



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

Parecer da Ordem dos Advogados

1. A Assembleia da República através da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias solicitou à Ordem dos Advogados a emissão de parecer sobre o Projeto de Lei n.º 34/XV/1.ª, apresentado pelo partido CHEGA, que pretende a revogação da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprovou a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, e que procedeu à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixando outras regras de reafectação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, alterando as Leis n.ºs 53/2008, de 29 de agosto, 53/2007, de 31 de agosto, 63/2007, de 6 de novembro, e 49/2008, de 27 de agosto, revogando o Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, repondo a estrutura orgânica e as missões de tal serviço.

2. Da “Exposição de Motivos” consta que:

“Através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 43/2021, de 14 de abril, o XXII Governo Constitucional estabeleceu as orientações de política legislativa para a concretização da reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Estas orientações de política legislativa continham diretivas que se concretizaram de várias formas.

A primeira consistiu na criação do Serviço de Estrangeiros e Asilo (SEA), que sucedeu ao SEF, enquanto serviço central integrado na administração direta do Estado e organizado hierarquicamente na dependência do membro do Governo responsável pela área da administração interna, com autonomia administrativa. O SEA teria atribuições de natureza técnico-administrativa nas áreas documental, de gestão de bases de dados, de relacionamento e cooperação com outras instituições e de representação externa, designadamente no âmbito do Espaço Schengen e com as agências europeias de fronteiras e de asilo.

Em segundo lugar, as atribuições de natureza policial foram distribuídas entre a Guarda Nacional Republicana – vigilância de fronteiras marítima e terrestre, afastamento coercivo e expulsão de cidadãos estrangeiros na sua área de jurisdição e realização de controlos móveis

e de operações conjuntas com outras forças e serviços de segurança – e Polícia de Segurança Pública – vigilância de fronteiras aeroportuárias e terminais de cruzeiro e afastamento coercivo e expulsão de cidadãos estrangeiros na sua área de jurisdição.

Em terceiro lugar, as competências para a investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, associação de auxílio à imigração ilegal, tráfico de pessoas e de outros com estes conexos foram entregues à Polícia Judiciária.

Em quarto lugar, a competência para emitir passaportes e renovar as autorizações de residência foi atribuída ao Instituto dos Registos e Notariado, I. P., que passou a ter igualmente acesso às bases de dados geridas pelo SEF.

Em desenvolvimento desta RCM, o Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 104/XIV, que operacionalizou a redistribuição das atribuições de natureza policial pelas demais forças de segurança, alterando as respetivas leis orgânicas e, bem assim, outros diplomas relacionados, na área da segurança interna, dando origem à Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro.

Com entrada em vigor prevista para 12 de janeiro, tal prazo foi adiado para 12 de maio, com a entrada em vigor da Lei n.º 89/2021, de 16 de novembro.

II

Quais são as concretas competências do SEF que o Governo pretende atribuir a outras entidades?

Nos termos da respetiva Lei Orgânica, compete ao SEF assegurar a gestão e a comunicação de dados relativos à parte nacional do Sistema de Informação Schengen (NSIS) e, sem prejuízo das competências de outras entidades, de outros sistemas de informação comuns aos Estados membros da União Europeia no âmbito do controlo da circulação de pessoas, nomeadamente o Sistema de Informação de Vistos (VIS) e o Sistema de Informação Antecipada de Passageiros (APIS), bem como os relativos ao sistema de informação do passaporte eletrónico português (SIPEP).

Relativamente a estes sistemas de informação / bases de dados, é necessário compreender o seguinte:

- *São sistemas europeus, criados por regulamentos europeus do Conselho e do Parlamento;*
- *Constituem ferramentas imprescindíveis de apoio à cooperação internacional, em matéria policial, judiciária e de controlo da imigração ilegal, no âmbito europeu;*
- *Estes sistemas de informação / bases de dados têm natureza eminentemente policial, pelo que todos os Estados membros e Estados associados Schengen indicaram*

autoridades policiais ou departamento de sistemas de informação e comunicação dessas mesmas autoridades policiais como entidades nacionais responsáveis;

- *O Estado português atribuiu ao SEF essa responsabilidade, por força da sua lei orgânica, atentas as suas capacidades e competências tecnológicas, legais e operacionais, e que conduziram a que lhe fossem atribuídas, entretanto, também responsabilidades de gestão dos acessos e funcionamento da parte nacional dos restantes sistemas de informação europeus referidos acima.*

O Sistema de Informação Schengen (SIS), em particular, consiste numa base de dados policiais comum a todos os Estados Schengen e constitui a principal medida compensatória da supressão do controlo das fronteiras internas dos Estados membros do Acordo Schengen, garantindo a vigilância reforçada das fronteiras externas, apoiando a cooperação policial e judiciária entre as autoridades competentes dos Estados membros e assegurando a melhor resposta à dimensão transfronteiriça da criminalidade.

