



NU.682756
1362/11-CACDL6/XIV
02/08/2021

Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Proposta de Lei 104/XIV/2.ª (GOV)

A proposta de lei nº 104/XIV/2º propõe a extinção do Serviço de Estrangeiros, transferindo de forma anárquica e sem qualquer lógica e fundamentação algumas das competências de índole policial do SEF para PSP e GNR (forças de segurança de competência genérica cuja matriz é a ordem pública e cultura e formação militar) e polícia judiciária. Presumindo-se que outras, igualmente de índole policial, passarão a integrar o denominado futuro Serviço de Estrangeiros e Asilo. Tal não se ajusta com a tão propalada propaganda de que o Governo traçou como objetivo primordial mudar a forma como a Administração Pública se relaciona com os imigrantes, através da clara separação orgânica das suas funções policiais das de documentação. O que vemos é que algumas das competências passam a ser exercidas por forças de segurança de ordem pública, exponenciando aquilo que o executivo diz querer evitar, a estigmatização dos imigrantes, continuando outras no sucedâneo do SEF.

Hoje, podemos caracterizar o SEF como um serviço dual de segurança e imigração, que, no quadro da política de segurança interna, imigração e gestão dos fluxos migratórios, tem por objetivos fundamentais controlar a entrada e a saída de pessoas do território nacional nas fronteiras, a permanência e as atividades de cidadãos estrangeiros em território nacional, assegurar a documentação de cidadãos estrangeiros, a emissão de documentos de viagem, o exercício das atribuições em matéria de asilo e proteção internacional decorrentes da legislação nacional e da União Europeia, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios. Um Serviço que aborda de forma transversal e integrada todos os aspetos da imigração, dando cumprimento à exigência deste fenómeno de grande complexidade.

São atribuições do SEF, em matérias de natureza policial:

Coordenar a gestão integrada das fronteiras;

Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Endereço Postal: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – (ISCSP – Lisboa) – Rua Almerindo Leça 1300 – 663 Lisboa

Endereço email: oifa@outlook.pt

Pessoa Coletiva 515248304 – CAE.72200



Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Vigiar e fiscalizar a circulação de pessoas, incluindo a zona internacional dos portos, aeroportos, marinas e aeródromos, podendo impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves indocumentados ou em situação irregular;

Impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves que provenham de portos ou aeroportos de risco sob o aspeto sanitário, sem prévio assentimento das competentes autoridades sanitárias;

Proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira, impedindo a entrada ou saída do território nacional de pessoas que não satisfaçam os requisitos legais exigíveis para o efeito;

Autorizar e verificar a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves;

Conceder vistos em território nacional;

Controlar e fiscalizar a permanência e a atividade de cidadãos estrangeiros em todo o território nacional;

Assegurar a realização de controlos móveis e de operações conjuntas com serviços ou forças de segurança congéneres, nacionais e espanholas;

Proceder à investigação dos crimes previstos na legislação sobre a entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, o tráfico de pessoas e outros com eles conexos;

Manter a necessária colaboração com as entidades às quais compete a fiscalização do cumprimento da lei reguladora do trabalho de cidadãos estrangeiros;

Instaurar, instruir e decidir os processos de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros do território nacional e dar execução às decisões de expulsão administrativas e judiciais, bem como acionar, instruir e decidir os processos de readmissão e assegurar a sua execução;

Efetuar escoltas de cidadãos estrangeiros objeto de medidas de afastamento e organizar e executar as atividades relacionadas com o retorno de cidadãos estrangeiros;

Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Endereço Postal: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – (ISCSP – Ulisboa) – Rua Almerindo Leça 1300 – 663 Lisboa

Endereço email: oifa@outlook.pt

Pessoa Coletiva 515248304 – CAE 72200



Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Cooperar com as representações diplomáticas e consulares de outros Estados, devidamente acreditadas em Portugal, nomeadamente no repatriamento dos seus nacionais;

Coordenar a cooperação entre as forças e serviços de segurança nacionais e de outros países em matéria de circulação de pessoas, do controlo de cidadãos estrangeiros e da investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros com eles conexos;

Assegurar o planeamento e a execução da assistência técnica necessária ao correto funcionamento dos centros de cooperação policial e aduaneira (CCPA) em matéria de sistemas de informação, plataformas digitais de trabalho e sistemas de comunicação;

Assegurar a peritagem e a análise pericial documental no apoio, nomeadamente, ao controlo de fronteiras, fiscalização e investigação criminal.

