



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROJETO DE LEI N.º 641/XV/1.^a

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

ENQUADRAMENTO | OBJETO DA INICIATIVA

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 641/XV/1.^a, da iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, que delimita a sua essência na criação de medidas de reforço da proteção de cidadãos migrantes indocumentados que sejam vítimas de crimes graves ou muito graves.

Para tanto, a iniciativa preconiza modificações ao artigo 122.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual, aditando uma nova exceção para a desnecessidade de visto para obtenção de autorização de residência temporária os nacionais de Estados terceiros que se encontrem em situação de fragilidade associada à sua condição de vítima de crime.

*

Atentemos, de forma muito abreviada, no que nos parece mais significativo salientar da exposição de motivos apresentada, destacando-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

(...) *a necessidade de proteção dos direitos fundamentais dos migrantes indocumentados*, preocupação que tem sido salientada por diversas organizações internacionais, merecendo destaque *a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, bem como em instrumentos internacionais das Nações Unidas, no âmbito dos direitos humanos*, bem como, mais recentemente a Rede Europeia de Mulheres Migrantes, assumindo-se, sem dúvida, que a situação assume maior relevo para as mulheres e raparigas.

No dizer da iniciativa, (...) *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.*

Além disso, (...) *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.*

Estabelecendo a lei que estas pessoas podem, inclusive, confrontarem (...) *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, o que resultará no envio de uma notificação por parte daquele serviço de segurança sobre a obrigatoriedade de regularizar a sua situação documental, sob pena de receber uma ordem para abandono voluntário do território nacional.*



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Quadro legal que pode reforçar a especial vulnerabilidade das vítimas de crime, além de não criar condições que permitam a denúncia e a participação colaborante no processo.

Em primeiro lugar, desmotiva a apresentação de queixa por parte das vítimas e, em segundo lugar, afasta do território nacional a pessoa que conhece os factos que sustentarão a acusação e a punibilidade do infrator.

O receio destas consequências é o principal impedimento para que a maioria dos imigrantes em situação irregular denuncie situações de crime, prolongando e agravando a vitimação de que são alvo.

A iniciativa faz depois o paralelismo das soluções que apresenta com a regulação especial vigente para as vítimas de tráfico de seres humanos e de exploração laboral. Nestas situações, o Estado permite a permanência temporária da vítima pelo período de 1 ano (renovável se as condições de concessão se mantiverem), mesmo que tenha entrado ilegalmente no país ou que não preencha as condições de concessão de Autorização de Residência.

A iniciativa concluiu assim 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.

*

ANÁLISE

São propostas as seguintes modificações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho:



«Artigo 122.º

[...]

1 - Não carecem de visto para obtenção de autorização de residência temporária os nacionais de Estados terceiros:

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) (...);

f) (...);

g) (...);

h) (...);

i) (...);

j) (...);

k) (...);

l) (...);

m) (...);

n) 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;

o) [anterior alínea n)];

p) [anterior alínea o)];

q) [anterior alínea p)];

r) [anterior alínea q)]

s) [anterior alínea r)]

2 - (...).

3 - Nas situações previstas nas alíneas o), p) e q) do n.º 1 é aplicável, com a devida adaptação, o disposto nos artigos 88.º, 89.º ou 90.º, consoante os casos.

4 - 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.

4 - (...)

5 - (...)

6 - (...)

7 - (...)

8 - (...)

*

Em primeiro lugar, oferece-se-nos assinalar que a ideia fundamental às modificações propostas parece ser de acolher. Trata-se de um reforço genérico dos direitos protetivos das vítimas de crime, muito em particular das especialmente



vulneráveis, que nos parece ser de louvar, um pouco à semelhança daquilo que sucede, tal como se assinala, para as vítimas de crime de tráfico de pessoas e de auxílio à imigração ilegal, conforme se retira dos artigos 109.º a 115.º, da Lei n.º 23/2007.

Em segundo lugar, notar que, além das situações de tráfico de pessoas e de auxílio à imigração ilegal, o legislador já consagra regra idêntica, no próprio artigo 122.º, alínea m), da Lei n.º 23/2007, nos casos *que sejam, ou tenham sido, vítimas de infração penal ou contraordenacional grave ou muito grave referente à relação de trabalho, nos termos do n.º 2 do presente artigo, de que existam indícios comprovados pelo serviço com competência inspetiva do ministério responsável pela área do emprego, desde que tenham denunciado a infração às entidades competentes e com elas colaborem.*

Isto é, para as que sejam, ou tenha sido, vítimas de crime ou de contraordenação grave ou muito grave **referentes à relação de trabalho**, terão direito a obter, sem visto prévio, autorização de residência temporária, desde que, cumulativamente:

- a) Hajam indícios comprovados da infração pela ACT;
- b) As vítimas tenham denunciado e colaborem com as Autoridades, e
- c) As infrações 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.

