



A Sua Excelência
A Ministra da Administração Interna
Praça do Comércio
1149-019 Lisboa

- por protocolo -

Vossa Ref.^a

Vossa Comunicação

Nossa Ref.^a

Visita n.º 12-2016

Visita n.º 16-2016

Visita n.º 17-2016

Visita n.º 18-2016

Visita n.º 19-2016

RECOMENDAÇÃO N.º 17/2017/MNP

I

1

Ao abrigo da disposição contida na alínea b) do artigo 19.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, recomendo a Vossa Excelência que, com vista ao aperfeiçoamento das condições de permanência de estrangeiros nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, sejam tomadas as medidas tidas por convenientes para que:

- a) O prazo máximo de permanência nos mencionados locais detentivos (60 dias) seja respeitado;
- b) A regulamentação dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados seja revista, tendo por fim a sua completude e a sua atualização;
- c) Os centros de instalação temporária ou espaços equiparados reúnam as características necessárias à acomodação e ao tratamento condigno de pessoas privadas da liberdade;



- d) Em caso de necessidade de acomodação de crianças e jovens estrangeiros, os referidos locais privativos da liberdade possuam os adequados equipamentos para o efeito;
- e) Se estude a possibilidade de celebração do protocolo mencionado no n.º 3 do artigo 40.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.¹

II

Esta minha tomada de posição surge na sequência de um conjunto de visitas que, no decurso do segundo semestre do ano transato, o Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP) efetuou a todos os centros de instalação temporária ou espaços equiparados, com o propósito de elaborar um relatório que retratasse a realidade que os cidadãos estrangeiros encontram naqueles locais. Para que a recolha da informação ocorresse de modo uniforme, o objeto das referidas visitas foi definido de jeito unitário e abrangente, sendo constituído pela verificação das condições de vida das pessoas que são instaladas nos mencionados locais detentivos e pela aferição, por meio da realização de entrevistas, da observância do direito a um tratamento digno.

2

III

Dos elementos recolhidos durante as visitas do MNP aos centros de instalação temporária ou espaços equiparados — e das informações complementares entretanto solicitadas e recebidas — foi possível concluir que as condições dos mencionados locais detentivos podem ser objeto de necessários aprimoramentos em nome de uma melhor defesa dos direitos dos cidadãos estrangeiros que neles se encontrem. Por esta razão, entendi formular esta tomada de posição, assim como uma outra dirigida à Senhora Diretora Nacional do Serviço

¹ E suas alterações, operadas pelas Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, Lei n.º 56/2015, de 23 de junho, Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, e Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Este diploma legal será, doravante, mencionado como Lei dos Estrangeiros.



de Estrangeiros e Fronteiras (cujo expediente, para conhecimento, faço juntar em anexo).

§ 1. Prazos máximos de permanência

As linhas orientadoras de promoção e de proteção dos direitos fundamentais das pessoas que se encontram privadas ou limitadas na sua liberdade determinam que «para evitar a arbitrariedade, períodos máximos de detenção devem estar previstos na legislação nacional.»² Prazos que a legislação portuguesa fixa em 60 dias³ e que, em regra, são respeitados nos centros de instalação temporária de estrangeiros em situação irregular no nosso país ou requerentes de asilo, ou espaços equiparados. Exceção feita, contudo, à Unidade Habitacional de Santo António, local onde, no ano de 2015, oito pessoas ali permaneceram por mais de 60 dias, o mesmo sucedendo, no ano seguinte, com cinco cidadãos estrangeiros.⁴

Foram, pois, 13 os cidadãos estrangeiros que viram o seu direito fundamental à liberdade limitado para além do prazo máximo previsto na lei, afrontando não só as disposições legais aludidas, mas também o regime de restrição de direitos, liberdades e garantias previsto no artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa.

² Orientação 6, ponto 46, 1.ª parte, da *Detention Guidelines. Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, p. 29 (tradução livre).

³ *Vide* o n.º 3 do artigo 146.º da Lei dos Estrangeiros, assim como o n.º 1 do artigo 35.º-B da Lei n.º 26/2014, de 5 de maio, posteriormente designada por Lei do Asilo.

⁴ A este propósito, note-se que «[n]a situação de detenção para expulsão de cidadão estrangeiro, a restrição à liberdade decorrente da aplicação da medida de coação de colocação em instalação temporária pode constituir fundamento de *habeas corpus* [seja para apreciação da verificação dos seus pressupostos, seja, de igual modo, em caso de superação do seu período máximo].» (acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 20 de outubro de 2010, relativo ao processo n.º 21223/10.9T2SNT-A, consultado em 3 de agosto de 2017 por meio da seguinte hiperligação: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/2ddb8dad0ebdd2d580257885003181e5?OpenDocument>).



