



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS
E SEGURANÇA INTERNA
**XXXVIII CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DE
POLÍCIA**

Dissertação de Mestrado em Segurança Pública

**Desafios no Sistema de Retorno em Portugal: Os
Processos de Afastamento Coercivo**

Tiago Fernandes de Oliveira

Aspirante a Oficial de Polícia

Orientador

Prof Dr. Ricardo Manuel Marques Tavares da Silva

Coorientador

Intendente Prof. Mestre Nuno Ricardo Pica dos Santos

Lisboa, 8 de maio 2026



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA
INTERNA
**XXXVIII CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DE
POLÍCIA**

Dissertação de Mestrado em Segurança Pública
**Desafios no Sistema de Retorno em Portugal: Os
Processos de Afastamento Coercivo**

Tiago Fernandes de Oliveira

Aspirante a Oficial de Polícia

Orientador

Prof Dr. Ricardo Manuel Marques Tavares da Silva

Coorientador

Intendente Prof Mestre Nuno Ricardo Pica dos Santos

Lisboa, 8 de maio de 2026



Estabelecimento de Ensino: Instituto Superior de Ciências Policiais e
Segurança Interna

Curso: XXXVIII CFOP

Orientadores: Prof. Doutor Ricardo Manuel Marques Tavares da
Silva

Prof. Mestre Intendente Nuno Ricardo Pica dos
Santos

Título: *Desafios no Sistema de Retorno em Portugal: Os
Processos de Afastamento Coercivo*

Autor: Tiago Fernandes de Oliveira

Local de Edição: Lisboa

Data de Edição: 8 de maio de 2026

Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, com vista à obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, elaborada sob a orientação do Prof. Doutor Ricardo Manuel Marques Tavares da Silva e Intendente Prof. Mestre Nuno Ricardo Pica dos Santos

Dedicatória

Em memória da minha avó, Maria da Conceição.

Agradecimentos

Aos meus pais, pela educação e valores que me transmitiram.

À Sandra, pelo constante apoio, e sempre à procura das soluções.

À Inês, por ser a melhor pessoa do mundo.

Ao 14.º CFA, nomeadamente ao 2C, porque foi aí que a aventura começou, e realizei o meu sonho: ser Polícia.

Aos meus orientadores, Professor Ricardo Silva e Intendente Pica dos Santos, o meu sincero agradecimento pela atenção, disponibilidade e cuidado ao longo deste percurso. Os valiosos contributos foram essenciais para a concretização deste trabalho.

Ao Comando Distrital de Bragança, onde todos me acarinharam. E em especial ao Comissário Borges, o qual foi incansável e me mostrou o que significa ser Comandante.

À 40.ª Esquadra por todo o cuidado e ao Subcomissário Vaz pelos ensinamentos transmitidos.

Ao Melgo, Moreira, Regino, Trigo, Pires, Gonçalves, Santos e Beatriz, pelas inúmeras viagens ao longo destes cinco anos, onde só queríamos voltar a sentir o cheiro a Trás-os-Montes.

Ao Melo, Gomes, Diana, Filipa e Campião, e a todo o XXXVIII CFOP pelos bons momentos partilhados.

Aos professores desta ilustre instituição pela dedicação e rigor académico, contribuindo decisivamente para o desenvolvimento das minhas competências enquanto futuro oficial de polícia.

Agradeço também a todas as pessoas que, de forma direta ou indireta, acompanharam e apoiaram este percurso.

Epígrafe

“A liberdade sem ordem é o caos; a ordem sem liberdade é tirania”

Resumo

A gestão da permanência irregular de cidadãos estrangeiros em território nacional constitui um dos domínios mais exigentes da política de segurança interna, na medida em que obriga a compatibilizar o respeito pelos direitos fundamentais com as exigências de controlo migratório que incumbem ao Estado. Em Portugal, esta problemática assumiu contornos particularmente relevantes com a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras em 2023 e a consequente redistribuição de competências pelo sistema de segurança interna, processo que culminou na criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras na Polícia de Segurança Pública. A presente investigação tem como objetivo compreender os principais desafios jurídicos, institucionais e operacionais associados aos processos de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros em Portugal. Adotou-se uma abordagem qualitativa, assente em seis entrevistas semiestruturadas a profissionais com intervenção direta nestes processos, tratadas mediante análise de conteúdo temática. Os resultados revelam um diagnóstico convergente sobre os principais obstáculos ao sistema de retorno: dificuldades de identificação e documentação dos cidadãos, não cooperação das representações diplomáticas estrangeiras, efeito suspensivo dos pedidos de proteção internacional, insuficiência da capacidade nos centros de instalação temporária e espaços equiparados e fragmentação dos sistemas de informação entre entidades. Conclui-se que a centralização de competências na UNEF criou condições institucionais mais favoráveis à execução dos processos de afastamento coercivo, mas que a eficácia do sistema de retorno continua condicionada por obstáculos estruturais cuja resolução exige intervenção articulada nos domínios legislativo, diplomático, infraestrutural e de recursos humanos.

Palavras-chave: Afastamento coercivo, Centros de instalação temporária, Imigração irregular, Polícia de Segurança Pública, Sistema de retorno.

Abstract

The management of the irregular stay of foreign nationals on national territory is one of the most challenging areas of internal security policy, in that it requires a balance to be struck between respect for fundamental rights and the State's migration control obligations. In Portugal, this issue took on particular significance with the abolition of the Foreigners and Borders Service in 2023 and the consequent redistribution of responsibilities across the internal security system, a process that culminated in the creation of the National Foreigners and Borders Unit within the Public Security Police. This research aims to understand the main legal, institutional and operational challenges associated with the processes of the coercive removal of foreign nationals in Portugal. A qualitative approach was adopted, based on six semi-structured interviews with professionals directly involved in these processes, analysed using thematic content analysis. The findings reveal a consensus on the main obstacles to the return system: difficulties in identifying and documenting citizens, a lack of cooperation from foreign diplomatic missions, the suspensive effect of applications for international protection, insufficient capacity in temporary accommodation centres and similar facilities, and the fragmentation of information systems across agencies. It is concluded that the centralisation of powers within the UNEF has created institutional conditions more conducive to the implementation of forced removal procedures, but that the effectiveness of the return system remains constrained by structural obstacles whose resolution requires coordinated action in the legislative, diplomatic, infrastructural and human resources spheres.

Keywords: Coercive removal, Irregular immigration, Public Security Police, Return system, Temporary installation centres.

Lista de Siglas, Acrónimos e Abreviaturas

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AIMA - Agência para a Integração, Migrações e Asilo

CDFUE - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH - Convenção Europeia dos Direitos Humanos

CFS - Código de Fronteiras Schengen

CIT - Centro de Instalação Temporária

CPA - Código do Procedimento Administrativo

CPP - Código de Processo Penal

CRP - Constituição da República Portuguesa

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

EECIT - Espaço Equiparado a Centro de Instalação Temporária

FRONTEX - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

GNR - Guarda Nacional Republicana

IGAI - Inspeção-Geral da Administração Interna

IRN - Instituto dos Registos e do Notariado

MAI - Ministro da Administração Interna

NAV - Notificação para Abandono Voluntário

OIM - Organização Internacional para as Migrações

PAC - Processo de Afastamento Coercivo

PIDCP - Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos

PJ - Polícia Judiciária

PPI - Pedido de Proteção Internacional

PSP - Polícia de Segurança Pública

RASI - Relatório Anual de Segurança Interna

REPSAE - Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SSI - Sistema de Segurança Interna

TEDH - Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

UOSACF - Unidade Orgânica de Segurança Aeroportuária e Controlo Fronteiriço

UNEF - Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras

Índice

Dedicatória.....	IV
Agradecimentos	V
Epígrafe	VI
Resumo	VII
Abstract.....	VIII
Lista de Siglas, Acrónimos e Abreviaturas	IX
Índice	X
Índice de Tabelas	XIII
Índice de Figuras	XIII
Introdução	1
Capítulo I – Enquadramento teórico.....	4
1. Migrações internacionais: enquadramento conceptual e contextual	4
1.1 Conceito, tipologia da migração internacional	4
1.2 O espaço Schengen, as fronteiras aéreas e a imigração irregular	8
1.3 A realidade migratória portuguesa: crescimento e desafios institucionais	10
2. A reformulação do Sistema de Segurança Interna e a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	12
2.1. Enquadramento da reforma do sistema de controlo de fronteiras	12
2.2 Redistribuição de competências	13
2.3 Atribuições da Polícia de Segurança Pública no domínio migratório	15
3. A Detenção Administrativa em Contexto Migratório	17
3.1 Natureza jurídica da detenção administrativa por permanência irregular	17
3.2 Princípio da proporcionalidade e garantias da atuação administrativa.....	20
3.3 Limites europeus e internacionais da detenção administrativa	23
4. Centros de Instalação Temporária e Espaços Equiparados.....	27
4.1 Enquadramento jurídico	27

4.2 Condições de funcionamento, fiscalização e limites operacionais.....	30
5. Sistema de Retorno em Portugal	34
5.1 Regime da Expulsão Judicial.....	34
5.2. Fundamentos e limites do afastamento.....	35
5.3. Regime do Afastamento Administrativo	36
5.3.1. Notificação para Abandono Voluntário	36
5.3.2. A detenção como instrumento no processo de afastamento coercivo.....	38
5.3.3. Processo de Afastamento Coercivo	39
6- O Novo Pacto Europeu em Matéria de Migração e Asilo	43
7. Formulação do problema	48
Capítulo II – Método	51
1. Participantes	51
2. Corpus.....	52
3. Instrumentos	52
3.1. De recolha de dados.....	52
3.2. De análise de dados	53
4. Procedimento	54
Capítulo III — Análise e Discussão dos Resultados	57
1. Obstáculos operacionais	58
2. Obstáculos jurídico-procedimentais	61
3. Centros de instalação temporária e espaços equiparados	63
4. Propostas de melhoria.....	65
Notas Conclusivas	70
Referências	74
Apêndices	89
Apêndice A – Ofício que formaliza pedido de realização de entrevistas	90
Apêndice B – Despacho que autoriza a realização de entrevistas	91

Apêndice C – Termo de Consentimento Informado	92
Apêndice D - Quadro Categorical	93

Índice de Tabelas

Tabela 1	Categorias e Subcategorias de Análise.....	57
-----------------	--	----

Índice de Figuras

Figura 1	Evolução do Tráfego Aéreo Mundial de Passageiros 2019-2024	6
Figura 2	Passageiros Movimentados nos Aeroportos Portugueses 2017–2024 (em milhões)	7
Figura 3	Evolução de Estrangeiros Residentes em Portugal 2017- 2024.....	11
Figura 4	Notificação para Abandono Voluntários de Cidadãos Estrangeiros.....	37
Figura 5	Relação entre Processos de Expulsão Administrativa e Expulsões Administrativas Efetuadas	41
Figura 6	Taxa de Retorno por Estado-Membro no Período Acumulado 2014–2023 (%)	42

Introdução

A gestão da permanência irregular de cidadãos estrangeiros em território nacional situa-se entre os domínios mais exigentes da política de segurança interna, precisamente porque obriga a compatibilizar, em simultâneo, o respeito pelos direitos fundamentais com as exigências de controlo migratório que incumbem ao Estado. Em Portugal, essa compatibilização assume contornos específicos no recurso à detenção administrativa enquanto instrumento de execução das decisões de afastamento coercivo, concretizada, sobretudo, nos Centros de Instalação Temporária (CIT) e nos Espaços Equiparados a Centros de Instalação Temporária (EECIT). Embora este mecanismo se encontre juridicamente enquadrado no âmbito da polícia administrativa, a sua aplicação traduz-se, na prática, numa privação da liberdade que não pode ser ignorada, quer no prisma jurídico, quer no prisma da atuação operacional da Polícia de Segurança Pública (PSP).

Os CIT e os EECIT não se confundem com estabelecimentos prisionais, nem se destinam à punição de comportamentos criminalmente relevantes, dado que a permanência irregular de cidadãos estrangeiros em território nacional não configura qualquer ilicitude penal. A sua função, assegurar que o cidadão estrangeiro permanece num espaço controlado que permita a concretização do afastamento do território nacional, é, pelo menos em teoria, eminentemente instrumental. Acontece, porém, que a experiência acumulada e o debate doutrinário recente têm vindo a demonstrar que esta natureza instrumental nem sempre se reflete nos resultados alcançados. A doutrina tem assinalado que a detenção administrativa no contexto migratório tende a situar-se numa zona de fronteira entre a legalidade formal e a eficácia prática, suscitando questões recorrentes quanto à proporcionalidade da medida e à sua verdadeira utilidade enquanto via de retorno efetivo (Santos, 2025).

Este problema não pode ser dissociado do contexto migratório em que se insere. O crescimento acelerado da população estrangeira residente em Portugal, que quase quadruplicou entre 2017 e 2024, atingindo 1.543.697 cidadãos (AIMA, 2025), a intensificação do tráfego aéreo nos aeroportos nacionais (INE, 2025) e a identificação das fronteiras aéreas como vetor de risco crescente pela Frontex (2025) têm colocado pressão crescente sobre as instituições responsáveis pela gestão das situações de irregularidade migratória. A este quadro acresce o colapso operacional dos mecanismos de retorno verificado entre 2019 e 2024, com a abertura dos processos de afastamento coercivo a cair de 888 para 195 (AIMA, 2025), e a subsequente reconfiguração do quadro institucional,

fatores que suscitam questões de fundo sobre a adequação da resposta do Estado português às situações de permanência irregular.

Esta problemática assume contornos particularmente relevantes em virtude do papel desempenhado pela PSP na execução material dos afastamentos coercivos. A reorganização institucional desencadeada pela extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) em 2023 e a redistribuição das suas competências entre várias entidades, separando as funções administrativas das funções policiais, alteraram profundamente o modelo de gestão da imigração irregular em Portugal.

Numa fase inicial, a instrução dos processos de afastamento coercivo transitou para a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), e, apenas em agosto de 2025 essa competência passou para a PSP. Esta evolução culminou na criação da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF), pela Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho, e, consequentemente, na centralização das competências de retorno numa estrutura policial especializada. A PSP deixou assim de ser apenas um interveniente operacional para se afirmar como ator fulcral do sistema de retorno, assumindo todas as fases do processo de afastamento coercivo, nomeadamente na instrução e decisão, e assegurando as funções de custódia, escolta e condução dos cidadãos estrangeiros até ao ponto de saída do território nacional.

Apesar desta centralidade, a eficácia prática dos CIT e EECIT enquanto instrumentos de execução dos afastamentos coercivos continua a suscitar interrogações. A prática evidencia que a detenção administrativa nem sempre culmina na saída efetiva do cidadão estrangeiro do território nacional, sendo frequentemente condicionada por fatores que extravasam a atuação policial direta, tais como a dificuldade de identificação do cidadão estrangeiro, ausência ou demora na cooperação das autoridades consulares, entraves processuais e limitações de natureza logística ou organizacional. Não raras vezes, a permanência nestes espaços assume uma função essencialmente contentiva, assegurando temporariamente a presença do cidadão estrangeiro sob custódia do Estado, sem que daí resulte a concretização do afastamento pretendido. Esta realidade tem sido sublinhada por relatórios institucionais independentes, que apontam para fragilidades estruturais na utilização da detenção administrativa como instrumento privilegiado de política de retorno (Provedor de Justiça, 2017; UNHCR, 2012).

É neste contexto que se inscreve a presente investigação. Tratando-se de uma reforma institucional relativamente recente, e ainda em fase de consolidação, o estudo tem como propósito elaborar um diagnóstico aos processos de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros em situação irregular dos centros de instalação temporária e dos espaços equiparados a centros de instalação temporária. Mais do que uma análise exclusivamente normativa, procura-se compreender o funcionamento efetivo do sistema a partir da articulação entre o enquadramento jurídico vigente e a prática operacional da PSP, privilegiando uma leitura aplicada e ancorada na realidade institucional.

Do ponto de vista do método, optou-se por uma abordagem qualitativa, de carácter exploratório e descritiva, considerada adequada à análise de fenómenos complexos e sensíveis do ponto de vista institucional. A investigação assenta, por um lado, na análise documental de legislação nacional, instrumentos do direito da União Europeia, jurisprudência pertinente e relatórios institucionais e, por outro, na realização de entrevistas semiestruturadas a polícias com responsabilidades de direção e supervisão na área em estudo, e outros profissionais com intervenção direta nos afastamentos coercivos e na gestão dos CIT e EECIT. A opção por este tipo de entrevistas enquadra-se no modelo das entrevistas de elite, permitindo recolher informação aprofundada sobre constrangimentos operacionais, margens de discricionariedade e perceções estratégicas que dificilmente seriam captáveis através de métodos quantitativos. A análise dos dados recolhidos foi realizada mediante análise temática de conteúdo, procurando identificar padrões recorrentes, pontos de convergência e tensões entre o quadro normativo e a prática policial quotidiana.

A dissertação encontra-se estruturada em três capítulos, para além da presente introdução e da conclusão. O Capítulo I procede ao enquadramento teórico e contextual da investigação, abordando as dinâmicas das migrações internacionais, a reorganização do sistema de segurança interna consequente da extinção do SEF, o regime jurídico da detenção administrativa e dos afastamentos coercivos, o papel e o funcionamento dos CIT e EECIT, e o enquadramento do novo pacto europeu em matéria de migração e asilo. O Capítulo II apresenta o desenho metodológico do estudo, explicitando as opções adotadas, os participantes, os instrumentos e os procedimentos de recolha e análise de dados. O Capítulo III é dedicado à análise e discussão dos resultados empíricos, culminando num diagnóstico crítico da eficácia dos processos de afastamento coercivo em Portugal e numa reflexão sobre as implicações desse diagnóstico para a atuação da PSP e para o modelo de gestão da

migração irregular. A dissertação encerra com as notas conclusivas, onde se apresentam as principais conclusões, as limitações do estudo e sugestões para investigações futuras.

