



PROVEDOR DE JUSTIÇA

Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Relatório I

julho de 2023

Índice

1. NOTA INTRODUTÓRIA	3
2. MOROSIDADE NA TRAMITAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS.....	5
2.1. Prazo de aceitação de manifestação de interesse para concessão de autorização de residência.....	5
2.2. Agendamento de atendimento presencial e funcionamento do Centro de Contacto.....	6
2.3. Sugestões da Provedoria de Justiça	8
3. EXTINÇÃO DO SEF.....	10
3.1. Separação entre funções policiais e funções administrativas.....	10
3.2. Transferências das funções administrativas para nova entidade.....	11
3.3. Concretização da decisão política.....	13
4. ALERTAS PARA O PERÍODO DE TRANSIÇÃO.....	14
5. RECOMENDAÇÕES.....	16
6. LISTA DE ABREVIATURAS.....	18

1. NOTA INTRODUTÓRIA

Nos últimos anos, registou-se um contínuo aumento da procura de Portugal como país de acolhimento, totalizando **781.915 cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência (AR) em 2022**¹.

Face a essa evolução, tem sido notória a **incapacidade de resposta tempestiva do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) às solicitações dos migrantes**, sobretudo no que se refere à tramitação dos procedimentos relativos a manifestações de interesse (MI), contrastando o crescente número de pedidos com a limitação de meios disponíveis, designadamente humanos.

Não obstante a já há muito anunciada **extinção do SEF**, a perceção do agravamento dos constrangimentos no âmbito da componente administrativa da sua atividade, sustentada no número crescente de queixas recebidas, motivou uma específica **intervenção da Provedoria de Justiça junto do SEF**, tendo como objetivos principais: (i) compreender a real situação em termos de pendências; (ii) sugerir, em conformidade, a adoção das medidas adequadas a superar o passivo acumulado, agravado com a pandemia; e (iii) acompanhar o processo de extinção do SEF.

Com esse propósito, foi desenvolvido um conjunto de contactos com a **Direção Nacional do SEF**, sinalizando-se a premência de se aumentar a eficiência dos serviços, para o efeito sendo propostas várias soluções, como sejam, a minimização do atendimento presencial, o aumento da frequência de vagas para renovação automática de AR, a maior amplitude da divulgação do regime aplicável a cidadãos da União Europeia (UE) e suas famílias e o reforço da articulação com outros serviços públicos relevantes.

Foi igualmente feita a averiguação das condições de funcionamento do **Centro de Contacto do SEF**², discutindo-se a viabilidade de mitigação das conhecidas dificuldades de comunicação telefónica por parte dos cidadãos estrangeiros, nomeadamente em atenção a vias alternativas de atendimento, como sejam, as digitais.

O presente relatório foi finalizado já após a publicação, em junho de 2023, da legislação que procedeu à criação da **Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P. (AIMA)**³, a nova entidade que sucede ao SEF nas suas competências administrativas em matéria de migração e asilo, e cuja atividade se iniciará a 29 de outubro de 2023.

Assim, o documento contém **alertas e recomendações**, desde logo para aquilo que pode e deve ser feito, de imediato, durante o **período de transição** já em curso, em que se impõe uma **estreita articulação entre a Direção Nacional do SEF e o Conselho Diretivo da AIMA**. Essa articulação é fundamental para **evitar uma quebra na continuidade do serviço público**.

¹ Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), [Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo — 2022](#), p. 8.

² Integrado no Gabinete de Relações Internacionais, Cooperação e Relações Públicas da Direção Nacional do SEF.

³ Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.

No entanto, como principal propósito da Provedoria de Justiça, chama-se a atenção para que **a criação de uma nova entidade não resolve por si mesma as principais deficiências que se pôde detetar na atividade do SEF**. Pelo contrário, é expectável que, na ausência de medidas estruturais, o número de pendências continue a aumentar durante o período de transição e mesmo para além dele, já no contexto do funcionamento da AIMA.

2. MOROSIDADE NA TRAMITAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS

2.1. Prazo de aceitação de manifestação de interesse para concessão de autorização de residência

O procedimento posterior à apresentação de MI para obtenção de AR por via do trabalho, com dispensa de visto⁴, tem sido objeto de **elevado número de queixas à Provedora de Justiça**.

Em 2022, acentuou-se a tendência que se vinha verificando desde 2020, para o aumento do prazo de validação/aceitação de MI para concessão de AR. Assim, enquanto no ano de 2020 o prazo terá sido de cerca de oito meses, **em 2022 já ultrapassava os dois anos**. Acresce o facto de, a contar da validação, muitas vezes decorrerem três ou quatro meses até ao agendamento de atendimento presencial e quase um ano até à decisão final dos pedidos.

Quando confrontada com o agravamento da morosidade na tramitação dos procedimentos, a Direção Nacional do SEF reconheceu a incapacidade para fazer face ao elevado número de solicitações, por falta de recursos humanos e meios tecnológicos, designadamente para atender ao elevado número de MI registadas mensalmente no portal do Sistema Automático de Pré-Agendamento (SAPA).

