



INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

MONITORIZAÇÃO DE RETORNOS FORÇADOS 2019

**Autor: Rogério Soares
Inspetor**

**RELATÓRIO ANUAL
N.º 19/2020**

RUA MARTENS FERRÃO, N.º 11,
3 - 6.º PISO
1050-159 LISBOA
TEL.: 213583430 – FAX.: 213583431
EMAIL: geral@igai.pt – <http://www.igai.pt>

ÍNDICE

GLOSSÁRIO.....	5
LEGISLAÇÃO	9
I - INTRODUÇÃO	11
II – ENQUADRAMENTO GERAL	13
II.1. Quadro normativo da monitorização de retornos forçados.....	13
II.2. Regime legal de afastamento coercivo e de expulsão judicial.....	16
II.3. Dever de comunicação de operações de retorno.....	22
II.4. Dever de comunicação de relatórios de operações com escolta até ao destino ..	23
III - RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS	25
III.1 Operações de retorno	25
III.2. Modalidades das operações de retorno	25
III.3. Retorno com escolta até ao embarque	27
III.4. Retorno com escolta até ao país de destino	28
III.5. Retorno em função do tipo de decisão.....	28
III.6. Retorno em função do género.....	29
III.7. Retorno em função do escalão etário.....	29
III.8. Retorno em função dos países de destino	30

IV – MONITORIZAÇÃO DE RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS	31
IV.1. Da monitorização – considerações gerais	31
IV.2. Monitorização em função da modalidade da operação	33
IV.3. Monitorização em função de vulnerabilidades.....	33
IV.4. Monitorização em função do género	34
IV.5. Monitorização em função do género e modalidade de operação	35
IV.6. Monitorização em função do tipo de decisão	36
IV.7. Monitorização em função do género e tipo de decisão	36
IV.8. Monitorização em função da unidade orgânica executante.....	37
IV.9. Monitorização versus modalidade da operação.....	38
V – CONCLUSÕES	39

GLOSSÁRIO

Ações de monitorização	Ações destinadas a garantir o respeito pleno dos direitos fundamentais dos cidadãos estrangeiros nacionais de países terceiros à União Europeia (EU) em contexto de execução de Operações de Retorno Forçado para os respetivos países de origem.
Autoridade Nacional	Entidade de cada Estado-Membro encarregada de executar as Operações de Retorno Forçado de cidadãos estrangeiros nacionais de países terceiro à UE, no caso português, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).
Cidadão nacional de país terceiro	Pessoa que não seja cidadão da União Europeia, na aceção do n.º 1 do artigo 20º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, e que não beneficie do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 2º, do Código de Fronteiras Schengen.
Entidade responsável pelo sistema de monitorização de retornos forçados	Entidade competente para levar a efeito ações de monitorização de operações de retorno forçado de cidadãos nacionais de países terceiros, no caso português, a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI).
Escolta	Equipa de profissionais do SEF responsável pela execução de operação de retorno forçado.
Estado-Membro participante	Estado-Membro que, com vista ao retorno forçado de cidadãos nacionais de países terceiros, participa em voo comum ou conjunto (operação de retorno conjunta), organizado por outro Estado-Membro.
Estado-Membro organizador	Estado-Membro que, com vista ao afastamento de cidadãos nacionais de países terceiros, organiza um voo comum ou conjunto

	(operação de retorno conjunta), aberto à participação de outros Estados-Membros.
Monitor	Profissional que integra o sistema nacional de monitorização de retornos forçados e que é encarregado de levar a cabo ações de monitorização de operações de retorno.
Operação de retorno	Operação desencadeada por entidade competente de um Estado-Membro (no caso português, o SEF) com vista à execução de decisão(ões) judicial(ais) ou administrativa(s) de retorno forçado de cidadão(s) nacional(ais) de país(es) terceiro(s) à União Europeia.
Operação de retorno conjunta	Operação de retorno forçado organizada por um Estado-Membro, na qual podem participar outros Estados-Membro, visando o afastamento de cidadãos nacionais de um ou vários países terceiros.
Operação de retorno nacional	Operação de retorno forçado organizada por um Estado-Membro, na qual não há participação de qualquer outro Estado-Membro.
Participantes	Todos os profissionais que integram a operação de retorno forçado, a saber: escolta, monitores, médicos, enfermeiros, paramédicos, psicólogos, intérpretes, representantes de organizações de defesa dos direitos humanos, entre outros.
Pessoas vulneráveis	Menores, menores não acompanhados, famílias monoparentais com filhos menores, grávidas, idosos, portadores de doenças graves ou de distúrbios mentais, vítimas de tortura, de violação ou de outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, e vítimas do tráfico de seres humanos ou de mutilação genital feminina.

Retornado/repatriado

Cidadão nacional de um país terceiro à União Europeia, contra o qual foi proferida, por autoridade judiciária ou autoridade administrativa competentes, decisão de retorno forçado.

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 23/2007, de 04 de julho (alterada pelas leis n.ºs. 29/2012, de 09/08, 56/2015, de 23/06, 63/2015, de 30/06, 59/2017, de 31/07, 102/2017, de 28/08, 26/2018, de 05/07, e 28/2019, de 29/03)

Define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração.

Despacho n.º 11102/2014, de 25 de agosto (Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 2 de setembro de 2014)

Despacho do Ministro da Administração Interna que, no seu n.º 2, determina que «As operações de afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional são objeto de monitorização (...)» e que, no n.º 3, designa a Inspeção-Geral da Administração Interna como entidade responsável pela realização da referida monitorização.

Despacho n.º 10728/2015, de 16 de setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015)

Despacho do Ministro da Administração Interna que aprovou o «Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados».

Decisão 2004/573/CE do Conselho, de 29 de abril

Decisão relativa à organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros de nacionais de países terceiros, que sejam sujeitos a decisões individuais de afastamento.

Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de

Conhecida por «Directiva de Retorno» (ou Directiva de Regresso), estabelece as normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o retorno de nacionais de países terceiros em

dezembro

Regulamento (UE)

**2016/1624, do Parlamento
Europeu e do Conselho, de
14 setembro**

situação irregular.

Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para assegurar a gestão das fronteiras externas da União Europeia.

Recomendação (UE)

**2017/432 da Comissão, de
7 de março**

Estabelece medidas e procedimentos a adotar pelos Estados-Membros com vista a melhorar a eficácia dos regressos na aplicação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

Recomendação (UE)

**2017/2338 da Comissão, de
16 de novembro**

Estabelece o Manual do Regresso a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso forçado.

I - INTRODUÇÃO

Ao longo do ano de 2019, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), que é a autoridade nacional competente, procedeu ao afastamento compulsivo de território nacional de 289 cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia, dos quais 244 do género masculino e 45 do género feminino.

Em termos de monitorização, além do controlo e escrutínio documental das comunicações de afastamento efetuadas pelo SEF, a IGAI realizou 23 ações de monitorização presencial.

Dentre as monitorizações presenciais realizadas, 16 corresponderam à monitorização dos procedimentos, realizados por equipas do SEF nomeadas para o efeito, entre o local de instalação dos cidadãos estrangeiros sujeitos à medida de afastamento e o aeroporto de partida, incluindo o embarque. As restantes 7 ações de monitorização presencial incidiram sobre os procedimentos integrais inerentes a operações de retorno, desde o local de instalação até ao país de destino.



