**PROPOSTA DE LEI nº 23/XVI/1.ª**

***Aprova a criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras na Polícia de Segurança Pública, altera o regime de retorno, e regula o novo sistema de entrada e saídas para o reforço do controlo das fronteiras externas***

## 1. Introdução

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, da Assembleia da República, solicitou ao Conselho Superior do Ministério Público a emissão de parecer sobre a Proposta de Lei n.º 23/XVI/1.ª (GOV), que visa aprovar a criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF) na Polícia de Segurança Pública (PSP), alterar o regime de retorno e regular o novo sistema de entrada e saídas para o reforço do controlo das fronteiras externas.

Nesta sequência, e considerando o curto espaço de tempo concedido para a necessária análise, o parecer incidirá sobre as normas que possam influenciar as atribuições ou a organização do Ministério Público ou que suscitem dúvidas de constitucionalidade ou legalidade ou incoerências intrínsecas ou com o sistema jurídico na sua globalidade.

Como solicitado, procede-se à análise do referido Projeto de Lei, adotando no essencial a informação para esse efeito elaborada pelo Senhor Procurador da República, Dr. Jorge Malhado.

*

Na exposição de motivos da iniciativa legislativa em análise é dito que a mesma surge na sequência da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprova reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo-se à reformulação do regime das forças e serviços de segurança interna, do novo Pacto Europeu sobre a Migração e o Asilo, apresentado pela Comissão Europeia em setembro de 2020, e pelo Plano de Ação para as Migrações, apresentado pelo XXIV Governo Constitucional em 3 de junho de 2024. Do mesmo passo, a proposta de lei tem como objetivo executar, no ordenamento jurídico interno, o Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) [•].

Nessa sequência, a iniciativa legislativa em análise prevê a criação da UNEF no seio da PSP, à qual lhe competirá assegurar as competências de controlo de fronteiras aéreas, de retorno e de fiscalização, na sua área de circunscrição, sobre a permanência de estrangeiros em território nacional. A UNEF integrará as atuais atribuições da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA), previstas no anexo ao Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, e na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, em matéria de afastamento, readmissão e retorno de cidadãos em situação irregular.

A proposta de lei em análise pretende igualmente promover, ordenar e regular as migrações e redefinir as concessões de autorização de residência a cidadãos de Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa relativamente às concedidas ou a conceder a cidadãos nacionais de outras geografias.

O enquadramento enunciado, importa, para a sua materialização, alterações legislativas em matéria de afastamento, readmissão e retorno de cidadãos em

[•] O SES consiste num sistema informático automatizado para o registo das entradas e saídas de viajantes de países não pertencentes à União Europeia.

situação irregular, 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, à Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que aprova a orgânica da PSP, ao Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, que cria a AIMA, à Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana (GNR) e ao Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de maio, que regula a colocação de oficiais de ligação da PSP e da GNR em organismos internacionais e países estrangeiros.

Pese embora a designação da proposta em análise refira somente a PSP, o certo é que a mesma, em vários aspetos, como se verá adiante, bule em competências que atribui à GNR, atualmente a cargo da AIMA.

## 2. Aspetos Gerais

O artigo 1.º, da proposta, define o seu objeto e o âmbito do diploma que vier a ser aprovado.

Os arts. 2.º e 3.º, da proposta de lei, procedem à criação da UNEF, no seio da PSP, e definem as respetivas competências.

Os arts. 5.º a 7.º, da proposta, definem quem dirige a UNEF e qual a respetiva organização central, regional e local.

Nada nos parece ser de anotar relativamente ao que nestas normas se prevê, questionando somente a opção legislativa de criação de um novo diploma legal, em detrimento da possibilidade da sua inserção no próprio articulado da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que aprova a orgânica da PSP. Essa opção justificar-se-ia, sobretudo tendo em conta que nesse diploma, como adiante se dirá, se pretende que passe a constar a nova organização desta autoridade policial e a definição da UNEF e respetivas áreas de atuação.