A partir de dados estatísticos fornecidos pelo SEF, foi possível verificar que o ritmo de crescimento do passivo se mostrou bastante significativo.

TABELA 1

DADOS ESTATÍSTICOS FORNECIDOS PELO SEF À PROVEDORIA DE JUSTIÇA

ANO	ARTIGO 88.º	ARTIGO 89.º	TOTAL
MI criadas e não canceladas			
2020	65.251	14.179	79.430
2021	56.204	7.827	64.031
2022	194.847	36.250	231.097
MI submetidas e não canceladas			
2020	64.727	13.404	78.131
2021	53.713	7.543	61.256
2022	184.837	33.676	218.513
Validações documentais			
2020	72.720	11.195	83.915
2021	26.738	6.410	33.148
2022	26.065	4.587	30.652

⁴ Cf. artigos 88.º, n.º 2 (atividade profissional subordinada), e 89.º, n.º 2 (atividade profissional independente), da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

De facto, em 2022, a média mensal de validações documentais (aceitações) era de cerca de 2.500, ao passo que a média de MI apresentadas foi de cerca de 18.000. O que significa que, ao longo desse ano, **a média de crescimento do passivo terá sido superior a 15.000 por mês.**

Foi-nos ainda transmitido que, desde outubro de 2022, foram recebidas 30.000 novas MI por mês neste enquadramento, estando, em janeiro de 2023, a ser agendadas as submetidas em dezembro de 2020, ou seja, cerca de dois anos antes, confirmando-se assim aquela que era já a perceção da Provedoria de Justiça decorrente das queixas recebidas. De igual modo, referiu-se que o aumento de vagas disponíveis para agendamento, de cerca de 4.000 para 6.000 vagas por mês, não conseguia dar resposta ao número total de solicitações, acumulando-se, desde então, aproximadamente 24.000 MI todos os meses.

Mais do que a determinação exata do número de MI pendentes no portal SAPA — em janeiro de 2023 encontravam-se pendentes 289.514 MI neste enquadramento —, **é a tendência para o agravamento expressivo do passivo que causa séria preocupação.**

Refira-se ainda que, cingindo-nos apenas às situações de trabalho dependente (artigo 88.º), em 2021 e 2022 apenas se validaram, respetivamente, 26.738 e 26.065 casos, ou seja, no conjunto destes dois anos houve menos validações do que em 2020 (com 72.720 validações), sendo certo que, de 2021 para 2022, o número de interessados em AR pela via da MI aumentou mais de três vezes.

2.2. Agendamento de atendimento presencial e funcionamento do Centro de Contacto

Após a obtenção da validação da MI para obtenção de AR por via do trabalho, com dispensa de visto, o cidadão estrangeiro tem vindo a aguardar cerca de três meses até ao atendimento presencial.

No que respeita a este enquadramento, o agendamento do atendimento presencial é feito a partir de uma hiperligação enviada pelo SEF no momento em que confirma a validação/aceitação da MI, tendo deixado de se exigir que, para tal, o interessado contacte o SEF por via telefónica. Isso significa que a morosidade na tramitação dos procedimentos não é imputável aos constrangimentos verificados no funcionamento do Centro de Contacto.

Já no que respeita a outros enquadramentos, em que o agendamento de atendimento presencial pressupõe a conexão telefónica com o SEF por parte do interessado, **foi reconhecido, pela Direção Nacional do SEF, não estar o Centro de Contacto a conseguir dar resposta ao volume de trabalho que lhe chega**, em chamadas telefónicas e resposta a cerca de 30.000 mensagens de correio eletrónico por mês. Isto, não obstante o Centro de Contacto funcionar com 50 pessoas, em turnos de 8 horas, assegurando atendimento das 08h00 às 20h00 em dias úteis.

Efetivamente, há algum tempo que a Provedoria de Justiça vinha percebendo a dificuldade em estabelecer esse contacto telefónico, naturalmente agravado sempre que o SEF publicitava a disponibilização de vagas para agendamento, fosse qual fosse o enquadramento legal em causa e

propiciando tentativas de acesso por parte de cidadãos estrangeiros, mesmo que a sua situação ali não se enquadrasse.

Concretizando, a junção, *num mesmo dia*, da abertura de 42.848 vagas para um amplo leque de finalidades tornou **claramente insuficiente o número normalmente disponibilizado de linhas telefónicas**, agrupadas num número fixo e num número móvel, não dando resposta cabal ao acesso que de imediato foi tentado por todos os interessados. Tal sucedeu, por exemplo, a 14 de outubro de 2022.

Por se ter então sentido agudamente este problema, logo a 21 desse mês foram solicitados dados ao SEF quanto a chamadas atendidas e agendamentos efetuados, nos meses de setembro e outubro, e quanto ao número de chamadas abandonadas desde a publicitação da abertura de vagas nas redes sociais.