O afastamento compulsivo de cidadãos estrangeiros encontra-se regulado na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão atual, que «Define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração», mais precisamente no seu capítulo VIII, artigos 134.º a 180.º-A.

O afastamento pode ser determinado por autoridade administrativa¹ ou por autoridade judiciária competente, denominando-se de afastamento coercivo ou expulsão judicial, consoante os casos.

A necessidade de implementação de um sistema nacional destinado à monitorização do afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional emergiu da denominada «diretiva de retorno», Diretiva Europeia n.º 2008/115/CE², do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

A concretização do referido sistema nacional foi consequência do Despacho n.º 11102/2014³, do Ministro da Administração Interna, de 25/08/2014, que atribuiu à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) essa responsabilidade, consubstanciada com a aprovação do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados⁴.

Este relatório visa repercutir a atividade de monitorização de operações de retorno forçado, nas suas diversas vertentes.

¹ Que, nos termos do artigo 149.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão atual, é o diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

² Transposta para a ordem jurídica interna pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, que procedeu à primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

³ Publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 2 de setembro de 2014.

⁴ Despacho n.º 10728/2015, do Ministro da Administração Interna, de 16 de setembro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015.

II – ENQUADRAMENTO GERAL

II.1. Quadro normativo da monitorização de retornos forçados

Em Portugal, o quadro normativo pelo qual se rege a atividade de monitorização de retornos forçados consubstancia-se num conjunto de normativos nacionais e europeus, que importa realçar.

Trata-se de um regime legal que, por força do impulso europeu, preconiza a obrigatoriedade de os países membros da União Europeia possuírem, cada qual, o seu Sistema de Monitorização de Retornos Forçados, idóneo e capaz de zelar pela observância dos direitos fundamentais do cidadão estrangeiro, nacional de país terceiro à União Europeia, que é alvo de decisão de expulsão judicial ou de decisão de afastamento coercivo.

Salienta-se que a ação de monitorização centra-se no acompanhamento e supervisão dos atos e procedimentos de preparação e execução do retorno forçado, no sentido da prevenção e salvaguarda dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos estrangeiros sujeitos à medida de retorno forçado.

O sistema de monitorização português foi implementado pela IGAI, no ano de 2015, depois de lhe ter sido conferida, mediante despacho da tutela, competência para o efeito.

Conforme se elenca seguidamente, este é o regime normativo no qual entronca o modelo nacional de monitorização de retornos forçados:

- ✓ Lei n.º 23/2007⁵, de 4 de Julho, que define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração.
- ✓ Lei n.º 29/2012, de 9 de Agosto, que procedeu à primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, transpondo para a ordem interna a Diretiva

⁵ Na redação introduzida pelas leis n.ºs. 29/2012, de 09 de agosto, 56/2015, de 23 de junho, 63/2015, de 30 junho, 59/2017, de 31 de julho, 102/2017, de 28 de agosto, 26/2018, de 05 de junho 28/2019, de 29 março.

2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, a denominada «Diretiva de Retorno». Sobre este diploma legal importa destacar o artigo 180.º-A que, sob a epígrafe «Implementação de decisões de afastamento», define os requisitos subjacentes à decisão de organização ou participação de Portugal em voos conjuntos ou comuns⁶, dentre os quais assume relevância o que é estatuído na alínea c) do n.º 4, que consubstancia a imperiosidade de a autoridade nacional organizadora⁷ «monitorizar cada operação de retorno, mediante acompanhamento por entidade idónea, a designar por despacho do membro do governo responsável pela área da administração interna»;

- ✓ Despacho n.º 11102/2014, de 25 de agosto (Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 2 de setembro de 2014), do Ministro da Administração Interna, que determina, no seu n.º 2, que «As operações de afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional são objeto de monitorização, a qual se destina a verificar a observância das orientações comuns em matéria de segurança, designadamente as constantes do n.º 4 do artigo 180.º -A da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 29/2012», designando, nos termos do respetivo n.º 3, a Inspeção-geral da Administração Interna como a entidade idónea e competente para realizar a monitorização⁸.
- ✓ Despacho n.º 10728/2015, de 16 de setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015), do Ministro da Administração Interna, que aprovou o «Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados»;

⁶ Estes voos são organizados sob coordenação da FRONTEX - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

⁷ O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é a autoridade nacional competente nesta matéria.

⁸ Materializando-se, assim, o que foi preconizado na alínea c), do n.º 4, do artigo 180º-A, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 29/2012, de 09 de agosto.

- ✓ Decisão 2004/573/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, que regula a organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros, de nacionais de países terceiros que sejam sujeitos a decisões individuais de afastamento, referindo-se, em especial, à identificação das tarefas específicas das autoridades dos Estados-Membros organizadores, bem como das tarefas comuns;
- ✓ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, também conhecida por «Diretiva de Retorno», que estabelece as normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. É este diploma que, no n.º 6 do artigo 8.º, impõe aos Estados-Membros a implementação de um sistema eficaz de monitorização dos retornos forçados;
- ✓ Regulamento PE-CONS 2016/1624, de 14 setembro de 2016, do Parlamento Europeu e do Conselho, que criou a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira e aprovou o respetivo Regulamento, conferindo-lhe, nos termos dos pontos (32) a (40), n.ºs 11), 12), 13) e 14) do artigo 2.º, alíneas l), n), o) e p) do artigo 8.º, e Secção 4 – REGRESSO – do Capítulo II – AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA (FRONTEX), um papel de enorme relevo na promoção e coordenação das operações conjuntas ou comuns de retornos forçados.
- ✓ Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro, que estabelece um Manual do Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso, entre as quais as forças policiais, os guardas de fronteira, os serviços de migração, o pessoal dos centros de detenção e os organismos de controlo.

II.2. Regime legal de afastamento coercivo e de expulsão judicial

O afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional, seja no âmbito de decisão tomada pela autoridade administrativa⁹, seja por decisão de autoridade judiciária¹⁰, é regulado no capítulo VIII, artigos 134.º a 180.º-A, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão atual.

Sem embargo de disposições constantes de convenções internacionais, de que Portugal seja Parte ou às quais se vincule, é motivo para o afastamento coercivo de cidadão estrangeiro, entre outros, a entrada ou permanência ilegal em território nacional¹¹, observados os limites legais estabelecidos¹². Concomitantemente, é também motivo de expulsão de território nacional a condenação, em determinadas circunstâncias, de cidadão estrangeiro residente ou não residente por crime doloso¹³.

Ao cidadão que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é, numa primeira fase, dada a possibilidade de abandonar voluntariamente o território nacional, sendo que, neste caso, o Estado pode apoiar o regresso do cidadão ao país de origem¹⁴.

O artigo 140.º, n.º 1, do diploma legal aludido *supra* confere ao diretor nacional do SEF, enquanto autoridade administrativa, a competência, com faculdade de delegação, para decidir o afastamento coercivo de cidadão estrangeiro de território nacional, sendo que a decisão deve observar os termos definidos no artigo 149.º.

