



Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Refº 53 DN SCIF 2021 – 8-8-2021

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 reafecção de competências do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

I – Introdução

Por meio de Separata do Diário da Assembleia da República, n.º 63, de 10 de Julho de 2021, as comissões de trabalhadores, comissões coordenadoras, associações sindicais e associações de empregadores, foram avisadas, nos termos e para os efeitos dos arts. 54.º n.º 5 al. d), 56.º n.º 2 al. a) da CRP, do art. 134.º do Regimento da Assembleia da República e dos arts. 469.º a 475.º do Código do Trabalho, de que se encontra em apreciação a Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª (GOV), que procede à reformulação das forças e serviços de segurança que exercem atividade de segurança interna, no quadro da reafecção de competências do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Em decorrência do exposto, o Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (“SCIF”) vem apresentar a sua pronúncia relativamente à Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.ª (GOV).

O SCIF abrange todo o território da República Portuguesa. O SCIF representa os funcionários da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (“SEF”). O SCIF compreende a sede em Lisboa e seis secções regionais, com sedes no Porto, Coimbra, Lisboa, Faro, Funchal e Ponta Delgada, abrangendo os funcionários de cada uma das correspondentes direcções regionais do SEF.

O SCIF foi criado para promoção e defesa dos interesses socioprofissionais dos seus associados, estando os seus Estatutos publicados no BTE, n.º 29, de 08.08.2014.

Na presente data, o SCIF representa 775 trabalhadores.



Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

II – Da iniciativa legislativa

Tal como decorre da exposição de motivos da Proposta de Lei objeto da presente pronúncia e no âmbito do relacionamento entre a Administração Pública com os imigrantes, o Governo pretende estabelecer um novo paradigma para as migrações, separando a componente administrativa da componente policial.

Se, em tese, o SCIF até poderá compreender a referida separação, a verdade é que discorda do modelo proposto, o qual ignora a especificidade de uma carreira especializada de investigação e fiscalização e a sedimentação de uma experiência acumulada ao longo de anos, pois não existe uma linha definida que permita apurar e separar com clareza as funções policiais e administrativas, já que as mesmas são complementares e intrinsecamente interligadas.

O SEF é um serviço de segurança integrado na área governativa da administração interna que, no quadro da política de segurança interna, tem por missão designadamente 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.

Enquanto órgão de polícia criminal, o SEF atua no processo, nos termos da lei processual penal, sob a direção e em dependência funcional da autoridade judiciária competente, realizando as ações determinadas e os atos por esta delegados.

O SEF é um órgão de polícia criminal especializado.

Tal especialização reporta-se à especificidade das suas atribuições e competências em matéria de investigação criminal, nomeadamente dos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros com ele conexos e respetiva estrutura da carreira de investigação e fiscalização.

Neste particular, o SEF assemelha-se à Polícia Judiciária (“PJ”), sendo também esta um órgão de polícia criminal especializado.



Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Assim, mandaria a prudência, a racionalização económica e a eficiência, que a separação da componente administrativa se estabelecesse internamente na orgânica do SEF, atribuindo-lhe autonomia e direção própria. Desta forma, Portugal manteria um serviço de segurança com duas componentes altamente qualificadas: autoridade administrativa na área das migrações e como órgão de polícia criminal especializado.

Com efeito, a prudência implicaria o desenvolvimento por parte do Governo de estudos que versassem sobre as implicações da alteração pretendida e respetivos benefícios, bem como a produção prévia e atempada de todo o quadro jurídico aplicável. Na verdade, é incompreensível que se pretenda tal alteração de paradigma, com implicações profundas em vários órgãos de polícia criminal, sem que se saiba qual o enquadramento e moldes de transição concreta do pessoal da carreira especial de investigação e fiscalização.

A racionalização económica ditaria que se evitassem despesas supérfluas, as quais o Estado terá necessariamente que incorrer por força da eventual integração do referido pessoal nos três órgãos de polícia criminal.

Por fim, a eficiência determinaria que se evitassem os mais que prováveis problemas de articulação entre os diversos órgãos de polícia criminal em virtude de serem enxertadas nas suas atribuições, sem mais, as que atualmente são próprias do SEF.

Este tem sido, aliás, o entendimento de diversas personalidades que publicamente se têm pronunciado sobre esta matéria.

Neste ponto em particular, permitimo-nos salientar a coexistência na fronteira marítima quer da Guarda Nacional Republicana ("GNR"), quer da Polícia de Segurança Pública ("PSP"), aquela vigiando, fiscalizando e controlando genericamente tal fronteira, com exclusão dos terminais de cruzeiro, da competência desta (cfr. art. 2.º da Proposta em crise).



Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Quaisquer opções políticas devem ser dotadas de instrumentos jurídicos claros, seguros e prévios que as concretizem, ou, pelo menos, que se saibam quais as linhas gerais de tais instrumentos.

Infelizmente, o Governo optou por não o fazer, guiando-se apenas por uma agenda própria e alheia às preocupações e observações já efetuadas pelas partes atingidas por este processo, que se iniciou com a aprovação de uma Resolução do Conselho de Ministros em abril de 2021 (RCM n.º 43/2021) onde se pretendeu a extinção imediata do SEF, em manifesto atropelo das mais elementares normas constitucionais sobre alteração do regime das forças de segurança.

É manifesto que o Governo pretende o desmantelamento do SEF, esvaziando-o das suas competências na área da segurança e investigação criminal, extinguindo a carreira de fiscalização e de investigação.

No entanto, tal desmantelamento não pode ser obtido a todo o custo, desprezando as consequências que tal opção terá no interesse público inerente à missão de assegurar a manutenção e a paz pública, na vertente da segurança interna – controlo de fronteiras, proteção internacional, cooperação e coordenação internacional e investimento criminal especializado no âmbito do tráfico de seres humanos, auxílio à imigração ilegal, entre outros. Com efeito, está ainda por demonstrar qual o efetivo benefício que tal desmantelamento trará para a segurança nacional e europeia, nem quais os ganhos de eficiência e/ou eficácia decorrentes da extinção da SEF.

Em bom rigor, o que se propõe é que as atribuições atualmente garantidas por uma única instituição sejam distribuídas por cinco outras – respetivamente, o Serviços de Estrangeiros e Asilo (SEA), o Instituto de Registos e Notariado (IRN), a PSP, GNR e PJ – com evidente duplicação de funções, mormente no que respeita às atribuições a cometer à PSP e GNR que, não tendo competência de atuação a nível nacional, retirarão coerência a todo o processo.

Acresce que a duplicação das competências pela PSP e GNR significará necessariamente a duplicação de estruturas de comando e apoio, com o correspondente aumento de custos.



Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Pelo que, face ao modelo ora proposto pelo Governo, será expectável mais burocracia, mais morosidade, mais entropia, menor eficiência e menor eficácia; em síntese, um pior serviço público para os cidadãos nacionais e estrangeiros.

A título exemplificativo, refira-se que não é decifrável de que forma é que vai ser coordenada a ação de controlo da permanência dos cidadãos estrangeiros em território nacional entre as duas forças de segurança, nem tão pouco a quem competirá efetuar as ações de fiscalização decorrentes da atividade administrativa de concessão e renovação de autorizações de residência.

De resto, sendo desejável e imprescindível a definição clara entre as funções policiais e as funções administrativas de instrução de processos de residência no âmbito da instituição Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a sua separação completa carece de fundamento, na medida em que ambas as áreas se reforçam mutuamente.

Por fim, permitimo-nos salientar que, no que toca às suas funções enquanto Órgão de Polícia Criminal, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras tem apresentado resultados ímpares, com especial ênfase para a investigação e combate aos crimes de Tráfico de Pessoas e angariação e exploração de mão de obra ilegal. O modelo de estrutura orgânica do SEF permite recolher informação pertinente, fiscalizar preventivamente e, se necessário, investigar eventuais crimes praticados por indivíduos ou por redes nacionais ou transnacionais.

III – Transição do pessoal da carreira especial de investigação e fiscalização

Em decorrência do acima exposto, o SCIF desconhece os termos e condições em que se processará em concreto e caso a Proposta de Lei em análise venha a ser aprovada, a transição do pessoal da carreira especial de investigação e fiscalização para a GNR, PSP e PJ, com as devidas consequências de incerteza jurídica que tal acarreta.



Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Com efeito e prevendo-se:

- a) a entrada em vigor da lei 60 dias após a sua publicação;
- b) a inerente revogação do DL n.º 252/200, de 16 de outubro (que aprovou a estrutura orgânica e definiu as atribuições do SEF);
- c) a transferência das atribuições de natureza policial do SEF para a GNR, PSP e PJ, o pessoal da carreira especial de investigação e fiscalização que atualmente desempenha as suas funções no SEF, passará automaticamente para os referidos órgãos de polícia criminal.

Tal passagem operar-se-á *ope legis*, sem, no entanto, se descortinar como se concretizará.