De acordo com os elementos transmitidos pelo SEF, nos meses de setembro e outubro de 2022 foram atendidas, respetivamente, 72.916 e 38.439 chamadas, registando-se em setembro **uma média diária de 2.430 chamadas**. Quanto a chamadas perdidas, o seu número foi de 10.273 entre 14 e 21 de outubro.

Questionado o motivo da disponibilização de vagas para diferentes enquadramentos legais na mesma data, ao invés de um desfasamento temporal suscetível de evitar a sobrecarga das linhas telefónicas, foi defendido pelos responsáveis do SEF o reduzido impacto de tal medida. A justificação dada prendeu-se com a enorme pressão na procura de agendamentos motivada por qualquer abertura de vagas, ainda que para enquadramentos legais distintos e não publicitados.

Imputaram igualmente a responsabilidade por estas dificuldades ao **uso de aplicação de chamada automatizada**. Nesta sequência, o SEF informou estar em estudo uma nova solução assente em canais digitais como modelo de atendimento: o agendamento por portal dispensaria a existência de contacto telefónico com o cidadão estrangeiro, pretendendo o SEF que essa via fosse de futuro implementada de forma integral.

A concretizar-se tal medida, sinaliza-se desde já como preocupante o eventual risco de exclusão dos cidadãos que não possam ou consigam aceder a essa via de agendamento, caso seja a única opção disponibilizada. Além disso, a experiência tem demonstrado que uma maior facilidade na marcação do atendimento pelo interessado não se repercute necessariamente em maior celeridade na tramitação dos procedimentos.

Por fim, refira-se que, por ocasião da visita realizada ao Centro de Contacto, em janeiro de 2023, estavam apenas a efetuar-se agendamentos até março, com fundamento na extinção do SEF que, à data, se perspetivava para o final desse mesmo mês.

2.3. Sugestões da Provedoria de Justiça

Em geral, o elevado volume de pedidos de agendamento para os diversos enquadramentos legais, conjugado com a carência de meios, tem tornado, conforme transmitido pelos responsáveis do SEF, manifestamente inviável satisfazer oportunamente todas as solicitações que lhe são dirigidas, com bloqueamento temporário das vagas disponíveis, incluindo as relativas aos pedidos de emissão de segunda via de títulos de residência.

Assim, no sentido de permitir a libertação de vagas para outros agendamentos, **a Provedoria de Justiça sugeriu que se minimizasse o recurso ao atendimento presencial**, dispensando-o em casos como o da alteração de morada ou emissão de segunda via do título de residência e exigindo-o apenas quando essa presença for absolutamente imprescindível, desde logo por razões de segurança, no mínimo uniformizando-se procedimentos em todo o território nacional⁵. Esta sugestão foi bem acolhida.

Quanto à **renovação automática**, e por referência à data de validade dos títulos, foi igualmente admitida a bondade da proposta de se aumentar a frequência de abertura de vagas, assim evitando sobrecarga no sistema, bem como da garantia de sempre existir a possibilidade de renovação em momento anterior à data de expiração de cada título.

Pretendeu-se, por este modo, evitar a existência de casos de cidadãos estrangeiros detentores de títulos de residência com data de validade expirada e que, mesmo em cenário de prorrogação legal dessa validade, se encontravam desprotegidos em termos documentais por ficarem privados do exercício de direitos, designadamente em caso de necessidade de deslocação ao estrangeiro, e frustrados por não poderem, pelo menos, iniciar o processo de renovação. De facto, conheciam-se situações de cidadãos cujos títulos de residência tinham data de validade até setembro de 2022 e que apenas puderam iniciar a renovação em novembro seguinte.

Foram igualmente bem acolhidas as observações feitas quanto à necessidade de ser utilizada a respetiva **página oficial na internet** (e não apenas as redes sociais) para divulgação de informação relevante, como seja a abertura de vagas para atendimento. Isto, porque se havia verificado serem *apenas* usadas as redes sociais como meio de divulgação de abertura de vagas, assim obrigando os interessados a aderir a alguma delas. Esta situação mereceu reparo no sentido de toda a informação relevante dever constar da página institucional do SEF, sem prejuízo da utilização das redes sociais como meio complementar de divulgação ativa e em larga escala de informação.

Sublinhou-se ainda a utilidade de divulgação, na mesma página institucional, do **regime aplicável a cidadãos da UE e suas famílias**, evidenciando-se a situação especial e mais protegida em que se encontram estes cidadãos. De facto, a lei prevê que o exercício de direitos não está condicionado pela

⁵ Sabendo-se existirem já direções regionais com esta orientação.

titularidade de qualquer documento de residência, podendo a qualidade de beneficiário dos direitos de residente ser atestada por qualquer outro meio de prova⁶.

A Provedoria de Justiça teve notícia de muitos casos de desconhecimento dessa possibilidade, conferida por lei com base no direito da UE, por parte de entidades públicas (como sucedeu em várias unidades de cuidados de saúde primários, para efeito de inscrição e acesso ao Serviço Nacional de Saúde [SNS]), sendo igualmente alegada a falta de conhecimento por parte de entidades privadas, geralmente enquanto potenciais empregadores.