São atribuições do SEF, em matéria de documentação de cidadãos estrangeiros:

Emitir parecer relativamente a pedidos de vistos consulares;

Conceder em território nacional prorrogações de permanência, autorizações de residência, bem como documentos de viagem nos termos da lei;

Reconhecer o direito ao reagrupamento familiar;

Decidir sobre a aceitação da análise dos pedidos de asilo e proceder à instrução dos processos de concessão, de determinação do Estado responsável pela análise dos respetivos pedidos e da transferência dos candidatos entre os Estados membros da União Europeia;

Coordenar e dar execução aos programas de reinstalação de refugiados acolhidos ou por acolher em território nacional ao abrigo de compromissos firmados pelo Estado Português, sem prejuízo da competência de outras entidades em matéria de acolhimento e integração;

Emitir parecer sobre os processos de concessão de nacionalidade portuguesa por naturalização;

Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Endereço Postal: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – (ISCSP – Lisboa) – Rua Almerindo Leça 1300 – 663 Lisboa

Endereço email: oifa@outlook.pt

Pessoa Coletiva 515248304 – CAE 72200



Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Analisar e dar parecer sobre os pedidos de concessão de estatutos de igualdade formulados pelos cidadãos estrangeiros abrangidos por convenções internacionais;

Conceder vistos em território nacional;

Conceder documentos de viagem para cidadãos estrangeiros, nomeadamente, salvo-condutos, passaporte para estrangeiros, título de viagem para refugiados e documento de viagem para afastamento de nacionais de países terceiros.

Atribuições fundamentais à ação operacional:

Garantir a assistência técnica na criação, emissão e controlo de qualidade dos documentos de identidade e viagem do Estado Português.

Assegurar a gestão e a comunicação de dados relativos à parte nacional do Sistema de Informação Schengen (NSIS) e, sem prejuízo das competências de outras entidades, de outros sistemas de informação comuns aos Estados membros da União Europeia no âmbito das atribuições do SEF, nomeadamente, o Sistema de Informação de Vistos (VIS), o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), o Sistema de Informação Antecipada de Passageiros (APIS), o Sistema EURODAC e o Sistema Europeu de Entradas e Saídas (EES), em conformidade com a legislação europeia;

Assegurar a peritagem e a análise pericial documental no apoio, nomeadamente, ao controlo de fronteiras, fiscalização e investigação criminal.

Conceder documento de viagem para afastamento de nacionais de países terceiros.

As competências e a forma como se pretende fazer a transferência para as forças de segurança não têm em conta vários princípios que são norteadores no tratamento da imigração e dos fluxos migratórios, dada a complexidade desta matéria, tais como a especialização, a uniformidade de tratamento, a harmonização de procedimentos, a gestão integrada de fronteiras.

Ao contrário do propalado no preambulo, ao atribuir esta competência às duas forças de segurança, a componente policial na gestão das migrações é reforçada, acentuando-se a suspeição sobre o imigrante. A cultura destas entidades vocacionadas e formadas para

Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Endereço Postal: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – (ISCSP – Lisboa) – Rua Almerindo Leça 1300 – 663 Lisboa

Endereço email: oifa@outlook.pt

Pessoa Coletiva 515248304 – CAE 72200



Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

lidarem com questões de ordem pública e atuação musculada não se coaduna com a sensibilidade do fenómeno migratório. A avançar este projeto, a utilização de canídeos nas operações de fiscalização a imigrantes promovidas pela GNR e PSP, passará a ser uma realidade em Portugal, à semelhança do que já ambas fazem nas operações da FRONTEX.

