



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
15-03-2023

NOSSA REFERÊNCIA
N.º: 642
ENT.: 1277
PROC. N.º:

DATA
27/03/2023

ASSUNTO: Resposta à solicitação de emissão de Parecer ao Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM) sobre o Projeto de Lei n.º 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”

Encarrega-me a Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares de junto enviar cópia do ofício n.º NASACD/704/2023, do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM) e respetivo anexo, sobre o assunto mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Chefe do Gabinete em substituição,

Maria João Dornelas

Gabinete da Ministra Adjunta e
dos Assuntos Parlamentares

Entrada N.º 1277

Data 23/03/2023



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/704/2023

V/Refª: Ofº 527 de 15/03/2023

Data: 23-03-2023

Assunto: Pedido de emissão de Parecer sobre 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.

Na sequência do ofício supra referido, somos a enviar o parecer solicitado, incluindo a auscultação feita ao Conselho para as Migrações, referente 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, solicitado por esse gabinete.

Os meus melhores cumprimentos,

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

Sónia
Alexandra
Gaspar
Pereira

Assinado de forma
digital por Sónia
Alexandra Gaspar
Pereira
Data: 2023.03.23
19:10:51 Z

Sónia Pereira

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.

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direito, Liberdade e Garantias, solicitou a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei n.º 641/XV/1.ª (PSD), que visa a 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 (doravante Lei de Estrangeiros), estabelecendo medidas com vista à especial proteção das mulheres imigrantes indocumentadas vítimas de crimes.

Cumpra ao Alto Comissariado para as Migrações, I.P. proceder à apreciação do diploma, o que se faz nos seguintes termos:

I. Objeto do Projeto de Lei

A exposição de motivos é suficientemente clara no sentido de nos esclarecer quais os principais objetivos do Projeto de Lei em análise:

“Estas situações enquadram-se no facto da legislação de muitos países exigir que diferentes serviços identifiquem e sinalizem migrantes em situação ilegal, o que representa amiúde um sério obstáculo para que estas pessoas recebam apoios essenciais, especialmente quando são vítimas de um crime.

Neste contexto, as mulheres migrantes indocumentadas são especialmente vulneráveis, encontrando-se expostas a riscos acrescidos, a eventuais abusos físicos, sexuais e psicológicos,

más condições de trabalho, exploração laboral, podendo, subsequentemente, tornar-se vítimas de tráfico.

Nestas situações, o receio de serem detetadas e denunciadas às autoridades impede efetivamente as mulheres migrantes sem documentos de procurarem ajuda em situações de abuso, inclusivamente junto de ONG especializadas, o que torna difícil, mesmo para as organizações da sociedade civil, a prestação de assistência e de apoio.

Em Portugal, os cidadãos estrangeiros indocumentados que sejam vítimas de crime têm o direito de apresentar denúncia ou queixa e de exercer todos os direitos atribuídos às vítimas ao longo do processo-crime, à exceção da obtenção de apoio judiciário pela Segurança Social, que não pode ser concedido na vasta maioria destas situações.

No entanto, a lei não impede que estas pessoas sejam afastadas do território nacional enquanto decorre o processo originado por essa mesma queixa.

Pode, inclusive, dar origem a um processo de afastamento, dada a obrigatoriedade de comunicação ao SEF por parte da entidade policial da situação do imigrante indocumentado, conforme disposto no artigo 146.º, n.º 1 da Lei de Estrangeiros (...).

Tal situação pode conduzir a que migrantes vítimas de um crime fiquem numa situação de especial vulnerabilidade, para além de este sistema prejudicar o apuramento da verdade e a realização da justiça.

O PSD entende que à semelhança do que a lei prevê para as vítimas de tráfico de seres humanos e de exploração laboral, a atual legislação deve prever mecanismos que reforcem a proteção das vítimas que sejam alvo de outros crimes, com especial gravidade, de forma que não seja condicionado o exercício de direitos fundamentais ao estatuto documental do imigrante.

(...)”.