Considero, pois, pertinente que sejam adotadas as diligências e as orientações necessárias para que se respeitem os prazos legalmente fixados de duração máxima de privação da liberdade nos mencionados locais detentivos.

§ 2. *Regulamentação dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados*

A acomodação de cidadãos estrangeiros em centros de instalação temporária ou espaços equiparados está regulamentada na Lei n.º 34/94, de 14 de setembro⁵, diploma que prescreve, no seu artigo 7.º, que «[a]os estrangeiros (...) aplica-se subsidiariamente, com as devidas adaptações, o regime previsto nos artigos 209.º a 216.º-A do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto, com as alterações e a redacção decorrentes do Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de Março, e do Decreto-Lei n.º 414/85, de 18 de Outubro.» Por outras palavras: nas questões atinentes, por exemplo, às visitas, ao vestuário e à alimentação aplicavam-se, respetivamente e *mutatis mutandis*, os artigos 212.º, 213.º e 214.º da comumente designada Lei da Reforma do Sistema Penal aos cidadãos estrangeiros que estivessem privados da sua liberdade nos locais detentivos anteriormente identificados. Quer isto significar que a regulamentação geral dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados se encontrava disciplinada em legislação penitenciária, aplicada, como visto, por meio de uma remissão legislativa.

A Lei da Reforma do Sistema Penal foi, contudo, revogada, em 2009, pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, que, por sua vez, aprovou o Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade. Esta lei nada dispõe quanto a remissões que existissem para o diploma legislativo que foi por ela revogado e, por conseguinte, nada havendo que o proíba, as normas supletivas que o artigo 7.º da Lei n.º 34/94, de 14 de setembro, elenca são, com a devida interpretação, as que

⁵ Diploma que foi alterado pela citada Lei dos Estrangeiros que contém, também ela, algumas disposições referentes a esta matéria, o mesmo sucedendo com algumas normas da Lei do Asilo.



versam sobre as mesmas matérias no Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade.^{6/7}

O tempo entretanto decorrido, aliado ao benefício que se poderia alcançar com a concentração em um único diploma das normas que disciplinem, em geral, as condições de tratamento dos cidadãos estrangeiros e o funcionamento dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados, pode justificar a ponderação de uma nova, atualizada e completa regulamentação destes espaços.⁸ O que, se assim se entender, muito contribuiria, creio, para a tutela dos direitos de quem se encontra privado da sua liberdade naqueles espaços.⁹

§ 3. *Condições dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados*

Os centros de instalação temporária e, por sobre tudo, os espaços equiparados juntos dos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto estão, por razões estruturais e organizatórias, vocacionados para o acolhimento de pessoas por um período de tempo relativamente curto. Mas, mesmo tendo como horizonte uma breve permanência, é relevante assegurar que os espaços onde as pessoas se encontram privadas da sua liberdade reúnem as condições necessárias e adequadas,

⁶ Interpretação que, como rege o n.º 1 do artigo 9.º do Código Civil, «não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstruir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a *unidade do sistema jurídico*, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada. [italico meu]»

⁷ Este raciocínio interpretativo, a par do esteio que a legislação lhe confere, vem já sendo efetuado na aplicação de princípios e normas jurídicas internacionais que versam sobre o tratamento de pessoas em situação de reclusão, conquanto não se ignore que se está a bosquejar, no contexto internacional, um instrumento normativo específico para as condições de privação da liberdade de cidadãos estrangeiros em centros de instalação temporária.

⁸ À semelhança do que sucedeu com o Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, o qual, como se lê no diploma que o aprova (Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de abril), visou dois grandes objetivos: a) «garant[ir] uniformidade e igualdade na aplicação da regulamentação penitenciária no conjunto do sistema prisional»; e, b), «reunir e sistematizar num só documento matérias actualmente muito dispersas (...) [o que] apresenta importantes vantagens, tanto para os aplicadores do direito penitenciário como para os seus destinatários, por tornar de mais fácil apreensão o direito aplicável.»

⁹ Um contributo que se consubstanciava, desde logo, na concretização do direito de informação sobre os direitos e os deveres das pessoas que estão naquela circunstância.



de modo a proporcionarem um tratamento digno e, por conseguinte, respeitador dos direitos humanos.

Das visitas que o MNP efetuou aos locais detentivos em apreço, observou que, em alguns casos, as condições dos centros de instalação temporária ou espaços equiparados são passíveis de melhoramentos. Refiro-me, a título de exemplo, à inexistência de áreas para instalação de famílias, em particular nos espaços equiparados situados junto dos aeroportos; aos quartos do espaço equiparado junto do aeroporto de Lisboa e ao desconforto que as luzes de emergência provocam a quem, estando no seu interior, deseja descansar; à escassez de recursos para ocupação dos tempos livres dos cidadãos estrangeiros; à falta de equipamentos adequados à acomodação de crianças; e, ainda, à falta de variedade ou suficiência da alimentação fornecida, assim como à inexistência de um procedimento próprio que garanta a satisfação de específicas necessidades nutricionais (*v.g.*, de crianças, grávidas e lactantes).