Capítulo I – Enquadramento teórico

1. Migrações internacionais: enquadramento conceptual e contextual

1.1 Conceito, tipologia da migração internacional

A mobilidade humana representa um traço constitutivo das sociedades ao longo da história. Nas últimas décadas, as migrações internacionais ganharam uma dimensão qualitativamente distinta, impulsionada pelas transformações económicas, sociais e políticas que o processo de globalização gerou à escala mundial. Segundo Ammendola (2005), ao sintetizar a perspetiva de Castles e Miller, a migração internacional assume um papel preponderante no contexto da globalização, refletindo a intensificação das interdependências globais e da circulação transnacional de pessoas, sendo que “A migração desempenha um papel fundamental no complexo (e pouco claro) processo de mudança da ordem política internacional que estamos a viver atualmente.” (p. 537)

Para os efeitos da presente investigação, importa fixar com rigor os conceitos operativos que percorrem toda a dissertação. O ponto de partida é o reconhecimento de que o conceito de migração não é unívoco. Como observa Nolasco, “não existindo uma definição exclusiva e consensual que diferencie de forma clara os movimentos populacionais que são migratórios e as subcategorias que a partir daí decorrem, torna-se necessário recensear concetualmente o termo migrações” (2016, p. 2).

Neste contexto, as organizações internacionais tendem a adotar definições amplas. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) define migrante de forma ampla, como:

uma pessoa que se afasta do seu local de residência habitual, quer dentro de um país quer através de uma fronteira internacional, independentemente do estatuto jurídico da deslocação, da sua natureza voluntária ou involuntária, ou da duração da permanência.
(OIM, 2019, p. 132)

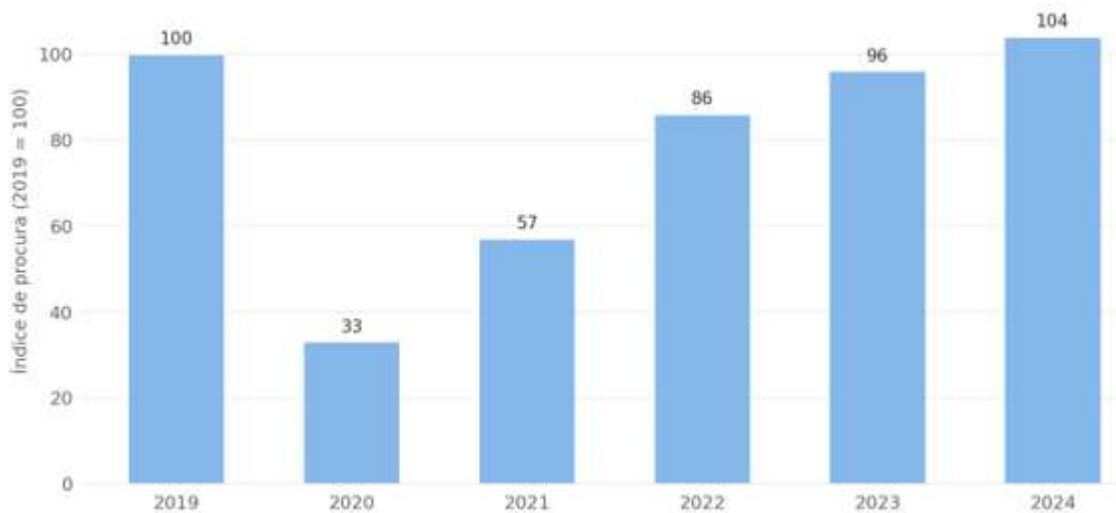
No plano institucional europeu, o Parlamento Europeu define os migrantes como “pessoas que se deslocam do seu lugar de residência habitual, seja dentro do próprio país ou para outro país, por um período curto ou longo de tempo e por diferentes razões” (Parlamento

Europeu, s.d.) Esta definição aproxima-se da perspetiva adotada pela OIM, que utiliza um conceito amplo de mobilidade humana que inclui diferentes formas de deslocação, independentemente das causas ou da duração da permanência.

Com particular pertinência para o objeto desta dissertação, é necessário distinguir três categorias: (1) O migrante em situação regular é o cidadão de país terceiro que se encontra no território nacional ao abrigo de um título válido que autoriza a sua presença, nomeadamente, um visto, uma autorização de residência ou outro instrumento legal equivalente. (2) O migrante em situação irregular é aquele cuja permanência não se encontra válida, quer porque entrou sem autorização, quer porque ultrapassou o prazo de permanência permitido, sendo esta situação comumente designada na literatura como *overstay*. Por fim, (3) o refugiado é a pessoa que, nos termos da Convenção de Genebra de 1951 e do seu Protocolo de 1967, se encontra fora do país de origem por um receio fundado de perseguição em razão da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou que não pode beneficiar da proteção do seu Estado (UNHCR, 2012).

A dimensão quantitativa das migrações internacionais confirma a crescente relevância deste fenómeno nas dinâmicas globais contemporâneas. De acordo com os dados mais recentes do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas, existiam aproximadamente 304 milhões de migrantes internacionais em 2024, correspondendo a cerca de 3,7% da população mundial (UNDESA, 2025).

Qualquer análise sobre as pressões que hoje recaem sobre as fronteiras externas da União Europeia deve começar por reconhecer o facto estrutural de que a mobilidade humana global atingiu, em 2024, níveis historicamente sem paralelo. O crescimento do transporte aéreo internacional é um dos fatores que mais contribuiu para esta intensificação. Segundo os dados da *International Air Transport Association*, o tráfego mundial de passageiros registou em 2024 um crescimento de 10,4% face ao ano anterior, superando os níveis pré-pandémicos de 2019 em 3,8% (IATA, 2025a). O total de passageiros transportados aproximou-se dos cinco mil milhões, um máximo histórico absoluto, e o fator de ocupação das aeronaves fixou-se em 83,5%, sem precedentes na história da aviação civil (IATA, 2025b). A trajetória desta evolução, marcada pela quebra pandémica e pela recuperação progressiva, está ilustrada na Figura 1.

Figura 1*Evolução do Tráfego Aéreo Mundial de Passageiros 2019-2024*

Fonte: IATA (2025a) e IATA (2025b)

Estes números não são meros indicadores económicos: traduzem o volume crescente de pessoas que circulam através das fronteiras aéreas dos Estados, com todas as implicações que daí decorrem para os sistemas de controlo fronteiriço.

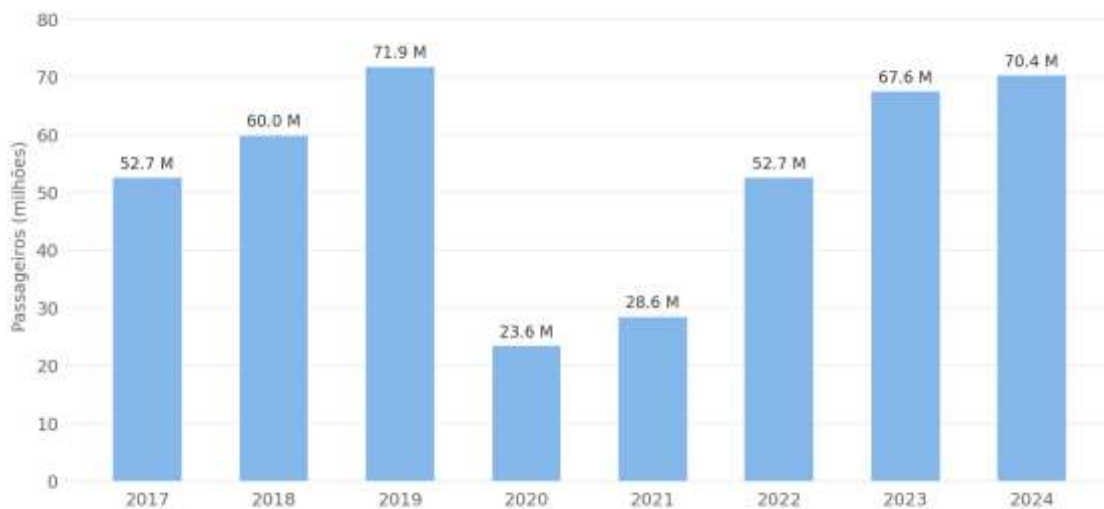
O crescimento da mobilidade internacional colocou novos desafios aos Estados no domínio da gestão das fronteiras e da regulação dos fluxos migratórios. A maioria das perspetivas académicas sobre governação migratória adota uma abordagem centrada no Estado, preocupada com arranjos formais de governação, incluindo tratados e declarações, soberania estatal e controlo de fronteiras (Collrin & Bauder, 2025). Neste quadro, a governação das migrações é definida como o conjunto de quadros normativos, leis, políticas e estruturas organizacionais que regulam as abordagens dos Estados em matéria de migração, abrangendo direitos e responsabilidades e promovendo a cooperação internacional, não existindo, contudo, um único regime que governe a mobilidade humana a nível global (OIM, 2024).

Portugal insere-se nesta tendência global, onde o crescimento do tráfego aéreo nacional tem sido consistentemente superior à média europeia. Esta dinâmica é ilustrada na Figura 2, que demonstra a evolução do número de passageiros movimentados nos aeroportos

nacionais entre 2017 e 2024, evidenciando uma trajetória de crescimento sustentado interrompida apenas pelo período pandémico, seguida de uma recuperação progressiva nos anos mais recentes.

Figura 2

Passageiros Movimentados nos Aeroportos Portugueses 2017–2024 (em milhões)



Fonte: INE (2025).

Em 2024, os aeroportos portugueses movimentaram 70,4 milhões de passageiros, o que mostra um crescimento de 4,3% face a 2023. O aeroporto Humberto Delgado, em Lisboa, concentrou sozinho 49,8% deste tráfego, com 35,1 milhões de passageiros, representando um valor 17% acima dos níveis pré-pandémicos de 2019 (INE, 2025).

De acordo com os dados anuais preliminares de 2025, o movimento de passageiros nos aeroportos nacionais ascendeu a 73,8 milhões, refletindo um crescimento de 4,7% face ao ano anterior, o que confirma a tendência de aumento sustentado do tráfego aéreo em Portugal. (INE, 2026)

Do ponto de vista do controlo fronteiriço, esta expansão é ambivalente, já que representa uma oportunidade económica inegável, mas acarreta simultaneamente um aumento proporcional do volume de verificações documentais.

1.2 O espaço Schengen, as fronteiras aéreas e a imigração irregular

A criação do espaço Schengen constitui uma das transformações institucionais mais marcantes no domínio da gestão da mobilidade internacional. O sistema assenta na eliminação dos controlos sistemáticos nas fronteiras internas entre os Estados participantes, garantindo a livre circulação de pessoas nesse espaço. Como contrapartida necessária, este modelo exige o reforço dos mecanismos de controlo nas fronteiras externas da União Europeia e o aprofundamento da cooperação entre Estados no domínio das políticas migratórias e da segurança interna (Regulamento (UE) 2016/399).

A lógica que sustenta o sistema Schengen parte do princípio de que a supressão dos controlos internos só é sustentável se acompanhada por mecanismos compensatórios robustos, capazes de preservar a segurança do espaço comum de livre circulação. Esses mecanismos abrangem a harmonização das regras de controlo das fronteiras externas, o reforço da cooperação policial e judiciária entre Estados e a criação de sistemas de informação partilhados orientados para uma gestão mais eficaz da mobilidade internacional (Comissão Europeia, 2023). Neste modelo, a fronteira externa de cada Estado participante deixa de ser apenas uma fronteira nacional para se tornar, simultaneamente, uma fronteira de todo o espaço Schengen, o que implica um grau elevado de responsabilidade por parte das autoridades nacionais de controlo.

O quadro normativo que rege a gestão das fronteiras externas deste espaço é o Código de Fronteiras Schengen (CFS), consagrado no Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016. Este instrumento estabelece os princípios e procedimentos aplicáveis ao controlo fronteiriço, incluindo a verificação das condições de entrada de cidadãos de países terceiros, a recusa de entrada quando essas condições não se encontrem preenchidas e as regras relativas à vigilância das fronteiras. O objetivo central deste regime, como sublinha a Comissão Europeia (2023), é garantir em simultâneo a liberdade de circulação dentro do espaço Schengen e um nível elevado de segurança nas suas fronteiras externas.

O debate público sobre migração irregular tende a concentrar-se nas travessias marítimas e nas fronteiras terrestres. Como assinala Dumbrava, "A migração irregular tem atraído uma atenção significativa por parte dos meios de comunicação social e da esfera política na União Europeia na última década, mas o fenómeno é notoriamente difícil de

definir e medir." (2024, p. 2). As chegadas de embarcações ao Mediterrâneo dominam a cobertura mediática e a agenda política, criando uma percepção potencialmente enganosa: a de que a migração irregular é, sobretudo, um fenómeno de fronteiras externas físicas. A realidade empírica é mais complexa. Apesar da existência de canais legais de mobilidade internacional, uma parte significativa dos movimentos migratórios ocorre fora dos mecanismos formais de entrada e permanência estabelecidos pelos Estados. Como referem Castles et al. (2014), as restrições à migração legal não eliminam necessariamente os fluxos migratórios, tendendo antes a reconfigurá-los.

Uma proporção relevante da irregularidade migratória na Europa, e Portugal não é exceção, não decorre de entradas clandestinas, mas de entradas legais seguidas de permanência irregular. O *briefing* do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu sobre migração e fronteiras demonstra que a maioria dos migrantes irregulares presentes no território da União Europeia não atravessou as fronteiras externas de forma clandestina, tendo antes percorrido trajetos distintos até à irregularidade (Dumbrava, 2024). No mesmo documento, dados do Eurostat indicam que, em 2022, apenas 48% das situações de presença ilegal estavam associadas à entrada irregular, sendo que uma parte relevante decorre da permanência para além do período autorizado, sendo esta identificada como uma das formas mais comuns de imigração ilegal na União Europeia, em particular através das fronteiras aéreas.

Os *overstayers* são cidadãos que entraram no território de forma regular, seja com visto válido ou ao abrigo de regimes de isenção de visto, e que permanecem no território após o termo do prazo de permanência autorizado. A Comissão Europeia estima que cerca de metade dos migrantes irregulares presentes nos Estados-Membros resulta precisamente destas situações de *overstay* (Hansen & Pettersson, 2021). Estudos recentes no âmbito do projeto MIrreM estimam que os fluxos anuais de *overstayers* no espaço Schengen terão oscilado entre 150.000 e 450.000 entradas por ano no período 2019–2023, representando uma das principais fontes de irregularidade migratória (Recchi et al., 2026; *Migration Policy Centre*, 2024). A este fenómeno acresce o das recusas de entrada, casos em que o cidadão chega a um posto de fronteira aéreo sem reunir os requisitos do Código de Fronteiras Schengen, sendo-lhe negada a admissão ao território, situação que o Eurostat contabilizou em 124.000 casos na União Europeia em 2024 (Eurostat, 2025).

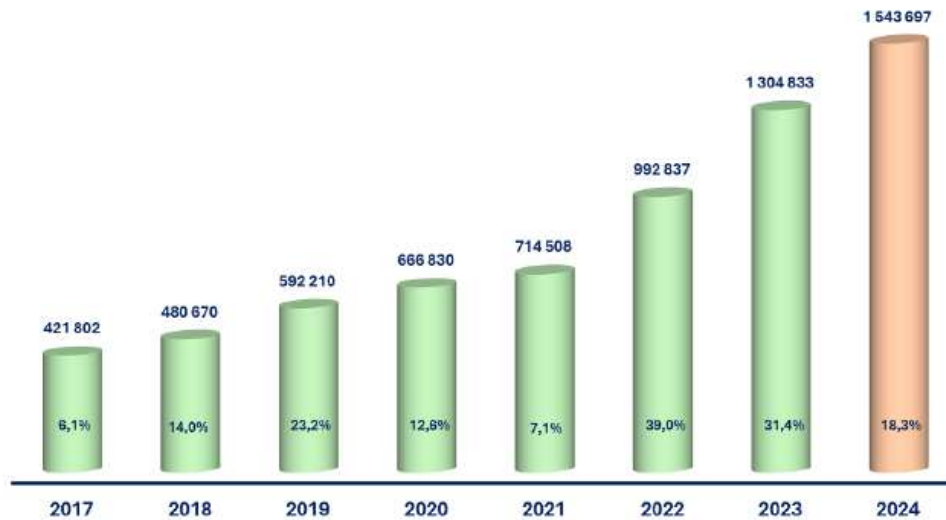
A realidade dos *overstayers* é estruturalmente subvalorizada no debate público. Ao contrário das chegadas de embarcações, não existe um evento visível e geograficamente localizável, nem se gera a mesma pressão imediata sobre os sistemas de emergência e acolhimento. Esta assimetria na visibilidade traduz-se numa assimetria na alocação de recursos: os Estados tendem a privilegiar a vigilância das rotas marítimas, onde o impacto mediático é maior, em detrimento da via aérea, que os dados apontam como a principal porta de entrada para a irregularidade migratória no Sul da Europa. Broeders e Engbersen (2009) demonstraram que os *overstayers* constituem a categoria numericamente dominante de migrantes em situação irregular na União Europeia, superando largamente os que entram por vias clandestinas.