II. Apreciação

Nesta sequência, o Projeto de Lei em apreciação pretende a introdução, na atual redação do artigo 122.º, n.º 1 da Lei de Estrangeiros, de uma al. n), da qual passe a constar a seguinte redação: *“Que sejam, ou tenham sido, vítimas de infração penal grave ou muito grave, desde que tenham denunciado a infração às entidades competentes e com elas colaborem”*.

São diversas as fontes normativas internacionais e comunitárias que contemplam a necessidade de garantir às vítimas de crime o acesso à justiça, independentemente da sua situação administrativa (nomeadamente a 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; a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica, adotada a 7 de abril de 2011; e a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, adotada a 18 de dezembro de 1979).

No entanto, a realidade prática tem revelado que ainda existem obstáculos no que respeita ao acesso à justiça por parte das mulheres migrantes indocumentadas vítimas de crimes, nomeadamente de violência, bem como por parte de homens, vítimas de crimes. A ausência de salvaguardas claras para estas pessoas traduz-se no risco e receio acrescidos de poderem ser detidas ou deportadas, quando, na verdade, têm o direito fundamental de acesso à justiça e a receber proteção.

Com vista a um sistema baseado no respeito e aplicação dos Direitos Humanos, é fundamental estabelecer mecanismos de denúncia seguros que privilegiem a justiça, segurança e proteção das vítimas, independentemente da sua situação administrativa, evitando a vitimização secundária e recorrente, a intimidação e a retaliação. Assim, Portugal deve assegurar, no âmbito do seu ordenamento jurídico, que o exercício dos direitos das vítimas não é condicionado ao estatuto de residência legal da vítima em território nacional.

É fundamental garantir que todas as vítimas da criminalidade sejam reconhecidas e tratadas com respeito, profissionalismo e de forma personalizada e não discriminatória em todos os contactos estabelecidos com serviços de apoio às vítimas.

O reconhecimento de proteção especial às vítimas de determinadas infrações penais, designadamente violência de género, desde que tenham denunciado a infração às entidades competentes e com elas colaborem é essencial, tornando possível o exercício dos seus direitos enquanto vítimas e seres humanos. Tal reveste-se de particular importância no contexto de crimes contra mulheres e meninas migrantes indocumentadas, que estão particularmente expostas a várias formas de violência de género e tráfico de seres humanos. Tal também se reveste de primordial importância no contexto de crimes cometidos contra homens.

A Lei de Estrangeiros já prevê uma certa proteção às vítimas do crime de violência doméstica, nos termos do n.º 4 do seu artigo 107.º, estabelecendo que *“em casos excecionais, nomeadamente de (...) acusação pelo Ministério Público pela prática do crime de violência doméstica e quando seja atingida a maioria, e inclusivamente se os factos ocorrerem na pendência da apreciação do pedido de reagrupamento familiar, pode ser concedida uma autorização de residência autónoma antes de decorrido o prazo referido no número anterior, válida por dois anos, renovável por períodos de três anos.”* Nestes casos, a vítima do crime de violência doméstica, que se encontra numa situação de especial vulnerabilidade, deixará de depender do agressor, sendo-lhe concedida uma autorização de residência autónoma nas situações em que a vítima já fosse titular de autorização de residência por reagrupamento familiar ou, saliente-se, independentemente de decorridos dois anos, se os factos ocorrerem na pendência da apreciação do pedido de reagrupamento familiar. Ou seja, pressupõe-se que já tenha havido a apresentação de um pedido.

Contudo, tal proteção é insuficiente, pois nada se prevê relativamente à prática de crimes de violência doméstica e/ou outros crimes, quando não existe nenhum pedido pendente no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Neste contexto de análise e apreciação, podemos dizer que parece ser de conferir concordância às alterações substantivas em projeto, as quais visam adequar o texto legislativo aos objetivos avançados na exposição de motivos. Contudo, importa apresentar algumas considerações a nível sistemático, jurídico e substantivo:

- Podemos discutir se em termos de previsão, fará sentido a introdução desta previsão no capítulo respeitante à autorização de residência em situações especiais (artigo 122.º da Lei de Estrangeiros) ou se faria mais sentido a introdução de uma nova tipologia de autorização de residência a vítimas de crimes (...) tal como sucede com a previsão da autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas ou de ação de auxílio à imigração ilegal (cfr. artigo 109.º da Lei de Estrangeiros). De notar que, a aplicação do artigo 122.º exige a reunião das condições gerais de concessão de uma autorização de residência, previstas no artigo 77.º da Lei de Estrangeiros (por exemplo, não acautelaria a situação de uma vítima de um crime que não tivesse entrado legalmente em Portugal, que não dispusesse de condições de alojamento ou que não tivesse meios de subsistência).
- No que concerne à ordenação das alíneas, caso se entenda fazer sentido a previsão no regime especial, o que não se concede, por uma questão meramente organizacional do geral para o particular, entendemos que a alínea proposta no Projeto de Lei em análise deveria anteceder a al. m);
- Parece-nos, contudo, a vingar a autonomização da tipologia de autorização de residência em análise, fazer sentido a inserção de uma alínea no artigo 122.º semelhante à atual redação da alínea n) para as vítimas de tráfico de pessoas ou de ação de auxílio à imigração ilegal quando as mesmas tenham beneficiado da autorização de residência por terem sido vítimas de crimes;

- Entendemos que quando no preceito se refere “*infração penal grave ou muito grave*” se pretende abranger apenas crimes e não contraordenações, tendo em consideração toda a exposição de motivos, o próprio objeto do Projeto de Lei em análise, bem como a utilização do conceito “*infração penal*”. Deste modo, não é irrelevante esclarecer que apenas as contraordenações podem ser qualificadas como graves e muito graves.
- No artigo 1.º do Código de Processo Penal (CPP) definem-se nas alíneas j), l) e m) o que o legislador entendeu serem “crimes graves”, respetivamente, 'criminalidade violenta' (as condutas que dolosamente se dirigirem contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e autodeterminação sexual ou a autoridade pública e forem puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 5 anos), 'Criminalidade especialmente violenta' as condutas previstas na alínea anterior puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos; e 'Criminalidade altamente organizada' as condutas que integrem crimes de associação criminosa, tráfico de órgãos humanos, tráfico de pessoas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, corrupção, tráfico de influência, participação económica em negócio ou branqueamento.
- Crime violento está, assim, definido na alínea a) do nº 2 artigo 1º da Lei 104/09, de 14 setembro (Regime de concessão de indemnização às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica, que depois nos remete para as alíneas j) e l) do Código do Processo Penal. De acordo com o estatuído, definiu o legislador que crimes violentos são os crimes de Terrorismo, Homicídio, Ofensas Corporais Graves, Violação, Abuso Sexual de Menores, Violência Doméstica ou Lesões Físicas Graves resultantes de um crime de Roubo.
- Ora, somos do entendimento de que a expressão “vítimas de infração penal grave ou muito grave” é muito vaga e imprecisa juridicamente, não sendo possível perceber o alcance desses conceitos. Julgamos que o legislador deveria explicitar o tipo de crimes

que pretende estarem previstos, à semelhança do que acontece em várias normas dispersas na Lei (v.g. artigo 77.º, n.º 1, al. g) [“crime que em Portugal seja punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano”], artigo 80.º, n.º 1, al. d) [“... crime doloso previsto na presente lei ou com ele conexo ou por crime de terrorismo, por criminalidade violenta ou por criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada...], por exemplo), não fazendo sentido a designação de “infração penal grave ou muito grave”.