**Alteração do Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de maio.**

Os artigo 4.º e 11.º, da proposta, versam sobre a possibilidade de nomeação de elementos de ligação da PSP para países que apresentem grau de risco migratório.

No diploma legal que por via da proposta venha a ser aprovado, no artigo 4.º, passarão a estar previstas as regras, procedimentos, condições e regime da nomeação dos elementos de ligação da PSP como oficiais de ligação em organismos internacionais e países estrangeiros.

Por via do artigoº 11.º, da proposta, visa-se a alteração do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de maio, que regula a colocação de oficiais de ligação da PSP e da GNR em organismos internacionais e países estrangeiros, e que, com a redação pretendida passará a regular a mesma nomeação, quanto ao conteúdo funcional dos oficiais de ligação, ao modo de aprovação das regras de empenhamento, de código de conduta e dos termos de missão, aos locais físicos de exercício de funções, ao membro do Governo ao qual compete coordenar a respetiva atuação, à modalidade e regras do vínculo de emprego público aplicável e ao modo de definição das regras de seleção, acreditação e equiparação à carreira diplomática e estatuto remuneratório.

Estando a matéria da nomeação de elementos de ligação atualmente já regulada pelo Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de maio, não alcançamos o motivo pelo qual o legislador se propõe a espalhar por dois diplomas legais o tratamento daquilo que o deveria ser conjuntamente. Ou seja, parece-nos que aquilo que consta do artigo 4.º, da proposta de lei, poderia constar, outrossim, do artigo 11.º, em jeito de aditamento ao Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de maio, de um novo artigo.

Por outro lado, na proposta designam-se os profissionais afetos a estas funções de ligação ora como “elementos”, ora como “oficiais”, enquanto no Decreto-Lei n.º

139/94, de 23 de maio, os mesmos são referidos apenas como "elementos". Parece-nos que esta será uma incongruência terminológica de evitar.

De todo o modo, considerando a escolha presente na proposta de alteração de legislar sobre a mesma matéria em diplomas distintos, a norma a criar – o artigo 4.º, da proposta – e a norma a alterar - o artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 139/94, de 23 de maio, por via do artigo 11.º, da proposta – são conciliáveis e harmonizadas entre si, apenas se reiterando a ressalva feita no parágrafo que antecede.

**Alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.**

Os arts. 8.º e 13.º, da proposta de lei, procedem à alteração e introdução dos arts. 3.º, 8.º-A, 8.º-B, 9.º-A, 25.º-A, 32.º-A, 33.º-A, 40.º-A, 40.º-B, 70.º-A, 73.º-A, 75.º, 137.º, 138.º, 140.º, 141.º, 146.º, 149.º, 150.º, 153.º, 154.º, 160.º, 164.º, 165.º, 169.º, 170.º, 171.º, 188.º, 191.º, 198.º-A, 198.º-C, 203.º-A, 204.º, 206.º e 207.º, da 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.

Por via dessas propostas alterações pretende-se introduzir na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho – no respetivo artigo 3.º, n.º 1, xx) -, a definição legal do SES, neste caso, com sacrifício da definição de "apátrida".

O regime dos títulos de viagem a conceder a apátridas é atualmente regulado pelo artigo 25.º-A, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, cuja redação a proposta visa alterar, no sentido de fazer depender a intervenção dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das migrações e da justiça, para além da já atualmente prevista, da área da administração interna. Nesta sequência, de acordo com a proposta, desaparecerá desse diploma a definição legal de "apátrida", o que nos parece ser de evitar.

Quanto às alterações propostas ao artigo 204.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

A redação proposta para essa norma legal é a seguinte:

*«Artigo 204.º*

*«[...]*

*«1 - [...].*

*«2 - [...].*

*«3 - É admitido o pagamento voluntário da coima, pelo mínimo, no prazo de 15 dias úteis a contar da data da notificação para o efeito.*

*«4 - Em qualquer altura do processo, mas sempre antes da decisão, pode ainda o arguido optar pelo pagamento voluntário da coima, a qual, neste caso, é liquidada pelo mínimo, sem prejuízo das custas que forem devidas.*

*«5 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o pagamento voluntário da coima determina o arquivamento do processo.»*

Os montantes das coimas previstos nos arts. 199.º a 203.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, para as quais o artigo 204.º remete, situam-se entre os 90 € e os 100 000 €. No caso de negligência, estes montantes são reduzidos para metade.

