



PARA
MEMÓRIA
FUTURA



GESTÃO MIGRATÓRIA EM PORTUGAL
0.2

Associação Para Memória Futura PMFSEF
29-10-2025

ÍNDICE

1. Nota introdutória	5
2. Gestão migratória.....	6
2.1. A evolução da realidade migratória em números	6
2.2. As alterações legislativas	10
2.3. Áreas de actuação	13
3. O modelo de gestão migratória na vigência do SEF.....	17
4. Quadro resultante da extinção do SEF e Balanço	24
5. O Pacto para as Migrações e Asilo	38

LISTA DE SIGLAS

- ACM** – Alto Comissariado para as Migrações
- ACNUR** – Alto Comissariados das Nações Unidas para os Refugiados
- AIMA** – Agência para a Integração, Migrações e Asilo
- APIS** - Sistema de Informação Antecipada de Passageiros
- ECRIS-TCN**- **Sistema** Europeu de Informação sobre Registos Criminais — informações sobre condenações de nacionais de países terceiros
- EMAIMA** – Estrutura de Missão AIMA
- EMPACT** - *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*
- ETIAS** - Sistema de pré verificação de condições de entrada no espaço Schengen/*European Travel Information and Authorisation System*
- Eurodac** – Sistema de comparação de dados biométricos de requerentes de asilo e imigrantes irregulares
- FSS** – Forças e Serviços de Segurança
- GNR** – Guarda Nacional Republicana
- IRN** – Instituto dos Registos e Notariado
- JRS** – Serviço Jesuíta para os Refugiados
- MNE** – Ministério dos Negócios Estrangeiros
- NSIS** - Sistema Nacional do Sistema de Informação Schengen
- PASSE** - Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas
- PJ** – Polícia Judiciária
- PSP** – Polícia de Segurança Pública
- SAPA** – Sistema Automático de Pré-Agendamento
- SES/EES** - Sistema de Entradas e Saída/*Entry and Exit System*
- SIBA** – Sistema de Informação de Boletins de Alojamento
- SIGA** – Sistema Integrado de Gestão de Atendimento
- SIISEF** – Sistema Integrado de Informação SEF
- SIPEP** - Sistema de informação do passaporte eletrónico português
- SEF** – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
- SIS** – Sistema de Informação Schengen

SSI – Sistema de Segurança Interna

UCFE – Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (SSI)

UNEF – Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (PSP)

VIS - Sistema de Informação de Vistos

1. Nota técnica

Depois de no relatório do ano passado a Associação para Memória Futura PMFSEF ter apresentado a sua posição sobre a gestão migratória e o modelo de gestão resultante da extinção do SEF, no relatório deste ano mantemos a nossa avaliação e posição sobre as questões estruturais que não sofreram, entretanto, qualquer alteração, e procedemos a uma actualização dos dados estatísticos e das alterações legislativas mais relevantes, para, no final, avançarmos com um balanço dos dois anos decorridos desde a extinção.

Fazemo-lo sempre numa perspetiva essencialmente técnica e enquanto visão de funcionários de um serviço de imigração cujo percurso profissional os habilitou com um aprofundado conhecimento sobre estas matérias e que continuam a acompanhar com atenção e atualização permanente o fenómeno migratório.

2. Gestão migratória

2.1. A evolução da realidade migratória em números

A desorganização e fragmentação da informação estatística sobre migrações gerada pelo desmembramento do SEF parece ser mais um dos riscos sem fim à vista. No seu relatório de Migrações e Asilo de 2024, a AIMA reviu em alta os números dos cidadãos estrangeiros em Portugal no final 2023, passando de 1.044.606 para 1.304.833, e com os 218.332 títulos de residência que diz ter emitido em 2024, conclui que no final de 2024 residiam no país **1.543.697** cidadãos estrangeiros ao abrigo de diferentes estatutos. Da leitura do relatório não resulta, porém, claro de onde provêm os números de 2023 nem são certos os relativos a 2024.

De qualquer forma, face aos números mais recentes publicados pela AIMA, concluímos que os cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, ou a aguardarem decisão sobre o pedido de residência, aumentaram de **388.731 em 2015 para mais de um milhão e meio no final de 2024**, praticamente quadruplicando em apenas nove anos (cfr. Gráfico 1).

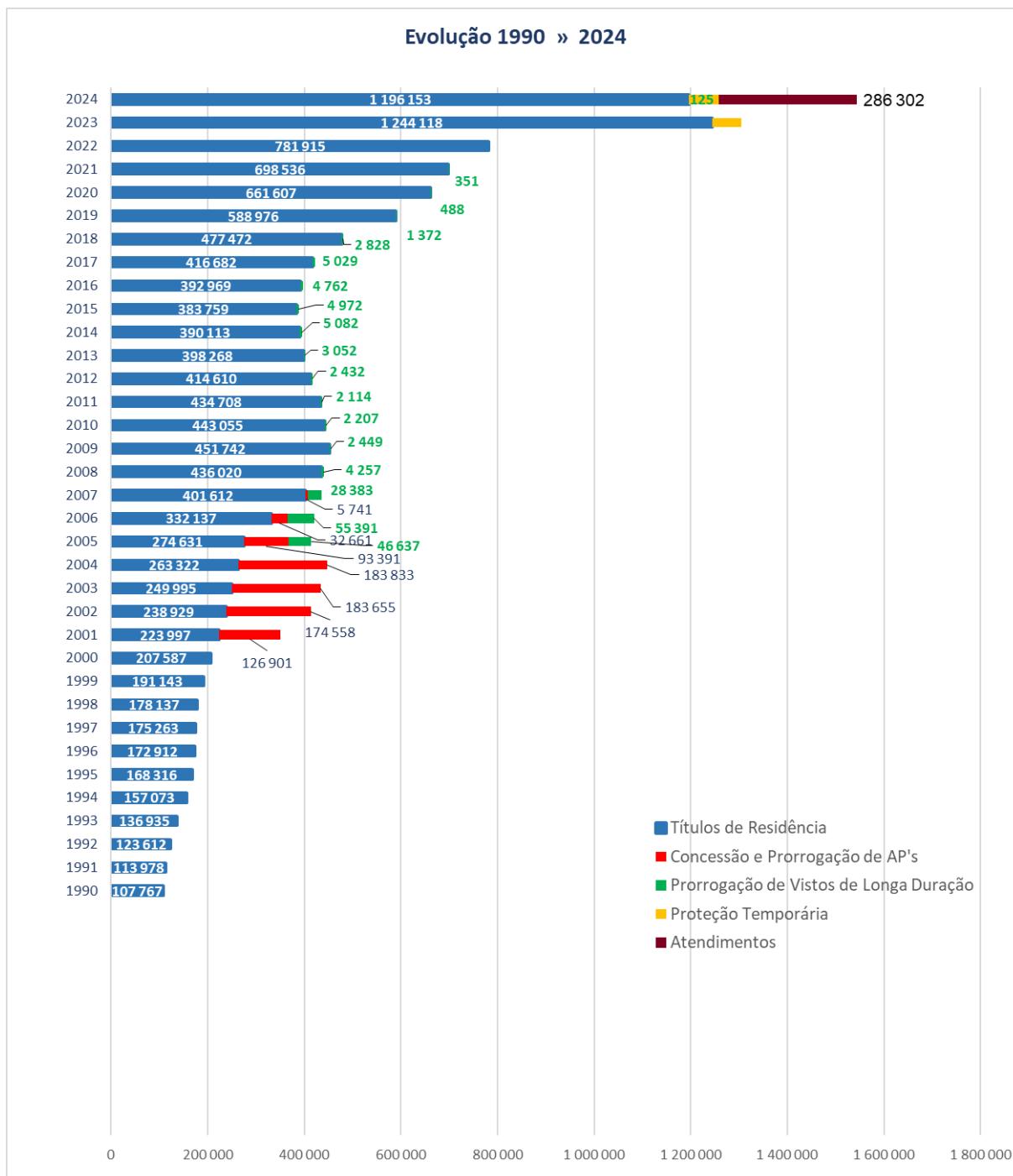


Gráfico 1 – População estrangeira de 1990 a 2022 - Fontes: SEF / 2023 e 2024 – AIMA

Para esta evolução, muito contribuíram as submissões de manifestação de interesse para residir em Portugal - registadas mais de um milhão nos anos de 2017 a 2024 .

Na verdade, desde 2007, e em particular de 2017 até junho de 2024, face às sucessivas soluções legislativas adotadas, Portugal dispôs de um processo de regularização excepcional

permanente, ao abrigo do qual foram regularizados mais de um milhão de imigrantes, com um efeito de **pressão constante sobre os serviços** (cfr. gráfico 2).

