



INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

# MONITORIZAÇÃO DE RETORNOS FORÇADOS 2021

**Redator: Luís Filipe Guerr  
Inspetor**

**RELATÓRIO ANUAL  
N.º 10/2022**

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>

PÁGINA INTENCIONALMENTE DEIXADA EM BRANCO

## ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS .....	4
ÍNDICE DE TABELAS .....	4
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
GLOSSÁRIO .....	7
INTRODUÇÃO .....	11
1. ENQUADRAMENTO GERAL.....	13
1.1. Quadro normativo da monitorização de retornos forçados .....	13
1.2. Regime legal de afastamento coercivo e de expulsão judicial .....	16
1.3 Dever de comunicação de operações de retorno.....	22
1.4 Dever de comunicação de relatórios de operações com escolta até ao destino.....	23
2 RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS.....	24
2.1 Operações de retorno.....	24
2.2 Modalidades das operações de retorno .....	25
2.3 Retorno em função do tipo de decisão.....	27
2.4 Retorno em função do género.....	27
2.5 Retornos em função da Idade.....	31
2.6 Retorno em função dos países de destino.....	33
3 MONITORIZAÇÃO DE RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS .....	37
3.1 Da monitorização – Considerações gerais .....	37
3.2 Monitorização em função da modalidade da operação.....	38
3.3 Monitorização em função da idade .....	39
3.4 Monitorização em função do género.....	40
4 Outras atividades da IGAI relativas aos retornos forçados .....	41
5 Avaliação da atividade da entidade responsável por executar os retornos forçados .....	42
6 Ensinamentos colhidos pela IGAI .....	43
CONCLUSÕES.....	44

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Afastamentos e monitorizações 2016-2021 .....	24
Figura 2: Afastamentos por Sexo dos Indivíduos Sujeitos ao Processo Afastamento .....	27
Figura 3: Afastamentos por Sexo dos Indivíduos Sujeitos ao Processo Afastamento 2021 .....	28
Figura 4: Recusas de Entrada por Género.....	29
Figura 5: PAC por Género.....	29
Figura 6: PEJ por Género.....	30
Figura 7: Conduções à Fronteira por Género.....	30
Figura 8: Afastamentos por faixa etária 2021.....	31
Figura 9: Distribuição etária acumulada dos afastandos 2017-2021.....	32
Figura 10: Afastamentos por país de destino 2021.....	33
Figura 11: População estrangeira com estatuto legal de residente por nacionalidades (2021) .....	34
Figura 12: Principais Países de Destino entre 2016 e 2021 (valores acumulados). .....	36
Figura 13: Afastamentos por meio utilizado 2021.....	39
Figura 14: Monitorizações por faixa etária em 2021.....	40
Figura 15: Afastamentos por género 2016-2021.....	40
Figura 16: Monitorizações por género 2016-2021.....	41

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Principais Países de Destino em 2021 e respetivo registo em anos anteriores.....	35
Tabela 2: Principais Países de Destino entre 2016 e 2021 (valores acumulados).....	35

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Compete à Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), nos termos da al. i), do n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março, a monitorização dos “atos praticados em matéria relacionada com os processos de afastamento coercivo, com fundamento em ato administrativo ou judicial, de pessoas que não sejam cidadãos da UE e que não beneficiem do direito à livre circulação ao abrigo da legislação da UE”.

Esta atribuição de elevada responsabilidade é de importância estratégica para a IGAI.

A organização tem desenvolvido esforços continuados para garantir, por meio das monitorizações uma efetiva ação de controlo e prevenção de violações dos direitos fundamentais dos cidadãos afastados. Todavia, a ação da IGAI não se esgota no desempenho desse papel e estende-se, por via da sua participação nos *fora* internacionais, na organização e participação em seminários e formações e em publicações, destinadas à consciencialização dos profissionais e do público em geral, para os riscos que estas ações podem representar para os direitos fundamentais dos cidadãos.

O sistema de monitorização de retornos forçados da IGAI foi implementado no último trimestre do ano de 2015. Desde então a IGAI tem exercido de forma regular essa missão, sendo já possível, comparar dados e obter imagens da evolução desta atividade ao longo do tempo.

No ano de 2021 registaram-se, para além de alterações legislativas com impacto para a atividade, mudanças ao nível procedimental que aumentaram o espetro de atividades sujeitas a monitorização pela IGAI, que se estendeu, por exemplo, aos afastamentos resultantes do indeferimento de requerimentos de asilo, bem como, aqueles que se desenrolam como consequência da recusa de entrada.

Durante o ano de 2021 o SEF comunicou a execução de 308 afastamentos o que representa um crescimento em mais 100 afastamentos (mais 32,4%) em relação ao ano de 2020. A IGAI monitorizou 46 dessas ações (15%), o que representa um incremento desta atividade da IGAI, em relação ao ano anterior.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

De todas as ações monitorizadas, 31 caracterizaram-se por acompanhamentos ao embarque em aeronave (uma delas cancelada), 10 monitorizações de escolta até ao destino e 4 recusas de entrada em território nacional, resultando em admissões em Centro de Instalação Temporária ou espaço equiparado, até ao momento do embarque em voo de regresso ao país de origem.

As 46 ações de monitorização presencial corresponderam a 44 cidadãos estrangeiros adultos.

Da totalidade dos cidadãos estrangeiros afastados pelo SEF, 18% eram do sexo feminino. A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 32,3% por cidadãs do sexo feminino, valor que ultrapassou o universo de afastamentos executados nessa categoria.

No que respeita às nacionalidades dos cidadãos estrangeiros afastados, confirma-se, mais uma vez, a preponderância do Brasil, coerente com o peso dessa nacionalidade no contexto dos cidadãos migrantes, mas também a confirmação da Albânia como segundo país com maior número de pessoas afastadas, apesar do reduzido número de nacionais desse país imigrados em Portugal.

Durante o ano de 2021, a IGAI não registou durante as suas monitorizações ocorrências de violação dos direitos fundamentais dos cidadãos afastados, verificando-se a plena integração dos padrões legais comunitários e nacionais por parte da autoridade competente para a sua execução, o SEF.

## GLOSSÁRIO

Ações de monitorização	Ações de controlo/monitorização do pleno respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos estrangeiros de países terceiros durante as operações de afastamento coercivo de TN de que são alvo.
Autoridade Nacional	Entidade de cada Estado-Membro encarregada de executar as operações de afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional, no caso português o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).
Cidadão Estrangeiro ou Nacional de um país terceiro	Pessoa que não seja cidadão da União; 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.
<i>Collecting Return Operation (CRO)</i>	Operações de retorno forçado, em voos charter, em que podem participar um ou mais EM e em que a Frontex, a pedido do EM organizador, assegura a respetiva coordenação, sendo a escolta assegurada pelo país terceiro de destino.
Entidade idónea responsável pelo sistema de monitorização nacional	Entidade designada competente para levar a efeito as ações de monitorização das operações de retorno forçado de cidadãos estrangeiros ou nacionais de países terceiros, no caso português, a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI).