Ao repartir competências iguais às duas forças de segurança, com o único propósito de agradar a ambas e não o de proteger os interesses dos imigrantes está-se a colocar nas mãos de uma força de segurança de cariz militar, a resolução de situações que nada têm a ver com a natureza e a formação desta FS. Estamos em suma, mais do que a reforçar o cariz policial no tratamento da imigração, a militarizar este fenómeno, contrariando todas as recomendações internacionais sobre a matéria.

Migração é sinónimo de mobilidade. Por natureza tem implícito a deslocação de pessoas na procura de melhores condições de vida. Centrar o tratamento da imigração, com base na competência territorial é colocar obstáculos à génese do fenómeno migratório. A dualidade de critérios consoante a força de segurança competente, não será algo a temer no futuro, mas uma certeza caso esta solução venha a ser implementada. O tratamento a que as pessoas serão sujeitas consoante a área do País onde se encontram, criará incertezas numa população já fragilizada, potenciando a discriminação e o tratamento diferenciado dos imigrantes.

Em matérias tão sensíveis como é o caso das migrações a generalização é sempre um mau princípio. A cultura, a formação, a experiência destas FS caracteriza-se pela titularidade de competências genéricas muito numa vertente securitária e em áreas tão diversas que vão do controlo do trânsito, ordem pública e investigação criminal da pequena criminalidade, como seja o tráfico de droga, furtos, roubos etc. No caso da imigração estamos a lidar com pessoas, muitas delas com particulares vulnerabilidades, a necessitar de atenção especial que não poderá ser assegurada por quem não tem cultura organizacional nem preparação para tal.

Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Endereço Postal: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – (ISCSP – Ulisboa) – Rua Almerindo Leça 1300 – 663 Lisboa

Endereço email: offa@outlook.pt

Pessoa Coletiva 515248304 – CAE 72200



Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Duas notas quanto à questão da gestão de fronteiras e expulsão de cidadãos estrangeiros que são demonstrativas da leviandade e falta de rigor deste projeto.

No que respeita à primeira o diploma em apreço distribui as competências pelas duas forças de segurança consoante o tipo de fronteira, a competência territorial ou sem qualquer critério.

No que respeita à PSP, passa a ter competência de controlo documental nas fronteiras aeroportuárias independentemente da competência territorial e nos terminais cruzeiro de passageiros nas suas áreas de jurisdição, tendo a GNR competências de controlo documental nas fronteiras marítimas e terrestres mesmo em áreas de competência territorial da PSP. No caso concreto do porto de Lisboa teremos duas entidades a realizar controlo documental! PSP nos terminais de cruzeiro, GNR nos restantes postos de entrada do porto. Obscura continua a ser a norma no respeita aos designados procedimentos complementares ao controlo documental nas fronteiras marítimas, ou seja, a concessão de autorização de acesso à zona internacional, registo e desembarço de embarcações, a emissão de licenças para “vir a terra” a tripulantes, os processos de contraordenação etc. Nestas situações, no caso dos terminais de cruzeiro, a PSP controla quem embarca e desembarca e a GNR faz o restante serviço? Imagine-se a confusão e a enorme conflitualidade!!

No que respeita ao controlo documental dos aeródromos, não se sabe quem controla. Será que se aplica o critério da territorialidade? Neste caso teríamos a GNR a fazer controlo de fronteiras aéreas!? Para o mesmo tipo de controlo passamos a ter duas entidades diferentes o que potencia a confusão, perda de eficácia, a conflitualidade e a duplicação de meios.

A confusão subsiste no que respeita às fronteiras terrestres. Fala em vigilância, fiscalização e controlo das fronteiras terrestres como uma das atribuições da GNR quando nas fronteiras internas desde 1995 que há abolição dos controlos, vigorando o princípio da liberdade de circulação, podendo apenas ser interrompido nas situações excecionais e pontuais previstas no direito comunitário.

Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Endereço Postal: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – (ISCS – Lisboa) – Rua Almerindo Leça 1300 – 663 Lisboa

Endereço email: oifa@outlook.pt

Pessoa Coletiva 515248304 – CAE 72200



Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

A Resolução do Conselho de Ministros nº104/2017, adotando o modelo europeu de Gestão Integrada de Fronteiras, nomeadamente, as 11 dimensões estabelecidas no art.4º do Regulamento EU 2016/1624, de 14 de dezembro, veio estabelecer a primeira Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras (GIFT), enquadrando a política e as medidas nacionais na matéria, as responsabilidades de todas as entidades intervenientes assim como estabelecendo as linhas gerais de cooperação e coordenação interna e de Portugal com as agências europeias, outros estados membros e países terceiros. O MAI através do SEF assume a coordenação da GIFT. O SEF é responsável pelo controlo de pessoas nas fronteiras, pela permanência e afastamento de cidadãos estrangeiros no território nacional, sendo igualmente responsável pelo registo e tratamento dos pedidos de proteção internacional. No diploma ora em apreço não se vislumbra como será articulada este importante vetor da política de segurança nacional e do espaço europeu. Se já é incompreensível, neste domínio, o exercício da mesma atribuição por entidades diferentes, no que respeita à coordenação, a separação, provoca entropias insanáveis.

Atribui igual competência às duas FS em função da respetiva área territorial para a realização de controlos móveis e operações conjuntas, sendo que no caso dos controlos móveis existe um acordo com Espanha que regula esta matéria, não explicando como se compatibiliza esta atribuição dada à PSP para a realização destes controlos com a competência genérica concedida à GNR de vigilância, fiscalização e controlo da fronteira terrestre;

Ignora a diferença entre vigilância da fronteira e controlo documental que são duas realidades completamente distintas, que implicam meios e conhecimentos específicos.

Numa lógica salomónica dá competência a ambas para a execução do cumprimento das decisões de afastamento coercivo e das decisões judiciais de expulsão de cidadãos estrangeiros nas suas áreas de jurisdição. Nada diz quem decide. O Comandante Geral da GNR? O Diretor Nacional da PSP? Continua a ser o SEA?

O retorno é muito mais que a execução de processos de expulsão. Há toda uma política

Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Endereço Postal: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – (ISCSP – Ulisboa) – Rua Almerindo Leça 1300 – 663 Lisboa

Endereço email: ofifa@outlook.pt

Pessoa Coletiva 515248304 – CAE 72200



Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

de retorno com obrigações comunitárias que envolve outras modalidades que não se sabe como e quem a conduz. A dualidade de critérios, a arbitrariedade das decisões, a metodologia, a articulação com as instâncias comunitárias, nomeadamente a FRONTEX, responsável pela organização de voos conjuntos, são problemas que terão repercussão direta na execução da política de afastamento, mas sobretudo na vida dos imigrantes, numa área em que estamos a lidar com direitos liberdades e garantias dos cidadãos.

Para além dos erros e omissões da proposta de lei a mesma contraria frontalmente o caminho adotado pela União Europeia caracterizado por uma visão global do fenómeno migratório associado a uma gestão integrada. O modelo de organização que temos hoje em Portugal é consonante com o da Direção Geral da Migração e dos Assuntos Internos da Comissão Europeia, conjugando as dimensões de proteção internacional, imigração legal, imigração irregular, retorno e gestão de fronteiras.

Daí que a especificidade e complexidade do fenómeno desaconselham que se embarque em experiências que desvirtuem ou ponham em risco o equilíbrio que a UE e o Estado Português têm procurado neste âmbito.

Lisboa 5 de Agosto de 2021

Pelo Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Virgílio Teixeira

Observatório de Imigração, Fronteiras e Asilo

Endereço Postal: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – (ISCSP – Ullisboa) – Rua Almerindo Leça 1300 – 663 Lisboa

Endereço email: oifa@outlook.pt

Pessoa Coletiva 515248304 – CAE 72200