Por sua vez, o artigo 140.º, n.º 3, estatui a expulsão judicial como decisão própria de autoridade judiciária competente, a qual assume, nos termos do artigo 51.º, a forma de pena acessória de expulsão em sede de condenação por crime doloso.

⁹ Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, da Lei n.º 23/2007, na sua redação atual, é o diretor nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

¹⁰ Conforme artigo 140.º, n.º 3 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual.

¹¹ Conforme artigo 134.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual.

¹² Previsão do artigo 135.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual.

¹³ Conforme prescreve o artigo 151.º, n.ºs. 1 e 2, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual.

¹⁴ Nos termos dos artigos 138.º e 139.º, respetivamente.

Resulta, de tudo o exposto, que o afastamento coercivo ou a expulsão de cidadão estrangeiro de território nacional tem, necessariamente, de ter por base decisão de autoridade administrativa ou decisão de autoridade judiciária, respetivamente.

1 – Afastamento coercivo baseado em decisão de autoridade administrativa

A decisão administrativa de afastamento coercivo compete ao diretor nacional do SEF, conforme artigo 149.º, n.º 1, competência que pode ser delegada, à luz do artigo 140.º, n.º 1.

Os trâmites da decisão de afastamento coercivo são definidos no artigo 146.º, sendo estabelecido no n.º 1 que o cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é detido por autoridade policial (SEF, GNR, PSP, PJ e Polícia Marítima) e presente, no prazo máximo de 48 horas a contar da detenção, ao juiz de pequena instância criminal para validação e eventual aplicação de medidas de coação.

Consequentemente, nos termos dos n.ºs 2 e 4, compete ao SEF promover o competente processo com vista ao afastamento do cidadão estrangeiro de território nacional.

Neste contexto, a instalação de cidadão estrangeiro em centro de instalação temporária ou espaço equiparado não pode prolongar-se, nos termos do n.º 3 do artigo 146.º, além de 60 dias.

A decisão administrativa de afastamento coercivo é suscetível de impugnação judicial, com efeito devolutivo¹⁵, perante os tribunais administrativos, ao abrigo do artigo 151.º, n.º 1. Porém, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, tal não prejudica o direito de recurso aos processos urgentes ou com efeito suspensivo previstos na lei processual administrativa.

As decisões de afastamento são comunicadas, por força do artigo 149.º, n.º 2, por via eletrónica, ao Comissário para a Imigração e Diálogo Intercultural, ACIDI, I. P., e ao Conselho Consultivo, sendo cada cidadão estrangeiro visado notificado da

¹⁵ Não suspende a execução da decisão de afastamento proferida.

instauração do processo, dos seus fundamentos, do direito de impugnação judicial e do respetivo prazo, bem como da sua inscrição no Sistema de Informação Schengen (SIS) ou na lista nacional de pessoas não admissíveis.

Refira-se que, nos termos do artigo 146.º, n.º 5, alínea a), não há lugar à organização de processo de afastamento, entre outras razões, sempre que o cidadão estrangeiro apresente pedido de asilo¹⁶ a qualquer autoridade policial dentro das 48 horas subsequentes à entrada irregular em território nacional.

O cidadão estrangeiro sujeito a processo de afastamento goza, nos termos do artigo 150.º, n.º 3, de proteção jurídica¹⁷.

A Lei n.º 23/2007 prevê mais dois tipos de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros de território nacional, não obstante, em função das especificidades que em seguida serão referenciadas, tais afastamentos não se inserem no âmbito do regime de retorno forçado preconizado pela «Diretiva de retorno».

Os dois tipos de afastamento são:

- a) Readmissão, prevista no artigo 163.º e que se consubstancia no seguinte:
«Nos termos das Convenções Internacionais, os cidadãos estrangeiros que se encontrem ilegalmente no território de um Estado, vindos diretamente de outro Estado¹⁸, podem ser por este readmitido, mediante pedido formulado pelo Estado em cujo território se encontrem». A readmissão

¹⁶ Este pedido insere-se no âmbito da Lei n.º 27/2008, de 30 de Junho, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 05 de maio, que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária, e também tem previsão no Regulamento (UE) 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida.

¹⁷ Aplica-se o regime de acesso ao direito e aos tribunais previsto na Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na sua versão atual, com as devidas adaptações.

¹⁸ Este Estado pode ser um Estado-Membro da UE ou outro, desde que integrante de Convenção Internacional.

considera-se ativa quando é Portugal que a requer a outro Estado e passiva se Portugal for requerido.

Refira-se que, de acordo com Manual do Regresso aprovado pela Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro, a readmissão ou o reenvio, como é aqui designado, de um cidadão nacional de país terceiro em situação irregular para outro Estado-Membro, não pode ser considerado um afastamento/regresso nos termos do direito da União, sendo recomendado que esta situação não seja definida como «regresso», mas antes como «reenvio» ou «transferência», já que o cidadão, efetivamente, mantém-se em território da União Europeia.

Assim, a readmissão ativa prevista no artigo 165.º não deve ser considerado um retorno forçado, uma vez que o cidadão não é sujeito a afastamento para país terceiro à União Europeia¹⁹, tal acontecendo, somente, quando a readmissão (reenvio ou transferência) seja realizada para um país terceiro;

- b) Recusa de entrada em território nacional (artigo 32.º e seguintes), que se enquadra nos denominados «casos de fronteira», isto é, nos casos das pessoas a quem é recusada a entrada quando se encontram numa zona de trânsito ou numa zona de fronteira²⁰. Neste caso, tecnicamente, não se verifica uma decisão de afastamento, mas sim uma decisão de recusa de entrada (artigo 37.º), a qual tem como consequência prática o reembarque do cidadão estrangeiro com destino ao seu país de origem.

Efetivamente, as situações de proibição de entrada previstas no artigo 32.º e seguintes da Lei 23/2007, de 4 de Julho, não são tratadas, para efeitos de

¹⁹ Estes casos não se inserem dentro do âmbito de aplicação do sistema de monitorização, pelo que não deverão ser comunicados à IGAI para tal efeito.

²⁰ Às situações de recusa de entrada, inseridas nos denominados «casos na fronteira», que respeitam às pessoas que se encontram numa zona de trânsito ou zona de fronteira de um Estado-Membro, por força de uma «ficção jurídica», não são consideradas «presentes no território do Estado-Membro», sendo-lhe aplicáveis normas especiais. É nesse sentido que as situações são reportadas/enquadradas como proibições/recusas de entrada e não como situações de afastamento.

afastamento, como situações de estrangeiros que entram ou se encontram irregularmente em território nacional, daí não serem tratadas como situações de afastamento coercivo e não serem objeto de comunicação²¹ à IGAI por parte do SEF.

2 – Expulsão baseada em decisão de autoridade judiciária

A expulsão judicial, consequente de decisão tomada por autoridade judiciária competente, em regra, resulta de condenação penal e assume a modalidade de pena acessória.

A pena acessória de expulsão, nos termos do artigo 151.º, n.º1, da Lei n.º 23/2007, pode ser aplicada a cidadão estrangeiro, não residente em território nacional, que seja condenado por crime doloso em pena superior a seis meses de prisão efetiva ou em pena de multa alternativa à pena de prisão superior a seis meses.