Quem transitará para cada um dos referidos órgãos?, tal transição far-se-á em regime de voluntariado?, terá na sua base critérios de afetação territorial ou outros?, qual a posição relativa a ocupar pelo pessoal da carreira especial de investigação e fiscalização em comparação com os atuais e futuros elementos de cada um dos três órgãos?, como serão salvaguardados os direitos já adquiridos, nomeadamente de carreira e à progressão na mesma, pelo pessoal da carreira especial de investigação e fiscalização que atualmente se encontra afeto ao SEF?

A estas e a outras questões, a Proposta de Lei em análise não dá qualquer resposta, nem o Governo.

Adicionalmente, dá-se a circunstância de, prevendo-se expressamente a revogação do DL n.º 252/200, de 16 de outubro, nada se dizer relativamente ao Estatuto do Pessoal do SEF (DL n.º 290-A/2001, de 17 de novembro) e em que termos se compatibiliza com a referida integração automática do pessoal da carreira especial de investigação e fiscalização nos restantes órgãos de polícia criminal.

Ou seja, prevê-se a integração do pessoal da carreira especial de investigação e fiscalização na PSP, GNR e PJ, embora se lhes aplique o Estatuto de Pessoal em vigor no SEF.

Do ponto de vista do SCIF e no contexto da mencionada transição, haverá que se tomar em linha de conta os seguintes aspetos:



Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

- a) O pessoal da carreira de investigação e fiscalização constitui um corpo especial do SEF (art. 57.º do DL n.º 252/2000, de 16 de outubro). De acordo com a norma transitória prevista na Lei 70/2017 de 14 de Agosto - que procedeu à quinta alteração à Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho – ao pessoal da carreira especial de investigação e fiscalização nunca se aplicou a LGTFP uma vez que o seu Estatuto do Pessoal nunca chegou a ser revisto.

Por via dessa não revisão do Estatuto do Pessoal do SEF, a Carreira de Investigação e Fiscalização nunca foi enquadrada na Tabela Remuneratória única (art. 147.º da LGTFP), ao contrário do pessoal da PJ; a consequência imediata é que há muitos trabalhadores que atingiram há vários anos o último escalão, estando impedidos de progredir, já que os escalões previstos para cada categoria são, no máximo, 5.

O direito à carreira é um direito adquirido e não será admissível que funcionários com 17, 20 ou mais anos de serviço por prestar se vejam "congelados" numa carreira por atualizar e que não contemple atualizações salariais para além dos ajustes sobre a inflação em OE. O direito à carreira deve contemplar não apenas atualizações salariais como perspectivas de promoção;

- b) Todas as categorias que compõem a Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF têm um grau de complexidade 3 nos termos do art. 86.º da LGTFP, pelo que em qualquer eventual transição dos inspetores para instituições diferentes tem de ser tido em consideração este factor para discernir as carreiras onde serão integrados.
- c) Deverá ser sempre salvaguardado o tempo de serviço já prestado na função pública, o tempo de serviço no SEF e que deve ser mantido em caso de transferência ou mobilidade para outro organismo, porque apenas isso será garante de igualdade para efeitos de promoções e colocações;
- d) O regime de disponibilidade e aposentação e respetivas bonificações de tempo. Caso venha a ser criado mecanismo especial de disponibilidade/aposentação, o mesmo não deverá ter carácter temporário e transitório, mas deverá aplicar-se a todo o pessoal da



Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

carreira de investigação e fiscalização até à extinção da mesma, caso seja essa a decisão do Governo;

- e) O direito a tratamento de igualdade de oportunidades no emprego, pelo que todo o pessoal da carreira de investigação e fiscalização deverá ter igualdade de oportunidades de ingresso noutras Forças e Serviços de Segurança (FSS) ou organismos, sem discriminação, seja no ingresso, seja posteriormente ao nível das promoções e progressões na carreira;
- f) A implementação de um sistema de acesso às categorias superiores que imponha a passagem obrigatória por cada nível inferior;
- g) A manutenção da colocação originária onde cada elemento da carreira de investigação e fiscalização estiver à data da transição/entrada em vigor do novo quadro jurídico do pessoal da carreira de investigação e fiscalização, a qual terá que ser obrigatoriamente garantida no caso de eventual transição para outra entidade;
- h) A manutenção do regime resultante de um conjunto de disposições atualmente constante do Estatuto do Pessoal do SEF (arts. 3.º, 4.º, 5.º, 8.º, 9.º, 12.º, 13.º, 14.º, 61.º, 62.º, 66.º, 67.º, 68.º, 70.º e 73.º), designadamente:
 - a. A manutenção do suplemento CIF (art. 67.º do Estatuto do Pessoal do SEF) ou a previsão de suplemento com características similares;
 - b. A manutenção dos regimes do Trabalho por Turnos e em Piquete e Prevenção (art. 68.º do Estatuto do Pessoal do SEF) e a manutenção das fórmulas de cálculo dos respetivos suplementos.
- i) Ainda num contexto de integração do pessoal da carreira especial de investigação e fiscalização na PSP, GNR e PJ, deverá ficar salvaguardada a forma como se desenvolverá a relação hierárquico/funcional da futura Carreira de Inspeção e Fiscalização Fronteiriça no quadro de tais Forças e Serviços de Segurança.



Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

IV – Supressão do direito à greve

No atual quadro jurídico, o pessoal da carreira de investigação e fiscalização beneficia do direito à greve (artigo 57º da CRP), direito que não está restrito por qualquer lei.

A atual Proposta de Lei, prevendo a integração de tal pessoal em três órgãos de polícia criminal, vem excluir o direito acima referido.

Aliás e a este propósito, tal intenção é clara e expressamente referida por deputados do Partido Socialista (cfr., entre outros, as declarações do deputado José Magalhães publicadas no jornal Expresso, de 16.07.2021).

Do nosso ponto de vista, tal supressão de um direito tão fundamental é claramente despropositada e discriminatória.

O despropósito relaciona-se sobretudo com o histórico de praticamente ausência de greves por parte do pessoal da carreira de investigação e fiscalização.

Em matéria de direito à greve, o mesmo encontra-se expressamente excluído para os militares da GNR (art. 6.º al. f) da Lei n.º 39/2004, de 18 de agosto) e para os polícias que integram a PSP (art. 3.º n.º 1 al. d da Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro).

Relativamente à PJ, apenas os trabalhadores das carreiras especiais têm o direito de organizar e desenvolver livremente a atividade sindical na PJ, nomeadamente o direito à greve, nos termos da Constituição e da lei (art. 23.º do DL n.º 138/2019, de 13 de setembro).

Tal como já supra se referiu, o SEF é um órgão de polícia criminal especializado, assemelha-se à PJ.



Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Ora, a mera circunstância de poder haver pessoal da carreira de investigação e fiscalização que transita para a GNR ou para a PSP enquanto outros transitam para a PJ, implicará que aos primeiros seja negado o direito à greve, direito este que continua assegurado para estes.

Não existe qualquer justificação, sobretudo face à ausência de critérios conhecidos para as transições, que sustentem tal discriminação.

Esta razão ancora também a posição do SCIF de manter o SEF enquanto força de segurança autónoma, nele permanecendo o pessoal da carreira de investigação e fiscalização.

Haveriam, pois, dois órgãos de polícia criminal especializados (SEF e PJ), assegurando-se plenamente o direito à greve.

Por último, sublinhamos o seguinte:

- a) A legislação sobre as restrições ao exercício de direitos por agentes dos serviços e forças de segurança é da exclusiva competência da Assembleia da República – al. o) do artigo 164.º da CRP;
- b) As disposições que regulam a matéria referida na alínea o) do artigo 164.º, carecem de aprovação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções – al. e) do n.º 6 do artigo 168.º da CRP, não podendo ser aprovadas no contexto da aprovação do diploma sobre o qual se emite a presente pronúncia.





**Sindicato da Carreira de Investigação e Fiscalização
Serviço de Estrangeiros e Fronteiras**

V – Audição

Nos termos do disposto no n.º 1 do art. 474.º do Código do Trabalho e do n.º 1 do art. 134.º do Regimento da Assembleia da República, o SCIF solicita a audição junto da Assembleia da República de:

- a) Direção Nacional do SCIF;
Presidente - Acácio Patrício Pereira

- b) Ex-Governantes da área da Administração Interna
Eng. José Ângelo Ferreira Correia – Ministro da Administração Interna
Dr. Henrique Nuno Pires Severiano Teixeira – Ministro da Administração Interna
Dr. Rui Carlos Pereira – Ministro da Administração Interna
Dr. Nuno Miguel Miranda de Magalhães – Secretário de Estado Administração Interna

- c) Ex-Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna - Cessante
Drª. Maria Helena Pereira Loureiro Correia Fazenda

- d) Ex-Diretores Nacionais do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
Dr. Júlio Alberto Carneiro Pereira
Dr. Gabriel Martim dos Anjos Catarino
Dr. Manuel Jarmela Palos

Barcarena, 08 de Agosto de 2021

Pela Direção Nacional

Acácio Pereira
(Presidente SCIF)