

RAMRF 2024

Relatório Anual de
Monitorização de Retornos
Forçados



PÁGINA INTENCIONALMENTE DEIXADA EM BRANCO

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS	iii
SUMÁRIO EXECUTIVO	iv
GLOSSÁRIO	viii
INTRODUÇÃO	1
1. ENQUADRAMENTO GERAL	9
1.1. Quadro normativo da monitorização de retornos forçados	9
1.2. Regime legal de afastamento com base em decisão administrativa ou judicial	10
1.3. Dever de comunicação das operações de afastamento a realizar	21
1.4. Dever de comunicação – artigo 20.º do RMRF	24
2. RECUSAS DE ENTRADA	25
3. AFASTAMENTO COERCIVO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS	27
3.1. Operações de afastamento coercivo	27
3.2. Modalidades das operações de afastamento coercivo	27
3.3. Afastamento coercivo em função do tipo de decisão	29
3.4. Comunicações de retorno em função do género	30
3.5. Comunicações de retorno em função da idade	31
3.6. Comunicações de afastamento e países de destino	33
4. MONITORIZAÇÃO DE RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS	39
4.1. Da monitorização – Considerações gerais	39
4.2. Monitorização em função da idade	44
4.3. Monitorização em função do género	45
5. Outras atividades da IGAI relativas aos retornos forçados	46
6. Avaliação da atividade das entidades responsáveis por executar os retornos forçados ...	47
7. Ensinamentos colhidos pela IGAI	48
8. Alterações politico-legislativas	49
CONCLUSÕES	51

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Súmula de atividade em 2024.....	vi
Figura 2: Súmula de monitorizações 2024	8
Figura 3: Comunicações à IGAI - distribuição mensal 2024.....	22
Figura 4: Países de origem de cidadãos aos quais foi recusada entrada em 2024.....	26
Figura 5: Tipologia do procedimento conducente ao abandono do território nacional (2024)	29
<i>Figura 6: Comunicações em função do género em 2024.....</i>	<i>31</i>
Figura 7: Comunicações de afastamento por faixa etária 2024	32
Figura 8: Distribuição etária acumulada dos afastandos 2017-2024	32
Figura 9: Afastamentos por país de destino 2024.....	34
Figura 10: Principais Países de Destino em 2024 e respetivo registo em anos anteriores.....	35
Figura 11: Dez Principais Países de Origem entre 2016 - 2023 e 2016 - 2024 (valores acumulados e variação de resultados)	36
Figura 12: Dezoito Principais Países de Destino 2024	38
Figura 13: Comunicações e monitorizações. Variação anual 2016 - 2023	43
Figura 14: Evolução percentual das monitorizações presenciais 2016-2023	44
Figura 15: Monitorizações por faixa etária em 2024.....	45
Figura 16: Monitorizações por género 2016-2024.....	46
Figura 17: Monitorizações por membros da IGAI inscritos no Pool da Frontex em 2024	47

SUMÁRIO EXECUTIVO

No âmbito da missão que lhe está confiada 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 atribuição 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”.

Sete anos antes, o Despacho n.º 11102/2014, do Ministro da Administração Interna, de 25.08.2014, além de a reconhecer como entidade idónea, investiu a IGAI dessa atribuição, o que suscitou a necessidade de rapidamente delinear e desenvolver a partir do zero um sistema de monitorização de retornos forçados que habilitasse a IGAI a concretizar eficazmente essa nova atribuição.

A criação de um sistema de monitorização eficaz resultou de imperativo instituído nos termos do artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16.12.2008, Diretiva cuja transposição para a ordem jurídica interna foi concretizada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto, diploma que procedeu à primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

A atribuição para monitorizar afastamentos coercivos viria a ser formal e normativamente atribuída à IGAI com a publicação do Despacho n.º 11102/2014, do Ministro da Administração Interna, de 02.09.2014.

Um ano depois essa atribuição viria a ser reafirmada com o Despacho n.º 10728/2015, que aprovou o sistema de monitorização conforme estabelecido no “Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados”, abreviadamente designado RMRF.

Compreende-se, assim, que, mais de um ano depois da publicação do Despacho n.º 11102/2014, o sistema de monitorização de retornos forçados da IGAI só tenha começado a ser aplicado no último trimestre de 2015, momento a partir do qual e desde então a IGAI vem exercendo de forma regular e sistemática essa atribuição que, de ano para ano, tem procurado desenvolver, incrementar, melhorar e reforçar.

Durante o ano de 2024 a PSP dirigiu à IGAI um total de 969 comunicações, mais 530 em relação ao total das comunicadas em 2023, que então se cifrou em 439.

Do total de 969 comunicações dirigidas à IGAI em 2024:

- 802 comunicações diziam respeito a recusas de entrada;
- 2 estavam relacionadas com operações de condução à fronteira;
- 51 envolviam afastamentos coercivos em resultado de PAC; e
- 114 abrangiam afastamentos coercivos em resultado de PEJ.

Contrariamente ao que se verificou em 2023 e anos anteriores não houve comunicação de operações motivadas por retomas a cargo, ou por readmissões.

Em 2024 a IGAI efetuou um total de setenta e sete (77) ações de monitorização de operações de afastamento coercivo, donde, em 2024 a IGAI mais do que duplicou o número de ações de monitorização, face às 37 que haviam sido realizadas em 2023.

De registar que das 77 ações de monitorização realizadas em 2024, quinze (15) foram até ao destino e sessenta e duas (62) ações foram até ao embarque, pelo que, também neste plano, houve um acréscimo de ações realizadas, não só em termos das monitorizações até ao destino, mais treze (13) do que em 2023, mas também até ao embarque, mais vinte e sete (27) do que em 2023.

Porém, porque houve também um acréscimo significativo de comunicações por parte da PSP (sobretudo em relação às recusas de entrada que passaram de 295 em 2023, para 802 em 2024), a atividade da IGAI neste domínio aparenta ser mais reduzida em 2024 face a 2023 se comparada apenas em termos percentuais.

Mantiveram-se as tendências dos anos anteriores no que diz respeito à distribuição por origens, género e idades dos cidadãos sujeitos a medidas de afastamento.

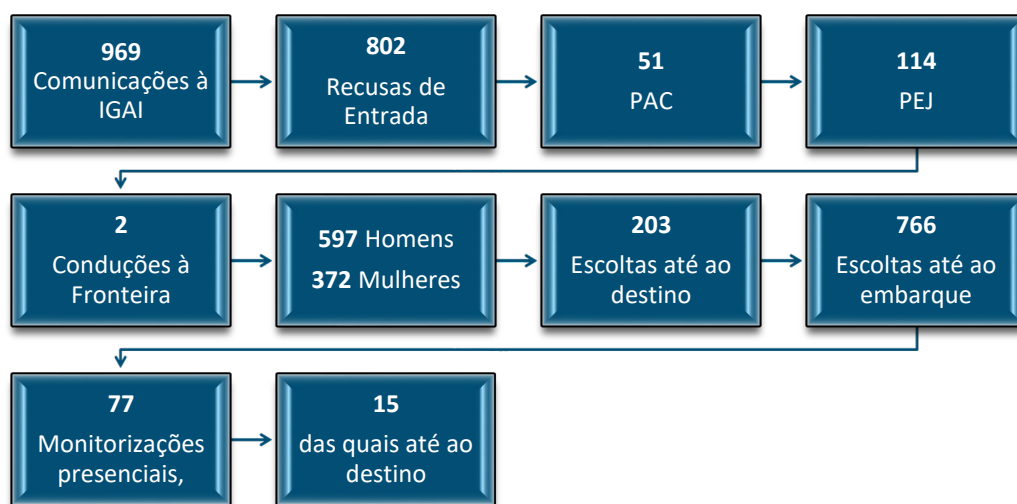
Em 2024, das 77 monitorizações realizadas, em 76 a IGAI não registou ocorrências de violação dos direitos fundamentais dos cidadãos afastados, tendo-se verificado que, do total monitorizado, em 76 operações houve plena integração dos padrões legais comunitários e nacionais por parte das autoridades nacionais competentes para a sua execução.

Do total de 77 operações monitorizadas a única e aparente exceção foi a operação de afastamento coercivo monitorizada em 01.03.2024, em que o monitor suscitou reservas em relação à necessidade, adequação e proporcionalidade dos meios coercivos aplicados ao cidadão afastando.

Em contraditório a PSP pronunciou-se sobre o afastamento coercivo de 01.03.2024 sustentando ter havido ao longo da operação uma permanente avaliação de risco dinâmica, a partir da qual foram identificados relevantes fatores de risco, dos quais, a recusa obstinada e persistente por parte do cidadão em abandonar o território nacional, mesmo quando intimado a fazê-lo pela autoridade competente e a especial perigosidade que nele se reconhecia, resultante do seu comportamento instável e agressivo, concluindo a PSP que estando o monitor vinculado ao dever legal e ético-moral de alertar imediata e tempestivamente qualquer violação dos direitos fundamentais que observe, tal não se verificou ao longo de toda a operação.

Concluiu-se haver necessidade de clarificar normas e de generalizar concomitante doutrina, bem como de detalhar os procedimentos próprios que devem orientar a aplicação de equipamentos de imobilização em operações de afastamento coercivo.

Figura 1: Súmula de atividade em 2024



PÁGINA INTENCIONALMENTE DEIXADA EM BRANCO

GLOSSÁRIO

Ações de monitorização	Ações de controlo/monitorização do pleno respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos estrangeiros de países terceiros sujeitos a medidas de expulsão de que são alvo durante as operações de afastamento coercivo do território nacional (TN).
AFMONIT	Plataforma de gestão de comunicações de afastamento à IGAI.
AIMA I.P.	Agência para a Integração, Migrações e Asilo, Instituto Público criado pelo Decreto-Lei n.º 41/2023 de 2 de junho, sucedendo ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) nas suas competências administrativas em matéria de migração e asilo e ao Alto Comissariado para as Migrações, I. P.
Autoridade Nacional	Entidade de cada Estado-Membro (EM) encarregada de executar as operações de afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional. No caso português o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) até 29 outubro de 2023 e, dessa data em diante, a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR).
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</i> (CRO)	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.
DGRSP	Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

“Dublin”

Referência ao Regulamento de Dublin – Regulamento (UE) n.º 604/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho – também referido como Regulamento de Dublin III, anteriormente Regulamento de Dublin II (2003) e Convenção de Dublin (1990) é uma legislação da União Europeia (UE) que estabelece as regras destinadas a determinar qual o EM responsável pela análise de um pedido de asilo por candidatos que procuram proteção internacional sob a Convenção de Genebra e a Diretiva de Qualificação da UE, dentro da União Europeia. A referência no discurso oral identifica com frequência, quer a pessoa que requereu o asilo, quer o procedimento encetado para regularizar a sua situação para receber ou reencaminhar o cidadão ao EM responsável pela apreciação do pedido de proteção internacional.

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 das autoridades nacionais (PSP ou GNR) responsáveis pela execução de uma operação de afastamento coercivo.

Estado-Membro (EM)

Qualquer dos Estados 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 (V. JRO).

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>Fundamental Rights Office (FRO)</i>	Organismo da Frontex responsável pela garantia dos direitos fundamentais. O FRO está mandatado para monitorizar a implementação, pela Frontex, das suas obrigações em matéria de direitos fundamentais, em conformidade com o direito da UE e o direito internacional, bem como aconselhar o diretor executivo sobre questões relacionadas com os direitos fundamentais. O FRO e o pessoal do Gabinete dos Direitos Fundamentais, incluindo os monitores dos direitos fundamentais, desempenham um papel independente dentro da agência para reforçar o respeito, a proteção e a promoção dos direitos fundamentais. A fim de monitorizar eficazmente o cumprimento dos direitos fundamentais pela agência, o FRO pode realizar monitorizações e inspeções a atividades e instalações da Frontex.
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.
<i>Joint Return Operation (JRO)</i>	Operações de retorno conjuntas (em voos fretados), 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 afastamento coercivo 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 médicos, enfermeiros/paramédicos, psicólogos, intérpretes, monitores, 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) de cidadão estrangeiro, é 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.

RAMRF

Relatório Anual de Monitorização de Retornos Forçados que se refere à atividade de controlo e monitorização da IGAI.

Recusa de Entrada

Procedimento administrativo da autoridade de fronteira 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 de estrangeiros, ou ainda, por constituírem perigo ou grave ameaça para a ordem pública, a

Retoma a Cargo

Retornado/repatriado

RO

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.

A decisão de recusa de entrada pelas autoridades de fronteiras é:

- proferida após audição do cidadão de país terceiro;
- notificada ao mesmo cidadão em língua que o mesmo possa entender (constando da comunicação fundamentada, o direito de impugnação judicial e o respetivo prazo);
- transmitida à representação diplomática ou consular do seu país de origem (n.ºs 1 e 2 do artigo 38.º da Lei n.º 23/2007).

Procedimento gerado 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.

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

Relatório de ocorrência – documento que, elaborado pelos polícias de fronteira, é utilizado para documentar factos de forma detalhada e objetiva, servindo como base para análises, investigações ou tomadas de decisão e que normalmente inclui:

- a descrição do evento de fronteira (o que aconteceu, onde e quando);
- a identificação do cidadão estrangeiro relacionado com os factos que rodearam o evento que se quer registar;
- o rol de ações e medidas tomadas em resposta ao evento; e

Trânsito aeroportuário

- conclusão e propostas para uma tomada de decisão da autoridade de fronteira.

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.

INTRODUÇÃO

1. O afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros encontra-se regulado na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão atual¹, diploma que, além do mais, define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português.

O afastamento de pessoas de países terceiros pode fundamentar-se em decisão proferida, ou por autoridade administrativa, ou por autoridade judiciária competente, denominando-se respetivamente afastamento coercivo ou expulsão judicial, que, num caso e noutro, irá determinar para a autoridade competente a necessidade de, em função da decisão proferida, organizar uma operação que concretize o afastamento do cidadão visado.

2. Em 2014, pelo Despacho n.º 11102/2014, do Ministro da Administração Interna, de 25.08.2014,² além de ver-se reconhecida como entidade idónea, a IGAI viu-se investida da atribuição de monitorizar operações de afastamento coercivo, o que implicou a necessidade de delinear e desenvolver um sistema de monitorização de retornos forçados que permitisse e habilitasse a IGAI a concretizar de forma eficaz essa nova atribuição.

3. Sendo certo que, desde o seu início, a IGAI tinha adquirido uma vasta experiência em matéria de inspeções sem aviso prévio (ISAP) a unidades policiais da GNR, da PSP, (bem como do SEF) e que a IGAI era conhecedora da dinâmica própria associada a esse tipo ações, havendo procedimentos há muito seguidos e testados, não é menos certo que a metodologia e desenvolvimento do tipo de ações inspetivas dificilmente poderia ser transposta e aplicada diretamente a ações de monitorização de afastamentos coercivos.

De facto, cada inspeção sem aviso prévio decorre e realiza-se em instalação policial e, como tal, pode ser qualificada como “estática”, não determinando da parte do inspetor a necessidade de estar atento a eventual ação policial em curso e de a “monitorizar”. Não é esse o objeto de uma inspeção sem aviso prévio.

4. Já a ação de monitorização de uma operação de afastamento coercivo é dinâmica e terá de ser tão dinâmica quão dinâmica for essa operação e essa operação o exigir, exigindo-se da parte do monitor que esteja sempre em movimento e atento aos procedimentos adotados pela escolta, bem como à interação da escolta com o cidadão afastando.

Na ação de monitorização de uma operação de afastamento coercivo, além do mais, o monitor terá de acompanhar como uma “sombra” a escolta e o cidadão em todas as suas deslocações, de e para as instalações, de e para viaturas e aeronaves onde a escolta e o cidadão tenham de ir, desde o ponto de recolha do cidadão até

¹ 17.ª alteração pela Lei n.º 9/2025, de 13 de fevereiro <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-67564445>

² <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/11102-2014-56385209>

ao momento em que a operação seja dada por concluída, consoante se trate de uma operação até ao embarque em aeronave e até que este se concretize, seja no caso das operações até ao destino e até à transferência de custódia da escolta para as autoridades no país de destino.

5. Houve, pois, a necessidade de conceber um sistema que se adaptasse à dinâmica própria daquilo que deve ser uma ação de monitorização de operações de afastamento coercivo, definindo os termos do acompanhamento e supervisão dos atos e procedimentos de preparação e execução de operações de retorno forçado, com o propósito da prevenção e salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadão sujeitos a essas medidas.

Nesse sentido, percebe-se a razão que levou a que após a publicação do Despacho n.º 11102/2014, só passado mais de um ano se tenha conseguido delinear e desenvolver um sistema que, tentativamente, permitisse e habilitasse a IGAI a concretizar de forma eficaz essa nova atribuição.

6. A criação de um sistema de monitorização eficaz resultou de imperativo estabelecido nos termos do artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva 2008/115/CE, (também referenciada como Diretiva Retorno), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16.12.2008³.

A entrada em vigor da Diretiva n.º 2008/115/CE, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, obrigou ao desenvolvimento de um sistema nacional destinado à monitorização de operações de afastamento coercivo do TN desses cidadãos, sendo certo que, segundo determinação do artigo 20.º, nº 1 da mesma Diretiva, a transposição das respetivas disposições deveria ter ocorrido até 24.12.2010.

Como se percebe, Portugal só muito tardiamente o fez.

7. Só com o Despacho n.º 10728/2015, da Ministra da Administração Interna, de 16.09.2015, mais de quatro anos depois do prazo fixado na Diretiva, veio o sistema a ser finalmente instituído 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”⁴, de ora em diante apenas RMRF.

8. Deve ainda ser tido em consideração que, durante o ano de 2020, no decurso de trabalhos que visavam a revisão do RMRF, a IGAI propôs à tutela (proposta que ficou historicamente datada) a extensão da sua atividade de controlo e monitorização aos casos que envolvessem afastamento de nacionais de países terceiros objeto de recusa de entrada e de retoma a cargo, sempre que (da parte do cidadão sujeito à medida) existisse recusa de reembarque ou quando se verificassem situações que implicassem comunicação ao Tribunal.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

⁴ <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/10728-2015-70395185>

Essa proposta da IGAI mereceu da parte do Senhor Ministro despacho de concordância, nos seguintes termos “*Concordo com a orientação proposta. Transmita-se à IGAI e ao SEF para actuação em conformidade.*”, (Despacho MAI de 11 de dezembro de 2020, s/n, sobre ofício proposta da IGAI com registo de saída n.º 3724/2020, de 03.12.2020 e Ofício do Gabinete MAI, referência n.º 8661/2020, de 11.12.2020) documento que foi circulado e difundido internamente pelo SEF e pela IGAI, as autoridades que à data eram as competentes.

9. Com a publicação do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março, a IGAI foi definitivamente investida, em letra de lei, da atribuição 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. al. i), do n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março).

Essa atribuição reveste-se de elevada importância e forte responsabilidade para a IGAI.

Fazendo uso dos recursos de que dispõe, a IGAI tem desenvolvido esforços continuados para garantir, por meio de ações de monitorização uma efetiva ação de controlo e prevenção de violações dos direitos fundamentais dos cidadãos objeto de afastamento.

10. No desempenho dessa atribuição a ação da IGAI não se esgota na monitorização de operações de afastamento e, visando ganhar experiência e conhecimento, estende-se, por via da participação em fora internacionais, mas também na organização e participação em seminários e formações, bem como na difusão de boas práticas destinadas a consciencializar, sejam os cidadãos em geral, sejam os profissionais em particular, dos riscos próprios das operações de afastamento coercivo e da forma como podem ser afetados os direitos fundamentais dos cidadãos afastandos.

11. Além do controlo e escrutínio documental das comunicações de afastamento efetuadas pelas autoridades policiais, a IGAI realizou em 2024, 77 ações de monitorização presencial o que, apesar de representar um acréscimo em números absolutos (mais 40 monitorizações do que em 2023), ainda assim assume um valor percentual menor em relação às comunicações recebidas, as quais se multiplicaram em 2024, porque a PSP comunicou à IGAI, remetendo para o endereço de correio eletrónico previsto no artigo 16.º do RMRF (afmonit@igai.pt), além de medidas de afastamento coercivo, todas as situações que registou e geriu, incluindo instalações e desinstalações de cidadãos estrangeiros em EECIT (por vezes, mais de uma vez, para comunicar a instalação de cidadão e depois a desinstalação do mesmo cidadão), concessão de vistos especiais, comunicações de pedidos de proteção internacional, concessão de visto por admissibilidade tácita, ou ainda concessão de visto por razões humanitárias.

Pelo que, houve que segregar, de todas essas comunicações recebidas, todas as que não envolvessem operações de afastamento coercivo, já que, no seu conjunto o total de comunicações ascendeu a 1933, das quais apenas 969 diziam respeito a afastamentos coercivos.

12. A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua versão em vigor, tem um peso determinante neste domínio, diploma que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Opta-se deliberadamente pela expressão “afastamento” e por “afastamento coercivo” em detrimento de “retorno” e de “retorno forçado” – sendo impossível não considerar este último uma tradução reta da expressão inglesa “*forced return*”.

Reforça ainda essa preferência o facto de a epígrafe do Capítulo VIII, que integra os artigos 134.º a 180.º-A da Lei n.º 23/2007, ser, precisamente, “Afastamento do território nacional”, em que “afastamento” assume aí um sentido lato.

Aquele Capítulo VIII abarca todas as modalidades de decisões que podem conduzir ao afastamento de um CE, além de que o vocábulo “retorno” é utilizado ao longo da Lei n.º 23/2007 apenas três vezes, enquanto “afastamento” é recorrentemente utilizado ao longo dos artigos 134.º a 180.º-A.

13. Importa clarificar que o tema, assim delineado, assenta em três conceitos cuja compreensão é imprescindível:

- ação de monitorização;
- operação de afastamento coercivo;
- cidadãos nacionais de países terceiros.

A ação de monitorização envolve o exercício de competências por monitor da IGAI tendo por objetivo estabelecer se determinada operação de afastamento coercivo é realizada de forma humana e com respeito pela dignidade da pessoa objeto de afastamento e compreende todas as atividades realizadas pela PSP no âmbito dos procedimentos de afastamento desde a preparação da partida até ao acolhimento no país de regresso.

A operação de afastamento coercivo deve ser entendida como o conjunto de ações necessárias e desencadeadas pela PSP para afastar os nacionais de países terceiros do território nacional.

O cidadão nacional de país terceiro deve ser entendido como pessoa que não possui a nacionalidade de um Estado-Membro da União Europeia, da República da Islândia ou do Reino da Noruega.

Em relação ao conceito de cidadão nacional de país terceiro podemos ser ainda um pouco mais rigorosos em termos jurídicos socorrendo-nos de definição que decorre do Direito da União.

Podemos definir cidadão nacional de país terceiro como a pessoa que não seja cidadão da União Europeia, na aceção do n.º 1 do artigo 20º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, e que não beneficie

do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União, nos termos do disposto no n.º 5, do artigo 2º, do Código de Fronteiras Schengen.

14. Monitorização enquanto instrumento jurídico

14.1 A monitorização envolve, embora que sem poderes de intervenção, o acompanhamento e a observação sistemática e atenta, de cada operação de afastamento coercivo, mantendo a atenção, tomando notas, fixando a “linha do tempo” com marcadores temporais da operação, registando factos, procedimentos, comportamentos e reações, culminando com a apresentação pelo monitor de um relatório onde deve ser feita uma apreciação crítica da operação ao longo das suas diversas etapas/fases, concluindo, se for o caso, com a formulação de eventuais recomendações.

14.2 A monitorização de operações de afastamento de cidadão do território nacional é um instrumento jurídico valioso que pode servir, desde logo, os interesses do cidadão que é objeto da operação de afastamento, mas também os interesses da autoridade nacional responsável pela organização da operação, funcionando como um mecanismo independente e imparcial de observação direta – monitorização – que é incorporado na própria operação de afastamento, posicionando-se o monitor de forma equidistante face aos interesses do cidadão e da autoridade nacional.

14.3 Num sistema minimamente eficaz os monitores devem ter um conhecimento prévio e atempado das operações de afastamento que estejam iminentes. Essas informações devem ser enviadas à IGAI na forma tabular prescrita e com antecedência, de modo a permitir, a análise e avaliação crítica prévia de cada caso, o contacto do monitor da IGAI com os polícias que compõem a escolta e a preparação logística atempada da monitorização.

14.4 Sobressai nesse domínio a Recomendação (UE) 2017/2338⁵, de 16 de novembro de 2017, que estabelece um “Manual do Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso”.

O objetivo desse Manual é o de assegurar que as normas e procedimentos comuns estabelecidos pela Diretiva 2008/115/CE são aplicados de modo uniforme em todos os Estados-Membros.

14.5 Mais, o Manual contém orientações comuns, boas práticas e recomendações destinadas às autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com os regressos e

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32017H2338>

fornece orientações sobre a forma como as disposições da Diretiva 2008/115/CE devem ser utilizadas para reforçar a eficácia dos procedimentos de afastamento, onde pontua e sobressai a Decisão 2004/573/CE⁶.

Conforme é expressamente referido na Recomendação (UE) 2017/2338 o Manual não impõe obrigações juridicamente vinculativas aos Estados-Membros e não estabelece novos direitos e deveres.

14.6 A fim de melhorar a aplicação uniforme das normas comuns da União em matéria de afastamentos, a Recomendação (UE) 2017/2338 preconiza que o Manual deve ser utilizado enquanto instrumento principal de referência na realização de atividades relacionadas com os afastamentos e para fins de formação.

Todos os monitores da IGAI devem estar familiarizados com esse Manual que constitui um instrumento de referência a ter em consideração no âmbito de ações de monitorização de operações de afastamento coercivo de cidadãos do território nacional.

14.7 De referir que, no mínimo, a monitorização presencial deve incluir a observação, a todo o tempo, da interação dos elementos da escolta com o cidadão objeto de afastamento durante as várias fases que uma operação dessa natureza sempre comporta.

Dependendo do sistema instituído, as tarefas de observação podem ser estendidas para permitir que os monitores:

- verifiquem as condições das áreas de detenção / espera (apenas CIT e EECIT);
- comuniquem com o cidadão a afastar;
- apurem se o cidadão a afastar se encontra bem de saúde e em condições de viajar (apto a viajar);
- confirmem se o cidadão a afastar recebeu toda a informação e se encontra plenamente consciente dos motivos que determinaram o seu afastamento; e
- analisem o expediente documental em que se sustenta a operação de regresso forçado, por exemplo, a decisão que determina o afastamento, a avaliação de risco (comunicada à IGAI e à companhia e piloto comandante), bem como documentos respeitantes à condição de saúde do cidadão a afastar, para avaliar a possibilidade de ocorrerem complicações no decurso da operação.

14.8 No decurso do transporte ou viagem, o cidadão afastando deverá ter um tratamento consentâneo com a dignidade da pessoa humana, só devendo recorrer-se ao uso prudente, adequado e proporcional da força, quando de outra forma não puder ser evitado que ele ponha em risco a sua própria integridade, a segurança de terceiros ou ameace o prosseguimento do voo em normais condições de segurança.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32004D0573>

O nível máximo da aplicação de medidas coercivas a bordo terá em conta, a legislação nacional que titula a aeronave, as medidas de polícia e procedimentos processuais penais previstos, sendo certo que será sempre em última instância, decisão do comandante da aeronave, o tipo e limite de medidas a empregar, bem como o nível máximo da força a utilizar pela escolta.

O Chefe de Escolta deverá informar previamente o comandante da aeronave sobre o nível de risco da escolta, o comportamento do cidadão afastando, o equipamento a utilizar e qual o máximo de medidas e meios coercivos autorizados a bordo, pelo que devem estar claramente definidas essas medidas e procedimentos, para que não haja lugar a dúvidas da parte da escolta, do monitor e do comandante da aeronave quando tal uso se mostre necessário.

14.9 O emprego da força e a utilização de medidas e meios coercivos estão sempre sujeitos aos princípios da necessidade, proporcionalidade e adequabilidade, considerando o grau de resistência oferecido, o nível de violência empregue pelo cidadão afastando, ponderando-se o risco imediato de segurança para o próprio, para elementos da escolta, tripulação e passageiros ou ainda para a estrutura da aeronave.

Durante o emprego da força e da aplicação de medidas e meios coercivos, deve-se salvaguardar o normal funcionamento dos órgãos vitais do cidadão afastando e respeitada a sua dignidade⁷.

No caso de haver uso de força injustificada ou de eventualmente serem infligidos maus-tratos ao cidadão afastando, o monitor tem o dever legal e ético-moral de abordar o chefe da escolta para o alertar imediata e tempestivamente para qualquer violação dos direitos fundamentais que observe, mesmo que para esse efeito tenha de momentaneamente fazer cessar a sua mera observação e análise da operação.

No final da ação de monitorização o monitor deve redigir um relatório circunstanciado da operação, com a descrição dos incidentes que hajam ocorrido e, se tal se mostrar necessário, formular recomendações.

15. As monitorizações presenciais realizadas pela IGAI em 2024 tiveram sempre início no local onde cada um dos cidadãos objeto da medida de afastamento se encontrava instalado, sendo indicado na súmula seguinte o número de cidadãos instalados em cada um dos locais onde cada operação teve início e onde a monitora ou monitor compareceu:

⁷ Para aprofundar esta matéria consulte-se a Decisão 2004/573/CE:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32004D0573>

Figura 2: Súmula



de monitorizações 2024

16. No caso dos EP, o estabelecimento prisional a partir do qual mais operações monitorizadas tiveram início foi o EP de Tires, conforme indicado no quadro seguinte:

Instalação	Operações monitorizadas
EP de Tires	25
EP de Lisboa	7
EP de Sintra	5
EP junto da Polícia Judiciária	5
EP de Caxias	4
EP do Linhó	4
EP de Odemira	3
EP do Porto	2
EP Alcoentre	1
EP da Carregueira	1
EP de Santa Cruz do Bispo	1
EP de Vale de Judeus	1

17. De entre as monitorizações presenciais realizadas pela IGAI, 62 corresponderam à monitorização dos procedimentos e operações, realizados por escoltas da PSP, entre o local de instalação dos cidadãos afastados e o aeroporto de partida, incluindo o embarque.

Em 15 casos, as ações de monitorização presencial incidiram integralmente sobre toda a operação de afastamento coercivo, desde o local de recolha do cidadão, com a monitora ou monitor da IGAI a acompanhar o nacional de país terceiro e respetiva escolta em aeronave até ao país de destino.

18. O presente relatório visa apresentar a atividade de monitorização de operações de afastamento coercivo nas suas diversas vertentes.

1. ENQUADRAMENTO GERAL

1.1. Quadro normativo da monitorização de retornos forçados

O quadro normativo nacional sofreu substanciais alterações no que respeita aos organismos e distribuição de competências.

A publicação da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que aprovou a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedeu à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixou novas regras de reafectação de competências e recursos do SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Além de extinguir o SEF, a Lei n.º 73/2021 distribuiu as atribuições daquele órgão de policial criminal:

- em matéria de seguranças interna, para as Forças de Segurança, GNR e PSP;
- em matéria de imigração e asilo e respetivas competências administrativas e documentais, para a AIMA I.P.

Porém, apesar destas alterações impactarem o exercício da atividade, em substância, manteve-se inalterada a garantia dos direitos fundamentais dos nacionais de países terceiros, sujeitos a medidas de afastamento ou expulsão do território nacional, assim como se mantiveram inalteradas as competências e atribuições da IGAI para a monitorização dessa atividade sensível.

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 sempre se realça nestes relatórios.

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 nacional de país terceiro à União Europeia e que é alvo de decisão de expulsão judicial ou de decisão de afastamento coercivo.

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

O incremento das relações entre a IGAI, o FRO e a Frontex, atualizou os conhecimentos e as capacidades da IGAI, bem como reforçou a capacitação dos inspetores a quem incumbe exercer funções de monitorização, o que permitiu alargar substancialmente a atividade de monitorização da IGAI ao nível europeu o que também tem permitido *benchmarking*, não só dos monitores que participam em operações coordenadas pela Frontex,

mas também a nível institucional com entidades responsáveis pela mesma função no quadro da EU (V. secção n.º 5, p. 33).

As ações de monitorização assentam no acompanhamento e supervisão dos atos e procedimentos de preparação e execução de operações de retorno forçado, no sentido da prevenção e salvaguarda dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos estrangeiros sujeitos a essas medidas.

Em síntese, o sistema de monitorização português foi implementado pela IGAI no ano de 2015, depois de lhe ter sido conferida em 2014, 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 resolver a dependência desta missão na base de um 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 já amplamente descrito nos RAMRF de 2021, 2022 e 2023⁸.

1.2. Regime legal de afastamento com base em decisão administrativa ou 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.

⁸ Desde 2016 os RAMRF são públicos e consultáveis em: <https://www.igai.pt/pt/Atividades/RelatoriosInspetivos/Pages/default.aspx>

⁹ Nos termos do artigo 140.º, n.º 1 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho era do diretor nacional do SEF e após as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 02.06, passou a ser do conselho diretivo da AIMA, I.P. (cf. artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 41/2023).

¹⁰ Conforme artigo 140.º, n.º 3 e artigo 149.º, n.º 1) da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual (redação da Lei n.º 41/2023).

¹¹ Conforme artigo 134.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual (redação da Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto).

¹² Previsão do artigo 135.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual (redação da Lei n.º 59/2017, de 31 de julho).

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

1.2.1 Afastamento coercivo

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, confere ao conselho diretivo da AIMA, I.P., 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.

Resulta do artigo 134.º, n.º 1 que é preciso atender prioritariamente às convenções internacionais de que Portugal seja parte quando se pondere o afastamento ou expulsão do território português de um cidadão estrangeiro.

Tratando-se de uma medida coercitiva o afastamento e a expulsão carecem de se conformar e circunscrever às situações de facto taxativamente consignadas no artigo 134.º.

A Lei n.º 23/2007, por vezes, fala em medida de afastamento (artigos 70.º, n.º 1, alínea c), 169.º e segs.).

O afastamento é o resultado material da ação; é a execução da medida que desloca o estrangeiro para fora do território nacional.

A entrada ou permanência ilegal em território nacional representa o primeiro motivo de expulsão (artigo 134.º, n.º 1, alínea a) e ainda artigos 146.º, n.º 1, e 181.º).

Sem prejuízo da observância dos requisitos espaço/temporais, previstos nos artigos 6.º, 7.º e 8.º, e dos requisitos formais/materiais estabelecidos nos artigos 9.º e seguintes, temos que a entrada ilegal será aquela que for concretizada em violação de algum dos preceitos dos artigos 6.º, 9.º, 10.º e 32.º, n.os 1 e 2, da Lei n.º 23/2007. Aliás, para que não restem dúvidas, assim o diz o artigo 181.º.

Ou seja, o cidadão estrangeiro não entrou pelos postos fronteiriços (artigo 6.º) ou não se sujeitou ao controle fronteiriço (artigo 6.º), nem era portador de documentos necessários à entrada legal em território nacional (artigos 9.º e 10.º) ou entrou quando a entrada lhe estava a ser recusada (artigo 32.º, n.os 1 e 2).

Pode acontecer, no entanto, que o estrangeiro tenha entrado legalmente no território português, mas, por razão superveniente, ele se tenha colocado em situação irregular, caso em que a questão é já de permanência ilegal superveniente.

¹⁴ Nos termos dos artigos 138.º e 139.º, respetivamente (idem). Ficando dependente da concordância e colaboração do cidadão, o abandono voluntário do TN, se concretizado, é ainda uma forma de afastamento e como tal previsto na Diretiva Retorno, artigos 3.º, n.ºs 3 e 8 e 7.º.

Assim é que de permanência ilegal superveniente se trata nos casos de cancelamento de visto (artigo 70.º) ou de cancelamento de autorização de residência (artigo 85.º), ou até de permanência sem obtenção de prorrogação (artigo 71.º), por serem circunstâncias que estão contidas na previsão da primeira parte do n.º 2 do artigo 181.º quando alude à ilegalidade de uma permanência não autorizada de harmonia com a presente lei ou com a lei do asilo.

Em suma, o afastamento coercivo só pode ser determinado por autoridade administrativa com fundamento na entrada ou permanência ilegais em território nacional (artigo 145.º).

A regra é a de que o cidadão visado é detido (artigo 146.º), mas até pode vir a não ser afastado coercivamente, caso abandone voluntariamente o território nacional (artigo 138.º).

Excecionalmente, o cidadão pode até não chegar a ser detido, o que se pode verificar (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 134.º) desde que, fundamentadamente, o estrangeiro seja notificado para o abandono voluntário do território nacional (artigo 138.º, n.º 1).

1.2.2 Expulsão judicial

Por sua vez, o artigo 140.º, n.º 3, estatui a expulsão judicial como decisão própria de autoridade judiciária competente, a qual, nos termos do artigo 151.º, resulta do exercício de uma competência jurisdicional, em regra, de uma condenação penal e assume a modalidade de pena acessória.

A expulsão de cidadão estrangeiro é um ato unilateral de afastamento do estrangeiro que, tomado por um Estado membro, visa genericamente a prevenção e repressão de uma ameaça que a presença daquele represente para a ordem pública ou para a segurança pública ou outro interesse fundamental do Estado.

São competentes para aplicar a medida autónoma de expulsão (artigo 152.º):

Nas respetivas áreas de jurisdição, os juízos de pequena instância criminal;

Nas restantes áreas do País, os tribunais de comarca.

A competência territorial determina-se em função da residência em Portugal do cidadão estrangeiro ou, na falta desta, do lugar em que for encontrado.

Dentro da expulsão judicial, apresentam-se-nos duas categorias distintas:

a) Autónoma, é a expulsão do estrangeiro entrado ou permanecido regularmente no país, por um dos fundamentos legais, conforme previsto nos artigos 140.º, n.º 2, e 134.º, n.º 1, alíneas b) a f) da Lei n.º 23/2007 e artigo 32.º, n.º 2, da CRP, e aplicada pelo tribunal em processo instaurado com esse específico fim (artigos 152.º e 157.º).

b) Pena acessória, é a expulsão que decorre da condenação pela prática de crime doloso (artigos 140.º, n.º 2, e 151.º).

Os requisitos de que depende esta "pena acessória" são:

- No caso de cidadãos não residentes no país (n.º 1):
Condenação por qualquer crime doloso em pena superior a 6 meses de prisão efetiva; ou
Condenação em pena de multa em alternativa à pena de prisão superior a 6 meses.
- No caso de cidadão residente no país (n.º 2):
Condenação por crime doloso em pena superior a um ano de prisão.
A aplicação da expulsão, neste caso, não é automática. Dependerá de uma ponderação a efetuar pelo juiz sobre a gravidade dos factos praticados pelo arguido, a sua personalidade, a eventual reincidência, o grau de inserção na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal.
- No caso de cidadão estrangeiro com residência permanente no país (n.º 3):
Condenação por crime doloso em pena de prisão superior a um ano, se a sua conduta ilícita determinante da condenação constituir uma "ameaça suficientemente grave" para a "ordem pública" ou para a "segurança nacional" (n.º 3).

Não é de aplicação automática. É imperioso que se verifique a condição da norma, para o que deve o juiz efetuar a devida ponderação casuística sobre os conceitos indeterminados ali contidos.

Sendo decretada a pena acessória de expulsão, o cidadão cumprirá primeiramente dois terços da pena de prisão e só depois será executada a pena acessória de expulsão (n.º 4).

Pode também acontecer que, cumprida metade da pena principal, o juiz de execução das penas entenda estarem verificados os pressupostos de que dependa a concessão de liberdade condicional. Quando tal se verificar, em vez de obter a liberdade condicional, poderá dar-se imediatamente início à execução da expulsão (n.º 5).

Em ambos os casos haverá que ter em atenção o disposto no artigo 82.º, n.º 5, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, devendo para tal ser enviados à força de segurança competente, com a antecedência mínima de 60 dias em relação ao momento em que a execução da pena acessória terá início, os elementos de identificação do cidadão em causa.

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.

1.2.3 Condução à fronteira

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 e está estreitamente relacionado com o disposto no artigo 146.º do mesmo diploma legal.

Nesse contexto, o cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é detido por autoridade policial, devendo ser presente, no prazo máximo de 48 horas a contar da detenção, ao juiz do juízo de pequena instância criminal, na respetiva área de jurisdição, ou do tribunal de comarca, nas restantes áreas do País, para validação e eventual aplicação de medidas de coação.

Ademais, o juiz que procede ao interrogatório do estrangeiro detido deverá informá-lo da faculdade que a lei lhe confere de se afastar de motu próprio do território nacional, caso em que o cidadão estrangeiro deverá fazer a respetiva declaração de que pretende abandonar voluntariamente o país e ser conduzido ao posto de fronteira para o respetivo afastamento.

Sendo algo parecido com o abandono voluntário de que trata o artigo 138.º, não é exatamente o mesmo, já que ali o estrangeiro não chega a ser detido, enquanto aqui o afastamento é efetuado na sequência de detenção e após a apresentação ao juiz.

O cidadão será, então, entregue à custódia da PSP para efeito de condução à fronteira a fim de ser, no mais curto prazo possível, afastado do país (artigo 147.º, n.º 1), quando e se estiver "devidamente documentado".

A condução ao posto de fronteira, para este efeito, implica:

- a) Interdição de entrada em Portugal durante um ano (artigo 147.º, n.º 2);
- b) Inscrição do cidadão no Sistema de Informação Schengen (artigo 147.º, n.º 3);
- c) Inscrição na lista nacional de pessoas não admissíveis (artigo 147.º, n.º 3).

1.2.4 Recusa de entrada

Há ainda a considerar as situações que determinam o afastamento do cidadão do TN com base em decisão administrativa de “recusa de entrada”, prevista no Capítulo II, Secção VII, artigo 32.º e seguintes da Lei n.º 23/2007.

Tais situações são também elas abrangidas pela Diretiva Retorno.

É certo que em grande parte dos casos as decisões de recusa de entrada têm como consequência prática imediata, ou praticamente imediata, o reembarque do cidadão estrangeiro com destino ao seu país de origem, o que torna inútil qualquer comunicação já que a possibilidade de monitorização é nula.

Porém, também é certo que muitos são os casos em que o cidadão recusa o reembarque e, inclusive, se opõe à decisão de recusa de entrada, por vezes de forma agressiva e violenta, o que, dependendo de avaliação de risco, pode determinar a instalação do cidadão em CIT ou EECIT até nova marcação de viagem de regresso e o afastamento sob escolta tal como previsto no artigo 41.º, n.º 3 da Lei n.º 23/2007.

Recordamos aqui definição de avaliação de risco que encontramos no Anexo 9, à Convenção da Aviação Civil Internacional (que estabeleceu a criação de uma organização para regulamentar a aviação civil internacional e está na base da ICAO), também conhecida como Convenção de Chicago¹⁵, segundo a qual a avaliação de risco visa avaliar da conveniência de o cidadão a afastar ser ou não acompanhado de escolta, na sua viagem em voo comercial, sendo que a avaliação deve considerar todos os fatores envolvidos, inclusive as condições médicas, mentais e físicas para o seu transporte em voo comercial, a concordância ou não do cidadão em viajar, os parâmetros de comportamento e qualquer histórico de violência.

O risco associado ao transporte de determinados estrangeiros objeto de afastamento ou a quem tenha sido recusada a entrada em território nacional, e o facto, de os mesmos viajarem contra a sua própria vontade, permite aos comandantes das aeronaves, no uso das prerrogativas inerentes ao seu estatuto e após ponderadas as circunstâncias concretas de cada caso, recusar esse transporte ou condicioná-lo à utilização de escolta adequada.

Independentemente da iniciativa tomada pelas companhias transportadoras de requisitarem, quando o considerem necessário, escolta adequada para determinado passageiro, incumbe à autoridade de fronteira aérea competente, a PSP, alertar o operador responsável pelo retorno de um estrangeiro não admitido sempre que o seu comportamento aconselhe a conveniência de recurso a escolta.

Incumbe à PSP providenciar escolta adequada, se assim o aconselharem o comportamento por ele assumido e/ou os seus antecedentes criminais.

A recusa de entrada em TN enquadra-se nas denominadas situações ou «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.

¹⁵ <https://www.caacl.org/files/portalready/v000/downloads/ICAO-ANNX-9-111106.pdf> (pág. 14 do PDF)

As pessoas a quem tenha sido recusada a entrada e que se encontrem numa zona de trânsito ou numa zona de fronteira de um Estado-Membro são frequentemente sujeitas a normas especiais nos Estados-Membros: por força de uma «ficção jurídica», tais pessoas, por vezes, não são consideradas «presentes no território do Estado-Membro» em questão e são sujeitas à aplicação de normas específicas.

A Diretiva Retorno não segue esta abordagem e considera que qualquer nacional de país terceiro presente fisicamente no território de um Estado-Membro é abrangido pelo seu âmbito de aplicação.

Nos termos do artigo 1.º, cuja epígrafe é “Objeto”, a Diretiva “...estabelece normas e procedimentos comuns a aplicar nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no respeito dos direitos fundamentais enquanto princípios gerais do direito comunitário e do direito internacional, nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem.”.

O âmbito de aplicação da Diretiva Retorno é amplo e engloba todos os nacionais de países terceiros em situação irregular no território de um Estado-Membro.

A Diretiva prevê que os Estados-Membros podem decidir não a aplicar a determinadas categorias de nacionais de países terceiros, i.e., a:

- «casos na fronteira», em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva Retorno; e
- «casos abrangidos pelo direito penal», em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva Retorno.

A decisão de um Estado-Membro utilizar a derrogação e de não aplicar a Diretiva a «casos na fronteira» ou a «casos abrangidos pelo direito penal» deve ser esclarecida, previamente, na legislação nacional de execução, caso contrário pode não produzir efeitos jurídicos.

Não estão previstos requisitos formais específicos para tornar conhecida tal decisão. Todavia, é importante que da legislação nacional resulte claramente, de forma explícita ou implícita, se e em que medida um Estado-Membro pode utilizar a derrogação.

Se um Estado-Membro não tornou pública, previamente, a sua decisão de utilizar as derrogações ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2, alínea a) ou b), da Diretiva Retorno, estas disposições não podem ser utilizadas como justificação para não aplicarem a Diretiva Regresso subsequentemente em casos individuais¹⁶.

Importa ainda referir que, contrariamente ao entendimento expresso no Relatório Final Global - Monitorizações 2023 (pág. 18 e 19), reapreciada que foi a matéria, entende-se agora que, face ao disposto no

¹⁶ Este procedimento assenta nas anotações dos pontos 2.2.1 e 2.2. da Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro, que estabelece um Manual de Regresso comum a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no exercício de atividades relacionadas com o regresso:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338>

artigo 2.º da Diretiva, é inequívoco que as recusas de entrada e, por maioria de razão, as decisões judiciais de expulsão são abrangidas pelo regime da Diretiva.

Insiste-se neste ponto, não se encontra na legislação nacional de transposição qualquer derrogação ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2, alínea a) ou b), da Diretiva Retorno.

Por outro lado, a simples leitura da Lei n.º 23/2007, na versão em vigor, artigos 32.º e seguintes, 134.º e seguintes, nomeadamente, artigos 145.º, 146.º, 146.º-A, 147.º e 151.º e seguintes, bem como da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na versão em vigor, artigos 21.º n.ºs 2 e 3, 26.º, n.ºs 3 e 4, 31.º, n.º 2, 33.º, n.º 9 e 42.º, permite-nos perceber e habilita-nos a dizer que Portugal não derogou, nem expressa, nem implicitamente, a aplicação da Diretiva às decisões de recusa de entrada, nem às decisões judiciais de expulsão judicial (PEJ).

Note-se ainda que, se dúvidas houvera, o disposto na alínea d) n.º 1 e os n.ºs 2 e 3 do artigo 32.º da Lei n.º 23/2007 têm origem no direito europeu, concretamente no disposto no artigo 29.º da Diretiva n.º 2004/38/CE¹⁷, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e membros da família no território dos Estados membros, bem como no disposto no artigo 6.º da Diretiva n.º 2003/109/CE, do Conselho, de 25 de novembro.¹⁸

O mesmo artigo 32.º dá ainda cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 5.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen¹⁹.

Para a entrada em território nacional os estrangeiros têm que preencher as condições gerais de entrada, previstas nos artigos 9.º a 13.º, o que implica ter:

- documento de viagem reconhecido como válido;
- visto válido e adequado à finalidade da deslocação, quando necessário;
- posse de meios de subsistência necessários para a estada e para a viagem de regresso, os quais podem ser substituídos por termo de responsabilidade, nos termos do artigo 12.º.

O procedimento administrativo da autoridade de fronteira materializa-se com a elaboração do RO (relatório de ocorrência) documento que, elaborado pelos polícias de fronteira, documenta factos de forma detalhada e objetiva, servindo como base para análises, investigações ou tomadas de decisão e que normalmente inclui:

- a descrição do evento de fronteira (o que aconteceu, onde e quando);

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038>

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109>

¹⁹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02))

- a identificação do cidadão estrangeiro relacionado com os factos que rodearam o evento que se quer registar;
- o rol de ações e medidas tomadas em resposta ao evento; e
- conclusão e propostas para uma tomada de decisão da autoridade de fronteira.

A decisão administrativa de recusa de entrada proferida pela autoridade de fronteira é imposta após audição do cidadão estrangeiro, que vale, para todos os efeitos, como audiência do interessado, e é imediatamente comunicada à representação diplomática ou consular do seu país de origem (artigo 38.º, n.º 1).

A decisão de recusa de entrada é notificada ao interessado, em língua que presumivelmente possa entender, com indicação dos seus fundamentos, dela devendo constar o direito de impugnação judicial e o respetivo prazo (artigo 38.º, n.º 2).

É igualmente notificada a transportadora para os efeitos do disposto no artigo 41.º (artigo 38.º, n.º 3).

Sempre que não seja possível efetuar o reembarque do cidadão estrangeiro dentro de 48 horas após a decisão de recusa de entrada, do facto é dado conhecimento ao juiz do juízo de pequena instância criminal, na respetiva área de jurisdição, ou do tribunal de comarca, nas restantes áreas do País, a fim de ser determinada a manutenção daquele em CIT ou EECIT (artigo 38.º, n.º 4).

Nos termos do artigo 41.º, n.º 2, até à realização do embarque o passageiro fica a cargo da transportadora, competindo-lhe o pagamento da taxa correspondente à sua estada no CIT ou EECIT.

Os centros de instalação temporária são locais destinados ao acolhimento de estrangeiros, por razões humanitárias ou de segurança, cujo regime foi criado pela Lei n.º 34/94, de 14 de setembro, mas cuja estrutura, organização e regime jurídico não chegou a ser definido.

Porém, dado o elevado número de pessoas objeto de recusa de entrada e a necessidade de criação de condições para poderem aguardar a oportunidade de retorno aos locais de origem ou de readmissão, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/97, de 14 de maio, foram as entidades responsáveis pela gestão dos aeroportos incumbidas da criação de espaços apropriados à estada desses passageiros. Esses espaços foram, pelo artigo único, n.º 1, do DL n.º 85/2000, de 12 de Maio, equiparados a centros de instalação temporária de passageiros chegados por via aérea [cuja definição só passou a constar da Lei com as alterações introduzidas ao artigo 3.º pela Lei n.º 29/2012].

Note-se que só relativamente a esses passageiros (chegados por via aérea e objeto de recusa de entrada ou aguardando apreciação de pedido de asilo) existe a dita equiparação, e não para quaisquer outros estrangeiros.

As despesas da instalação competem às transportadoras, embora a gestão das instalações seja incumbência do SEF (entenda-se e leia-se hoje, incumbência da PSP), como entidade responsável pelo controlo da fronteira (artigo único, n.º 3, do DL n.º 85/2000).

O conceito de escolta é dado pelo artigo 180.º, n.º 1, que no essencial reproduz a definição constante do artigo 2.º, al. d), da Diretiva 2003/110/CE: “...entende-se por escolta, as pessoas do Estado membro requerente que acompanham o nacional de um Estado terceiro durante o trânsito aeroportuário em território nacional, incluindo as pessoas encarregadas da prestação de cuidados médicos e os intérpretes”.

A necessidade de escolta deve ser aferida em função de critérios diversos, entre os quais os fixados no artigo 180.º, n.º 3, para justificar a possibilidade de reação. Assim, será razoável o recurso a escolta, entre outros, quando haja de fundado receio de fuga, de ofensas para o próprio ou terceiro, de produção de danos materiais e sempre que haja necessidade de prestação de cuidados especiais.

A capacidade para a realização de escoltas é da força de segurança competente. Os encargos com a sua realização competem à transportadora. Isso decorre desde logo do facto de as transportadoras estarem obrigadas a efetivar o retorno do passageiro, sendo que a escolta é uma medida de apoio à execução dessa obrigação.

As despesas, para além da respetiva taxa incluem ajudas de custo, seguros, eventuais despesas de alojamento, transportes e quaisquer outras que sejam motivadas pela realização da diligência (artigo 7.º, n.º 2, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, na redação em vigor²⁰).

A importância de ter presente todas aquelas disposições, prende-se com o tipo de operações de afastamento executadas, a decisão que as legitima e as ações de monitorização efetuadas.

Independentemente do tipo de decisão, à luz do artigo 159.º da Lei n.º 23/2007 compete à GNR e à PSP 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.

Por sua vez, por força do artigo 13.º do RMRF, bem como do disposto no artigo 2.º, n.º 2, alínea i) do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março, compete à IGAI, proceder à monitorização das operações de retorno tendentes à materialização das decisões de afastamento ordenadas pelas autoridades judiciária ou administrativa competentes.

²⁰https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=101&artigo_id=&nid=940&pagina=2&tabela=leis&nverso=&so_miolo=

Resulta, de tudo o exposto, que o afastamento coercivo ou a expulsão de cidadão estrangeiro de território nacional pressupõe, necessariamente, decisão de autoridade administrativa, incluindo a autoridade de fronteira competente, ou decisão de autoridade judiciária, respetivamente.

1.2.5 Tramitação

A tramitação da decisão de afastamento coercivo é definida no artigo 146.º, resultando das disposições conjugadas dos n.ºs 1 e 7 que o cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional é detido por autoridade policial (GNR, PSP, Polícia Judiciária 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 às forças de segurança (PSP e GNR) promover o competente processo com vista ao afastamento do cidadão estrangeiro de território nacional, além de que, nos termos do artigo 159.º, compete à GNR e à PSP dar execução às decisões de afastamento coercivo e de expulsão.

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 devolutivo²¹, 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.

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, quando o cidadão estrangeiro apresente pedido de asilo²² 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 jurídica²³.

²¹ Não suspende a execução da decisão de afastamento proferida.

²² Este pedido insere-se no âmbito da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na redação em vigor, 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 de junho, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida.

²³ Aplica-se o regime de acesso ao direito e aos tribunais previsto na Lei n.º 34/2004, de 29 de julho, na sua versão atual com as devidas adaptações.

1.2.6 Readmissão

A Lei n.º 23/2007 prevê mais um tipo de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros de território nacional. Referimo-nos à readmissão, prevista no artigo 163.º.

«Nos termos das Convenções Internacionais, os cidadãos estrangeiros que se encontrem ilegalmente no território de um Estado, vindos diretamente de outro Estado²⁴, podem ser por este readmitidos, mediante pedido formulado pelo Estado em cujo território se encontrem».

Não obstante, tal afastamento deve ser considerado de forma distinta, na medida em que não se insere no âmbito do regime jurídico de retorno forçado preconizado pela «Diretiva de Retorno».

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 Europeia²⁵.

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 Europeia²⁶, tal acontecendo, somente, quando a readmissão (reenvio ou transferência) seja realizada para país terceiro na aceção do direito europeu.

Neste relatório alude-se, em exclusivo, às decisões administrativas e judiciais, e às operações e monitorizações que, nos termos antes enunciados, se enquadram legalmente nas disposições da Diretiva n.º 2008/115/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 e na legislação nacional aplicável aos mesmos casos.

1.3 Dever de comunicação das operações de afastamento a realizar

O artigo 17.º do RMRF estabelece que o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (entenda-se agora a PSP e a GNR), enquanto autoridade nacional, deve comunicar à IGAI toda a informação relacionada com os

²⁴ Este Estado pode ser um Estado-Membro da UE ou outro, desde que integrante de Convenção Internacional.

²⁵ Vejam-se neste sentido, anotações do ponto 1.3. da Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro,

²⁶ 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.

afastamentos por si organizados em voos comerciais, e os afastamentos em voos comuns organizados por outro Estado-Membro, em que decida participar.

Esta comunicação, contendo a informação basilar elencada no artigo 18.^o²⁷ do mesmo normativo, deve ser feita em formulário específico e remetida, com a maior antecedência possível, para o endereço próprio de correio eletrónico criado para o efeito, conforme previsto do artigo 16.^o do mesmo regulamento.

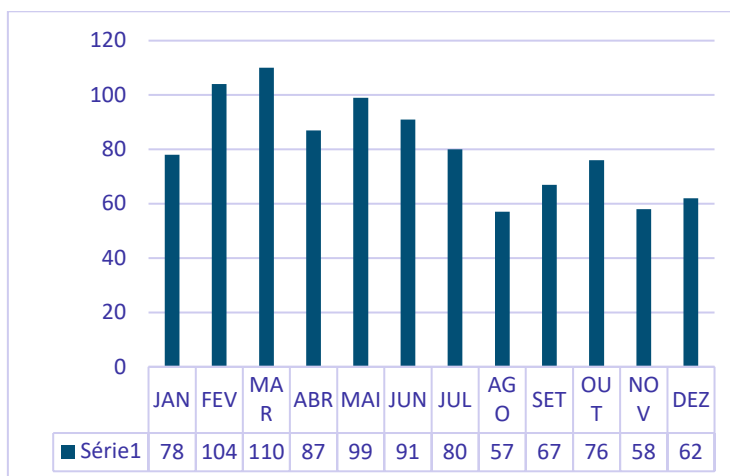
Continua a aguardar-se que ambas as Forças de Segurança tenham acesso direto à plataforma AFMONIT da IGAI para procederem ao registo direto de cada uma das situações, eliminando-se o tráfego de correio eletrónico, situação que já era antecipada no RMMRF 2023 e que no decurso de todo ano de 2024 não se alterou, mantendo-se a comunicação via correio eletrónico.

Como referido no ponto 8. da Introdução, às situações previstas no Regulamento, a Exma. Sr.^a Inspectora-Geral propôs a S. Ex.^a o Ministro da Administração Interna que fossem acrescentadas as situações de afastamento de cidadãos estrangeiros objeto de recusa de entrada e de retomas a cargo sempre que existisse recusa de reembarque por parte do cidadão sujeito à medida ou quando se verificar situação que implique a comunicação ao Tribunal.

Com a extinção do SEF o dever de comunicação tornou-se uma responsabilidade das Forças de Segurança. Ao longo do ano de 2024, a PSP comunicou 969 operações de afastamento do território nacional de cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia.

O maior acréscimo ocorreu nas comunicações relativas a recusas de entrada.²⁸

Figura 3: Comunicações à IGAI - distribuição mensal 2024



Fonte: AFMONIT-IGAI. Dados obtidos em 2025.03.24

²⁷ 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.

²⁸ 802 comunicações de recusa de entrada em 2024, contra um total de 295 no ano de 2023.

Continua a verificar-se um acréscimo de comunicações em 2024, relativamente às comunicadas em 2023.

Assim, as comunicações de recusas de entrada em TN recebidas pela IGAI apresentam um acréscimo de 507 em relação ao ano de 2023 (subida de 172%), valor que se acentuou face ao acréscimo que já havia sido verificado nos últimos dois meses de 2023.

Não há uma explicação imediata e óbvia para um acréscimo de recusas de entrada tão acentuado em 2024

Diremos que a causa estará na grande diferença de procedimentos entre a forma como o SEF fazia a gestão das recusas de entrada e aquela que a PSP adotou.

Porque o SEF concentrava em si, quer as atribuições para a fiscalização e controlo de fronteira, quer para as decisões administrativas relativas a estrangeiros, o SEF atribuía aos cidadãos aos quais recusava a entrada e que pediam proteção internacional, um visto especial por razões humanitárias (cf. artigos 23.º a 28.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho²⁹ conjugado com o artigo 68.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho) encaminhando imediatamente os requerentes para o seu Gabinete de Apoio aos Refugiados (GAR) sem fazerem o cidadão requerente aguardar a decisão na área internacional do aeroporto como impõe a Lei.

Assim, porque este procedimento nunca ultrapassava 48 horas, não eram feitas comunicações aos Tribunais e, consequentemente, à IGAI.

Entretanto, as decisões administrativas sobre esses casos passaram a ser uma atribuição da AIMA I.P., pelo que a Polícia de Segurança Pública passou a aplicar estritamente o procedimento imposto pelo artigo 26.º da Lei de Asilo³⁰ conjugado com o artigo 68.º da Lei de Estrangeiros³¹.

Nestas circunstâncias, refere a Lei, que o requerente de proteção internacional permanece na zona internacional do porto ou aeroporto, enquanto aguarda a notificação da decisão do conselho diretivo da AIMA, I. P. (cf. Artigo 26.º, n.º 1 da Lei de Asilo), a qual, nos termos do n.º 4 do artigo 24.º da Lei de Asilo, é proferida no prazo máximo de sete dias.

Apenas após a decorrência desse prazo sem que tenha havido decisão é que se torna possível à Polícia emitir o visto especial por razões humanitárias.

²⁹ Lei 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, transpondo para a ordem jurídica interna as Diretivas n.os 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de dezembro.

³⁰ Lei n.º 27/2008, de 30 de junho.

³¹ Lei n.º 23/2007, de 4 de julho.

Daí quem a PSP tenha optado por comunicar à IGAI todas as recusas de entrada que proferia, além das que se enquadravam especificamente na al. i), do n.º 2, do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 22/2021, de 15 de março e no despacho do ministro da Administração Interna de 11 de dezembro de 2020, o que inclui todas aquelas em que a permanência do cidadão requerente no aeroporto ultrapasse as 48 horas e o facto tenha de ser comunicado à autoridade judiciária e, portanto, também à IGAI.

Há que referir ainda a este propósito que, não obstante a Lei de Asilo referir que os requerentes de proteção internacional aguardam a decisão na área internacional do aeroporto, a Polícia de Segurança Pública optou por encaminhar estes cidadãos para os Espaços Equiparados a Centro de Instalação Temporária (EECIT) existentes nos aeroportos e para o Centro de Instalação Temporária (CIT) na cidade do Porto.

A Lei n.º 34/94, de 14 de setembro que define o regime de acolhimento de estrangeiros ou apátridas em centros de instalação temporária, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, não prevê a instalação de requerentes de asilo em CIT ou EECIT, porém, essa opção é justificada por, inexistindo melhores soluções, ser aquela que acomoda de forma mais digna aqueles que aguardam as decisões que lhes dizem respeito³².

Considerando estas circunstâncias a IGAI, durante o ano de 2024, executou 2 inspeções a EECIT, de modo a acompanhar a situação da acumulação de requerentes de proteção internacional e a utilização daqueles espaços por esses cidadãos.

1.4 Dever de comunicação – artigo 20.º do RMRF

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

1.4.1 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. Estes casos ocorrem quando o cidadão afastado assume postura cooperante e aceita, sem obstáculos, a decisão de afastamento de território nacional a que foi sujeito.

1.4.2 A outra modalidade de execução dos afastamentos configura uma realidade substancialmente diversa, consistindo em escolta policial ao cidadão afastado 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

³² Para além do limite de sete dias para que seja proferida uma decisão sobre o pedido de proteção inicial, caso a decisão seja desfavorável ao requerente, este tem ainda a possibilidade de impugnação jurisdicional perante os tribunais administrativos, no prazo de quatro dias, com efeito suspensivo (cf. artigo 25.º, n.º 1 da Lei de Asilo) o que tem potencial para estender a sua situação por tempo imprevisível.

oposição à decisão de afastamento que lhe foi aplicada, não aceita o afastamento, o afastamento voluntário foi tentado sem sucesso ou a companhia aérea exige que o afastamento se faça com escolta policial. 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.

1.4.3 Em consideração à especificidade do afastamento com escolta policial até ao destino final, o artigo 20.º do RMRF instituiu como regra que (a força de segurança competente) sempre que execute um afastamento coercivo com escolta, em voo comercial ou conjunto, deve elaborar relatório interno da operação e remetê-lo à IGAI, no prazo de 5 dias úteis após a conclusão da ação e afastamento.

1.4.4 Neste domínio é de referir que continuou a verificar-se no primeiro trimestre de 2024 situação que foi sinalizada no Relatório Global de 2023, envolvendo inspetores do SEF, entretanto, transferidos para o quadro da Polícia Judiciária que, tendo-se mantido em apoio das atividades dos novos organismos responsáveis, nomeadamente, acompanhando escoltas organizadas pela PSP, inclusive assumindo funções de “Team Leader”, i.e., funções de chefia da escolta.

De facto, quando nomeados chefes de escolta, caber-lhes-ia elaborar e remeter à IGAI o respetivo relatório de escolta, o que continuou a ser feito num modelo da Polícia Judiciária, situação que foi verificada nomeadamente após operação realizada em 01.02.2024, envolvendo cidadão que foi afastado com escolta até ao Brasil.

É verdade que essa situação se alterou à medida que esses inspetores do SEF foram saindo dessas funções, mas tendo esta situação sido identificada, analisada e criticada no Relatório Global de 2023, é de lamentar que tenha persistido pelo menos durante o primeiro trimestre de 2024.

1.4.5 Uma nota ainda para referir que o artigo 20.º do RMRF não tem estado a ser cumprido, porquanto a PSP não tem a prática de remeter à IGAI o relatório que deve ser elaborado pelo chefe de escolta e os casos pontuais em que um ou outro relatório tem sido enviados, ou foram expressas e diretamente solicitados pela IGAI, ou foram recebidos no contexto do contraditório ao relatório do monitor muito para além prazo que se encontra fixado no RMRF.

Esta é uma situação que deve ser revista pela PSP.

2. RECUSAS DE ENTRADA

Há a considerar as situações que determinam o afastamento do cidadão do TN com base em decisão administrativa de “recusa de entrada”, prevista no Capítulo II, Secção VII, artigo 32.º e seguintes da Lei n.º 23/2007.

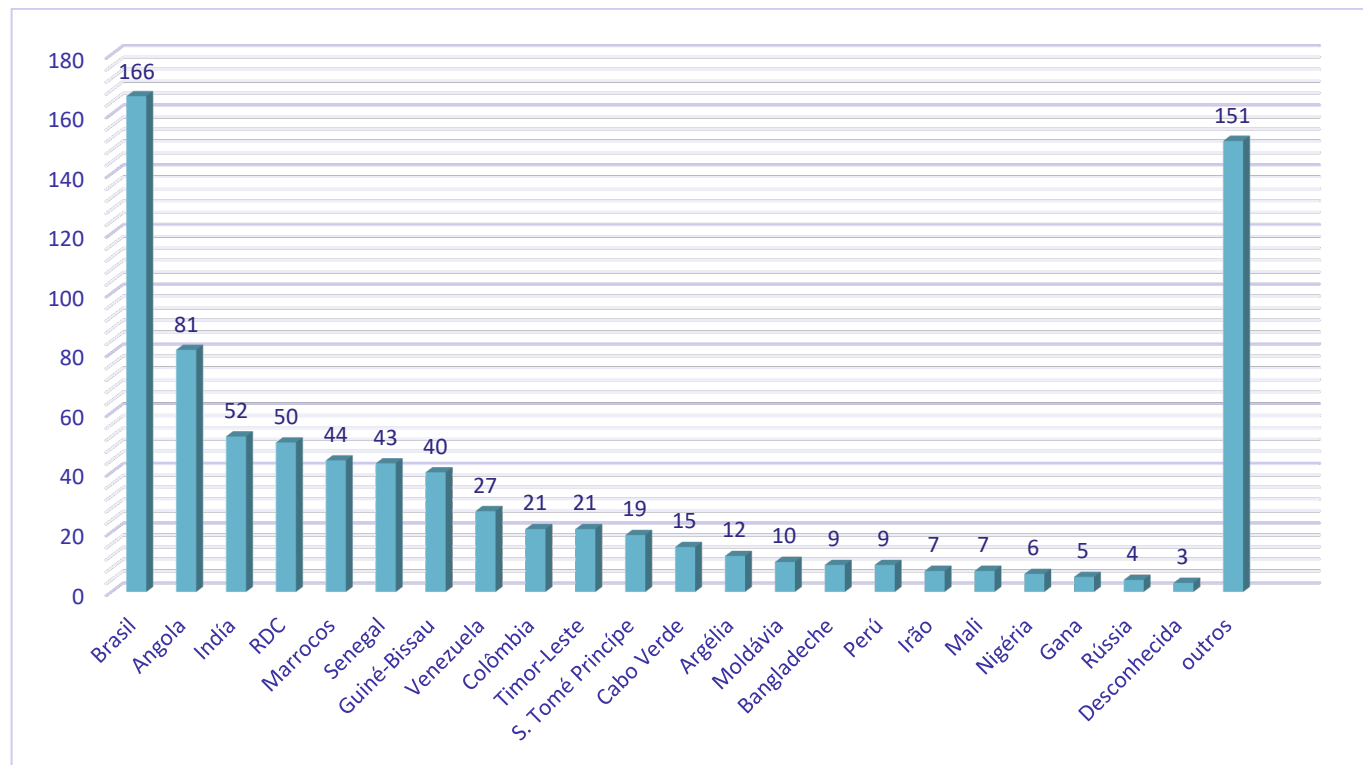
Tais situações são também elas abrangidas pela Diretiva Retorno.

Não se encontra na legislação nacional de transposição qualquer derrogação ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2, alínea a) ou b), da Diretiva Retorno.

Por outro lado, a simples leitura da Lei n.º 23/2007, na versão em vigor, artigos 32.º e seguintes, 134.º e seguintes, nomeadamente, artigos 145.º, 146.º, 146.º-A, 147.º e 151.º e seguintes, bem como da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na versão em vigor, artigos 21.º n.ºs 2 e 3, 26.º, n.ºs 3 e 4, 31.º, n.º 2, 33.º, n.º 9 e 42.º, permite-nos perceber e habilita-nos a dizer que Portugal não derogou, nem expressa, nem implicitamente, a aplicação da Diretiva às decisões de recusa de entrada, nem às decisões judiciais de expulsão judicial (PEJ).

Durante o ano de 2024, a esmagadora maioria das recusas de entrada comunicadas à IGAI pelas autoridades visaram cidadãos nacionais do Brasil (166 casos), seguindo-se Angola (81 casos) a Índia (52 casos), a República Democrática do Congo (50 casos) Marrocos (44 casos), Senegal (43 casos), Guiné-Bissau (40 casos) e Venezuela (27 casos), Colômbia ex aequo com Timor-Leste (21 casos), S. Tomé e Príncipe (19 casos), Cabo Verde (15 casos), Argélia (12 casos) e Moldávia (10 casos). Os restantes casos apresentam números abaixo de dez, sendo que não foi indicada a nacionalidade de três (3) pessoas.

Figura 4: Países de origem de cidadãos aos quais foi recusada entrada em 2024



Fonte: AFMONIT-IGAI. Dados obtidos em 2025.03.24

3. AFASTAMENTO COERCIVO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS

3.1 Operações de afastamento coercivo

A execução dos afastamentos coercivos de cidadãos estrangeiros passou a ser uma competência da Polícia de Segurança Pública (PSP) e da Guarda Nacional Republicana (GNR) com a 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, 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 e do Decreto-Lei n.º 41/2023 de 2 de junho que cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.), a qual sucedeu ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) nas suas competências administrativas em matéria de migração e asilo, e ao Alto Comissariado para as Migrações, I. P..

3.2 Modalidades das operações de afastamento coercivo

As operações de afastamento coercivo assumem modalidades de ação diferenciadas. E a diferenciação é adotada pela autoridade responsável pelo retorno, tomando em especial consideração, entre outros aspetos considerados em cada caso concreto, o perfil do cidadão afastado.

Assim, as operações de afastamento coercivo podem assumir duas modalidades:

- Escolta até embarque: consiste na recolha do cidadão alvo do afastamento no local em que se encontra instalado³³, 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 com a circunstância de se verificar aceitação ou oposição à decisão de afastamento que recaiu sobre o cidadão visado.

³³ 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 aeronave³⁴, 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 pela autoridade responsável pelo afastamento foi favorável à dispensa de escolta policial até ao país de destino.

Em ambas as modalidades, aquando da preparação de cada operação de retorno, a autoridade responsável pelo afastamento 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 se irá desenrolar.

No caso da opção pela operação de retorno com escolta até ao embarque³⁵, a equipa encarregada da operação de retorno, no dia da viagem, recolhe o cidadão afastando no local em que o mesmo se encontra instalado e transporta-o até ao aeroporto de partida, apoiando o seu embarque, fazendo 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 membros da equipa encarregada da operação de retorno 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 regresso.

Em momento prévio ao embarque, a equipa encarregada da operação de afastamento até ao destino estabelece contacto com o comandante e/ou tripulação do voo, no sentido da apresentação do cidadão afastando e, quando tal se mostre necessário, para clarificar a aplicação de medidas coercivas a bordo, sendo certo que será sempre em última instância, decisão do comandante da aeronave, o tipo e limite de medidas e meios coercivos a empregar, bem como o nível máximo da força a utilizar pela escolta.

Nos casos em que a escolta acompanha o cidadão afastando até ao país de destino o cidadão permanece sob custódia policial até que se estabeleça contacto com as autoridades de fronteira locais, para as quais, à chegada, é transferida a custódia do cidadão e respetiva documentação de identificação e de viagem.

³⁴ O término efetiva-se após o fecho da aeronave.

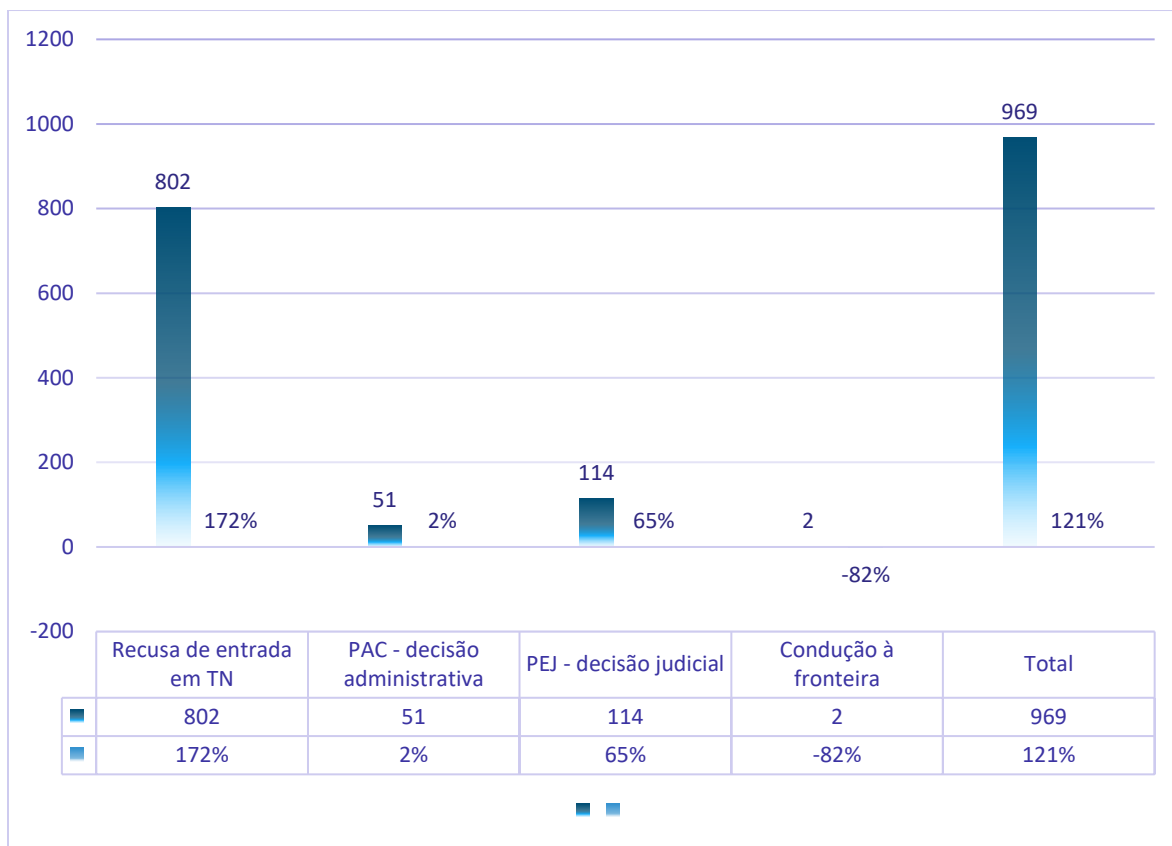
³⁵ Esta opção implica que a companhia aérea não manifeste oposição, circunstância que ocorre na grande maioria dos casos.

3.3 Afastamento coercivo em função do tipo de decisão

Em função das comunicações da PSP recebidas pela IGAI em 2024 e considerando as tipologias decisórias admissíveis, a decisão administrativa³⁶³⁷, e a decisão judicial³⁸, de entre os afastamentos realizados em 2024, 51 basearam-se (PAC) em decisão de autoridade administrativa (mais uma (1) que no ano de 2023), 802 foram determinadas por decisão administrativa de autoridade de fronteira (mais 530 recusas de entrada que no ano de 2023), 114 foram determinadas (PEJ) por decisão de autoridade judiciária competente (mais 45 que no ano de 2023) e, finalmente, duas (2) conduções à fronteira tiveram resultaram de decisão de autoridade judiciária competente (menos 9 que no ano de 2023).

Contrariamente ao que se verificou em 2023, em 2024 não foram efetuadas comunicações que envolvessem retomas a cargo ou readmissões.

Figura 5: Tipologia do procedimento conducente ao abandono do território nacional (2024)



Fontes de Dados: AFMONIT. Dados obtidos em 2025.03.24

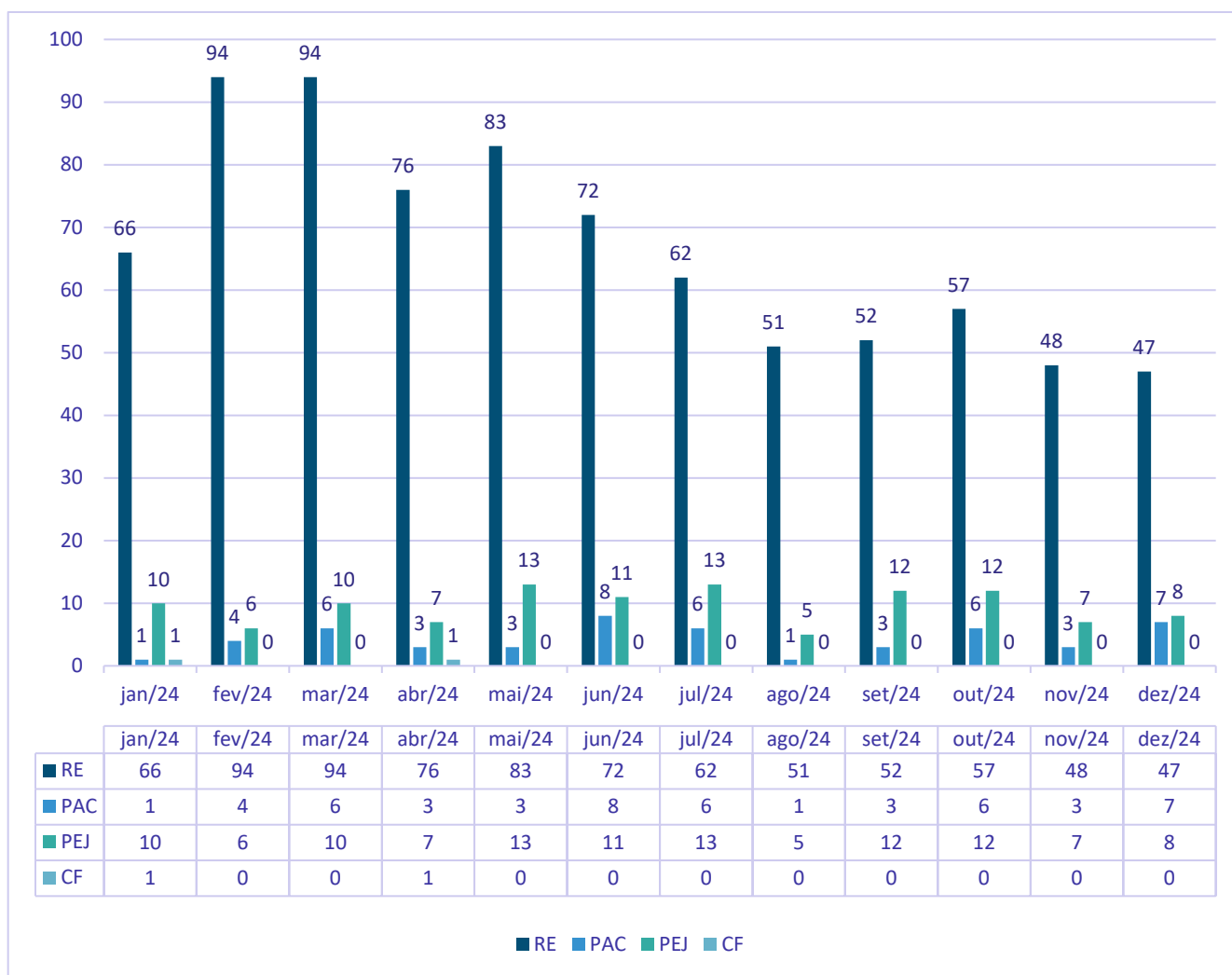
³⁶ Ordenada pela autoridade administrativa, anteriormente o diretor-nacional do SEF e agora o Conselho Diretivo da AIM.

³⁷ Decisão administrativa de recusa de entrada proferida pela autoridade de fronteira.

³⁸ Ordenada por autoridade judiciária competente.

Em função das comunicações da PSP recebidas pela IGAI em 2024 a evolução do número de comunicações mensais para a mesma tipologia de procedimentos conducentes ao abandono do território nacional apresenta ao longo do ano os valores indicados a seguir:

Figura 5: Tipologia do procedimento conducente ao abandono do território nacional mês a mês(2024)

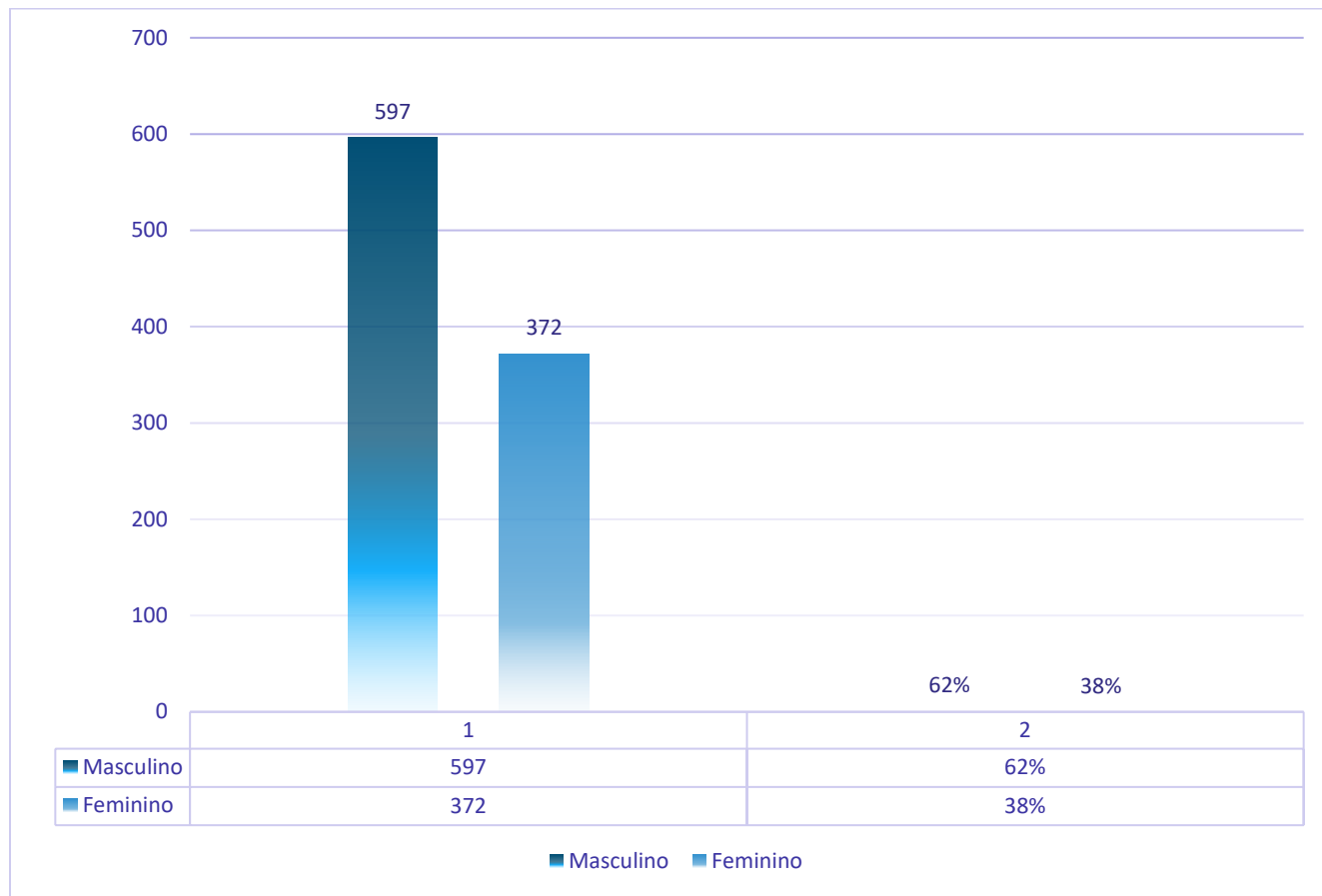


Fontes de Dados: AFMONIT. Dados obtidos em 2025.03.24

3.4 Comunicações de retorno em função do género

No que respeita ao género, as autoridades comunicaram à IGAI recusas e afastamentos de 597 cidadãos do sexo masculino (62%) e 372 do sexo feminino (38%), o que, apesar do acréscimo na categoria do sexo feminino (foram 31% em 2023) e no decréscimo na categoria do sexo masculino (foram 69% em 2023) manteve uma proporção idêntica à que foi registada no ano de 2023.

Figura 6: Comunicações em função do género em 2024



Fontes de Dados: AFMONIT. Dados obtidos em 2025.03.24

As tendências verificadas anteriormente confirmam-se. Continua a verificar-se que as diversas modalidades de afastamento apresentam sempre uma maioria de afastandos do sexo masculino, fenómeno cuja explicação foi avançada no RAMRF 2022.

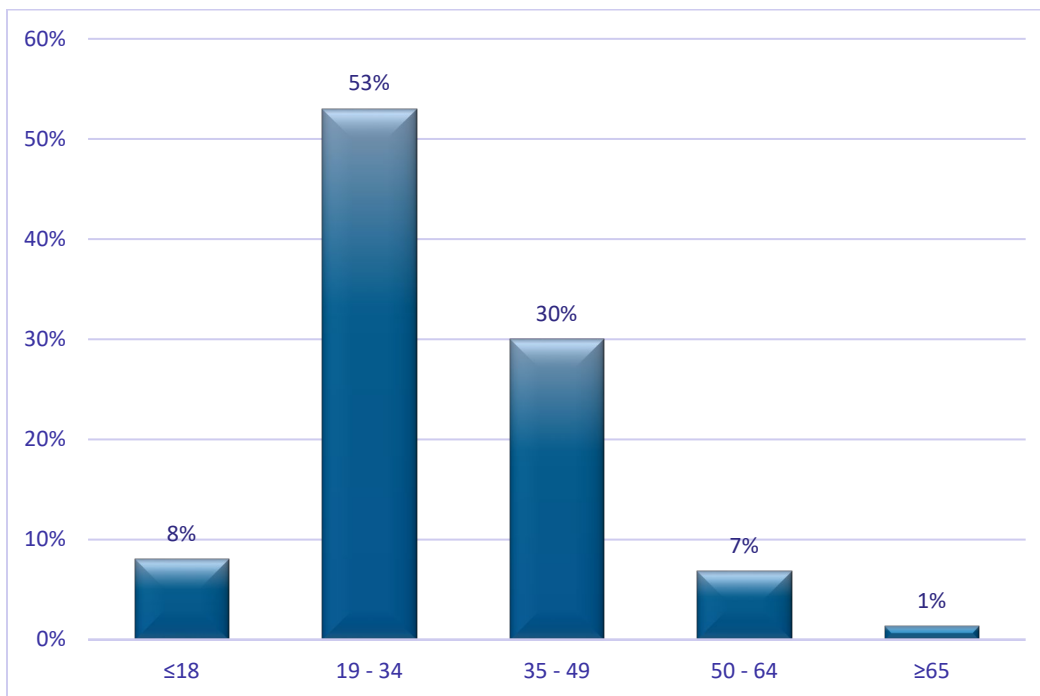
3.5 Comunicações de retorno em função da idade

Na sequência do que foi referido nos relatórios de 2021 e 2022, 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 pessoas sujeitas a medidas de afastamento do território nacional.

Em 2024, para cada uma daqueles cinco agrupamentos, o universo total de 969 cidadãos afastados apresentava para cada uma das faixas etárias os valores percentuais indicados na Figura 7.

Figura 7: Comunicações de afastamento por faixa etária 2024

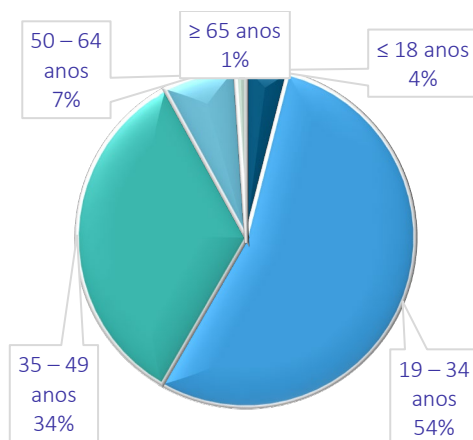


Fontes de Dados: AFMONIT. Dados obtidos em 2025.03.24

Em 2024 os afastandos com idades compreendidas entre 19 e 34 anos representaram 53% dos sujeitos afastandos, sendo a faixa etária que continua a ser a mais expressiva, mas que decresceu percentualmente face aos 57% de 2023, seguindo-se a faixa compreendida entre os 35 e os 49 anos de idade com de 30%, segmento que cresceu ligeiramente face aos 29% de 2023.

Esta distribuição acompanha a tendência verificada nas estatísticas relativas às migrações em que as faixas etárias representativas da força de trabalho são, obviamente, as mais significativas.

Figura 8: Distribuição etária acumulada dos afastandos 2017-2024



Fontes de Dados: IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2025.03.24

Observando os valores acumulados ao longo do período entre 2017 e 2024 (inclusivamente), é possível concluir que o ano de 2024 manteve a tendência dos anos anteriores no que respeita à distribuição etária dos afastandos.

O grupo de pessoas com idades compreendidas entre os 0 e os 18 diminuiu em termos percentuais se comparado com o ano de 2023, passando dos 18% em 2023, para os 8% registados em 2024, sendo certo que esses 8% correspondem a 158 jovens, com idades compreendidas entre, apenas meses (17 crianças) e um (1) ano de idade (11 crianças) até 18 anos de idade (9 jovens), situação que está estreitamente relacionada com recusas entrada em Portugal.

3.6 Comunicações de afastamento e países de destino

Durante o ano de 2024 verificou-se uma grande variedade de origens entre os cidadãos estrangeiros afastados, mas o Brasil, à semelhança dos anos anteriores, continuou a predominar, constituindo 38% 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.

No ano de 2024 a lista dos países com mais cidadãos afastados do território nacional teve dezoito países que se destacaram dos demais pelo número de cidadãos visados pela medida de afastamento e que incluíram, por ordem decrescente, o Brasil, Angola, Marrocos, Índia, República Democrática do Congo, Senegal, Guiné-Bissau, Venezuela, Colômbia, Timor-Leste, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Moldávia, Argélia, Nigéria, Bangladeche, Perú e Albânia, estes três últimos com dez afastamentos cada um.

Agruparam-se na categoria “outros” todos os países com menos de dez casos.

No ano de 2024 a reiteração desta análise revelou algumas alterações de posicionamento de alguns países comparativamente à lista de 2023.

O Brasil manteve-se, logicamente, como principal país de origem das pessoas sujeitas a medidas de afastamento, facto que está intimamente relacionado com a dimensão da massa migrante com proveniência desse país.

O Brasil com 267 cidadãos afastados em 2024 ultrapassou largamente qualquer outra nacionalidade, apresentando mais do triplo de cidadãos afastados do que Angola que, com 82 cidadãos afastados, se posicionou em segundo lugar na lista.

Mas se, no ano de 2023 foram sinalizados mais casos de cidadãos da Índia e de Argélia que tinham tido menor expressão nos anos anteriores, já em 2024 dos dois só a Índia manteve essa representatividade, tendo a

Índia subido significativamente no número de cidadãos objeto de afastamento coercivo, passando de 24 cidadãos afastados em 2023, para 54 cidadãos afastados em 2024.

Por outro lado, nacionais do Senegal, São Tomé e Príncipe, China, Paquistão e Venezuela que entraram em 2023 para a lista dos dez principais destinos de cidadãos afastados, tiveram todos eles um comportamento diferente em 2024, tanto em termos de posicionamento na lista, como no número de cidadãos afastados.

A Venezuela e São Tomé e Príncipe viram crescer o número de cidadãos afastados, passando a Venezuela de 10 em 2023 para 27 em 2024, e São Tomé e Príncipe de 14 em 2023 para 20 em 2024.

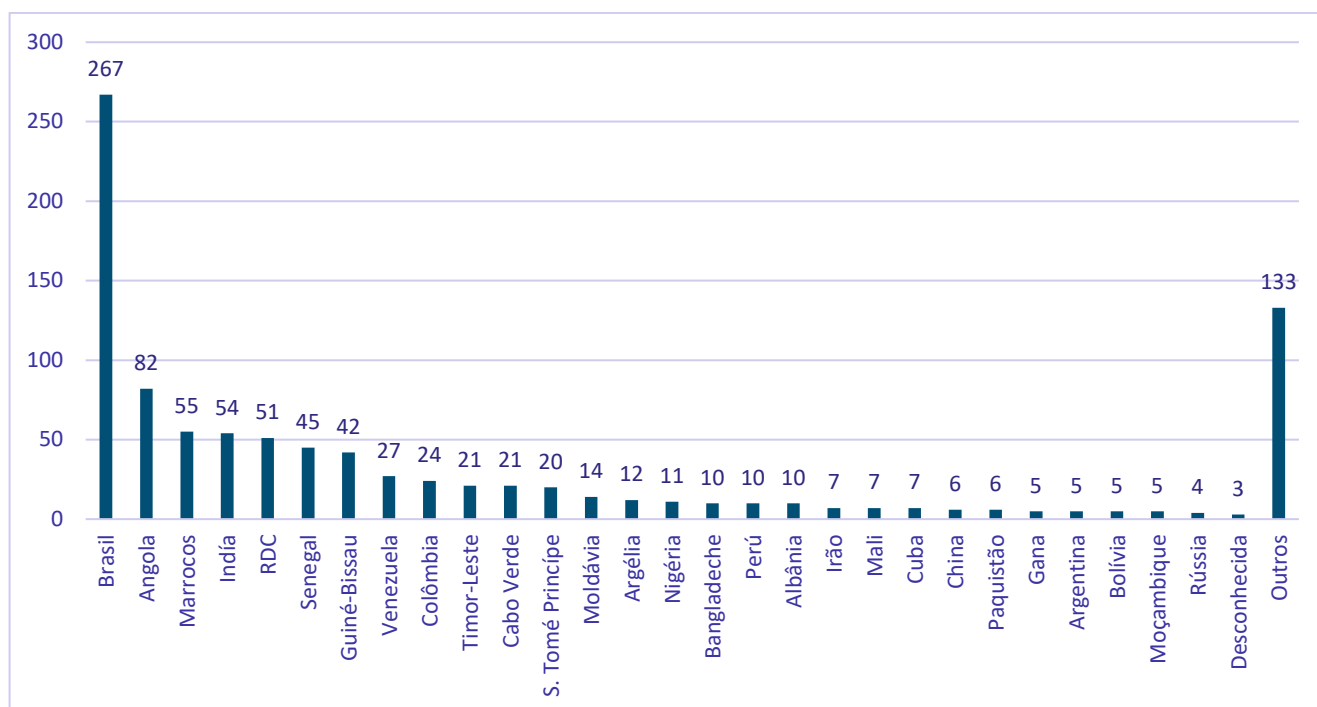
É ainda de destacar Marrocos que, posicionado no terceiro lugar da lista, passou de 24 afastamentos em 2023, para 55 afastamentos em 2024.

Merece também destaque a República Democrática do Congo que, com 7 afastamentos em 2023, viu subir o número de cidadãos afastados para 51 em 2024, posicionando-se em quinto lugar na lista.

Apresentando também sinais de crescimento relativamente a 2023, a Guiné-Bissau passou de 26 para 42 cidadãos afastados em 2024, bem como o Senegal que passou de 20 para 45 cidadãos afastados em 2024.

A China, o Paquistão e a Geórgia, comparativamente a 2023, viram decrescer o número de cidadãos visados com a medida de afastamento em 2024, os dois primeiros de 11 para 6 afastamentos e, no caso da Geórgia, de 6 para um (1) afastamento em 2024, o que, dada a falta de espaço, até impossibilitou incluí-la na figura 9, à semelhança de outros países que também só registaram um afastamento.

Figura 9: Afastamentos por país de destino 2024



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 afastamentos 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 10: Principais Países de Destino em 2024 e respetivo registo em anos anteriores

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Brasil	115	119	90	121	102	143	89	167	267
Geórgia	9	13	5	10	...	9	21	6	1
Cabo Verde	47	29	25	20	18	14	15	10	21
Índia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9	24	54
Albânia	...	13	15	19	15	24	8	6	10
Marrocos	25	17	10	...	15	4	8	24	55
Guiné-Bissau	21	9	19	7	...	18	6	26	42
Moldávia	...	...	9	...	...	11	5	2	14
Colômbia	...	14	...	7	...	7	3	1	24
Angola	13	...	8	11	...	6	3	23	82
Ucrânia	25	...	...	8	...	4	3	2	1
Argélia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3	6	12
Senegal	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20	45
S. Tomé e Príncipe	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	14	20
China	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	11	6
Paquistão	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	11	6
Venezuela	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10	27

Fontes de Dados: IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2025.03.24

Em termos acumulados, desde 2016 até 2024 os países com maiores taxas de retorno foram os da tabela seguinte, confirmando mais uma vez a indiscutível preponderância do Brasil.

Figura 11: Dez Principais Países de Origem entre 2016 - 2023 e 2016 - 2024 (valores acumulados e variação de resultados)

	2016-2023			2016-2024		
1.º	Brasil	946		1.º	Brasil	1213
2.º	Cabo Verde	178		2.º	Cabo Verde	199
3.º	Guiné-Bissau	106		3.º	Marrocos	158
4.º	Marrocos	103		4.º	Guiné-Bissau	148
5.º	Albânia	100		5.º	Angola	146
6.º	Geórgia	73		6.º	Albânia	110
7.º	Angola	64		7.º	Índia	87
8.º	Ucrânia	42		8.º	Geórgia	74
9.º	Índia	33		9.º	Senegal	65
10.º	Colômbia	32		10.º	Colômbia	56

Fontes de Dados: IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2025.03.24

Em 2024 a Colômbia manteve o décimo lugar, a Ucrânia saiu do grupo dos dez principais destinos e o Senegal entrou para o nono lugar.

O Brasil manteve-se destacado no primeiro lugar, longe de Cabo Verde que manteve o segundo lugar.

Marrocos, Guiné-Bissau, Angola, Albânia, Índia e Geórgia mantêm-se na lista assumindo, no entanto, novas posições relativas entre si.

Na figura 12, inserida na página 38, é apresentada sob a forma de mapa a localização geográfica de cada um dos países de destino que em 2024 apresentaram número mais expressivo de cidadãos afastados, sendo que há países que, com área bastante limitada no contexto da área total do mapa, não exibem o respetivo número de cidadãos afastados, ressalvando-se ser esse o caso da Guiné-Bissau, Moldávia, Bangladeche, Marrocos, Senegal, bem como de Cabo Verde, Timor-Leste e São Tomé e Príncipe, sendo que estes três últimos são quase impercetíveis no mapa.

Daí que a figura 12 deve ser considerada em conjunto com a figura 9 (pág. 34).

Tal como já foi feito nos RAMRF-2022 e RAMRF-2023, salienta-se a importância de uma leitura comparativa destes dados, desde logo, com os Indicadores relativos às migrações, em especial, no que respeita à nacionalidade dos imigrantes que escolhem Portugal como destino.

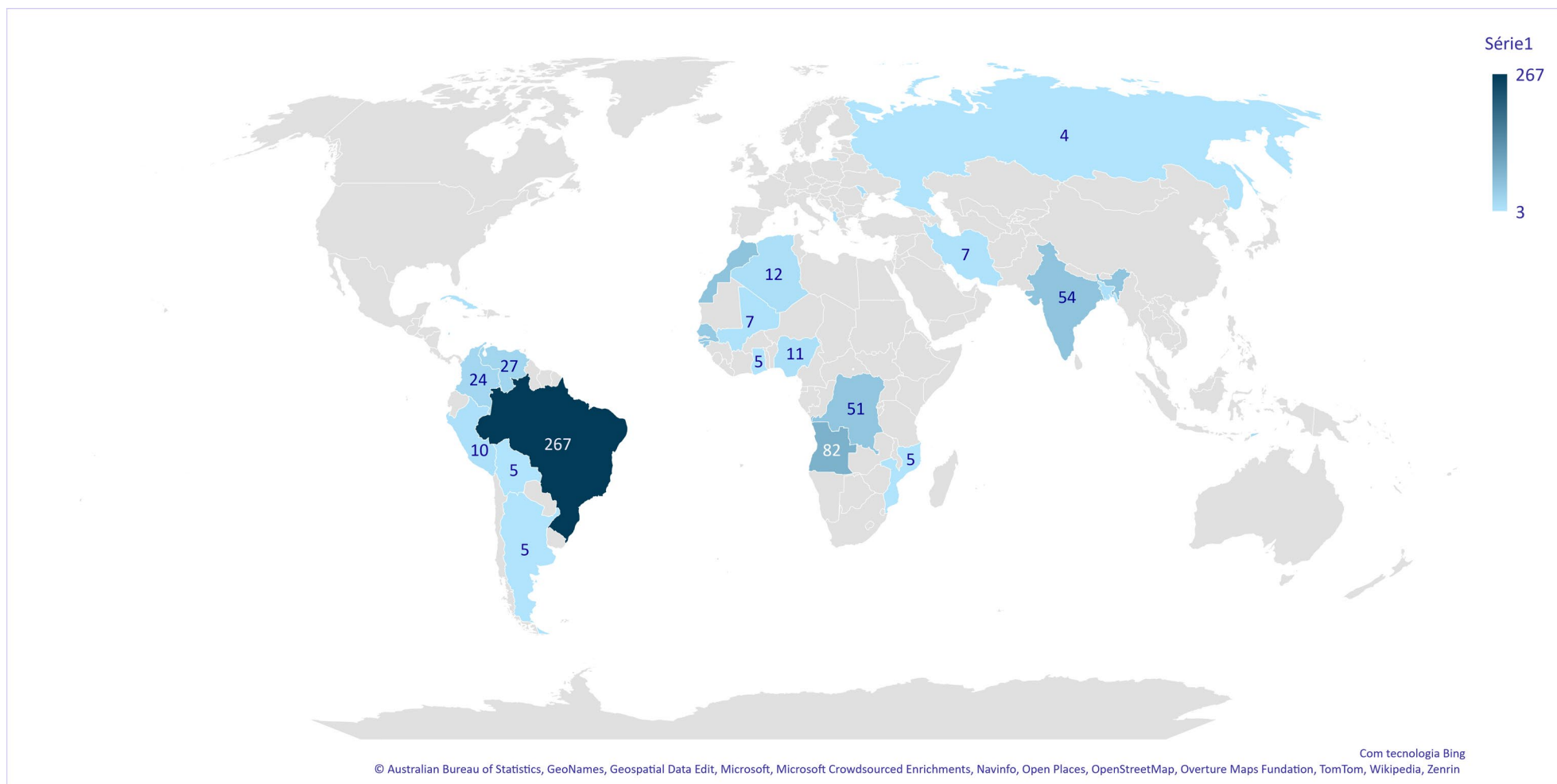
Na presente data a AIMA ainda não divulgou o Relatório de Migrações e Asilo de 2024, embora no respetivo Portal na Internet se encontre disponível para consulta o Relatório de Migrações e Asilo de 2023³⁹.

No mesmo Portal na Internet a AIMA disponibilizou, entretanto, Relatório Intercalar respeitante a 2024, onde se dá conta de que a 31 de dezembro de 2024, Portugal registava pelo menos 1.546.521 cidadãos estrangeiros, número que terá ainda de passar por processo de revisão, estimando-se que, com essa revisão, o número de estrangeiros em Portugal em 2024 seja fixado em cerca de 1.600.000⁴⁰.

³⁹ <https://aima.gov.pt/pt/a-aima/relatorios-de-migracoes-e-asilo>

⁴⁰ <https://aima.gov.pt/media/pages/documents/4a518251d7-1744128191/relatorio-intercalar-recuperacao-de-processos-pendentes-na-aima-populacao-estrangeira-em-portugal.pdf>

Figura 12: Dezoito Principais Países de Destino 2024



Fontes de Dados: AFMONIT. Dados atualizados em 2025.03.24

4. MONITORIZAÇÃO DE RETORNO FORÇADO DE CIDADÃOS ESTRANGEIROS

4.1 Da monitorização – Considerações gerais

4.1.1 Nos termos do respetivo regulamento⁴¹, 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 das autoridades nacionais encarregadas da sua execução. 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 as autoridades dão por finalizados os procedimentos inerentes à operação. Consoante a modalidade da operação, os procedimentos das autoridades 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 das autoridades no que concerne, fundamentalmente, à adoção de medidas restritivas e aplicação de meios coercivos em termos de necessidade, 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, tal como a vulnerabilidade no cidadão afastando⁴², género, tipo de decisão⁴³ e país de destino, a decisão de monitorização presencial de determinadas operações de retorno.

A vertente documental da monitorização compreende, essencialmente, a certificação de que há, para cada cidadão estrangeiro afastando, decisão legal de afastamento – proveniente de autoridades judiciária

⁴¹ Artigo 15.º do regulamento aprovado pelo Despacho (MAI n.º 10728/2015, de 16 de setembro (Diário da República, 2.ª Série, n.º 189, de 28 de setembro de 2015).

⁴² 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.

⁴³ Decisão judicial (de autoridade judiciária competente) ou decisão administrativa (da AIMI I.P.).

ou administrativa competentes - e comprovação de que ao cidadão foram asseguradas, nos devidos termos, as subjacentes notificações legais⁴⁴.

De um modo geral, nas ações de monitorização presencial que os monitores da IGAI levaram a efeito sobre operações de afastamento realizadas pelas autoridades, 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).

4.1.2 Porém, do total de 77 operações monitorizadas a única e aparente exceção foi a operação de afastamento coercivo monitorizada em 01.02.2024, em que o monitor suscitou reservas em relação à necessidade, adequação e proporcionalidade dos meios coercivos aplicados ao cidadão afastando.

De referir que a escolta de cinco (5) elementos (com um Team Leader, inspetor da Polícia Judiciária, ex-SEF) que executou o afastamento do cidadão até ao destino e que, ao longo de toda a operação, incluindo todo o voo até ao Brasil, além de ter imposto ao cidadão a utilização de uma fralda, aplicou-lhe também equipamento de contenção e imobilização de movimentos, uma body cuff, (em tradução livre, braçadeira ou algaema de corpo), fundamentando essa decisão como medida necessária para o sucesso da operação e proporcional ao violento comportamento que o cidadão manifestou no dia anterior⁴⁵.

As dúvidas suscitadas no relatório do monitor, segundo a avaliação feita por este, assentaram essencialmente no facto de, sem qualquer justificação, por um lado, o cidadão ter viajado com fralda e ter tido um comportamento calmo durante o voo e, por outro lado, a aparente ausência de uma avaliação de risco dinâmica que, face ao comportamento do cidadão, avaliasse, em cada momento e a todo o momento, a necessidade da manutenção da body cuff várias horas seguidas, de modo a permitir que progressivamente pudesse ser aligeirada a utilização do equipamento de contenção.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ O afastamento coercivo teve na origem uma decisão administrativa de recusa de entrada em território nacional pela autoridade de fronteira e acabou por ter desenvolvimentos na sequência de uma evasão do cidadão,, acabou por se entregar, situação que, à data, recolheu a atenção e teve eco em vários órgãos de comunicação social, sendo que ainda hoje se conseguem encontrar vários apontamentos de reportagem desse incidente:

<https://.....>
<https://.....>
<https://.....>
<https://.....>

Em contraditório a PSP pronunciou-se sobre o afastamento coercivo de 01.02.2024 sustentando ter havido ao longo da operação uma permanente avaliação de risco dinâmica, a partir da qual foram identificados relevantes fatores de risco, dos quais, a recusa obstinada e persistente por parte do cidadão em abandonar o território nacional, mesmo quando intimado a fazê-lo pela autoridade competente e a especial perigosidade que nele se reconhecia, resultante do seu comportamento instável e agressivo, concluindo a PSP que estando o monitor vinculado ao dever legal e ético-moral de alertar imediata e tempestivamente qualquer violação dos direitos fundamentais que observe, tal não se verificou ao longo de toda a operação.

O trabalho de uma escolta aérea requer uma avaliação dinâmica do risco, considerando que o comportamento dos cidadãos afastandos pode alterar-se em cada fase da operação e à medida que se aproxima a chegada ao destino, pelo que é sempre condicionada pelo comportamento do cidadão, podendo o uso de meios coercivos ser determinado, por exemplo, por persistente oposição ao afastamento, manifestada verbal ou fisicamente, por problemas psicológicos, por receio da eventual assunção de responsabilidades no país de destino e até por medo de voar, pelo que a aplicação de meios coercivos deve basear-se sempre em avaliação dinâmica do risco e, adaptando-se à medida das circunstâncias, deve atualizar-se no decurso da operação assim se justifique.

Conhecida a resposta da PSP em contraditório ao relatório do monitor dir-se-á apenas que nada é referido ou esclarecido quanto aos fundamentos que sustentariam a imposição ao cidadão afastando do uso de fralda.

Sendo certo que o monitor não qualificou a situação como violadora de direitos fundamentais (num voo de várias horas, entreA..... eB....., no relatório não é feita qualquer referência à ida à casa de banho e ao procedimento de casa de banho), sempre se dirá que nestas operações da PSP é raríssimo o uso simultâneo de fralda e de body cuff. Fica a nota.

4.1.3 Este caso, por si só, justifica que sejam clarificadas as normas a este respeito, até para que também a IGAI e os seus monitores delas fiquem plenamente cientes, clarificando-se o uso de tudo o que possa constituir meio coercivo restritivo ou condicionante de movimentos, para que não restem quaisquer dúvidas quanto ao respetivo uso e às circunstâncias que o permitam e possam até determinar.

4.1.4 Não obstante em 2024 terem ocorrido quatro saídas e três entradas de inspetores, o que foi causa de flutuação do número de monitores disponíveis – inclusive, no período de maio e junho de 2024 a IGAI funcionou com apenas oito (8) inspetores – pode dizer-se que a IGAI operou durante a maior parte do ano de 2024 com um efetivo de 11 inspetores que foram convocados para a execução de todas as atribuições da organização, executando as tarefas processuais disciplinares, auditorias, inspeções a instalações e serviços policiais, inspeções a centros de instalação temporária e espaços equiparados, ações de formação e sensibilização,

produção de conferências, monitorização de ações policiais programadas e monitorizações de afastamentos coercivos nacionais e no âmbito da União Europeia⁴⁶.

O reduzido número de efetivos é uma fragilidade que a IGAI tem procurado corrigir, mas que se tem mostrado de difícil resolução.

Várias organizações internacionais têm sinalizado negativamente essa fragilidade.

No Relatório em Anexo à Decisão de Execução da Comissão que estabelece o relatório de avaliação de 2022 relativo à aplicação por Portugal do acervo de Schengen no domínio do regresso foi referido que:

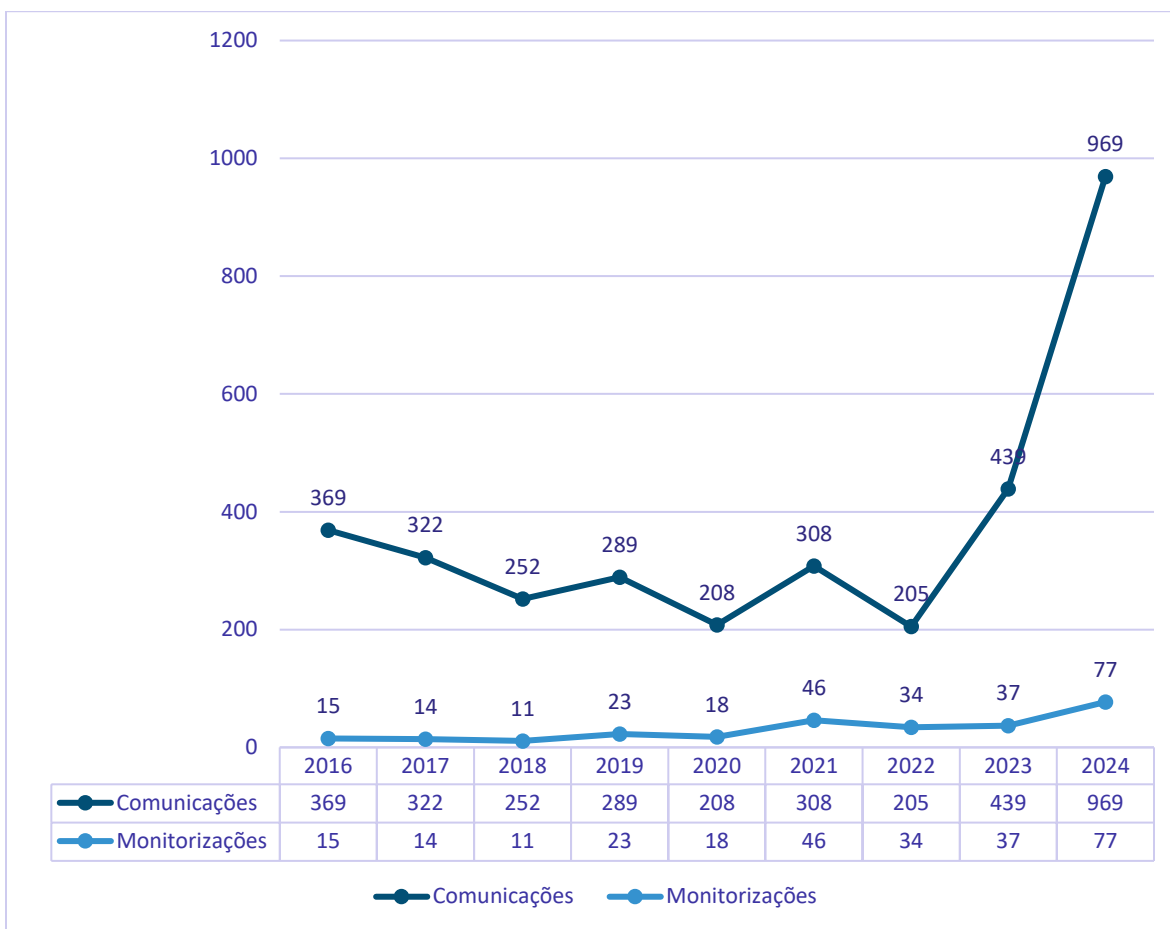
“o número limitado de inspetores disponíveis em Portugal, o prazo de notificação (de dois a cinco dias), juntamente com as limitações operacionais impostas pelo procedimento adotado para adquirir os bilhetes de avião, limita seriamente a possibilidade de fiscalizar os regressos forçados. Consequentemente, o rácio das operações fiscalizadas é muito reduzido (...)”.

Avaliações como a transcrita, (historicamente muito datada, onde era feita também uma apreciação crítica a procedimento de integração do monitor na operação de afastamento, além da problemática que existia no tempo do SEF e que se relacionava com os procedimentos de aquisição de bilhetes de avião para o monitor no voo utilizado para a operação de afastamento, procedimentos que, entretanto, foram revistos e alterados), têm determinado da parte da IGAI um esforço, de ano para ano, para desenvolver, incrementar, melhorar e reforçar a atuação neste domínio, o que, crê-se, fica perceptível na figura 13.

Na figura 13 é possível verificar que a IGAI mais do que duplicou número de ações de monitorização, passando de 37 ações em 2023, para 77 ações em 2024, sendo alcançado o número mais alto de monitorizações (77) em nove anos de exercício desta atribuição.

⁴⁶ A propósito desta fragilidade, o Relatório em Anexo à Decisão de Execução da Comissão que estabelece o relatório de avaliação de 2022 relativo à aplicação por Portugal do acervo de Schengen no domínio do regresso (ref.ª Bruxelas, 11.12.2023 C(2023) 3800 final) refere que “o número limitado de inspetores disponíveis em Portugal, o prazo de notificação (de dois a cinco dias), juntamente com as limitações operacionais impostas pelo procedimento adotado para adquirir os bilhetes de avião, limita seriamente a possibilidade de fiscalizar os regressos forçados. Consequentemente, o rácio das operações fiscalizadas é muito reduzido (...)” (p. 17).

Figura 13: Comunicações e monitorizações. Variação anual 2016 - 2023



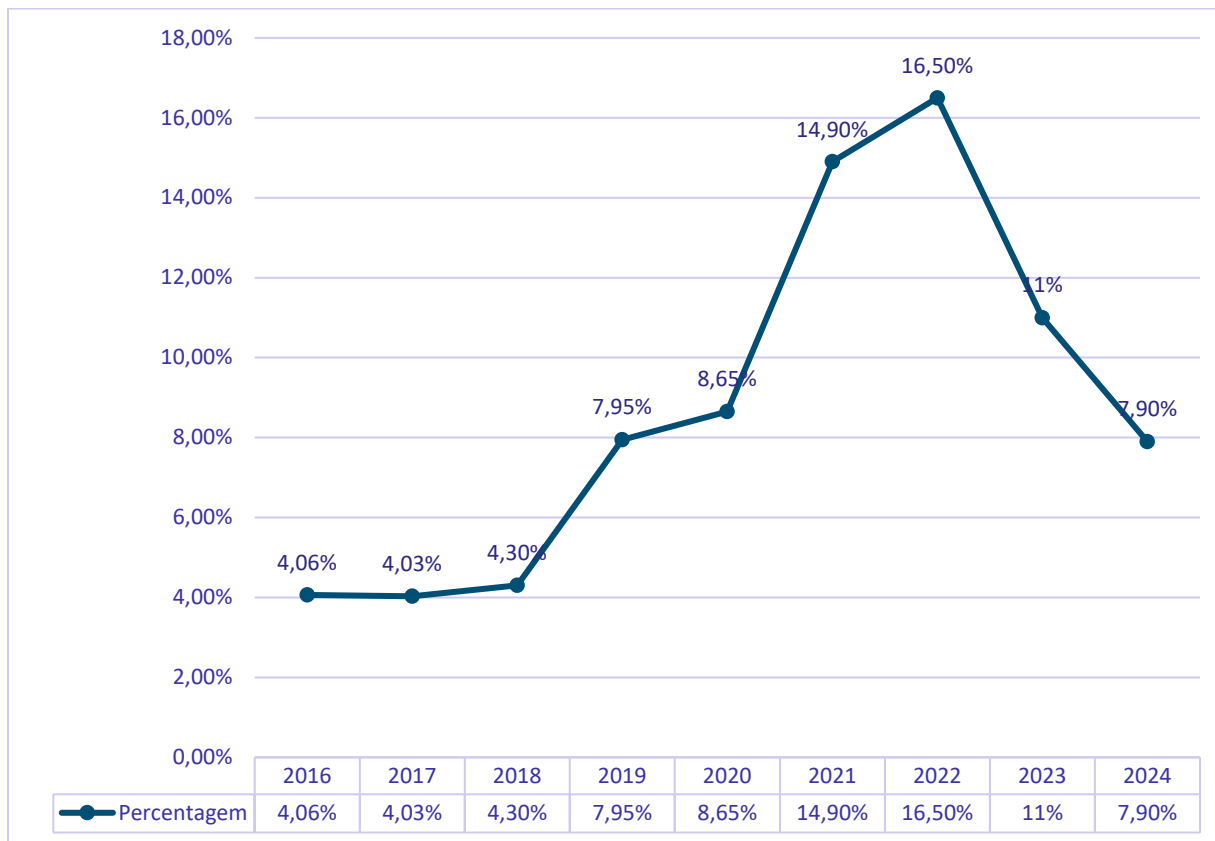
Fontes de Dados: IGAI AFMONIT. Dados atualizados em 2025.03.24

Como pode ser observado no gráfico, durante o ano de 2023 havia-se registado um ligeiro aumento, de 34 para 37, no número de monitorizações face a 2022, que acompanhou o acréscimo de comunicações, tendo a IGAI monitorizado presencialmente 11% dos casos comunicados pelo SEF, o que, apesar de tudo, representou ainda assim um decréscimo percentual face aos 16,5% de monitorizações presenciais em 2022.

Já no ano de 2024 o enorme aumento das comunicações⁴⁷ que cresceram para mais do dobro, levou a uma quebra percentual das monitorizações da IGAI, apesar de terem sido feitas mais monitorizações que em 2023 e ter sido alcançado o número mais alto de monitorizações em nove anos de exercício desta atribuição.

⁴⁷ Facto cujas razões já foram explicadas anteriormente, insistindo-se no ponto de que houve necessidade de expurgar, do total de 1933 comunicações feitas pela PSP, todas as que não implicassem operações de afastamento, para, ainda assim, se chegar ao expressivo número 969, neste sentido veja-se n.º 11 da Introdução.

Figura 14: Evolução percentual das monitorizações presenciais 2016-2023



Fontes de Dados: AFMONIT-IGAI. Dados atualizados em 2025.03.24

Em 2024, os monitores da IGAI realizaram 77 ações de monitorização presencial, tendo aumentado relativamente a 2023 a sua ação em 40 monitorizações, o que ainda assim representou uma diminuição na sua expressão percentual.

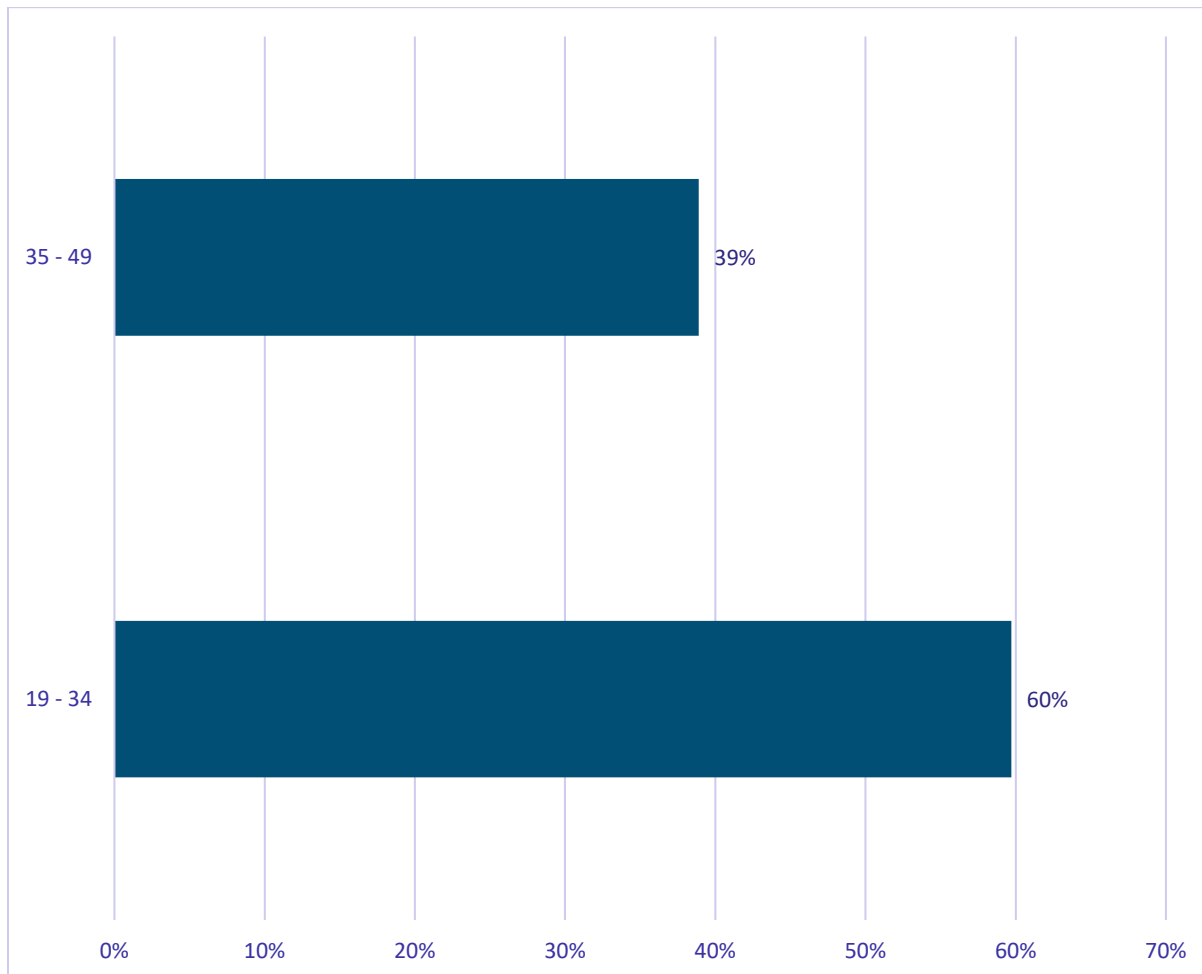
Todas as monitorizações realizadas visaram operações até ao embarque ou até ao destino por via aérea.

4.2 Monitorização em função da idade

Como já referido, em 2024, do universo total de 969 cidadãos afastados, a faixa etária com idades compreendidas entre 19 e 34 anos representaram 53% dos sujeitos, seguindo-se a faixa compreendida entre os 35 e os 49 anos de idade com 30% (cf. Figura 7).

Em relação aos 77 cidadãos afastados cujas respetivas operações de afastamento foram monitorizadas, a percentagem para as mesmas faixas etárias foi de, 59,7% para as idades compreendidas entre 19 e 34 anos e 38,9% para as idades compreendidas entre 35 e 49 anos, conforme ilustrado na figura 15.

Figura 15: Monitorizações por faixa etária em 2024

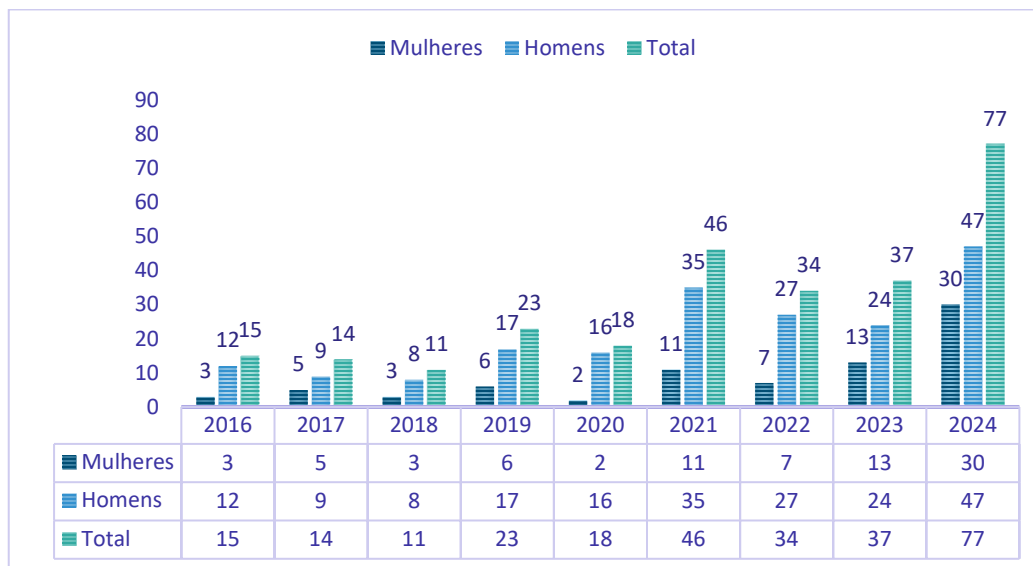


Fontes de Dados: IGAI. AFMONIT. Dados atualizados em 2025.03.24

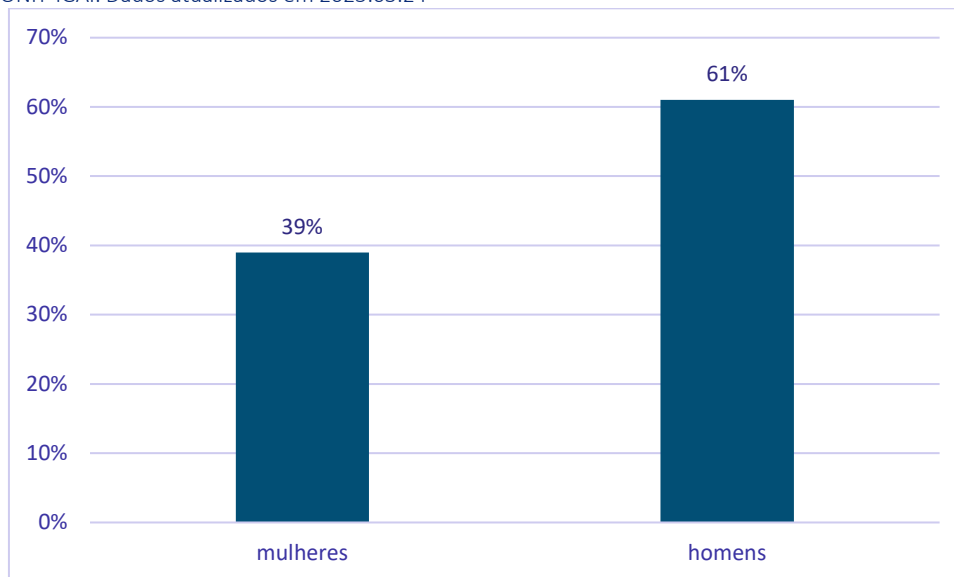
4.3 Monitorização em função do género

A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 39% por cidadãs do sexo feminino, valor equilibrado com o universo de afastamentos executados (30 em 47 casos), o que representou um acréscimo de 15% em relação ao ano de 2023.

Figura 16: Monitorizações por género 2016-2024



Fontes de Dados: AFMONIT-IGAI. Dados atualizados em 2025.03.24



5. Outras atividades da IGAI relativas aos retornos forçados

No ano de 2024, os monitores da IGAI participaram em 23 operações de retorno organizadas por outros Estados-Membros no âmbito da Frontex, conforme indicado na figura 17.

Figura 17: Monitorizações por membros da IGAI inscritos no Pool da Frontex em 2024

2024 Mês	Tipo	EM organizador	País(es) de Destino
jan	JRO	Alemanha	Gâmbia
	JRO	França	Iraque
fev	CRO	Alemanha	Geórgia
	JRO	Alemanha	Nigéria e Gana
	CRO	Alemanha	Geórgia
mar	CRO	França	Albânia
	JRO	Alemanha	Macedónia do Norte
abr	CRO	Alemanha	Geórgia
	CRO	Alemanha	Moldávia
	CRO	França	Albânia
	JRO	Itália	Nigéria
mai	CRO	França	Albânia
	JRO	Alemanha	Moldávia
	CRO	Alemanha	Geórgia
jun	JRO	Alemanha	Sérvia e Macedónia do Norte
	JRO	Alemanha	Sérvia e Macedónia do Norte
	CRO	França	Albânia
jul	JRO	Alemanha	Macedónia do Norte e Moldávia
	JRO	Alemanha	Macedónia do Norte e Sérvia
set	JRO	Alemanha	Arménia
	CRO	Alemanha	Geórgia
out	CRO	Alemanha	Geórgia
	JRO	Alemanha	Nigéria e Gana

Fonte: IGAI com dados transmitidos à Frontex.

6. Avaliação da atividade das entidades responsáveis por executar os retornos forçados

Durante o ano de 2024 a IGAI, no âmbito das operações de afastamento que monitorizou, detetou apenas uma situação já antes referida em 4.1.2.

Entende-se por isso sinalizar aspetos que podem ser objeto de melhoria, a saber:

- ***A inexistência de doutrina interna clara relativamente ao uso de meios coercivos em operações de retorno:*** Este aspeto já vinha sendo objeto de sinalização quando o SEF era a autoridade nacional responsável pela execução de operações de retorno. A transição destas responsabilidades para a Polícia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana é uma oportunidade para a correção deste aspeto, aproveitando o conhecimento e doutrina já estabelecida para outros casos com as

necessárias adaptações. Entende-se benéfico clarificar e generalizar doutrina e procedimentos mais detalhados sobre o modo de aplicar meios de contenção e coerção em operações de retorno.

- ***Apresentação de Relatórios em formulários não pertencentes às autoridades nacionais competentes para a execução de retornos forçados:*** Sendo uma atribuição deferida a partir de outubro de 2023 às forças de segurança sob tutela do Ministério da Administração Interna, todo o expediente criado e transmitido relativamente ao retorno de cidadãos faz-se em expediente próprio da PSP e da GNR.

Em 2024 foi detetada uma situação deste género na monitorização da operação de afastamento coercivo realizada de 01.03.2024 a que antes nos referimos, em 4.1.2.

Releva-se o profissionalismo dos polícias da PSP, observado no decurso das ações de afastamento que se concretizaram durante o ano de 2024.

A sensibilidade, o cuidado e o bom-senso destes profissionais mantém-se como o aspeto fundamental que garante o conforto aos afastados durante o procedimento de retorno. À semelhança do que ocorreu em anos anteriores, observaram-se situações em que foram os agentes de autoridade que, de forma espontânea, 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 de sensibilidade para a 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 membros das escoltas.

7. Ensinaamentos colhidos pela IGAI

Ao longo do ano de 2024 a IGAI continuou a reforçar o seu conhecimento em relação às fragilidades especiais dos cidadãos estrangeiros reclusos sujeitos a medidas de retorno forçado por decisão judicial, o estreitamento da colaboração com a DGRSP e a comunicação com a Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, continuará a ser tida como solução adequada ao encaminhamento de situações que afetam os cidadãos afastados, mas que resultam de situações prévias à receção dos cidadãos pelas escoltas das autoridades nacionais competentes para o afastamento.

As alterações legislativas que fizeram transitar os procedimentos de afastamento coercivo (decisões administrativas) para a AIMA I.P. continuam a ter impacto no modelo operacional e na intensidade do trabalho

das forças de segurança, em particular a Polícia de Segurança Pública, organismo a quem compete o controlo de fronteiras aéreas e a segurança aeroportuária, parecendo relevante analisar em que medida o modelo de ação se pode tornar mais eficiente e eficaz sem ferir os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos estrangeiros e sem comprometer a segurança nacional e comunitária.

O volume de recusas de entrada de cidadãos de países terceiros nessas fronteiras aliado ao recurso que muitos cidadãos fazem a pedidos de proteção internacional é algo que deve merecer também profunda reflexão, considerando que os CIT e EECIT não foram criados, nem possuem a infraestrutura necessária para servirem de local para a espera de requerentes de asilo.

Identificam-se três questões que em 2024 suscitaram preocupação e para as quais se entende que deve ser dada atenção:

- Uma questão que persiste é a capacidade de alojamento dos locais de espera nos aeroportos, que são notoriamente limitados.
- As condições de alojamento nas zonas internacionais dos aeroportos, durante longos períodos, não são as mais adequadas à condição humana.
- Persistiu em 2024, se bem que não sempre, mas com alguma frequência, a questão dos obstáculos colocados aos monitores pelo pessoal de segurança privada nas zonas de rastreio de pessoas e bagagens dos aeroportos, sendo os monitores sujeitos a rastreios e revistas corporais, dificultando o trabalho de monitorização, enquanto a escolta e o cidadão afastando aguardam do outro lado do posto de controlo, resultando assim num tempo de espera que atrasa o movimento e a progressão da escolta e do cidadão afastando, bem como torna a presença da escolta e do cidadão afastando visível perante terceiros, quando deveria ser o mais discreta possível.

8. Alterações politico-legislativas

8.1 As alterações ao sistema português de controlo de fronteiras pontuaram a agenda política a partir de 2021, e prosseguiram em 2022 alterando e consolidando o quadro legal aplicável com a publicação dos 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 que altera o 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;
- 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;
- 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.

8.2 Em 2023 o processo de alterações político-legislativas manteve-se, sendo publicados os seguintes diplomas relevantes com impacto no sistema de controlo de entrada de pessoas em território nacional e na União Europeia:

- Decreto-Lei n.º 41/2023 de 2 de junho que criou a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. (AIMA, I. P.), a qual sucedeu ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) nas suas competências administrativas em matéria de migração e asilo, e ao Alto Comissariado para as Migrações, I. P., procedendo ainda a alterações a 27 outros diplomas legais;
- Lei n.º 53/2023, de 31 de Agosto que transpõe a Diretiva (UE) 2021/1883, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado, alterando as Leis n.ºs 23/2007, de 4 de julho, 53/2007, de 31 de agosto, 63/2007, de 6 de novembro, 27/2008, de 30 de junho, e 73/2021, de 12 de novembro;

8.3 Em 2024 a trajetória de alterações político-legislativas continuou, tendo sido publicados os seguintes diplomas relevantes com impacto no sistema de controlo de entrada de pessoas em território nacional e na União Europeia:

- Decreto-Lei n.º 41-A/2024, de 28 de junho que aprovou regras no âmbito do plano para as migrações, atribuindo novas competências à Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P., e reformulando o Observatório das Migrações, e procede à prorrogação do prazo estabelecido no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, relativo à validade dos documentos e vistos
- Decreto-Lei n.º 53/2024, de 30 de agosto, que criou o Conselho Nacional para as Migrações e Asilo.

8.4 Ainda sobre este tema é de referir que pode ser encontrado na Internet um Portal da Assembleia da República que é inteiramente dedicado à “*Legislação na área da Imigração e Refugiados*”.

Trata-se de um Portal bastante exaustivo, muito completo, com legislação atualizada sobre o tema e nele podem ser encontrados devidamente organizados e segregados:

I – Instrumentos legais internacionais e europeus e de aplicação dos mesmos

1 - Instrumentos Legais Internacionais

1.1 - Princípios e Direitos e Deveres Fundamentais

1.2 - Direitos dos Refugiados

1.3 - Direitos dos Apátridas e Direito de Asilo

1.4 - Direito ao Trabalho

2 - Instrumentos Legais Europeus

2.1 - Princípios e Direitos e Deveres Fundamentais

2.2 - Direito dos Refugiados

2.3 - Direito de Asilo

2.4 - União Europeia

2.4.1 - Princípios e Direitos e Deveres Fundamentais

2.4.2 - Asilo e Proteção Internacional

2.4.3 - Migração legal

2.4.4 - Migração Irregular

3 - Legislação Nacional e Programas de Aplicação da Legislação Comunitária

8.5 O link de acesso a esse Portal é o seguinte:

https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis_area_Imigracao.aspx#LNLC

CONCLUSÕES

No período compreendido entre 01 de janeiro e 31 de dezembro de 2024 a PSP fez 969 comunicações relativas a diversas modalidades de afastamento de cidadãos nacionais de países terceiros à União Europeia.

Considerando a tipologia decisória em que se basearam os afastamentos, 802 assentaram em decisões administrativas de autoridade de fronteira, 51 tiveram respaldo em decisões de caráter administrativo, 114 resultaram de decisão de autoridade judiciária (pena acessória de expulsão - artigo 151.º), e 2 fundamentaram-se ainda em decisão de autoridade judiciária (condução à fronteira – artigo 147.º).

No que respeita ao género, as autoridades comunicaram à IGAI recusas e afastamentos de 597 cidadãos do sexo masculino (61,6%) e 372 do sexo feminino (38,3%), o que apesar do acréscimo em número nas duas categorias, manteve a proporção registada no ano de 2023.

No que respeita à monitorização das operações de retorno, a IGAI realizou 77 ações de monitorização presencial que acompanharam as operações de afastamento coercivo de trinta (30) mulheres e de quarenta e sete (47) homens.

A amostra monitorizada pela IGAI foi constituída em 38,9% por pessoas do sexo feminino, e 61,03% por pessoas do sexo masculino, valores equilibrados com o universo de afastamentos monitorizados, (30 e 47, respetivamente, em 77 monitorizações), o que comparativamente ao ano de 2023 representou um acréscimo de:

- 108,1% em relação ao total de monitorizações;
- 158,3% em relação ao número de operações monitorizadas que envolveram pessoas do sexo masculino;
- 15,3% em relação ao número de operações monitorizadas que envolveram pessoas 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 2024, das 77 monitorizações então realizadas, em 76 a IGAI não registou ocorrências de violação dos direitos fundamentais dos cidadãos afastados, tendo-se verificado que, do total monitorizado, em 76 operações houve plena integração dos padrões legais comunitários e nacionais por parte das autoridades nacionais competentes para a sua execução.

Do total de 77 operações monitorizadas a única exceção foi a operação de afastamento coercivo monitorizada em 01.02.2024, em que o monitor suscitou reservas em relação à necessidade, adequação e proporcionalidade dos meios coercivos aplicados ao cidadão afastando.

Em contraditório a PSP pronunciou-se sobre o afastamento coercivo de 01.02.2024 sustentando ter havido ao longo da operação uma permanente avaliação de risco dinâmica, a partir da qual foram identificados relevantes fatores de risco, dos quais, a recusa obstinada e persistente por parte do cidadão em abandonar o território nacional, mesmo quando intimado a fazê-lo pela autoridade competente e a especial perigosidade que nele se reconhecia, resultante do seu comportamento instável e agressivo, concluindo a PSP que estando o monitor vinculado ao dever legal e ético-moral de alertar imediata e tempestivamente qualquer violação dos direitos fundamentais que observe, tal não se verificou ao longo de toda a operação.

Sendo certo que o monitor não qualificou a situação como violadora de direitos fundamentais (num voo de várias horas, entreA..... eB....., no relatório não é feita qualquer referência à ida à casa de banho e ao procedimento de casa de banho), sempre se dirá que nestas operações da PSP é raríssimo o uso simultâneo de fralda e de body cuff.

Embora o afastamento coercivo de 01.02.2024 se apresente como caso único em 77 monitorizações, por si só e face às reservas que foram suscitadas pelo monitor, justifica-se que sejam ponderadas as normas de execução especificamente aplicáveis a este tipo de operações policiais.

Em síntese, entende-se que há necessidade de clarificar normas e de generalizar concomitante doutrina, bem como de detalhar os procedimentos próprios que devem orientar a aplicação de equipamentos de imobilização em operações de afastamento coercivo.

Abril 2025

Lisboa e Inspeção-Geral da Administração Interna,

O Relator

Eurico Silva

Inspetor