Por seu lado, o artigo 50.º-A, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, que institui o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo, estatui nos seguintes termos: «[n]*os casos de contraordenação sancionável com coima de valor não superior a metade dos montantes máximos previstos nos n.º 1 e 2 do artigo 17.º, é admissível em qualquer altura do processo, mas sempre antes da decisão, o pagamento voluntário da coima, a qual, se o contrário não resultar da lei, será liquidada pelo mínimo (...).*

Os montantes das coimas previstas pelo artigo 17.º, n.º 1 e 2, deste decreto-lei ascendem a 3 740,98 € e 44 891,81 €, em caso de dolo, e a 1 870,49 € e 22 445,91, em caso de negligência.

Note-se que a ressalva de *o contrário não resultar da lei* prevista no artigo 50.º-A, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, se refere à possibilidade de a liquidação da coima poder ser feita pelo mínimo e não ao segmento seguinte.

A proposta prevê a possibilidade de pagamento voluntário da coima pelo mínimo, independentemente do montante desta. A lei geral prevê que tal apenas possa ocorrer quando a coima seja de valor não superior a metade dos montantes máximos previstos nos n.º 1 e 2 do artigo 17.º, isto é, a metade de 3 740,98 € ou 44 891,81 €, em caso de dolo, e a 1 870,49 € ou 22 445,91, em caso de negligência.

Como vimos atrás, algumas das coimas previstas pelos artigos 199.º a 203.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, ultrapassam esses montantes, pelo que, nessas partes, parece-nos existir incongruência entre a proposta em análise – de alteração ao artigo 204.º, desse diploma - e o disposto pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

O artigo 13.º, a proposta, visa introduzir o artigo 203.º-A, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, nos seguintes termos:

*«Tramitação do processo contraordenacional*

*«1 - Aos processos de contraordenação previstos na presente lei é aplicável o disposto nos n.ºs 1, 3 e 4 do artigo 172.º, nos n.os 1 a 3 e 7 do artigo 173.º, nas alíneas a) a f) do n.º 1 e nos n.ºs 2 a 4 do artigo 175.º, nos n.ºs 1 a 9 e no n.º 11 do artigo 176.º, e nos artigos 177.º a 179.º e 181.º a 189.º do Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio, com as necessárias adaptações.*

*2 - O pagamento voluntário no momento da verificação da infração da contraordenação pode ser realizado por todos os meios legalmente admitidos como forma de pagamento, devendo ser privilegiados os meios de pagamento eletrónico disponíveis.*

*3 - É sancionado como reincidente quem cometer uma contraordenação praticada com dolo, depois de ter sido notificado pela prática de outra contraordenação por infração à mesma disposição legal.*
*4 - O não pagamento voluntário da coima ou falta de realização do depósito implica:*
*a) O pagamento das custas que sejam devidas;*
*b) A majoração da culpa do agente na determinação do valor económico que este retirou da prática da contraordenação.»*

Nesse proposto artigo 203.º-A prevê-se a remissão designadamente para o artigo 172.º, n.º 3, do Código da Estrada, o qual prevê que «[e]*m qualquer altura do processo, mas sempre antes da decisão, pode ainda o arguido optar pelo pagamento voluntário da coima, a qual, neste caso, é liquidada pelo mínimo, sem prejuízo das custas que forem devidas».*

Entre a remissão para o artigo 172.º, n.º 3, do Código da Estrada, operada pelo artigo 203.º-A, e a redação proposta para o artigo 204.º, n.º 4, parece existir uma duplicação que nos parece desnecessária.