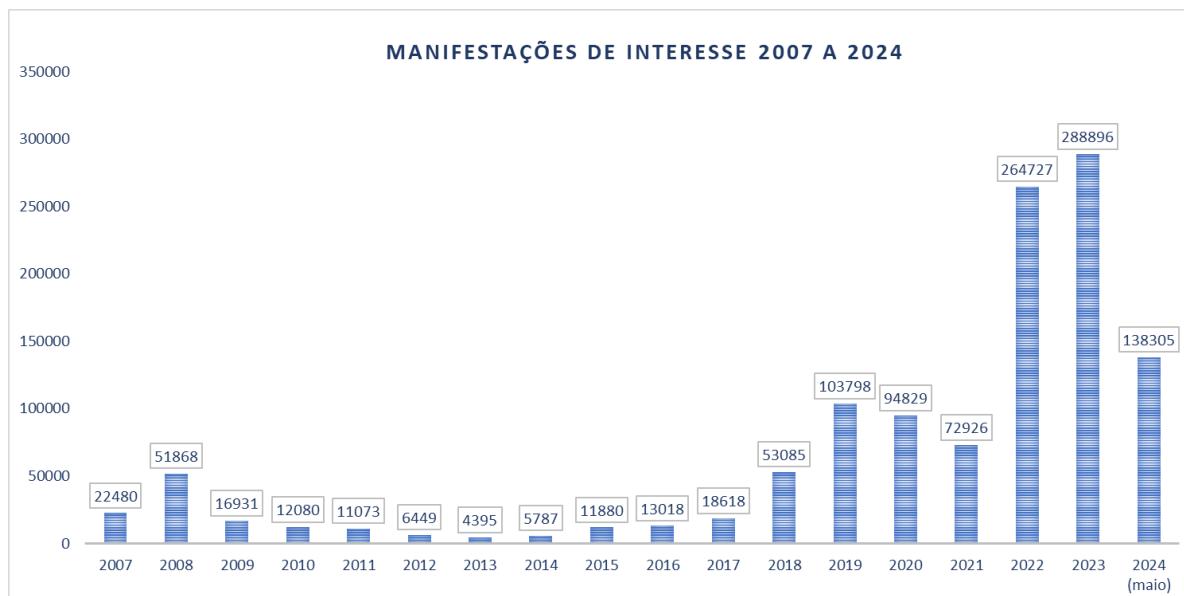


Gráfico 2 – Manifestações de interesses - Fontes: SEF / AIMA

O aumento acentuado de cidadãos estrangeiros presentes no País, em particular do Brasil, assim como a presença de novas nacionalidades na comunidade residente, como a Índia, o Nepal, o Bangladesh e o Paquistão, no conjunto das principais nacionalidades mais representativas em Portugal, demonstram como o aumento da complexidade da realidade migratória em Portugal é hoje uma evidência.



Gráfico 3 – Quadro das nacionalidades mais representativas extra UE (RMA/AIMA 2024)

É também de realçar a quantidade de pessoas controladas nas fronteiras externas portuguesas, com os números a mais que duplicarem numa década e meia: de **9.969.234 passageiros controlados em 2006** (primeiro ano de que temos registo), passou-se, segundo dados RASI 2024 para **28.499.322 em 2024** (cfr. gráfico 4), com uma tendência consistente de aumento de pessoas controladas, apenas interrompida em 2020 e 2021 devido à pandemia do Covid 19.



Gráfico 4 – Pessoas controladas nas fronteiras - Fontes: RIFA 2006 a 2022, e RASI 2023 e 2024

2.2. As alterações legislativas

Passados dois anos da data em que o SEF foi oficialmente extinto e quatro anos após a publicação da [Lei nº 73/2021, de 12 de novembro](#), que determinou essa extinção, não podemos deixar de recordar os inúmeros alertas atempadamente feitos por nós para o caos e riscos que se previam. As sucessivas e contínuas alterações à lei de estrangeiros ([Lei nº 23/2007, de 04 de Julho](#)) a partir de 2017, com consequências notórias ao nível do aumento da comunidade estrangeira em Portugal, e a ausência de reforço de meios para o efeito, descuraram irresponsavelmente as suas consequências e inerentes necessidades e alertas do SEF, em particular sobre as consequências na alteração da legislação desde 2017, e desde então com alterações cada vez mais abertas e com um efeito de chamada, ao ponto de, em bom rigor, a transposição das diretivas comunitárias, onde são definidos critérios uniformes de entrada e residência no espaço europeu¹, a serem sobrepostas pelos artigos de excepção

¹A lei de Estrangeiros ([Lei nº 23/2007, de 4 de Julho](#)) transpõe para a ordem jurídica interna 15 diretivas da União Europeia, oito das quais em matéria de migração regular:

da legislação nacional, sendo a maioria dos títulos de residência atribuídos por estas disposições excepcionais.

São de realçar, em particular, as alterações legislativas ao artigo 88º da Lei de Estrangeiros em 2017 e 2019, aprovadas pelo XXI Governo Constitucional:

- **em 2017, com a Lei nº 59/2017, de 31/7,** revogou-se a natureza discricionária da concessão de autorização de residência sem visto e criou-se a figura da manifestação de interesse como alternativa à necessidade de titularidade de um visto consular e dispensaram-se da necessidade de inscrição na segurança social as situações em que na base da manifestação de interesse estava uma mera promessa de contrato de trabalho;
- **em 2019, com a Lei nº 28/2019, de 29/3,** criou-se uma presunção de entrada legal sempre que o requerente trabalhasse em território nacional e tivesse a sua situação regularizada perante a segurança social há pelo menos 12 meses.

Em 2024, fruto de alterações de contexto político, inverteu-se essa tendência e entendemos como positiva a inflexão na política migratória.

A decisão política legislativa adotada pelo XXIV Governo Constitucional de revogar a figura das manifestações de interesse através de uma alteração à lei nº 23/2007 operada pelo DL n.º 37-A/2024, de 03/06, e assim pôr termo a uma política migratória de "Venham agora que depois logo se vê" que agravou o tráfico humano, a exploração laboral, entre outras formas, e as redes criminosas que rodeiam estes fenómenos e a fragilidade económica consequente - que gerou uma pressão inimaginável em estruturas frágeis e de recursos escassos como são as da Administração pública portuguesa era, assim, uma necessidade no sentido de colocar algum controlo na regulação dos fluxos migratórios em Portugal.

-
- a) [Diretiva 2003/86/CE](#), do Conselho, de 22 de setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar;
- b) [Diretiva 2003/109/CE](#), do Conselho, de 25 de novembro, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração;
- c) [Diretiva 2004/81/CE](#), do Conselho, de 29 de abril, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes;
- d) [Diretiva 2011/98/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado membro e a um conjunto de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado membro;
- e) [Diretiva 2014/36/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de Estados terceiros para efeitos de trabalho sazonal;
- f) [Diretiva 2014/66/UE](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de Estados terceiros no quadro de transferências dentro das empresas;
- g) [Diretiva \(UE\) 2016/801](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de Estados terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair.
- h) [Diretiva \(UE\) 2021/1883](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado;

Já em 2025, são aprovados mais dois diplomas que introduzem outras alterações relevantes à lei de estrangeiros:

- Lei nº 9/2025, de 13 de Fevereiro, que altera as condições de concessão de autorizações de residência a cidadãos nacionais de Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e procede a uma alteração de natureza mais técnica que decorre, essencialmente, da necessidade de execução no ordenamento jurídico interno do Regulamento (UE) 2017/2226, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES);
- Lei nº 61/2025, de 22 de Outubro, foi adoptada, após acórdão do Tribunal Constitucional, em sede de apreciação preventiva a requerimento do Presidente da República, a julgar inconstitucional algumas normas de uma primeira versão de diploma. As principais alterações à lei de estrangeiros introduzidas por este último diploma incluem:
 - o fim da possibilidade de cidadãos da CPLP apresentarem pedido de título de residência após a entrada sem visto ou com um mero visto de curta duração, passando a ser necessário a posse de um visto de residência;
 - o aumento para dois anos do prazo de residência legal para pedir reagrupamento familiar (com exceções para famílias com filhos menores ou pessoas com deficiência) ou 15 meses relativamente ao cônjuge ou equiparado que com o titular tenha coabitado durante, pelo menos, 18 meses no período imediatamente anterior à entrada deste em território nacional;
 - a restrição de vistos para procura de trabalho apenas para trabalho qualificado;
 - a exigência dos familiares cumprirem medidas de integração correspondentes à frequência de formação em língua portuguesa e de formação relativa a princípios e valores constitucionais portugueses, bem como à frequência do ensino obrigatório, no caso de menores;
 - a extensão para 9 meses do prazo para a análise dos pedidos de reagrupamento familiar.

Entretanto, foi também adoptada a Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho, que, em execução de uma das medidas prevista no Plano de Ação para as Migrações apresentado em junho do ano passado pelo Governo, cria a Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras na Polícia de Segurança Pública (UNEF), que referiremos um pouco mais em detalhe mais à frente.

