



NOTA DE ADMISSIBILIDADE

Petição n.º 393/XIII/2.ª - Solicita a adoção de medidas para suprir a perda de capacidade operacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Entrada na AR: 23 de outubro de 2017

N.º de assinaturas: 1

Peticionante: Sindicato dos Funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SINSEF)

Introdução

A presente petição deu entrada na Assembleia da República a 23 de outubro de 2017, estando endereçada ao Senhor Presidente da Assembleia da República. Em 26 de outubro deste mesmo ano, por despacho da Senhora Vice-Presidente da Assembleia, Deputada Teresa Caeiro, a petição foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação, tendo chegado ao seu conhecimento no dia 27 de outubro de 2017.

I. A Petição

O Sindicato dos Funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SINSEF) afirma que tem desenvolvidos esforços no sentido de sensibilizar o Ministério da Administração Interna para o facto de que *“um serviço a duas velocidades, cuja Lei Orgânica e o Estatuto de Pessoal, deixam de fora os profissionais não policiais do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), jamais poderá funcionar.”*

Considera que esta situação tem tido como consequência a incapacidade do SEF de *“fixar o seu pessoal não policial, nem tão pouco atrair funcionários em mobilidade”*, com evidente perda de eficácia e qualidade nos serviços prestados por este organismo estatal, de que tem resultado um aumento das pendências e atrasos sucessivos na conclusão de processos.

Explicitou que os **funcionários não policiais do SEF** *“desempenham a única missão exclusiva do SEF - dotar de documentação adequada os que procuram o nosso país, quer em termos temporários e/ou de turismo, quer em termos de permanência como residentes (...)”*, o que fazem mediante o cruzamento de dados obtidos de bases de dados nacionais e internacionais, analisando-os, comparando-os e interpretando-os.

O Peticionante qualifica esta tarefa como de extrema importância nacional e internacional, porquanto, ela consubstancia uma *“primeira triagem de segurança”*, característica que assume como determinante para considerar as funções desempenhadas pelos **funcionários não policiais do SEF** como atributivas de uma competência especializada, pelas especificidades que lhe estão inerentes e as quais estão necessariamente associadas à sua responsabilidade

pela salvaguarda da segurança nacional. Defende que é isto que diferencia e distingue as funções desempenhadas pelos **funcionários não policiais do SEF**, das restantes carreiras administrativas da Administração Pública¹.

Finalmente, reclama que as normas em vigor “limitam o acesso a áreas de chefia não operacionais” e permitem que se faça uma leitura restritiva dos seus artigos de modo a excluir estes funcionários dos complementos de risco e disponibilidade”, fatores que têm igualmente contribuído para a saída dos funcionários não policiais do SEF para outros organismos.

Estas são as razões pelas quais o peticionante entende que a solução para a situação no SEF passa por acolher estes funcionários na *Lei Orgânica e no Estatuto de Pessoal do SEF*, ou seja, implica criar para os **funcionários não policiais do SEF** uma carreira especial/específica. Nesse sentido o peticionante já apresentou à tutela um projeto para cada um daqueles diplomas (*Lei Orgânica e Estatuto de Pessoal do SEF*) e estima que a criação de uma carreira especial para estes funcionários acarreta um acréscimo de despesa ao Estado inferior a 3 milhões de euros por ano. Contudo, está convicto de que este investimento trará para o SEF e para o Estado evidentes ganhos de eficiência e ganhos líquidos, tendo em conta que o SEF gera anualmente uma receita na ordem dos 80 milhões de euros.

Relativamente ao peticionado, justifica-se recordar a título prévio, que até à entrada em vigor da nova orgânica do SEF, consagrada no Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, o SEF dispunha apenas de uma carreira de regime especial – a carreira de investigação e fiscalização –, estando o demais pessoal integrado nas carreiras de regime geral (cfr. artigos 46.º e segs. do Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de dezembro, e mapa anexo ao mesmo diploma).

Com a nova lei orgânica e com a aprovação do novo Estatuto do Pessoal pelo Decreto-Lei n.º 290-A/2001, de 17 de Novembro, passou a prever-se um *corpo especial* – integrado pelo

¹ De acordo com o disposto no artigo 3.º da Lei de Organização da Investigação Criminal (Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto), são *órgãos de polícia criminal* de competência genérica a Polícia Judiciária, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, possuindo competência específica todos os restantes que tenham a *natureza de órgãos de polícia criminal*. Exercem funções de segurança interna, além das forças atrás referidas, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, de acordo com o disposto no artigo 25.º da Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto), porém, este apenas enquanto possuidor de competências específicas, dada a sua natureza de órgão de polícia criminal.

peçoal dirigente, pela carreira de investigação e fiscalização e pela carreira de vigilância e segurança – e uma *carreira de regime especial* – a carreira de apoio à investigação e fiscalização, tendo-se reservado as carreiras de regime geral para o peçoal da informática, auxiliar e operário (artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro e artigo 2.º do Estatuto do Peçoal).

À data, a carreira especial de apoio à investigação e fiscalização compreendia as seguintes categorias:

- Especialista superior – para onde transitaram os técnicos superiores e os chefes de repartição;
- Especialista – que integrou o peçoal da carreira técnica,
- Especialista-adjunto principal, onde foi integrado o peçoal detentor da carreira de chefe de secção e,
- Especialista-Adjunto, para onde transitaram todos os demais funcionários dos grupos de peçoal administrativo e técnico profissional.²

Pelo Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho³ a carreira de regime especial do SEF foi extinta e o peçoal de apoio à investigação e fiscalização integrado na carreira geral dos trabalhadores da Administração Pública, nomeadamente na carreira de assistente técnico, carreira composta por duas categorias, a de assistente técnico e a de coordenador técnico, às quais corresponde o conteúdo funcional legalmente descrito no anexo à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro⁴.

Ora, a transição dos funcionários de apoio à investigação e fiscalização em cada uma destas categorias, pelo Decreto-Lei n.º 121/2008, de 11 de julho⁵, teve que seguir os critérios

² Cfr. artigo 2.º, n.º 2 do Estatuto do peçoal e artigo 3.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 290-A/2001.

³ O decreto-lei identifica e extingue as carreiras e categorias cujos trabalhadores integrados ou delas titulares transitam para as carreiras gerais de técnico superior, assistente técnico e assistente operacional, previstas no n.º 1 do artigo 49.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, bem como, identifica as carreiras e categorias que subsistem por impossibilidade de se efetuar a transição dos trabalhadores nelas integrados ou delas titulares para as carreiras gerais, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 106.º da lei da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro.

⁴ Nos termos do artigo 43.º, n.º 3 da Lei n.º 12-A/2008, “a cada carreira, ou a cada categoria em que se desdobre, corresponde um conteúdo funcional legalmente descrito”, com base no qual deveria ser feita a transição. As regras de transição relativas a cada uma destas categorias, vinham referidas nos artigos 95.º a 100.º da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, sendo certo que no essencial a categoria de coordenador técnico se distingue da de assistente técnico atendendo à complexidade das funções desempenhadas e ao grau de autonomia com que as mesmas são desempenhadas.

enunciados na Lei n.º 12-A/2008, 27 de fevereiro (anexo e artigos 95.º a 100.º da Lei), quais sejam: a identidade de conteúdos funcionais e de graus de complexidade funcionais.

A Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro foi revogada pela Lei n.º 35/2014 de 20 de junho de 2014 – Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), a partir de 1 de agosto de 2014, tendo a matéria das carreiras passado a reger-se pelos seus artigos 84.º a 88.º e anexo à Lei. Será pois à luz deste novo quadro orientador que terá de se aferir da idoneidade da solução preconizada pelo peticionante para os **funcionários não policiais do SEF**, atendendo em concreto às funções por eles desempenhadas.

Ademais, considera-se igualmente relevante ter presente a Petição Nº 99/XIII/1 - Solicitam a exclusão dos elementos da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras do âmbito da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), com a qual a presente petição se encontra interligada.

A petição foi tramitada nesta Comissão, onde foi concluída em 17 de janeiro de 2017, tendo sido debatida em Plenário a 29 de março de 2017. Deu origem às seguintes iniciativas legislativas:

Projeto de Lei	347/XIII	<u>Exclui a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras do âmbito de aplicação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (4.ª alteração à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho)</u>
Projeto de Lei	467/XIII	<u>Altera a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, excluindo a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras do respetivo âmbito de aplicação (5.ª alteração à Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho)</u>

que culminaram com a publicação da Lei 70/2017 - Quinta alteração à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, excluindo a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras do respetivo âmbito de aplicação⁶.

Segundo a posição assumida pelo autor do relatório da petição, Deputado António Gameiro, este tratamento diferenciado é legítimo e justifica-se, porquanto decorre "*da especificidade inerente a uma intervenção de cariz policial que se distingue da atividade administrativa comum à qual a LTFP não pode ser alheia, como não foi com a PSP*".

⁶ O diploma foi aprovado com os votos a favor do PS, BE, CDS-PP, PCP, PEV e PAN e a abstenção do PSD.

No mesmo sentido, as exposições de motivos das iniciativas acima referidas dispõem respetivamente que *"O regime geral do contrato de trabalho em funções públicas aprovado pelo anterior Governo em 2014 introduziu uma entorse inexplicável no que se refere ao pessoal com funções policiais das forças e serviços de segurança. É uma evidência que estas funções justificam a consagração de regimes distintos do regime geral da administração pública, devendo a cada uma das carreiras em causa ser aplicado um regime específico que tenha em conta as características das respetivas missões e a natureza das forças policiais em causa."*⁷ e, *"As funções desempenhadas pelas forças e serviços de segurança acima referidos justificam a sua não sujeição ao regime geral da administração pública, devendo a cada uma das carreiras em causa ser aplicado o regime específico dos seus diplomas orgânicos que tenha em conta, além das respetivas atribuições e missões, a sua natureza de órgãos de polícia criminal."*⁸

Não se encontram pendentes em Comissão quaisquer outras petições ou iniciativas legislativas conexas.

II. Análise preliminar sobre a admissibilidade da petição

Trata-se de uma petição exercida em nome coletivo pelo (SINSEF) cujo objeto está bem especificado e o texto é inteligível. O peticionante encontra-se corretamente identificado, sendo mencionada a sua sede, o endereço eletrónico, e o número de pessoa coletiva. Mostram-se ainda genericamente presentes os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º do Regime Jurídico de Exercício do Direito de Petição, de seguida também LEDP, aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto (na redação da Lei n.º 6/93, de 1 de março, da Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, da Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto e da Lei n.º 51/2017, de 13 de julho).

Considera-se não existirem quaisquer dos fundamentos previstos no artigo 12.º do LEDP para o indeferimento liminar da petição, pelo que se propõe a sua admissão.

⁷ Exposição de motivos do Projeto de Lei 347/XII/2.ª (PCP)

⁸ Exposição de motivos do Projeto de Lei 467/XII/2.ª (CDS-PP)

Isto posto, e na esteira das alterações introduzidas pela Lei n.º 51/2017, de 13 de julho na LEDP, que a republicou, deverá assinalar-se que o novo n.º 5 do artigo 17.º deste diploma passou a preceituar que *“recebida a petição, a comissão parlamentar competente toma conhecimento do objeto da mesma, delibera sobre a sua admissão, com base na nota de admissibilidade, e nomeia obrigatoriamente um Deputado relator para as petições subscritas por mais de 100 cidadãos.”*

Aliás, já na exposição de motivos da iniciativa que esteve na origem deste diploma, o Projeto de Lei n.º 526/XIII/2.ª, dispunha que *“prevendo-se que este sistema (de Plataformas online para submissão e recolha de petições e não só) gerasse um maior afluxo de petições, passou a dar-se um tratamento diferenciado e até mais célere às petições subscritas por menos de 100 cidadãos, na medida em que deixa de ser obrigatório que a comissão competente designe um relator, podendo desde logo o relatório final ser elaborado em resultado da aprovação pela comissão da respetiva nota de admissibilidade, que não deixará de elencar as providências julgadas adequadas.”*

Desta forma, tendo em conta que até à data a presente petição reúne apenas um subscritor, poderá esta Comissão, se assim o entender, dispensar a designação de Deputado relator, e bem assim a elaboração do correspondente relatório.

Todavia, de acordo com a posição assumida na Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares, de 13 de julho de 2017, plasmada na respetiva súmula, *“Claro que, em função da especificidade ou da importância da matéria, a Comissão poderá entender que se justifica, ainda assim, que seja nomeado relator. Quando não exista relatório, a nota de admissibilidade pode ser convertida em relatório, que será assinado pelo Presidente da Comissão.”*

Por outro lado, deverá também recordar-se que, de acordo com o agora n.º 2 do artigo 17.º do LEDP, cujo preceituado é idêntico ao anterior n.º 4 do artigo 18.º, qualquer cidadão que goze da titularidade do direito de petição, nos termos do artigo 4.º da LEDP, e apresente os elementos de identificação previstos no n.º 3 do artigo 6.º, poderá tornar-se peticionante por adesão a esta petição, num prazo de 30 dias a contar da data da admissão, o que poderá levar a que a designação de Deputado relator passe de facultativa a obrigatória.

III. Tramitação subsequente

1. O presente instrumento de exercício do direito de petição foi recebido na Assembleia da República ao abrigo dos n.ºs 3 e 4 do artigo 9.º da LEDP, através do sistema de receção eletrónica de petições, denominando-se vulgarmente petição *online*.
2. De acordo com o novo n.º 5 do artigo 17.º do LEDP, a Comissão parlamentar competente nomeia obrigatoriamente um Deputado relator para as petições subscritas por mais de 100 cidadãos, podendo no presente caso o relatório final ser elaborado em resultado da aprovação, pela Comissão, da respetiva nota de admissibilidade. Não existindo relatório, a nota de admissibilidade pode ser convertida em relatório, que será assinado pelo Presidente da Comissão, e isto sem prejuízo da subscrição por adesão a esta petição, no prazo de 30 dias a contar da data da admissão, ao abrigo do n.º 2 do artigo 17.º da LEDP.
3. Importa assinalar que a presente petição não deverá ser objeto de apreciação em Plenário, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 24.º da LEDP, por se tratar de petição individual, nem pressupõe a audição do peticionante, de acordo com o n.º 1 do artigo 21.º da mesma Lei, sem prejuízo de ambas as possibilidades (apreciação em Plenário e audição do peticionante) serem decididas por esta Comissão, atendendo ao âmbito dos interesses em causa, à sua importância social, económica ou cultural e à gravidade da situação objeto da petição, ao abrigo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 24.º, e do n.º 2 do artigo 21.º do mesmo diploma.

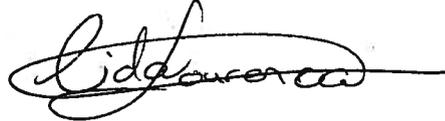
Não é tão pouco obrigatória a publicação do respetivo texto no Diário da Assembleia da República, segundo o preceituado pelo n.º 1 do artigo 26.º, ainda do LEDP, sem embargo de a publicação ser ordenada pelo Senhor Presidente da Assembleia da República, em conformidade com uma deliberação desta Comissão nesse sentido (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 26.º da LEDP).

4. Atento o objeto da petição, sugere-se que, uma vez admitida, e independentemente da designação do respetivo relator, se dê conhecimento do relatório final por este produzido, ou da nota de admissibilidade convertida em relatório, acompanhado de cópia do texto da petição, a todos os Grupos Parlamentares, bem como ao Governo, para ponderação das

sugestões do peticionante no âmbito do eventual exercício do direito de iniciativa legislativa.

Palácio de S. Bento, 8 de novembro de 2017

A assessora parlamentar



Cidalina Lourenço Antunes