Do mesmo passo, nesse proposto artigo 203.º-A igualmente se prevê a remissão para o artigo 172.º, n.º 4, do Código da Estrada, o qual estatui nos seguintes termos: «[s]*em prejuízo do disposto no número anterior, o pagamento voluntário da coima determina o arquivamento do processo, salvo se à contraordenação for aplicável sanção acessória, caso em que prossegue restrito à aplicação da mesma, ou se for apresentada defesa».*

Neste caso, esta alteração comporta uma outra duplicação de previsão legal, desta vez com referência ao artigo 204.º, n.º 5, na parte em que aí se prevê que *o pagamento voluntário da coima determina o arquivamento do processo*. Para além da identificada repetição, regista-se mesmo uma incongruência com o disposto nessa

mesma norma, quando aí não se ressalva o caso de *aplicação de sanção acessória*. Inconsistência, esta, que do mesmo passo ocorre com o previsto pelo artigo 50.º-A, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (norma da lei geral das contraordenações, na qual se estatui que o pagamento voluntário da coima não afasta a possibilidade de aplicação de sanções acessórias).

Relativamente às normas contidas nos n.º 3 e 4, pretendidas introduzir no artigo 203.º-A, parecem não se enquadrarem no conteúdo definido pela epígrafe do artigo.

Aparentemente, este artigo 203.º-A que se pretende introduzir na mencionada lei, visa regular a tramitação do processo contraordenacional, o que acontece, é certo, nos respetivos n.º 1 e 2. Nos n.ºs 3 e 4, porém, trata-se das consequências jurídicas na determinação do montante da coima em caso de reincidência, no primeiro caso, e das consequências do não pagamento voluntário da coima ou da falta de realização de depósito, no segundo caso.

Parece-nos que o teor constante do n.º 3, da novel norma aqui oferecida, deveria, outrossim, ser plasmado em norma que versasse a determinação da medida da sanção. Aliás, à semelhança do que ocorre no Código da Estrada, nos artigos 139.º e 143.º, neste segundo caso tratando especificamente os casos de reincidência (código, esse, para o qual a proposta em análise remete, de resto, como atrás se viu).

Quanto ao que consta no n.º 4, levantam-se duas questões distintas, para além da já atrás referida infeliz inserção sistemática.

A primeira, relativa à respetiva alínea a) do n.º 4 do artigo 203.º-A: o artigo 205.º, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, trata já, atualmente, das consequências do não pagamento da coima, pelo que se nos afigura adequado aí ser tratado o assunto a que se refere esta alínea.

A segunda questão, é referente à alínea b).

Parece-nos duvidosa a bondade da opção de fazer depender a majoração da culpa do agente do não pagamento voluntário da coima ou falta de realização do depósito. A culpa do agente - mesmo aferida relativamente ao valor económico que retirou da prática da contraordenação - deverá ser aferida com referência ao ato, ao momento da sua prática e ao valor económico que disso foi retirado.

Não vislumbramos o fundamento legal para a agravação dessa culpa por via do não pagamento posterior da coima ou pela falta de realização de depósito. O pagamento voluntário da coima é uma faculdade que permite ao agente pôr termo ao processo mediante o desembolso de um valor mínimo. Se o agente não paga voluntariamente, o processo prossegue, podendo a coima ser fixada num valor superior ao mínimo, dependendo, isso, da gravidade do facto e da medida da culpa já apurada, não da falta de pagamento em si e, muito menos, da não realização de depósito.

O não pagamento voluntário pode implicar o agravamento de sanções processuais, como juros de mora ou o acréscimo de custos administrativos, mas não deve ser um fator que influencie a avaliação da culpa do agente. Em síntese, <u>o fundamento para a majoração da sanção deve estar vinculado à gravidade da infração e ao grau de culpa e não ao comportamento do agente face ao cumprimento voluntário ou à realização de depósito</u>.

A segunda questão relativa a esta norma concerne à sua pretendida inserção sistemática. Novamente, se ousa sugerir que a regra aqui pretendida instituir – e tendo sempre presente o que se deixa dito nos parágrafos antecedentes – o deveria ser em norma que abordasse o pagamento voluntário da coima ou a realização de depósito.

As restantes alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, visam fixar os procedimentos de criação e elaboração dos processos individuais dos cidadãos sujeitos ou não à obrigação de visto e registo dos dados relativos àqueles que pretendam entrar ou permanecer em território nacional e àqueles relativamente aos quais seja revogada, anulada ou prorrogada a autorização de autorização de estada de curta duração ou visto (arts. 8.º-A, 8.º-B, 9.º-A, 32.º-A, 70.º-A e 73.º-A), conformar a legislação nacional ao Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017 (arts. 40.º-A e 40.º-B), adaptar a redação deste diploma à atribuição à PSP das competências para intervir no controlo de fronteiras aéreas, de retorno e de fiscalização, na sua área de circunscrição, sobre a permanência de estrangeiros em território nacional, em substituição do extinto Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (artigo 33.º-A), equiparar o regime de a concessão de autorização de residência a cidadãos de Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, relativamente às concedidas ou a conceder a cidadãos nacionais de outras geografias (artigo 75.º), integrar na PSP, designadamente na UNEF, e na GNR as atribuições da AIMA, I. P., previstas aí e no anexo ao Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho (artigo 137.º, 138.º, 140.º, 141.º, 146.º, 149.º, 150.º, 153.º, 154.º, 160.º, 164.º, 165.º, 169.º, 170.º, 171.º, 188.º, 191.º, 198.º-A, 198.º-C e 207.º), definir os as regras de tramitação do processo contraordenacional (artigo 203.º-A, com ressalva do que atrás se deixou dito) e definir os destinos das coimas, de acordo com as competências agora propostas distribuir (artigo 206.º).

Refira-se que nada há a assinalar relativamente às aludidas propostas de alterações.

**Alteração da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.**

O artigo 9.º, da proposta, visa proceder à alteração da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que aprova a orgânica da PSP, no sentido de a acomodar às competências

pretendidas atribuir a esta nos termos sobreditos, à nova orgânica desta entidade, por força da criação da UNEF e às áreas a esta unidade cometidas.

Para além do que deixámos dito atrás relativamente à opção legislativa de tratar separadamente a criação e definição da UNEF, nada se nos afigura comentar relativamente a estas normas, dado o seu teor e ao que nelas se prevê.

**Alteração à Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.**

O artigo 10.º, da proposta visa alterar a Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que aprova a orgânica da GNR, no sentido de a acomodar às novas atribuições a esta cometidas. Mais concretamente trata-se de prever que a GNR passe a assegurar, no âmbito da sua missão própria, a coordenação da vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa do continente e Regiões Autónomas e espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.

Na análise desta específica alteração assinala-se um lapso de escrita no corpo da redação proposta para o artigo 40.º, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro – faz-se referência apenas a "Guarda". Por outro lado, e em termos gerais, a proposta em análise contende, por via da alteração a esta Lei 63/2007, de 6 de novembro, com atribuições da GNR no que toca ao novo sistema de entrada e saídas para o reforço do controlo das fronteiras externas. Constata-se, pois, que o diploma não visa apenas a PSP, como atrás se disse já, o que nos parece se deveria refletir na respetiva designação e exposição de motivos.

**Alteração ao Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.**

O artigo 12.º, da proposta, visa alterar o Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, que criou a AIMA, no sentido de acomodar nela as alterações das competências desta entidade por força das distribuídas pela PSP e GNR.

Nada se nos afigura ser de comentar quanto às alterações propostas relativamente a este diploma.

## 3. Conclusão.

A iniciativa legislativa aqui em causa parece adequada aos objetivos referidos na exposição de motivos, sendo que do ponto de vista jurídico, formal ou substantivo se remete para as observações presentes ao longo do parecer, no mais nada havendo a assinalar.

Eis a pronúncia do CSMP.

*Lisboa, 10 de outubro de 2024*