*[Handwritten signature]*

Escolta	Grupo de profissionais da autoridade nacional (SEF) responsáveis pela execução de uma operação de retorno forçado.
Estado-Membro (EM)	Um dos vinte e sete Estados-Membros que fazem parte da União Europeia.
Estado-Membro participante	Estado-Membro que, com vista ao afastamento de nacionais de países terceiros do seu território, decide participar em voo comum, ou conjunto, organizado por outro Estado-Membro.
Estado-Membro organizador	Estado-Membro que, com vista ao afastamento de nacionais de países terceiros, decide organizar um voo comum, ou conjunto, aberto (ou não) à participação dos restantes Estados-Membros.
<i>Joint Return Operation (JRO)</i>	Operações de retorno conjuntas (voos charter), que são organizadas por um EM e em que podem participar outros EM, visando o afastamento de cidadãos estrangeiros de um ou vários países terceiros.
Monitor	Profissional da entidade idónea responsável pelo sistema de monitorização nacional, encarregado de levar a cabo ações de monitorização de operações de retorno de cidadãos estrangeiros.
<i>National Return Operation (NRO)</i>	Operações de retorno/afastamento de vários nacionais de um ou mais países terceiros, organizadas por um EM e sem a participação de outros EM.
Participantes	Profissionais que, além da escolta, são integrados nas operações de retorno, nomeadamente monitores, médicos, enfermeiros/

1503  
4  


	<p>paramédicos, psicólogos, intérpretes, representantes de organizações de defesa dos direitos humanos, entre outros.</p>
<b>Pessoas vulneráveis</b>	<p>Menores, menores não acompanhados, pessoas com deficiência, idosos, grávidas, famílias monoparentais com filhos menores e pessoas que tenham sido vítimas de tortura, violação ou outras formas graves de violência psicológica, física ou sexual.</p>
<b>Processo de Afastamento Coercivo</b>	<p>O Processo de Afastamento Coercivo (PAC) é o procedimento de afastamento de cidadão estrangeiro, determinado pela autoridade administrativa competente para aplicar as políticas de controlo de fronteiras e de permanência de cidadãos estrangeiros no território nacional.</p>
<b>Processo de Expulsão Judicial</b>	<p>O Processo de Expulsão Judicial (PEJ) é o procedimento conducente ao afastamento de cidadão estrangeiro determinado por autoridade judicial na forma de pena acessória de expulsão aplicada a cidadão estrangeiro não residente no País, condenado por crime doloso em pena superior a seis meses de prisão efetiva ou em pena de multa em alternativa à pena de prisão superior a seis meses, a um cidadão estrangeiro residente no País, condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão, ou resultante da apreciação de processo organizado pela autoridade administrativa competente com o fundamento em factos que possam constituir fundamento de expulsão.</p>
<b>Recusa de Entrada</b>	<p>Procedimento administrativo da autoridade competente para o controlo de fronteiras impeditivo do acesso de cidadão estrangeiro ao território nacional com fundamento na falta de preenchimento</p>

*[Handwritten signature]*

Retoma a Cargo

cumulativo dos requisitos legais de entrada, em razão do cidadão estrangeiro estar indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen ou indicado para efeitos de não admissão no Sistema Integrado de Informações do SEF, ou ainda, por constituírem perigo ou grave ameaça para a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou para as relações internacionais de Estados membros da União Europeia, bem como, de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação.

Procedimento gerado a partir de um pedido de proteção internacional do cidadão estrangeiro que vise ou se que se considere ser da responsabilidade de outro Estado membro, de acordo com o previsto no Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, levando a que se solicite às respetivas autoridades a receção do cidadão estrangeiro.

Retornado/repatriado

Cidadão nacional de um país terceiro à União Europeia, contra o qual foi proferida uma decisão de retorno forçado.

Trânsito aeroportuário

Passagem, para efeitos da medida de afastamento por via aérea, do nacional de um Estado terceiro e, se necessário, da sua escolta, pelo recinto de aeroporto.

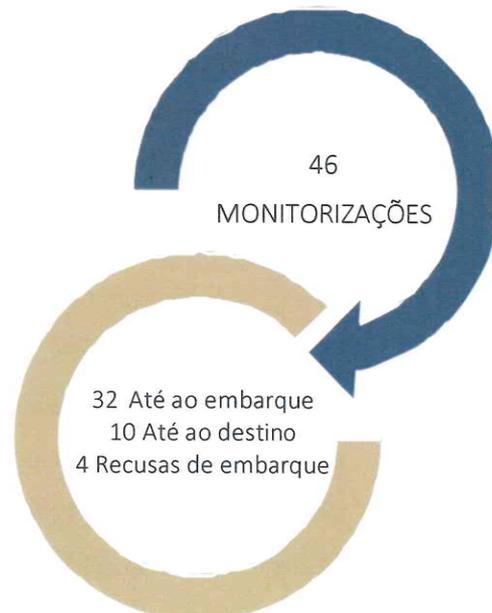
1504  
4p  
*[Handwritten signature]*

## INTRODUÇÃO

Ao longo do ano de 2021, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), autoridade nacional competente para a execução de retornos forçados, realizou 308 operações de afastamento do território nacional de cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia.

Além do controlo e escrutínio documental das comunicações de afastamento efetuadas pelo SEF, a IGAI realizou 46 ações de monitorização presencial o que representa um incremento em mais 28 ações de monitorização presencial em relação ao ano anterior, ou seja, um aumento em mais de 60% nesta atividade de controlo. No ano de 2020 a IGAI tinha realizado 18 monitorizações em 208 operações de afastamento comunicadas pelo SEF.

De entre as monitorizações presenciais realizadas, 32 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. Em 10 dos casos as ações de monitorização presencial incidiram sobre os procedimentos integrais inerentes a operações de retorno, desde o local de instalação até ao país de destino. Finalmente, também foram monitorizadas 4 situações em que, na sequência de recusas de embarque, os cidadãos estrangeiros foram admitidos em Centro de Instalação Temporária ou espaços equiparados até que fosse possível fazê-los regressar ao país de origem.



O afastamento coercivo 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 administrativa<sup>1</sup> ou por autoridade judiciária competente, denominando-se de afastamento coercivo ou expulsão judicial, consoante os casos.

A entrada em vigor da Diretiva de Retorno, Diretiva Europeia n.º 2008/115/CE<sup>2</sup>, 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 obrigou à implementação de um sistema nacional destinado à monitorização do afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional.

O sistema nacional foi inicialmente instituído pelo Despacho n.º 11102/2014<sup>3</sup>, do Ministro da Administração Interna, de 25 de agosto, que atribuiu à 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 Forçados<sup>4</sup>.

A publicação do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março que aprovou a orgânica da IGAI atribuiu definitivamente na legislação nacional a este órgão a missão de monitorizar os “atos praticados em matéria relacionada com os processos de afastamento coercivo, com fundamento em ato administrativo ou judicial, de pessoas que não sejam cidadãos da UE e que não beneficiem do direito à livre circulação ao abrigo da legislação da UE” (Cf.ª al. i), do n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março).

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> 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.

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

## 1. ENQUADRAMENTO GERAL

### 1.1. 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.

No quadro europeu as organizações e estruturas encarregues de tal missão em cada Estado-Membro apresentam formas e dependências diversas, mas todas seguem a mesma doutrina, os mesmos procedimentos, garantem entre si diálogo, troca e partilha de experiências e aprendizagem, contribuindo para a harmonização e melhoria dos critérios de monitorização e controlo da referida atividade.