A pena acessória de expulsão, à luz do n.º 2 do mesmo artigo, pode também ser aplicada a cidadão estrangeiro residente em Portugal, desde que seja condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão, devendo a sua aplicação tomar em linha de conta a gravidade dos factos praticados, a personalidade do cidadão, a possibilidade de eventual reincidência, o grau de inserção do cidadão na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal.

De acordo com o artigo 151.º, n.º 3, do mesmo diploma legal, a mesma pena pode ainda ser aplicada a cidadão estrangeiro com residência permanente no país, mas apenas quando a sua conduta constitua perigo ou ameaça graves para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional.

²¹ Este procedimento assenta nas anotações do ponto 2.2. da Recomendação (EU) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro, que estabelece um Manual de Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso, que dá a possibilidade aos Estados-Membros de poderem optar pela não aplicação da Diretiva de Retorno aos «casos de fronteira».

Ademais, a lei consagra a denominada medida autónoma de expulsão judicial, prevista nos artigos 152.º e 153.º, da Lei n.º 23/2007, a qual é aplicável, após organização de processo e recolha de provas que habilitem à decisão, a factos que possam constituir fundamento de expulsão de cidadão estrangeiro.

No âmbito judicial inserem-se ainda as situações contempladas pelo artigo 147.º, denominadas de condução à fronteira, uma vez que, não obstante a sua inserção na Subsecção II - Afastamento coercivo determinado por autoridade administrativa -, este tipo de afastamento de cidadão estrangeiro concretiza-se por força de decisão de autoridade judiciária.

Por norma, conforme estatui o artigo 156.º, do mesmo diploma, a este tipo de processo são aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições do Código de Processo Penal (CPP) relativas ao julgamento em processo sumário, sendo competentes para aplicar a medida autónoma de expulsão, em conformidade com o artigo 152.º, os juízos de pequena instância criminal nas respetivas áreas de jurisdição e os tribunais de comarca nas restantes áreas do país.

Independentemente do tipo de decisão, à luz do artigo 159.º do aludido diploma legal, compete ao SEF, enquanto autoridade nacional, a execução de todas as decisões de afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional, sejam elas originárias de autoridade administrativa ou de autoridade judiciária competentes. E, por sua vez, compete à IGAI, por força do artigo 13.º do regulamento de monitorização²², proceder à monitorização das operações do SEF tendentes à materialização das decisões de afastamento ordenadas pelas autoridades judiciária ou administrativa competentes.

²² Aprovado através do Despacho (MAI) n.º 10728/2015, de 16 de setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015).

II.3. Dever de comunicação de operações de retorno

O artigo 17.º do Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados²³ estabelece que o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, enquanto autoridade nacional, deve comunicar à IGAI todas as ações de afastamento que se propõe realizar.

Esta comunicação, contendo a informação basilar elencada no artigo 18.º²⁴ do mesmo normativo, deve ser feita em formulário próprio e remetida, com a maior antecedência possível, para o endereço próprio de correio eletrónico²⁵ criado para o efeito, por força do artigo 16.º do regulamento.

O SEF materializa o dever de comunicação aludido *supra* por intermédio das cinco direções regionais²⁶ que constituem a estrutura orgânica abrangente do território nacional.

São, pois, as direções regionais do SEF que, nos termos regulamentares, quando têm em curso a preparação da execução de uma decisão de afastamento, seja de cariz administrativo, seja de cariz judicial, procedem à respetiva comunicação à IGAI. É com base na comunicação prévia das direções regionais que os monitores da IGAI procedem

²³ Aprovado através do Despacho (MAI) n.º 10728/2015, de 16 de setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015).

²⁴ A informação é a seguinte: a) Identificação do cidadão; b) Local onde o mesmo se encontra instalado; c) Motivo do regresso forçado (decisão administrativa ou decisão judicial); d) Identificação da transportadora aérea, data/hora do voo, local de partida e local de destino; e) O tipo de voo (comum, direto, com trânsito aeroportuário); f) Necessidade e tipo de escolta, bem como fatores que a justificam.

²⁵ afmonit@igai.pt.

²⁶ A Lei Orgânica do SEF, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs. 290 -A/2001, de 17 de novembro, 121/2008, de 11 de julho, e 240/2012, de 6 de novembro), por via do artigo 45.º, n.º 2, estabelece as seguintes direções regionais: a) Direção Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo, com sede em Lisboa; b) Direção Regional do Norte, com sede no Porto; c) Direção Regional do Centro, com sede em Coimbra; d) Direção Regional do Algarve, com sede em Faro; e) Direção Regional da Madeira, com sede no Funchal; f) Direção Regional dos Açores, com sede em Ponta Delgada.

ao escrutínio de cada afastamento e promovem, mediante ponderado critério²⁷, a realização da monitorização presencial.

O dever de comunicação que, nos termos regulamentares, recai sobre o SEF nem sempre é observado em toda a sua magnitude, mormente no que concerne à sua tempestividade. Algumas vezes as comunicações são realizadas com um tempo de antecedência tão reduzido, face à data/hora estabelecida para início de execução do afastamento, que inviabiliza totalmente a possibilidade da opção pela realização de monitorização presencial.

II.4. Dever de comunicação de relatórios de operações com escolta até ao destino

A execução dos afastamentos de território nacional de cidadãos estrangeiros pode assumir duas modalidades.

A mais simples é aquela em que o cidadão afastando é conduzido até ao aeroporto de partida e instalado na aeronave em que vai viajar, mediante notificação/comunicação prévia à respetiva companhia aérea e contacto pessoal, no local, com o comandante e/ou tripulação do respetivo voo, por parte do chefe da equipa responsável pela execução do afastamento. Neste caso, o cidadão afastando assume postura cooperante e aceita, sem obstáculos, a decisão de afastamento de território nacional a que foi sujeito.

A outra modalidade de execução dos afastamentos configura uma realidade substancialmente diversa, consistindo em escolta policial (equipa de profissionais do SEF) sobre o cidadão afastando desde o local em que se encontra instalado até ao país de destino. Por norma, neste quadro inserem-se as situações em que o cidadão estrangeiro mostra oposição à decisão de afastamento que lhe foi aplicada e não aceita o afastamento. Este âmbito contempla ainda outras situações específicas, cujo afastamento isolado representa algum tipo de perigosidade para o próprio cidadão

²⁷ O critério assenta nas seguintes premissas: coexistência de alguma vulnerabilidade no cidadão afastando, género, tipo de decisão, unidade orgânica executante e país de destino.

afastando ou para terceiros, que impõem a realização de escolta policial até ao país de destino.

Em consideração à especificidade do afastamento com escolta policial até ao destino final, o artigo 20.º do regulamento determina a obrigatoriedade de elaboração de relatório, o qual deve ser remetido à IGAI no prazo de cinco dias.

Nem sempre esta norma imperativa é observada pelas equipas encarregues da execução dos afastamentos, no que concerne ao envio do relatório à IGAI. Em 2019, nas operações de retorno em que foi adotada a modalidade de escolta policial até ao destino, não foram remetidos os relatórios correspondentes a 13 operações, registando-se este lapso nas diversas direções regionais²⁸ do SEF.

Ademais, entre os relatórios remetidos à IGAI, verifica-se que, de um modo geral, não é feita menção a aspetos fundamentais do circunstancialismo em que decorre a execução do afastamento, mormente relacionados com a necessidade ou desnecessidade de recurso à força ou a qualquer tipo de meio coercivo, questão fundamental para apreciação e análise em sede de monitorização.

²⁸ Os 13 relatórios em falta respeitam às diferentes direções regionais nos seguintes termos: Direção Regional do Norte – 5; Direção Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo – 4; Direção Regional do Centro – 2; Direção Regional do Algarve – 1; Direção Regional da Madeira – 1.

III - RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS

III.1 Operações de retorno

A execução do retorno forçado de cidadãos estrangeiros é da competência do SEF. Cabe às direções regionais, de acordo com as respetivas áreas geográficas de responsabilidade, a organização das necessárias operações de retorno tendentes à materialização do afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional sobre os quais incidem decisões legais nesse sentido, quer sejam proferidas pela autoridade administrativa, quer sejam proferidas por autoridade judiciária competente.

Em 2019, de acordo com as comunicações realizadas²⁹ pelo SEF, foram realizados 289 afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional.

III.2. Modalidades das operações de retorno

As operações de retorno assumem modalidades de ação diferenciadas. E a diferenciação é adotada pelo SEF, tomando em especial consideração, entre outros aspetos considerados em cada caso concreto, o perfil do cidadão afastando.

Assim, as operações de retorno podem assumir duas modalidades:

- Escolta até embarque: consiste na recolha do cidadão alvo do afastamento no local em que se encontra instalado³⁰, na condução do mesmo ao aeroporto de partida e no seu embarque na respetiva aeronave;
- Escolta até ao país de destino: consiste na recolha do cidadão alvo do afastamento no local em que se encontra instalado, na condução do mesmo ao

²⁹ Note-se que, no decurso de 2019, o SEF fez um total de 319 comunicações de afastamento. Destas, por motivos vários, 13 foram canceladas. Por outro lado, entre as comunicações realizadas, 5 foram respeitantes a recusas de entrada e 12 referentes a tomada ou retoma a cargo, situações que não se inserem no âmbito do sistema de monitorização.

³⁰ Por norma, o cidadão afastando encontra-se instalado em estabelecimento prisional ou em centro de instalação temporária ou espaço equiparado.

aeroporto de partida, no seu acompanhamento até ao país de destino e na sua entrega à autoridade de fronteira local.

A materialização de cada modalidade de ação está subordinada a vários fatores, designadamente à avaliação de risco que incide sobre o cidadão afastando, à pertença ou não a grupo considerado vulnerável e a um outro aspeto relevante que se prende com a circunstância de se verificar aceitação ou rejeição da decisão de afastamento que recaiu sobre o cidadão visado.

Na modalidade de ação em que a escolta termina com o embarque do cidadão afastando na respetiva aeronave³¹, tal significa, por um lado, que o cidadão não manifestou oposição à medida de afastamento que lhe foi aplicada e, por outro lado, que a avaliação de risco realizada pelo SEF foi favorável à dispensa de escolta policial até ao país de destino.

Em ambas as modalidades, aquando da preparação de cada operação de retorno, o SEF notifica a respetiva companhia aérea sobre o voo em que pretende realizar afastamento de cidadão(s) estrangeiro(s), bem como dos exatos termos em que a operação irá desenrolar-se.

No caso da opção pela operação de retorno com escolta até ao embarque³², a equipa do SEF encarregue da operação, no dia da viagem, recolhe o cidadão afastando no local em que se encontra instalado e transporta-o até ao aeroporto de partida.

Em momento prévio ao embarque, a equipa do SEF estabelece contacto com o comandante e/ou tripulação do voo, no sentido da apresentação do cidadão afastando e da entrega dos seus documentos pessoais e de viagem, com o pressuposto de os mesmos serem devolvidos ao cidadão no final da viagem.

O embarque do cidadão afastando é, em regra, realizado antes dos restantes passageiros, sendo que os profissionais do SEF aguardam no local até ao encerramento das portas e

³¹ O término efetiva-se após o fecho de portas da aeronave.

³² Esta opção implica que a companhia aérea não manifeste oposição, circunstância que ocorre na grande maioria dos casos.

início dos procedimentos de descolagem da aeronave, garantindo, assim, que o cidadão segue o seu destino.

Quando a operação de retorno assume a modalidade de escolta até ao país de destino, significa que, por força dos diferentes tipos de risco que o cidadão representa, há necessidade de o mesmo ser acompanhado durante toda a viagem de retorno. Nestes casos, os profissionais do SEF acompanham o cidadão afastando até ao país de destino e, aqui chegados, estabelecem contacto com as autoridades de fronteira locais, para as quais transferem a custódia do cidadão e respetiva documentação de identificação e de viagem.

III.3. Retorno com escolta até ao embarque

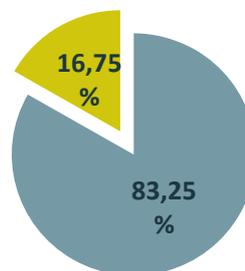
A modalidade que configura o retorno com escolta até embarque é a que assume maior preponderância, ou seja, é aquela que mais vezes é implementada.

No ano de 2019, este tipo de operação consubstanciou-se no afastamento de 209 cidadãos de território nacional, o que corresponde a 72,32% do número total de afastamentos.

No que concerne ao género, neste tipo de operação foram afastados 174 cidadãos do género masculino e 35 do género feminino, correspondendo a 83,25% e a 16,75%, respetivamente, do número total de afastados nesta modalidade de retorno.

RETORNO COM ESCOLTA ATÉ AO EMBARQUE

Homens	■	174
Mulheres	■	35
Total		209



III.4. Retorno com escolta até ao país de destino

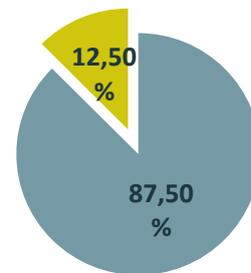
A modalidade de retorno com escolta até ao país de destino é implementada em cerca de um terço das operações, ou seja, em 27,68% dos casos.

Em termos quantitativos, em 2019 esta modalidade de operação foi adotada para o afastamento de 80³³ cidadãos de território nacional, 70 do género masculino e 10 do género feminino.

Do ponto de vista percentual, o afastamento de cidadãos nesta modalidade traduziu-se em 87,50% de homens e 12,50% de mulheres.

RETORNO COM ESCOLTA ATÉ AO PAÍS DE DESTINO

Homens	■	70
Mulheres	■	10
Total		80



III.5. Retorno em função do tipo de decisão

Considerando as duas tipologias decisórias admissíveis - decisão administrativa³⁴ e decisão judicial³⁵ -, dentre os afastamentos realizados em 2019, 155 basearam-se em decisão de autoridade administrativa e 134 tiveram respaldo em decisão de autoridade judiciária competente.

