

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo

V. Ref.^a

Data

12-04-2023

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n.º 641/XV/1.ª (PSD).

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao [Projeto de Lei n.º 641/XV/1.ª \(PSD\)](#) - Estabelece medidas com vista à especial proteção das mulheres imigrantes indocumentadas vítimas de violência, procedendo à décima 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, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do GP do BE e dos DURPs do PAN e do L, na reunião de 12 de abril de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

PARECER

Projeto de Lei n.º 641/XV/1.ª (PSD) – Estabelece medidas com vista à especial proteção das mulheres imigrantes indocumentadas vítimas de violência, procedendo à décima 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

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 641/XV/1.ª (PSD) - Estabelece medidas com vista à especial proteção das mulheres imigrantes indocumentadas vítimas de violência, procedendo à décima 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.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 7 de março de 2023. Foi admitido a 9 de março e, por despacho do Presidente da Assembleia da República, baixou, na generalidade, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a), tendo a signatária deste parecer sido designada como relatora.

O Projeto de Lei foi apresentado nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR). A iniciativa cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Em 15 de março de 2023 foram solicitados pareceres ao Conselho Superior do Ministério Público, ao Conselho Superior da Magistratura, à Ordem dos Advogados, ao Alto Comissariado para as Migrações e à Associação Portuguesa de Apoio à Vítima, podendo ser consultados a todo o tempo na página do processo legislativo da iniciativa, disponível eletronicamente.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Nos exactos termos da Nota Técnica, « com a iniciativa em análise, os proponentes pretendem aumentar a proteção dos migrantes indocumentados vítimas de crime, em particular das mulheres, propondo para tal alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Os proponentes começam por notar que diversas organizações internacionais têm reforçado a essencialidade da proteção dos direitos fundamentais dos migrantes, ao passo

que outras alertam para a situação especialmente vulnerável dos migrantes indocumentados vítimas de crimes, muitas vezes devida ao facto de a sinalização de migrantes ilegais ser feita por diferentes serviços, o que pode representar um obstáculo à obtenção de apoios.

Muito em particular, os proponentes destacam a situação das mulheres, que por se encontrarem indocumentadas, ficam expostas a riscos acrescidos de abuso (físico, psicológico e sexual), exploração e tráfico e que muitas vezes não procuram apoio com medo de serem denunciadas, o que dificulta o trabalho das organizações que pretendem ajudá-las.

Analisando o quadro legal português, os proponentes notam que, não obstante assistir aos cidadãos estrangeiros indocumentados vítimas de crime o direito de poderem apresentar denúncia ou queixa e exercer todos os direitos que conferidos às vítimas, a referida lei não impede que estes possam ser expulsos do território nacional enquanto decorre o processo originado por esta denúncia, pois o mesmo pode inclusive dar origem a um processo de afastamento, visto a obrigatoriedade de ser comunicado ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) a situação indocumentada de um cidadão estrangeiro, que por sua vez é obrigado a notificar o cidadão em causa para regularizar a sua situação, sob pena de receber uma ordem de afastamento do território nacional.

No entender dos proponentes, tais constrangimentos aumentam ainda mais a vulnerabilidade destes migrantes e dificultam a ação da justiça e o apuramento da verdade, pois desmotivam a apresentação de queixa e podem resultar no afastamento da pessoa que conhece os factos que consubstanciam a acusação e fundamentam a eventual punição.

Evocando as normas já aplicáveis às vítimas de tráfico de seres humanos, em que lhes é permitida a permanência em território nacional por um determinado período de tempo

que pode ser renovado, os proponentes entendem que devem ser criados mecanismos semelhantes que permitam aumentar a proteção de vítimas de outros crimes, sem que a falta de documentos do migrante seja entrave ao exercício dos seus direitos fundamentais.

O projeto de lei em análise tem três artigos: o primeiro, definindo o objecto da lei; o segundo, contendo as alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, melhor explicitadas em quadro anexo à presente Nota Técnica e o terceiro e último estabelecendo a data da entrada em vigor da lei».

I. c) Enquadramento legal

Entre os vários elementos normativos trazidos pela Nota Técnica, merecem destaque os seguintes:

«A Constituição estabelece no n.º 1 do artigo 15.º (Estrangeiros, apátridas, cidadãos europeus) um princípio geral de equiparação entre os direitos e deveres dos estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residem em território português, por um lado, e os direitos e deveres dos cidadãos portugueses, por outro. Este princípio consta também, quanto aos direitos civis, no artigo 14.º (Condição jurídica dos estrangeiros) do Código Civil.