As ações de monitorização centram-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 a essas medidas.

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.

A publicação do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março que aprovou a orgânica da Inspeção-Geral da Administração Interna veio a resolver a dependência desta missão da

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

necessidade de despacho da tutela, estabelecendo definitivamente na Lei a competência da IGAI para a monitorização dos “atos praticados em matéria relacionada com os processos de afastamento coercivo, com fundamento em ato administrativo ou judicial, de pessoas que não sejam cidadãos da UE e que não beneficiem do direito à livre circulação ao abrigo da legislação da UE.” (Cf. al. i), do n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março).

O modelo nacional de monitorização de retornos forçados está enquadrado num extenso quadro normativo cujo elenco se apresenta de seguida:

- Lei n.º 23/2007<sup>5</sup>, 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 participação de Portugal em voos conjuntos ou comuns<sup>6</sup>, dentre os quais assume relevância o que é estatuído na alínea c) do n.º 4, que consubstancia a imperiosidade de a autoridade nacional organizadora<sup>7</sup> «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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Estes voos são organizados sob coordenação da FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

<sup>7</sup> O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras é a autoridade nacional competente nesta matéria.

1506  
F  
✓

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

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 monitorização<sup>8</sup>.

- 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.
- 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.

---

<sup>8</sup> 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.

- Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março que aprova a orgânica da Inspeção-Geral da Administração Interna.

A publicação da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que reestrutura o sistema português de controlo de fronteiras por reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e extingue o SEF, e a Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro que a alterou, geraram alguma incerteza em relação ao futuro, mas é de notar que, não obstante, quer o SEF, quer a IGAI, mantiveram a continuação das suas missões sem ruturas, interrupções ou perda de qualidade, garantindo que os afastamentos coercivos de cidadãos estrangeiros eram executados com respeito pelos seus Direitos, Liberdades e Garantias.

Durante o ano em análise, não obstante a circunstância identificada, o SEF incrementou esta atividade e a IGAI acompanhou esse incremento, intensificando as monitorizações que lhe cabem realizar.

## 1.2. 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 administrativa<sup>9</sup>, seja por decisão de autoridade judiciária<sup>10</sup>, 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 nacional<sup>11</sup>, observados os limites legais estabelecidos<sup>12</sup>. Concomitantemente, é também motivo de

<sup>9</sup> 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.

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

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

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

1507  
Fp  
V

expulsão de território nacional a condenação, em determinadas circunstâncias, de cidadão estrangeiro residente ou não residente por crime doloso<sup>13</sup>.

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 origem<sup>14</sup>.

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.

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.

Quanto ao **afastamento coercivo baseado em decisão de autoridade administrativa**, este 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.

<sup>13</sup> Conforme prescreve o artigo 151.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 23/2207, de 04/07, na sua redação atual.

<sup>14</sup> Nos termos dos artigos 138.º e 139.º, respetivamente.

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 devolutivo<sup>15</sup>, 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 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 asilo<sup>16</sup> 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 jurídica<sup>17</sup>.

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

---

<sup>15</sup> Não suspende a execução da decisão de afastamento proferida.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

1508  
F  
V

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 Estado<sup>18</sup>, 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.

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 Europeia<sup>19</sup>, 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<sup>20</sup>. Neste caso, tecnicamente, não se verifica uma decisão

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

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Às situações de recusa de entrada, inseridas nos denominados “casos de 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”,

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

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 n.º 23/2007, de 04/07, não são tratadas, para efeitos de 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 comunicação<sup>21</sup> à IGAI por parte do SEF.

Já em relação à **expulsão baseada em decisão de autoridade judiciária**, esta resulta do exercício de uma competência jurisdicional, 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

---

não são consideradas “presentes no território do estado-Membro”, sendo-lhes aplicáveis normas especiais. É nesse sentido que as situações são reportadas/enquadradas como proibições/recusas de entrada e não como situações de afastamento.

<sup>21</sup> Este procedimento assenta nas anotações do ponto 2.2. da Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16/11, 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”.

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 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 monitorização<sup>22</sup>, proceder à monitorização das operações do SEF tendentes à materialização das decisões de afastamento ordenadas pelas autoridades judiciária ou administrativa competentes.

---

<sup>22</sup> 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).

### 1.3 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 Forçados<sup>23</sup> 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.º<sup>24</sup> do mesmo normativo, deve ser feita em formulário próprio e remetida, com a maior antecedência possível, para o endereço próprio de correio eletrónico<sup>25</sup> 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 regionais<sup>26</sup> 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 ao escrutínio de cada afastamento e promovem, mediante ponderado critério<sup>27</sup>, a realização da monitorização presencial.

---

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> [afmonitgai.pt](mailto:afmonitgai.pt)

<sup>26</sup> 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.

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

*[Handwritten signature]*

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.

Havendo casos em que essa intempestividade é compreensível e não imputável à entidade que tem obrigação de comunicar, outros existem que têm merecido reparos da IGAI que são bem acolhidos, restabelecendo-se a normalidade do procedimento.

#### 1.4 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 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.

## 2 RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS

### 2.1 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 308 operações de afastamento correspondendo exatamente a 308 cidadãos, o que representou um aumento em mais 100 operações e em mais 76 cidadãos estrangeiros afastados do território nacional.

Figura 1: Afastamentos e monitorizações 2016-2021



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2022.01.01

Durante o ano de 2020, a IGAI havia monitorizado 8,6% dos afastamentos comunicados, já durante o ano em apreço a IGAI monitorizou 14,9% dos afastamentos realizados pelo SEF, incrementando substancialmente a sua atividade e acompanhando o grande aumento de afastamentos realizados pela referida entidade<sup>28</sup>.

## 2.2 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 instalado<sup>29</sup>, 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 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.

<sup>28</sup> Faz-se notar que o quadro de inspetores da IGAI era, durante o ano em apreço, constituído por 7 inspetores.

<sup>29</sup> Por norma o cidadão afastando encontra-se instalado em estabelecimento prisional ou em centro de instalação temporário ou espaço equiparado.



Na modalidade de ação em que a escolta termina com o embarque do cidadão afastando na respetiva aeronave<sup>30</sup>, 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 embarque<sup>31</sup>, 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 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.

---

<sup>30</sup> O término efetiva-se após o fecho da aeronave.

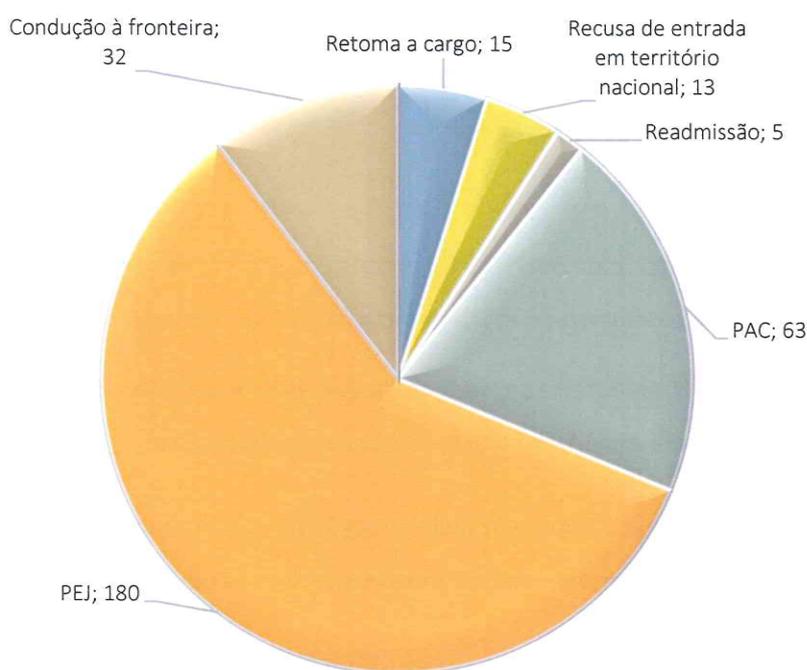
<sup>31</sup> Esta opção implica que a companhia aérea não manifeste oposição, circunstância que ocorre na grande maioria dos casos.

1512  
4  
✓

### 2.3 Retorno em função do tipo de decisão

Considerando as duas tipologias decisórias admissíveis - decisão administrativa (PAC)<sup>32</sup> e decisão judicial (PEJ)<sup>33</sup>, de entre os afastamentos realizados em 2021, 63 basearam-se em decisão de autoridade administrativa e 180 tiveram respaldo em decisão de autoridade judiciária competente. Ainda se verificou a existência de 15 afastamento de retoma a cargo.

Figura 2: Afastamentos por Sexo dos Indivíduos Sujeitos ao Processo Afastamento



Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

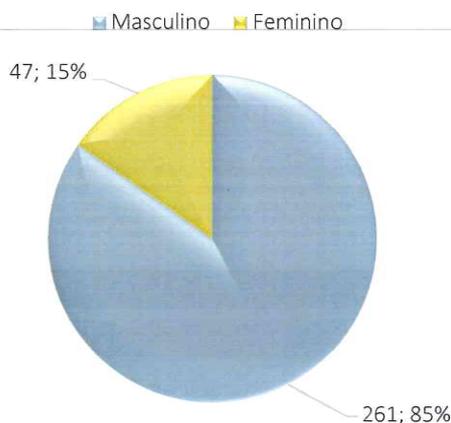
### 2.4 Retorno em função do género

No que respeita ao género, foram afastados 261 cidadãos do sexo masculino (85%) e 47 do sexo feminino (15%).

<sup>32</sup> Ordenada pela autoridade administrativa, o Diretor-Nacional do SEF.

<sup>33</sup> Ordenada por autoridade judiciária competente.

Figura 3: Afastamentos por Sexo dos Indivíduos Sujeitos ao Processo Afastamento 2021



Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 17,4% por cidadãos do sexo feminino, valor equilibrado com o universo de afastamentos executados (8 em 46 casos).

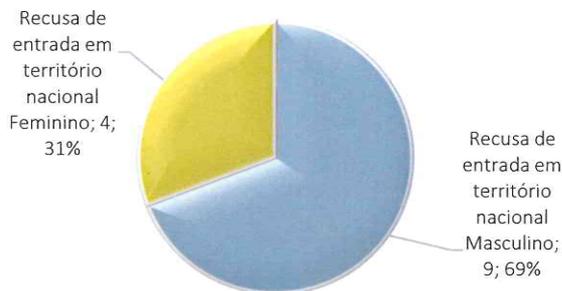
Numa análise mais detalhada, verifica-se que as diversas modalidades de afastamento apresentam sempre uma maioria de afastandos do sexo masculino.

Importa referir que cada uma destas modalidades se relaciona com realidades sociais diversas do fenómeno migratório, sendo interessante sinalizar a sua distinção.

A recusa de entrada é um procedimento administrativo da autoridade competente para o controlo de fronteiras que impede o acesso de cidadão estrangeiro ao território nacional com fundamento na falta de preenchimento cumulativo dos requisitos legais de entrada, em razão do cidadão estrangeiro estar indicado para efeitos de não admissão no Sistema de Informação Schengen ou indicado para efeitos de não admissão no Sistema Integrado de Informações do SEF, ou ainda, por constituírem perigo ou grave ameaça para a ordem pública, a segurança nacional, a saúde pública ou para as relações internacionais de Estados membros da União Europeia, bem como, de Estados onde vigore a Convenção de Aplicação.

1513  
7  
↓

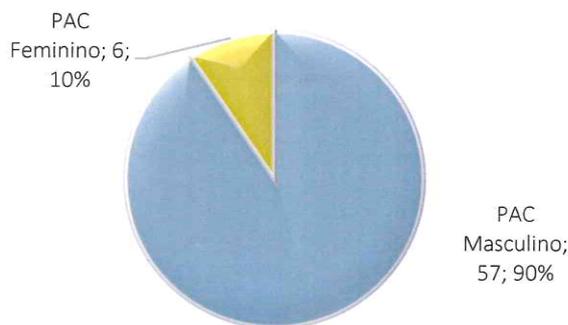
Figura 4: Recusas de Entrada por Género



Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

O Processo de Afastamento Coercivo (PAC) é o procedimento de afastamento de cidadão estrangeiro, determinado pela autoridade administrativa competente (o diretor nacional do SEF) em obediência às políticas de controlo de fronteiras e de permanência de cidadãos estrangeiros no território nacional.

Figura 5: PAC por Género

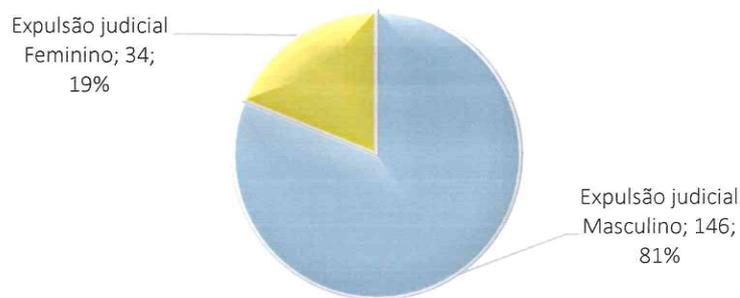


Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

O Processo de Expulsão Judicial (PEJ) é o procedimento conducente ao afastamento de cidadão estrangeiro determinado por autoridade judicial na forma de pena acessória de expulsão aplicada a cidadão estrangeiro não residente no País, condenado por crime doloso em pena superior a seis meses de prisão efetiva ou em pena de multa em alternativa à pena de prisão superior a seis meses, a um cidadão estrangeiro residente no País, condenado por crime

doloso em pena superior a um ano de prisão, ou resultante da apreciação de processo organizado pela autoridade administrativa competente com o fundamento em factos que possam constituir fundamento de expulsão.

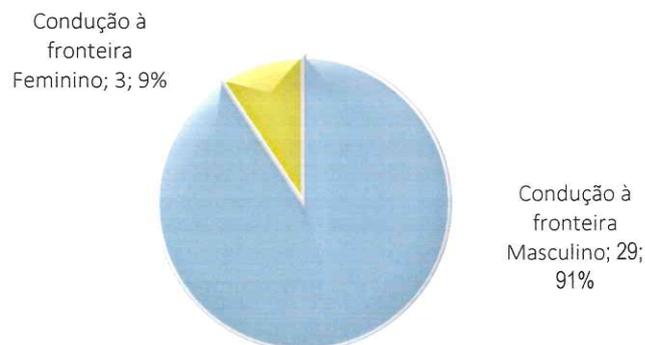
Figura 6: PEJ por Género



Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

A condução à fronteira é um procedimento de acompanhamento que pode decorrer da identificação de um cidadão estrangeiro em situação irregular que, tendo sido notificado judicialmente para abandonar voluntariamente o território nacional o declare fazê-lo, sendo conduzido à fronteira sob custódia do SEF.

Figura 7: Conduções à Fronteira por Género

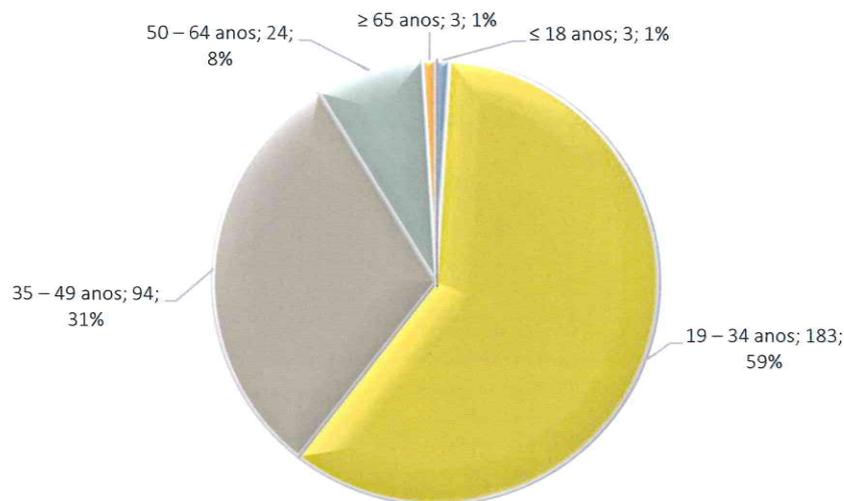


Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

## 2.5 Retornos em função da Idade

Nesta secção é relevante referir previamente dois aspetos. O primeiro para sinalizar que no Relatório de 2016 o critério de distribuição de grupos etários foi distinto daquele que foi aplicado nos relatórios subsequentes. O segundo para referir que o critério em vigor desde então divide os sujeitos em 5 agrupamentos, a saber, pessoas com idade igual ou inferior a 18 anos, pessoas com idades compreendidas entre os 19 e os 34 anos, pessoas com idades compreendidas entre os 35 e os 49 anos, pessoas com idades compreendidas entre os 50 e os 64 anos e, finalmente, pessoas com idades iguais ou superiores a 65 anos.

Figura 8: Afastamentos por faixa etária 2021



Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

À semelhança do que ocorre com outros dados estatísticos apresentados neste relatório, não é conhecida a origem de tal critério de agrupamento e não existe a possibilidade de cruzar informação de modo a retirar delas conclusões mais detalhadas.

Porém, é possível, verificar em que medida a divisão etária de afastandos em 2021 é coerente ou extraordinária na sua relação com a média dos anos contabilizados (2017-2021).

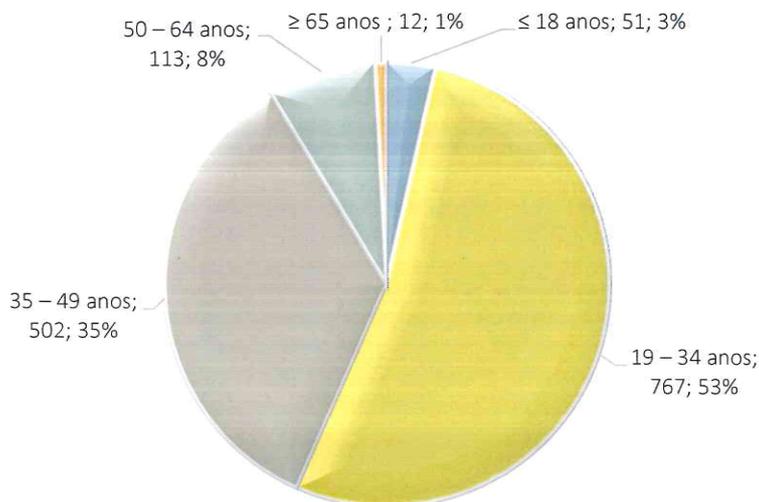
Em 2021 os afastandos com idades compreendidas entre 19 e 34 anos representaram quase 60% dos sujeitos, seguindo-se a faixa compreendida entre os 35 e os 49 anos de idade com cerca de 30%.

Estes dados são coerentes com as informações estatísticas relativas às idades dos migrantes, não só em Portugal. Trata-se de população em idade ativa, motivada e empenhada na mudança.

Apesar do agrupamento de idade igual ou inferior a 18 anos compreender apenas 1% das pessoas afastadas, há que afirmar a preocupação da IGAI em relação a esta faixa por se considerar que aí se podem situar (e situam com frequência) pessoas dependentes de adultos que são afastados e, logo, carecidos de cuidados especiais.

Os dados fornecidos à IGAI não permitem discriminar com maior detalhe a distribuição etária desse agrupamento, mas os afastamentos escolhidos pela IGAI para monitorização incidem especialmente em situações como as apresentadas, nos quais é de presumir maior fragilidade dos cidadãos sujeitos a medidas de retorno forçado.

Figura 9: Distribuição etária acumulada dos afastados 2017-2021



Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

Observando os valores acumulados ao longo do período entre 2017 e 2021 (inclusivamente), é possível concluir que o ano de 2021 manteve a tendência dos anos anteriores no que respeita à distribuição etária dos afastados.

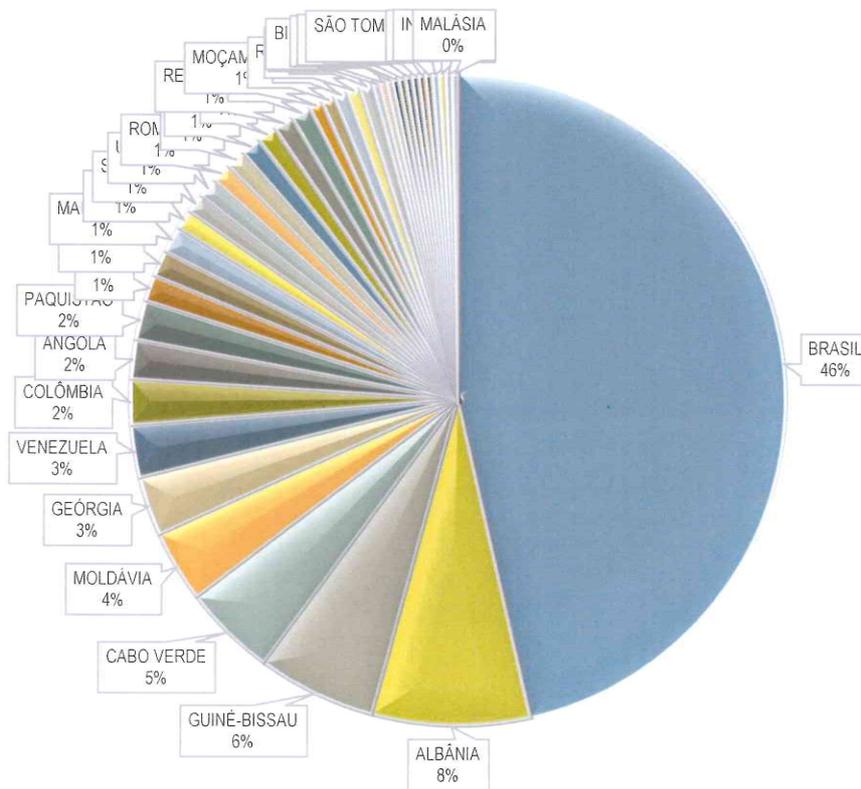
1515  
4  
✓

## 2.6 Retorno em função dos países de destino

Durante o ano de 2021 verificou-se uma grande variedade de origens entre os cidadãos estrangeiros afastados, mas o Brasil continuou a predominar, constituindo quase metade dos destinos das operações de retorno.

Este facto, é coerente com os dados estatísticos disponíveis sobre as origens da população imigrante e população estrangeira com estatuto legal de residente, verificando-se proporcionalidade entre as diversas dimensões.

Figura 10: Afastamentos por país de destino 2021



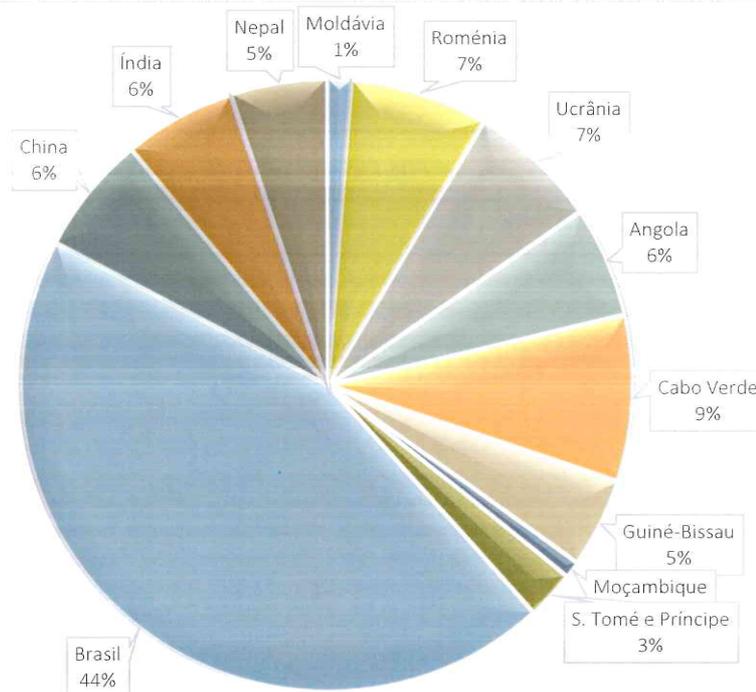
Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

Os principais países aos quais pertencem os cidadãos afastados do território nacional, no ano de 2021, foram o Brasil, a Albânia, Guiné-Bissau, Cabo-Verde, Moldávia, Geórgia, Venezuela, Colômbia e *ex aequo* Angola e Paquistão com 6 afastamentos cada, bem como, Marrocos e Ucrânia com 4 afastamentos cada.

Ao longo dos anos em que a IGAI tem vindo a monitorizar retornos forçados, apesar da constância do Brasil como país preponderante pelas razões já avançadas, têm surgido alterações entre outros países.

É difícil, a partir dos dados existentes, fazer leituras sobre as causas destas alterações. Recorda-se que a análise ocorre exclusivamente sobre os dados dos retornos e não sobre outros mais amplos que revelam em maior detalhe a origem das populações migrantes, as suas motivações, o seu grau de integração social, laboral e cultural, entre outros.

Figura 11: População estrangeira com estatuto legal de residente por nacionalidades (2021)



Fontes de Dados: INE | SEF/MAI - População Estrangeira com Estatuto Legal de Residente. Fonte: PORDATA. Dados atualizados em 2021.06.28

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Tabela 1: Principais Países de Destino em 2021 e respetivo registo em anos anteriores

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Brasil	115	119	90	121	102	143
Albânia		13	15	19	15	24
Guiné-Bissau	21	9	19	7		18
Cabo Verde	47	29	25	20	18	14
Moldávia			9			11
Geórgia	9	13	5	10		9
Venezuela	9	12	18		14	8
Colômbia		14		7		7
Angola	13		8	11		6
Paquistão						6
Marrocos	25	17	10		15	4
Ucrânia	25			8		4

Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

Em termos acumulados, desde 2016 até 2021 os países com maiores taxas de retorno foram os da tabela 2 e Figura 12, confirmando mais uma vez a preponderância do Brasil.

Tabela 2: Principais Países de Destino entre 2016 e 2021 (valores acumulados).

1.º	Brasil	690
2.º	Cabo Verde	153
3.º	Marrocos	71
4.º	Ucrânia	37
5.º	Guiné-Bissau	74
6.º	Angola	38
7.º	Geórgia	46
8.º	Albânia	86
9.º	Venezuela	61
10.º	Moldávia	20

Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Figura 12: Principais Países de Destino entre 2016 e 2021 (valores acumulados).



Com tecnologia Bing  
© Australian Bureau of Statistics, GeoNames, Microsoft, NavInfo, OpenStreetMap, TomTom, Wikipedia

Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

1517  
Zp  
✓

### 3 MONITORIZAÇÃO DE RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS

#### 3.1 Da monitorização – Considerações gerais

Nos termos do respetivo regulamento<sup>34</sup>, 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 afastando<sup>35</sup>, género, tipo de decisão<sup>36</sup>,

---

<sup>34</sup> 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).

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Decisão judicial (de autoridade judiciária competente) ou decisão administrativa (do diretor nacional do SEF, delegável.)

unidade orgânica executante<sup>37</sup> 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 legais<sup>38</sup>.

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 (FRONTEX).

### 3.2 Monitorização em função da modalidade da operação

Em 2021, a atividade de monitorização das operações de retorno forçado sofreu, à semelhança do que ocorreu em 2020, uma significativa influência decorrente das medidas restritivas de combate à pandemia.

Porém, ao contrário da leitura que se fez sobre os dados de 2020, não é claro se o crescimento de retornos não terá uma relação com a aceleração de processos de afastamento em função, precisamente, das circunstâncias de propagação viral por SARS COVID-19, em especial, no que respeita aos afastandos reclusos.

De todo o modo, os monitores da IGAI realizaram 46 ações de monitorização presencial.

---

<sup>37</sup> 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.

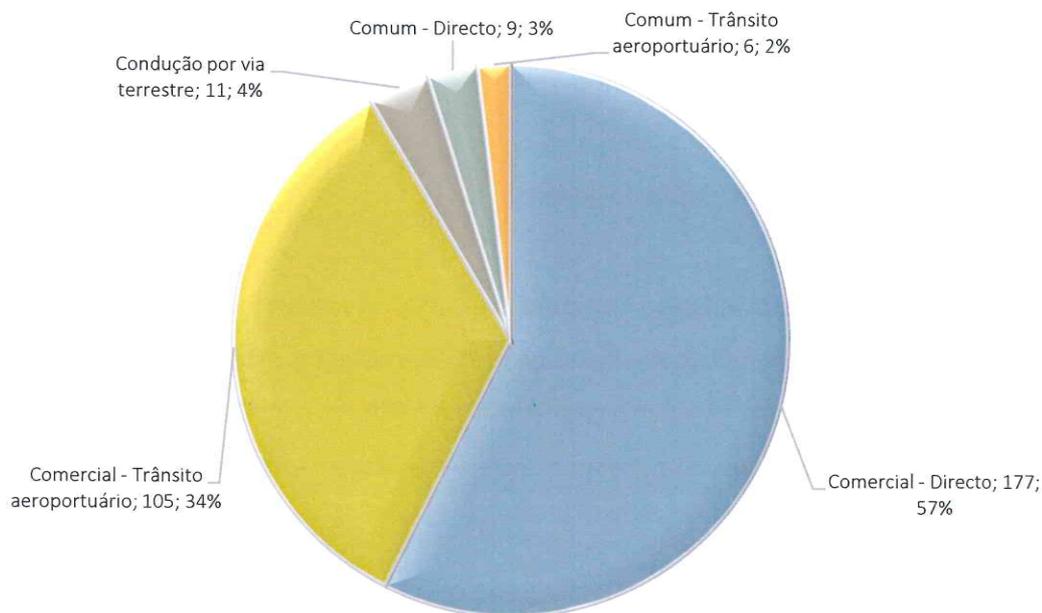
<sup>38</sup> O cidadão terá de ser notificado, obrigatoriamente, da decisão do afastamento, do tempo de interdição de entrada em território nacional e da inserção do tempo de interdição de entrada em Portugal no Sistema de Informação Schengen e na lista nacional de pessoas inadmissíveis.

1518  
4  
↓

De todas as ações monitorizadas, 32 caracterizaram-se por acompanhamentos ao embarque em aeronave, 10 monitorizações de escolta até ao destino e 4 recusas de embarque, resultando em admissão em Centro de Instalação Temporária (CIT) ou espaço equiparado (EECIT), até ao momento do embarque em voo de regresso ao país de origem.

A esmagadora maioria dos afastamentos ocorre utilizando meio de transporte aeronáutico.

Figura 13: Afastamentos por meio utilizado 2021



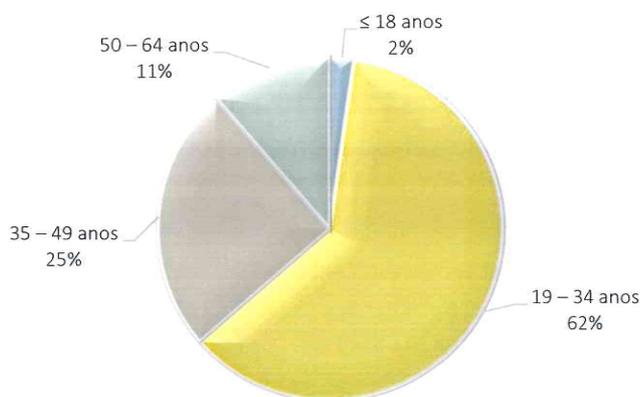
Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

### 3.3 Monitorização em função da idade

Como já referido, em 2021 os afastamentos com idades compreendidas entre 19 e 34 anos representaram quase 60% dos sujeitos, seguindo-se a faixa compreendida entre os 35 e os 49 anos de idade com cerca de 30%.

As monitorizações feitas pela IGAI acompanharam de perto esta distribuição, embora tal facto não seja crítico para esta apreciação.

Figura 14: Monitorizações por faixa etária em 2021

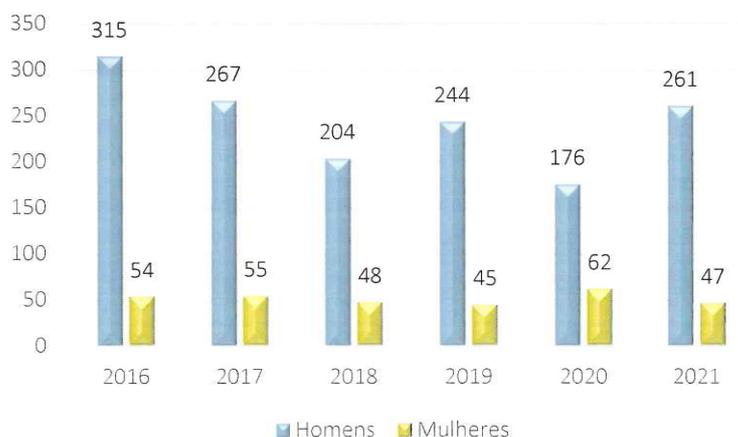


Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

### 3.4 Monitorização em função do género

Também como já indicado, no ponto 2.4, a IGAI, acompanhou de perto a distribuição de género do conjunto dos indivíduos afastados; 18% dos cidadãos estrangeiros afastados pelo SEF eram do sexo feminino. A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 17,4% por cidadãs do sexo feminino, valor equilibrado com o universo de afastamentos executados.

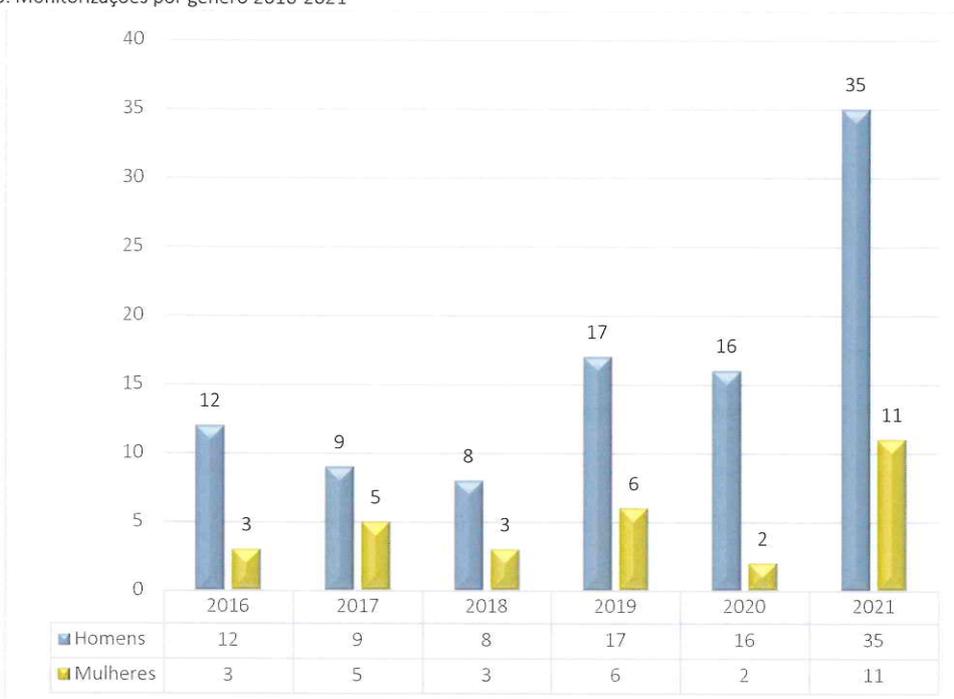
Figura 15: Afastamentos por género 2016-2021



Fontes de Dados: SEF. Dados atualizados em 2022.01.01

ASF  
16  
✓

Figura 16: Monitorizações por género 2016-2021



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2022.01.01

#### 4 Outras atividades da IGAI relativas aos retornos forçados

Durante o ano de 2021, para além da atividade de monitorização de retornos forçados a IGAI promoveu a realização de seminários e participou em formações tendo em vista a consciencialização dos profissionais e do público em geral, para a problemática dos retornos forçados e os riscos que estas ações podem representar para os direitos fundamentais dos cidadãos.

Durante o ano de 2021 a IGAI organizou duas conferências nacionais sobre Retornos Forçados e Direitos Fundamentais e uma internacional que contou com a presença de oradores especialistas de Estados-Membros da União Europeia.

Estas conferências foram inseridas no ciclo de conferências nacionais em execução do projeto PT/2018/FAMI/411 – Monitorização de Retornos Forçados, a cargo desta entidade no triénio 2019 / 2021.

A IGAI participou ainda com formadores em formações do SEF e no Curso de Avaliadores Schengen, FRONTEX realizado em Portugal.

## 5 Avaliação da atividade da entidade responsável por executar os retornos forçados

Durante o ano de 2021 a IGAI não detetou falhas ou erros relevantes durante as ações de afastamento que monitorizou.

Porém, não deixou de se sinalizar aspetos que podem ser objeto de melhoria, a saber:

- *Intempestividade das comunicações de afastamento:* Em alguns casos, a comunicação de afastamento à IGAI ocorre num tempo que não permite a organização de uma resposta adequada por parte da IGAI<sup>39</sup>. Existindo casos em que essa intempestividade não é da responsabilidade do SEF, que também responde a decisões judiciais destinadas a serem cumpridas imediatamente, na maioria dos casos é possível e desejável que as comunicações se façam logo que a decisão de afastamento seja conhecida pelo próprio SEF.
- *Coerência entre a informação interna e a destinada às companhias aéreas:* Ocorre que, por vezes, a informação do SEF destinada às companhias aéreas relativa à avaliação de segurança do sujeito afastado não é inteiramente coerente com a que circula internamente, fator que deve merecer a atenção das estruturas de direção e controlo desse serviço.
- *Inexistência de doutrina interna clara relativamente ao uso de meios coercivos em operações de retorno:* O SEF habitualmente não recorre ao uso da força muscular nem ao recurso a meios coercivos contra os cidadãos sujeitos a medidas de afastamento, exceto quando o comportamento dos mesmos faz presumir a criação de riscos para os membros da escolta e contra os próprios. O uso de meios de contenção preventiva no curso de transporte automóvel é prática corrente, mas depende de um número diversificado de critérios que passam pela atitude do cidadão afastado, o número de pessoas envolvidas na escolta ou o tipo de transporte. Não obstante, entende-se benéfico clarificar e generalizar doutrina e procedimentos mais detalhados sobre o modo de aplicar meios de contenção e coerção nesses e noutros casos em apreço.

---

<sup>39</sup> Recorda-se que a IGAI é uma estrutura pequena quer do ponto de vista dos recursos humanos, quer do ponto de vista dos recursos materiais.

Releva-se o profissionalismo dos inspetores do SEF observado no decurso das ações de afastamento que se concretizaram. Em inúmeros casos foi a sensibilidade e cuidado, muitas vezes excedendo as exigências profissionais que garantiram conforto aos afastandos. Foram observadas situações em que foram os inspetores do SEF que deram dinheiro aos cidadãos estrangeiros para que pudessem continuar viagem uma vez chegados ao país de destino, lhes compraram bens essenciais de higiene para a viagem, os informaram de particularidades sobre as suas viagens e procuraram criar condições para um trânsito o mais discreto possível dentro das instalações aeroportuárias de modo a evitar o vexame dos cidadãos sujeitos à medida de retorno. Estas e outras condutas são reveladoras de respeito e proteção dos direitos e promoção da dignidade dos cidadãos afastados, mas recordam que os mesmos têm frequentemente necessidades sociais urgentes para as quais deve existir uma solução programada que não pode, certamente, passar pela demonstrada boa-vontade e compaixão dos inspetores do SEF.

## 6 Ensinamentos colhidos pela IGAI

Ao longo do ano de 2021 a IGAI afinou a sua perceção em relação às fragilidades especiais dos cidadãos estrangeiros reclusos sujeitos a medidas de retorno forçado por decisão judicial.

A sua transferência do meio prisional diretamente para o procedimento de retorno implica riscos especiais. Habitualmente, esses cidadãos não se opõem ao afastamento, pelo contrário, na maioria das vezes, desejam que o mesmo ocorra como forma de serem libertados. Porém, o seu desejo de libertação rápida, coloca-os na disposição de aceitarem procedimentos pouco transparentes e violadores dos seus direitos.

A IGAI pretende desenvolver esforços de estreita colaboração com o SEF, a DGRSP e a Inspeção-Geral da Justiça, tendo em vista a criação de melhorias nos referidos procedimentos.

## CONCLUSÕES

No período compreendido entre 01 de janeiro e 31 de dezembro de 2021 foram realizadas 308 operações de afastamento de cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia, dos quais 261 do género masculino e 47 do género feminino.

Considerando a tipologia decisória em que se basearam os afastamentos, 180 resultaram de decisão de autoridade judiciária e as restantes têm respaldo em decisões de carácter administrativo.

No que respeita à monitorização das operações de retorno, a IGAI realizou 46 ações de monitorização presencial.

De todas as ações monitorizadas, 32 caracterizaram-se por acompanhamentos ao embarque em aeronave, 10 monitorizações de escolta até ao destino e 4 recusas de embarque, resultando em admissão em Centro de Instalação Temporária ou espaço equiparado, até ao momento do embarque em voo de regresso ao país de origem.

18% dos cidadãos estrangeiros afastados pelo SEF eram do sexo feminino. A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 32,2% por cidadãs do sexo feminino, valor que ultrapassa o parcial desse género no universo de afastamentos executados e que se justifica pelas fragilidades apresentadas por estes sujeitos.

No que respeita às nacionalidades dos cidadãos estrangeiros afastados, confirma-se, mais uma vez, a preponderância do Brasil, coerente com o peso dessa nacionalidade no contexto dos cidadãos migrantes, mas também a confirmação da Albânia como segundo país com maior número de pessoas afastadas, apesar do reduzido número de nacionais desse país imigrados em Portugal.

Nas 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 na medida do estritamente necessário e proporcional às circunstâncias.

Não obstante, sente-se a necessidade de clarificar e generalizar doutrina e procedimentos mais detalhados sobre o modo de aplicar meios de contenção e coerção nos casos em apreço.

Durante o ano de 2021, a IGAI não registou durante as suas monitorizações ocorrências de violação dos direitos fundamentais dos cidadãos afastados, verificando-se a plena integração

1521  
FP

dos padrões legais comunitários e nacionais por parte da autoridade competente para a sua execução, o SEF.

À consideração superior.

Lisboa e Inspeção-Geral da Administração Interna,

*Luís Filipe Guerra*



*Inspetor*