2.3. Áreas de atuação

A gestão migratória, enquanto realidade complexa e especializada que é, desdobra-se em diferentes áreas que se interligam e muitas vezes se sobrepõem (cfr. quadro 1):

	Área de atuação	Descritivo
a)	Documentação/gestão da migração regular	Um sistema eficiente e coerente de gestão migratória necessita de regras claras na lei de imigração e de um processo rápido e eficiente de documentação, apoiado numa estrutura organizacional adequada e dimensionada à realidade, em termos de recursos humanos e técnicos, baseado num recurso eficiente a bases de dados e sistemas de informação atualizados e numa política efetiva e coerente de vistos consulares; num sistema avançado de gestão migratória, a política de vistos e sua implementação pela rede consular do Ministério dos Negócios Estrangeiros deve assumir uma intervenção efetiva, com forte ligação com as autoridades de imigração a nível central; o cumprimento de <u>legislação europeia em matéria de vistos</u> assume aqui uma relevância particular.
b)	Asilo/proteção internacional	O movimento dos requerentes de proteção internacional enquadra-se num quadro jurídico internacional de reconhecimento de proteção em que as pessoas que o invoquem se enquadrem nas condições e requisitos previstos na lei internacional e nacional para tal reconhecimento ² ; é necessário distinguir a imigração económica dos movimentos migratórios motivados por necessidade de proteção internacional; sem o cuidado numa clara distinção entre estas duas realidades e com recurso abusivo a pedidos de proteção internacional, são as pessoas que efetivamente necessitam de proteção internacional que geralmente são prejudicadas.
c)	Integração	o processo de integração é um processo de duas vias e essencial para uma boa gestão do fenómeno migratório; exige, por um lado, uma política proactiva de apoio aos imigrantes, em que o direito ao reagrupamento familiar e à aprendizagem da língua do país de acolhimento assumem uma importância particular, e por outro, predisposição e capacidade dos imigrantes se integrarem

² A Lei de Asilo nacional ([Lei nº 27/2008, de 30 de junho](#)) e os vários instrumentos legislativos que compõem o [Sistema Europeu Comum de Asilo](#) têm na sua base a [Convenção de Genebra de 1951](#) e respetivo [Protocolo adicional de 1967](#), aprovados no quadro das Nações Unidas na sequência da II Grande Guerra e do elevado número de refugiados e pessoas deslocadas que a mesma originou.

		nos costumes e valores da sociedade de acolhimento.
d)	Controlo dos movimentos de pessoas nas fronteiras	O controlo das fronteiras externas deve articular a mobilidade fluida com um controlo rigoroso e seguro, estando longe de se resumir à verificação documental que, fruto da inserção da biometria nos documentos de identificação e de viagem, está cada vez mais automatizada. A par da área da documentação, a operação de controlo à passagem na fronteira externa é a principal fonte de recolha de informação sobre origem e natureza dos fluxos migratórios e ponto de partida para identificação e análise de indícios de práticas criminosas associadas ao fenómeno migratório, como por exemplo, as redes de auxílio à imigração ilegal e o tráfico de seres humanos para exploração sexual ou laboral; nesta matéria, é fundamental o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho de 9 de março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), diretamente aplicável nas fronteiras de todos os Estados Schengen.
e)	Fiscalização da regularidade administrativa da permanência e da actividade de cidadãos estrangeiros	A atividade de fiscalização de permanência para verificação da conformidade da permanência no país e no espaço Schengen e de actividades de cidadãos estrangeiros, necessária para o combate aos abusos e para a proteção de cidadãos estrangeiros sujeitos a exploração, em particular, exploração laboral e sexual.
f)	Sanções aos empregadores de mão de obra em situação irregular	Um sistema fiscalizador e sancionatório de quem explora os cidadãos estrangeiros em situação irregular e tenta beneficiar de tal situação constitui um elemento fundamental no quadro de uma política de imigração que pretenda defender os direitos e garantias dos cidadãos estrangeiros imigrantes e combater os abusos; as regras nacionais nesta matéria têm a sua base na Diretiva 2009/52/CE , do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular.
g)	Medidas administrativas de retorno	É fundamental a existência de uma política efetiva de retorno , e uma exigência também da política migratória da UE, atenta a importância do investimento em medidas de retorno e readmissão eficazes, no sentido da

		<p>credibilização da política migratória nacional e europeia (sem prejuízo da colaboração dos países de origem e trânsito para execução de tais medidas); as regras nacionais nesta matéria têm a sua base na Diretiva 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.</p>
h)	Investigação dos crimes relacionados com a promoção e auxílio da imigração ilegal e com eles conexo	A especificidade destes tipos de crime exige, para a sua identificação e investigação, acesso a formação especializada, meios específicos e informação integrada e atualizada, proveniente de outras áreas .
i)	Peritagem documental e documentação de nacionais e estrangeiros	A documentação de cidadãos nacionais e estrangeiros deve contar com o apoio de peritagem, assessoria técnica e formação na área de criação, análise e segurança documental; assume aqui particular importância o domínio e desenvolvimento dos conhecimentos técnicos que estão na base do Regulamento (CE) nº 1030/2002 do Conselho de 13 de Junho de 2002 que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros e do Regulamento (CE) nº 2252/2004 do Conselho de 13 de Dezembro de 2004 que estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros.
j)	Cooperação internacional/ dimensão externa	<p>Numa área como a gestão migratória, a dimensão externa, seja ao nível bilateral seja, no quadro de serviços congêneres, organizações regionais, em particular no âmbito da UE, seja através de parcerias com países terceiros prioritários, constitui um elemento essencial para a gestão dos fluxos migratórios numa lógica de reforço da cooperação com países de origem e trânsito, com particular relevância, na área da investigação da criminalidade associada à imigração (tráfico de seres humanos, auxílio à imigração ilegal e falsificação de documentos) e desenvolvimento, gestão e operacionalidade de bases de dados internacionais e sistemas de informação de grande dimensão.</p> <p>De realçar a importância dos oficiais de ligação com valências em todas estas áreas cujo exercício de funções está em estreita conexão com o seu reconhecimento, de forma a estabelecer uma cooperação com outros oficiais de ligação de outras representações diplomáticas e com as</p>

		Forças e Serviços de Segurança locais.
I)	Gestão de bases de dados	<p>A gestão e o acesso a bases de dados e sistemas de informação atualizados, quer nacionais (PASSE, SAPA, SIBA, SIGA, SIISEF), quer europeias, onde a parte nacional é relevante (SIS, Eurodac, VIS e, num futuro próximo, SES e ETIAS), é essencial para um mais fácil conhecimento da realidade migratória e intervenção adequada das autoridades competentes; para que isto aconteça, é importante o domínio e aplicação cuidada dos vários regulamentos europeus nesta matéria³, uma visão integrada de dados e essencial a atualização constante, sob pena dos mesmos se tornarem rapidamente obsoletos.</p>

Quadro 1 – Áreas de atuação na gestão migratória

³**Regulamentos SIS** - Regulamento (UE) 2018/1860 ([Regulamento SIS Regresso](#)); Regulamento (UE) 2018/1861 ([Regulamento SIS Fronteiras e Vistos](#)) e Regulamento (UE) 2018/1862 ([Regulamento SIS Coop. Policial e Coop Judiciária em matéria penal](#));

- **Regulamento (UE) 2024/1358** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de dados biométricos ([Regulamento Eurodac](#));
- **Regulamento (CE) nº 767/2008** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração ([Regulamento VIS](#));
- Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) ([Regulamento EES](#));
- **Regulamentos ETIAS** - Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem ([Regulamento \(UE\) 2018/1240](#) e [Regulamento \(UE\) 2016/794](#)).

3. O modelo de gestão migratória na vigência do SEF

1) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), fruto do leque alargado das suas competências, conseguia deter uma visão e atuação holística sobre o fenómeno imigratório, tendo intervenção em todas as áreas identificadas no ponto anterior, com enorme vantagem para uma gestão mais abrangente dos fluxos migratórios e realidades conexas.

A atuação do Serviço nos últimos 22 anos completos da sua existência, nas várias áreas de intervenção, encontra-se devidamente documentada nos relatórios anuais de imigração, fronteiras e asilo que podem ser encontrados na página do SEF que ainda se encontra ativa ([RIFA 2000 a 2022](#)).

Neste âmbito, não pode deixar de salientar-se que a **Lei de Estrangeiros** nacional ([Lei nº 23/2007](#) de 4 de julho) **transpõe 15 diretivas da União Europeia** e uma Decisão Quadro, em áreas temáticas tão diversas como as constantes no quadro 2, que segue:

	Áreas temáticas de atuação	Diretivas	Disposições da Lei de Estrangeiros
1	Reagrupamento familiar	Directiva 2003/86/CE , do Conselho, de 22 de setembro	Artigos 98º a 108º
2	Condições de entrada e de residência de nacionais de Estados terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação <i>au pair</i> .	Directiva (UE) 2016/801 , do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016	Artigos 91º a 97º-C
3	Condições de entrada e residência de trabalhadores altamente qualificados	Directiva (UE) 2021/1883 , do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro,	Artigos 121º-A a 121º-O
4	Condições de entrada e permanência de trabalhadores sazonais	Directiva 2014/36/UE , do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014	Artigo 51º-A
5	Condições de entrada e residência de nacionais de Estados terceiros no quadro de transferências	Directiva 2014/66/UE , do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de	Artigos 124º-A a 124º-I

	dentro das empresas	2014	
6	Estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração	Directiva 2003/109/CE , do Conselho, de 25 de novembro	Artigos 116º a 121º
7	Vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração	Directiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de abril	Artigos 109º a 115º
8	Apoio em caso de trânsito para efeitos de afastamento por via aérea	Directiva 2003/110/CE do Conselho, de 25 de Novembro de 2003	Artigos 173º a 179º
9	Retorno de nacionais de países terceiros em situação irregular	Directiva 2008/115/CE , do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro	Artigos 134º a 150º
10	Sanções e medidas contra empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular	Directiva 2009/52/CE , do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho	Artigos 198º-A a 198º-C
11	Reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros	Directiva 2001/40/CE do Conselho, de 28 de Maio de 2001	Artigos 169º a 172º
12	Definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares	Directiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2002	Artigo 181º

Quadro 2 – Directivas Europeias

Em todas estas áreas, administrativas e policiais, o SEF detinha competências e papel de relevo e desempenhava as funções, com as inerentes responsabilidades, de ponto de contacto nacional e de articulação com os serviços congêneres dos outros Estados membros da UE, de organizações internacionais e de apoio bilateral a nível técnico, bem como de formação a vários Serviços de Migração da CPLP.

2) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras foi **criado em 1986**, tendo como razão subjacente a necessidade de **criar um serviço altamente especializado**. Visava a centralização de todos os elementos com interesse para a análise da situação dos estrangeiros, garantida através da realização unificada e especializada do circuito completo da informação, que permitiria fornecer ao Ministro da Administração Interna os elementos indispensáveis à formulação pelo Governo das grandes linhas de atuação no domínio da imigração.

Esta foi considerada uma condição essencial para que Portugal pudesse dar resposta aos desafios difíceis que a entrada na então CEE já colocava em matéria de controlo de fronteiras e gestão de fluxos migratórios. Foi a transformação do SEF, com a criação da carreira policial,

num **verdadeiro serviço de segurança moderno**, que permitiu, cinco anos após o exercício de funções nas fronteiras externas, e dois anos após Portugal ter ratificado a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, a inclusão de Portugal no primeiro grupo de países que a aplicaram, facto que viabilizou a supressão dos controlos nas fronteiras internas dos estados signatários e a criação de um espaço de livre circulação de pessoas, bem como a instauração do princípio de um controlo único à entrada no território Schengen.

3) O desempenho do SEF no controlo das fronteiras externas, avaliado à data, foi determinante para esta conquista para todos os portugueses, e **sem a existência, à data, de um serviço com aquelas características, não teria sido possível o cumprimento dos compromissos assumidos a nível europeu.**

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras teve um papel primordial na criação e consolidação do Corpo Permanente de Guardas de Fronteira e Costeira (EBCG), que iniciou funções em Janeiro de 2020. O contributo fez-se não só através da participação dos seus inspetores no desenvolvimento do currículo-base a ministrar aos guardas de fronteira, mas também na participação de formadores especializados nas várias etapas de formação do Corpo Permanente que decorrem em várias Academias na Europa.

Foi amplamente reconhecida aos elementos da ex-Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF (CIF/SEF), pela Agência Frontex, a capacidade de aliar uma grande especialização nas áreas do controlo de fronteiras, investigação criminal, retorno, proteção internacional e migrações, ao desenvolvimento das suas atividades em ambientes multinacionais e multidisciplinares, com destacado sucesso, granjeando estes elementos uma procura muito elevada para o Corpo Permanente daquela agência.

4) Na área da fiscalização, face ao crescimento exponencial do número de cidadãos estrangeiros residentes e em turismo - sem que se tenha verificado o correspondente reforço da sua estrutura e quadro de pessoal -, o Serviço teve que responder com um incremento do esforço operacional, tendo que se adaptar às características e variações nos fluxos migratórios, promovendo as suas ações, desde o simples controlo móvel ou controlo de registo de alojamento de cidadãos estrangeiros, a ações complexas de fiscalizações de unidades laborais de grande dimensão, onde são detetadas vítimas de tráfico de seres humanos e exploração laboral.

Missões de fiscalização que muitas vezes evoluíram para processos de afastamento que eram instruídos e executados pelo SEF, bem como para processos de investigação criminal que o MP atribuía a este Serviço.

5) **Na área documental**, para além do trabalho diário de assegurar resposta ao número crescente de pedidos de concessão e renovação de residência, o SEF teve sempre um papel activo e de liderança nas várias regularizações extraordinárias de imigrantes que Portugal realizou ao longo dos anos, ao mesmo tempo que foi acumulando conhecimento sobre as características das comunidades de estrangeiros residentes no país:

- a regularização extraordinária de 1992, cujos efeitos foram sentidos nos anos de 1993 e 1994, produziu um aumento da população estrangeira de 10.77% e 14.70% respectivamente (em 1991 e 1992 a taxa de crescimento era somente de 5.76% e 8.45%).
- a regularização extraordinária de 1996 produziu uma taxa de crescimento da população imigrante de 7% e 8% em 1999 e 2000.
- a grande regularização de 2001 a 2004, que provocou um aumento da população imigrante de cerca de 109%, apenas em três anos; pela primeira vez, neste processo específico que se iniciou em 2001 e se prolongou até 2004, assistiu-se a um afluxo muito significativo dos imigrantes do leste da Europa (101.000 das 183.000 autorizações de permanência), com uma relevante posição da Ucrânia, com cerca de 65.000 de autorizações de permanência concedidas.

Todos estes processos foram conduzidos tendo em conta os direitos dos cidadãos estrangeiros e assegurando a sua efetiva integração no país, sem qualquer efeito disruptivo na comunidade imigrante, contrariamente ao que atualmente se assiste.

Era aos seus departamentos de fiscalização, em estreita coordenação com os respetivos departamentos de documentação, que cabia a execução dos projetos, **parcerias e protocolos realizados com outras entidades** como, autarquias, associações de imigrantes e ONG, para a regularização e integração de imigrantes, como por exemplo, o Projeto **SEF em Movimento** e **SEF vai à escola**, que visava a regularização de menores em idade escolar.

6) **Na área da proteção internacional**, o SEF desempenhava as suas funções de instrução dos processos e preparação de primeiras decisões, delegando em organizações não governamentais (Conselho Português para os Refugiados, JRS, entre outros) cuja operacionalidade financiava e apoiava através de adequados protocolos, as responsabilidades pelo acolhimento dos requerentes. Teve um papel central na criação do programa nacional de reinstalação de refugiados e destacou-se sempre pela rápida capacidade de resposta no desenvolvimento de soluções eficazes de proteção temporária a pessoas deslocadas por motivo de conflito armado, incluindo a guerra entre a Rússia e Ucrânia.

7) O SEF, enquanto Órgão de Polícia Criminal, desenvolvia as ações destinadas à averiguação e investigação criminal de práticas relacionadas com os crimes de auxílio à imigração ilegal, associação de auxílio à imigração ilegal, tráfico de pessoas, lenocínio, casamentos de conveniência, angariação de mão-de-obra ilegal, e falsificação de documentos (sobretudo enquanto instrumental ou acessório do fenómeno migratório clandestino), e crimes conexos, sem prejuízo da instrução de todos os processos-crime cuja competência lhe era delegada pelo Ministério Público.

Em 2013, o SEF formalizou a criação de uma Unidade Anti Tráfico de Pessoas (UATP), que permitiu que consolidasse a sua presença como parceiro e exemplo a apontar no combate ao Tráfico de Pessoas, no plano nacional e internacional.

Ao nível do apoio à vítima, era o ponto focal na equipa multidisciplinar de apoio às vítimas de tráfico de seres humanos e na Rede de Proteção e Apoio à Vítima de Trafico de Seres Humanos.

Foi ainda o SEF que realizou a primeira e única campanha conjunta em Portugal e em simultâneo nos diversos países da CPLP, contra o tráfico de seres humanos, sob o lema “Não estás à venda”, do Conselho da Europa.

8) A transnacionalidade inherente ao domínio das migrações fez com que estabelecesse relações de cooperação com outros organismos, policiais e “civis”, ao nível nacional e internacional, incluindo a **cooperação policial internacional direta, bilateral ou multilateral**.

É de realçar ao longo do tempo o especial contributo e participação do SEF no plano da cooperação internacional nos grupos de trabalho da União Europeia, nas atividades e operações coordenadas pela Agência Europeia FRONTEX, e cooperação policial através dos canais EUROPOL, INTERPOL e EUROJUST no combate à criminalidade grave, organizada e transnacional.

De realçar que o SEF foi o primeiro Serviço de Polícia nacional com competências de investigação criminal a integrar uma equipa de investigação conjunta-policial e judiciária (EIC), relevando-se a participação nos grupos de trabalho da Europol. Aqui, assumiu internamente, desde o início, face às prioridades elencadas pela UE no combate à criminalidade grave e organizada e estabelecidas no projeto EMPACT, a condição de responsável nacional da “prioridade EMPACT imigração ilegal” e de co-responsável na “prioridade EMPACT tráfico de seres humanos”, em conjunto com a Polícia Judiciária. Destaca-se ainda o facto de Portugal, por intermédio do SEF, ter liderado ao nível da União Europeia a ação operacional de combate ao crime de casamento ou união de conveniência, bem como a participação em várias

operações da INTERPOL que decorreram em diferentes continentes e que de forma global visavam o combate ao tráfico de pessoas.

9) O SEF dispunha de uma **unidade de peritagem documental** dotada com o mais recente equipamento onde procedia à análise de documentos de identidade, viagem e residência sobre os quais subsistiam dúvidas quanto à sua autenticidade, decorrente da atividade operacional do Serviço, e efetuava também perícias dactiloscópicas com vista à identificação de indivíduos através da comparação de impressões digitais e elabora os respetivos relatórios.

Para além de ministrar formação nesta área, a unidade de peritagem documental prestava assessoria e aconselhamento técnicos em matéria de conceção de novos documentos de identidade, de viagem e de residência, bem como sobre equipamento técnico para captura de dados biométricos e de leitura e análise automatizada de documentos.