Por fim, **foi também sugerida uma maior articulação entre o SEF e os serviços da Administração Pública com que os cidadãos estrangeiros mais interagem** — SNS, Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS), Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e Instituto da Mobilidade e dos Transportes — nomeadamente através de maior proatividade na divulgação e esclarecimento das implicações decorrentes da adoção de medidas legais e regulamentares. A título de exemplo, assinala-se que, no quadro dos regimes excecionais adotados quanto à regularidade da permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional e validade de documentos expirados, os interessados viram ser-lhes negada a atribuição de prestações sociais e de saúde (incluindo consultas, exames e medicamentos) a que tinham direito justamente por desconhecimento daquelas regras pelos serviços públicos⁷.

A este respeito obteve-se a informação de estar o assunto a ser genericamente abordado nas reuniões de trabalho então em curso entre o SEF e as várias entidades com vista à criação de um sistema de interoperabilidade. Foi ainda manifestada abertura para uma reflexão interna especificamente sobre esta questão.

⁶ Cf. artigo 21.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, que regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da UE e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril.

⁷ No caso do acesso a prestações sociais, a situação motivou o envio de comunicação dirigida, em 13 de julho de 2022, ao Presidente do Conselho Diretivo do ISS, com conhecimento ao Diretor Nacional do SEF. Cf. [Relatório da Provedora de Justiça à Assembleia da República — 2022](#), p. 56.

3. EXTINÇÃO DO SEF

3.1. Separação entre funções policiais e funções administrativas

O SEF conjuga funções policiais — o controlo de fronteiras e a investigação criminal, designadamente relacionada como tráfico de seres humanos e auxílio à imigração ilegal — e funções administrativas — em matéria migratória (concessão e renovação de AR) e de asilo. Com a sua extinção, a abordagem ao fenómeno da imigração passa a assentar em uma «separação orgânica muito clara entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes»⁸.

Circunscrevendo-se o objeto do presente relatório à vertente documental da atividade do SEF, **está fora do âmbito de análise a transferência das funções policiais para os órgãos comuns de polícia criminal — Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia de Segurança Pública (PSP) e Polícia Judiciária (PJ)**⁹. Ainda assim, impõe-se deixar duas notas.

Em primeiro lugar, sem questionar a legitimidade da decisão política de extinguir um corpo nacional de polícia especializado no combate ao tráfico de seres humanos — e que, nessa medida, é também a autoridade responsável pela fiscalização e prevenção da entrada ilegal no território nacional —, não se pode deixar de registar o facto de uma reforma tão profunda e de tão amplo alcance não ter sido precedida de um debate público alargado.

Com efeito, a decisão foi anunciada sem serem conhecidos estudos ou relatórios a demonstrar a *mais-valia* da repartição das funções de controlo das fronteiras e de investigação criminal pela GNR, PSP e PJ. Ignora-se, pois, a ponderação efetuada entre os eventuais benefícios — seja da perspetiva da segurança interna, seja na ótica da eficácia da investigação criminal — e os inevitáveis riscos (perda de *know-how*, dificuldades de coordenação entre forças de segurança distintas, entre outros) dessa opção¹⁰.

Assim, ficou por esclarecer o que, objetivamente, determinou essa decisão, pois, em rigor, **a concretização do desiderato de separação orgânica entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes não implicava a transferência das funções policiais do SEF para os órgãos de polícia criminal**. Pelo contrário, a partir do momento em que se opta pela criação de uma nova entidade para a qual iriam transitar as funções administrativas em matéria migratória e de asilo, nada impedia que se mantivessem no SEF as suas

⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021, de 14 de abril.

⁹ Cf. pontos 4 a 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021, de 14 de abril e artigo 2.º da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro. Cf. ainda artigo 7.º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.

¹⁰ A «exposição de motivos» da proposta legislativa governamental que esteve na origem da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro ([Proposta de Lei n.º 104/XIV/2.º](#)), para além de uma referência genérica ao Pacto Global das Migrações — que nada refere sobre esta matéria —, é omissa sobre os fundamentos da transferência das funções policiais do SEF para os órgãos de polícia criminal. Por sua vez, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021, de 14 de abril, refere que «[...] o tráfico de pessoas está entre os fenómenos criminais de crescente complexidade que reclamam respostas atualizadas e mais eficazes. A prevenção e a repressão destes fenómenos impõem um reforço dos instrumentos de cooperação internacional e, bem assim, uma coordenação cada vez mais eficaz das forças e serviços de segurança».

atribuições de natureza policial e até se reforçassem as equipas especializadas com competências de controlo de fronteiras e de investigação criminal.

A segunda nota que cumpre deixar é a de que aquilo que com a transferência das funções policiais para os órgãos comuns de polícia criminal inevitavelmente se perderá em especialização deverá ser compensado com uma definição clara e escrupulosa dos procedimentos de atuação e dos mecanismos de fiscalização, em termos que reflitam a **interiorização forte de uma cultura de direitos humanos, com a recusa intransigente de abordagens estigmatizantes e criminalizadoras das situações dos imigrantes**¹¹.