Cada Estado-Membro é responsável pela instalação, funcionamento, manutenção e desenvolvimento ulterior da respetiva parte nacional do SIS (N.SIS) e por assegurar a disponibilidade ininterrupta dos dados do SIS aos utilizadores finais.

A evolução política da EU, o crescimento da criminalidade transfronteiriça e transaccional grave, em particular do terrorismo, vieram acentuar ainda mais a importância de tais sistemas de informação na preservação do espaço de liberdade, segurança e justiça europeu.

De acordo com a atrás referida RCM, a gestão integrada das bases de dados transita para o SEA, em articulação com a Rede Nacional de Segurança Interna, sendo garantido o acesso a todas as entidades legalmente habilitadas para tal. Significa isto que passa a ser o SEA, sucedâneo do SEF sem a sua vertente policial, que fica com a responsabilidade pela gestão de sistemas de informação europeus, com a responsabilidade sobre bases de dados policiais comuns a todos os Estados membros – com regras de acesso e de gestão muito rigorosas e definidas a nível da União Europeia –, e com a competência para interagir com as restantes autoridades dos outros Estados membros, todas com natureza policial.

Parece-nos uma clara violação das regras e melhores práticas europeias.

Por outro lado, é ao SEF e aos inspetores da carreira de investigação criminal que cabe a representação do Estado português a nível da União Europeia (EU) no Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo e no Grupo de Alto Nível de Asilo Migração, no GANAM (Grupo de Alto Nível Asilo e Migração), no CEIFA (Comité Estratégico de Imigração Fronteiras e Asilo), no IMEX (Grupo de Trabalho Migração Integração Afastamento), no ASILO (Grupo de Asilo), no FRONT (Grupo Fronteiras), no DOCS Falsos (Grupo de Documentos Falsos), no

FREMP (Grupo dos Direitos Fundamentais, dos Direitos dos Cidadãos e da Livre Circulação de Pessoas) e SHEVAL (Grupo Questões Schengen – Avaliação Schengen; Acervo Schengen; SIS/TECH), todos eles presididos por inspetores do SEF, aquando da presidência portuguesa da EU.

É também o SEF o ponto de contacto nacional junto da agência FRONTEX, além de ser o responsável pela gestão de importantes sistemas de dados europeus, como é o caso do já referido SIS (Sistema de Informação Schengen), do EES (Sistema de Entradas e Saídas), do ETIAS (Sistema de Pré Verificação de Condições de Entrada no Espaço Schengen) e do EURODAC (Base de Dados de Requerentes de Asilo).

III

Em declarações recentes, o Ministro da Administração Interna deu conta de que o Governo vai mesmo levar esta reforma em frente, tendo publicamente confirmado a extinção do SEF no próximo dia 12 de maio.

Nada a estranhar: o Diretor Nacional do SEF pediu a sua demissão há cerca de uma semana, concretizada que se mostra a extinção do SEF, tarefa para a qual foi nomeado em dezembro de 2020.

O CHEGA sempre considerou que chamar «redefinição das atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras» a uma tentativa de extinção é uma falácia que desrespeita todos os profissionais que ao longo destes mais de 30 anos deram o seu melhor em prol não apenas desta instituição, mas sobretudo do nosso País e conseqüentemente da Europa em que estamos integrados, além de constituir um erro, cujas conseqüências ainda não conseguimos totalmente alcançar.

Erro porque, com essa desagregação, perdem-se as experiências e competências adquiridas pelo SEF, louvadas internacionalmente e, internamente, pelo próprio Ministro que o tutela: por fim a um organismo que funciona reconhecidamente bem é, objetivamente, um erro.

Erro, também, porque os sistemas de controlo de fronteiras europeus, de controlo de entrada e deslocação de estrangeiros e de proteção de fronteira externa baseiam-se, normalmente, numa entidade única. Ora, a dispersão de competências por várias entidades e pontos de contacto tem o potencial para introduzir a desconfiança na nossa relação, designadamente com os parceiros europeus, e introduzir desconfiança em relação à nossa credibilidade em matéria de gestão do sistema Schengen e dos demais sistemas de dados europeus atrás referidos.”