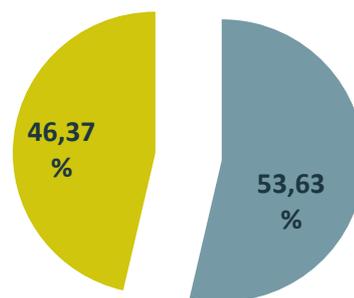
³³ Além das referenciadas 80 operações de retorno com escolta até ao destino, o SEF comunicou a realização de mais 5 operações deste tipo, não consideradas, porém, por respeitarem a situações de tomada ou retoma a cargo.

³⁴ Ordenada pela autoridade administrativa, o diretor-nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

³⁵ Ordenada por autoridade judiciária competente.

RETORNO EM FUNÇÃO DO TIPO DE DECISÃO

Decisão administrativa	■	155
Decisão judicial	■	134
Total		289

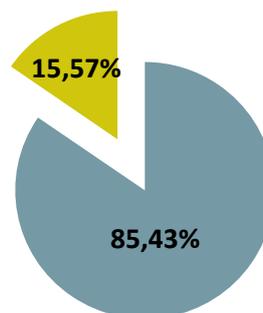


III.6. Retorno em função do género

Em termos de género, foram afastados 244 cidadãos do género masculino e 45 do género feminino, correspondendo a 85,43% e a 15,57%, respetivamente, do total de afastamentos concretizados.

RETORNO EM FUNÇÃO DO GÉNERO

Homens	■	244
Mulheres	■	45
Total		289

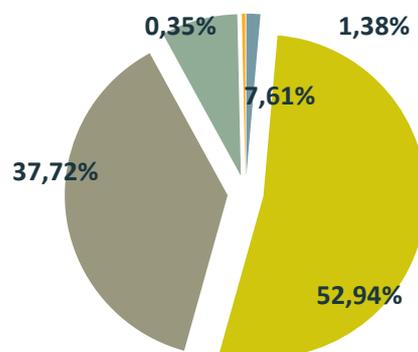


III.7. Retorno em função do escalão etário

Tendo em consideração os intervalos etários em que se enquadram os cidadãos que em 2019 foram afastados de território nacional, verifica-se uma maior incidência do intervalo compreendido entre os 19 e 34 anos, ao qual se seguem os intervalos 35-49 e 50-64 anos de idade.

RETORNO EM FUNÇÃO DA FAIXA ETÁRIA AQUI

≤ 18 anos	■	4	1,38%
19 – 34 anos	■	153	52,94%
35 – 49 anos	■	109	37,72%
50 – 64 anos	■	22	7,61%
≥ 65 anos	■	1	0,35%



III.8. Retorno em função dos países de destino

Os países aos quais pertencem os cidadãos afastados do território nacional, no ano de 2019, formam uma lista bastante significativa, a saber: Albânia, Angola, Argélia, Argentina, Bangladesh, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Cabo Verde, Chade, Chile, China, Colômbia, Egito, Equador, Estados Unidos da América, Gana, Gâmbia, Geórgia, Guiné-Bissau, Índia, Irão, Marrocos, Moldávia, Nepal, Nigéria, Paquistão, Paraguai, República Democrática do Congo, Rússia, São Tomé e Príncipe, Senegal, Tunísia, Ucrânia e Venezuela.

Do ponto de vista quantitativo, o Brasil lidera a lista de dez países para onde foi afastado o maior número de cidadãos, seguindo-se-lhe Cabo Verde, Albânia, Índia, Angola, Geórgia, Guiné Conacri, Ucrânia, Colômbia e Guiné-Bissau.

PRINCIPAIS PAÍSES DE DESTINO

País	Género		Total
	Masculino	Feminino	
Brasil	91	30	121
Cabo Verde	20	0	20
Albânia	18	1	19
Índia	11	1	12
Angola	9	2	11
Geórgia	10	0	10
Guiné Conacri	10	0	10
Ucrânia	8	0	8
Colômbia	5	2	7
Guiné-Bissau	7	0	7
Outros	55	9	64

IV – MONITORIZAÇÃO DE RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS

IV.1. Da monitorização – considerações gerais

Nos termos do respetivo regulamento³⁶, a monitorização assume duas modalidades de ação: presencial e/ou documental.

A monitorização presencial consubstancia-se no efetivo acompanhamento e observação dos procedimentos que envolvem a execução dos afastamentos de cidadão estrangeiro, levados a efeito por equipas de profissionais do SEF encarregadas da sua materialização. Assim, a ação de monitorização presencial inicia-se no local de instalação do cidadão afastando - estabelecimento prisional ou centro de instalação temporária ou espaço equiparado - e termina quando o SEF dá por finalizados os procedimentos inerentes à operação. Consoante a modalidade da operação, os procedimentos do SEF podem cessar em território nacional, após o embarque do cidadão afastando e fecho de portas da aeronave, ou no país de destino, após entrega do cidadão às autoridades de fronteira locais.

Neste contexto, a monitorização visa, além do escrutínio aos formalismos legais inerentes, acompanhar a operação e apreciar os procedimentos adotados pelos profissionais do SEF no que concerne, fundamentalmente, à adoção de medidas restritivas e aplicação de meios coercivos em termos de admissibilidade, oportunidade e proporcionalidade circunstanciais, bem como os comportamentos que possam colidir com os princípios inerentes ao respeito pela dignidade da pessoa humana.

Refira-se que a monitorização presencial implica, concomitante e necessariamente, a vertente documental subjacente a cada operação de retorno. É com base na informação prévia remetida à IGAI que os monitores promovem, de acordo com determinados critérios - coexistência de alguma vulnerabilidade no cidadão afastando³⁷, género, tipo

³⁶ Artigo 15.º do regulamento aprovado pelo Despacho (MAI) n.º 10728/2015, de 16 de setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015).

³⁷ Menores, menores não acompanhados, famílias monoparentais com filhos menores, grávidas, idosos, portadores de doenças graves ou de distúrbios mentais, vítimas de tortura, de violação ou de outras

de decisão³⁸, unidade orgânica executante³⁹ e país de destino -, a monitorização presencial de determinadas operações de retorno⁴⁰.

No que tange à vertente documental da monitorização, esta compreende, essencialmente, a certificação de que há, para cada cidadão estrangeiro afastando, decisão legal de afastamento – proveniente de autoridades judiciária ou administrativa competentes - e comprovação de que o cidadão foi sujeito, e nos devidos termos, às subjacentes notificações legais⁴¹.

De um modo geral, nas ações de monitorização presencial que os monitores da IGAI levaram a efeito sobre operações de retorno realizadas pelo SEF, observaram-se procedimentos adequados e em linha com as boas práticas europeias preconizadas, designadamente pela Agência Europeia dos Direitos Fundamentais, pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias e pela Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira⁴².

formas graves de violência psicológica, física ou sexual, e vítimas do tráfico de seres humanos ou de mutilação genital feminina.

³⁸ Decisão judicial (de autoridade judiciária competente) ou decisão administrativa (do diretor nacional do SEF, delegável).

³⁹ Direção Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo, Direção Regional do Norte, Direção Regional do Centro, Direção Regional do Algarve, Direção Regional da Madeira e Direção Regional dos Açores.