10) Competia ao SEF 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 do controlo da circulação de pessoas, nomeadamente o **Sistema de Informação de Vistos (VIS)** e o **Sistema de Informação Antecipada de Passageiros (APIS)**, bem como os relativos ao sistema de informação do passaporte eletrónico português (**SIPEP**).

Foi também atribuída ao SEF a responsabilidade pela gestão nacional de sistemas de informação europeus, tão importantes como, o **EES (Sistema de Entradas e Saídas)**, **ETIAS** (sistema de pré verificação de condições de entrada no espaço Schengen) e **Eurodac** (sistema de comparação de dados biométricos de requerentes de asilo e imigrantes irregulares), assim como a responsabilidade pela implementação de projetos-piloto europeus que Portugal integrou, atento o *know-how* e a confiança que transmitia aos parceiros europeus.

Foi devido ao SEF e aos seus peritos da área informática que foi possível, em 2007, a criação de condições para aplicação pelos novos Estados-membros das regras do Acordo de Schengen, facto reconhecido internacionalmente e considerado, ainda hoje, por todos os nossos parceiros europeus, um marco na evolução de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça.

E continuou a inovar, mesmo no decurso da sua anunciada extinção, com o projeto piloto SEF Mobile, uma ferramenta de controlo móvel sem necessidade de manuseamento do documento físico do passageiro, considerada uma boa prática por ocasião da pandemia.

Em síntese

O SEF afirmou-se como um verdadeiro serviço de imigração, um serviço de segurança de referência a nível internacional nas suas variadas valências, como o controlo da passagem das fronteiras e da permanência de cidadãos estrangeiros, investigação criminal em áreas de exploração dos mais vulneráveis nomeadamente, na área do tráfico de seres humanos, do crime do auxílio à imigração ilegal, e crimes conexos, afastamentos, vistos, autorizações de residência, proteção internacional, passaportes e nacionalidade.

4. Quadro resultante da extinção do SEF - Balanço dos dois anos decorridos desde a sua extinção

Já na versão 01 do relatório, publicado no ano passado, tínhamos fundadas dúvidas se, tendo em conta o conjunto de áreas de actividade em que se desdobra a gestão migratória, os desenvolvimentos ao nível da UE e os modelos adoptados nos restantes Estados-membros da UE, se o actual o modelo seria o mais adequado.

Reiteramos agora que, como se refere no ponto 3. supra, no modelo de gestão durante a existência do SEF, competia a este Serviço, de forma integrada, o desempenho da maioria das competências nas áreas da gestão migratória, se necessário em coordenação e com a cooperação de outras entidades fiscalizadoras, cabendo apenas ao MNE as competências na emissão de vistos consulares e ao Alto Comissariado para as Migrações (ACM), competências na área da integração.

Reiteramos também que, com o modelo pós-SEF, ultra repartido e desarticulado, perdeu-se a visão integrada e holística do SEF e, embora o Plano de Ação para as Migrações apresentado em junho de 2024 tente melhorar alguns aspetos, consideramos que se trata de um documento que elenca de forma vaga um conjunto de medidas, na sua maior parte necessárias e alinhadas com as orientações e responsabilidades do país enquanto Estado membro da UE.

Essas medidas, carecem, não obstante, duma precisão quanto ao modo, capacidades e calendário de implementação. Trata-se de um plano de ação que precisa de ser enquadrado numa verdadeira estratégia nacional global de gestão das migrações, a começar pela definição de um modelo de coordenação e acompanhamento bem definido e consolidado, o que está ainda longe de ser conseguido.

Encontramos dificuldades de gestão e operacionalidade na maioria das áreas, em particular:

a) **Documentação (vistos, autorizações de residência e passaportes):**

- Área atribuída à AIMA e IRN (autorizações de residência e prorrogações de permanência,) e ao MNE, GNR e PSP (emissão de vistos consulares e nas fronteiras, respetivamente);
- O plano de ação das migrações, entretanto aprovado pelo actual governo, prevê a transferência da receção dos pedidos de renovação do IRN para a AIMA, o que seria um passo positivo, ainda não concretizado em alteração legislativa, mas não ultrapassa as dificuldades criadas com a separação, em diferentes entidades, das áreas de

documentação, controlo de fronteira e fiscalização, com a dispersão de conhecimentos e competências em áreas muito específicas e que exigem especialização;

- Em particular, a AIMA, com a sua mera natureza administrativa, não detém, nem pode deter, competências necessárias para levar a cabo a execução de muitas das suas atribuições; face à saída do pessoal da Carreira de Investigação e Fiscalização do SEF para a PJ, a AIMA, não obstante a evidente redução de competências face ao SEF e ao reforço de pessoal do regime geral, e do ex ACM, ficou com um quadro de pessoal fragilizado e menos capacitado para responder aos desafios que enfrenta, agravados com o aumento exponencial da comunidade imigrante em Portugal.
- Na AIMA abundam as chefias, em número bastante superior ao que o SEF tinha ainda que apenas com uma fração das sua competências, com fragilidades técnicas para liderar um Serviço com competências específicas e, sobretudo, um desconhecimento holístico sobre a matéria, resultando numa falta de capacitação de resolver os muitos problemas que, contrariamente ao invocado por muitos, suscitam interligações com matérias de natureza policial e necessidades de fiscalização prévia à tomada de decisão sobre os pedidos de regularização documental, matérias para as quais a AIMA, entidade de natureza meramente administrativa, não tem competência; o que a limita ainda ao nível da cooperação internacional com algumas entidades de natureza policial, natureza policial essa essencial em algumas vertentes destas matérias.
- Continua a ser premente restaurar pontos **de contacto nacional** conhecedores, consistentes e operacionais, que, entretanto, se perderam, para continuar a garantir a aplicação uniforme e conforme com as regras ali previstas, de todos os diplomas legislativos da UE (aos quais fazemos referência no quadro no ponto 3.1);
- Quando se defende e pretende um sistema de imigração assente na promoção de vias legais de acesso ao território, é **essencial o necessário investimento em recursos e na capacidade de resposta**, quer ao nível da capacitação dos consulados portugueses em países terceiros para emissão dos adequados vistos, quer nas estruturas administrativas de documentação e acolhimento de cidadãos estrangeiros em território nacional, sem esquecer a necessária interligação e coordenação entre consulados e autoridades de imigração e as consultas de natureza policial e outras, com a consequente análise de risco a ser assegurada;
- Com a transferência da competência da emissão de passaportes do SEF para o IRN, perdeu-se a capacidade de emissão, praticamente na hora e a qualquer hora do dia ou da noite, do **passaporte de emergência nas lojas do passaporte nos aeroportos de Lisboa e Porto**, com a perda de uma solução de emergência e de última hora a que muitos passageiros nacionais recorriam;

- No respeitante à **estrutura de missão** criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2024, de 10 de julho, para a Recuperação de Processos Pendentes na Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.), responsável por tramitar e concluir os processos de concessão e renovação de autorização de residência pendentes, no âmbito das competências da AIMA, I. P., com recursos humanos, materiais e financeiros adicionais, continua a suscitar-nos dúvidas **se os modos serão os adequados e, se o fossem, se não dispensariam tantos meios, em constante criação.**

b) **Asilo/proteção internacional:**

- A área da proteção internacional deve ser considerada uma área distinta da gestão migratória, muito embora se confundam e tenham pontos fortes de contacto, muitas vezes devido ao recurso abusivo aos institutos de proteção internacional por quem, à partida, não reúne requisitos para o efeito;
- Por essas razões, é necessário dispor de mecanismos e procedimentos eficientes de identificação das situações de efetiva necessidade de proteção internacional;
- O SEF desempenhava essas atribuições e apesar da sua natureza de serviço de segurança, desfrutava de uma reputação nacional e internacional de competência técnica na matéria e de respeito pelos direitos e garantias processuais dos requerentes de proteção;
- Sem prejuízo de considerarmos existir também aqui risco de perdas muito relevantes em matéria de tendências e padrões migratórios, e uma atual lacuna de conhecimentos especializados na sua análise, reconhecemos que a instrução e decisão dos pedidos de proteção internacional constitui uma área que pode ser desempenhada com eficiência por uma entidade exclusivamente administrativa, pelo que nos limitamos a desejar que a AIMA, ou quem for determinado, consiga vir a exercer tais responsabilidades com o mesmo nível de qualidade que o fazia o SEF.

c) **Integração:**

- As medidas de integração competiam em primeira linha, no modelo anterior, ao ACM, com uma relevante cooperação do SEF nos contactos directos com os imigrantes, através do seu envolvimento activo em projetos e parcerias com associações, autarquias e ONG;

- Entendemos, como outros, que a integração do ACM na AIMA constituiu também um erro, uma vez que ao misturarem-se totalmente competências de duas áreas distintas - processos administrativos conducentes à documentação e medidas de apoio à integração – prejudicou-se a especificidade, desenvolvimento e concretização das medidas necessárias em cada uma das fases (acolhimento, primeiro, integração, depois) e pôs-se termo a mais uma marca distintiva, positiva, do sistema português de gestão migratória.