- A expressão “*vítimas de infração penal grave ou muito grave*”, por não existir na lei, deve ser substituída por “*Vítimas de crime*” ou “*a quem tenha sido atribuído estatuto de vítima*”;
- De acordo com o proposto no Projeto de Lei em análise não carecerão de visto para obtenção de autorização de residência *temporária os nacionais de Estados terceiros que sejam ou tenham sido vítimas de crimes e/ou de infração penal desde que tenham denunciado a infração às entidades competentes e com elas colaborem*. Ora, não nos parece adequada a previsão única e exclusivamente da denúncia e colaboração, situações que poderão levar a utilização ou recurso à norma legal de forma abusiva com o único fim de regularizar a situação em termos de permanência em território nacional. Somos do entendimento de que, à semelhança do que se prevê no artigo 107.º da Lei de Estrangeiros deverá existir a acusação pelo Ministério Público pela prática do crime que estiver em causa. Deverá prever-se um regime mais exaustivo à semelhança do que se encontra estabelecido no artigo 109.º.
- Por outro lado, levanta-se ainda a questão: em que termos consistirá a colaboração da vítima?
- Também se afigura essencial definir se, à semelhança do que acontece com a autorização de residência para vítimas de tráfico de pessoas ou de ação de auxílio à

imigração ilegal (artigos 109.º a 115.º da Lei de Estrangeiros), também a autorização de residência prevista no Projeto de Lei em análise será concedida “(...) após o termo do prazo de reflexão previsto no artigo 111.º (...)”, mediante a verificação de determinados requisitos, tal como a Lei de Estrangeiros prevê nos termos do seu artigo 109.º, n.º 2. No caso de se seguir, quanto ao momento da sua concessão, a lógica da autorização de residência para vítimas de tráfico de pessoas ou de ação de auxílio à imigração ilegal, poderá fixar-se uma remissão para este regime.

- No n.º 4 do Projeto de Lei propõem-se que *“A autorização de residência concedida nos termos da alínea m) é válida por um ano, ou até à conclusão do procedimento criminal, sendo renovável se a vítima se encontrar em situação de especial vulnerabilidade”*. De referir que, a referência no n.º 4 do artigo 122.º do Projeto de Lei em análise deve querer referir-se à alínea n) e não à alínea m).
- Somos do entendimento que a duração da autorização de residência deveria ser inicialmente maior, por período superior a um ano, atendendo à duração dos inquéritos criminais e à burocracia das renovações, não havendo necessidade de submeter a vítima a um processo de renovação quase certo. Sendo o prazo alternativo à conclusão do procedimento criminal já ficaria acautelado o caso de o procedimento terminar antes do prazo da AR.
- Pensamos que as situações de especial vulnerabilidade deveriam ser densificadas de forma a reduzir discricionariedades e interpretações dispares da lei, também não fazendo sentido tratar-se de regras de renovação na presente norma.
- Em termos sistemáticos, é de destacar a necessidade de renumeração do artigo devido à repetição do n.º 4.

- Quando na exposição de motivos se refere que “(...) *as mulheres migrantes indocumentadas são especialmente vulneráveis, encontrando-se expostas a riscos acrescidos, a eventuais abusos físicos, sexuais e psicológicos, más condições de trabalho, exploração laboral, podendo, subseqüentemente, tornar-se vítimas de tráfico*” é importante recordar que, tal como referido no texto da exposição de motivos do presente Projeto de Lei, quanto às três últimas infrações, a Lei de Estrangeiros já prevê a concessão de uma autorização de residência com dispensa de visto de residência, nos termos dos artigos 122.º, n.º 1, al. m) e 109.º a 115.º do referido diploma, respetivamente;
- A exposição de motivos faz menção a vítimas de crimes, fazendo especial menção às mulheres enquanto vítimas, sendo de ter em conta que estas situações também ocorrem com cidadãos do sexo masculino e com crianças, pelo que se deveria ter em conta um aditamento adequado na referida exposição.
- Da alteração proposta ao preceito legal não resulta claro se os menores poderão beneficiar de uma autorização de residência por serem vítimas de crime. Pensando no caso da violência doméstica, os menores por vezes são considerados vítimas indiretas porque assistem à violência do casal. Geralmente, também, quando as vítimas fogem de casa levam os filhos consigo. Noutras situações, a mulher poderá estar grávida e ter o bebé na pendência do processo-crime. Nesses casos, os (as) menores poderão beneficiar de uma autorização de residência?
- Concordamos e aplaudimos o facto de a proteção da norma não se aplicar apenas a vítimas mulheres, mas também a homens, ao contrário do que transparece do preâmbulo bem como do título da Projeto de Lei em análise, os quais propomos alterar em conformidade.