3. Nesta sequência o Grupo Parlamentar do CHEGA apresenta o Projeto de Lei em análise através do qual pretende a revogação da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que introduziu alterações na Lei de Segurança Interna, na Lei de Organização da Investigação Criminal e nas Leis Orgânicas da PSP e da GNR e à ripristinação das disposições legais que a mesma revogou e ainda a revogação da Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro, que prorrogou a data da entrada em vigor de tal diploma.

4. Entende-se, no entanto, que não existem motivos para tal revogação, pese embora os argumentos aduzidos pelo Grupo Parlamentar do Chega, já que a reforma que se pretende implementar com a lei n.º 73/2021 de 12 de novembro reflete uma opção política do Governo, sendo que as alterações preconizadas irão certamente ser objeto de regulamentação e normatização, a apreciar oportunamente.

5. Pelo que, de momento não se vislumbra como pode a referida Lei n.º 73/2021 colocar em crise os sistemas de informação / base de dados nacionais e europeus, a cooperação internacional em matéria policial judiciária e de controlo de emigração ilegal, seja no âmbito europeu, seja dentro e fora do espaço Schengen, ou a preservação do espaço de liberdade, segurança e justiça europeu.

6. A reestruturação do sistema de controlo de fronteiras preconizado por tal Lei, bem como a separação das atribuições em matéria de segurança interna das atribuições em matéria administrativa do serviço de estrangeiros e fronteiras, em nada contende com o regular funcionamento das instituições, nem que a imagem de Portugal surge fragilizada junto da União Europeia.

7. Na verdade, conforme consta da Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021:
“O Programa do Governo prevê a clara separação orgânica entre as funções policiais e administrativas do SEF. Relativamente às funções policiais - nomeadamente, o controlo das fronteiras aérea, terrestre e marítima e a investigação criminal, designadamente relacionada com o tráfico de seres humanos e auxílio à imigração ilegal -, tal implica uma redefinição do quadro do seu exercício entre os quatro órgãos de polícia criminal que atuam nesta área: a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, o SEF e a Polícia Judiciária. Na área administrativa - nomeadamente a de autorizações de residência, renovações de autorizações de residência e em matéria de asilo -, cumpre reforçar a dimensão de intervenção

humanista que esta separação de áreas favorecerá, uma vez que Portugal adotou uma política ativa de considerar positiva a vinda de imigrantes para o País.

Por outro lado, o tráfico de pessoas está entre os fenómenos criminais de crescente complexidade que reclamam respostas atualizadas e mais eficazes. A prevenção e a repressão destes fenómenos impõem um reforço dos instrumentos de cooperação internacional e, bem assim, uma coordenação cada vez mais eficaz das forças e serviços de segurança.

A imigração foi e é um contributo útil para a sustentabilidade demográfica e o desenvolvimento económico do nosso país.

Importa, pois, respeitar a dignidade de quem procura o nosso país para viver e fruir das oportunidades oferecidas, assegurando um exercício adequado e proporcional dos poderes de autoridade por parte do Estado.

Assim, e sem prejuízo de uma atuação determinada no combate às redes de tráfico humano ou na prevenção do terrorismo, há que reconfigurar a forma como os serviços públicos lidam com o fenómeno da imigração, adotando uma abordagem mais humanista e menos burocrática, em consonância com o objetivo de atração regular e ordenada de mão -de -obra para o desempenho de funções em diferentes setores de atividade.

8. Ora, a Lei nº 73/2021 de 12 de novembro transfere as atribuições e competências de natureza policial do SEF para órgãos de polícia criminal (GNR, PSP e Polícia Judiciária) e as atribuições e competências administrativas para a Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (serviço da administração indireta do Estado a criar, com atribuições específicas) e pelo Instituto dos Registos e do Notariado.

9. Prevendo-se, expressamente, que a transição do pessoal da carreira de investigação e fiscalização para outras forças de segurança ou serviços, assim como dos trabalhadores da carreira geral, não pode implicar a redução das respetivas categoria, antiguidade e índice remuneratório, sendo assegurada a contagem de todo o tempo de serviço prestado no SEF, designadamente para efeitos de promoção, disponibilidade e aposentação, e que tal transição deve ter em conta os conteúdos funcionais e a natureza das funções exercidas anteriormente pelo trabalhador nos últimos três anos.

10. Emitindo, por isso, em face do exposto, a Ordem dos Advogados parecer desfavorável ao Projeto de Lei N.º 34/XV/1ª, apresentado pelo partido CHEGA.

É este, s.m.o., o nosso parecer.

Lisboa, 5 de maio de 2022

Margarida Simões

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados