



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Petição n.º 340/XIV/3.^a – «*Por uma reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em alternativa ao seu desmantelamento*»

RELATÓRIO FINAL

I – Nota prévia

A presente Petição, subscrita por 2198 cidadãos, deu entrada na Assembleia da República em 7 de janeiro de 2022, tendo sido remetida, em 13 de abril de 2022, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para apreciação.

A Petição foi admitida pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias em 20 de abril de 2022, tendo transitado para a XV.^a Legislatura, de acordo com o artigo 25.º da Lei do Exercício do Direito de Petição (Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, com as alterações subsequentes, doravante abreviadamente designada, LEDP), segundo o qual “*As petições não apreciadas na legislatura em que foram apresentadas não carecem de ser renovadas na legislatura seguinte*”, uma vez que a sua apreciação foi iniciada, mas não ficou concluída na XIV.^a Legislatura.

Na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, de 20 de abril de 2022, foi nomeada relatora a signatária do presente relatório, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art.º 17.º da LEDP.

II – Da Petição

a) Objeto da petição

Os peticionários pretendem que a Assembleia da República, “*no quadro próprio das suas competências, 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*”.

Em concreto, pedem os peticionários “*que a Assembleia da República legisle uma nova orgânica para o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, consagrando uma separação clara entre as funções policiais e não policiais do SEF, que não implique a extinção do organismo, nem a passagem das atribuições legais relativas à imigração para outras organizações do Estado.*”

b) Exame da petição

A petição em apreço cumpre os requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º, 12.º e 17.º da LEDP, dando-se aqui por integralmente reproduzida a nota de admissibilidade desta Petição, datada de 18 de abril de 2022, na qual se encontram densificados os fundamentos de facto e de direito para a admissão desta Petição.

Releva salientar que, na passada Legislatura, a Assembleia da República aprovou a Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª (GOV) - *Procede à reformulação das forças e serviços de segurança que exercem atividade de segurança interna, no quadro da reafectação de competências do serviço de estrangeiros e fronteiras, que deu origem à*

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, entretanto alterada pela Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro, a qual prorrogou o prazo do seu início de vigência, previsto no artigo 15.º.

O processo legislativo¹ 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
- PAIIR – Portuguese Association of Immigration, Investment and Relocation.

De referir ainda que, em setembro de 2021, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, responsável pela tramitação das

¹Todo o histórico encontra-se disponível na página eletrónica pertinente à [Proposta de Lei 104/XIV/2](#), nele se incluindo o debate parlamentar ocorrido em sede de discussão na generalidade, em 9 de julho de 2021, publicado em [DAR I série n.º 88, 2021.07.10, da 2.ª SL da XIV Leg \(pág. 10-35\)](#)].

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

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, SIFF-SEF - Sindicato dos Inspetores de Investigação, Fiscalização e Fronteiras e do SCIF/SEF - Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Sobre a Lei com que culminou o suprarreferido processo legislativo – Lei n.º 73/2021, de 12 de dezembro – 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 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

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

estrangeiros titulares de autorização de residência, bem como no que se refere à emissão de passaportes.

Em suma, a pretensão dos subscritores da presente petição é de reversão desta concreta decisão legislativa, o que só por revogação substitutiva da referida Lei poderia ser alcançado.

Afigura-se, portanto, que a satisfação da pretensão dos peticionantes pressupõe iniciativa legislativa. Revela-se, pois, útil que se dê conhecimento da presente Petição aos Grupos Parlamentares e aos Deputados únicos representantes de um partido para, querendo, ponderarem da adequação e oportunidade de medida legislativa no sentido apontado pelos peticionários.

III – Diligências Efetuadas

Em conformidade com o n.º 1 do artigo 21.º da LEDP, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias procedeu, no dia 21 de dezembro de 2022, à audição (obrigatória) dos peticionários, na pessoa dos seus primeiros subscritores, os cidadãos Joaquim Miguel Moreira Magalhães Soares e Rui Pedro da Costa Martins, audição que poderá ser visualizada na página eletrónica do [canal parlamento](#).

Estiveram presentes, para além dos cidadãos identificados, a Relatora, Deputada Susana Amador (PS), que presidiu à audição, o Deputado Francisco Pereira de Oliveira (PS), a Deputada Sara Madruga da Costa (PSD), o Deputado Pedro dos Santos Frazão (CH) e a deputada Alma Rivera (PCP).

Esta audição encontra-se também documentada na súmula, elaborada pelos serviços da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que se junta como Anexo I ao presente relatório.

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

O texto da petição foi publicado no Diário da Assembleia da República, cumprindo o preceituado na alínea a) do n.º 1 do artigo 26.º da mesma Lei.

Foi dado conhecimento do texto da petição ao Senhor Ministro da Administração Interna, ao abrigo do n.º 3 do artigo 20.º da LEDP, encontrando-se a respetiva pronúncia disponível na página eletrónica da presente iniciativa.

IV – Anexo

Anexa-se ao presente relatório, como Anexo I, a súmula da audição realizada, a que antes se aludiu.

V – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Deve ser dado conhecimento da Petição n.º 340/XIV/3.^a e do presente relatório, acompanhado pelos respetivos anexos, aos Grupos Parlamentares e aos Deputados únicos representantes de um partido para a apresentação de eventual iniciativa legislativa, nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- b) Deve ser dado conhecimento aos peticionários do teor do presente relatório, acompanhado pelo respetivo anexo, nos termos da alínea m) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei do Exercício do Direito de Petição;
- c) Deve o presente relatório ser enviado ao Senhor Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 12 do artigo 17.º da Lei do Exercício do Direito de Petição.



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Palácio de S. Bento, 11 de janeiro de 2023

A Deputada Relatora


(Susana Amador)

O Presidente da Comissão


(Fernando Negrão)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Audição dos primeiros subscritores da [Petição n.º 340/XIV/3.ª](#) – «*Por uma reestruturação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em alternativa ao seu desmantelamento*»

Súmula

No dia 21 de dezembro de 2022, às 14 horas, teve lugar, na Sala 6 do Palácio de S. Bento, a [audição](#) dos primeiros subscritores da Petição identificada em epígrafe - os cidadãos Joaquim Miguel Moreira Magalhães Soares e Rui Pedro da Costa Martins -, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do [artigo 21.º](#) do Regime Jurídico do Exercício do Direito de Petição, aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto, na sua redação atual.

Estavam presentes a Relatora, Senhora Deputada Susana Amador (PS), e as Senhoras e Senhores Deputados Francisco Pereira de Oliveira (PS), Sara Madruga da Costa (PSD), Pedro dos Santos Frazão (CH) e Alma Rivera (PCP).

A Senhora Deputada Susana Amador (PS), que presidiu à reunião na qualidade de relator da petição, começou por agradecer a presença de todos e, em particular, dos subscritores presentes, em representação de um total de 2194 cidadãos, explicando o propósito da audição e a metodologia a adotar e recordando que a dissolução da AR, o início de atividade das Comissões e os trabalhos do processo orçamental haviam atrasado a apreciação da petição e a realização da audição, agradecendo por isso a disponibilidade para aguardarem a sua realização, tendo, de seguida, dado a palavra aos peticionários para uma intervenção inicial, para explicitação do objeto da petição.

O cidadão Joaquim Soares, que tomou a palavra na qualidade de primeiro subscritor, socorrendo-se de intervenção escrita, explicou que a petição visava não a defesa dos direitos dos trabalhadores, mas antes a defesa de um modelo do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras numa perspetiva da proteção dos imigrantes, nas 4 suas componentes atuais, pilares da política de imigração: controlo de fronteiras, concessão



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

de autorização de residência e documentação a imigrantes; fiscalização e investigação criminalidade conexas com a imigração.

Defenderam que a sua concentração num único organismo defende os interesses dos imigrantes, apoiando o seu acolhimento e integração e promove a segurança nacional. Consideraram tratar-se de uma visão holística da integração dos imigrantes, que são assim acompanhados desde o ingresso em território nacional até à concessão de autorização de residência ou de aquisição de nacionalidade, passando pela consideração da sua situação laboral, através das ações inspetivas ou de fiscalização, que permitem até sinalizar as vítimas de tráfico humano.

Concluíram que todas as valências beneficiavam da articulação dos vários profissionais do SEF – de autoridade de controlo de fronteira e, simultaneamente, de autoridade de imigração -, de acordo com os seus procedimentos internos e sistema comum, virtudes que se perderiam com o desmantelamento do SEF. Do mesmo modo, tal favoreceria a proteção dos imigrantes, uma vez que o espartilhamento das competências do SEF ocultaria as reais necessidades destes, enfraqueceria a investigação criminal e as inspeções, evidenciaria a falta de capacitação para o efeito e exporia os imigrantes a maior vulnerabilidade laboral e habitacional, fomentaria a pobreza extrema e a exclusão social.

Sublinharam que o combate à mercantilização da imigração não assenta no desmantelamento do SEF, mas no fortalecimento do seu modelo atual.

Intervieram em seguida as Senhoras e os Senhores Deputados Francisco Pereira Oliveira (PS), Sara Madruga da Costa (PSD), Pedro dos Santos Frazão (CH) e Alma Rivera (PCP), que questionaram os peticionantes e comentaram a matéria objeto da petição e alguns pontos da intervenção dos peticionantes.

O Senhor Deputado Francisco Pereira de Oliveira (PS) saudou os peticionantes, recordando a vinculação de Portugal ao Pacto Global para Migração da ONU e o novo Pacto da UE em matéria de Migração e Asilo; o compromisso eleitoral do PS no sentido da reestruturação do SEF, em especial na separação das funções policiais das



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

administrativas; a previsão da sua conclusão no primeiro trimestre de 2023, após um adiamento até à criação da APMA e a assinatura recente de quatro protocolos de cooperação entre as Forças e Serviços de segurança no âmbito do sistema português de controlo de fronteiras.

A Senhora Deputada Sara Madruga da Costa (PSD) agradeceu a presença dos peticionários e elogiou os subscritores da petição pela demonstração do espírito de missão e serviço público ao colocarem a tônica no acolhimento dos migrantes. Lembrou que o PSD sempre considerara um erro o desmantelamento do SEF e considerando inaceitável a grande indefinição e sucessivos adiamentos que não eram favoráveis ao controlo das fronteiras. Questionou os peticionantes sobre se haviam recebido informação acerca do processo, da assinatura dos referidos protocolos, da sua suficiência para a transferência de competências e de funcionários, bem como sobre as bases de dados do SEF.

O Senhor Deputado Pedro dos Santos Frazão (CH) saudou os peticionantes por sublinharem como preocupação a segurança e proteção dos migrantes, e não preocupações profissionais ou laborais, e recordou que o adiamento da reestruturação do SEF se deveria a uma missão de inspeção da Agência Frontex a Portugal e ao seu desagrado com a decisão de desmantelamento e repartição de competências.

A Senhora Deputada Alma Rivera (PCP) agradeceu a petição e o empenho cívico dos subscritores e defendeu que a separação de funções preconizada não deveria impedir que as componentes operacionais fossem comuns, considerando inconcebível a indefinição a que desde 2021 o processo vinha estando sujeito, o que resultava também em mais queixas de cidadãos e em problemas de desigualdade no exercício de funções.

Devolvida a palavra ao primeiro subscritor, asseverou este não estar a fazer representação coletiva, a qual coubera aos Sindicatos, nas suas intervenções próprias em defesa dos direitos dos trabalhadores do SEF, assinalando, porém, que os imigrantes não haviam sido ouvidos no processo de reestruturação. O subscritor Rui



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Martins acrescentou argumentos à intervenção, destacando os resultados da atual componente de fiscalização do SEF, quer em termos de denúncia de exploração laboral ou de tráfico de seres humanos, quer na regularização de migrantes, beneficiando assim a componente documental, tendo concluído com a asserção de que o modelo deve ser o do acolhimento e integração dois migrantes, no respeito cultural e diversidade e salientando o problema de dimensão humanitária que a atual legislação de imigração propiciava, designadamente fomentando as redes de imigração ilegal.

No final, a Senhora Deputada Relatora agradeceu a disponibilidade e os esclarecimentos, em especial a perspetiva humanista na abordagem sobre a proteção dos migrantes, sublinhando a massa crítica que não seria desperdiçada na alocação dos funcionários do SEF às estruturas que passariam a deter atribuições em matéria de imigração, tendo então dado por encerrada a reunião.

A reunião terminou às 14h55min