



PROJETO DE LEI Nº 487/XV/1.^a

***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***

A Assembleia da República, através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, solicitou a emissão de parecer escrito sobre o Projeto de Lei n.º 487/XV/1.^a (L.), que altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (Lei n.º 23/2007, de 04 de julho), introduzindo o dever de fundamentar o risco de fuga de cidadão estrangeiro e consagrando presunções de inexistência de perigo de fuga, bem como a aplicação de medida de detenção administrativa como medida de último recurso.

I. Objeto do Projeto de Lei

Analisando a exposição de motivos do Projeto de Lei em apreço, mostram-se suficientemente claros os principais objetivos da alteração em análise, nos termos que aqui se transcrevem:

"A detenção administrativa de cidadãos estrangeiros é, infelizmente, uma prática comum e aleatória das autoridades¹ que (...) urge erradicar, mesmo porque é manifestamente

¹ Cf. Livro Branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal, edições de 2020 e de 2022, Serviço Jesuíta aos Refugiados - Portugal.



contraditória com o espírito de acolhimento e integração de migrantes, consagrado nas políticas nacionais.

De acordo com a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, vulgarmente apelidada de Lei de Estrangeiros, qualquer estrangeiro em situação irregular pode ser alvo de um processo de afastamento do território nacional.

Não obstante, o que a Lei e a prática não têm em conta é a aleatoriedade dessas decisões de afastamento - que quando motivadas pela ausência de visto, por exemplo, não têm em conta razões inteiramente heterónomas ao migrante, como acontece com a inexistência de consulado no seu país de origem -, a sua frequência injustificada e o recurso desnecessário a espaços de detenção para garantia de cumprimento da decisão de afastamento.

Com efeito, e em cumprimento dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade das medidas de coação, a detenção deve ser aplicada como ultima ratio, 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).

Igualmente relevante é 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.

*Porque urge assegurar alternativas à detenção de cidadãos estrangeiros em Portugal e **ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, o deputado do LIVRE apresenta o seguinte Projeto de Lei: (...).***



II. Apreciação

Como ponto prévio, não poderemos deixar de referir que não caberá à Procuradoria-Geral da República tomar posição sobre as opções de política legislativa nesta matéria.

A presente análise cinge-se, pois, às alterações que possam ter relevância em sede jurídico-constitucional.

Por comodidade de leitura e maior facilidade de compreensão, reproduziremos as propostas de redação em análise de cada uma das duas normas em questão, sendo que as alterações ao texto em vigor da primeira das normas se encontrarão assinaladas a negrito.

*

Assim, é a seguinte a nova proposta de redação do Projeto de Lei apresentado para o artigo 142.º, da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho:

“Artigo 142.º

Medidas de coação

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:

- a) Apresentação periódica no SEF;*
- b) Obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica, nos termos da lei;*
- c) Colocação do expulsando em centro de instalação temporária ou em espaço equiparado, nos termos da lei.*

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.



*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.*

[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 artigo 99º, ou a intenção clara de fixação de residência permanente em Portugal."

*

Como é sabido, o dever de fundamentação das decisões judiciais decorre da Constituição da República Portuguesa, designadamente do n.º 1 do seu artigo 205.º.² De facto, o legislador constitucional prevê essa obrigatoriedade para todas as decisões daquela natureza que não sejam despachos de mero expediente. E remete para o legislador ordinário a definição dos termos a que esse dever de fundamentação deve obedecer.

A alteração do n.º 3 da norma em apreço mais não é do que a concretização dessa possibilidade reconhecida ao legislador ordinário, nada havendo, pois, da nossa parte, a referir. O mesmo se aplicando ao novo n.º 4, que não suscita comentário.

² Dispõe este normativo, sob a epígrafe "Decisões dos tribunais", que: "1. As decisões dos tribunais que não sejam de mero expediente são fundamentadas na forma prevista na lei."



*

É proposto o aditamento de um artigo 142.º-A, que de acordo com o projeto apresentado prescreve o seguinte:

"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."

*

Pretende o legislador, com a alteração agora proposta, incluir a prisão preventiva no lote de medidas de coação aplicáveis aos cidadãos estrangeiros cujo afastamento coercivo ou expulsão estejam eminentes.

Nada existindo do ponto de vista jurídico que impossibilite tal alteração, ainda assim afigura-se-nos ser desproporcionada a previsão de tal medida de coação visando pessoa que está sujeita a um processo de expulsão administrativa, quando as necessidades cautelares que se poderiam pretender assegurar com a prisão preventiva se encontram já satisfeitas com a medida de coação prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 142.º, da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, na sua redação atualmente em vigor - a colocação do expulsando em centro de instalação temporária ou em espaço equiparado.

Esta medida, apesar de igualmente privativa da liberdade, afigura-se-nos ser menos gravosa do que a de prisão preventiva, pelo que não poderemos deixar de



manifestar alguma perplexidade na proposta de previsão desta última, porque (de acordo com este entendimento) em contradição com o que resulta da exposição de motivos, na parte em que ali se escreve:

“A detenção administrativa de cidadãos estrangeiros é, infelizmente, uma prática comum e aleatória das autoridades³ que (...) urge erradicar, mesmo porque é manifestamente contraditória com o espírito de acolhimento e integração de migrantes, consagrado nas políticas nacionais.

(...)

Com efeito, e em cumprimento dos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade das medidas de coação, a detenção deve ser aplicada como ultima ratio, 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).”.

A *latere* não deixaremos de notar que a prisão preventiva se encontrava prevista no n.º 2 do artigo 117.º, do Decreto-lei n.º 244/98, de 08 de agosto, diploma que o legislador expressamente revogou com a atual lei n.º 23/2007, de 04 de julho.

Sem prejuízo do que foi dito, a manter-se a opção por parte do legislador em acrescentar a prisão preventiva ao lote das medidas de coação passíveis de aplicação no âmbito do diploma legal em apreciação, então deverá o corpo do n.º 1 do atual artigo 142.º ver suprimida a parte em que exceciona a possibilidade de aplicação da prisão preventiva, sugerindo-se a seguinte redação:

³ Cf. Livro Branco sobre os direitos das pessoas imigrantes e refugiadas em Portugal, edições de 2020 e de 2022, Serviço Jesuíta aos Refugiados - Portugal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

"1 - No âmbito de processos de expulsão, para além das medidas de coação enumeradas no Código de Processo Penal, o juiz pode, havendo perigo de fuga, ainda determinar as seguintes:

(...).".

III. Conclusão

Neste enquadramento, e pelos fundamentos expostos, somos de parecer que a alteração legislativa proposta Projeto-Lei n.º 487/XV/1.^a, tal como se encontra redigido, poderá estar em aparente contradição com as motivações exaradas nota justificativa, nada mais havendo a assinalar.

Eis o parecer do CSMP.

*

Lisboa, 02 de março de 2023