A análise da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) reforça esta leitura com dados operacionais. No relatório de análise de risco anual para 2025-2026, a Frontex identificou especificamente as fronteiras aéreas como um vetor de risco crescente, assinalando o aumento da utilização fraudulenta de documentos, o abuso de vistos e o recurso a aeroportos de menor controlo como tendências preocupantes (Frontex, 2025). Esta identificação explícita das fronteiras aéreas como prioridade de gestão de risco é relativamente recente e traduz uma reorientação das prioridades de controlo fronteiriço europeu, até então concentradas sobretudo nas rotas marítimas e terrestres.

Gil (2011) sublinha que a regulação jurídica da imigração se situa entre os domínios mais sensíveis da atuação dos Estados contemporâneos, envolvendo simultaneamente questões de soberania estatal, proteção de direitos fundamentais e gestão administrativa da mobilidade internacional. No contexto europeu, a resposta à imigração irregular tem sido progressivamente enquadrada por instrumentos jurídicos comuns orientados para a harmonização das práticas dos Estados-Membros, exigindo articulação entre diferentes níveis de governação e uma pluralidade de instrumentos jurídicos e institucionais.

1.3 A realidade migratória portuguesa: crescimento e desafios institucionais

Nas últimas décadas, Portugal registou um dos crescimentos mais pronunciados da Europa no que respeita à população estrangeira residente, fenómeno que constitui o pano de fundo indispensável para compreender os desafios que se colocam às autoridades com competências em matéria de controlo fronteiriço e de retorno. A dimensão desta tendência é ilustrada pelos dados mais recentes da AIMA, conforme se observa na Figura 3.

Figura 3*Evolução de Estrangeiros Residentes em Portugal 2017- 2024*

Fonte: AIMA, 2025

A 31 de dezembro de 2024 residiam em Portugal 1.543.697 cidadãos estrangeiros, um número que representa quase o quádruplo do total de 421.802 registado no final de 2017 (AIMA, 2025). A nacionalidade brasileira mantém-se como a mais representativa, com 31,4% do total, seguida da indiana, que passou a ocupar o segundo lugar (AIMA, 2025). Os maiores incrementos verificaram-se entre cidadãos provenientes de países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, do subcontinente indiano e da Europa.

O mecanismo de manifestação de interesse teve um papel determinante nesta dinâmica. Como nota Gil, "Até junho de 2024, a Lei de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional continha várias normas que permitiam uma regularização permanente de quem procurasse Portugal para viver, mas não possuíse título de residência adequado" (2024, p. 87). Este instrumento viabilizava a regularização da permanência para efeitos do exercício de atividade profissional, independentemente da forma de entrada em território nacional, dispensando a exigência de visto consular prévio (AIMA, 2025). A utilização massiva deste mecanismo conduziu à acumulação de um volume excecional de processos pendentes, superior a 400 mil à data da sua extinção, o que comprometeu a capacidade de resposta administrativa do sistema e teve reflexos diretos na redução da instauração e execução de processos de retorno.

2. A reformulação do Sistema de Segurança Interna e a extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

2.1. Enquadramento da reforma do sistema de controlo de fronteiras

Historicamente, o SEF concentrou competências administrativas, policiais e de fiscalização relativas à entrada, permanência e afastamento de cidadãos estrangeiros. Este modelo de acumulação funcional permitia uma atuação integrada, mas suscitava tensões estruturais, sobretudo na articulação entre decisão administrativa e execução coerciva. A doutrina já assinalava essa complexidade, advertindo que a sobreposição entre quem decide e quem executa pode fragilizar a clareza procedimental e diluir garantias fundamentais, nomeadamente o direito a uma decisão imparcial, o direito de audiência e defesa prévia, e o direito à tutela jurisdicional efetiva consagrados nos artigos 20.º e 268.º da CRP, garantias cuja observância se revela particularmente exigente em contextos de privação de liberdade (Pereira & Pinho, 2008). Sob o pensamento de Sousa (2024), defende que a concentração, no SEF, de funções administrativas relativas à imigração e ao asilo, de controlo fronteiriço e de investigação criminal “resultou numa aplicação prática da legislação de imigração e asilo influenciada por uma abordagem centrada na segurança” (p. 47)

A reorganização do sistema de controlo de fronteiras em Portugal ganhou particular relevância no início da década de 2020, culminando com a extinção do SEF e a redistribuição das suas competências por diferentes entidades do sistema de segurança interna. O debate público intensificou-se após a morte do cidadão ucraniano Ihor Homenyuk, ocorrida em março de 2020 no espaço equiparado a centro de instalação temporária do aeroporto de Lisboa, episódio que desencadeou investigações criminais e disciplinares e suscitou uma ampla reflexão política e institucional sobre o funcionamento do SEF (Poiares, 2021). Conforme observa o autor, este caso adquiriu forte visibilidade mediática e contribuiu para acelerar o debate público sobre a necessidade de reformular o modelo institucional de gestão das migrações em Portugal.

A análise criminológica deste episódio, desenvolvida por Cabral (2022), demonstra que o caso Homenyuk não configurou um incidente isolado, tendo relevado também fragilidades sistémicas no modelo de detenção administrativa então vigente, nomeadamente a ausência de escrutínio interno efetivo e a inadequação de mecanismos de supervisão da conduta dos inspetores do SEF em contexto de custódia.

Todavia, a reforma do sistema de controlo de fronteiras não pode ser interpretada exclusivamente à luz deste episódio. A extinção do SEF resultou de um processo político mais amplo, que procurou redefinir a organização institucional das políticas migratórias portuguesas, promovendo uma separação entre funções administrativas, funções policiais e funções de investigação criminal.

2.2 Redistribuição de competências

A necessidade de uma rutura com este paradigma foi assumida como orientação política central no Programa do XXIII Governo Constitucional, onde se preconizou expressamente “concretizando a reforma do SEF que garante uma separação orgânica clara entre as funções policiais e as funções administrativas de autorização e documentação de imigrantes” (Presidência do Conselho de Ministros, 2022, p. 112). Esta opção viria a materializar-se legislativamente através da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, que estabeleceu os princípios orientadores da reorganização do sistema de controlo de estrangeiros e determinou a extinção do SEF, passando as competências deste na AIMA, Instituto dos Registos e do Notariado (IRN), PSP, Guarda Nacional Republicana (GNR) e Polícia Judiciária (PJ).

No que concerne à vertente estritamente policial, o novo figurino orgânico estabelecido pela Lei n.º 53/2023, de 31 de agosto, define no seu artigo 3.º as balizas operacionais da PSP. Sob este prisma, esta força de segurança assume o controlo da fronteira aérea, o encargo de monitorizar a regularidade da situação legal dos cidadãos estrangeiros e a validade da sua admissão em solo nacional.

Quanto à GNR, embora partilhe com a PSP a responsabilidade pela fiscalização e controlo migratório, o critério de distinção é predominantemente geográfico e jurisdicional. Enquanto a PSP detém a exclusividade nos recintos aeroportuários, a GNR¹ assume a tutela plena sobre as fronteiras terrestres e marítimas, incluindo a fiscalização de terminais de cruzeiro. Paralelamente, a repartição de competências estende-se à PJ², cuja esfera de atuação se foca na vertente investigativa, nomeadamente o auxílio à imigração clandestina,

¹ Cfr. artigo 2.º, alínea a) da Lei n.º 73/2021

² Cfr. artigo 2.º, alínea c) da Lei n.º 73/2021

a associação criminosa para o tráfico de seres humanos e outros ilícitos que lhes sejam conexos.

Em relação à vertente administrativa, a AIMA, criada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, com a entrada em funções a 29 de outubro de 2023, assumiu a competência exclusiva para a execução das políticas de migração e asilo, focando-se na regularização da entrada e permanência de cidadãos estrangeiros. Complementarmente, o IRN assegura a vertente documental dos cidadãos já residentes, garantindo a emissão de passaportes e a manutenção dos registos de identificação.

Este modelo fragmentado distingue-se do adotado na maioria dos Estados-Membros da União Europeia, onde as polícias de fronteira detêm competências integradas, incluindo funções de investigação criminal. Em Portugal, a necessidade de articulação entre diferentes entidades introduz desafios adicionais, nomeadamente ao nível da coordenação operacional e da partilha de informação. Como refere Sousa (2024), esta separação funcional cria um desafio de interoperabilidade institucional e afasta o modelo português da lógica de polícia integral predominante no contexto europeu.

Este cenário de descontinuidade funcional é agravado pelas fragilidades do processo de implementação. Como assinala o Relatório de Monitorização da Atividade e do Processo de Extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras da Provedoria de Justiça (2023b), o processo de transição enfrentou obstáculos severos, sendo documentado como um percurso envolto em "incerteza e morosidade" (p. 15). O Relatório alertou ainda que a transferência de funções acarreta riscos inevitáveis, nomeadamente a "perda de know-how, dificuldades de coordenação entre forças de segurança distintas, entre outros" (p. 10).

Para mitigar este risco de fragmentação informativa, a Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros (UCFE), instituída pelo Decreto-Lei n.º 41/2023 e com orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 99-A/2023, foi criada com o propósito de centralizar e articular a informação operacional. Integrada no Sistema de Segurança Interna (SSI), esta unidade visa garantir a partilha de dados em tempo real entre a AIMA, IRN e as forças e serviços de segurança, assegurando que a nova repartição de competências não comprometa a eficácia do controlo das fronteiras externas da União Europeia.

Nesta senda, a criação da UCFE materializa a necessidade de intensificar a cooperação estratégica entre entidades com responsabilidades diferenciadas. Esta

abordagem vai ao encontro da perspetiva de Pereira (2023), segundo a qual a articulação entre forças de segurança, forças armadas e instâncias internacionais constitui o fator determinante para a eficácia dos sistemas contemporâneos de segurança e gestão migratória. Contudo, a viabilidade prática deste modelo depende criticamente da superação da resistência histórica à partilha de informação entre forças e da plena interoperabilidade tecnológica dos sistemas herdados do antigo SEF.

2.3 Atribuições da Polícia de Segurança Pública no domínio migratório

A redistribuição de competências operada pela Lei n.º 73/2021, implicou uma alteração material da Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública (Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto), com impacto direto no elenco das suas atribuições. Não se tratou de um mero ajustamento terminológico, mas de uma redefinição substancial do âmbito funcional da instituição, que passou a integrar expressamente o controlo da fronteira aérea e a instrução do processo de afastamento coercivo no quadro das suas missões legais.

A PSP ficou assim dotada das seguintes competências nesta matéria³: (i) A vigilância, fiscalização e controlo das fronteiras aeroportuárias; (ii) A execução do cumprimento das decisões de afastamento coercivo e das decisões judiciais de expulsão de cidadãos estrangeiros nas suas áreas de jurisdição; e (iii) A realização dos controlos móveis e de operações conjuntas com forças e serviços de segurança nacionais e congéneres estrangeiras, nas suas áreas de jurisdição.

A consolidação destas novas atribuições exigiu adaptação orgânica interna. A Portaria n.º 379-B/2023, de 17 de novembro, procedeu à reorganização estrutural da PSP, criando o Departamento de Segurança Aeroportuária (DSA) e o Departamento de Gestão Integrada de Fronteiras (DGIF), inseridos na Direção Nacional, reforçando a especialização institucional no domínio do controlo fronteiriço. Esta alteração não correspondeu apenas à criação formal de departamentos, mas à institucionalização, no seio da PSP, de áreas especializadas vocacionadas para o controlo aeroportuário, a articulação internacional e a execução dos afastamentos coercivos. A especialização funcional emerge, assim, como resposta à complexidade técnica e jurídica associada à gestão integrada de fronteiras e ao regime europeu de retorno.

Consequentemente, e através da Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho, foi criada na PSP a Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF), unidade especializada com

³ Cfr. artigo 2.º, alínea b) da Lei n.º 73/2021

competência no âmbito dos estrangeiros, fronteiras e segurança aeroportuária, pertencendo esta hierarquicamente à Unidade Orgânica de Segurança Aeroportuária e Controlo Fronteiriço (UOSACF). A criação da UNEF representa o culminar organizacional da reforma iniciada pela Lei n.º 73/2021, concentrando numa única estrutura as competências anteriormente dispersas. Esta Unidade tem quatro componentes orgânicas: Unidade Central de Estrangeiros e Migrações; Unidade Central de Segurança da Aviação Civil; Unidade Central de Gestão de Fronteiras; Unidade Central de Retorno e Readmissão.

A UNEF possui uma vasta panóplia de competências no domínio do controlo migratório e da gestão de fronteiras aeroportuárias, assumindo um papel estruturante no atual modelo institucional. Compete-lhe, em primeiro lugar, a instrução e gestão dos processos de afastamento coercivo, expulsão, readmissão e retorno voluntário⁴. A estas funções acresce a execução material das decisões de afastamento coercivo previamente determinadas pela entidade competente, bem como das decisões judiciais de expulsão a concretizar por via aérea⁵, competência que se traduz na organização logística da saída, na articulação com autoridades estrangeiras e na coordenação operacional necessária à efetivação do retorno.

Esta unidade assume igualmente a gestão dos centros de instalação temporária e dos espaços equiparados⁶, dimensão particularmente relevante quando a execução do afastamento depende da aplicação de medidas de detenção administrativa. A articulação entre custódia e execução revela-se, neste contexto, elemento determinante para a concretização prática das decisões proferidas e, simultaneamente, o ponto de maior exposição da PSP em termos de responsabilidade pelo respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos estrangeiros. Paralelamente, compete-lhe vigiar, fiscalizar e controlar as fronteiras aeroportuárias⁷, bem como fiscalizar a permanência de cidadãos estrangeiros na área de jurisdição da PSP⁸, assegurando a deteção de situações de irregularidade que possam originar a instauração de processos de afastamento. Esta atuação desenvolve-se em articulação com a UCFE, garantindo a partilha de informação e a aplicação uniforme de procedimentos no âmbito do sistema integrado de gestão de fronteiras.

⁴ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea d) da Lei 55-C/2025

⁵ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea g) da Lei 55-C/2025

⁶ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea j) da Lei 55-C/2025

⁷ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea a) da Lei 55-C/2025

⁸ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea b) da Lei 55-C/2025

A criação da UNEF determinou a necessidade de reformular a arquitetura orgânica da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública (DNPSP), o que se concretizou através de dois normativos legais. A Portaria n.º 303/2025, de 9 de setembro, veio estabelecer a estrutura nuclear da DNPSP, definir as competências das respetivas unidades orgânicas e fixar o número máximo de unidades orgânicas flexíveis. Por sua vez, a Portaria n.º 304/2025, de igual data, definiu a estrutura dos comandos territoriais de polícia e aprovou as respetivas subunidades.

3. A Detenção Administrativa em Contexto Migratório

3.1 Natureza jurídica da detenção administrativa por permanência irregular

A detenção administrativa constitui uma forma excecional de privação da liberdade pessoal, distinta da detenção em contexto criminal, cuja admissibilidade encontra fundamento direto na Constituição da República Portuguesa (CRP). O artigo 27.º da Lei Fundamental consagra o direito fundamental à liberdade e à segurança (n.º 1), afirmando a liberdade como regra (n.º 2, 1.ª parte) e a sua restrição como exceção (n.º 2, 2.ª parte, e n.º 3), apenas admissível nos casos expressamente previstos na Constituição e na lei, sempre sob controlo jurisdicional efetivo.

Importa distinguir, no plano conceptual, detenção e prisão. A prisão corresponde à privação de liberdade em cumprimento de pena aplicada por sentença condenatória transitada em julgado, nos termos do artigo 27.º, n.º 2, da CRP, servindo as finalidades próprias do sistema sancionatório, designadamente a aplicação da pena, a censura jurídica da conduta e a tutela de valores jurídico-criminais (Dias, 2019). A detenção, por sua vez, é uma medida provisória e cautelar, de duração limitada, que não pressupõe condenação, sendo o detido apresentado a autoridade judicial no prazo máximo de 48 horas, conforme impõe o artigo 28.º, n.º 1, da CRP.

A interpretação sistemática do artigo 27.º, n.º 3, da CRP permite distinguir nitidamente as situações de privação da liberdade de natureza criminal, previstas nas alíneas a)⁹ e b)¹⁰, da detenção por permanência irregular em território nacional, consagrada na alínea

⁹ “Detenção em flagrante delito;”

¹⁰ “Detenção ou prisão preventiva por fortes indícios de prática de crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a três anos;”

c)¹¹. Esta última corresponde a uma modalidade autónoma de detenção administrativa, expressamente constitucionalizada, que não assenta na prática de um ilícito penal, mas antes na violação de deveres administrativos associados ao regime jurídico da entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros. Neste âmbito, Gil (2011) tem frisado que esta autonomização constitucional afasta qualquer assimilação da detenção administrativa migratória à lógica repressiva do direito penal, impondo uma interpretação restritiva e funcional deste instituto, orientada exclusivamente para a prossecução de finalidades administrativas constitucionalmente legítimas.

A natureza não penal da detenção administrativa por permanência ilegal constitui um dos seus traços definidores essenciais. A permanência ilegal em território nacional não é qualificada como crime no ordenamento jurídico português, inexistindo qualquer tipo legal penal que a incrimine enquanto tal. Trata-se de uma infração de natureza administrativa, enquadrada na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho que estabelece o Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional (REPSAE). Como destaca Santos (2025), esta modalidade de detenção encontra-se funcionalmente orientada para a execução de uma decisão administrativa de afastamento, não assumindo natureza sancionatória nem finalidade punitiva relativamente ao cidadão estrangeiro.

