



NOTA DE ADMISSIBILIDADE

Petição n.º 340/XIV/3.ª

ASSUNTO: Por uma reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em alternativa ao seu desmantelamento

Entrada na AR: 7 de janeiro de 2022

N.º de assinaturas: 2194

1.º Peticionário: Joaquim Miguel Moreira Magalhães Soares

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

I. A petição

1. A presente petição deu entrada na Assembleia da República em 7 de janeiro de 2022, ainda na XIV Legislatura, estando endereçada ao Senhor Presidente da Assembleia da República. Por despacho de 12 de janeiro da Vice-Presidente da Assembleia da República, Senhora Deputada Edite Estrela, a petição foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para apreciação, tendo chegado ao conhecimento desta no subsequente dia 13 de janeiro.

Por força da [decretada](#) dissolução da Assembleia da República, a petição não pôde logo ser objeto de tramitação, ficando a aguardar pela Legislatura subsequente, para a qual transitou, nos termos do artigo 25.º da [Lei de Exercício do Direito de Petição](#) (aprovada pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto (na redação das Leis n.ºs 6/93, de 1 de março, 15/2003, de 4 de junho, 45/2007, de 24 de agosto, 51/2017, de 13 de julho, e 63/2020, de 29 de outubro), para que a Comissão Parlamentar que viesse a ser constituída e fosse designada responsável pela sua apreciação pudesse fazer a verificação da sua admissibilidade e demais procedimentos previstos na Lei.

Já na presente Legislatura, por despacho do Senhor Presidente da Assembleia da República, datado de 13 de abril de 2022, data de instalação das Comissões Parlamentares, foi a petição redistribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para apreciação.

Importa, portanto, aferir só agora da sua admissibilidade, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 17.º da mesma Lei.

2. Os subscritores da petição, em número de 2194, apelam a que a Assembleia da República *“não permita o desmantelamento do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e distribuição das suas competências por diversas entidades, mas antes reformulando o SEF através de um novo quadro orgânico que estabeleça uma separação clara entre as componentes de documentação e asilo, e as componentes policiais, mantendo a integridade do modelo que melhor potencia as sinergias existentes dentro dos seus pilares estruturantes”*.

Em concreto, solicitam providência legislativa que estabeleça uma nova orgânica para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), com separação entre as funções policiais e

não policiais daquele Serviço, mas sem a sua extinção, “nem a passagem das atribuições legais relativas à imigração para outras organizações do Estado”.

Invocam que “Portugal é reconhecidamente um país de tolerância e tradição humanista. E o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no exercício das suas atribuições ao longo dos últimos 30 anos, espelha bem essa cultura e tradição, quer no acolhimento de cidadãos estrangeiros requerentes de asilo, quer no apoio daqueles que procuram no nosso país melhores condições de vida, para si e para as suas famílias.”

Defendem “um modelo de organização estruturado, pensado e vocacionado para a especificidade das atribuições do SEF, incompatível com (...) a distribuição das suas competências”, o “modelo de serviço integral de imigração que constitui o SEF”, dedicado em simultâneo ao controlo das fronteiras; à documentação de imigrantes; à fiscalização das condições de permanência dos imigrantes e à investigação criminal, com “capacidade multidisciplinar e profundo conhecimento sobre as matérias relativas à imigração”, que consideram ter alcandorado o SEF “ao longo de quase três décadas como a entidade nacional melhor capacitada para a investigação dos crimes de tráfico de pessoas, auxílio à imigração ilegal, exploração de mão-de-obra de cidadãos estrangeiros, casamentos de conveniência e crimes conexos com a imigração, dos quais, na sua larga maioria, os imigrantes são vítimas, e não os agentes do crime. Este modelo garante que o SEF é a única instituição que acompanha o imigrante desde o momento de entrada até à sua integração plena e eventual aquisição de nacionalidade, o que torna o SEF num serviço benigno para imigração, e não o inimigo do imigrante que tantos pretendem apregoar.”

Argumentam ainda que “não são conhecidas grandes queixas dos imigrantes, senão na componente documental, face aos acentuados atrasos na emissão de documentos, cujas responsabilidades não podem, de todo, ser assacadas aos trabalhadores do SEF.”

Consideram, por fim, não existir “uma única vantagem identificada para a substituição do SEF por um conjunto de cinco entidades, maioritariamente conflituantes e competitivas.”

II. Enquadramento parlamentar

Cumpram recordar que, na passada Legislatura, a Assembleia da República aprovou a [Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª \(GOV\) - Proceder à reformulação das forças e serviços de segurança que exercem atividade de segurança interna, no quadro da reafetação de](#)

competências do serviço de estrangeiros e fronteiras, que deu origem à [Lei n.º 73/2021](#), de 12.11, entretanto alterada pela [Lei n.º 89/2021, de 16.12](#), a qual prorrogou o prazo do seu início de vigência, previsto no artigo 15.º (e, consequentemente, da sua regulamentação), determinando que tenha lugar 180 dias após a sua publicação (e não nos 60 inicialmente previstos), por iniciativa de Deputados do Grupo Parlamentar do PS, com fundamento na evolução da situação epidemiológica em Portugal relativa à pandemia da doença COVID-19, então sentida, que fazia prever a necessidade de reforço do controlo fronteiriço, designadamente no que concerne à verificação do cumprimento das regras relativas à testagem (...) garantindo-se que não ocorrem alterações institucionais ao controlo fronteiriço no atual contexto pandémico”.

