



Parecer da Ordem dos Advogados

I.

A Assembleia da República, através da *Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*, solicitou à Ordem dos Advogados a emissão de parecer sobre a *Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª* (PdL) que procede à reformulação das forças e serviços de segurança que exercem a atividade de segurança interna, transferindo as atribuições de natureza policial do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para outros órgãos de polícia criminal, nomeadamente GNR, PSP e PJ e as atribuições em matéria administrativa para o IRN, IP. Ou seja, esta proposta de lei visa, basicamente extinguir o SEF.

Da Exposição dos Motivos consta o seguinte:

A aspiração de ter migrações seguras, ordenadas e regulares, afirmada de forma inequívoca pela comunidade internacional através da adoção do Pacto Global das Migrações pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro de 2018, encontra-se em fase de concretização, a nível nacional, através da aplicação do Plano Nacional de Implementação do Pacto Global das Migrações, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto.

É, pois, com base no novo paradigma para as migrações que se prevê a mudança da forma como a Administração Pública se relaciona com os imigrantes, separando a componente administrativa da componente policial, de forma a garantir que não existe qualquer suspeição sobre quem imigra ou pretende imigrar. Os Imigrantes devem ser encarados como alguém em busca de melhores oportunidades de vida e que, verificados os condicionalismos legais, podem dar um contributo útil para o desenvolvimento do país.

As linhas orientadoras do modelo orgânico que executa a nova abordagem para as migrações foram previstas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021, de 14 de abril, assente na

NV: 681992
Ref: 1291/CAEOLG
21/07/21

Art



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

separação entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes.

A transferência das atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras em matéria policial e de investigação criminal implica, necessariamente, alterações legislativas em matéria de segurança interna e de investigação criminal. Nestes termos, a presente proposta de lei procede à alteração da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, na sua redação atual, que aprova a Lei de Segurança Interna e da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, na sua redação atual, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal.

De igual forma, afigura-se necessária a alteração da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, na sua redação atual, que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana e da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública, de forma a consagrar a transferência das atribuições, em matéria policial, que estavam conferidas ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Em face do exposto, vem a Ordem dos Advogados emitir o respectivo parecer.

II.

A matéria desta PdL, justifica plenamente a audição da Ordem dos Advogados, uma vez que se enquadra na alínea j) do art.º 3º do E.O.A.¹: *Ser ouvida sobre os projetos de diplomas legislativos que interessem ao exercício da advocacia e ao patrocínio judiciário em geral e propor as alterações legislativas que se entendam convenientes.*

Resulta claro, que a extinção de um órgão de policial criminal e a alteração das competências das forças de segurança interna, interessa ao exercício da advocacia.

¹ Estatuto da Ordem dos Advogados, Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro

ang



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

A primeira certeza com que se fica ao ler o presente PdL é que o mesmo infringe uma das regras básicas de quem legisla: não legislar sobre casos concretos ou situações que ocorreram há muito pouco tempo.

Todos estamos cientes dos factos que levaram à morte de um cidadão estrangeiro nas instalações do SEF, no passado mês de Março de 2020.

Com base neste intolerável, lamentável e isolado caso, o Governo pretende extinguir um serviço de segurança que no quadro da política de segurança interna tem como missão *assegurar o controlo das pessoas nas fronteiras, dos estrangeiros em território nacional, a prevenção e o combate à criminalidade relacionada com a imigração ilegal e tráfico de seres humanos, gerir os documentos de viagem e de identificação de estrangeiros e proceder à instrução dos processos de pedido de asilo, na salvaguarda da segurança interna e dos direitos e liberdades individuais no contexto global da realidade migratória.*²

O SEF é um órgão de polícia criminal especializado, tal qual o é a Polícia Judiciária. Aliás basta conhecer a história da vigilância, controlo e fiscalização das fronteiras desde 1974, para percebermos que esta PdL significa um retrocesso no tempo e a adopção de um modelo que já demonstrou estar gasto há mais de 30 anos.

Numa área tão sensível como esta, val deixar-se de ter uma polícia especializada, pretendendo diluir-se as suas competências por outros órgãos de polícia que, ao dia de hoje, lutam com falta meios, humanos e técnicos, para fazerem face às suas actuais competências. Não será difícil de antever o cenário que estas polícias terão que enfrentar com a "aquisição" de mais estas competências.

² Missão do SEF em <https://www.sef.pt/>



Acresce que, nem na motivação, nem no clausulado da PdL é apresentada uma explicação racional que justifique a extinção do SEF.

A única, muito ténue, tentativa de explicação surge quando nos motivos consta que *As linhas orientadoras do modelo orgânico que executa a nova abordagem para as migrações foram previstas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021, de 14 de abril, assente na separação entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes.*

Mas poderia separar-se perfeitamente as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes das funções policiais, sem que se tivesse de extinguir o SEF. O IRN ficava com as funções administrativas e o SEF com as policiais. Mas como se disse, não há mais explicações, pelo que fica sem se perceber o que realmente motiva esta PdL.

O artigo que merece análise mais cuidada e que enforma todo o restante PdL é o art.º 2º, que tem como epígrafe: "Atribuições em matéria de segurança interna".

O artigo está dividido em três alíneas:

- a) Que trata das competências que migram para a GNR;
- b) Que trata das competências que se transferem para a PSP; e a
- c) Que trata das competências que são recebidas pela PJ.

Desde logo se dirá que não se percebe qual o critério que presidiu à atribuição das competências.

Assim, à GNR são atribuídas competências para vigiar, fiscalizar e controlar as fronteiras marítima e terrestre.

A PSP fica com a vigilância, fiscalização e controlo das fronteiras aeroportuárias e terminais de cruzeiros.



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

Convém termos presente o conceito de fronteira. Este conceito é-nos dados pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de Julho de 2017³:

Fronteira Terrestre - Portugal apenas possui fronteira terrestre com Espanha. O Acordo entre os dois países sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria Policial e Aduaneira, assinado em 19 de novembro de 2005 e publicado através do Decreto n.º 13/2007, de 13 de julho, tem como objetivo o reforço e ampliação da cooperação direta entre as entidades incumbidas de missões policiais e aduaneiras. Na concretização desse Acordo, Portugal e Espanha decidiram transformar os postos mistos de fronteira em Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA), tendo sido, entretanto, criados os cinco seguintes CCPA: Valença/Tui; Quintanilha; Vilar Formoso; Elvas/Caia; Castro Marim/Vila Real de Sto. António.

Postos de Fronteira Marítima - Os postos de fronteira marítima, pontos de passagem autorizados para a entrada ou saída de território nacional, e Schengen, podem assumir -se como marinas (de recreio) ou portos (comerciais e mistos), estando o SEF presente nos 21 pontos de passagem autorizados: Gare Marítima de Alcântara; Porto de Leixões; Porto de Setúbal; Porto de Viana do Castelo; Porto de Sines; Porto da Figueira da Foz; Porto de Aveiro; Marina do Funchal; Porto de Ponta Delgada; Cais de Santa Cruz da Horta; Marina de Vilamoura; Porto de Portimão; Marina de Lagos; Porto e Marinha de Olhão/Faro; Porto de Peniche; Porto da Nazaré; Porto da Póvoa do Varzim; Porto de Porto Santo; P*orto de Angra do Heroísmo/Praia da Vitória; Marina de Cascais; Porto de Sesimbra.

Postos de Fronteira Aérea - A entrada e saída de território nacional — território Schengen — efetua -se pelos postos de fronteiras qualificados para o efeito e denominados como Pontos de Passagem Autorizados (PPA's). Existem nove PPA's instalados em aeroportos internacionais: Lisboa; Faro; Porto; Funchal; Lajes; Santa Maria; Ponta Delgada; Porto Santo; Beja.

³ Diário da República, 1.ª série — N.º 136 — 17 de Julho de 2017



ORDEM DOS ADVOGADOS

CONSELHO GERAL

Os terminals de cruzeiro, como é bom de ver, estão integrados em portos, cais ou marinas, que são fronteiras marítimas. Sendo fronteiras marítimas estão a cargo da GNR. Só que na verdade não estão. Estão a cargo da PSP, como consta no art.º 2º da PdL. Ou seja, vamos ter a GNR e a PSP ao mesmo tempo no mesmo porto, a controlar coisas diferentes, ou seja, a GNR a carga e a tripulação dos navios e dos iates, e a PSP os passageiros dos cruzeiros. Duplicação de meios, de polícias, constrangimentos na articulação, enfim todas as dificuldades que se sabem que acontecem com a articulação entre diferentes órgãos de polícia.

Por outro lado, também não existe qualquer explicação ou previsão normativa para os necessários reforços dos contingentes da PSP e da GNR para enfrentarem estas novas competências. É importante lembramos (mais uma vez a importância da história) que o SEF foi criado devido à complexidade e ao enorme volume de trabalho que esta área da Segurança Interna comportava.

Por fim, quanto à passagem de competências do SEF para PJ, no que à investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, associação de auxílio à imigração ilegal, tráfico de pessoas e de outros com estes conexos, concerne, embora mantenhamos as mesmas dúvidas quanto à escassez de recursos técnicos e humanos, a verdade é que esta transmissão de competências não choca tanto, atendendo a que ambas as forças policiais são especializadas.

Precisa, conseqüentemente, esta PdL, de ser completada com respostas a estes pontos que levantamos, sob pena de estarmos a recuar no tempo e a regredir na vigilância, fiscalização e controlo das nossas fronteiras.

Este é, s.m.o., o nosso parecer.

Lisboa, 21 de Julho de 2021,


Duarte Nuno Correia

Vogal do Conselho Geral da Ordem dos Advogados

Largo de S. Domingos, 14, 1º . 1169-060 Lisboa

T. 21 882 35 50 . Fax: 21 886 04 31

E-mail: cons.geral@cg.aa.pt

<https://portal.aa.pt>