*

Há, pois, neste domínio e temática específicas, além da situação antecedente e o vigente para os casos de tráfico e de auxílio à imigração ilegal, com esta iniciativa, um claro propósito de alargamento das situações excecionais para abranger vítimas, nessa condição atual ou pretérita, de infração penal *grave ou muito grave*.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Uma nota inicial apreciativa reconduz-se a definir os conceitos de *crime grave ou muito grave*, tal como se enuncia no projeto.

Com efeito, e ao contrário do que sucede para o regime contraordenacional, muito em particular em alguns dos regimes especiais temáticos vigentes (v.g. no domínio estradal, ambiental, laboral e outros), tal categorização é inexistente no quadro penal e processual penal vigentes.

Assim, em face das dificuldades interpretativas que se adivinham, será de refletir sobre o que se pretende aqui incluir, partindo-se do princípio, face ao conteúdo da exposição de motivos e do próprio título da iniciativa, tratar-se da chamada criminalidade violenta ou especialmente violenta, justamente por aí se incluírem infrações penais que tutelam, na sua essência, bens jurídicos pessoais e a o princípio fundamental subjacente a todos, a dignidade da pessoa humana.

Conceitos que encontram a sua respetiva densificação nas alíneas j) e l), do artigo 1.º, do Código do Processo Penal, concretizando-se: j) '*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; e l) '*Criminalidade especialmente violenta*' as condutas previstas na alínea anterior puníveis com pena de prisão de máximo igual ou superior a 8 anos;

Uma segunda sinalização de análise reconduz-se ao elenco dos requisitos para a concessão do direito a obter a autorização de residência temporária. Com efeito, se atentarmos, por semelhança, na situação atualmente elencada na alínea m) e, do mesmo modo, no regime especial estabelecido para as situações de tráfico de pessoas ou de auxílio à imigração ilegal, o legislador exige sempre que haja um mínimo de garantia de que a situação de facto, suscetível de constituir crime, seja atestada/comprovada pelas Autoridades competentes em matéria de investigação criminal.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Ora, sem que se compreendam os motivos – até porque o projeto nada diz a esse respeito – nesta iniciativa, parece existir, claramente, uma diminuição dessa concreta exigência, o que nos parece injustificado e, no mínimo, incoerente com similares soluções, atualmente vigentes.

Verifica-se que, nesta proposta, não existe qualquer salvaguarda que possa tutelar que a própria denúncia seja infundada e que, nessas condições, possa constituir uma clara situação de fraude à lei – cf. o que se dispõe nos artigos 110.º e 115.º, da Lei n.º 23/2007, para as situações de tráfico de pessoas e de auxílio à imigração ilegal.

O mesmo se diga quanto à total inexistência de previsão específica que regule a possibilidade de cancelamento da autorização de residência concedida nas situações em que, claramente a vítima possa deixar de colaborar com as Autoridades ou mesmo deixe de beneficiar do estatuto de vítima.

E ainda para os requisitos de duração máxima da autorização de residência deferida nestes termos e das suas eventuais renovações.

A nosso ver, mais uma vez em linha de coerência com as situações atualmente vigentes para o tráfico de pessoas e auxílio à imigração ilegal, fará mais sentido estabelecer um regime de duração e de prorrogação semelhante ao que consta do n.º 5, do artigo 109.º, isto é, a autorização de residência é válida por um período de um ano e renovável por iguais períodos, se as condições especiais que presidiram à sua concessão continuarem a estar preenchidas ou se se mantiver a necessidade de proteção da pessoa identificada como vítima.



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Na verdade, e sem prejuízo do que se estabelece, em geral, na alínea b), do n.º 1, do artigo 85.º, da Lei n.º 23/2007 ⁽¹⁾, ainda assim, parece-nos que a norma a criar deverá conter regime específico para o cancelamento, tal como se estabeleceu, em especial e de forma mais exigente, para as situações de tráfico de pessoas ou de auxílio à imigração ilegal.

Duas últimas notas, de natureza sistemática e de rigor no empreendimento da iniciativa: a norma em projeto, a do artigo 122.º, possui atualmente oito números. Na iniciativa, apesar de se aditar um novo número (alegadamente o n.º 4), não existe posterior e imediata sequência para a nova ordem numérica, sugerindo-se que o anterior n.º 4, passe a 5 e, assim, sucessivamente. Além disso, parece-nos que a redação conferida ao novo n.º 4 em projeto, pretenderá fazer menção à alínea “n)” e não à “m)”, a qual, de acordo com o texto disponibilizado, permanecerá inalterada.

Conclusão

Nestes termos, e face aos identificados desideratos que norteiam o Projeto-Lei n.º 641/XV/1^a em apreço, consideramos estar perante intervenção legislativa que configura uma legítima opção política, constitucional e legalmente conforme, sem prejuízo das questões identificadas.

*

Eis o parecer do CSMP.

Lisboa, 02 de maio de 2023

⁽¹⁾ Que estabelece como causa de cancelamento da autorização de residência, a circunstância da mesma ter sido concedida com base em declarações falsas ou enganosas, documentos falsos ou falsificados, ou através da utilização de meios fraudulentos.