d) **Controlo dos movimentos de pessoas nas fronteiras:**

- Ao prever-se e manter-se a divisão de competências - fronteira terrestre e marítima, GNR; fronteira aérea, PSP -, **perde-se a visão integrada de gestão de fronteiras** e corre-se o risco de falta de uniformidade de regras de controlo, procedimentos, decisão e critérios de avaliação de risco;
- Entendemos que a única forma de garantir uma gestão integrada de controlo de fronteiras, em conformidade com as regras e boas práticas da UE, seria **atribuir essa competência a uma única entidade**, capaz de garantir a qualificação e formação de todos os guardas de fronteira nacionais, o tratamento uniforme das situações, independentemente do ponto de passagem autorizada do país, e a existência de um único ponto de contacto nacional junto dos demais serviços congêneres, agências europeias e organismos internacionais que tratam o tema da gestão integrada de fronteiras.
- Tal como analisado em maior profundidade em [documento publicado no site da Assoc. PMFSEF](#), a extinção do SEF e a fragmentação das suas competências comprometeram a eficácia e coerência do **sistema nacional de gestão integrada de fronteiras**, não apenas pela evidente ausência de um plano consistente para a substituição institucional, mas também pela transferência de funções operacionais de grande tecnicidade para entidades com naturezas distintas, historicamente formadas para a manutenção da ordem e segurança públicas, inexperientes e muito pouco preparadas para as exigências e desafios multidimensionais que hoje em dia a gestão do fenómeno migratório suscita, sem disporem dos conhecimentos necessários para o efeito.
- No que respeita ao controlo da fronteira externa, a ação da nova Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras da PSP incide apenas sobre a vertente aérea mantendo-se a repartição de responsabilidades com a GNR que controla as fronteiras marítimas (e terrestres). Mantêm-se, portanto, as reservas no que respeita à capacidade de, com o modelo atual, se garantir a **qualificação e formação uniforme dos guardas de fronteira nacionais, bem como o tratamento harmonizado das situações independentemente**

do ponto de passagem autorizada do país, além de criar uma estrutura mais rígida e difícil na cooperação e contactos com serviços congêneres estrangeiros ou Agências europeias relevantes, estas exigindo habitualmente a definição de um único ponto de contacto nacional sob pena de se constatarem a nível externo estas mesmas dificuldades.

- Lembramos neste contexto a comunicação da Comissão sobre a política estratégica de longo prazo para a gestão integrada de fronteiras 2023-2027 ([Comunicação COM](#)), na qual se destaca a necessidade de um controlo de fronteira centralizado e de alta especialização como base para uma gestão integrada eficaz das fronteiras externas, sem segmentação entre meios de acesso (ar, mar, terra).
- O controlo documental na passagem da fronteira exige um **alto nível de especialização e a promoção de uma cultura comum de quem exerce as funções de guarda de fronteira**, alinhada com os princípios legais, valores e diretrizes da União Europeia.

As forças de segurança assumiram o controlo das fronteiras sem estarem suficientemente preparadas para lidar com as especificidades do fenómeno migratório, potenciando o risco de tratamento securitário de situações que exigem também uma abordagem humanitária, ou comprometendo a capacidade de triagem, à chegada à fronteira, dos migrantes económicos daqueles verdadeiramente necessitados de proteção internacional ou em situação de especial vulnerabilidade.

- Além de termos duas forças de segurança distintas no controlo de fronteiras, a repartição das demais competências de investigação criminal e das questões de atribuição do direito de residência e proteção internacional geram maior dificuldade e rigidez nos fluxos de informação. Se não estiver implementado um sistema rápido e fluido de articulação, em tempo real, com as demais entidades, as duas autoridades de fronteira perdem flexibilidade e agilidade operacional, ocorrendo **maior dificuldade numa ação uniforme, na definição de um quadro situacional global e de recolha de informações** essenciais à prevenção e combate à criminalidade organizada transnacional, assim como no encaminhamento célere e humanista de casos individuais ocorridos na fronteira.
- Alguns casos recentes relatados na imprensa sobre rigidez na tomada de decisão na fronteira ou promoção do afastamento são bem exemplificativos das dificuldades decorrentes do modelo atual.
- Permanecem reservas quanto à possibilidade os guardas de fronteira formados em controlo de fronteira poderem exercer funções suplementares noutras áreas da competência PSP/GNR, em matéria de segurança publica ou de patrulhamento e até de “gratificados”. Esta situação, e a constante movimentação dos seus elementos, cria

o risco de diluição da indispensável especialização do guarda de fronteira, que tem de conhecer e saber aplicar um vasto conjunto de normas técnicas nacionais e europeias.

- Com efeito, considera-se pertinente alertar para a **necessidade de dedicação exclusiva às funções de controlo de fronteira**. suportados por formação, análise de risco e procedimentos padronizados para todas as fronteiras externas. Consideramos, portanto, primordial que os elementos com formação em guarda de fronteira possam assegurar essa exclusividade de funções, apesar das demais competências das forças de segurança respetivas em ambiente aeroportuário e marítimo, nomeadamente, ao nível da segurança de pessoas e bens e de vigilância da costa.
- É por isto mesmo que a orientação estratégica da UE é a **afetação de recursos especializados**. Apenas uma formação contínua e especializada, aliada a experiência na função, garantem o necessário equilíbrio entre um controlo fluido dos passageiros de boa-fé, a identificação de pessoas necessitadas de proteção ou em situação de especial vulnerabilidade, e os aspetos de segurança, relacionados com a utilização eficiente dos sistemas tecnológicos de larga escala , a análise de risco ou a identificação de redes de imigração irregular ou de tráfico humano.
- A recente decisão de manutenção por mais 6 meses dos inspetores da PJ em apoio às competências da PSP do controlo da fronteira aérea, suscita reservas no que toca à gestão dos meios humanos já formados para a função, totalizando, apenas para a vertente aérea, já quase o dobro do corpo de inspetores que, no extinto SEF, garantiam todas as suas vertentes de atuação.
- Aqui, não podemos deixar de notar o reconhecimento, pelo Governo de Portugal, de que “Neste contexto, os trabalhadores da Polícia Judiciária que ainda se encontram em afetação funcional transitória representam uma mais-valia nacional em termos de experiência e conhecimento, numa fase que apresenta riscos de segurança já identificados pela União Europeia.” (*in Preâmbulo do DL nº. 116-B/2025, de 28 de Outubro*).
- Na verdade, parece estarmos numa espécie de navegação à vista, num contexto em que o aumento do volume dos passageiros conjugado com **as evidentes dificuldades de ajustamento da PSP à função de controlo de fronteira** configura um risco operacional relevante, sobretudo atenta a entrada em funcionamento do EES e demais responsabilidades previstas nos instrumentos do Pacto Europeu sobre Migrações e Asilo, a entrar em vigor já em 2026.
- Sem uma coordenação plena entre PSP, ANA Aeroportos e o Sistema de Segurança Interna (SSI), e sem mecanismos de planeamento de capacidade ajustadas às novas

exigências e tecnologias, subsiste a possibilidade de **saturação dos pontos de controlo, aumento dos tempos de espera** e, sobretudo, **diminuição da eficiência operacional**. O quadro atual evidencia, assim, que a modernização tecnológica e a reorganização institucional estão ainda longe de atingir a maturidade necessária para garantir a qualidade e estabilidade desejáveis num sistema de fronteiras europeu integrado.

- Já o controlo da fronteira marítima coloca desafios de natureza distinta, mesmo que atualmente os fluxos migratórios não apresentem os mesmos riscos nem a mesma intensidade verificada na fronteira aérea. A entrada em funcionamento do EES exige, contudo, que as infraestruturas portuárias sejam atempadamente adaptadas e modernizadas, com pessoal devidamente formado. A existência de um plano de contingência atualizado na sequência da extinção do SEF, que dê resposta rápida e eficiente a situações inopinadas de desembarques fora dos pontos de passagem autorizados é igualmente fundamental, exigindo um estado de prontidão de meios humanos e materiais, assim como a cooperação e partilha de informação entre as várias entidades com competência no meio marítimo, nem sempre exemplar no passado.

e) Fiscalização da regularidade administrativa da permanência:

- Esta é uma área incompreensivelmente sem previsão legal expressa de transferência de competências na Lei nº 73/2021 (lei de extinção do SEF);
- Para além da criação da UNEF na PSP, com competências nesta matéria na respectiva área de competência territorial, no plano de ação do atual Governo prevê-se uma equipa multi-forças de fiscalização para combater abusos relacionados com permanência ilegal, tráfico de seres humanos, auxílio à imigração ilegal, exploração laboral e violação de direitos humanos dentro do território nacional, da qual, não tomámos ainda nota da sua criação;
- Sendo estas tarefas antes desempenhadas pelo SEF, em todo o território nacional, a necessidade agora de criação agora de uma equipa multi-forças com esta natureza e objetivos com uma complexa coordenação face à tão grande dispersão de competências, apenas vem reforçar a lacuna criada com a extinção do SEF.

f) Aplicação de coimas aos empregadores de mão de obra em situação irregular:

- É atribuída às forças de segurança a competência para fiscalização deste tipo de situações e à AIMA a competência para decidir sobre a aplicação de coimas;

- O modelo de repartição de competências colhe inspiração noutros modelos contra-ordenacionais, como o direito estradal, e assiste-se hoje, após as últimas alterações à Lei de Estrangeiros, a uma remissão expressa para as regras do Código da Estrada no respeitante à tramitação do processo contraordenacional;
- No entanto, sendo o direito de estrangeiros uma realidade mais complexa, mais uma vez se receia que também aqui se tenha perdido uma abordagem holística que permitia desencadear, com base nas ações de fiscalização realizadas pelo SEF, mecanismos de proteção às vítimas (os trabalhadores) e análise sobre a existência de eventuais redes de tráfico humano, ou outros crimes conexos com este, objetivos visados muito para além da simples instauração de processos de contra-ordenação.