O processo legislativo que deu origem à Lei n.º 73/2021, com início em 2 de julho de 2021, incluiu a pronúncia do [Conselho Superior do Ministério Público](#), do [Conselho Superior da Magistratura](#) e da [Ordem dos Advogados](#), mais tendo sido promovido o necessário processo da sua [apreciação pública](#), nos termos e para os efeitos dos artigos 54.º, n.º 5, alínea d), e 56.º, n.º 2, alínea a), da Constituição, do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República e dos artigos 469.º a 475.º da Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (Aprova a revisão do Código do Trabalho), com [contributos](#) das seguintes entidades e cidadãos:

- [Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais](#);
- [Carlos Amaro Silva](#);
- [Conseil Europeen des Syndicats de Police](#);
- [Federação de Sindicatos da Administração Pública e de Entidades com Fins Públicos](#);
- [Associação Sindical dos Profissionais da Polícia](#);
- [Comissão Coordenadora Permanente dos Sindicatos e Associações dos Profissionais das Forças e Serviços de Segurança](#);
- [Associação dos Profissionais da Guarda](#);
- [Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras](#);
- [Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo](#);
- [Sindicato dos Funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras](#); e
- [PAIRR – Portuguese Association of Immigration, Investment and Relocation](#).

Sobre a mesma matéria, os Projetos de Lei n.ºs [907/XIV/2.ª \(BE\)](#) e [908/XIV/2.ª \(PSD\)](#) haviam sido apresentados, mas não foram objeto de votação na generalidade em simultâneo com a Proposta do Governo, tendo acabado por ser retirado o primeiro e rejeitado o segundo, na generalidade, em 22 de outubro de 2021.

Em setembro de 2021, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, responsável pela tramitação das iniciativas e que aprovou, a final, o respetivo texto depois submetido a votação final global, constituiu o [Grupo de Trabalho - Reafecção de Competências SEF](#), que realizou, no dia 6 de outubro de 2021, na sequência de pedidos de audiência dirigidos à Comissão, uma [audição conjunta](#) do SINSEF - Sindicato dos Funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, SIIF-SEF - Sindicato dos Inspectores de Investigação, Fiscalização e Fronteiras e do SCIF/SEF - Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Sobre a matéria objeto da petição não se encontra pendente, nesta data, nenhuma outra petição, tendo, porém, sido apresentadas as seguintes iniciativas legislativas, preconizando a revogação da lei que aprovou a extinção do SEF:

- em 7 de abril de 2022, o [Projeto de Lei n.º 34/XV/1.ª \(CH\)](#) - *Revoga a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras decorrente da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, repondo a estrutura orgânica e as missões do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, iniciativa que revoga as Leis n.ºs 73/2021 e 89/2021, repristinando os normativos cuja vigência havia sido feita cessar por aquelas Leis – revogação essa ainda não em vigor –, de que se destacam o [Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16.10](#) (e suas alterações), que regula a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- em 8 de abril de 2022, o [Projeto de Lei n.º 37/XV/1.ª \(PCP\)](#)^v - *Revoga a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*, iniciativa que revoga as Leis n.ºs 73/2021 e 89/2021, repristinando igualmente os normativos cuja vigência havia sido feita cessar por aquelas Leis.

Apesar de não estar em causa, à partida¹, a aplicação do disposto n.º 8 do artigo 24.º da LEDP, poderá, ainda assim, ser útil que a designação de Relator para aquelas iniciativas legislativas possa ser replicada para a presente petição.

¹ A menos que a petição viesse, por via da adesão de mais subscritores, ao abrigo do n.º 2 do artigo 17.º da LEDP, a reunir as condições previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da LEDP, ou a merecer a proposta prevista na alínea b) do n.º 1 do mesmo artigo, a qual teria de ser acolhida pela Conferência de Líderes.

Cumpra ainda assinalar que, por requerimento de 13 de abril de 2022², o Grupo Parlamentar do PSD solicitou a audição do Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Inspetor Fernando Pinheiro da Silva; do anterior Diretor Nacional do SEF, Tenente-General Luís Botelho Miguel; do Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública (PSP); do Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana (GNR); do Diretor Nacional da Polícia Judiciária (PJ) e do Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e Notariado (IRN), para acompanhamento da reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

III. Enquadramento legal

1 - O objeto da petição está especificado e o texto é inteligível, o primeiro peticionário encontra-se corretamente identificado, sendo mencionado o nome completo, o respetivo domicílio e o número e a validade do seu documento de identificação, mostrando-se ainda genericamente preenchidos os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º da LEDP. De acordo com o disposto na alínea a) do n.º 6 do artigo 17.º da LEDP, não parece ocorrer, pois, nenhuma das causas legalmente previstas para o indeferimento liminar da petição, contendo o artigo 12.º da mesma Lei o estrito quadro normativo que deve reger o juízo sobre a admissibilidade das petições dirigidas à Assembleia da República.