3.2. Transferências das funções administrativas para nova entidade

No que respeita à **componente administrativa da atividade do SEF**, conquanto em um primeiro momento se tivesse esboçado a criação de um serviço integrado na administração *direta* do Estado¹², considerou-se posteriormente a colocação daquelas funções administrativas em órbita exterior ao poder de direção central, equacionando-se enquadrar na administração *indireta* uma entidade distinta, que teria a missão de prosseguir as políticas públicas em matéria migratória e de asilo, nos termos a definir por decreto-lei¹³.

Quer a escolha da designação¹⁴ quer a definição do âmbito das atribuições e das competências¹⁵ da nova entidade conheceram subseqüentemente um percurso não linear que gerou preocupações.

Publicada finalmente, em junho de 2023, a legislação respetiva¹⁶, a nova entidade assume a designação de **Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P. (AIMA)**¹⁷, sucedendo ao **SEF** nas atribuições de natureza administrativa e ao **Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM)** nas atribuições relativas a acolhimento e integração, no combate ao racismo e à discriminação, à integração de grupos étnicos, em particular as comunidades ciganas, e à promoção do diálogo intercultural e inter-religioso e à matéria de desigualdade interseccional¹⁸. No que concerne ao

¹¹ Ver, *inter alia*, Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, [Human rights of migrants](#), de 2 de agosto de 2019, A/74/271, §§ 30 a 32.

¹² No ponto 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021, de 14 de abril, determinava-se «[...] a criação do Serviço de Estrangeiros e Asilo (SEA), que sucede ao SEF, enquanto serviço central, que integra a administração direta do Estado, organizado hierarquicamente na dependência do membro do Governo responsável pela área da administração interna, com autonomia administrativa».

¹³ Cf. artigo 3.º da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, na sua redação originária.

¹⁴ Enquanto a Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, na sua redação originária, previa a criação da Agência Portuguesa para as Migrações e Asilo (APMA), na versão aprovada na reunião do Conselho de Ministros de 6 de abril de 2023, estabelecia-se a criação da Agência Portuguesa para as Minorias, Migrações e Asilo (APMMA). Cf. [Comunicado do Conselho de Ministros de 6 de abril de 2023](#).

¹⁵ Em finais de 2022, foi tornada pública a intenção de integrar o Alto Comissariado para as Migrações (ACM) na nova entidade, possibilidade que era então apresentada como uma hipótese ainda em estudo, admitindo-se igualmente que ambas as entidades pudessem coexistir. Em paralelo, aventou-se ainda a intenção de se externalizar os serviços de emissão de passaportes e de renovação de autorizações de residência para o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN). As dúvidas assim geradas só ficariam definitivamente desfeitas em abril de 2023, na reunião do Conselho de Ministros que aprovou a nova legislação.

¹⁶ Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.

¹⁷ Note-se que esta nova designação resultou da redação final do diploma, pois na versão aprovada na reunião do Conselho de Ministros de 6 de abril de 2023 previa-se a criação da Agência Portuguesa para as Minorias, Migrações e Asilo (APMMA). Cf., *supra*, nota 14.

¹⁸ Cf. artigo 8.º, alínea *a)*, do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho e artigo 3.º da Orgânica da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P., publicada em anexo a esse diploma. Tal significa que não serão todas as atribuições nem toda a estrutura do ACM a transitar para a nova entidade. Com efeito, nos termos do disposto na alínea *b)* desse artigo 8.º, não

Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN) e às renovações de AR, o mesmo diploma circunscreve a sua intervenção ao atendimento e receção de requerimentos¹⁹, a par da assunção de funções em matéria de concessão e emissão do passaporte eletrónico português²⁰.

Não sendo ainda este o momento para uma avaliação rigorosa da nova legislação, a Provedoria de Justiça exprime, desde já, profunda preocupação pelo facto de o legislador não ter tido em conta que, *da perspectiva do migrante*, a confiança que hoje existe na relação estabelecida com quem trabalha no **ACM** — e que é um pressuposto fundamental da eficácia da política de acolhimento e integração — não é replicável num modelo em que a entidade responsável pela promoção dos direitos dos migrantes é justamente a autoridade administrativa com competência para decidir sobre a eventual ilegalidade da situação do migrante, podendo inclusivamente determinar o seu afastamento do território nacional²¹.

Sendo tal separação de funções um aspeto absolutamente essencial, não só ela não se encontra devidamente salvaguardada a nível legislativo, como, pelo contrário, da perspectiva dos direitos humanos dos migrantes, **a opção seguida representa mesmo um retrocesso**. A esse propósito, tenha-se presente que, procurando evitar que os cidadãos estrangeiros se sintam inibidos de reivindicar os seus direitos (por exemplo, na área da saúde, educação, assistência social, condições de trabalho, acesso ao Direito e à Justiça) por receio de serem sujeitos a medidas de deportação, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos tem recomendado que se garanta, através do **estabelecimento de firewalls**²², alguma reserva de informação sobre o estatuto dos migrantes que procuram aceder a serviços públicos.