Estes e outros aspetos reclamam que as condições de vida e de habitabilidade dos centros de instalação temporária e espaços equiparados sejam aprimoradas. Todavia, para se alcançar tal desiderato, os responsáveis pela gestão dos mencionados espaços carecem de ter, à sua disposição, os meios para o efeito, importando, por isso, que se promovam as diligências tidas por pertinentes para, em primeiro lugar, analisar quais as carências existentes e, em segundo lugar, proporcionar os recursos necessários.

§ 4. *Acomodação de crianças e jovens*

É princípio geral que a detenção — detenção aqui empregue no seu sentido mais amplo e, portanto, como sinónimo de privação da liberdade — de crianças e jovens só deve ocorrer quando mais nenhuma outra medida se revele idónea. Quer isto dizer que, como regra, as crianças e os jovens não devem estar privados da liberdade mas, se tal suceder, devem ficar acomodados em espaços que reúnam um



conjunto de características que contribuam para o seu salutar desenvolvimento. Ou seja, os locais detentivos que alojem crianças e jovens devem possuir, entre outros, camas de grades, materiais lúdicos e pátios, permitindo, de igual modo, a instalação conjunta de todos os elementos de uma família.¹⁰ O que, como visto, não acontece nos centros de instalação temporária para estrangeiros em situação irregular em Portugal ou requerentes de asilo e, em particular, nos espaços equiparados situados junto dos aeroportos de Faro, Lisboa e Porto.¹¹

Entendo, por conseguinte, que se deve diligenciar pela criação, nos espaços detentivos em apreço, de zonas destinadas à instalação de famílias e de outras que, se for necessário o acolhimento de crianças desacompanhadas, possam estar devidamente equipadas para a sua acomodação.

§ 5. Protocolo – assistência jurídica

O MNP verificou — em particular na segunda visita ao espaço do aeroporto de Lisboa equiparado a centro de instalação temporária — que os cidadãos estrangeiros se encontravam insuficientemente informados sobre os seus direitos e os seus deveres, entre os quais se inclui o da assistência jurídica. Na verdade, os ocupantes do mencionado local detentivo afirmaram desconhecer esta possibilidade, tendo alguns deles recorrido a advogados a suas expensas.¹²

Esta circunstância, consubstanciando a violação do direito à informação, pode colocar em causa o exercício do direito à proteção jurídica que, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 34/2004, de 29 de julho (e sua alteração, operada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de agosto), deve ser também garantido aos «estrangeiros sem título de residência válido num Estado membro da União Europeia (...), na medida

¹⁰ Vide, a este propósito, os n.ºs 6 e 7 do artigo 146.º-A da Lei dos Estrangeiros.

¹¹ Cf. relatório anexo *Tratamento dos cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados – Visitas do Mecanismo Nacional de Prevenção*, pp. 24-26.

¹² Cf. relatório anexo *Tratamento dos cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados – Visitas do Mecanismo Nacional de Prevenção*, pp. 36-40.



em que ele seja atribuído aos portugueses pelas leis dos respectivos Estados». Para além disso, o não acesso a proteção jurídica pode «cumulado com a ausência de recursos económicos por parte dos cidadãos estrangeiros» conduzir ao desconhecimento dos direitos que lhes assistem, bem como à sua efetiva defesa. O que, se por si só é uma situação a evitar, apresenta-se especialmente adverso a quem se encontra em um outro país, onde se fala uma outra língua, e está, simultaneamente, privado da sua liberdade.

Assim, e por forma a asseverar que os cidadãos estrangeiros podem recorrer à assistência jurídica, considero premente que, a breve trecho, se adotem as medidas tidas por idóneas a conseguir o mencionado objetivo, entre as quais se pode equacionar a celebração do protocolo referido no n.º 3 do artigo 40.º da Lei dos Estrangeiros.

Termino, estando convicto do empenho pessoal e da cooperação com que Vossa Excelência receberá a presente recomendação, assim contribuindo para a melhoria das condições dos centros de instalação temporária de estrangeiros em situação irregular em Portugal ou requerentes de asilo, ou espaços equiparados, e, por conseguinte, para o reforço do tratamento condigno às pessoas privadas da liberdade que ali se encontrem.

Apresento a Vossa Excelência, Senhora Ministra, os meus cumprimentos,

O Provedor de Justiça
Mecanismo Nacional de Prevenção

José de Faria Costa

Anexo: Relatório Tratamento dos cidadãos estrangeiros em situação irregular ou requerentes de asilo nos centros de instalação temporária ou espaços equiparados – Visitas do Mecanismo Nacional de Prevenção e cópia da Recomendação n.º 18/2017/MNP.