g) Medidas administrativas de retorno:

- O modelo resultante da [Lei nº 73/2021](#), com a previsão da competência da instrução e decisão dos processos de expulsão na AIMA e a execução das mesmas na PSP e GNR, em função das competências territoriais das últimas, era um modelo que jamais seria eficiente, atenta a natureza e exigências processuais deste tipo de processos e a falta de capacidade operacional e inexistência de autoridade policial na AIMA, assim como a previsibilidade de conflitos – positivos ou negativos – de competência, resultantes da delimitação difusa da competência territorial das forças de segurança;
- Analisando os números relativos aos afastamentos constantes no RASI de 2024, concluímos que terão sido afastadas 146 pessoas do território nacional: 42 no âmbito de expulsões administrativas; 4 em sede de procedimento de condução à fronteira e 100 em cumprimento de decisão judicial de pena acessória de expulsão. Ainda segundo o RASI, em 2024 foram efetuadas 444 notificações para abandono, instaurados 195 processos de expulsão administrativa e proferidas 113 decisões, das quais, 36 de arquivamento, números claramente inferiores aos registados em anos anteriores pelo SEF, como se poderá ver [aqui](#).
- Percebe-se, por isso, que para tentativa de aumento da eficácia do modelo, tenha sido criada a [UNEF](#) na PSP, com competência para a instauração, instrução e decisão de todos os processos de afastamento coercivo, expulsão, readmissão e retorno voluntário de cidadãos estrangeiros de território nacional, bem como elaborar normas técnicas com vista à uniformização de procedimentos, mantendo-se a execução das decisões na PSP e GNR, em função das competências territoriais de cada uma destas forças de segurança.
- Não obstante, temos dúvidas que a atribuição à PSP da matéria do retorno voluntário na PSP constitua a melhor solução, considerando a cultura institucional das FSS e o

facto desta área exigir trabalho conjunto com ONG e outras associações de apoio aos migrantes, além de um conhecimento claro das situações pessoais, proveniente de um contacto directo e permanente com a comunidade imigrante.

- A política de retorno (expulsão) é uma das áreas mais difíceis da gestão de imigração: envolve um processo em que se conjugam questões de segurança com preocupações acrescidas de humanismo, respeito dos direitos humanos e garantias processuais dos envolvidos; dificuldades na determinação da nacionalidade, identidade e emissão de documentação de viagem; cooperação com países de origem; competências altamente especializadas e investimento numa política efetiva de retorno, seja voluntário, seja coercivo, ambos a exigirem capacidades, estratégias e procedimentos distintos, embora complementares.
- Receemos, com fundadas razões, que atentas as diferentes áreas de competência territorial da PSP e GNR, com responsabilidade partilhada em matéria de fiscalização de permanência de estrangeiros e em território nacional, mas não em matéria de instauração e instrução dos processos de afastamento, os potenciais conflitos, sobreposições de competências e dificuldades inerentes a uma boa coordenação da atividade operacional, constituam uma dificuldade adicional à boa e eficaz aplicação do modelo.

h) O Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) e as suas diferentes leituras - Investigação dos crimes relacionados com a promoção e auxílio da imigração ilegal e outros com eles conexos:

- O RASI é um documento que apresenta a situação do país em matéria de segurança interna, baseado nos dados disponibilizados pelas diferentes forças e serviços de segurança relativamente à atividade desenvolvida no ano a que se refere.
- Os objetivos principais do RASI, são: i) avaliar a situação de segurança interna, identificando ameaças, vulnerabilidades e risco; ii) apresentar a atividade das forças e serviços de segurança; iii) fornecer informações para a tomada de decisão do Governo e da Assembleia da República; iv) poder incluir propostas e recomendações para melhorar a segurança interna do país
- O RASI tem por isso uma fundamental importância na promoção da transparência e da responsabilidade das forças e serviços de segurança, fornecendo informações válidas para a tomada de decisões políticas e servindo como ferramenta para avaliar a eficácia das políticas e ações de segurança.
- Tendo em conta que o RASI 2024 é o primeiro relatório pós-extinção do SEF, que aconteceu em outubro de 2023, importa verificar se houve implicações significativas e quais, no combate à imigração ilegal e criminalidade conexa. Esta leitura será

importante para a avaliação e ajustamento necessário neste período de transição, para a melhoria do sistema até que ele esteja totalmente operacional.

- As políticas de imigração em Portugal nos últimos anos foram marcadas por mudanças significativas, destacando-se desde logo as alterações no panorama político português; pela influência da pandemia COVID-19 e pela extinção do SEF e consequente reestruturação do sistema de segurança interna e partilha de competências por várias e distintas entidades.
- Relembrando que até outubro de 2023, o SEF fazia parte do Sistema de Segurança Interna fornecendo os dados estatísticos para a elaboração do RASI, debrucemo-nos sobre a temática da Imigração Ilegal nos últimos anos e as diferentes formas de abordagem dos RASI.
- No quadro resumo que apresentamos, fazemos a leitura da evolução da criminalidade relacionada com a imigração ilegal comparando os números referidos nos RASI 2022, 2023 e 2024, com os números apresentados pelo SEF, até outubro de 2023, versus as conclusões apresentadas nos diferentes relatórios:

Fonte RASI			
	2022	2023	2024
Auxílio à Imigração Ilegal	172	267	110
Casamentos de conveniência	181	S/Dados	12
Ações de inspeção e fiscalização da permanência em TN	3100 (-9,50%)	1961 (-36%)	1086 (-44,60%)
Cidadãos ilegais detectados	901	121	151

Fonte SEF			
	2022	2023	2024
Auxílio à Imigração Ilegal	150	127	S/Dados
Casamentos de conveniência	177	116	S/Dados
Ações de inspeção e fiscalização da permanência em TN	3100 (-9,50%)	1961 (-36%)	S/Dados
Cidadãos ilegais detectados	901	121	S/Dados

Quadro 3 – Dados estatísticos SEF, remetidos à DGPJ, relativos aos processos-crime remetidos ao SEF para investigação até 23 outubro de 2023.

- Comecemos pelo último relatório (RASI) publicado e referente ao ano 2024: O relatório revela que a criminalidade participada (crimes relativos à imigração ilegal, incluindo nesta categoria crimes como angariação de mão de obra ilegal, auxílio à imigração ilegal e casamento por conveniência) diminuiu cerca de 30% em relação ao ano anterior. Por si só, esta factualidade poderia sugerir que a criminalidade associada à imigração estava controlada, dando uma imagem de políticas mais rigorosas e de um maior controlo no combate à imigração ilegal. Aqui começam os problemas na interpretação dos dados, se não vejamos: Diminuindo o número de ações de fiscalização em quase 45%, é expectável que diminuam os números de cidadãos ilegais

detetados, assim como é expectável uma diminuição da criminalidade participada relacionada com a imigração ilegal.

- Por sua vez, se olharmos para o RASI de 2023, este refere um aumento de 298% na criminalidade participada nos crimes relativos à imigração ilegal, fundamentando este aumento com a reestruturação do SSI decorrente da extinção do SEF e transferência das suas competências para a PJ.
- Fica claro que a argumentação apresentada no RASI 2023 tinha como objetivo justificar o fim do SEF. Só que este argumentário como diz a voz popular, assenta em pés de barro, pois todos sabemos que o SEF integrou o Sistema de Segurança Interna até 29 de outubro de 2023, sendo o principal responsável pelos números apresentados.
- Por outro lado, se recorrermos a uma simples operação de aritmética, e tendo somente em conta o crime de auxílio à imigração ilegal, se em 2022, conforme quadro supra, foram efetuadas pelas polícias 172 participações crime e se em 2023 este crime, segundo o mesmo relatório, teve um aumento de 298%, o número de participações crime pela prática de auxílio à imigração ilegal em 2023 seria de 684 e não as 276 enunciadas no RASI. Consequentemente, toda esta confusão estatística teria repercussões na leitura do último RASI 2024, pois a variação seria muito maior.
- Outra das preocupações diz respeito aos dados relativos ao crime de casamento de conveniência. Aparentemente, segundo os dados apresentados no RASI 2024, este tipo de crime tem uma relevância quase residual, 12 casos participados, não condizente com as preocupações europeias dos últimos anos, bem como os números apresentados pelo SEF, em 2023 - e que não foram alvo de referência no RASI 2023 – em que foram distribuídos ao SEF para investigação 160 processos-crime relativos a casamentos de conveniência.
- Ora, sendo o RASI um importante documento oficial, que visa fornecer uma visão objetiva da situação de segurança do país, também sabemos que os dados coligidos têm no seu espírito agendas e prioridades das forças e serviços de segurança, muitas das vezes influenciadas por pensamentos e estratégias político- governamentais.
- É neste contexto que importa ler o RASI com uma perspetiva crítica, considerando tanto os dados e estatísticas apresentados, quanto o contexto político em que ele foi elaborado, de forma que este documento seja uma verdadeira ferramenta de avaliação da eficácia das políticas e ações de segurança.
- Poder-se-á pensar que esta é a área em que se verificarão vantagens na extinção do SEF já que a transição dos inspetores do SEF para a PJ acrescentará escala e especialização à investigação destes tipos de crime;
- No entanto, **contrariamente ao que acontecia com o SEF**, a PJ não tem acesso a todo o manancial de informação que pode ser recolhida dos processos administrativos de documentação e que era essencial para o espoletar dos casos e análise de informação na maioria dos inquéritos crime investigados pelo SEF;