⁴⁰ De acordo com o plano de atividades da IGAI, foi definida, para 2019, a monitorização presencial de pelo menos 4,2% do número total de operações de retorno realizadas pelo SEF, sendo que a meta mínima estabelecida foi substancialmente ultrapassada, tendo atingido 7,96%.

⁴¹ O cidadão terá de ser notificado, obrigatoriamente, da decisão do afastamento, do tempo de interdição de entrada em território nacional e da inserção do tempo de interdição de entrada em Portugal no Sistema de Informação Schengen e na lista nacional de pessoas inadmissíveis.

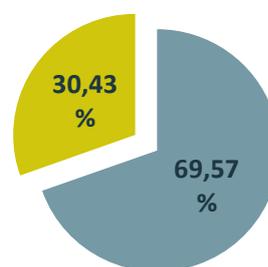
⁴² Estes três organismos europeus, em parceria, têm promovido programas formativos e normas procedimentais neste âmbito, quer no que concerne à atividade de monitorização, quer no que tange à atividade policial de retorno compulsivo.

IV.2. Monitorização em função da modalidade da operação

Em 2019, os monitores da IGAI realizaram 23 ações de monitorização presencial. Entre estas, 16 respeitaram a monitorização de operações de retorno na modalidade de escolta policial até ao embarque, casos em que os cidadãos afastados, após o embarque, prosseguem a viagem desacompanhados, e 7⁴³ incidiram sobre operações de retorno na modalidade de escolta policial até ao país de destino.

MONITORIZAÇÃO PRESENCIAL EM FUNÇÃO DO GÉNERO

Operações com escolta até ao embarque	16
Operações com escolta até ao país de destino	7
Total	23



IV.3. Monitorização em função de vulnerabilidades

Entre as ações de monitorização levadas a efeito, uma enquadrou-se no âmbito dos considerados grupos vulneráveis⁴⁴, respeitando a uma família monoparental com três filhos menores.

⁴³ Foi realizada mais uma ação de monitorização que, todavia, não chegou a concretizar-se, uma vez que a cidadã alvo do afastamento manifestou total oposição à medida de afastamento que lhe foi aplicada e adotou postura agressiva em relação à equipa do SEF que constituía a escolta policial, sendo que, já depois do embarque e em face da conduta violenta verificada, o comandante da aeronave determinou o seu desembarque.

⁴⁴ Nestes grupos inserem-se menores, menores não acompanhados, famílias monoparentais com filhos menores, grávidas, idosos, portadores de doenças graves ou de distúrbios mentais, vítimas de tortura, de violação ou de outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual, e vítimas do tráfico de seres humanos ou de mutilação genital feminina.

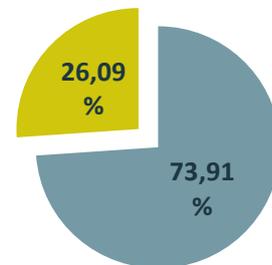
Em concreto, tratou-se de um cidadão adulto do género masculino que, depois de punido em Portugal pelos crimes de auxílio à emigração ilegal e de pornografia de menores⁴⁵, foi afastado coercivamente de território nacional. Esta operação de retorno, cujos profissionais do SEF designados levaram a efeito em observância das melhores práticas internacionais, envolveu a condução de três menores (duas crianças de 9 anos de idade e uma de 11) que se encontravam sob tutela do progenitor no momento em que este foi intercetado em território português na prática dos crimes referidos *supra*, sobre as quais recaiu decisão judicial⁴⁶ de serem conduzidos ao seu país e entregues às respetivas progenitoras.

IV.4. Monitorização em função do género

No que concerne ao género, as ações de monitorização, num total de 23, incidiram sobre operações de retorno referentes a 17 cidadãos do género masculino e 6 do género feminino.

MONITORIZAÇÃO PRESENCIAL EM FUNÇÃO DO GÉNERO

Homens	■	17
Mulheres	■	6
Total		23



⁴⁵ Acórdão do tribunal coletivo do Juízo Central Criminal, 3ª Secção, da Comarca de Vila Real, de 31 de janeiro de 2019, no âmbito do Proc. n.º 1/18.2ZRVRL.

⁴⁶ Decisão no âmbito do Proc. n.º 70/18.5T8VLR - Promoção e proteção -, de 15/03/2019, do Juízo de Família e Menores do tribunal judicial da comarca de Vila Real.

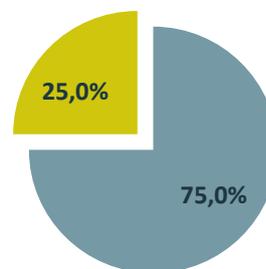
IV.5. Monitorização em função do género e modalidade de operação

Considerando as duas modalidades de operação de retorno, importa diferenciar aquelas sobre as quais incidiram as ações de monitorização presencial em função do género do afastando.

Em termos globais, foram realizadas 16 ações de monitorização a operações de retorno com escolta até ao embarque, envolvendo 12 cidadãos do género masculino e 4 cidadãs do género feminino.

MONITORIZAÇÃO PRESENCIAL DE OPERAÇÕES DE RETORNO COM ESCOLTA ATÉ AO EMBARQUE

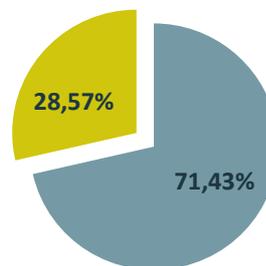
Homens	■	12
Mulheres	■	4
Total		16



Por sua vez, entre as ações de monitorização relativas a operações de retorno na modalidade de escolta até ao país de destino, 5 respeitaram a cidadãos do género masculino e 2 a cidadãos do género feminino.

MONITORIZAÇÃO PRESENCIAL DE OPERAÇÕES DE RETORNO COM ESCOLTA ATÉ AO PAÍS DESTINO

Homens	■	5
Mulheres	■	2
Total		7

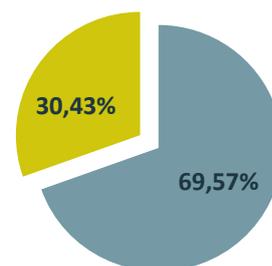


IV.6. Monitorização em função do tipo de decisão

Considerando a tipologia de decisão em que se basearam as operações de afastamento sujeitas a monitorização presencial, verifica-se que 16 consubstanciaram decisões de autoridade administrativa e 7 respeitaram a decisões de autoridade judiciária.

MONITORIZAÇÃO EM FNÇÃO DO TIPO DE DECISÃO

Decisão administrativa	■	16
Decisão judicial	■	7
Total		23

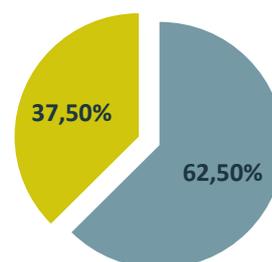


IV.7. Monitorização em função do género e tipo de decisão

Tomando em linha de conta o género, 10 das 16 monitorizações presenciais realizadas a operações de afastamento baseados em decisão administrativa respeitaram a cidadãos do género masculino e 6 do género feminino.

MONITORIZAÇÃO PRESENCIAL DE OPERAÇÕES BASEADAS EM DECISÃO ADMINISTRATIVA

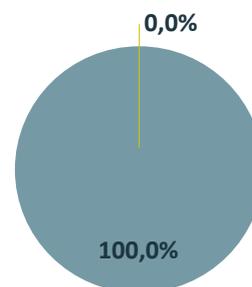
Homens	■	10
Mulheres	■	6
Total		16



No que respeita à vertente decisória judicial, as monitorizações presenciais levadas a efeito incidiram sobre cidadãos do género masculino.

MONITORIZAÇÃO PRESENCIAL DE OPERAÇÕES BASEADAS EM DECISÃO JUDICIAL

Homens	■	7
Mulheres	■	0
Total		7

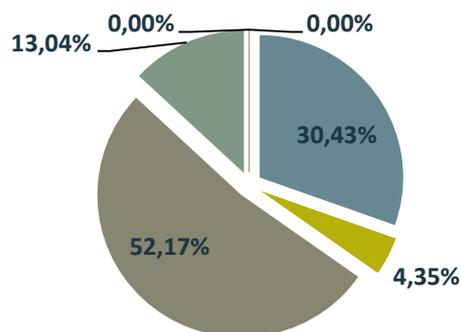


IV.8. Monitorização em função da unidade orgânica executante

Em relação à unidade orgânica do SEF executante das operações de retorno, as ações de monitorização realizadas incidiram sobre as direções regionais continentais, tendo assumido maior preponderância as sediadas em Lisboa e Porto, respetivamente, por força da sua elevada atividade neste âmbito, comparativamente com as restantes.

MONITORIZAÇÃO DE OPERAÇÕES BASEADAS NA UNIDADE ORGÂNICA EXECUTANTE

Direção Regional do Norte	■	7
Direção regional do Centro	■	1
Direção Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo	■	12
Direção Regional do Algarve	■	3
Direção Regional da Madeira		0
Direção Regional dos Açores		0
Total		23



IV.9. Monitorização versus modalidade da operação

Em termos relativos, confrontando o número de operações de retorno realizadas com as ações de monitorização levadas a efeito, constata-se que, no ano de 2019, a monitorização incidu sobre 7,96% das operações de retorno executadas, num total de 23 operações.

Já no que tange às diferentes modalidades das operações de retorno, verifica-se que foram monitorizadas 7,66% das 209 operações com escolta até ao embarque e 8,75% das 80 operações com escolta até ao país de destino.

OPERAÇÕES DE RETORNO		VS.	AÇÕES DE MONITORIZAÇÃO		
Com escolta policial até ao embarque	209		16	7,66%	Até ao embarque
Com escolta policial até ao país de destino	80		7	8,75%	Até ao país de destino
Total	289		23	7,96%	Total

V – CONCLUSÕES

No período compreendido entre 01 de janeiro e 31 de dezembro de 2019 foram afastados compulsivamente de território nacional 289 cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia, dos quais 244 do género masculino e 45 do género feminino.

Dentre os cidadãos afastados alguns enquadram-se nos designados «grupos vulneráveis», sendo o caso de 5 pessoas, 4 por serem menores e 1 por ser idoso (mais de 65 anos). A estes casos acresce outro enquadrado no grupo de «famílias monoparentais», em que um cidadão afastado fez-se acompanhar de 3 menores.

Considerando a tipologia decisória em que se basearam os afastamentos, 155 têm respaldo em decisão de autoridade administrativa e 134 em decisão de autoridade judiciária.

A maioria dos cidadãos afastados insere-se na faixa etária dos 19 aos 34 anos de idade (52,94%), seguindo-se o escalão compreendido entre os 35 e os 49 anos (37,72%).

Em termos de país de destino, o Brasil é o que apresenta registo de maior número de cidadãos afastados, sendo seguido por Cabo Verde, Albânia e Índia.

Tomando em linha de conta a modalidade das operações de retorno, 209 afastamentos inserem-se na modalidade de escolta policial até ao embarque e 80 na modalidade de escolta policial até ao país de destino. Entre os cidadãos afastados com escolta policial até ao país de destino, 70 respeitam ao género masculino e 10 ao género feminino.

No que tange à monitorização das operações de retorno, a IGAI realizou 23 ações de monitorização presencial, o que corresponde a 7,96% das operações de retorno realizadas pelo SEF.

Entre as ações de monitorização realizadas, 16 incidiram sobre operações com escolta policial até ao embarque e 7 sobre operações com escolta policial até ao país de destino. Em termos percentuais, a monitorização incidiu sobre 7,66% das operações realizadas

com escolta até ao embarque e sobre 8,75% das operações concretizadas com escolta até ao país de destino.

Considerando o género, nas 23 ações de monitorização levadas a efeito, 16 referem-se ao afastamento de cidadãos do género masculino e 7 reportam-se ao género feminino, o que, em termos relativos, corresponde a 73,91% e 26,09%, respetivamente.

Foi monitorizada presencialmente uma operação de afastamento até ao país de destino que se insere no âmbito dos grupos vulneráveis, na medida em que envolveu uma família monoparental e consubstanciou o afastamento de cidadão adulto acompanhado de 3 filhos menores.

Quanto à tipologia decisória de respaldo das operações de retorno sobre as quais recaiu a monitorização presencial, 16 consubstanciam decisões de autoridade administrativa e 7 enformam decisões de autoridade judiciária.

No que concerne à unidade orgânica do SEF executante das operações de retorno, as ações de monitorização recaíram sobre 7 operações desencadeadas pela Direção Regional do Norte, 1 operação realizada pela Direção Regional do Centro, 12 operações executadas pela Direção Regional de Lisboa, Vale do Tejo e Alentejo e 3 operações levadas a cabo pela Direção Regional do Algarve.

É de realçar que, no âmbito das monitorizações presenciais realizadas, não se verificou qualquer incidente envolvendo a inobservância de direitos fundamentais inerentes à condição de cidadão estrangeiro sujeito a afastamento compulsivo, merecendo realce a postura notável da generalidade dos profissionais do SEF no respeito revelado pela dignidade dos cidadãos afastandos.

Entronca neste pressuposto o facto de, na generalidade das operações monitorizadas presencialmente, não ter havido uso da força muscular nem recurso a meios coercivos contra os cidadãos afastandos, havendo apenas a registar duas situações de uso de meio coercivo (algemas), de forma preventiva, e uma situação de recurso à força e uso de algemas, na medida do estritamente necessário e proporcional às circunstâncias.

Concomitantemente, nas ações de monitorização levadas a efeito, do diálogo entabulado pelos monitores com os cidadãos alvo de afastamento compulsivo não resultaram relatos consubstanciadores de censura de condutas ou comportamentos de profissionais do SEF nem reportaram situações relevantes de violação dos seus direitos.

Em síntese, cientes de que neste âmbito se impõe uma dinâmica permanente e sistemática de melhoria dos procedimentos, importa fazer notar que em Portugal são adotadas as melhores práticas internacionais preconizadas, designadamente, pela Agência Europeia dos Direitos Fundamentais, pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas Migratórias e pela Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira, referências europeias neste domínio.

À consideração superior.

Lisboa e Inspeção-Geral da Administração Interna, 06 de maio de 2020

O inspetor,

Rogério Soares