A tudo isso acresce que, ainda que para a AIMA não tenham transitado as funções policiais do SEF, dificilmente — sobretudo da perspectiva do migrante — essa associação deixará de ser feita, o que, previsivelmente, provocará constrangimentos à missão a desenvolver pelo pessoal da AIMA vindo do ACM, que, ao longo de décadas, tem vindo a assegurar, com resultados reconhecidos, o acolhimento e a integração de migrantes no nosso país.

transitam para a AIMA (mas sim para o Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P.) as atribuições do ACM relativas ao desenvolvimento de programas de inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos socioeconómicos mais vulneráveis. Por sua vez, também não serão transferidas para a AIMA as atribuições do ACM em matéria de contraordenações decorrentes do regime jurídico da prevenção, da proibição e do combate à discriminação, em razão da origem racial e étnica, cor, nacionalidade, ascendência e território de origem. Com efeito, concomitantemente à aprovação do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, deu entrada na Assembleia da República uma proposta legislativa governamental ([Proposta de Lei n.º 82/XV/1.º](#)) a determinar a autonomização institucional do combate à discriminação racial face às questões migratórias. Uma vez que seja concluído esse processo legislativo, a Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial (CICDR), que atualmente funciona junto do ACM, passará a funcionar junto da Assembleia da República como entidade administrativa independente.

¹⁹ Cf. artigo 81.º-A, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, aditado pelo artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.

²⁰ Cf. alteração ao Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de maio, dada pelo artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.

²¹ Cf. artigo 3.º, n.º 2, alínea e), da Orgânica da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P., publicada em anexo ao Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.

²² Sobre o conceito de «firewall», cf. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, [Principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations — Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights](#), A/HRC/37/34, 2018, p. 8.

3.3. Concretização da decisão política

A concretização da decisão política de extinção do SEF nunca poderia ser feita de um dia para o outro, pois pressupõe a articulação de várias áreas governativas e exige que sejam salvaguardadas as carreiras e direitos dos inspetores e demais trabalhadores do SEF. Ainda assim, causa perplexidade toda a **incerteza e morosidade** que envolveu o processo de extinção do SEF.

Recorde-se que, inicialmente, o legislador tinha previsto que a nova entidade seria criada em janeiro de 2022, plano que logo foi adiado para maio desse ano²³. O certo é que só em abril de 2023 foi aprovada a legislação necessária à concretização do que havia sido decidido dois anos antes (em abril de 2021). A tudo isso acresce que, mesmo após a publicação do diploma, em junho de 2023, as suas disposições não entraram logo em vigor²⁴. Tal significa que, à data da publicação do presente relatório (julho de 2023), o processo de extinção do SEF ainda não se encontra plenamente concluído, apenas se tendo iniciado o **período de transição** até que a AIMA possa finalmente iniciar a sua atividade.

Tenha-se presente que a extinção do SEF se enquadra em uma política que tem como desígnio «[...] reconfigurar a forma como os serviços públicos lidam com o fenómeno da imigração, adotando uma abordagem mais humanista e menos burocrática, em consonância com o objetivo de atração regular e ordenada de mão-de-obra para o desempenho de funções em diferentes setores de atividade»²⁵.

Ora, desde logo, é pouco consentâneo com tal desígnio, assim enunciado, o prolongamento da sua concretização por um período que se estende para lá de dois anos.

A isso acresce que a incerteza gerada, designadamente quanto à data prevista para a extinção do SEF, veio trazer constrangimentos acrescidos à já muito limitada capacidade de resposta dos serviços. Com efeito, quando se perspetivava que a extinção viesse a acontecer até março de 2023 — o que, como é sabido, apesar de publicamente anunciado e reiterado, se não veio a confirmar —, informou-nos o SEF que já tinha deixado de fazer agendamentos para momento posterior²⁶.

Tendo em conta esse dado, e estando o início do funcionamento da AIMA previsto para 29 de outubro de 2023, importa garantir, em observância do *princípio da continuidade dos serviços públicos*, que o SEF continue a fazer agendamentos para lá dessa data, cabendo, depois, à AIMA assegurar os compromissos assumidos, até porque, nos termos da lei ²⁷, os processos e procedimentos administrativos pendentes no SEF transitam para os serviços que sucedem nas suas atribuições. Tal

²³ Na versão originária do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, estabelecia-se que a nova entidade seria criada num prazo de 60 dias a contar da data de publicação desse diploma. Esse prazo passaria depois para 180 dias (redação dada pela Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro), deixando por fim a lei de prever qualquer prazo (redação dada pela Lei n.º 11/2022, de 6 de maio).

²⁴ Cf. artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, que determina que o novo diploma entra em vigor a 29 de outubro de 2023.

²⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021, de 14 de abril.

²⁶ Cf., *supra*, ponto 2.2.

²⁷ Cf. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho.

implicará que, durante o período de transição, a Direção Nacional do SEF e o Conselho Diretivo da AIMA²⁸ se articulem devidamente.