A tipicidade constitucional própria da detenção administrativa por permanência irregular impõe a sua distinção clara face a outras formas de privação da liberdade previstas no ordenamento jurídico português. Desde logo, importa diferenciá-la da detenção em processo penal, cuja finalidade primordial reside na investigação criminal, designadamente, na garantia de não interferência na investigação, nomeadamente na obtenção da prova, na garantia da presença do arguido perante a autoridade judiciária ou na prevenção da continuação da atividade criminosa.

Com efeito, nos termos do Código de Processo Penal (CPP), a detenção pode ocorrer em flagrante delito ou fora de flagrante delito, visando a apresentação do detido à autoridade judiciária competente no mais curto prazo possível, conforme resulta dos artigos 254.º e 257.º, devendo aquele ser presente a juiz para primeiro interrogatório no prazo máximo de 48 horas, nos termos do artigo 141.º do mesmo diploma e do artigo 28.º da CRP. Consiste,

¹¹ “Prisão, detenção ou outra medida coactiva sujeita a controlo judicial, de pessoa que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou contra a qual esteja em curso processo de extradição ou de expulsão;”

assim, de uma medida de natureza estritamente processual, subordinada ao princípio da legalidade e ao controlo judicial imediato, destinada a assegurar a eficácia da investigação criminal e a aplicação das medidas de coação adequadas.

Ao contrário desta, a detenção administrativa migratória não protege diretamente um bem jurídico, nem pressupõe a prática de um facto típico, ilícito e culposo, nem visa a aplicação de uma sanção penal, assumindo uma função meramente instrumental e teleologicamente delimitada à eficácia do retorno. Esta é, portanto, um mecanismo de execução de uma decisão administrativa de afastamento do território nacional, visto que a própria permanência ilegal não constitui crime, aliado à inexistência de qualquer tipo legal que lhe associe uma estatuição penal. Na ótica de Santos (2026, p. 292):

“pois quer o facto não é dotado das características correspondentes a um conceito material de crime quer ao seu autor será sempre estranha uma ideia de culpa jurídicopenal. Não é formalmente crime, porque não é materialmente crime. Deste modo, sob a perspectiva da Ciência Jurídica, são criticáveis vias de criminalização da entrada ou permanência ilegais.”.

De igual modo, esta modalidade de detenção não se confunde com outras figuras próximas no âmbito da atividade policial, como a retenção de suspeitos para efeitos de identificação, consagrada na alínea g) do n.º 3 do artigo 27.º da CRP e no artigo 250.º do CPP, limitada ao período estritamente necessário para a confirmação da identidade do indivíduo, não podendo ultrapassar 6 horas¹².

Distintamente, a detenção administrativa em contexto migratório insere-se num quadro jurídico próprio associado à execução de decisões administrativas de afastamento de cidadãos estrangeiros em situação irregular, embora permaneça sujeita a controlo judicial obrigatório no prazo máximo de 48 horas. Esta distinção evidencia que ambas as medidas possuem fundamentos e finalidades distintas: enquanto a retenção visa apenas a verificação da identidade, a detenção administrativa procura assegurar a eficácia de um procedimento administrativo de afastamento. Por conseguinte, a doutrina sublinha que a admissibilidade desta forma de privação da liberdade deve ser apreciada de forma particularmente exigente, uma vez que ocorre fora do âmbito do processo penal, sendo justificada pela existência de

¹² Cfr. artigo 250.º, n.º 6, do CPP.

um risco concreto de frustração da execução da decisão administrativa, designadamente o perigo de fuga do cidadão estrangeiro (Santos, 2026).

A noção de permanência ilegal, que abrange igualmente as situações de entrada irregular, pressupõe a presença efetiva do cidadão estrangeiro em território nacional, não se verificando quando este permanece na zona internacional de um porto ou aeroporto enquanto aguarda decisão sobre a sua admissão. Segundo a visão de Santos (2025), nesta fase o cidadão encontra-se ainda sujeito ao controlo de fronteira, pelo que, não reunindo as condições legais de entrada, é aplicado o procedimento de recusa de entrada¹³, com subsequente reembarque, no mais curto período de tempo, realizado pela transportadora que procedeu ao transporte do cidadão para o território nacional¹⁴.

Vai de encontro à articulação com o Código das Fronteiras Schengen, já que no artigo 14.º determina que a entrada deve ser recusada aos nacionais de países terceiros que não preencham os requisitos legais, incumbindo às autoridades de fronteira assegurar que estes não acedam ao território do Estado-Membro, permanecendo sob controlo até ao seu afastamento, o que confirma que tal situação não configura ainda presença jurídica em território nacional. Consequentemente, não ocorre detenção por permanência ilegal enquanto o cidadão se mantiver na zona internacional, sendo esta apenas admissível quando já se encontre em território nacional, nos termos do artigo 146.º, n.º 1, do REPSAE.

3.2 Princípio da proporcionalidade e garantias da atuação administrativa

Esta matriz constitucional impõe que qualquer privação da liberdade seja legal, adequada, necessária e proporcional, afastando a possibilidade de detenções arbitrárias e vinculando a atuação das autoridades administrativas e policiais a um quadro rigoroso de garantias materiais e procedimentais. Com efeito, os direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas, sendo as restrições admissíveis apenas quando previstas na Constituição e limitadas ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, em sintonia com o artigo 18.º, n.º 2 CRP, o que traduz a centralidade do princípio da proporcionalidade (em sentido amplo) enquanto critério material de validade das restrições (Canotilho & Moreira, 2007).

¹³ Cfr. artigo 32.º da Lei n.º 23/2007

¹⁴ Cfr. artigo 41.º da Lei n.º 23/2007

A qualificação da detenção por permanência ilegal como medida administrativa projeta-se diretamente sobre o regime constitucional da atuação da Administração Pública. Não estando em causa uma medida de natureza penal, mas um ato inserido no exercício da função administrativa, a sua validade deve ser apreciada à luz dos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa. Nos termos do artigo 266.º da CRP, a Administração Pública encontra-se subordinada aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público e do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Neste sentido, Gomes Canotilho e Vital Moreira frisam que este preceito assume a natureza de parâmetro estruturante da juridicidade administrativa, impondo que toda a atuação da Administração encontre fundamento na lei “já que todos os poderes e órgãos do Estado (em sentido amplo) estão submetidos às normas e princípios hierarquicamente superiores da Constituição” (Canotilho & Moreira, 2007, p. 797-798).

Esta vinculação constitucional encontra concretização infraconstitucional no Código do Procedimento Administrativo (CPA), cujo artigo 3.º consagra o princípio da legalidade administrativa, impondo que a Administração atue em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhe são conferidos e em conformidade com os respetivos fins. Por sua vez, o artigo 7.º do mesmo diploma densifica o princípio da proporcionalidade, determinando que, na prossecução do interesse público, a Administração deve adotar as medidas adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito. Acresce ainda que, nos termos do artigo 152.º do mesmo código, os atos administrativos restritivos de direitos devem ser fundamentados, exigência particularmente relevante quando está em causa a privação da liberdade.

Consequentemente, a aplicação da detenção administrativa não pode assumir uma lógica automática, mecânica ou meramente executória, antes exigindo uma atuação administrativa juridicamente fundamentada, materialmente proporcional e funcionalmente orientada para a finalidade específica do afastamento coercivo. Andrade (2019) sustenta que o princípio da proporcionalidade constitui o critério material de controlo das restrições a direitos fundamentais, exigindo a verificação da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito da medida restritiva, à luz das circunstâncias concretas do caso.

Contudo, a constitucionalização expressa da detenção administrativa por permanência irregular não pode ser interpretada como uma autorização ampla ou indiferenciada à privação da liberdade em contexto migratório. Pelo contrário, a consagração no artigo 27.º, n.º 3, alínea c), da CRP deve ser lida à luz do princípio da exceção da restrição de direitos fundamentais, que constitui um dos pilares estruturantes do Estado de direito democrático, ou seja, como *ultima ratio*. A previsão constitucional desta modalidade de detenção traduz uma opção de equilíbrio entre a necessidade de o Estado assegurar a efetividade das suas decisões administrativas em matéria migratória e a proteção reforçada da liberdade pessoal enquanto direito fundamental. Assim, como afirma Gil (2021, p.113) a “liberdade de pessoas é restringida independentemente da prática de crime. Essa restrição de um dos direitos mais básicos da pessoa humana – a liberdade – é justificada exclusivamente pelos interesses estaduais de controlo da imigração”.

Nesta senda, a admissibilidade constitucional da detenção administrativa não elimina, mas sim reforça a exigência de uma interpretação restritiva do seu âmbito e das suas condições de aplicação. Deste modo, Santos (2025, p.6) refere que a detenção administrativa por razões migratórias deve ser compreendida como um género que se desdobra em espécies funcionais, sendo que “a finalidade da detenção por permanência ilegal – única finalidade – é a promoção de processo de afastamento coercivo (art. 146.º, n.ºs 2 e 4, do REPSAE)”. A detenção surge, assim, como medida extrema, apenas justificável quando se revele indispensável para assegurar a execução do afastamento e quando outras soluções menos gravosas para a liberdade pessoal se mostrem inadequadas ou insuficientes.

É neste contexto que o princípio da proporcionalidade, nomeadamente, na vertente de subsidiariedade, assume função decisiva enquanto parâmetro material de controlo da legitimidade constitucional da detenção administrativa. Não se trata de um mero critério abstrato de limitação de direitos, mas de um verdadeiro teste de constitucionalidade aplicável à privação da liberdade em contexto não penal. Como refere Milhomem (2000, p. 36), “o princípio da conformidade ou adequação impõe que a medida adotada para a realização do interesse público deve ser apropriada à prossecução do fim ou fins a ele subjacentes”, exigindo que a detenção contribua efetivamente para assegurar a execução do afastamento.

Do mesmo modo, a necessidade determina que apenas seja utilizada quando medidas menos restritivas se revelem insuficientes, traduzindo-se na exigência de que “o cidadão tem

direito à menor desvantagem possível” (Milhomem, 2000, p. 36). Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito impõe que o sacrifício da liberdade não se revele excessivo face à utilidade concreta da medida, sob a ótica de “meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objectivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim” (Milhomem, 2000, p. 37).

3.3 Limites europeus e internacionais da detenção administrativa

Este enquadramento constitucional não se esgota no plano interno, encontra igualmente correspondência direta nos instrumentos internacionais e europeus que vinculam o Estado português. A proteção da liberdade pessoal assume natureza transversal no direito internacional dos direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) afirma, no artigo 3.º, o direito de toda a pessoa à liberdade e à segurança, estabelecendo no artigo 9.º a proibição de detenções arbitrárias. No mesmo sentido, o artigo 9.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o artigo 5.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) reconhecem a liberdade como regra e apenas admitem a privação da mesma quando fundada em base legal clara, orientada para fins legítimos e acompanhada de garantias processuais efetivas. A detenção administrativa de cidadãos estrangeiros surge, assim, como exceção juridicamente delimitada, cuja validade depende da observância estrita desses parâmetros normativos.

A Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 (Diretiva de Retorno), enquanto ato jurídico previsto no artigo 288.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), vincula os Estados-Membros quanto ao resultado a alcançar no domínio do regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, deixando-lhes, todavia, margem quanto à forma e aos meios de execução, ao contrário do regulamento, que é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável na ordem jurídica interna dos Estados-Membros.

A sua natureza jurídica implica que o regime nacional da detenção administrativa, designadamente o previsto no artigo 146.º do REPSAE, deve ser interpretado e aplicado em conformidade com os parâmetros materiais definidos pelo direito da União Europeia. Esta Diretiva estabelece um quadro normativo vinculativo que densifica as condições de admissibilidade, duração e limites da detenção em contexto migratório, funcionando como critério interpretativo obrigatório para as autoridades administrativas e judiciais nacionais.

A receção doutrinária desta Diretiva não foi, contudo, isenta de crítica. Como assinala Baldaccini (2009a), a Diretiva de Retorno tem sido questionada por não assegurar plenamente a proteção da dignidade e dos direitos fundamentais dos migrantes, sendo particularmente criticadas soluções como a possibilidade de detenção com vista ao afastamento e a aplicação de proibições de reentrada no espaço da União Europeia. Numa análise complementar, Baldaccini (2009b) sublinha que o regime instituído pela Diretiva pode favorecer uma abordagem centrada na eficácia das políticas de retorno, permitindo períodos de detenção mais prolongados e restrições ao reingresso, o que evidencia a tensão estrutural entre os objetivos de controlo migratório e a salvaguarda das garantias fundamentais.

O enquadramento jurídico desta matéria encontra sistematização na doutrina europeia especializada. Hailbronner e Thym (2016) enfatizam que a legislação da União Europeia em matéria de imigração e asilo constitui um sistema normativo de elevada complexidade técnica, assente nas bases jurídicas do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, cujos princípios de interpretação impõem às autoridades nacionais uma aplicação conforme com o direito da União Europeia e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Esta exigência revela-se particularmente relevante em domínios em que os Estados dispõem de margem de atuação, como sucede no âmbito das políticas de retorno.

Nos termos do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/115/CE, a detenção apenas pode ser decretada com o objetivo de preparar o regresso ou executar o afastamento, e apenas quando outras medidas menos coercivas não se revelem suficientes. Acresce que o n.º 4 do mesmo preceito estabelece expressamente que, quando deixe de existir uma perspetiva razoável de afastamento por motivos jurídicos ou outros, a detenção deixa de ser justificada e o cidadão em questão deve ser imediatamente libertado.

Neste sentido, e reforçando o carácter subsidiário desta medida no plano europeu, Celone sublinha que:

"A detenção para efeitos de isolamento deve ser considerada, em qualquer caso, na linha da diretiva, uma medida de extrema ratio, utilizável apenas quando outras medidas menos penosas (como, por exemplo, a obrigação de permanência ou de apresentar-se periodicamente às autoridades, a entrega de certos documentos ou

prova de segurança financeira adequada) não são aplicáveis no caso concreto" (Celone, 2014, p.75).

Uma interpretação diversa, que transforme a detenção num mecanismo ordinário de gestão administrativa da irregularidade migratória, subverteria o modelo constitucional de proteção reforçada da liberdade pessoal, convertendo uma medida de natureza excecional num instrumento rotineiro de administração de fluxos migratórios. É precisamente este risco que Miguel Feldmann (2024, p.115) identifica ao afirmar que “a prática reiterada de detenção de estrangeiros tem feito esquecer a natureza excecional daquela medida de privação da liberdade”.

Esta opção normativa é consistente com o direito da União Europeia e na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). No acórdão *Kadzoev* (C-357/09 PPU, de 30 de novembro de 2009), este Tribunal afirmou que a detenção administrativa apenas é admissível enquanto subsistir uma perspetiva razoável de afastamento, devendo cessar imediatamente quando tal perspetiva deixe de existir ou quando a autoridade administrativa não atue com a devida diligência. Consequentemente, a detenção deixa de ser legítima e o cidadão tem de ser libertado, independentemente do tempo que falte para atingir o limite máximo quando deixe de existir uma perspetiva razoável de afastamento.¹⁵

Posteriormente, no acórdão *J.N.* (C-601/15 PPU, de 15 de fevereiro de 2016), o TJUE reforçou que a detenção de cidadãos estrangeiros deve assumir caráter de *ultima ratio*, não podendo configurar uma medida automática, ainda que associada a considerações de segurança ou de ordem pública. A sua aplicação exige, assim, uma apreciação individualizada da situação concreta, afastando soluções padronizadas e impondo a ponderação efetiva de medidas menos gravosas para a liberdade pessoal. O TJUE sublinhou ainda que a detenção apenas se revela admissível quando fique demonstrado que o cidadão estrangeiro representa uma ameaça atual, real, e suficientemente grave a um interesse fundamental do Estado. Esta exigência afasta conceções amplas ou indeterminadas de segurança pública, impondo às autoridades administrativas um ónus reforçado de

¹⁵ Cfr. Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão (Grande Secção) de 30 de novembro de 2009, *Kadzoev*, C-357/09 PPU, n.ºs 60 e 65.

fundamentação, assente em elementos objetivos e verificáveis, e não em meras suspeitas abstratas.¹⁶

Por outro lado, a exigência de que a detenção constitua medida de *ultima ratio* reforça a centralidade das alternativas à detenção no quadro do direito da União Europeia, deslocando o foco da mera legalidade formal para uma lógica de necessidade concreta. O Considerando 16 da Diretiva 2008/115/CE estabelece expressamente que a detenção deve ser utilizada apenas quando outras medidas suficientes, mas menos coercivas, não possam ser aplicadas eficazmente, orientação que é densificada no artigo 15.º, n.º 1, ao condicionar a detenção à insuficiência das alternativas e à sua indispensabilidade para preparar ou executar o afastamento.

Esta leitura restritiva vai ao encontro com o plano internacional, já que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) afirma que a detenção de migrantes deve constituir medida excecional, apenas admissível quando necessária, razoável e proporcional à finalidade prosseguida, devendo as autoridades privilegiar alternativas menos gravosas sempre que adequadas (UNHCR, 2012). A detenção não pode, assim, configurar resposta automática à irregularidade migratória, mas deve resultar de uma avaliação individualizada da situação concreta, podendo o juiz adotar medidas alternativas à detenção, designadamente as previstas no artigo 142.º, n.º 1, alínea a), do REPSAE, como a apresentação periódica às autoridades policiais.

A jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) tem igualmente desempenhado um papel central na densificação dos limites da detenção administrativa. No acórdão *Saadi c. Reino Unido* (29 de janeiro de 2008), o Tribunal reconheceu que a detenção de estrangeiros para efeitos de controlo da imigração pode ser compatível com o artigo 5.º, n.º 1, alínea f), da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, desde que não seja arbitrária, seja executada de boa-fé e mantenha uma relação adequada com a finalidade invocada. Em decisões posteriores, o TEDH tem reiterado que a detenção não pode prolongar-se para além do tempo razoavelmente necessário à execução do afastamento, exigindo uma atuação diligente e contínua das autoridades nacionais.

¹⁶ Cfr. Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão (Grande Secção) de 15 de fevereiro de 2016, *J.N. contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, n.ºs 61 e 67.

No plano interno, a jurisprudência dos tribunais portugueses tem vindo a acolher progressivamente estes parâmetros europeus, reforçando o papel do controlo judicial da detenção administrativa enquanto garantia efetiva dos direitos fundamentais. A apresentação do detido a juiz no prazo máximo de 48 horas não se configura como um mero ato de validação automática da decisão administrativa, antes exigindo uma apreciação substancial do contexto concreto da detenção e da sua compatibilidade com a finalidade do afastamento. Gil (2011, p.142) afirma que “os vários tribunais rejeitaram a possibilidade de os juízes apenas validarem formalmente a detenção. Terá de existir sempre interrogatório judicial do detido, mesmo que se destine apenas à aplicação do termo de identidade e residência”.

Este controlo jurisdicional assume, assim, uma função de garantia essencial, funcionando como barreira contra a normalização da privação da liberdade em contexto migratório. Como assinala Santos (2025), a intervenção judicial no âmbito da detenção administrativa não pode reduzir-se a uma verificação formal dos pressupostos legais, devendo antes traduzir-se numa verdadeira sindicância material da necessidade e proporcionalidade da medida à luz das circunstâncias concretas do caso.

4. Centros de Instalação Temporária e Espaços Equiparados

4.1 Enquadramento jurídico

A detenção administrativa, enquanto medida instrumental destinada a assegurar a execução do afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros, apenas se concretiza plenamente através das infraestruturas institucionais onde essa privação da liberdade é materialmente executada. Nesse contexto, assumem particular relevância os CIT e os EECIT, que constituem o principal dispositivo operacional do Estado português para a execução da detenção administrativa em contexto migratório.

Primeiramente, importa perceber que estas duas áreas têm natureza e origem jurídica distintas, e consequentemente diferenças com consequências práticas relevantes. Os CIT encontram fundamento na Lei n.º 34/94, de 14 de setembro, diploma que tipifica três modalidades de instalação de cidadãos estrangeiros ou apátridas: (i) a instalação por razões humanitárias, dirigida a requerentes de asilo carenciados que aguardem decisão definitiva sobre o seu pedido¹⁷; (ii) a instalação por razões de segurança, medida detentiva de natureza

¹⁷ Cfr. artigo 2.º, n.º 1 da Lei n.º 34/94

judicial ordenada para assegurar o cumprimento de decisão de expulsão, garantir a comparência perante autoridade judicial ou impor o cumprimento de apresentação periódica¹⁸; (iii) a instalação decorrente de tentativa de entrada irregular, aplicável ao estrangeiro que tente aceder ao território nacional sem habilitação legal, logo que a sua permanência na zona internacional do porto ou aeroporto perfaça 48 horas, ou quando razões de segurança o imponham¹⁹.

Os EECIT têm origem distinta, assente numa operação legislativa de equiparação. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/97, de 14 de maio, determinou a criação, nos aeroportos nacionais, de espaços dedicados à instalação de passageiros não admitidos em território nacional que aguardassem reembarque, impondo a sua separação física das zonas destinadas a requerentes de asilo. Concluídas as obras de adequação das instalações aeroportuárias que passaram a garantir essa separação, o Decreto-Lei n.º 85/2000, de 12 de maio, equiparou esses espaços a centros de instalação temporária de passageiros chegados por via aérea. Importa sublinhar que esta equiparação foi explicitamente concebida como transitória: o artigo único, n.º 1, do DL n.º 85/2000 circunscreve a sua aplicação ao período «até à implementação do regime jurídico previsto na Lei n.º 34/94». De destacar que, passadas mais de duas décadas, os EECIT continuam a funcionar como solução provisória, o que ilustra a persistência de limitações estruturais que o sistema não superou.

Em Portugal, o único CIT é a Unidade Habitacional de Santo António (UHSA), no Porto, com capacidade para 33 camas disponíveis, já incluindo a ala familiar, o que desde logo evidencia o desfasamento entre o modelo normativo e a infraestrutura disponível. Relativamente aos EECIT, estes existem no aeroporto de Faro, Lisboa e Porto.

A ausência de CIT em número e dimensão suficientes tem sido reconhecida como lacuna estrutural do sistema, sendo disso expressão o projeto de construção de duas novas instalações em Odivelas e no Porto, previsto no Plano de Ação para as Migrações (Presidência do Conselho de Ministros, 2024).

A distinção entre CIT e EECIT não se reduz à sua localização geográfica, pois também há diferenças no título jurídico de instalação, no fundamento da privação da liberdade e no regime de controlo aplicável. Nos CIT, a instalação pressupõe a presença jurídica do cidadão em território nacional e a existência de uma decisão formal que se

¹⁸ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a c) da Lei n.º 34/94

¹⁹ Cfr. artigo 4.º, n.º 1 da Lei n.º 34/94

enquadre nas modalidades tipificadas na Lei n.º 34/94. Nos EECIT, a colocação opera sob a ficção jurídica da não entrada: o cidadão permanece na zona internacional do aeroporto, definida no artigo 4.º, n.º 3, da Lei n.º 34/94 como «a zona compreendida entre os pontos de embarque e desembarque e o local onde forem instalados os pontos de controlo documental de pessoas». Nessa zona, o regime primariamente aplicável é o do artigo 14.º do Código das Fronteiras Schengen já que é este que disciplina a recusa de entrada sem configurar detenção em sentido técnico-jurídico.

Porém, esta distinção formal não elimina a semelhança material, visto que quando o reembarque não se concretiza em tempo útil, a permanência na zona internacional tende a assumir, na prática, características equiparáveis às de uma situação de detenção. É precisamente este risco que justifica o mecanismo previsto na Lei n.º 34/94 e no DL n.º 85/2000: logo que a permanência perfaz 48 horas sem reembarque viável, a força de segurança competente deve comunicar ao tribunal a situação do estrangeiro, acionando o controlo judicial e materializando a equiparação dos EECIT à lógica protetora dos CIT.

A gestão operacional de ambas as estruturas é da competência da PSP, em articulação com organizações de apoio humanitário, designadamente a Organização Internacional para as Migrações, o Serviço Jesuíta aos Refugiados e os Médicos do Mundo, cujo papel é central na prestação de assistência jurídica, social e de saúde às pessoas instaladas (Costa, 2024; ECRE, 2025). Esta dimensão assistencial resulta de obrigações legais expressas, tais como a incumbência de coordenar o apoio e a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos colocados, em cumprimento das exigências do regime geral de acolhimento aprovado por Despacho do MAI em 31 de julho de 2020.

Esta competência foi expressamente tipificada na Lei Orgânica da PSP desde 2023, embora inicialmente circunscrita às áreas de jurisdição de cada CIT e EECIT. Com a publicação da Lei n.º 55-C/2025, e a criação da UNEF, a alínea j) do n.º 1, do artigo 3.º atribui a esta nova unidade a gestão dos CIT e EECIT a nível nacional, convertendo o que era uma atribuição geograficamente fragmentada numa competência legalmente consolidada e de âmbito universal.

No plano europeu, a Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, o *Return Handbook*, vincula as autoridades nacionais a uma avaliação individualizada de cada situação e impõe a primazia das alternativas à detenção. As *Guidelines on Alternatives to Detention* da Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA, 2024) acrescentam que a

colocação em CIT ou EECIT exige fundamentação concreta quanto à insuficiência de medidas menos restritivas e que a identificação precoce de vulnerabilidades é condição prévia indispensável para modular ou afastar a detenção.

É neste quadro que os CIT e os EECIT devem ser compreendidos: não como dispositivos de gestão logística de fluxos migratórios, mas como instrumentos materiais da privação da liberdade em contexto não penal. A sua adequação às exigências constitucionais e internacionais não é um dado adquirido, mas sim uma questão que se coloca permanentemente, sobretudo quando as condições de facto divergem do modelo que a lei pressupõe. O Global Detention Project (2024) assinala precisamente esta tensão no seu perfil sobre Portugal, sublinhando que o recurso sistemático a instalações aeroportuárias para detenção prolongada de requerentes de asilo é estruturalmente incompatível com as exigências internacionais de dignidade.

4.2 Condições de funcionamento, fiscalização e limites operacionais

A conformidade jurídica das estruturas de instalação temporária não se afere apenas pelo texto da lei, sendo igualmente necessário atender às condições em que a privação da liberdade se concretiza. As condições materiais dos CIT e EECIT são, em si mesmas, uma questão de validade jurídica, na medida em que o incumprimento dos requisitos mínimos de habitabilidade, saúde e dignidade interfere diretamente com os direitos fundamentais e com a proporcionalidade da medida, o que pode comprometer a sua conformidade constitucional. Este conjunto de fatores coloca em causa não apenas a adequação operacional da medida, mas, igualmente, a própria legitimidade da sua aplicação.

A pressão sobre estas infraestruturas é documentada e persistente. Em 2024, de um total de 533 cidadãos estrangeiros sujeitos a detenção administrativa em Portugal, 392 eram requerentes de proteção internacional (ECRE, 2025), o que coloca em causa até que ponto as instalações concebidas para situações de recusa de entrada são hoje mobilizadas para acolher pessoas com pedidos de asilo pendentes, criando uma sobreposição funcional para a qual não foram projetadas.

O Plano de Ação para as Migrações, aprovado em junho de 2024, reconheceu a insuficiência do sistema ao incluir, entre as suas medidas, a ampliação dos EECIT nos

aeroportos de Lisboa, Porto e Faro²⁰, a construção de novos CIT²¹ e o reforço da capacidade do CIT-UHSA (Presidência do Conselho de Ministros, 2024). Não obstante, a resposta a esta necessidade depende de processos concursais e de decisões políticas ainda em curso (ECRE, 2025).

A urgência desta resposta tornou-se particularmente visível no início de 2026. Face à impossibilidade de concretizar atempadamente a construção dos dois novos CIT anunciados em junho de 2024, e após a perda do financiamento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) por inviabilidade de execução dentro dos prazos previstos, a alternativa provisória passou pela expansão da capacidade da UHSA através da instalação de 80 camas em módulos pré-fabricados. Contudo, importa referir que a solução ainda não cumpre a meta imposta pelo Pacto para as Migrações e Asilo, cuja entrada em vigor está prevista para 12 de junho de 2026 (*Diário de Notícias*, 2026).

O Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP), que funciona junto da Provedoria de Justiça desde 2013 no âmbito do Protocolo Facultativo à Convenção da ONU contra a Tortura, tem registado com regularidade os défices destas instalações. No Relatório relativo a 2022, o MNP identificou dificuldades no cumprimento dos padrões mínimos de habitabilidade e insuficiência do acompanhamento psicológico nos espaços de privação administrativa da liberdade (Provedor de Justiça, 2023a). O Relatório de 2023 aprofundou o diagnóstico, sinalizando sobrelotação e compartimentação insuficiente nos EECIT aeroportuários como fatores de erosão das condições de dignidade (Provedor de Justiça, 2024).

Já o Relatório de 2024 representa o escrutínio mais exigente até à data: oito visitas foram realizadas, o dobro de 2023, e o MNP identificou a ausência de registo sistematizado da duração das permanências na zona internacional do aeroporto e a inexistência de procedimento-padrão para deteção de vulnerabilidades (Provedor de Justiça, 2025). No EECIT de Lisboa, o MNP documentou que, em situação de ocupação máxima, continuou a verificar-se a pernoita de cidadãos na zona de entrevistas de segunda linha da PSP, onde “as instalações (...) são espaços de trabalho e de trânsito, que não oferecem qualquer privacidade e onde não existem camas adequadas, duches, mesa de refeições, sala médica, nem acesso ao ar livre” (Provedor de Justiça, 2025, p. 51), concluindo que tais condições podem

²⁰ Medida 11 do Plano de Ação para as Migrações, aprovado pelo Conselho de Ministros, junho de 2024

²¹ Medida 12 do Plano de Ação para as Migrações, aprovado pelo Conselho de Ministros, junho de 2024

configurar um tratamento indigno. A presença documentada de menores nestas circunstâncias agrava o juízo qualitativo sobre o risco.

A PSP, quer no que respeita a situações de controlo de fronteira, quer de eventual permanência ilegal, tem o entendimento claro que situações de menores não acompanhados devem ser resolvidos através dos mecanismos da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, e não mediante recurso à restrição ou privação da liberdade (Circular n.º 06/DGIF/2025; Norma Técnica n.º 01/UCRR/2026).

Esta evolução progressiva do escrutínio demonstra que a adequação material dos EECIT deixou de ser tratada como questão acessória e passou a integrar o próprio juízo de proporcionalidade da medida detentiva. Quando espaços dimensionados para permanências de horas albergam cidadãos durante dias ou semanas, a questão transcende a dimensão organizativa e interpela a legitimidade constitucional do modelo. A coerência entre capacidade instalada, condições materiais e exigências de dignidade humana (art. 1.º da CRP) é condição de validade da medida, não apenas de eficiência operacional.

Ainda no mesmo Relatório, a análise também incidiu sobre os efeitos da transferência de competências decorrente da extinção do SEF, referindo que tal transição “trouxe novos desafios e preocupações no contexto da detenção de estrangeiros” (Provedor de Justiça, 2025, p. 14).

A investigação comparada europeia sobre detenção migratória coloca este diagnóstico num contexto mais amplo. O estudo *Becoming Vulnerable in Detention*, coordenado pelo Jesuit Refugee Service Europe (2011), concluiu que a detenção deteriora sistematicamente a saúde física e mental das pessoas que a experienciam, com manifestações frequentes de ansiedade grave, depressão, insónia e perda de apetite. Quando estes efeitos ocorrem em instalações de curta duração utilizadas para estadias prolongadas, a deterioração tende a intensificar-se, precisamente o padrão que os relatórios de monitorização nacionais documentam de forma persistente nos EECIT portugueses.

A dimensão jurídico-substantiva desta questão encontra ancoragem na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. O acórdão *M.S.S. c. Bélgica e Grécia* (2011) concretizou os limites, afirmando que as condições de detenção do requerente de asilo na Grécia, como a sobrelotação, insalubridade, ausência de garantias básicas foram qualificadas como tratamento desumano e degradante, violador do artigo 3.º da Convenção. A relevância deste precedente para o contexto português é direta e preocupante, visto as condições

documentadas pelo MNP no relatório sobre o EECIT de Lisboa aproximarem-se do tipo de situações que o TEDH tem qualificado como violadoras desta proibição absoluta.

No plano da monitorização interna especializada, a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) acompanhou operações de afastamento coercivo ao longo de 2024. Os dados divulgados na Conferência sobre Retornos Forçados e Monitorizações de dezembro de 2025 revelam um aumento de 133% nas monitorizações realizadas entre 2019 e 2024, tendo 34% do total dos afastamentos executados pela PSP em 2024 sido acompanhados por inspetores da IGAI (IGAI, 2025).

A análise sistematizada dos dados disponíveis pela Provedoria de Justiça e IGAI evidencia uma assimetria persistente entre um enquadramento normativo orientado para a proteção de direitos e as condições efetivamente praticadas nas instalações de detenção administrativa. Por um lado, o direito exige proporcionalidade, temporalidade e dignidade. Por outro, a realidade operacional revela infraestruturas insuficientes, ausência de procedimentos padronizados para situações vulneráveis e recurso a espaços que não foram concebidos para os fins a que são aplicados. Esta tensão entre o modelo jurídico e a sua execução material é uma das questões centrais que o presente estudo procura iluminar, partindo da perspetiva dos profissionais com intervenção direta no sistema de retorno.

Refira-se ainda que a relação entre detenção administrativa e execução efetiva do afastamento não é automática nem linear. A permanência em CIT ou EECIT não garante, por si só, a concretização do retorno, já que há vários fatores externos à atuação da PSP, como a recusa de cooperação dos países de origem na tentativa de identificar o cidadão estrangeiro, dificuldades na obtenção de documentos de viagem ou constrangimentos logísticos associados à organização da marcação dos voos, que levam muitas vezes ao prolongamento da detenção muito além do que seria exigível, sem que daí resulte maior eficácia do afastamento (Frontex, 2019).

Esta constatação é sustentada pela investigação comparada europeia. Leerkes e Van Houte (2020) analisaram os regimes de execução pós-chegada em 12 países europeus, com base em dados do Eurostat para o período 2013–2017, e documentam que “mesmo nos países de acolhimento com as taxas de regresso mais elevadas, a maioria dos migrantes que não obtêm proteção internacional não abandona, de forma comprovada, o território” (p. 329). Os autores concluem que não existe um regime de deportação unificado na Europa, identificando antes quatro regimes ideais-típicos: (i) o regime *eficaz* (*effective*),

caracterizado por taxas de execução elevadas e boa cooperação diplomática; (ii) o regime *bloqueado* (*hampered*), em que a capacidade de execução é estruturalmente limitada pela não cooperação dos países de origem; (iii) o regime *desviado* (*deflected*), em que os migrantes se deslocam para outros Estados antes de serem afastados; (iv) e o regime *tolerado* (*tolerated*), em que as decisões de retorno são emitidas mas não executadas. Esta tipologia revela que os obstáculos à execução dos afastamentos coercivos são, em muitos casos, estruturais e externos à atuação policial direta, constituindo um quadro analítico relevante para a compreensão dos sistemas nacionais de retorno.