- Por forma a dar mais garantias aos cidadão imigrantes e, conseqüentemente, incentivar as denúncias das situações que possam ser tipificados como crimes, devia igualmente ponderar-se a alteração do artigo 138.º da Lei de Estrangeiros (abandono voluntário do território nacional), inserindo-se, por exemplo, uma exceção no sentido de as vítimas de crime que apresentem queixa, não serem, pelo menos num momento inicial, notificadas para abandonarem voluntariamente o território nacional, protelando eventualmente essa notificação para o final do procedimento criminal.

Em nosso entender, a alteração proposta vai no sentido de reforçar as garantias e proteção das vítimas sujeitas a crimes com especial gravidade, de tal forma que o exercício de direitos fundamentais não seja condicionado ao estatuto documental do imigrante, o que é de aplaudir.

Não obstante as observações elencadas, concordamos com a iniciativa legislativa porque tem como escopo o preenchimento de uma lacuna existente no nosso sistema jurídico.

Com efeito, o Projeto de Lei em análise propõe a proteção às vítimas de crimes, situação que até então não se encontra salvaguardada, o que nos parece ser de acolher, ainda que como tipologia de autorização de residência autónoma, com previsão específica, e não inserida no regime especial de concessão de autorização de residência, na medida em que, a obtenção de uma autorização de residência configura um instrumento importante para garantir que as vítimas em situação de residência irregular obtenham o acesso à justiça e a devida proteção e compensação pelos crimes de que foram vítimas, contribuindo, igualmente, para dissipar o receio destas pessoas em apresentar queixa.

Esta alteração tal como está formulada, introduzindo uma situação especial em que deve ser concedida uma autorização de residência, preenche lacunas de proteção existentes e evita uma abordagem fragmentada baseada em formas de vitimização estritamente definidas. Assim, ainda que a exposição de motivos e o próprio assunto deste Projeto de Lei tenha como objetivo a especial proteção das mulheres imigrantes indocumentadas vítimas de violência, por serem especialmente vulneráveis a estes crimes, a formulação não especificada da referida alínea

permite uma maior proteção a todos os cidadãos imigrantes, o que no nosso entendimento é de aplaudir por não limitar a sua aplicação a todos, homens ou mulheres, que sejam vítimas. Nestes termos, entendemos não ser desprovido de sentido que a redação da proposta de alteração seja apresentada sem referência expressa à perspectiva de género.

III. Conclusão

O projeto em análise introduz uma alteração pontual à Lei de Estrangeiros, à semelhança do que a lei já consagra para as vítimas de tráfico de seres humanos e de auxílio à imigração ilegal e para as vítimas de exploração laboral, ao propor a proteção a vítimas de crimes (...), permitindo que vítimas de infração penal em situação irregular não sintam receio em apresentar queixa, contribuindo para a boa realização da justiça e o apuramento da verdade.

Assim, face a todo o exposto, e com as observações sistemáticas, jurídicas e substantivas 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 proteção das vítimas de crimes (...), acautelando-se a questão do receio na apresentação das respetivas denúncias e do afastamento do território nacional nas situações de permanência em situação irregular, e permitindo-se solucionar uma lacuna existente na atual redação da Lei de Estrangeiros.

Auscultação ao Conselho para as Migrações

Projeto-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.*

- De acordo com a alínea *a)* do n.º 4 do artigo 8.º do DL n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, que prevê que o Conselho para as Migrações se deve pronunciar sobre os projetos de diplomas relevantes para os direitos dos migrantes, foi solicitada pronúncia ao Conselho para as Migrações, por email, no dia 16 de março de 2023, indicando como data limite para o envio de contributos o dia 21 de março de 2023.

- Referiram não ter contributos a apresentar:
 - Autoridade para as Condições do Trabalho.

- Enviaram contributos:
 - Comunidade Brasileira.

- Os restantes Conselheiros não se pronunciaram.

Comunidade Brasileira

Na alteração do artigo 122. 1 N, tratando-se de crimes públicos, não corria a obrigatoriedade da denúncia ser feita apenas pela vítima.

23 de março de 2023.