4. ALERTAS PARA O PERÍODO DE TRANSIÇÃO

A AIMA iniciará, previsivelmente, o seu funcionamento em finais de outubro de 2023.

Os sérios constrangimentos sentidos no funcionamento do SEF, quer no atendimento ou decisão de requerimentos, quer no contacto com os interessados, esclarecendo dúvidas e respondendo às suas necessidades — os quais se mantêm, conforme relatos chegados diariamente à Provedoria de Justiça —, impõem uma atenção muito particular no atual período de transição.

A afetação do pessoal do SEF a outras estruturas, a passagem ao regime de disponibilidade e a aposentação de parte do mesmo causam preocupação sobre se as entidades que sucederão ao SEF estarão dotadas dos necessários **recursos humanos** para fazer face aos desafios que se lhe colocam.

No plano procedimental, mesmo sendo posteriormente eliminada parte considerável do número de **MI pendentes**, por via da autorização de residência para cidadãos dos Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (AR CPLP)²⁹, os elementos disponíveis não permitem tirar conclusões definitivas sobre o impacto desta última na recuperação de pendências, até porque, não obstante a possibilidade da sua renovação, esta AR tem um prazo de validade de um ano³⁰.

Na realidade, esta medida, que resulta de um acordo entre Estados e sendo naturalmente positiva, não pode, por si só, ser considerada como uma estratégia de médio prazo para solucionar os problemas agravados ao longo dos últimos anos.

Verifica-se, por outro lado, que as **dificuldades na obtenção de vagas** para agendamento se mantêm, afetando também os casos de renovação das AR, em geral. Isto embora se reconheça que as últimas decisões de abertura de vagas para renovação respeitaram a sugestão formulada, de que essa abertura antecederse sempre a data de validade inscrita nos títulos em causa.

Subsistem igualmente as enormes **dificuldades de contacto com o SEF** para obter informações sobre o estado do processo ou outro tipo de esclarecimentos relevantes.

²⁸ Embora o artigo 49.º do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, determine que esse diploma entra em vigor a 29 de outubro de 2023, é excecionado o artigo 47.º, que tem como epígrafe «norma transitória» e que estabelece o seguinte: «1 — Até 29 de outubro de 2023, são promovidas as diligências necessárias para garantir a instalação da AIMA, I. P., nomeadamente a designação dos membros do conselho diretivo, a aprovação dos respetivos estatutos e demais atos necessários ao seu funcionamento. 2 — Os membros do conselho diretivo exercem as suas competências tendo em vista o início do funcionamento da AIMA, I. P. 3 — Para efeitos do disposto nos números anteriores, a Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros assegura o apoio logístico e administrativo necessários ao funcionamento da AIMA, I. P., e os encargos financeiros referentes às remunerações dos membros do conselho diretivo, mediante verbas a inscrever no respetivo orçamento».

²⁹ De acordo com a informação disponibilizada pelo SEF nas redes sociais, a 11 de abril, já existiam 114.131 pedidos de AR CPLP, tendo sido concedidas 93.209 AR.

³⁰ Nos termos do artigo 87.º-A da Lei n.º 23/2007 e do n.º 1 do artigo 22.º do Acordo sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da CPLP. Esta norma prevê que «[a] autorização de residência CPLP permite a residência no território da Parte emissora, com a duração inicial de um ano, renovável por períodos sucessivos de dois anos, sem prejuízo de renovações por período superior em conformidade com o direito interno dessa Parte».

Persiste ainda a questão da utilização privilegiada das **redes sociais** para transmissão de informação, o que se pôde verificar com a divulgação em 11 de abril de 2023 acerca das AR CPLP e que constava das redes sociais do SEF, mas não da sua página institucional na Internet.

De igual modo, os constrangimentos quanto à **interoperabilidade dos sistemas** perduram, sendo relatados problemas técnicos³¹ na atribuição dos números identificativos do ISS, AT e SNS a cidadãos estrangeiros.

Assim, reitera-se a premência da efetiva implementação das sugestões já feitas pela Provedoria de Justiça e que mereceram o acolhimento por parte da Direção Nacional do SEF (*supra*, ponto 2.3.). Com efeito, considera-se que só uma atuação imediata produzirá efeito na redução da morosidade na tramitação dos procedimentos e, conseqüentemente, na melhoria do serviço prestado aos cidadãos estrangeiros em Portugal.

Por outro lado, sem prejuízo da eventual adoção de medidas corretivas de curto prazo, a capacidade de resposta aos migrantes não pode deixar de ser orientada por uma **estratégia de médio e longo prazo**.

Tal significa que a eventual adoção, durante o período de transição, de medidas avulsas para abater o número de processos pendentes, embora possa servir para repor temporariamente o equilíbrio, não resolve o problema de fundo. Passado o seu efeito imediato, manter-se-á a tendência de agravamento do passivo resultante do desequilíbrio entre um forte aumento do número de solicitações por parte de cidadãos estrangeiros e a capacidade de resposta da Administração.

Daí a necessidade de serem definidos **metas e objetivos** de forma calendarizada, em geral, em termos de processamento de documentação e, em especial, no que respeita à recuperação de pendências.