5. Sistema de Retorno em Portugal

5.1 Regime da Expulsão Judicial

O REPSAE, no seu capítulo VIII, aborda especificamente o afastamento de nacionais de países terceiros de Portugal, estabelecendo um procedimento administrativo estruturado, faseado e sujeito a controlo jurisdicional, no qual se articulam mecanismos voluntários e coercivos de retorno, sempre subordinados aos princípios constitucionais da legalidade, da proporcionalidade e do respeito pela dignidade humana.

Primeiramente, importa perceber que o regime da expulsão judicial, que se encontra previsto nos artigos 151.º a 158.º do REPSAE, configura uma modalidade de afastamento substancialmente distinta do processo administrativo. A expulsão judicial assume a natureza de pena acessória e é aplicada no âmbito criminal, por autoridade jurisdicional competente.

O artigo 151.º distingue dois regimes consoante o estatuto de residência do visado: (i) Para os estrangeiros não residentes, a pena acessória de expulsão pode ser determinada quando exista condenação por crime doloso em pena superior a seis meses de prisão;²² (ii) Para os residentes, a expulsão judicial exige pena superior a um ano, devendo o tribunal ponderar o grau de enraizamento social, os laços familiares e a gravidade da ameaça que a permanência no território representa²³.

A expulsão judicial diferencia-se ainda do afastamento coercivo pelo circuito processual em que se insere, já que este último resulta de um ato administrativo da PSP, sujeito a controlo judicial posterior. A expulsão judicial é produto de uma decisão proferida por um tribunal penal, no âmbito de um processo sujeito a todas as garantias do processo

²² Cfr. artigo 151.º, n.º 1 da Lei n.º 23/2007

²³ Cfr. artigo 151.º, n.º 2 da Lei n.º 23/2007

penal. Esta distinção tem consequências relevantes ao nível dos recursos, dos prazos e do regime de execução, sendo a PSP e a GNR competentes para a execução material das expulsões judiciais²⁴ em moldes semelhantes aos que regem o afastamento coercivo, com um prazo de saída entre os 10 e 20 dias²⁵, ou por um período até 30 dias, caso o juiz competente coloque o cidadão estrangeiro em CIT ou EECIT.²⁶

5.2. Fundamentos e limites do afastamento

O artigo 134.º n.º 1 do REPSAE enuncia os fundamentos gerais que habilitam a Administração a determinar o afastamento de um cidadão estrangeiro do território nacional. Entre esses fundamentos encontram-se, designadamente, a entrada ou permanência irregular no território, a prática de atos atentatórios da segurança nacional ou da ordem pública, e a constituição de ameaça a interesses nacionais ou à dignidade do Estado português. Trata-se de uma enumeração que, embora não taxativa, delimita o universo das situações juridicamente relevantes para efeitos de instauração de um procedimento de afastamento, impondo à Administração uma avaliação individualizada e fundamentada em cada caso concreto (SEF, 2016).

O legislador previu, contudo, um conjunto de limites que funcionam como barreiras absolutas ao exercício do poder de afastamento. O artigo 135.º do REPSAE proíbe a expulsão de cidadãos estrangeiros que tenham nascido em território português e aqui residam habitualmente²⁷, que tenham filhos menores de nacionalidade portuguesa a seu cargo residentes em Portugal²⁸, que sejam progenitores de menores nacionais de país terceiro que residam em território nacional e sobre os quais exerçam efetivamente o poder paternal assegurando-lhes sustento e educação²⁹, ou que se encontrem em Portugal desde idade inferior a dez anos e aqui residam³⁰. Estas proibições, de natureza absolutamente vinculativa, traduzem a tutela constitucional dos laços familiares e da proteção da criança, impondo à autoridade administrativa um controlo prévio rigoroso antes de qualquer decisão de afastamento.

²⁴ Cfr. artigo 159.º da Lei n.º 23/2007

²⁵ Cfr. artigo 160.º, n.º 1 da Lei n.º 23/2007

²⁶ Cfr. artigo 160.º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 23/2007

²⁷ Cfr. artigo 135.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 23/2007

²⁸ Cfr. artigo 135.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 23/2007

²⁹ Cfr. artigo 135.º, n.º 1, alínea c) da Lei n.º 23/2007

³⁰ Cfr. artigo 135.º, n.º 1, alínea d) da Lei n.º 23/2007

A articulação entre fundamentos e limites configura, assim, o quadro inicial do procedimento visto que a existência de um fundamento legalmente previsto é condição necessária, mas não suficiente para a determinação do afastamento, uma vez que a ausência de qualquer dos limites estabelecidos no artigo 135.º é igualmente pressuposto da admissibilidade da medida.

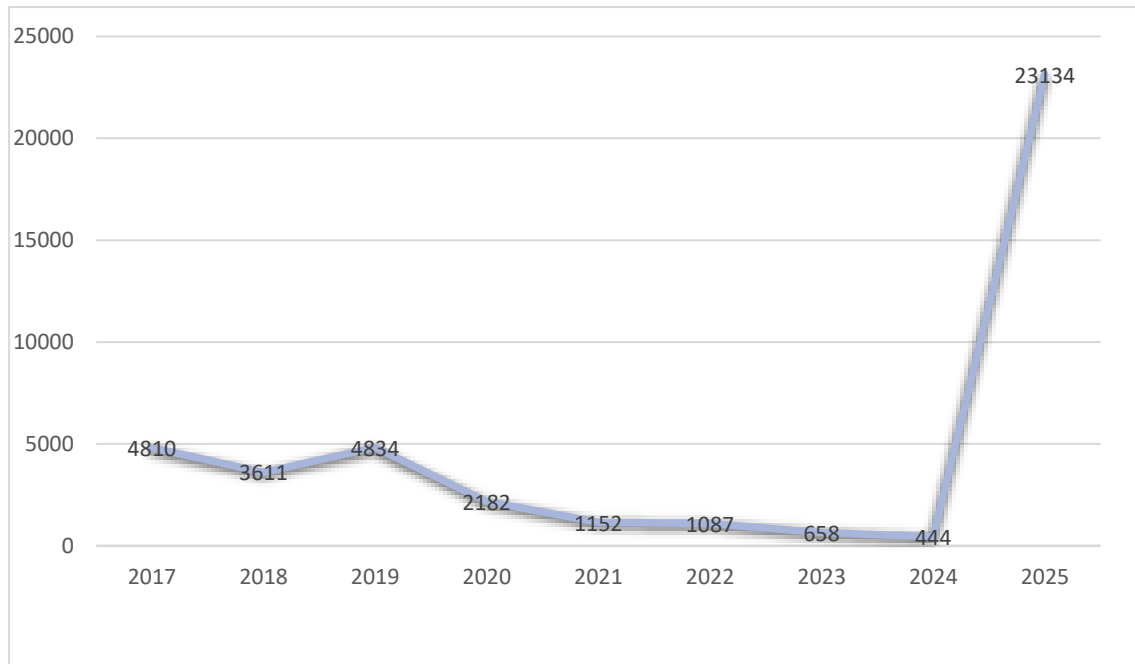
5.3. Regime do Afastamento Administrativo

5.3.1. Notificação para Abandono Voluntário

Verificada uma situação de permanência irregular, e desde que não existam circunstâncias associadas à prática de ilícitos criminais ou razões de ordem pública que imponham resposta mais gravosa, o regime legal privilegia, como primeira linha de intervenção, a notificação para abandono voluntário (NAV). Esta modalidade, prevista no artigo 138.º do REPSAE, confere ao cidadão estrangeiro um prazo entre dez e vinte dias para proceder à saída do território nacional, evitando assim a instauração de um processo de afastamento coercivo e as consequências que lhe estão associadas. A opção pela via voluntária reflete uma lógica de proporcionalidade e cooperação que percorre todo o sistema de retorno português e que se alinha com o princípio da primazia do retorno voluntário consagrado no artigo 7.º da Diretiva 2008/115/CE.

O artigo 139.º complementa este mecanismo ao estabelecer as condições em que o prazo para saída voluntária pode ser alargado, atendendo às circunstâncias individuais do cidadão, à sua situação familiar ou a outros fatores que justifiquem uma extensão razoável do período concedido. Este apoio de regresso voluntário está associado a programas de cooperação com organizações internacionais ou não governamentais. A previsão desta flexibilidade reforça o caráter não automático do procedimento e a exigência de análise casuística que o estrutura.

Os dados estatísticos disponibilizados pelo Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) permitem traçar a evolução deste mecanismo ao longo dos últimos anos, desde 2017 a 2025, conforme Figura 4.

Figura 4*Notificação para Abandono Voluntários de Cidadãos Estrangeiros*

Fonte: RASI (2017-2025).

É possível observar que desde 2019 verificou-se uma descida progressiva nos anos seguintes, atingindo o mínimo de 444 em 2024. O ano de 2025 constitui uma rutura clara nesta tendência, com 23 134 NAV emitidas, valor que reflete a operacionalização de decisões pendentes, após a extinção do SEF e a consolidação da nova arquitetura institucional (RASI, 2025).

Uma explicação para tal ter acontecido poderá estar relacionado com o impacto do Plano de Ação para as Migrações, aprovado em junho de 2024, e a consequente extinção do procedimento de Manifestações de Interesse e o endurecimento das regras de entrada. Esta conjuntura criou uma massa significativa de pessoas em situação irregular que, impossibilitadas de aceder aos mecanismos anteriores de regularização, passaram a ser destinatárias de notificações para abandono voluntário. Outra explicação prende-se com a criação de uma estrutura destinada a resolver os mais de 400 mil processos pendentes, os quais desencadearam a emissão de NAV.

5.3.2. A detenção como instrumento no processo de afastamento coercivo

O artigo 146.º do REPSAE regula a detenção do cidadão estrangeiro para efeitos de apresentação ao tribunal, sendo este o mecanismo que desencadeia o controlo jurisdicional do procedimento de afastamento coercivo. A detenção que pode ser efetuada pela PSP, GNR, PJ ou Polícia Marítima³¹ é comunicada ao Ministério Público, e o detido é apresentado ao juiz competente no prazo de 48 horas, momento em que o tribunal decide sobre a aplicação de medida de coação. Caso o tribunal determine a instalação em centro de instalação temporária, este período não pode exceder 60 dias, conforme o n.º 3 do mesmo artigo, sem prejuízo do eventual alargamento previsto no quadro do Pacto Europeu de Migração e Asilo.

O artigo 146.º-A, introduzido em sede de reforma legislativa, reforça as garantias do cidadão detido, nomeadamente no que respeita ao direito de ser informado sobre os fundamentos da detenção, ao acesso a intérprete e à assistência consular, e à possibilidade de impugnação da medida.

Também está previsto no artigo 147.º do REPSAE a condução à fronteira como modalidade autónoma de afastamento, aplicável ao cidadão estrangeiro detido nos termos do artigo 146.º que, no decurso do interrogatório judicial, declare pretender abandonar o território nacional e se encontre devidamente documentado. Neste caso, o juiz pode determinar a entrega do cidadão à custódia da força de segurança territorialmente competente para condução à fronteira e execução do afastamento no mais curto espaço de tempo possível.

Esta figura distingue-se do afastamento coercivo *stricto sensu* por assentar na manifestação de vontade do próprio cidadão, conjugada com a existência das condições documentais necessárias. O cidadão é notificado da decisão e da inscrição no Sistema de Informações Schengen da interdição de entrada pelo período mínimo de um ano, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 147.º. Trata-se, assim, de um mecanismo de celeridade que beneficia tanto o sistema, pela redução dos custos processuais e de detenção, como o próprio cidadão, que evita os efeitos de uma interdição de entrada mais prolongada associada ao afastamento coercivo.

³¹ Cfr. artigo 146.º, n.º 7 da Lei n.º 23/2007

5.3.3. Processo de Afastamento Coercivo

Quando o cidadão estrangeiro não cumpre a notificação para abandono voluntário dentro do prazo legalmente estabelecido, ou quando as circunstâncias do caso o imponham, é instaurado o processo de afastamento coercivo. Nos termos do artigo 140.º e 141.º do REPSAE, a competência para instaurar, instruir e decidir este procedimento pertence ao Diretor Nacional da PSP, com possibilidade de delegação, o que representa uma das alterações estruturais introduzidas pela extinção do SEF, cuja competência nesta matéria transitou para a força de segurança em questão.

A instrução do processo implica a recolha dos elementos necessários para a decisão, incluindo a identificação do cidadão, a verificação da respetiva situação migratória, a análise dos fundamentos e limites aplicáveis, e a reunião de toda a documentação relevante. O artigo 142.º regula as medidas de coação suscetíveis de ser aplicadas durante o processo, nomeadamente a apresentação periódica às autoridades policiais³², a obrigação de permanência na habitação com utilização de meios de vigilância eletrónica³³, e a instalação em centro de instalação temporária ou espaço equiparado³⁴. Estas medidas são determinadas pelo juiz quando há perigo de fuga, sendo este aferido à sua situação pessoal, familiar, económica, entre outras. A decisão judicial sobre a medida de coação é, assim, um momento central no procedimento, que determina o quadro em que o cidadão aguardará a decisão definitiva de afastamento.

De referir que se encontra salvaguardado no artigo 148.º do REPSAE o direito de audição do cidadão estrangeiro no âmbito do processo de afastamento coercivo, assegurando que este possa pronunciar-se sobre os fundamentos invocados e apresentar os elementos que considere relevantes para a decisão. Este direito não se esgota no plano da legislação especial de estrangeiros, encontrando fundamento sistemático no direito administrativo geral, onde o artigo 121.º do CPA que trata do direito de audiência prévia como garantia aplicável a todos os procedimentos administrativos que possam conduzir a decisões desfavoráveis ao interessado, determinando que este seja notificado para se pronunciar antes de ser proferida a decisão final.

³² Cfr. artigo 142.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 23/2007

³³ Cfr. artigo 142.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 23/2007

³⁴ Cfr. artigo 142.º, n.º 1, alínea c) da Lei n.º 23/2007

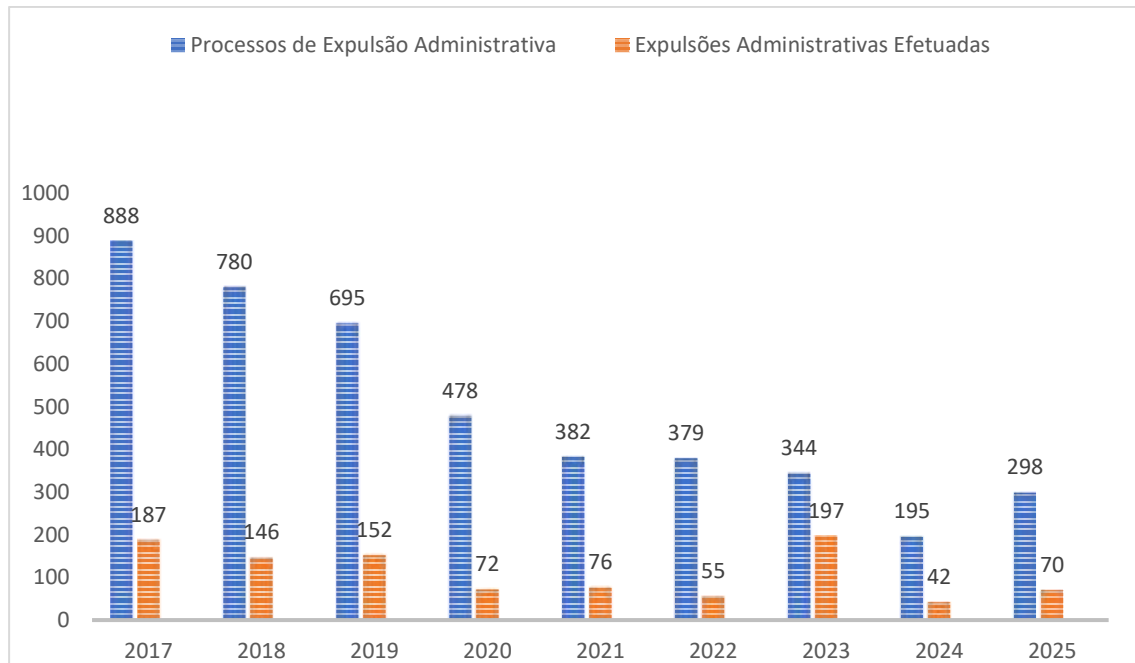
Este direito, de raiz constitucional, decorrendo do artigo 267.º, n.º 5, da CRP, constitui uma das garantias procedimentais fundamentais do sistema, impedindo que a decisão de afastamento seja tomada sem que o visado tenha tido oportunidade de se defender.

Concluídas as diligências instrutórias, é elaborado um relatório que sistematiza os elementos recolhidos e as circunstâncias relevantes do caso, servindo de base à decisão final. O artigo 149.º atribui ao Diretor Nacional da PSP a competência para proferir a decisão de afastamento. A decisão inclui a determinação de interdição de entrada em território nacional por um período mínimo de três anos, com inscrição no Sistema de Informações Schengen, o que confere ao ato um alcance que ultrapassa o território português, projetando-se sobre todo o espaço Schengen.

