

627
-
7



INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

MONITORIZAÇÃO DE RETORNOS FORÇADOS 2020

**Autor: Ana Margarida Maia
Inpetora**

**RELATÓRIO ANUAL
N.º 87/2021**

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>

428
JP

ÍNDICE

ÍNDICE	1
GLOSSÁRIO	2
LEGISLAÇÃO	4
1. Introdução	5
2. Enquadramento Geral	7
2.1. Quadro normativo da monitorização de retornos forçados.....	7
2.2. Regime legal de afastamento coercivo e de expulsão judicial	9
2.3. Dever de comunicação de operações de retorno.....	14
2.4. Dever de comunicação de relatórios de operações com escolta até ao destino	15
3. Retorno Forçado de Cidadão Estrangeiros.....	16
3.1. Operações de retorno.....	16
3.2. Modalidades das operações de retorno.....	16
3.3. Retorno em função do tipo de decisão	18
3.4. Retorno em função do género	18
3.5. Retorno em função dos países de destino	19
4. Monitorização de Retorno Forçado de Cidadãos Estrangeiros	20
4.1. Da monitorização - Considerações gerais	20
4.2. Monitorização em função da modalidade da operação.....	21
4.3. Monitorização em função do género.....	22
4.4. Monitorização em função da unidade orgânica executante	22
5. CONCLUSÕES	23

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.

430
4

**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.

431
F

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 25/08 (Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 02/09/2014)

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 16/09 (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de

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 29/04

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 16/12

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

Regulamento (UE) 2016/1624, do Parlamento Europeu e

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 07/03

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 16/11

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

432
Ep

1. Introdução

Ao longo do ano de 2020, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), que é a autoridade nacional competente, realizou 208 operações de afastamento compulsivo do território nacional de cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia, envolvendo 238 cidadãos (cada operação pode envolver mais do que um cidadão), dos quais 176 do género masculino e 62 do género feminino.

Em termos de monitorização, além do controlo e escrutínio documental das comunicações de afastamento efetuadas pelo SEF, a IGAI realizou 18 ações de monitorização presencial.

De entre as monitorizações presenciais realizadas, 13 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 5 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 04/07, na sua versão atual, é o diretor nacional dos Serviços de Estrangeiros e Fronteiras.

² Transporta para a ordem jurídica interna pela Lei n.º 29/2012, de 09/08, que procedeu à alteração à Lei n.º 23/2007, de 04/07.

³ Publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 02/09/2014.

⁴ Despacho n.º 10728/2015, do Ministro da Administração Interna, de 16/09, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28/09/2015.

2. Enquadramento Geral

2.1. 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 04/07, 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 09/08, que procedeu à primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 04/07, transpondo para a ordem interna a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/12/2008, 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

⁵ Na redação introduzida pelas leis n.ºs 29/2012, de 09/08, n.º 56/2015, de 31/07, n.º 120/2017, de 28/08, n.º 26/2018, de 05/06 e 28/2019, de 29/03.

participação de Portugal em voos conjuntos ou comuns⁶⁶, dentre os quais assume relevância o que é estatuído na alínea c) do n.º 4, que consubstancia a imperiosidade de a autoridade nacional organizadora⁷⁷ «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 25/08 (Diário da República, 2.ª Série, n.º 168, de 02/09/2014), 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 04/07, 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 16/12 (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28/09/2015), 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»;

- Decisão 2004/573/CE do Conselho, de 29/04/2004, 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 16/12/2008, 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;

⁶⁶ Estes voos são organizados sob coordenação da FRONTEX - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

⁷⁷ 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 18.º-A, da Lei n.º 23/2007, de 04/07, alterada e republicada pela Lei n.º 29/2012, de 09/08.

- Regulamento PE-CONS 2016/1624, de 14/09/2016, 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 16/11, 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.

2.2. 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.

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 SEF.

¹⁰ Conforme artigo 140.º, n.º 3 da Lei n.º 23/2007, de 04/07, na sua redação atual

¹¹ Conforme artigo 134.º da Lei n.º 23/2007, de 04/07, na sua redação atual.

¹² Previsão do artigo 135.º da Lei n.º 23/2007, de 04/07, na sua redação atual.

¹³ Conforme prescreve o artigo 151.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 23/2007, de 04/07, na sua redação atual.

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

437
Fp

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 151.º, a forma de pena acessória de expulsão em sede de condenação por crime doloso.

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 150.º, n.º 1. Porém, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, tal não

¹⁵ Não suspende a execução da decisão de afastamento proferida.

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

¹⁶ Este pedido insere-se no âmbito da Lei n.º 27/2008, de 30/06, alterada pela Lei n.º 26/2014, de 05/05, 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 (EU) 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/06, 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 29/07, 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.

439
Jp

Refira-se que, de acordo com Manual do Regresso aprovado pela Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16/11, 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 fronteira.

