



INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

MONITORIZAÇÃO DE RETORNOS FORÇADOS 2022

Relator: Luís Filipe Guerra, inspetor

RELATÓRIO ANUAL
N.º RELAT - 24 / 2023

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
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	21
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	26
2.3 Retorno em função do tipo de decisão.....	28
2.4 Retorno em função do género.....	29
2.5 Retornos em função da idade.....	32
2.6 Retorno em função dos países de destino	33
3 MONITORIZAÇÃO DE RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS	38
3.1 Da monitorização – Considerações gerais	38
3.2 Monitorização em função da modalidade da operação.....	39
3.3 Monitorização em função da idade	42
3.4 Monitorização em função do género.....	42
4 Outras atividades da IGAI relativas aos retornos forçados	43
5 Avaliação da atividade da entidade responsável por executar os retornos forçados	45
6 Ensinos colhidos pela IGAI	47
7 Alterações politico-legislativas.....	47
CONCLUSÕES.....	48

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Comunicações e monitorizações 2016 - 2022	25
Figura 2: Evolução percentual das monitorizações presenciais 2016-2022	26
Figura 3: Tipologia do procedimento conducente ao abandono do território nacional.....	28
Figura 4: Afastamentos por Sexo dos Indivíduos Sujeitos ao Processo Afastamento 2022.....	29
Figura 5: Recusas de Entrada por Género	30
Figura 6: PAC por Género	30
Figura 7: PEJ por Género	31
Figura 8: Conduções à Fronteira por Género	31
Figura 9: Afastamentos por faixa etária 2022.....	32
Figura 10: Distribuição etária acumulada dos afastandos 2017-2022.....	33
Figura 11: Afastamentos por país de destino 2022	34
Figura 12: Principais Países de Destino em 2022 e respetivo registo em anos anteriores.....	35
Figura 13: Principais Países de Destino entre 2016 e 2022 (valores acumulados)	35
Figura 14: Indicadores de Integração de Migrantes – Principais nacionalidades dos imigrantes em Portugal.....	36
Figura 15: Principais Países de Destino entre 2016 e 2022 (valores acumulados).....	37
Figura 16: Afastamentos por meio utilizado 2022.....	41
Figura 17: Monitorização por meio de afastamento 2022	41
Figura 18: Monitorizações por faixa etária em 2022	42
Figura 19: Afastamentos por género 2016-2022.....	43
Figura 21: Monitorizações por género 2016-2022	43

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”.

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.

Durante o ano de 2022 o SEF comunicou à IGAI a execução de 205 ações: 6 recusas de entrada, 7 retomas a cargo, 5 readmissões, 24 conduções à fronteira, 79 retornos em resultado de Processos de Afastamento Coercivo e 84 retornos em resultado de Processos de Expulsão Judicial. As ações comunicadas apresentam um decréscimo de 103 comunicações do SEF à IGAI em relação ao ano de 2021 (menos 33,4%) e, embora a IGAI tenha, em números absolutos, monitorizado menos 12 operações acompanhando a descida destas atividades, na verdade, incrementou percentualmente a sua ação em relação ao universo das comunicações e operações realizadas, monitorizando 34 daquelas ações, 16,5%, em comparação com os 15% do ano de 2021.

200 das 205 operações comunicadas pelo SEF constituíram-se de retornos por via aérea. 184 foram até ao embarque, tendo a IGAI monitorizado presencialmente 30 destas operações, e 16 até ao destino, tendo a IGAI monitorizado presencialmente 2 operações.

A IGAI monitorizou ainda 2 operações de retorno até ao destino por via aérea e outras duas por via terrestre com a entrega de custódia às autoridades locais no país de destino ou de retoma.

Todas as ações incidiram sobre indivíduos adultos.

Da totalidade dos cidadãos estrangeiros afastados pelo SEF, 29,7% (47) eram do sexo feminino.

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 em Portugal.

Durante o ano de 2022, 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 artigo 2º, n.º 5 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).
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/paramédicos, psicólogos, intérpretes, representantes de organizações de defesa dos direitos humanos, entre outros.
Pessoas vulneráveis	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.

**Processo de Afastamento
Coercivo**

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.

Processo de Expulsão Judicial

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.

Recusa de Entrada

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 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.

Retoma a Cargo

Procedimento gerado a partir de um pedido de proteção internacional do cidadão estrangeiro que vise ou que se considere ser da responsabilidade

	<p>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.</p>
Retornado/repatriado	<p>Cidadão nacional de um país terceiro à União Europeia, contra o qual foi proferida uma decisão de retorno forçado.</p>
Trânsito aeroportuário	<p>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.</p>

INTRODUÇÃO

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 administrativa¹ 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/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 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 11102/2014³, 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 Forçados⁴.

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

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 Transpõe 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.

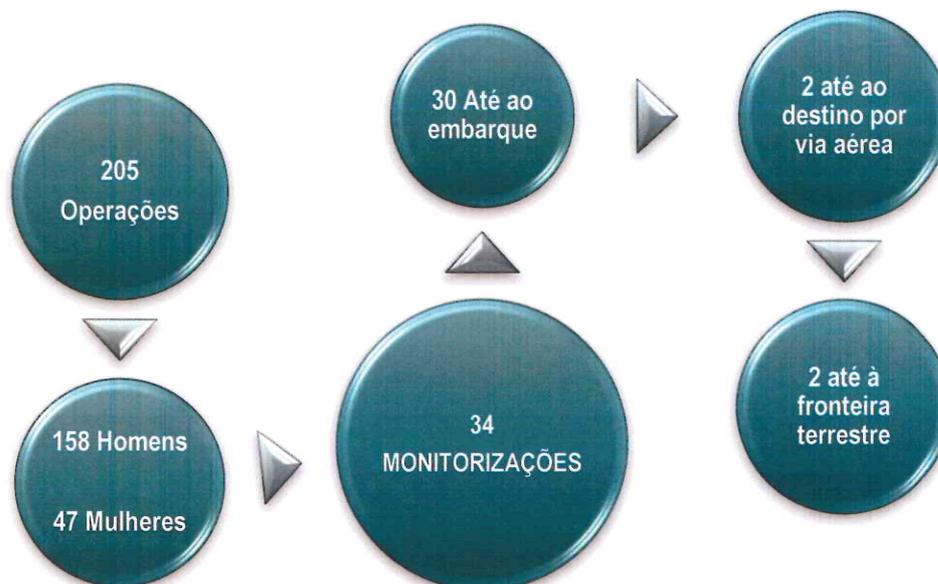
⁴ Despacho n.º 10728/2015, do Ministro da Administração Interna, de 16/09, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28/09/2015.

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).

Ao longo do ano de 2022, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), autoridade nacional competente para a execução de retornos forçados, comunicou 205 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 34 ações de monitorização presencial o que, apesar de representar um decréscimo em números absolutos (menos 12 monitorizações) acompanhou o menor volume de comunicações em comparação com o ano de 2021, garantindo, ainda assim, uma resposta presencial em 16,5% dos casos.

De entre as monitorizações presenciais realizadas pela IGAI, 30 corresponderam à monitorização dos procedimentos, realizados por equipas do SEF, entre o local de instalação dos cidadãos estrangeiros sujeitos à medida de afastamento e o aeroporto de partida, incluindo o embarque. Em 4 casos, as ações de monitorização presencial incidiram sobre a integralidade dos procedimentos de retorno, dois deles com o acompanhamento do cidadão e respetiva escolta em aeronave até ao país de destino e outros dois, por via terrestre até à fronteira para cumprimento, num caso de uma readmissão e, noutro caso de uma retoma a cargo.



O presente relatório visa apresentar 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 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 23/2007⁵, 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 participação de Portugal em voos conjuntos ou comuns⁶, dentre os quais assume relevância o que é estatuído na alínea c) do n.º 4, que consubstancia a imperiosidade de a autoridade nacional organizadora⁷ «monitorizar cada operação de retorno, mediante acompanhamento por entidade idónea, a designar por despacho do membro do governo responsável pela área da administração interna».
- Despacho n.º 11102/2014, de 25/08 (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

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.

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

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

⁸ Materializando-se, assim, o que foi preconizado na alínea c), do n.º 4, do artigo 18.º-A, da Lei n.º 23/2007, de 04/07, alterada e republicada pela Lei n.º 29/2012, de 09/08.

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.
- 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 aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de Segurança interna e fixando outras regras de reafetação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 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 o cumprimento 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 de 2022, como já referido, a atividade conducente ao retorno de estrangeiros decresceu, não sendo possível, no entanto, identificar uma causa específica para essa variação.

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 administrativa⁹, seja por decisão de autoridade judiciária¹⁰, é regulado no capítulo VIII, artigos 134.º a 180.º-A, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão atual.

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

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

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

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.

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.

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

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

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

¹⁵ Não suspende a execução da decisão de afastamento proferida.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

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

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

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

Os dois tipos de afastamento são:

- a) Readmissão, prevista no artigo 163.º e que se consubstancia no seguinte:

«Nos termos das Convenções Internacionais, os cidadãos estrangeiros que se encontrem ilegalmente no território de um Estado, vindos diretamente de outro Estado¹⁸, podem ser por este readmitidos, 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

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.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

«reenvio» ou «transferência», já que o cidadão, efetivamente, mantém-se em território da União Europeia.

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

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

Efetivamente, as situações de proibição de entrada previstas no artigo 32.º e seguintes da Lei n.º 23/2007, de 04/07, de acordo com o Manual do Regresso aprovado pela Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro, não são tratadas, para efeitos de afastamento, como situações de estrangeiros que entram ou se encontram irregularmente em território nacional, daí não se prever serem processadas como situações de afastamento coercivo a ser objeto de comunicação à IGAI por parte do SEF.

Porém, um Despacho do Ministro da Administração Interna de 11 de dezembro de 2020 sobre proposta da Inspetora-Geral da Administração Interna, determina que essas e outras situações sejam igualmente comunicadas à IGAI²¹.

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

²⁰ Às situações de recusa de entrada, inseridas nos denominados “casos 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”, 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.

²¹ 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”.

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

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

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

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 Forçados²³ estabelece que o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, enquanto autoridade nacional, deve comunicar à IGAI todas as ações de afastamento que se propõe realizar.

Esta comunicação, contendo a informação basilar elencada no artigo 18.º²⁴ do mesmo normativo, deve ser feita em formulário próprio e remetida, com a maior antecedência possível, para o endereço próprio de correio eletrónico 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 regionais²⁵ 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.

²² 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).

²³ 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).

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

²⁵ 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.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

É com base na comunicação prévia das direções regionais que os monitores da IGAI procedem ao escrutínio de cada afastamento e promovem, mediante ponderado critério²⁶, 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 amplitude, em especial no que concerne à sua tempestividade.

Continuam a verificar-se casos em que as comunicações são feitas à IGAI com um tempo de antecedência tão reduzido face à data/hora estabelecida para início de execução do afastamento que a possibilidade da opção pela realização de monitorização presencial é totalmente inviabilizada.

Ao longo do ano de 2022 a IGAI advertiu algumas Direções Regionais desse facto sem que se tivessem obtido quaisquer respostas e mantendo-se o procedimento intempestivo e comprometedor do trabalho de monitorização.

Foram detetadas 26 situações em que as comunicações foram efetuadas à IGAI com o prazo de 24 horas em relação à data de embarque do cidadão estrangeiro e 8 casos em que as comunicações foram feitas no próprio dia.

Havendo casos em que essa intempestividade é compreensível e não imputável à entidade que tem obrigação de comunicar, outros existem têm merecido os reparos da IGAI.

Ex 1: A comunicação à IGAI, feita no dia 7 de junho de 2022, foi o último ato praticado pela Direção Regional da Madeira no processo de expulsão de um cidadão estrangeiro, nacional da Índia, em cumprimento de Processo de Expulsão Judicial.

Os bilhetes emitidos no dia 6 contemplavam uma escolta de 3 inspetores do SEF para o voo com início previsto no dia 8 de junho da Madeira para Lisboa e no dia 9 com destino à Índia com escala em Francoforte. O caso assumiu interesse, sendo elegível para monitorização presencial. Efetivamente, a comunicação justificava a necessidade de escolta até ao destino no “histórico criminal, análise comportamental, ausência de voos diretos para a Índia, extensão/duração da viagem e diversas escalas aeroportuárias”. A informação do SEF acrescentava que “apesar de se mostrar colaborante, (o cidadão estrangeiro) apresenta sinais de nervosismo no contacto com

²⁶ O critério assenta nas seguintes premissas: coexistência de alguma vulnerabilidade no cidadão afastando, género, tipo de decisão, unidade orgânica executante e país de destino.

os Inspectores, tendo esse comportamento sido ainda mais evidenciado aquando da notificação de Interdição de Entrada.”

No dia 8 de junho o SEF comunicou que o afastando testou positivo à COVID19, pelo que a operação foi cancelada. No dia 9 de junho de 2022 a IGAI remeteu uma comunicação de correio eletrónico à Direção Regional da Madeira advertindo para a necessidade de se proceder às comunicações de afastamento com maior antecedência. Esta comunicação não obteve qualquer resposta e, no dia 14 de junho de 2022 às 15h53, aquela Direção Regional voltou a comunicar o afastamento do mesmo cidadão para o dia seguinte (15 de junho de 2022).

Ex 2: Comunicação DRLVTA feita às 16h03 do dia 15 de junho de 2022 ocorreu 17 horas antes da escolta de uma cidadã indiana acompanhada de um filho menor com 12 anos. Ambos foram recolhidos nas instalações do espaço equiparado a Centro de Instalação Temporária do aeroporto Humberto Delgado em Lisboa no dia 16 de junho às 09h00 para serem conduzidos ao Centro de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA) do Caia (Elvas – Badajoz), a fim de ser entregue às autoridades espanholas nos termos do acordo de readmissão entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha. A comunicação do SEF não deixou margem de manobra à IGAI que, num caso destes, envolvendo um menor, poderia ter interesse em monitorizar presencialmente a operação.

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.

Durante o ano de 2022 constataram-se casualmente discrepâncias entre os relatórios e as comunicações recebidas, alertando a IGAI para a falta de, pelo menos, 19 operações da Direção Regional de Cascais, o que motivou a decisão de ser efetuado um levantamento exaustivo de todos os afastamentos realizados pelo SEF no ano de 2022 e de todas as comunicações efetuadas à IGAI, de modo a serem ponderadas medidas a implementar para garantir que falhas como as que vinham acontecendo não se voltassem a verificar.

As comunicações em falta foram registadas na IGAI *a posteriori*, de modo a garantir a correta contabilização de cada um dos casos, mas não foi possível monitorizar documental ou presencialmente qualquer dessas operações.

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.

Para além dos casos já enunciados a IGAI também é notificada e monitoriza as operações do SEF que (1) se desenrolam na sequência de recusas de entrada em território nacional de cidadãos de países terceiros que não reúnam as condições documentais e regulamentares para poderem entrar e permanecer em Portugal; quando, (2) no âmbito de um procedimento gerado

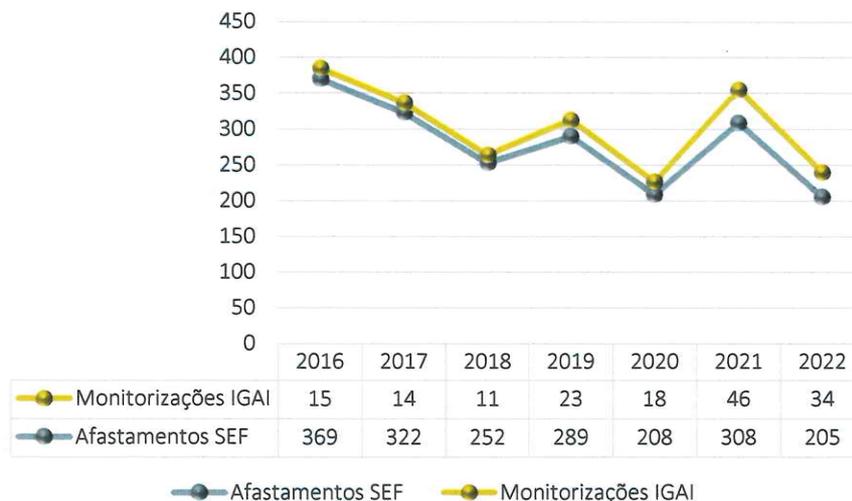
INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

a partir de um pedido de proteção internacional do cidadão estrangeiro que vise ou 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; (3) os que se encontrem irregularmente em território nacional comprovando-se que provêm de outro Estado Membro que os readmite para seu processamento e, ainda; (4) os que são conduzidos à fronteira para cumprimento de ordem de abandono do território nacional proferida por autoridade administrativa.²⁷

Em todos estes casos a IGAI deve tomar conhecimento das decisões e dos preparativos que afetam os cidadãos estrangeiros de modo a analisar cada processo e decidir ou não pela monitorização presencial.

Durante o ano de 2022 a IGAI operou com um efetivo total de 10 inspetores, pessoal que dispôs para a execução de todas as atribuições da organização, executando as tarefas processuais disciplinares, auditorias, inspeções, ações de formação e sensibilização, produção de conferências e monitorizações de retornos forçados.

Figura 1: Comunicações e monitorizações 2016 - 2022



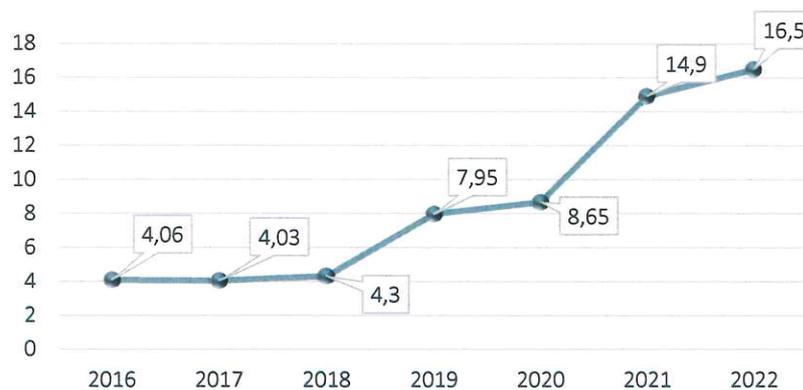
Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

²⁷ É a contagem das comunicações de todas estas situações que contabiliza 205 casos em 2022.

Não obstante a redução do número de monitorizações que acompanhou o decréscimo de afastamentos, a IGAI melhorou a sua prestação, acompanhando presencialmente 16,5% dos casos comunicados pelo SEF.

No ano de 2022 a IGAI contabilizou de entre as 34 monitorizações presenciais que efetuou, uma que resultou de comunicação feita ainda durante o mês de dezembro de 2021.

Figura 2: Evolução percentual das monitorizações presenciais 2016-2022



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

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 instalado²⁸, 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

²⁸ Por norma o cidadão afastando encontra-se instalado em estabelecimento prisional ou em centro de instalação temporário ou espaço equiparado.

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 aeronave²⁹, 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 embarque³⁰, 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,

²⁹ O término efetiva-se após o fecho da aeronave.

³⁰ Esta opção implica que a companhia aérea não manifeste oposição, circunstância que ocorre na grande maioria dos casos.

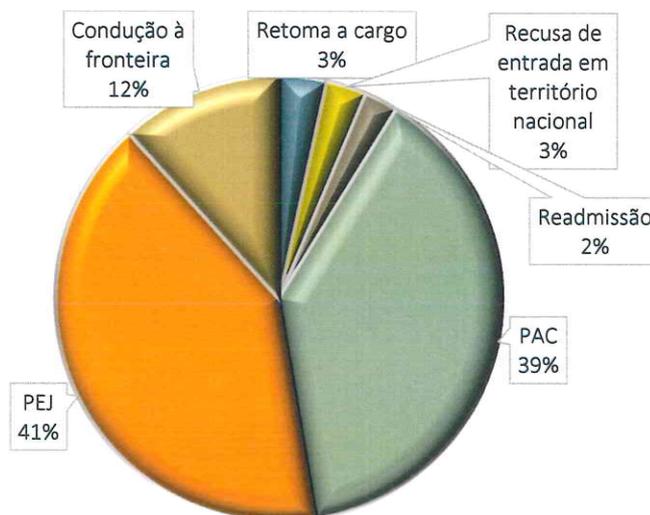
os profissionais do SEF acompanham o cidadão afastando até ao país de destino e, aqui chegados, estabelecem contacto com as autoridades de fronteira locais, para as quais transferem a custódia do cidadão e respetiva documentação de identificação e de viagem.

2.3 Retorno em função do tipo de decisão

Considerando as duas tipologias decisórias admissíveis - decisão administrativa (PAC)³¹ e decisão judicial (PEJ)³², de entre os afastamentos realizados em 2022, 79 basearam-se em decisão de autoridade administrativa e 84 tiveram respaldo em decisão de autoridade judiciária competente.

Verificaram-se ainda 6 recusas de entrada em território nacional, 7 retomas a cargo, 5 readmissões e 24 conduções à fronteira.

Figura 3: Tipologia do procedimento conducente ao abandono do território nacional



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

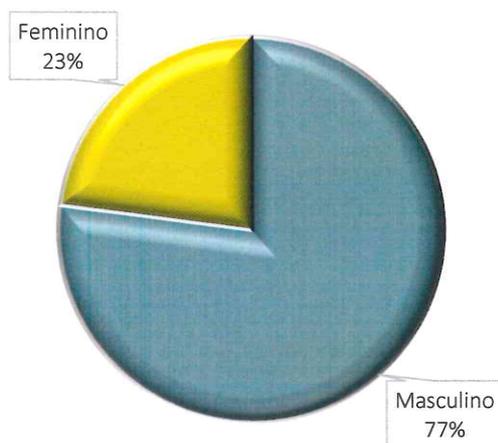
³¹ Ordenada pela autoridade administrativa, o Diretor-Nacional do SEF.

³² Ordenada por autoridade judiciária competente.

2.4 Retorno em função do género

No que respeita ao género, foram afastados 158 cidadãos do sexo masculino (77%) e 47 do sexo feminino (23%).

Figura 4: Afastamentos por Sexo dos Individuos Sujeitos ao Processo Afastamento 2022



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

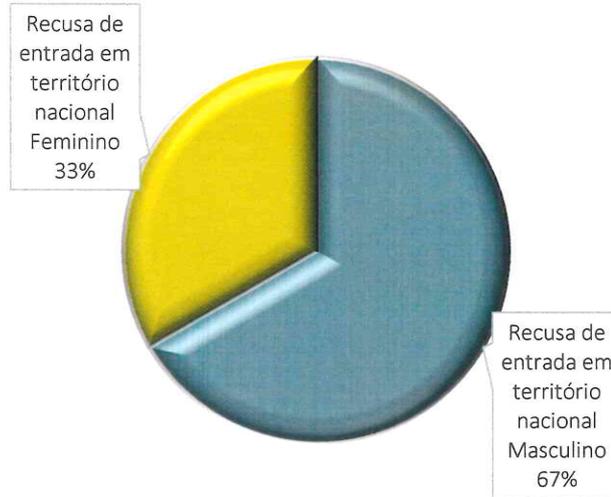
A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 20,5% por cidadãs do sexo feminino, valor equilibrado com o universo de afastamentos executados (7 em 34 casos).

Numa análise mais detalhada, verifica-se que as diversas modalidades de afastamento apresentam sempre uma maioria de afastandos do sexo masculino, fator constante ao longo dos anos em que a IGAI monitorizou estas operações.

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.

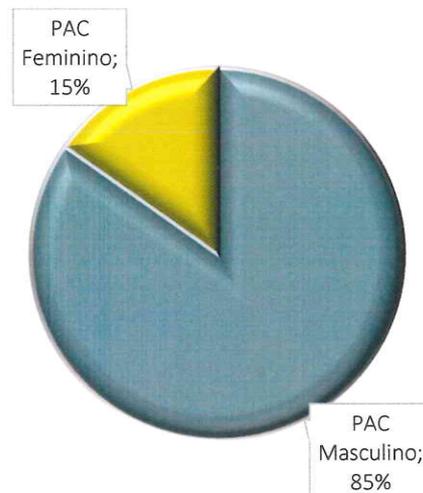
Figura 5: Recusas de Entrada por Género



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

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 6: PAC por Género



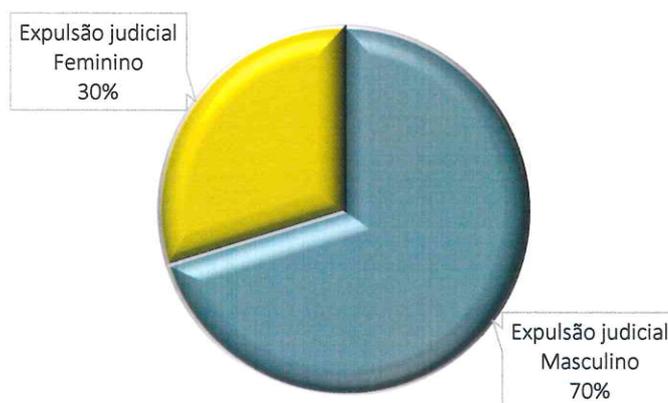
Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

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

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

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.

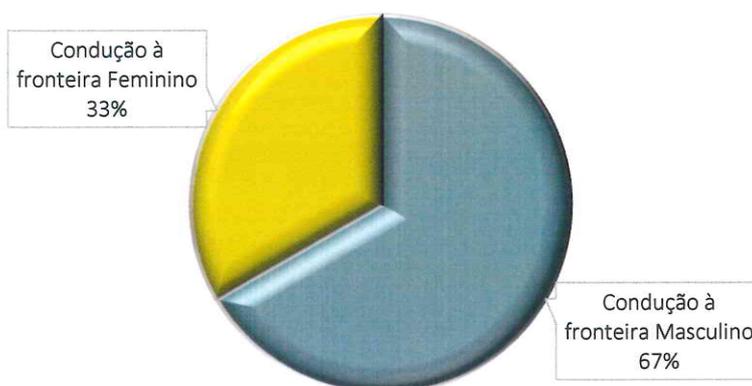
Figura 7: PEJ por Género



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

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, declare fazê-lo, sendo conduzido à fronteira sob custódia das autoridades.

Figura 8: Conduções à Fronteira por Género



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

2.5 Retornos em função da idade

Na sequência do que foi referido no relatório de 2021 o critério em vigor 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.

Os menores de 18 anos são pessoas que, por norma, acompanham outras sujeitas a medidas de afastamento do território nacional.

Figura 9: Afastamentos por faixa etária 2022



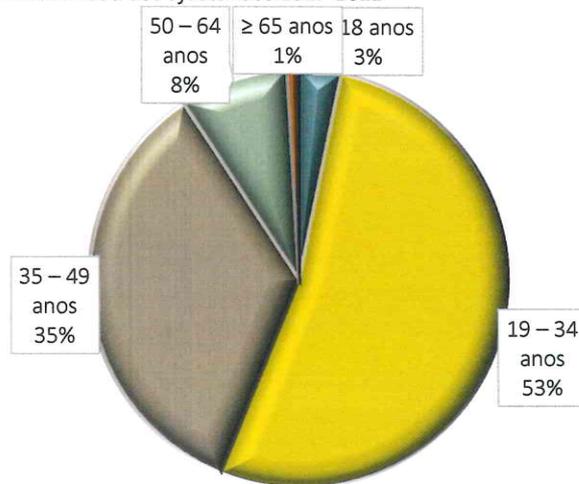
Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

A leitura dos dados relativos à idade em 2022 suscita algumas reservas. A alteração de modelos de colheita de dados revelou alguns erros de ordem técnica que não foram possíveis de corrigir antes da conclusão do relatório. Em causa estão, essencialmente, duas situações. A primeira, a falta de contabilização de um caso entre os 205 registados e, a segunda, a contabilização automática de três casos de menores de 18 anos que não foram registados a partir de qualquer processo verificado pela IGAI e que não foi possível identificar por qualquer outro meio.

No ano em apreço, os inspetores da IGAI monitorizaram apenas uma condução à fronteira de uma cidadã estrangeira acompanhada de uma criança de 12 anos.

Porém, é seguro afirmar que em 2022 os afastados com idades compreendidas entre 19 e 34 anos representaram 51% dos sujeitos, seguindo-se a faixa compreendida entre os 35 e os 49 anos de idade com de 34%.

Figura 10: Distribuição etária acumulada dos afastandos 2017-2022



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

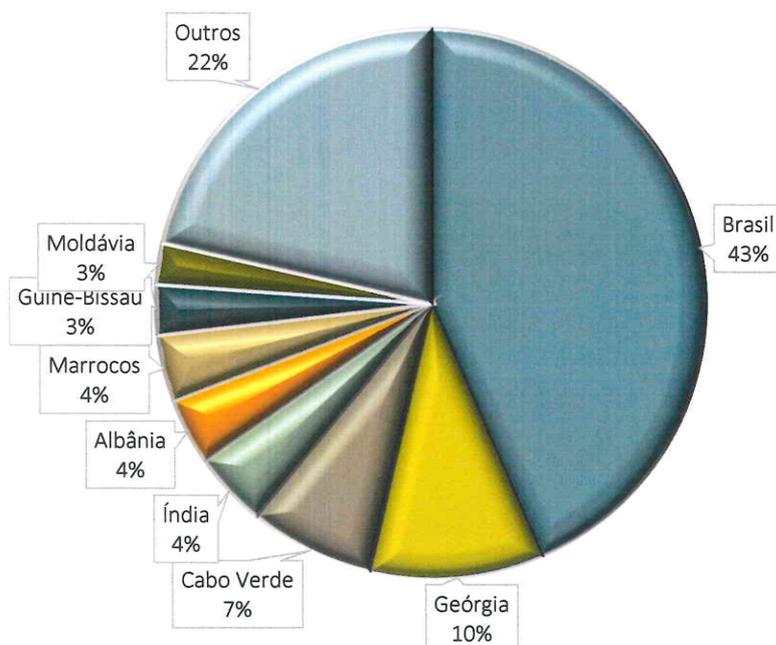
Observando os valores acumulados ao longo do período entre 2017 e 2022 (inclusivamente), é possível concluir que o ano de 2022 manteve a tendência dos anos anteriores no que respeita à distribuição etária dos afastandos.

2.6 Retorno em função dos países de destino

Durante o ano de 2022 verificou-se uma grande variedade de origens entre os cidadãos estrangeiros afastados, mas o Brasil continuou a predominar, constituindo quase 45% dos destinos dos cidadãos sujeitos a medidas de afastamento.

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 11: Afastamentos por país de destino 2022



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

No ano de 2022 os países com mais cidadãos afastados do território nacional foram o Brasil, a Geórgia, Cabo-Verde, Índia, Albânia e Marrocos, Guiné-Bissau e Moldávia, esta última, com cinco casos. Agruparam-se na categoria “outros” todos os países com 3 ou menos afastamentos.

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.

No ano de 2022 sinalizaram-se mais casos de cidadãos de nacionalidade indiana e argelina, que tinham tido menor expressão nos anos anteriores.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Note-se ainda que, no ano de 2022 foi afastada do território nacional uma cidadã de nacionalidade romena após cumprimento pena de prisão no Estabelecimento Prisional de Tires³³.

Figura 12: Principais Países de Destino em 2022 e respetivo registo em anos anteriores

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Brasil	115	119	90	121	102	143	89
Geórgia	9	13	5	10		9	21
Cabo Verde	47	29	25	20	18	14	15
Índia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9
Albânia		13	15	19	15	24	8
Marrocos	25	17	10		15	4	8
Guiné-Bissau	21	9	19	7		18	6
Moldávia			9			11	5
Colômbia		14		7		7	3
Angola	13		8	11		6	3
Ucrânia	25			8		4	3
Argélia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3

Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

Em termos acumulados, desde 2016 até 2022 os países com maiores taxas de retorno foram os da tabela seguinte, confirmando mais uma vez a preponderância do Brasil.

Figura 13: Principais Países de Destino entre 2016 e 2022 (valores acumulados)

1.º	Brasil	779
2.º	Cabo Verde	168
3.º	Marrocos	79
4.º	Ucrânia	40
5.º	Guiné-Bissau	80
6.º	Angola	41
7.º	Geórgia	67
8.º	Albânia	94
9.º	Venezuela	62
10.º	Moldávia	25

Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

³³ Este caso é apenas salientado pelo facto de se tratar de uma cidadã de país da União Europeia que o Tribunal incumbiu ao SEF afastar para cumprimento de pena acessória.

Estes dados não podem deixar de ser lidos tendo em consideração os Indicadores relativos às migrações, em especial, no que respeita à nacionalidade dos imigrantes que escolhem Portugal como destino.

A comparação permite estabelecer com facilidade relações de proporcionalidade entre esses dados, como adiante se demonstrará³⁴.

Figura 14: Indicadores de Integração de Migrantes – Principais nacionalidades dos imigrantes em Portugal

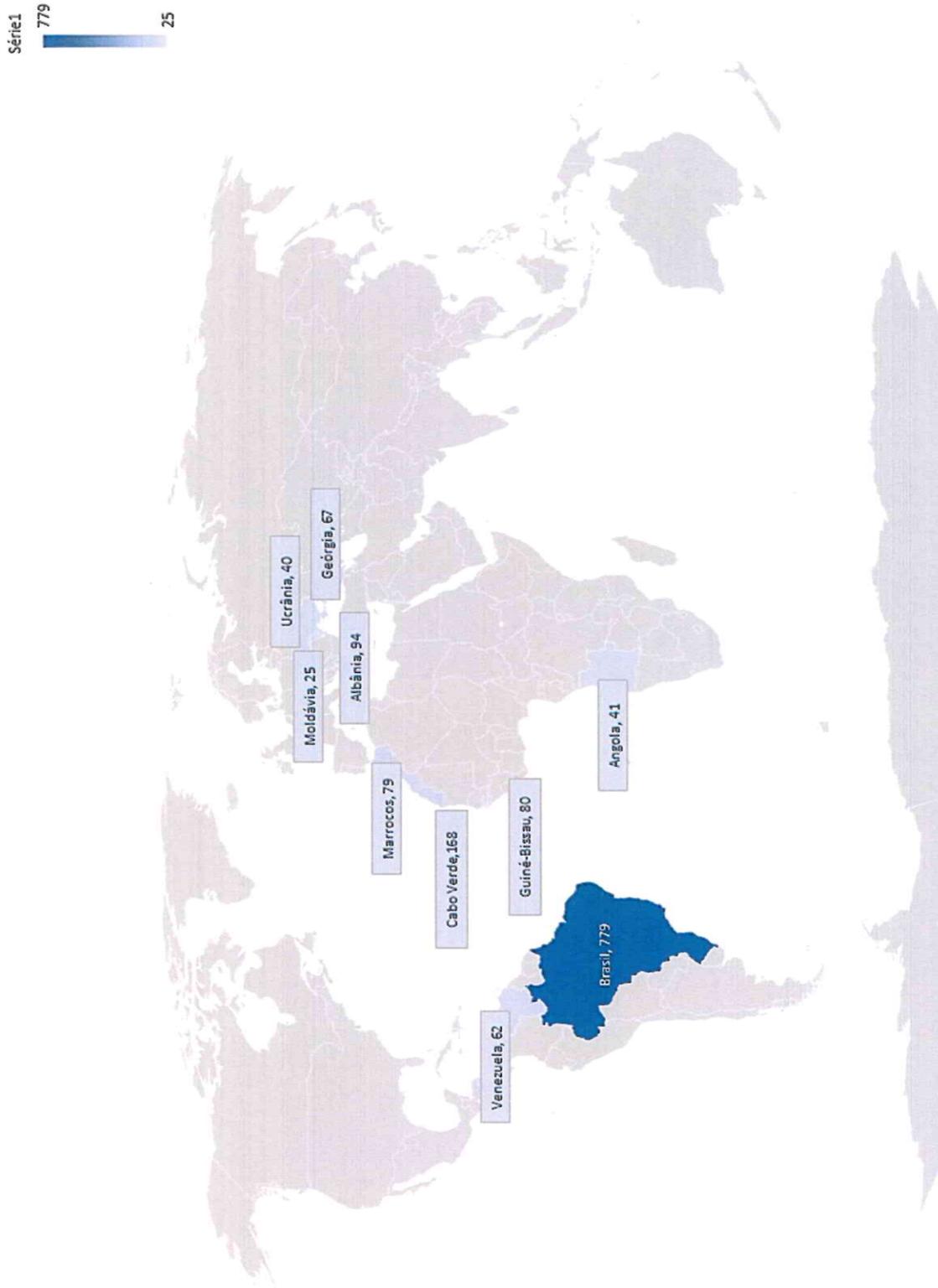
Principais Nacionalidades	2019		Principais Nacionalidades	2020		Variação 2019-2020
	Nº	%		Nº	%	
Brasil	151.304	25.6	Brasil	183.993	27.8	+21.6
Cabo Verde	37.436	6.3	Reino Unido	46.238	7.0	+34.6
Reino Unido	34.358	5.8	Cabo Verde	36.609	5.5	-2.2
Roménia	31.065	5.3	Roménia	30.052	4.5	-3.3
Ucrânia	29.718	5.0	Ucrânia	28.629	4.3	-3.7
China	27.839	4.7	Itália	28.159	4.3	+10.8
Itália	25.408	4.3	China	26.074	3.9	-6.3
França	23.125	3.9	França	24.935	3.8	+7.8
Angola	22.691	3.8	Índia	24.550	3.7	+39.3
Guiné-Bissau	18.886	3.2	Angola	24.449	3.7	+7.7
Total de estrangeiros	590.348	100	Total de estrangeiros	662.095	100	+12.2

Fontes de Dados: Relatório Estatístico Anual 2021, p.30 – Alto Comissariado para as Migrações com dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

³⁴ Últimos dados disponíveis.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Figura 15: Principais Países de Destino entre 2016 e 2022 (valores acumulados).



Fontes de Dados: SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

3 MONITORIZAÇÃO DE RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS

3.1 Da monitorização – Considerações gerais

Nos termos do respetivo regulamento³⁵, 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 afastando³⁶, género, tipo de decisão³⁷,

³⁵ 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).

³⁶ 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.

³⁷ Decisão judicial (de autoridade judiciária competente) ou decisão administrativa (do diretor nacional do SEF, delegável.)

unidade orgânica executante³⁸ 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 legais³⁹.

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).

Como já indicado a IGAI não monitoriza apenas as operações de retorno em sentido restrito, estendendo a sua atividade a outras ações de acompanhamento ou exclusão de cidadãos estrangeiros do território nacional, como sejam as recusas de entrada, retomas a cargo, acompanhamentos à fronteira e readmissões, sempre que possam estar em causa direitos, liberdades e garantias.

3.2 Monitorização em função da modalidade da operação

Para além da monitorização de retornos forçados, propriamente ditos, a IGAI pode monitorizar quaisquer operações que impliquem o afastamento do território nacional, nomeadamente as que se processem na sequência de recusas de entrada ou se destinem a retomas a cargo no âmbito do Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho ou readmissões.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

A esmagadora maioria dos afastamentos ocorre utilizando meio de transporte aeronáutico, sendo que o SEF privilegia os voos comerciais em detrimento de voos *charter*, modalidade mais comum noutros países da Europa e, concretamente, da União Europeia.

A Frontex pode fretar aviões ou cobrir os custos de fretamento de aviões para efeitos de retorno de cidadãos e pode também apoiar a aquisição de documentos de viagem para pessoas repatriadas.

Porém, a organização de voos *charter* (fretados) implica a previsibilidade de reunião de pessoas com um mesmo destino em número suficiente que justifique a opção. A grande proporção de retornos forçados na União Europeia são operações conduzidas pelos Estados-Membros sem o apoio e participação da Frontex. Nesse contexto, os voos *charter* continuam sendo uma exceção. A maioria dos afastamentos são efetuados em voos comerciais regulares, como tem sido o caso em Portugal.

Durante a conferência internacional *Workshop on Good Practices in Monitoring Fundamental Rights Compliance in Forced>Returns by Scheduled Flights*, organizado pela IGAI nos dias 23 e 24 de junho de 2022 em Lisboa foi referido que em nove países da Europa⁴⁰, onde o retorno é feito em voos *charter*, a instituição responsável pelo retorno garante a reserva de assentos para monitores mesmo que a autoridade responsável pela monitorização ainda não tenha decidido se participará na operação de retorno.

Em Portugal, até ao momento, não foi possível que tal acontecesse nem mesmo na modalidade de voo comercial regular. Este é um dos problemas frequentemente encontrados que dificulta a monitorização de retornos forçados em Portugal: a independência de estruturas e de processos do SEF que tendem a excluir a IGAI do procedimento de reserva de viagens.

A IGAI, apesar de ser o órgão de controlo e monitorização para os retornos forçados, não tem acesso às plataformas da FRONTEX para a reserva de viagens e o SEF não inclui no seu planeamento das reservas que faz para os cidadãos afastados e respetiva escolta, lugares para monitores da IGAI.

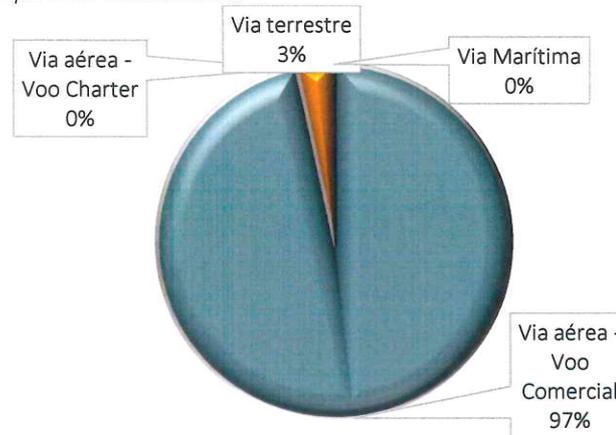
Aliás, em muitos casos, o SEF só informa a IGAI da operação de retorno quando possui voos confirmados, sendo esse o momento a partir do qual a IGAI tem de desenvolver os seus procedimentos de reserva tentando obter lugares na proximidade do cidadão afastado e da sua escolta, o que, sempre se revela difícil e, frequentemente, mais dispendioso.

⁴⁰ Áustria, Bélgica, Finlândia, Grécia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Suécia e Suíça.

INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

As tentativas de solucionar este problema não resultaram, até ao momento, no estabelecimento de melhores procedimentos de coordenação.

Figura 16: Afastamentos por meio utilizado 2022

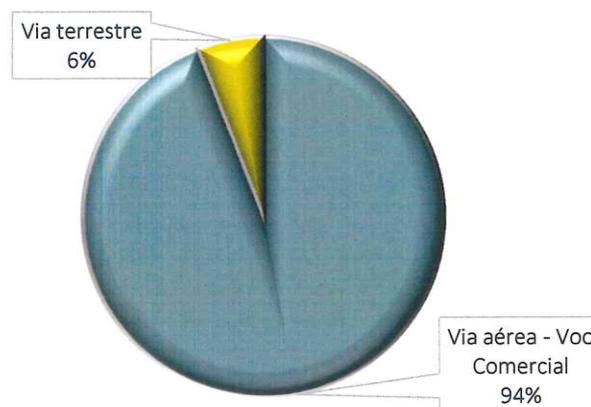


Fontes de Dados: SEF. SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

Em 2022, os monitores da IGAI realizaram 34 ações de monitorização presencial, uma das quais com origem numa comunicação e processo de 2021.

De todas as ações monitorizadas, 30 caracterizaram-se por acompanhamentos ao embarque em aeronave, 2 monitorizações de escolta até ao destino por via aérea e 2 monitorizações de escoltas por via terrestre.

Figura 17: Monitorização por meio de afastamento 2022



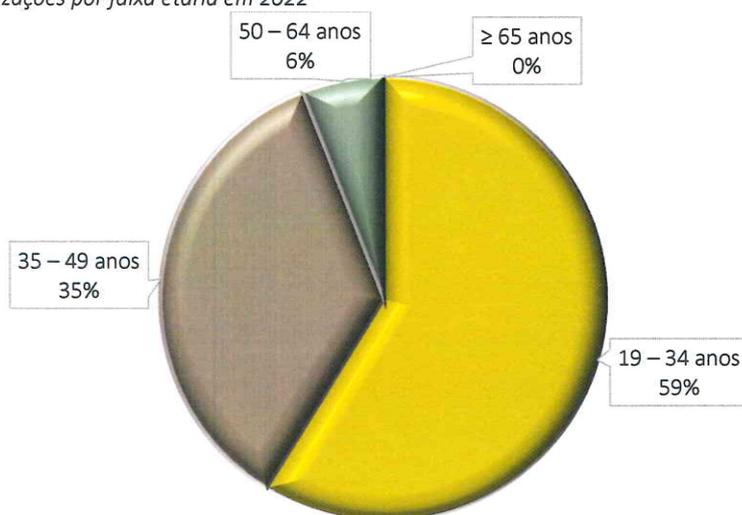
Fontes de Dados: SEF. SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

3.3 Monitorização em função da idade

Como já referido, em 2022 os cidadãos afastados com idades compreendidas entre 19 e 34 anos representaram 51% dos sujeitos, seguindo-se a faixa compreendida entre os 35 e os 49 anos de idade com 34% (atente-se aos gráficos apresentados nas figuras 9 e 10)

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

Figura 18: Monitorizações por faixa etária em 2022

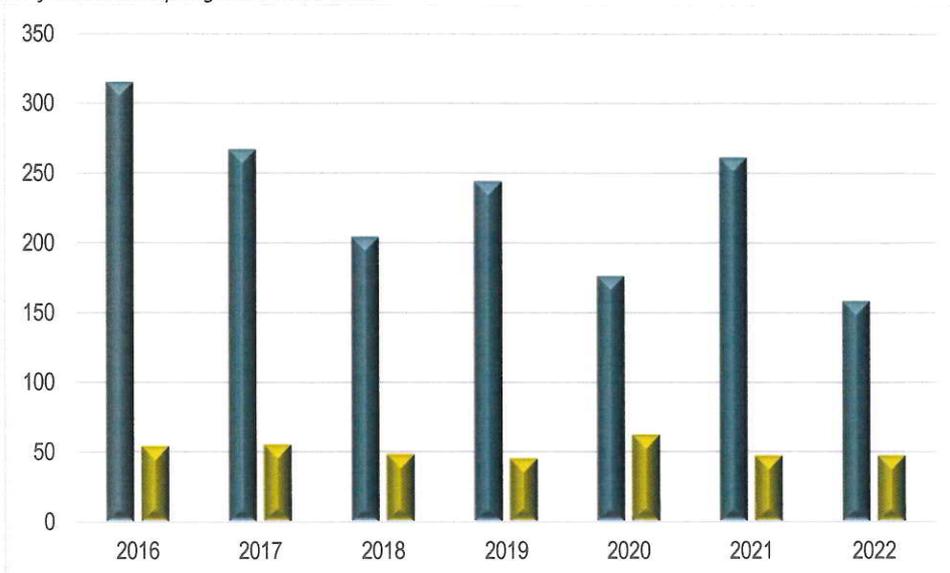


Fontes de Dados: SEF. SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

3.4 Monitorização em função do género

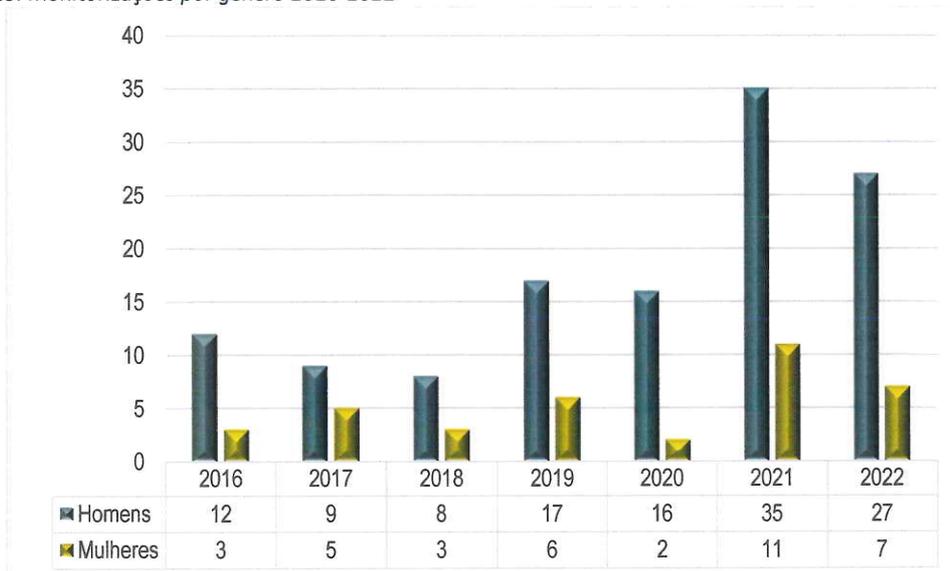
Também como já indicado, no ponto 2.4, a IGAI, acompanhou de perto a distribuição de género do conjunto dos indivíduos afastados. Em 2022, 22,9% dos cidadãos estrangeiros afastados pelo SEF eram do sexo feminino. A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 20,5% por cidadãs do sexo feminino, valor equilibrado com o universo de afastamentos executados.

Figura 19: Afastamentos por género 2016-2022



Fontes de Dados: SEF. SEF. IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2023.01.01

Figura 20: Monitorizações por género 2016-2022



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 2022, 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.

A IGAI organizou duas conferências relativas ao tema dos Retornos Forçados e Direitos Fundamentais, uma nacional⁴¹ e outra internacional⁴² que contou com a presença de oradores especialistas de Estados-Membros da União Europeia representando *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)* e organismos de monitorização como o *Garante Nazionale dei Diritti delle Persone Private della Libertà Personale* de Itália, a *Inspection Générale de la Police Fédérale et de la Police Locale* da Bélgica, a *Inspectie Justitie en Veiligheid* dos Países Baixos, para além do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

No *Workshop on Good Practices in Monitoring Fundamental Rights Compliance in Forced-Returns by Scheduled Flights*, realizado em Lisboa nos dias 23 e 24 de junho de 2022, para além de exemplos de práticas e discussão de questões nacionais dos países da União Europeia envolvidos, foram apresentados resultados do estudo europeu realizado pelo ICMPD sob o título *Gaps and Needs Analysis of the National Monitoring Systems in 22 European Union Member States and Schengen Associated Countries* e foram apresentadas as orientações do ICMPD para a monitorização de retornos forçados

A última conferência nacional organizada pela IGAI em 2022 envolveu também representantes das forças de segurança nacionais, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, considerando a trajetória definida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021 de 8 de abril de 2021 e o que estabeleceu a Lei n.º 73/2021 de 12 de novembro que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de Segurança interna e fixando outras regras de reafectação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

⁴¹ Retornos Forçados e Direitos Fundamentais – Conclusões, realizado em Vila Nova de Gaia no dia 11 de março.

⁴² Workshop on Good Practices in Monitoring Fundamental Rights Compliance in Forced-Returns by Scheduled Flights, realizado em Lisboa nos dias 23 e 24 de junho de 2022.

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

Durante o ano de 2022 a IGAI não detetou falhas ou erros relevantes durante as ações de afastamento que monitorizou.

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

- ***A 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 IGAI⁴³. 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.
- ***A 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.
- ***A 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 a meios coercivos de retenção ou contenção 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, como a algemagem, 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.

⁴³ 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.

- *A inexistência de um modelo de organização e coordenação* que permitam à IGAI ser incluída nos planos de viagem à medida que os mesmos se desenrolam.
- *O recurso a meios das forças de segurança para apoio material ou tático durante a execução de afastamentos* tem de obedecer à doutrina e princípios aplicados pelo SEF nestas operações, evitando exibições excessivas de força, através da concentração de equipas numerosas, utilização de uniformes e armamento desapropriado, meios auto caracteristicamente destinados à intervenção tática ou transporte de presos de entre outras formas de atuar contrárias à necessária discricção destas operações.

Ex 3: No dia 11 de novembro de 2022 o SEF montou uma operação de transporte de um cidadão estrangeiro a partir da Unidade Habitacional de Santo António (UHSA), na cidade do Porto, para o aeroporto Humberto Delgado em Lisboa. Segundo a avaliação de risco do SEF, o cidadão apresentava-se com uma postura agressiva e comportamento agitado, exigindo ser libertado. O SEF solicitou apoio do Pelotão de Intervenção do Porto da Unidade de Intervenção da GNR que enviou um sargento e três guardas numa viatura caracterizada com características de viatura celular. Os inspetores da IGAI verificaram que no interior havia quatro pontos de suspensão (do tipo cabides, de cor branca, em forma de gancho, fixados ao alto na parede interior da zona celular do veículo), além de que as cinco cadeiras metálicas que compunham o interior não tinham cintos de segurança, manifestando sérias reservas à utilização do veículo celular para transportar o cidadão até Lisboa. Em face disto o SEF solicitou a possibilidade de se trocar a referida viatura. Entretanto, os quatro militares da GNR envergaram coletes balísticos, luvas e aprontaram armas semiautomáticas (pistolas-metralhadoras). Mais tarde, ainda na UHSA, durante os preparativos para o embarque, os inspetores da IGAI, em face dos procedimentos que estavam a ser executados questionaram “De quem é a custódia do cidadão? Da GNR ou do SEF?”

Releva-se o profissionalismo dos inspetores do SEF observado no decurso das ações de afastamento que se concretizaram. Em muitos casos foi a sensibilidade e o cuidado destes que, muitas vezes excedendo as exigências profissionais, garantiram conforto aos afastados. À semelhança do que ocorreu em anos anteriores, observaram-se situações em que foram os inspetores do SEF que apoiaram os cidadãos estrangeiros com a oferta de dinheiro e a aquisição de bens essenciais para que pudessem continuar viagem uma vez chegados ao país de destino. 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 2022 a IGAI continuou a apurar o seu conhecimento 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 iniciativa da IGAI levou ao estabelecimento de comunicações mais céleres com a DGRSP e Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, tendo em vista a informação e correção de anomalias nos referidos procedimentos.

7 Alterações politico-legislativas

As alterações ao sistema português de controlo de fronteiras pontuaram a agenda política a partir de 2021, esperando-se que a conclusão da reorganização contemple e reforce o papel decisivo que a IGAI tem garantido na monitorização das atividades de afastamento de cidadãos do território nacional.

A trajetória politico-legislativa foi marcada pelos diplomas que se apresentam de seguida:

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/2021 de 8 de abril de 2021 que prevê a redefinição das atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Lei n.º 73/2021 de 12 de novembro que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de Segurança interna e fixando outras regras de reafetação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, alterando as Leis n.os 53/2008, de 29 de agosto, 53/2007, de 31 de agosto, 63/2007, de 6 de novembro, e 49/2008, de 27 de agosto, e revogando o Decreto -Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.
- Lei n.º 89/2021, de 16 de dezembro que prorroga o prazo de entrada em vigor da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de Segurança interna e fixando outras regras de reafetação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.
- Lei n.º 11/2022, de 6 de maio de alteração ao prazo de produção de efeitos da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras.
- Decreto Regulamentar n.º 4/2022, de 30 de setembro que altera a regulamentação do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional.
- Declaração de Retificação n.º 27/2022, que retifica a Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, que altera o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

CONCLUSÕES

No período compreendido entre 01 de janeiro e 31 de dezembro de 2022 foram realizadas 205 operações de afastamento de cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia e uma escolta ao embarque de uma cidadã de país da União Europeia por ordem judicial. Na totalidade foram afastadas 158 pessoas do género masculino e 47 do género feminino.

Considerando a tipologia decisória em que se basearam os afastamentos, 87 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 34 ações de monitorização presencial.

De todas as ações monitorizadas, 30 caracterizaram-se por acompanhamentos ao embarque em aeronave, 2 monitorizações de escolta em aeronave até ao destino e 2 por via terrestre até à fronteira.

23% dos cidadãos estrangeiros afastados pelo SEF eram do sexo feminino. A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 20,5% por cidadãs do sexo feminino, valor coerente com a percentagem destes sujeitos no universo de afastados.

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.

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 2022, 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.

Fev. 2022

Lisboa e Inspeção-Geral da Administração Interna,

O Relator

Luís Filipe Guerra



Inspetor