Esta decisão, proferida pelo Diretor Nacional da PSP, é suscetível de impugnação judicial, conforme o estipulado no artigo 150.º n.º 1 do mesmo diploma. Esta impugnação é uma razão pelas quais a instauração do processo de afastamento administrativo não determine necessariamente a expulsão efetiva do cidadão estrangeiro do território nacional, como podemos observar na Figura 5.

Figura 5

Relação entre Processos de Expulsão Administrativa e Expulsões Administrativas Efetuadas



Fonte: RASI (2017-2025).

Importa clarificar que os valores relativos aos processos de expulsão administrativa instaurados e às expulsões administrativas efetuadas referem-se exclusivamente ao procedimento de afastamento coercivo de natureza administrativa. Não estão, portanto, refletidas nestes números outras modalidades de saída do território nacional distintas como a expulsão judicial, o abandono voluntário, e a condução à fronteira, após interrogatório judicial.

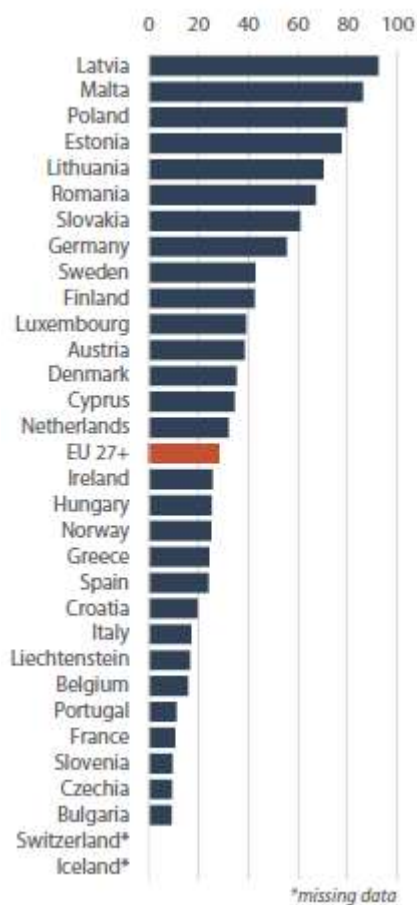
Nesta senda, o gráfico espelha apenas a dimensão administrativa que não esgota a totalidade dos mecanismos através dos quais cidadãos estrangeiros deixam o território nacional em cumprimento de uma decisão de afastamento.

No que respeita à taxa de execução, calculada como o quociente entre as expulsões administrativas realizadas e os processos de expulsão instaurados, mostra que os valores se situam maioritariamente entre os 15% e os 23%. A exceção foi registada em 2023, com uma taxa de execução de cerca de 57%, a mais elevada, já que no ano anterior de 2022 tinha sido a mais baixa dos últimos anos (15%).

A leitura destes dados deve ser complementada com os indicadores europeus disponibilizados pelo Eurostat, que situam Portugal de forma consistente entre os Estados-Membros com menor número absoluto de retornos executados trimestralmente, o que reforça a ideia de que as fragilidades do sistema nacional não são exclusivamente conjunturais, mas possuem uma dimensão estrutural que vai além da transição institucional (Eurostat, 2025a; Eurostat, 2025b).

Figura 6

Taxa de Retorno por Estado-Membro no Período Acumulado 2014–2023 (%)



Fonte: Dumbrava & Radjenovic (2024, p.3)

A análise da Figura 6 permite contextualizar os dados nacionais num quadro comparativo europeu. No período acumulado entre 2014 e 2023, a taxa de retorno média da UE27+ situou-se em 27,8%, sendo que apenas cerca de um em cada três cidadãos de países terceiros a quem foi emitida uma ordem de saída foi efetivamente retornado (Dumbrava & Radjenovic, 2024). Portugal posiciona-se consistentemente abaixo desta média, sendo um

dos Estados-Membros com menor taxa de retorno do espaço europeu, contrastando com países como a Letónia (92%), Malta ou a Polónia, que apresentam os valores mais elevados.

Importa, contudo, sublinhar que esta comparação deve ser lida com cautela. O próprio documento alerta que a variação entre Estados-Membros "não reflete necessariamente a eficácia dos sistemas de retorno, podendo também dever-se a diferentes abordagens na recolha e tratamento de dados" (Dumbrava & Radjenovic, 2024, p. 3). Acresce que os dados do Eurostat agregam retornos voluntários e forçados, ao contrário dos dados do RASI utilizados no presente estudo, que incidem exclusivamente sobre expulsões administrativas efetuadas. Esta diferença metodológica impede uma comparação direta entre os dois conjuntos de dados, pelo que a figura serve como instrumento de contextualização e não de equiparação.

6- O Novo Pacto Europeu em Matéria de Migração e Asilo

A adoção do Pacto em Matéria de Migração e Asilo da União Europeia configura a remodelação mais abrangente do ordenamento jurídico europeu em matéria de gestão dos fluxos migratórios desde que a Diretiva de Retorno entrou em vigor, em 2008. Fruto de um processo negocial complexo, iniciado com a proposta da Comissão Europeia em setembro de 2020 e concluído com os votos favoráveis do Parlamento Europeu em 10 de abril de 2024 e do Conselho da União Europeia em 14 de maio do mesmo ano, o Pacto consubstancia um conjunto coerente de dez instrumentos legislativos orientados para a reforma estrutural do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) (Comissão Europeia, 2024; Conselho da União Europeia, 2024).

O regime entrou formalmente em vigor em 11 de junho de 2024, sendo a sua plena aplicabilidade diferida para 12 de junho de 2026, prazo dentro do qual os Estados-Membros se encontravam obrigados a apresentar os respetivos planos nacionais de execução, devidamente enquadrados pela Comissão Europeia e pelas agências da União (Comissão Europeia, 2025). A magnitude desta reforma foi reconhecida de forma transversal, visto que Peers (2024) e Apatzidou (2025) indicam que o Pacto representa simultaneamente uma rutura e uma continuidade relativamente ao modelo precedente, na medida em que mantém traços identificáveis do sistema de Dublin enquanto introduz mecanismos substancialmente renovados de responsabilidade e solidariedade interestatal.

Do ponto de vista arquitetónico, o novo regime organiza-se em torno de três vetores que merecem análise aprofundada à luz da sua articulação com o sistema português de retorno.

O primeiro pilar concerne a obrigatoriedade de um procedimento de triagem (*screening*) nas fronteiras externas da União, nos termos do Regulamento (UE) 2024/1356. O mecanismo aplica-se a categorias tipificadas de nacionais de países terceiros, designadamente os detidos por passagem não autorizada da fronteira externa, os desembarcados na sequência de operações de salvamento no mar, os que solicitem proteção internacional sem preencherem os requisitos de entrada, e os detetados em território nacional em situação irregular, sem terem entrado regularmente por um posto de fronteira, compreendendo verificações de identificação, recolha de dados biométricos e controlos de saúde e segurança, dentro de prazos máximos de sete dias na fronteira externa e de três dias quando realizado no interior do território, nos termos do artigo 8.º do mesmo Regulamento.

O segundo eixo respeita ao procedimento de asilo na fronteira, disciplinado pelo Regulamento (UE) 2024/1348, que revoga a Diretiva 2013/32/UE. O novo instrumento prevê uma tramitação acelerada para os pedidos de proteção internacional considerados infundados ou inadmissíveis, introduzindo uma alteração relevante no plano dos prazos: enquanto o regime anterior fixava um limite de quatro semanas, nos termos do artigo 43.º, n.º 2, da Diretiva 2013/32/UE, o artigo 51.º, n.º 2 do novo Regulamento estabelece um prazo de doze semanas para conclusão do procedimento de fronteira. Segundo Apatzidou (2025), o aumento do prazo máximo dos procedimentos fronteiriços para doze semanas é justificado, "reconhecendo que os procedimentos fronteiriços enfrentam frequentemente atrasos devido ao elevado número de chegadas, à capacidade limitada dos centros de acolhimento nas fronteiras e à falta de pessoal." (p. 215)

Por fim, o terceiro vetor incide sobre o procedimento de retorno na fronteira, regulado pelo Regulamento (UE) 2024/1349. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, os nacionais de países terceiros cujo pedido tenha sido indeferido no âmbito do procedimento de fronteira não são considerados como tendo entrado no território do Estado-Membro; o n.º 2 do mesmo preceito determina que essas pessoas são mantidas em instalações fronteiriças ou nas suas imediações por um período máximo de doze semanas, findo o qual o processo de afastamento prossegue ao abrigo da Diretiva 2008/115/CE.

A dimensão temporal da detenção administrativa constitui um dos domínios em que a articulação entre o novo quadro europeu e a evolução do regime nacional de retorno assume maior relevância prática. Nos termos do artigo 15.º da Diretiva 2008/115/CE, o prazo máximo de detenção pode atingir dezoito meses, incluindo eventuais prorrogações. Apesar desta margem, o ordenamento jurídico português manteve, durante largos anos, um limite significativamente mais restrito, fixado em 60 dias, refletindo uma opção normativa claramente orientada para a proteção reforçada da liberdade pessoal.

Todavia, esta opção, embora juridicamente consistente com os princípios constitucionais de proteção de liberdade pessoal revelou limitações no plano operacional. Em múltiplas situações, o prazo disponível mostrou-se insuficiente para assegurar a conclusão das diligências administrativas, consulares e logísticas indispensáveis à execução do afastamento, contribuindo para uma discrepância estrutural entre decisões de retorno e a sua efetiva concretização. Neste sentido, a tensão entre garantias fundamentais e eficácia administrativa assume natureza estrutural no sistema europeu de retorno, projetando-se também de forma clara no contexto português. Esta tensão entre garantismo e eficácia é identificada na literatura como estrutural no modelo europeu de retorno (Peers, 2024) e encontra tradução concreta no caso português, onde a baixa taxa de execução efetiva dos afastamentos coercivos foi assinalada como um dos principais défices do sistema precedente.

Na sequência das recomendações formuladas no âmbito da mais recente avaliação Schengen a Portugal, e em resposta às exigências de harmonização decorrentes do Pacto, o XXV Governo Constitucional submeteu a Conselho de Ministros, em 4 de dezembro de 2025, uma proposta de lei que eleva o prazo máximo de detenção para fins de afastamento para 180 dias, com possibilidade de prorrogações sucessivas até ao limite de dezoito meses estabelecido pela diretiva (Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral, 2023b; Governo de Portugal, 2025). A proposta encontrava-se, à data de conclusão da presente investigação, pendente de aprovação pela Assembleia da República. A sua eventual aprovação representaria um alinhamento substantivo de Portugal com a prática maioritária dos Estados-Membros e, em especial, com as exigências operacionais decorrentes da nova arquitetura procedimental do Pacto, cujos prazos mais dilatados de triagem e de procedimento de fronteira colocam maiores exigências de capacidade de detenção prolongada.

No que concerne especificamente à privação de liberdade no contexto do procedimento de retorno na fronteira, o Regulamento (UE) 2024/1349 impõe de forma expressa que a detenção só pode ser aplicada como medida de último recurso, com base

numa apreciação individualizada de cada caso e apenas quando não for possível aplicar com eficácia outras medidas menos coercivas (artigo 5.º, n.º 1). O período de detenção não pode exceder a duração máxima de doze semanas prevista no artigo 4.º, n.º 2, devendo, sempre que seja emitida uma detenção consecutiva imediatamente após o período de detenção ao abrigo deste procedimento, ser incluído no cálculo dos prazos máximos fixados nos n.ºs 5 e 6 do artigo 15.º da Diretiva 2008/115/CE (artigo 5.º, n.º 4).

Esta articulação de prazos reveste particular relevância para o contexto português visto que a soma das restrições de liberdade que podem decorrer das fases de triagem, de procedimento de asilo na fronteira e de procedimento de retorno na fronteira pode, em situações concretas, aproximar-se do limite máximo de dezoito meses, impondo à PSP uma contabilização rigorosa e permanente dos prazos de restrição de liberdade e o escrupuloso cumprimento das garantias processuais associadas. O ECRE (2025) advertiu, a este propósito, que a fase de implementação tem revelado tendências preocupantes de redução dos processos à conformidade formal mínima, sem que os Estados-Membros aproveitem a oportunidade para reforçar os seus sistemas de asilo e acolhimento.

A componente de restrição de facto inerente ao procedimento de fronteira constitui um dos aspetos mais sensíveis e mais debatidos do novo regime. Durante a fase de apreciação dos pedidos no procedimento de fronteira, os requerentes ficam sujeitos a limitações severas à sua liberdade de circulação nas instalações fronteiriças, sem que essa situação seja formalmente qualificada como detenção, em virtude da ficção jurídica da «não entrada» no território.

Apatzidou (2025) sustenta que a única base normativa mobilizável para legitimar a detenção neste contexto é o artigo 10.º, n.º 4, alínea d), da Diretiva de Acolhimento (UE) 2024/1346, que prevê expressamente a possibilidade de detenção no âmbito do procedimento de fronteira para efeitos de decisão sobre o direito de entrada, salientando contudo que os Estados-Membros permanecem vinculados a realizar, em cada caso, uma avaliação de necessidade e proporcionalidade e a ponderar alternativas menos restritivas. Peers (2024), numa análise publicada no *Yearbook of European Law*, argumenta que o Pacto procura estabelecer um compromisso entre as exigências de controlo migratório e a proteção dos direitos fundamentais, mas que esse compromisso ostenta fragilidades estruturais, na medida em que os mecanismos de garantia tendem a ser subordinados aos imperativos de celeridade e eficiência administrativa. A Amnesty International (2024) e o International Rescue Committee (2024) partilham desta leitura crítica, alertando para o risco de que a

expansão dos procedimentos de fronteira conduza, na prática, a uma normalização da detenção de requerentes de asilo, em detrimento dos padrões internacionais de proteção.

No plano das salvaguardas processuais, o Regulamento (UE) 2024/1349 garante o acesso efetivo de organizações e profissionais de apoio jurídico às pessoas detidas em instalações de detenção ou presentes nos postos de fronteira, admitindo apenas limitações objetivamente justificadas por razões de segurança, ordem pública ou gestão administrativa do estabelecimento, desde que o acesso não seja fortemente limitado ou impossibilitado (artigo 6.º, n.º 3). Importa sublinhar que o artigo 6.º, n.º 3, se insere no Capítulo III do Regulamento (UE) 2024/1349, relativo às derrogações aplicáveis em situações de crise, pelo que a sua aplicabilidade ao procedimento de retorno na fronteira em condições normais depende de interpretação sistemática do conjunto do regulamento. Esta exigência de acesso articula-se com as orientações que a Agência da União Europeia para o Asilo ficou obrigada a elaborar, até 12 de dezembro de 2024, sobre alternativas à detenção, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 5, do mesmo regulamento.

No que respeita à modalidade de saída voluntária, o Regulamento faculta ao Estado-Membro a concessão de um prazo de até quinze dias para partida voluntária, com exceção dos casos em que o pedido tenha sido indeferido por manifesta falta de fundamento ou em que o cidadão represente um risco comprovado para a ordem, a segurança pública ou a segurança nacional (artigo 4.º, n.º 5). O ECRE (2025) sublinha que a operacionalização destes mecanismos de garantia tem revelado disparidades significativas entre Estados-Membros, evidenciando que a harmonização formal do quadro normativo não implica automaticamente a convergência nas práticas nacionais de implementação.

O Pacto introduz ainda inovações de relevo noutros domínios conexos com o sistema de retorno. O Regulamento (UE) 2024/1348 prevê, pela primeira vez, a possibilidade de designação, a nível da União Europeia, de países de origem seguros, complementando assim as listas nacionais preexistentes. Quando o requerente provém de um país assim qualificado, a apreciação do pedido obedece a um procedimento acelerado, concluído num prazo máximo de três meses (Comissão Europeia, 2025). Em dezembro de 2025, o Conselho acordou a primeira lista comum de países de origem seguros a nível da UE, compreendendo Bangladesh, Colômbia, Egito, Índia, Kosovo, Marrocos e Tunísia (Conselho da União Europeia, 2025). Esta inovação é operacionalmente relevante para a UNEF, na medida em que simplifica a tramitação de determinadas categorias de processos, reduzindo o período de permanência nos EECIT e no CIT da UHSA. Paralelamente, o novo Regulamento Eurodac

(UE) 2024/1358 alarga o âmbito da base de dados biométrica, passando a incluir crianças a partir dos seis anos de idade e categorias mais amplas de migrantes em situação irregular, com vista a reforçar a interoperabilidade com os sistemas europeus de controlo de fronteiras.

Por seu turno, o Regulamento (UE) 2024/1351, que sucede ao Regulamento de Dublin III, institui um mecanismo de solidariedade obrigatória entre Estados-Membros, configurável sob a forma de recolocação de requerentes, apoio financeiro ou assistência operacional. Em novembro de 2025, a Comissão Europeia lançou o primeiro Ciclo Anual de Gestão da Migração, que identificou Chipre, Grécia, Itália e Espanha como estando sob pressão migratória, beneficiando do Fundo de Solidariedade (Comissão Europeia, 2025a).

A entrada em aplicação do Pacto em junho de 2026 coincidirá com um momento de profunda reconfiguração institucional do sistema de retorno português, marcada pela centralização na UNEF, de todas as competências de instrução, gestão e execução dos processos de afastamento coercivo, bem como da gestão do CIT e dos EECIT. Esta sobreposição temporal entre a entrada em vigor do novo quadro europeu e a consolidação de uma nova entidade nacional de retorno ainda em fase de absorção das competências herdadas da extinção do SEF gera uma acumulação de responsabilidades num momento desafiante para a PSP. Como sublinha o ECRE (2025), a verdadeira medida do sucesso do Pacto não reside na sua aprovação formal, mas na qualidade da sua implementação por parte dos Estados-Membros.