As situações de proibição de entrada previstas no artigo 32.º e seguintes da Lei n.º 23/2007, de 04/07, não eram tratadas, para efeitos de afastamento, como situações de estrangeiros que entram ou se encontram irregularmente em território nacional. A partir de 2020, porém, passaram a ser tratados, pela IGAI, como situações de afastamento, uma vez que, na perspetiva dos direitos humanos, nenhuma razão existe para a diferenciação, sendo que os fundamentos formais até então invocados não se mostram concludentes. Neste sentido, promoveu-se a alteração do despacho ministerial habilitante, passando tal normativo a abranger esta constelação de situações.

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.

440
F

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.º 1, 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.

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

661
Fp

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 monitorização²⁰, proceder à monitorização das operações do SEF tendentes à materialização das decisões de afastamento ordenadas pelas autoridades judiciária ou administrativa competentes.

2.3. 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 Forçados²¹ 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.º²² do mesmo normativo, deve ser feita em formulário próprio e remetida, com a maior antecedência possível, para o endereço próprio de correio eletrónico²³ 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 regionais²⁴ que constituem a estrutura orgânica abrangente do território nacional.

²⁰ Aprovado através do Despacho (MAI) n.º 10728/2015, de 16/09 (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28/09/2015).

²¹ Aprovado através do Despacho (MAI) n.º 10728/2015, de 16/09 (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28/09/2015).

²² 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) Necessidades e tipo de escolta, bem como fatores que a justificam.

²³ afmonitgai.pt

²⁴ A lei orgânica do SEF, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16/10 (alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 290-A/2001, de 17/11, 121/2008, de 11/07 e 240/2012, de 06/11), 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.

662
10

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 ao escrutínio de cada afastamento e promovem, mediante ponderado critério²⁵, 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.

2.4. 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

²⁵ O critério assenta nas seguintes premissas: coexistência de alguma vulnerabilidade no cidadão afastando, género, tipo de decisão, unidade orgânica executante e país de destino.

643
K

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.

3. Retorno Forçado de Cidadão Estrangeiros

3.1. 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 2020 foram realizados pelo SEF 208 operações de afastamento que envolveram o afastamento de 238 cidadãos estrangeiros do território nacional.

3.2. 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 instalado²⁶, 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 aeroporto de partida, no seu acompanhamento até ao país de destino e na sua

²⁶ Por norma o cidadão afastando encontra-se instalado em estabelecimento prisional ou em centro de instalação temporário ou espaço equiparado.

444
—
fp

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 aeronave²⁷, 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 embarque²⁸, 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 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

²⁷ O término efetiva-se após o fecho da aeronave.

²⁸ Esta opção implica que a companhia aérea não manifeste oposição, circunstância que ocorre na grande maioria dos casos.

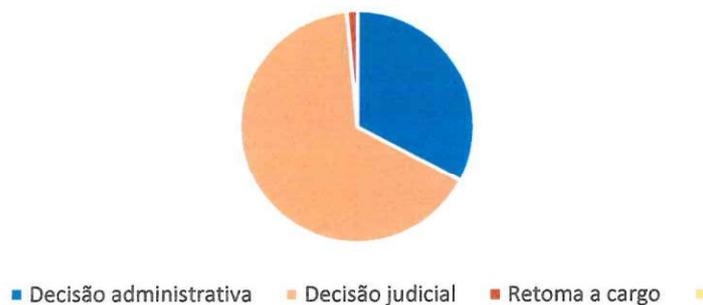
445
F

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.

3.3. Retorno em função do tipo de decisão

Considerando as duas tipologias decisórias admissíveis - decisão administrativa²⁹ e decisão judicial³⁰, dentre os afastamentos realizados em 2020, 68 basearam-se em decisão de autoridade administrativa e 137 tiveram respaldo em decisão de autoridade judiciária competente. Ainda se verificou a existência de 3 afastamento de retoma a cargo.

Figura 1 - Tipo de decisão para o afastamento



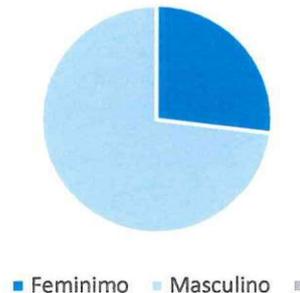
3.4. Retorno em função do género

Em termos de género, foram afastados 152 cidadãos do género masculino e 56 do género feminino.

²⁹ Ordenada pela autoridade administrativa, o Diretor-Nacional do SEF.

³⁰ Ordenada por autoridade judiciária competente.

Figura 2 - Retorno em função do género



3.5. Retorno em função dos países de destino

Os principais países aos quais pertencem os cidadãos afastados do território nacional, no ano de 2020, são Brasil, Cabo Verde, Albânia, Marrocos e Venezuela, seguidos de outros, nomeadamente Geórgia, Guiné-Bissau, Colômbia, Reino Unido, Argentina, Angola, Moldávia, Guiné, Paquistão, Filipinas, Nigéria, Bolívia, Ucrânia e Gana.