O artigo 33.º da Constituição trata da expulsão dos estrangeiros do território português. Nos termos do n.º 2, «a medida de expulsão consiste num ato unilateral do Estado pelo qual se ordena a saída de estrangeiros que se encontrem no país, por nele terem entrado ou por permanecerem irregularmente ou por outros motivos relevantes».

O regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional encontra-se aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, (versão consolidada) e que a presente iniciativa se propõe alterar. Segundo a exposição de motivos

da iniciativa que lhe deu origem, «os aspetos inovatórios do regime jurídico proposto incidem sobre o âmbito de aplicação pessoal, o regime jurídico de entrada, a admissão e residência de emigrantes, a luta contra a imigração ilegal e o afastamento». A nova lei veio enquadrar imigração ilegal, redefinir as regras para a admissão de trabalhadores, de estudantes, de investigadores e de trabalhadores altamente qualificados, regulamentar o reagrupamento familiar e implementar o combate à imigração ilegal designadamente por via do agravamento das sanções para a exploração de imigrantes ilegais. Agravou a moldura penal do crime de auxílio à imigração ilegal e criminalizou o casamento de conveniência. Esta nova legislação, bem como algumas alterações posteriores, procederam à transposição necessária de uma multiplicidade de diretivas comunitárias que abrangem aspetos parcelares do mesmo domínio de regulação e cuja menção consta do respetivo artigo 2.º com a epígrafe «Transposição de diretivas» (...).

Conexo com a matéria em apreço importa referir, também, o Decreto-Lei n.º 368/2007, de 5 de novembro, que define o regime especial de concessão de autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas a que se referem os n.ºs 4 e 5 do artigo 109.º e o n.º 2 do artigo 111.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Este diploma visa proteger as vítimas do crime de tráfico de pessoas, criando um regime especial de concessão de autorização de residência. Este regime especial dispensa a verificação, no caso concreto, da necessidade da sua permanência em território nacional no interesse das investigações e dos procedimentos judiciais e prescinde da vontade clara de colaboração com as autoridades na investigação e repressão do tráfico de pessoas ou do auxílio à imigração ilegal.

Com especial incidência na iniciativa em análise e que é objeto de sinalização dos proponentes é a previsão normativa que consta do artigo 146.º da Lei de Estrangeiros (Lei n.º 23/2007, de 4 de julho), relativamente aos «*Trâmites da decisão de afastamento coercivo*». Assim «O cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é detido por autoridade policial e, sempre que possível, entregue ao SEF, acompanhado do

respetivo auto, devendo o mesmo ser presente, no prazo máximo de 48 horas a contar da detenção, ao juiz do juízo de pequena instância criminal, na respetiva área de jurisdição, ou do tribunal de comarca, nas restantes áreas do País, para validação e eventual aplicação de medidas de coação.»

Importa ainda reter o estatuído no artigo 122.º da mesma lei, em matéria de «Autorização de residência com dispensa de visto de residência», sendo este artigo alvo de proposta de alteração por parte dos proponentes da iniciativa legislativa em análise. O n.º 1 é relativo às condições em que os nacionais de Estados terceiros não carecem de visto para obtenção de autorização de residência temporária. O n.º 2 ressalva as infrações que se traduzam em condições de desproteção social, de exploração salarial ou de horário, em condições de trabalho particularmente abusivas ou no caso de utilização da atividade de menores em situação ilegal. O n.º 3 remete para os artigos 88.º, 89.º ou 90.º, consoante os casos. O n.º 8, citado anteriormente (aditado pela Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto) contém uma exceção às regras em matéria de reagrupamento familiar”.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

Reconhece-se a necessidade de adopção de medidas que permitam a pessoas especialmente vulneráveis que levem ao conhecimento das autoridades os crimes de que são vítimas, sendo sabido que a ausência de medidas de protecção se funda, com frequência, no desconhecimento do crime por inexistência de denúncia ou queixa. Todavia, a iniciativa em apreço suscita algumas dificuldades não despiciendas. Tendo já sido recebidos Pareceres, as principais dificuldades foram neles identificadas, optando-se por reproduzir nesta sede apenas aquelas que se acompanham (e nem sempre coincidindo com as soluções propostas para ultrapassar os problemas identificados).

A primeira dificuldade prende-se com a incongruência entre o seu título e o seu objecto. O título indicia a eleição apenas das vítimas mulheres enquanto destinatárias desta especial proteção, sem que se compreenda qual o critério que excluiria as vítimas que são homens de idênticas prerrogativas, suscitando-se fundadas interrogações no plano da igualdade. No corpo da iniciativa, porém, há uma referência a “migrantes indocumentados” e não se encontra nenhuma referência a soluções normativas que elejam as mulheres como suas únicas destinatárias, sendo esta a solução mais adequada, como bem se refere nomeadamente na pronúncia da APAV.

O projeto de lei em apreço suscita uma outra dificuldade, evidenciada no Parecer do Conselho Superior da Magistratura e também nos Pareceres do Alto Comissariado para as Migrações e da APAV. Sendo claro que o seu propósito é alargar a concessão da autorização de residência em situações especiais aos nacionais de Estados terceiros que sejam, ou tenham sido, vítimas de “infracção penal grave ou muito grave, desde que tenham denunciado a infracção às entidades competentes e com elas colaborem”, subsiste uma clara indeterminação no preenchimento destes conceitos. Nos termos do Parecer do Conselho Superior da Magistratura: «analisado o preceito proposto e o actual artigo 122.º, verifica-se que, em termos de redacção, a alínea n) que agora se pretende aditar a tal norma legal foi inspirada na vigente alínea m), da qual decorre que não carecem de visto para obtenção de autorização de residência temporária os nacionais dos Estados terceiros “que sejam, ou tenham sido, vítimas de infracção penal ou contraordenacional grave ou muito grave referente à relação de trabalho (...), de que existam indícios comprovados pelo serviço com competência inspectiva do ministério responsável pela área do emprego, desde que tenham denunciado a infracção às entidades competentes e com elas colaborem” (sublinhados nossos). Como se verifica, na redacção da alínea n) que ora vem proposta, retirou-se do primeiro segmento normativo a referência à “infracção contraordenacional”, ficando apenas a constar da norma o conceito de “infracção penal grave ou muito grave”. Pese embora pudesse questionar-se o rigor da opção legislativa pela utilização do conceito

de “infracção penal” ao invés de “crime”, o que cumpre salientar é o desconhecimento do que configura, para efeitos de aplicação da lei, uma “infracção penal grave ou muito grave”. Que crimes devem ser considerados graves ou muito graves para efeitos de fundarem a concessão de autorizações temporárias de residência a nacionais de Estados terceiros? Que critérios devem presidir a tal qualificação – o das molduras penais abstractamente previstas, o da natureza – pública, semi-pública ou particular - dos crimes, o da natureza do bem jurídico violado? Quem realizará tal juízo de apreciação concreta? Que elementos deverão ser convocados pelas entidades competentes para a densificação do conceito conclusivo utilizado pelo legislador? Na perspectiva do exposto, importará que o legislador pondere da conveniência de ser o próprio, sob pena de inexecutabilidade da norma, a definir em concreto os tipos de crime que, na sua perspectiva, justificam, fundamentam e alicerçam o recurso a uma norma de natureza especial e que, por consequência, não constitui o regime regra». Sobre esta mesma questão, também a APAV entende que «devem ser substituídos os termos “infracção penal grave” e “infracção 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».

Finalmente, subsistem dúvidas sobre a opção de enquadrar a solução normativa no artigo 122.º da Lei de Estrangeiros (no âmbito dos casos especiais de obtenção de autorização de residência), sendo porventura mais adequada a sua aproximação de soluções actualmente contempladas entre os seus artigos 109.º e 115.º, seguindo-se antes o modelo já previsto para a protecção das vítimas de tráfico de pessoas ou de auxílio à imigração ilegal (como, a nosso ver acertadamente, se indica no Parecer do Alto Comissariado para as Migrações).

PARTE III - CONCLUSÕES

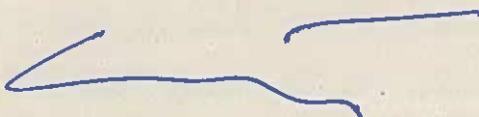
1. o Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 641/XV/1.ª (PSD) - **Estabelece medidas com vista à especial proteção das mulheres imigrantes indocumentadas vítimas de violência, procedendo à décima alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.**
2. A iniciativa legislativa *sub judice* visa aumentar a proteção dos migrantes indocumentados vítimas de crime, em particular das mulheres, propondo para tal alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.
3. A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 641/XV/1.ª (PSD) reúne os requisitos regimentais e constitucionais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131º do Regimento da Assembleia da República.

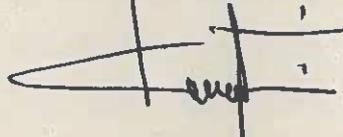
Palácio de S. Bento, 12 de abril de 2023

A Deputada Relatora



(Cláudia Santos)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)