Por último, como já referido (*supra*, ponto 3.3.), é fundamental que, durante o período de transição em curso, a Direção Nacional do SEF e o Conselho Diretivo da AIMA, se articulem devidamente. Entre outros aspetos que, num esforço conjunto, terão de ser acautelados, há que **assegurar a continuação do serviço público**, impedindo a sua interrupção por causas em nada imputáveis aos utentes, particularmente no que respeita à marcação de agendamentos após 29 de outubro de 2023.

Em suma, os problemas detetados no funcionamento do SEF não ficam resolvidos pela criação de uma nova entidade. Na ausência de medidas estruturais, é expectável que o número de MI pendentes continue a aumentar durante o período de transição e mesmo para além dele, já no contexto do funcionamento da AIMA.

³¹ Designadamente na interoperabilidade com os sistemas informáticos dos demais serviços do Estado envolvidos na atribuição dos números identificativos, ao abrigo das atuais redações do n.º 1 do artigo 215.º da Lei n.º 23/2007 e do n.º 8 da Resolução de Conselhos de Ministros n.º 29-A/2022, de 1 de março, implicando um tratamento não automatizado das situações afetadas e, uma vez mais, uma elevada sobrecarga para os serviços.

5. RECOMENDAÇÕES

Em face dos problemas detetados na atividade do SEF, formulam-se as seguintes recomendações com o propósito de contribuir para a melhoria da capacidade de resposta em contexto de aumento da pendência procedimental e no quadro do processo de transição das suas funções para a AIMA:

NO PLANO INSTITUCIONAL

- 1 A separação clara entre o exercício de poderes de autoridade administrativa da AIMA e de atividades de promoção de direitos até aqui desempenhadas pelo ACM.
- 2 A fixação do número de recursos humanos a afetar aos serviços que sucedem nas funções do SEF em termos adequados ao volume de processos pendentes e previsíveis.
- 3 O estabelecimento de um sistema robusto de recolha e tratamento de informação estatística, com divulgação na página institucional na Internet, que possibilite a construção de cenários, ajudando à adoção e posterior condução das políticas públicas.
- 4 A concretização de uma solução assente em canais digitais como modelo de atendimento, para todos os enquadramentos, designadamente a generalização do agendamento por portal, garantindo-se, porém, a existência de alternativas de atendimento.
- 5 A articulação entre a Direção Nacional do SEF e o conselho diretivo da AIMA durante o período de transição.
- 6 A manutenção de agendamentos para além de 29 de outubro de 2023, em observância do princípio da continuidade dos serviços públicos, cabendo à AIMA assegurar os compromissos assumidos.

NO PLANO DA RECUPERAÇÃO DOS PROCESSOS PENDENTES

- 7 A adoção e divulgação de estratégia para fazer face ao número de pendências de pedidos de AR, designadamente para encurtamento dos prazos de resposta.
- 8 A definição de metas e objetivos de forma calendarizada.
- 9 A minimização do atendimento presencial, exigindo-o apenas quando razões ponderosas de segurança, certeza ou necessidade dos interessados o imponham.

10 O incentivo dos procedimentos de renovação automática de títulos de residência, possibilitando sempre a sua realização atempada.

11 A ponderação da utilidade do desfasamento da abertura de vagas por enquadramento legal, em termos que minimizem as dificuldades dos interessados no quadro do atual sistema de agendamento telefónico.

12 O reforço da informação prestada aos interessados, quer através da sua desagregação por tipologia legal nas FAQs, quer pela disponibilização de *helpdesk* informativo.

13 A garantia da interoperabilidade de sistemas informáticos entre os vários serviços públicos intervenientes.

NO PLANO DA DIVULGAÇÃO ATIVA DE INFORMAÇÃO

14 A utilização da página institucional na Internet para divulgação de toda a informação relevante, sem prejuízo do recurso complementar às redes sociais.

15 A divulgação nessa mesma página institucional, em separador próprio, de informação relativa aos direitos que assistem aos cidadãos da UE e seus familiares, fazendo-a igualmente constar dos recibos de documentos de residência requeridos.

16 A garantia das condições adequadas às atividades de acolhimento, informação e apoio às pessoas migrantes, através da preservação e eventual reforço dos Centros Nacionais de Apoio à Integração de Migrantes (CNAIM) e da Rede de Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (Rede CLAIM).

6. LISTA DE ABREVIATURAS

ACM	Alto Comissariado para as Migrações, I.P.
AIMA	Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P.
AR	Autorização de residência
AR CPLP	Autorização de residência para cidadãos dos Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CICDR	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial
CLAIM	Centro Local de Apoio à Integração de Migrantes
CNAIM	Centro Nacional de Apoio à Integração de Migrantes
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
GNR	Guarda Nacional Republicana
IRN	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
ISS	Instituto da Segurança Social, I.P.
MI	Manifestações de interesse
PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública
SAPA	Sistema Automático de Pré-Agendamento
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
UE	União Europeia