- Com a dispersão de competências do SEF por várias entidades, de que forma e por quem é feita no terreno a recolha de informações relacionadas, por exemplo, com a temática dos casamentos de conveniência e de angariação de mão de obra ilegal? De que forma é feita esta partilha de informações?
- Assim, sob pena de flagrante perda de eficiência no combate a este tipo de criminalidade, é essencial que os Órgãos de Polícia Criminal competentes tenham acesso aberto e atualizado àquela informação e, já agora, que esta seja recolhida e mantida devidamente atualizada.

i) **Peritagem documental e assessoria técnica:**

- o fim do SEF representou a perda de uma unidade especializada nesta área, com muitos anos de experiência e formação aprofundada; esperemos que as FSS e outras entidades com competência neste domínio consigam suprir rapidamente a lacuna criada na área da peritagem documental de estrangeiros e de aconselhamento técnico às autoridades emissoras de documentos de residência, identificação e de viagem que os peritos do SEF asseguravam.

j) **Gestão de bases de dados/sistemas de informação:**

- Como é referido acima, no modelo de gestão do SEF existia uma gestão integrada e holística das várias bases de dados e sistemas de informação relevantes em matéria migratória que muito contribuía para um eficiente desenvolvimento, manutenção e gestão de acessos à informação em causa;
- A capacidade operacional na gestão dos fluxos migratórios e de controlo das fronteiras está intimamente ligada à **eficácia dos sistemas IT de larga escala interoperáveis entre si**, fundamentais não apenas na operação de controlo à passagem, mas também na análise e antecipação de riscos e na caracterização dos fluxos, constituindo assim um elemento crucial da gestão integrada de fronteiras.
- Os enormes constrangimentos ocorridos nos aeroportos nacionais em maio/junho deste ano com a implementação do então anunciado “novo” sistema nacional de controlo de fronteira, já anteviam sérias reservas quanto aos **impactos da entrada em funcionamento do Sistema Europeu de registos de entradas e saídas da fronteira externa (EES-Entry and Exit System), no que respeita aos tempos de espera nos aeroportos nacionais, o que infelizmente se veio a confirmar**.
- Atualmente assistimos a um total distanciamento da PSP (autoridade de fronteira) no que respeita aos problemas existentes com os sistemas de controlo, retirando-se da atribuição direta das suas causas e grau de impacto operacional global, remetendo a

responsabilidade ora para a ANA (infraestrutura e fluxos das aeronaves), ora para o SSI (tecnologia). Mais uma vez se verifica que a autoridade de fronteira atual não assumiu na sua totalidade as responsabilidades que o SEF detinha, o que suscita serias reservas de eficácia e eficiência.

- Sem o *know how* que detinha o SEF, quer a PSP, quer a GNR, tem certamente uma participação mais limitada na busca de soluções inovadoras que potenciem a desejável agilização à passagem da fronteira externa, sem descurar os aspetos de segurança, além de serem maiores os esforços de formação e qualificação dos novos guardas de fronteira.
- A repartição das bases de dados de natureza administrativa e natureza policial (sendo legítimas as dúvidas de que tenha sido garantida a integralidade da informação contida nas mesmas) e apesar da atribuição da competência pela gestão das bases de dados policiais a uma unidade dependente do Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna (UCFE), verifica-se um afastamento acentuado entre quem tem essa responsabilidade e quem, efetivamente, tem necessidade de acesso aos dados no âmbito de instrução de processos da mais variada natureza;
- Reiteramos, assim, o alerta para a necessidade de **avaliação do impacto da maior dificuldade no desenvolvimento, gestão e acesso a bases de dados, nomeadamente na atividade policial e operacional e na área documental, assim como formação de quem alimenta as bases de dados.**

k) **cooperação internacional/dimensão externa:**

- A cooperação internacional é intrínseca a uma matéria transnacional como a gestão migratória e a proteção internacional;
- A dispersão das competências nas várias áreas por diferentes entidades dilui a especialização que tinha sido alcançada pelo SEF, limita a capacidade de representação do País em grupos de trabalho da UE e a operacionalidade no âmbito das agências europeias e fragiliza a situação de Portugal nas relações bilaterais que mantemos com países terceiros na área da imigração, em particular junto dos Estados parte da CPLP;
- **É crucial a restauração de pontos de contacto nacionais** e interlocutores conhecedores, consistentes e operacionais, que, entretanto, se perderam, para continuar a garantir uma articulação com parceiros operacionais e participação activa nos vários *fora* internacionais, com capacidade de representação e de actuação junto das diferentes entidades;

- Acresce que em áreas que o SEF assegurava com os serviços congéneres da CPLP, de desenvolvimento técnico e de formação, o vazio criado pela extinção do SEF não pode ser imputável aos compromissos assumidos, sob pena de virem a ser assegurados por outros Países.

Em suma, esta repartição de responsabilidades e competências implicará dificuldades de gestão na área da documentação e perdas assinaláveis de informação, conhecimento e competências na actividade administrativa e policial, com maior dificuldade de acesso à informação constante nas bases de dados existentes e um risco provável de desactualização acentuada da informação. Perde-se a mais-valia da avaliação de risco tendente a uma estratégia proactiva e preventiva, que acontecia no SEF, limitando a ação operacional à sua forma reativa, resultado da dispersão de informação por diferentes entidades distintas.

Com a extinção do SEF assistiu-se a um retrocesso a um sistema de gestão migratória que vigorava há mais de 30 anos (situação/sistema existente anterior a 1991), em termos de capacidade do País na gestão do fenómeno migratório e realidades conexas. Hoje, com a agravante de o País estar inserido num espaço europeu comum de liberdade, segurança e justiça e, por isso, termos compromissos reforçados a cumprir, que não tínhamos em 1991, com maiores riscos e ameaças na área da crescente mobilidade das pessoas pelos mais diversos motivos.

Temos a convicção de que, mais cedo ou mais tarde, o poder político assumirá a necessidade de criação de um novo SEF, com características semelhantes ao extinto serviço. A criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF) na PSP é já um indício do reconhecimento dessa necessidade. No entanto, ainda que com mais pessoal policial do que tinha o SEF e apenas parte das competências daquele Serviço, a UNEF estará ainda muito longe dos níveis de preparação, formação, detenção de informação, conhecimentos técnicos e especialização, necessários para dar resposta adequada aos desafios e exigências que a realidade migratória impõe.

5. O Pacto para as Migrações e Asilo

5.1. O Pacto para as Migrações e Asilo composto, na sua base, por nove diplomas legais adotados em maio de 2024 – oito regulamentos e uma diretiva⁴ – consiste, em termos gerais, na terceira geração do sistema europeu comum de asilo reforçado e num compromisso possível entre diferentes perspetivas e sensibilidades dos 27 Estados-membros da UE.

5.2. As novas regras do Pacto Europeu para as Migrações e Asilo trazem novos e múltiplos desafios legislativos e operacionais, exigem a elaboração de planos de implementação e contingência e estratégias nacionais.

Suscita séria apreensão o estado do processo de preparação para aplicar adequadamente os nove instrumentos legislativos que integram o pacto europeu sobre migração e asilo, os quais, sendo oito de aplicação directa, entram em vigor no ordenamento jurídico dos Estados membros daqui a pouco mais de 6 meses, em junho de 2026.

Identificamos como medidas urgentes, a necessidade de adaptação de legislação em conformidade, a celebração de protocolos de cooperação entre as várias entidades nacionais envolvidas, os aspetos de formação dos recursos humanos, e o desenvolvimento de capacidade instalação temporária de imigrantes em conformidade com o previsto na Decisão de Execução (UE) 2024/2150.

Até julho do próximo ano, Portugal terá de criar infraestruturas para triagem e registo de nacionais de países terceiros, espaços onde se desenrolará um trabalho conjunto entre autoridades de fronteira, autoridades de saúde e outras entidades de apoio a grupos vulneráveis. Considerando que temos hoje duas entidades distintas no controlo das fronteiras aéreas, marítimas e terrestres, esperamos que não haja excessiva duplicação de meios e esforços.

Muito embora o ponto de situação destes trabalhos não se encontre disponível nas fontes públicas, e face ao balanço feito destes dois anos após a extinção do SEF, sempre se dirá que

⁴ [Regulamento Gestão do Asilo e da Migração](#)

[Regulamento Procedimento de Asilo](#)

[Regulamento Procedimento de Regresso na Fronteira](#)

[Regulamento Situações de Crise e de Força Maior](#)

[Regulamento Eurodac](#)

[Regulamento Triagem](#)

[Regulamento Condições de Asilo](#)

[Regulamento que institui o Quadro da União de Reinstalação e Admissão por Motivos Humanitários \(Quadro da União\)](#)

[Diretiva Condições de Acolhimento](#)

o momento a curto prazo é exigente, esperando que as medidas acima elencadas já estejam em curso, sob pena de incumprimento do prazo previsto.