



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 37/XV/1.^a, apresentado pelo partido PCP, 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, procedendo 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.

2. Da “Exposição de Motivos” consta que:

“Na XIV Legislatura, o Governo fez aprovar na Assembleia da República alterações à Lei de Segurança Interna, à Lei de Organização da Investigação Criminal e às Leis Orgânicas da PSP e da GNR, tendo como único objetivo a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

O Governo pretendeu extinguir o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, repartindo as suas atuais atribuições por cinco entidades distintas: o Serviço de Estrangeiros e Asilo a criar, o Instituto de Registos e Notariado, a Polícia judiciária, a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana.

O PCP não concordou com essa pretensão e votou contra a proposta de lei.

Não está em causa a justeza da razão invocada pelo Governo de separar, no âmbito do SEF, as funções policiais das funções administrativas. Essa separação é adequada, é justa e o PCP sempre a defendeu. Não é justo nem adequado que tudo o que se relaciona com o estatuto legal

dos estrangeiros em Portugal seja tratado por um serviço policial, como se os estrangeiros fossem potenciais delinquentes. Se um cidadão nacional renova o seu cartão de cidadão no Instituto dos Registos e Notariado não há qualquer razão para que um cidadão não nacional tenha de recorrer a um serviço policial para requerer ou renovar a sua autorização de residência.

O problema não está, portanto, na criação de um novo Serviço de Estrangeiros e Asilo. A questão é a de saber se uma medida dessa natureza deve implicar necessariamente a extinção do SEF enquanto serviço de segurança, ou seja, se existem razões válidas para extinguir o SEF nas circunstâncias, no tempo e no modo em que o Governo o pretende fazer.

Na verdade, o momento escolhido pelo Governo para propor a extinção do SEF, não podia ser pior. Não só não constava no programa do Governo a extinção do SEF, como esse processo, no momento em que surgiu, não poderia deixar de ser visto como uma fuga para a frente perante as dificuldades que o Governo enfrentou na sequência de um crime horrível cometido nas instalações e por elementos do SEF. Ninguém acredita que o Governo avançasse para a extinção do SEF se esse crime não tivesse sido cometido e se não tivessem sido cometidos erros dramáticos na gestão política desse processo.

Mas ao avançar para a extinção, o Governo fez recair as consequências do crime sobre toda uma instituição e sobre todos os elementos que a integram, e essa generalização não é justa. Perante um crime horrível, exigia-se uma rigorosa investigação, a condenação dos responsáveis, e a adoção de medidas organizativas que garantam que nada de semelhante voltará a acontecer. Extinguir uma força policial em consequência de um crime cometido por elementos seus é tratar essa força como se fosse uma associação criminosa e isso não é justo.

A questão, porém, não é só a do momento em que a extinção foi decidida. É também a de saber se há razões suficientes para supor que da distribuição das funções policiais do SEF por três forças de segurança distintas haverá ganhos para a segurança interna. Essas razões não estão demonstradas.

O SEF desenvolve a sua atividade há mais de 35 anos. Tem uma experiência própria decorrente da sua ação no terreno, com atribuições específicas e distintas das que pertencem a outras forças e serviços de segurança. Tem um papel específico e relevante em matéria de cooperação

internacional. Tem uma identidade e uma experiência própria de intervenção em áreas tão complexas como o combate às redes de imigração ilegal ou de tráfico de seres humanos. Tem uma formação específica, distinta da que é ministrada às forças e serviços de segurança por onde os seus efetivos vão ter de se repartir.

As dificuldades com que o SEF se tem debatido ao longo dos anos decorrem, em larga medida, de uma escassez de recursos humanos, cujo reconhecimento unanime atesta a importância da sua missão.

Pretende o Governo que os profissionais do SEF com funções policiais sejam repartidos por três forças de segurança. Acontece, como ninguém ignora, que a natureza dessas forças reflete enormes diferenças quanto à sua natureza e quanto ao estatuto dos seus profissionais. O problema, contudo, está muito longe de ser de natureza estatutária ou socioprofissional. O problema é o de saber se, conhecidas as dificuldades que afetam as forças e serviços de segurança para garantir a multiplicidade de funções de que são incumbidas, haverá condições para que os elementos do SEF integrados nestas forças possam garantir o grau de especialização que atualmente os diferencia.

A opção de extinguir o SEF foi medida avulsa, uma ação típica de fuga para a frente, sem equacionar globalmente a estrutura nacional de segurança interna e sem medir previamente todas as dificuldades decorrentes desse processo. Arrisca-se, se for por diante, a criar situações de instabilidade ao nível das diversas forças e serviços envolvidos e a causar prejuízos sérios ao país em matéria de segurança interna.

Apesar das críticas, o Governo decidiu mesmo avançar com a extinção do SEF e essa decisão, aprovada na AR, traduziu-se na 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.

Publicada em 12 de novembro de 2021, a lei deveria entrar em vigor em 12 de janeiro de 2022. Sucede, porém, que as dificuldades para que o PCP alertou em devido tempo, não tardaram em surgir, o que levou o Governo a propor à Assembleia uma alteração à lei, antes mesmo da sua entrada em vigor, no sentido de alargar o respetivo período de vacatio legis, de modo que a entrada em vigor só ocorra no próximo dia 12 de maio.

A situação de indefinição em que o Governo lançou o SEF é insustentável. A recente demissão do Diretor Nacional é um reflexo disso mesmo. O SEF é hoje uma instituição paralisada, com todas as consequências que isso implica para os cidadãos que precisam de resolver inadiavelmente problemas relacionados com a sua permanência em Portugal. Em vez de tentar perceber como pode extinguir o SEF, melhor seria se o Governo se preocupasse em criar condições para que ele pudesse trabalhar.

É isso que o PCP propõe com o presente projeto de lei. Revogar as alterações legislativas aprovadas no âmbito do processo de extinção do SEF e reprimir as normas revogadas do modo a manter o estatuto jurídico e operacional do SEF. Haverá então condições de serenidade para tomar as decisões que se imponham para separar devidamente as funções policiais das administrativas relativamente em tudo o que se refere ao estatuto jurídico dos cidadãos estrangeiros em Portugal.”

3. Nesta sequência o Grupo Parlamentar do PCP 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 a repriminação dos artigos 12.º, 23.º-A e a alínea d) do n.º 2 do artigo 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto; dos artigos 3.º, 18.º e 21.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto; dos artigos 3.º, 22.º e 40.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro; dos artigos 7.º e 13.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto e o Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.

4. Entende-se, no entanto, que não existem motivos para tal revogação, pese embora os argumentos aduzidos pelo PCP, já que não se pode partir de um caso concreto, para colocar em crise toda uma reforma que se pretende implementar com a Lei n.º 73/2021 de 12 de novembro e que reflete uma opção política do Governo, sendo que as alterações preconizadas irão certamente ser objeto de regulamentação e normatização, a apreciar oportunamente.

5. 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.

6. Não se vislumbra que a referida Lei nº 73/2021 possa 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.

7. 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 a imagem de Portugal surge fragilizada junto da União Europeia.

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 37/XV/1ª, apresentado pelo partido PCP.

É este, s.m.o., o nosso parecer.

Lisboa, 5 de maio de 2022

Margarida Simões

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados