da totalidade do artigo, dado o mesmo n.º 4 se encontrar repetido.

Cabe, finalmente, mencionar o facto de a exposição de motivos e a própria denominação do projeto de lei referirem expressamente a necessidade de especial proteção das mulheres imigrantes. Efetivamente, as mulheres, particularmente quando indocumentadas, são desproporcionalmente afetadas por situações de crime e violência, pelo que uma proposta legislativa que vise proporcionar uma maior proteção a qualquer vítima de crime terá inevitavelmente um peso maior junto deste grupo especialmente vulnerável. Contudo, dado que a disposição é aplicável a todas as pessoas vítimas de crime, o que louvamos, a introdução à proposta parece contrária àquilo que se propõe, carecendo neste ponto de clarificação.



Em suma: a garantia de acesso de pessoas migrantes aos direitos fundamentais, nomeadamente o acesso à justiça, não pode ser efetivo sem atenção ao seu estatuto documental, criando mecanismos de denúncia segura. Assim, entende a APAV que a proposta em apreço deve merecer acolhimento, carecendo, contudo, do prévio esclarecimento e clarificação dos aspetos acima aduzidos.

APAV | Março de 2023