Do ponto de vista quantitativo, o Brasil lidera a lista de cinco países para onde foi realizado o maior número de operações de retorno, seguindo-se-lhe Cabo Verde, Marrocos, Albânia e Venezuela.

Quadro n.º 1 - Principais Países de Destino

País	Afastamentos
Brasil	102
Cabo Verde	18
Albânia	15
Marrocos	15
Venezuela	14
Outros	63

Realça-se a ascensão na lista de principais países de destino de Marrocos em terceiro lugar e da Venezuela em quinto lugar, quando no ano de 2019 não constavam desta listagem.

647
F

4. Monitorização de Retorno Forçado de Cidadãos Estrangeiros

4.1. Da monitorização - Considerações gerais

Nos termos do respetivo regulamento³¹, 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 afastando³², género, tipo

³¹ Artigo 15.º do regulamento aprovado pelo Despacho (MAI n.º 10728/2015, de 16/09 (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28/09/2015).

³² Menores, menores não acompanhados, famílias monoparentais com filhos menores, grávidas, idosos portadores de doenças graves ou 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.

448
F

de decisão³³, unidade orgânica executante ³⁴ e país de destino -, a monitorização presencial de determinadas operações de retorno.

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 legais³⁵.

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 Costeira.

4.2. Monitorização em função da modalidade da operação

Em 2020, a atividade de monitorização das operações de retorno forçado sofreu uma significativa influência decorrente das medidas restritivas de combate à pandemia que Portugal aplicou desde o mês de março.

Sem embargo, os monitores da IGAI realizaram 18 ações de monitorização presencial. Entre estas, 13 respeitaram a monitorização de operações de retorno na modalidade de escolta policial até ao embarque, casos em que os cidadãos afastandos, após o embarque, prosseguem a viagem desacompanhados, e 5 incidiram sobre operações de retorno na modalidade de escolta policial até ao país de destino.

³³ Decisão judicial (de autoridade judiciária competente) ou decisão administrativa (do diretor nacional do SEF, delegável.)

³⁴ 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.

³⁵ 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.

645
F

Quadro n.º 2 - Monitorização presencial em função do tipo

Tipo de operação	Número de operações
Com escolta até ao embarque	13
Com escolta até ao país de destino	5
Total	18

4.3. Monitorização em função do género

No que concerne ao género, as ações de monitorização, num total de 18, incidiram sobre operações de retorno referentes a 16 cidadãos do género masculino e 2 do género feminino.

Figura 3 - Monitorização em função do género



4.4. Monitorização em função da unidade orgânica executante

O SEF, através das suas direções regionais procedeu, no ano de 2020, a 238 comunicações de afastamentos à IGAI, distribuídas da seguinte forma:

450
7

Quadro n.º 3 - Comunicações de afastamentos realizadas pelo SEF

Direção Regional do SEF	Número de afastamentos comunicados
Direção Regional de Lisboa Vale do Tejo e Alentejo	154
Direção Regional do Norte	36
Direção Regional do Algarve	28
Direção Regional do Centro	12
Direção Regional da Madeira	8
TOTAL	238

A Direção Regional de Lisboa Vale do Tejo e Alentejo é a Direção Regional com mais afastamentos realizados no ano de 2020 em território nacional.

5. CONCLUSÕES

No período compreendido entre 01 de janeiro e 31 de dezembro de 2020 foram realizadas 208 operações de afastamento, tendo sido afastados compulsivamente de território nacional 238 cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia, dos quais 176 do género masculino e 62 do género feminino.

Considerando a tipologia decisória em que se basearam os afastamentos, 71 têm respaldo em decisão de autoridade administrativa e 137 em decisão de autoridade judiciária.

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

No que tange à monitorização das operações de retorno, a IGAI realizou 18 ações de monitorização presencial.

Entre as ações de monitorização realizadas, 13 incidiram sobre operações com escolta policial até ao embarque e 5 sobre operações com escolta policial até ao país de destino.

Considerando o género, foram afastados 16 homens e 2 mulheres.

No âmbito das monitorizações presenciais realizadas, não se verificou qualquer incidente envolvendo a violação de direitos fundamentais.

Na generalidade das operações monitorizadas presencialmente, não se recorreu ao uso da força muscular nem ao recurso a meios coercivos contra os cidadãos afastados,

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.

Em síntese, cientes de que neste âmbito se impõe uma dinâmica permanente e sistemática de melhoria dos procedimentos, cumpre notar que em Portugal são adotadas as 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, Inspeção-Geral da Administração Interna, 2 de dezembro de 2021

Ana Maia



A inspetora