Propõe-se, por isso, a admissão da presente petição.

2 – Sobre a Lei com que culminou o suprarreferido processo legislativo – [Lei n.º 73/2021](#), de 12.11 – importa, no essencial, reter que:

- as atribuições de natureza policial do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) são transferidas para outros órgãos de polícia criminal, a saber: a Guarda Nacional Republicana (GNR), no que concerne à vigilância, fiscalização e controlo das fronteiras marítima e terrestre e à execução do cumprimento das decisões de afastamento coercivo e das decisões judiciais de expulsão de cidadãos estrangeiros nas suas áreas de jurisdição; a Polícia de Segurança Pública (PSP), quanto à vigilância, fiscalização e controlo das fronteiras aeroportuárias e terminais de cruzeiro, nas suas áreas de jurisdição e, bem assim, a execução do cumprimento das decisões de afastamento coercivo e das decisões judiciais de expulsão de cidadãos estrangeiros nas suas áreas de jurisdição; e para a Polícia Judiciária (PJ), no que toca à

² Nesta data pendente de decisão.

investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, associação de auxílio à imigração ilegal, tráfico de pessoas e de outros com estes conexos.

- as atribuições em matéria administrativa do SEF relativamente a cidadãos estrangeiros passam a ser exercidas pela Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA), serviço de natureza administrativa com atribuições específicas, a criar por decreto-lei, e pelo Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN), no que respeita aos cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência, bem como no que se refere à emissão de passaportes.

A pretensão dos subscritores da presente petição é, portanto, de reversão desta concreta decisão legislativa, ainda não vigente, o que só por revogação substitutiva da referida Lei poderia ser alcançado, pelo que, afigurando-se que a satisfação da pretensão dos peticionantes pressupõe providência legislativa, importa que, a final, se dê conhecimento do texto da presente petição aos Grupos Parlamentares e aos Deputados únicos representantes de um partido para, querendo, ponderarem a adequação e oportunidade de medida legislativa no sentido apontado.

Não obstante a generalizada participação pública no processo legislativo identificado no ponto II supra, que permitiu, quer à Assembleia da República, quer ao proponente Governo, tomarem conhecimento das posições dos interessados acerca da proposta legislativa depois aprovada, e uma vez que a apreciação da petição ocorre já em Legislatura distinta, poderá ser útil, caso o Relator a nomear assim o entenda, dar de imediato conhecimento do texto da petição ao Senhor Ministro da Administração Interna, para eventual tomada de posição sobre a concreta pretensão exposta, ao abrigo do n.º 3 do artigo 20.º da LEDP.

IV. Proposta de tramitação

1. Propõe-se a admissão da presente petição, por se nos afigurar estarem preenchidos os requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º, 12.º e 17.º da LEDP;
2. Admitida a petição, o número de subscritores, superior a 1000 (2194) pressupõe que a Comissão proceda à nomeação de Relator³ e à audição do primeiro peticionário, devendo ainda ser promovida a sua publicação integral no *Diário da Assembleia da República*, acompanhada do relatório correspondente, ao abrigo, respetivamente, do disposto no n.º 5 do artigo 17.º, do n.º 1 do artigo 21.º e alínea a) do n.º 1 do artigo

³ Como se referiu supra, poderá ser útil que o Relator a designar seja o mesmo membro da Comissão que tiver sido designado responsável pela elaboração do parecer sobre os Projetos de Lei n.ºs 34/XV e 37/XV.

26.º da LEDP. Atento o referido número de subscritores, a apreciação da petição ficará concluída com a aprovação pela Comissão do relatório final, devidamente fundamentado, a apresentar pelo Relator;

3. Propõe-se, caso o Relator a nomear a tal não se oponha, dar de imediato conhecimento do texto da petição ao Senhor Ministro da Administração Interna, solicitando-lhe pronúncia sobre a concreta pretensão exposta, ao abrigo do n.º 3 do artigo 20.º da LEDP;
4. Afigurando-se que a satisfação da pretensão dos peticionantes pressupõe providência legislativa, sugere-se que, a final, se dê conhecimento do texto da presente petição aos Grupos Parlamentares e aos Deputados únicos representantes de um partido para, querendo, ponderarem a adequação e oportunidade de medida legislativa ou resolutiva no sentido apontado, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º da LEDP;
5. De acordo com o n.º 9 do artigo 17.º da LEDP, esta Comissão deverá apreciar e deliberar sobre a presente petição no prazo de 60 dias a contar da data da sua admissão, descontados os períodos de suspensão do funcionamento da Assembleia da República, devendo o primeiro peticionário ser notificado do teor das deliberações que vierem a ser tomadas, nos termos do disposto no n.º 7 do mesmo artigo.

Palácio de São Bento, 18 de abril de 2022

A assessora da Comissão,

Nélia Monte Cid