7. Formulação do problema

A gestão das migrações e o controlo de cidadãos estrangeiros em situação irregular constituem domínios particularmente sensíveis das políticas públicas contemporâneas, na medida em que se situam na interseção entre a proteção dos direitos fundamentais e as exigências de segurança e soberania do Estado. Desta forma, a execução das decisões administrativas de afastamento coercivo assume um papel central na política migratória dos Estados, constituindo um dos principais instrumentos de gestão da imigração irregular.

No plano europeu, a Diretiva 2008/115/CE estabelece um quadro jurídico comum para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, definindo princípios e procedimentos que devem ser observados pelos Estados-Membros. Entre esses mecanismos encontra-se a possibilidade de aplicação de medidas de detenção administrativa,

designadamente em centros de instalação temporária ou espaços equiparados, sempre que tal se revele necessário para assegurar a execução efetiva do afastamento.

Em Portugal, a gestão destas matérias sofreu uma transformação significativa com a extinção do SEF e a subsequente redistribuição das suas competências por diferentes entidades. No âmbito desta reorganização institucional, a PSP passou a assumir responsabilidades relevantes no domínio do controlo de fronteiras aeroportuárias, da fiscalização da permanência de cidadãos estrangeiros em território nacional e da execução material dos afastamentos coercivos, bem como na gestão dos CIT e EECIT.

Todavia, tratando-se de uma reforma institucional relativamente recente, cuja implementação se encontra ainda em fase de consolidação, a análise do atual modelo coloca diversos desafios do ponto de vista científico. Com efeito, a redistribuição de competências entre diferentes entidades, a adaptação organizacional das forças de segurança e a operacionalização dos procedimentos associados à detenção administrativa e ao afastamento coercivo suscitam um conjunto de questões relevantes quanto ao funcionamento prático do sistema.

Neste contexto, a presente investigação procura compreender de que forma se encontra estruturado o atual modelo institucional associado à execução dos processos de afastamento coercivo em Portugal, bem como identificar os principais desafios operacionais, jurídicos e institucionais que se colocam à sua concretização.

Assim, com esta investigação pretende-se:

1. Analisar o enquadramento jurídico da detenção administrativa e dos processos de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros em Portugal;
2. Compreender o papel da Polícia de Segurança Pública na instrução dos processos de afastamento coercivo e execução material das decisões;
3. Analisar a perceção dos profissionais envolvidos relativamente ao funcionamento do atual modelo institucional;
4. Identificar os principais desafios de natureza jurídica e material associados ao sistema de retorno forçado em Portugal.

Deste modo, a presente investigação procura responder à seguinte pergunta de investigação: “Quais são os principais desafios jurídicos, institucionais e operacionais associados aos processos de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros em Portugal?”

Capítulo II – Método

O percurso metodológico adotado na presente investigação foi delineado em função do problema de investigação e dos objetivos definidos no capítulo anterior, privilegiando uma abordagem que permitisse aceder às práticas, experiências e perceções dos atores diretamente envolvidos nos processos de afastamento coercivo. Atendendo à complexidade do fenómeno e ao seu enquadramento jurídico-institucional, optou-se por uma estratégia de investigação qualitativa, orientada para a compreensão aprofundada dos significados atribuídos pelos participantes às suas práticas profissionais. Como referem Creswell e Poth (2024), este tipo de abordagem revela-se particularmente adequado quando se pretende compreender fenómenos em contexto, a partir das perspetivas dos próprios intervenientes.

A investigação qualitativa assume, neste contexto, uma natureza exploratória e interpretativa, procurando captar não apenas o conteúdo explícito das práticas institucionais, mas também as racionalidades, constrangimentos e perceções que estruturam a atuação dos profissionais envolvidos. Tal opção metodológica permite dar continuidade ao enquadramento teórico desenvolvido no capítulo anterior, aprofundando empiricamente as dimensões aí identificadas e contribuindo para uma análise mais densa e contextualizada do fenómeno em estudo.

Em termos operacionais, a estratégia metodológica adotada assenta na articulação entre entrevistas semiestruturadas, enquanto técnica principal de recolha de dados, e a análise de conteúdo temática, enquanto técnica de tratamento e interpretação da informação. Esta combinação assegura coerência entre os objetivos da investigação, a natureza dos dados recolhidos e os procedimentos analíticos utilizados, permitindo, como salienta Bardin (2016), produzir inferências fundamentadas a partir de um tratamento sistemático dos discursos.

1. Participantes

A seleção dos participantes obedeceu a uma lógica de amostragem intencional, orientada pela pertinência e pela relevância dos sujeitos face ao objeto de investigação, e não por critérios de representatividade estatística (Creswell & Poth, 2024; Flick, 2023). Estabeleceram-se como critérios de inclusão o exercício de funções de direção e supervisão na UNEF e nos CIT e EECIT, com envolvimento direto na instrução dos processos de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros.

Participaram no estudo seis elementos, identificados ao longo do texto pelos códigos E1 a E6. A composição da amostra procurou assegurar diversidade de perfis profissionais, incluindo participantes com responsabilidades distintas nos processos de afastamento, desde a coordenação operacional até à supervisão institucional, permitindo aceder a perspetivas complementares sobre o fenómeno em análise. Como Marconi e Lakatos (2017) frisam, na investigação qualitativa a relevância científica da amostra não depende da sua dimensão, mas da qualidade da informação que os participantes podem disponibilizar.

2. Corpus

O corpus da investigação é constituído pelas transcrições integrais das seis entrevistas realizadas, obtidas a partir das respetivas gravações em áudio. Trata-se, portanto, de um corpus de natureza discursiva, composto pelo conjunto dos enunciados produzidos pelos participantes no decorrer das entrevistas e fixados por escrito através da transcrição. A delimitação do corpus obedeceu ao critério de exaustividade proposto por Bardin (2016), segundo o qual todos os elementos recolhidos devem ser considerados na análise, sem exclusões prévias.

As transcrições foram realizadas na íntegra pelo próprio investigador, de forma a preservar a totalidade dos enunciados, incluindo hesitações, reformulações e outros elementos discursivos relevantes. Este procedimento garante a fidelidade do corpus ao material empírico original e constitui uma condição de qualidade metodológica amplamente reconhecida na literatura (Knott et al., 2022). No total, o corpus compreende seis transcrições com duração de entrevista variável entre 17 e 35 minutos, resultando num volume textual heterogéneo, representativo da diversidade de perfis e experiências dos participantes.

A heterogeneidade do corpus, tanto em extensão como em conteúdo, constitui uma mais-valia analítica: permite identificar padrões discursivos transversais, bem como especificidades associadas a diferentes posições institucionais. Este duplo movimento de identificação de regularidades e de singularidades é precisamente o que torna a análise de conteúdo temática adequada ao tratamento de corpora desta natureza (Bardin, 2016).

3. Instrumentos

3.1. De recolha de dados

A recolha de dados foi realizada através de entrevistas semiestruturadas, instrumento privilegiado na investigação qualitativa quando o objetivo é aceder, de forma aprofundada e

contextualizada, às perspetivas, experiências e significados dos participantes (Knott et al., 2022). Esta modalidade combina a orientação temática proporcionada por um guião previamente elaborado com a flexibilidade necessária para explorar dimensões emergentes do discurso dos entrevistados não antecipadas na fase de planeamento.

Ruslin et al. (2022) argumentam que a entrevista semiestruturada "permite adquirir informação aprofundada dos informantes, mantendo simultaneamente flexibilidade e direção no processo de recolha" (p. 29). Esta característica revelou-se particularmente adequada ao presente estudo, cujo objeto exige a articulação entre dimensões operacionais específicas e a exploração de experiências situadas não previstas de antemão.

O guião de entrevista foi elaborado com base na revisão da literatura e nas questões de investigação, organizando-se em torno de blocos temáticos correspondentes às dimensões centrais do fenómeno em análise. Seguiu-se a recomendação de Ghiglione e Matalon (2001), segundo a qual o guião deve funcionar como instrumento orientador e não como estrutura rígida, permitindo adaptar a condução da entrevista ao discurso de cada participante. Antes da sua aplicação, o guião foi sujeito a validação interna, conforme sugerido por Fortin (2009), garantindo a adequação do instrumento aos objetivos do estudo.

A condução das entrevistas foi orientada por uma postura de escuta ativa e não diretiva. Neste sentido, Bhangu et al. (2023) alertam que os métodos qualitativos "não devem ser vistos como ferramentas aplicáveis independentemente da teoria que os sustenta" (p. 39). Assim, a entrevista foi concebida não apenas como técnica de recolha de dados, mas como um processo de produção de conhecimento situado, informado pelos pressupostos teóricos que enquadram a investigação.

3.2. De análise de dados

O tratamento dos dados assentou na análise de conteúdo temática, técnica que permite identificar, organizar e interpretar padrões de significado num corpus textual de forma sistemática (Bardin, 2016; Braun & Clarke, 2022). A escolha desta técnica decorre da sua adequação aos dados recolhidos e ao objetivo central da investigação, que consiste em compreender as perceções e experiências dos participantes relativamente aos processos de afastamento coercivo.

Bardin (2016) define a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas que visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos, indicadores que permitam a inferência de

conhecimentos relativos às condições de produção das mensagens. Esta abordagem ultrapassa a descrição superficial dos discursos, procurando aceder aos seus significados latentes e às lógicas que os estruturam.

O processo analítico seguiu as fases propostas por Braun e Clarke (2022): familiarização com os dados; geração de códigos iniciais; pesquisa de temas; revisão dos temas; definição e nomeação dos temas; e produção do relatório. A análise assumiu uma orientação predominantemente indutiva, permitindo que as categorias emergissem dos dados, em coerência com a natureza exploratória do estudo.

4. Procedimento

O processo de investigação desenvolveu-se de forma faseada. Numa primeira etapa, procedeu-se à revisão da literatura e à definição do enquadramento teórico, sustentando a elaboração do guião de entrevista e a definição dos critérios de seleção dos participantes. Ao longo de todo o processo, foi adotada uma postura de reflexividade metodológica, procurando identificar e controlar os efeitos da posição do investigador enquanto profissional da área em estudo. Helfers et al. (2022) destacam que esta consciência reflexiva é fundamental em contextos em que existe proximidade entre investigador e participantes, contribuindo para a credibilidade e o rigor da análise.

Posteriormente, foram estabelecidos contactos com os participantes, sendo-lhes apresentados os objetivos do estudo, as condições de participação e as garantias de anonimato e confidencialidade. Todos prestaram consentimento informado antes da realização das entrevistas. As entrevistas decorreram nos meses de março e abril, tendo sido realizadas presencialmente e por videoconferência, consoante a disponibilidade e a localização geográfica de cada participante. Todas as sessões foram gravadas em áudio, com autorização dos participantes, e posteriormente transcritas na íntegra. O anonimato de todos os participantes foi garantido através dos referidos códigos, assegurando que nenhuma informação recolhida pudesse ser associada à identidade individual de qualquer entrevistado.

Após a transcrição, procedeu-se à análise de conteúdo temática, iniciando-se com leitura aprofundada do corpus, seguida da codificação e da organização dos dados em categorias temáticas. Este processo foi iterativo, implicando sucessivas revisões até à estabilização do sistema categorial, composto por quatro categorias, cada uma desdobrada

em subcategorias, conforme sistematizado na Tabela 1 do capítulo seguinte. As categorias foram definidas nos seguintes termos:

Categoria A - Obstáculos operacionais - Integram esta categoria todas as unidades de registo relativas aos constrangimentos de natureza operacional que condicionam a execução dos afastamentos coercivos, designadamente as dificuldades de identificação e documentação dos cidadãos, a morosidade ou ausência de cooperação das representações diplomáticas estrangeiras, o esgotamento do prazo legal de detenção, a perda de rastro do cidadão após libertação, a insuficiência de recursos humanos e a fragmentação dos sistemas de informação entre entidades.

Categoria B - Obstáculos jurídico-procedimentais - Integram esta categoria todos os aspetos mencionados pelos participantes que configuram impedimentos de natureza legal ou procedimental à execução dos afastamentos coercivos, nomeadamente o efeito suspensivo dos pedidos de proteção internacional, os recursos judiciais com impacto prático suspensivo sobre o processo de afastamento e os limites legais ao afastamento previstos no artigo 135.º do REPSAE.

Categoria C - Centros de instalação temporária e espaços equiparados - Integram esta categoria todas as referências ao funcionamento dos centros de instalação temporária e espaços equiparados enquanto dispositivos de suporte à execução dos processos de afastamento coercivo, abrangendo a gestão da capacidade, as condições materiais e de dignidade dos espaços, e a ausência de separação entre cidadãos com processo de afastamento coercivo e requerentes de proteção internacional.

Categoria D - Propostas de melhoria - Integram esta categoria todas as sugestões formuladas pelos participantes com vista a melhorar a instrução e execução dos processos de afastamento coercivo em Portugal, organizadas em torno de quatro eixos: reformas legislativas, integração dos sistemas de informação, coordenação interinstitucional e reforço de recursos humanos e técnicos.

Com base neste quadro categorial, procedeu-se à codificação de todo o material, respeitando o critério da exaustividade, que impõe que todos os elementos do corpus sejam considerados na análise, e o critério da pertinência, que determina que as unidades de registo devem ser adequadas ao conteúdo e aos objetivos da investigação (Bardin, 2016). O processo

de codificação foi iterativo, implicando revisões sucessivas até à estabilização do sistema categorial, em consonância com os procedimentos recomendados por Braun e Clarke (2022). Os resultados desta análise são apresentados e discutidos no capítulo seguinte.

Capítulo III — Análise e Discussão dos Resultados

O presente capítulo procede à apresentação dos resultados obtidos através da análise de conteúdo temática das entrevistas realizadas. A organização da informação assenta em quatro categorias analíticas, desdobradas em subcategorias, conforme sistematizado na Tabela 1.

Tabela 1

Categorias e Subcategorias de Análise

Categorias	Subcategorias
Obstáculos operacionais	Falta de recursos humanos Fragmentação dos sistemas de informação Dificuldades de identificação/documentação Morosidade das representações diplomáticas Limite temporal da detenção Perda de rastro após libertação
Obstáculos jurídico-procedimentais	Pedidos de proteção internacional Recursos judiciais com efeito prático suspensivo Limites legais ao afastamento
Centros de Instalação Temporária e Espaços Equiparados a Centros de Instalação Temporária	Gestão da capacidade Condições materiais e dignidade Mistura de perfis
Propostas de melhoria	Reformas legislativas Integração de sistemas de informação Coordenação interinstitucional Reforço de recursos humanos e técnicos

Fonte: Elaborado pelo próprio

A análise revelou que a totalidade dos entrevistados partilha um diagnóstico concordante sobre o estado atual do sistema de retorno em Portugal, salientando que, de forma gradual, se têm verificado melhorias no seu funcionamento, existindo uma perspetiva favorável quanto à sua evolução futura, mas identificando um conjunto de obstáculos estruturais que condicionam a taxa de execução efetiva dos afastamentos. Esta convergência é, em si mesma, um resultado analiticamente relevante, na medida em que abrange perfis profissionais distintos, conferindo, deste modo, robustez empírica ao diagnóstico produzido.

1. Obstáculos operacionais

O primeiro eixo temático concentra os constrangimentos de natureza operacional que se interpõem entre a decisão administrativa de afastamento e a sua execução efetiva. Estes obstáculos foram os mais recorrentes no corpus, com representação em todas as entrevistas, e articulam-se em torno de seis dimensões: (i) identificação e documentação dos cidadãos; (ii) não cooperação das representações diplomáticas; (iii) esgotamento do prazo legal de 60 dias; (iv) perda de rastro após libertação; (v) insuficiência de recursos humanos; e (vi) fragmentação dos sistemas de informação.

A dificuldade de identificação e documentação dos cidadãos constitui, segundo os entrevistados, o principal obstáculo operacional. Trata-se de uma condição prévia e indispensável: sem identificação confirmada e sem documento de viagem válido, o afastamento é tecnicamente inviável, independentemente da existência de uma decisão administrativa. Esta dimensão é explicitada como o fator mais limitador de toda a cadeia operacional.

Para mim, o principal fator que é limitador ou que mais dificulta será a questão da documentação dos cidadãos. Identificação e documentação, porque são duas coisas que estão ligadas (E2)

O principal desafio é mesmo nós tentarmos documentar os cidadãos. [...] Muitos dos cidadãos que estão instalados nos centros de instalação temporária não estão documentados e nós sem a documentação não os conseguimos afastar para os países deles (E3)

Estreitamente associada à dificuldade de identificação está a não cooperação ou morosidade das representações diplomáticas estrangeiras. Esta subcategoria regista a maior

presença transversal no corpus, visto que todos os entrevistados a referem, com especial incidência nos países do Magrebe.

As embaixadas não os identificam, ou demoram a identificar. Há certos países mesmo que não os identificam. E há países que nem sequer respondem (E1)

Há embaixadas que nem sequer respondem, outras que demoram imenso tempo [...] às vezes nem todos os países têm embaixada cá em Portugal [...] temos que falar com a França, como é o caso do Senegal (E3)

Aliado a isto, está o limite temporal da detenção administrativa, fixado em 60 dias no atual quadro legal, que também é indicado como um constrangimento de primeira ordem. O prazo revela-se insuficiente para concluir as diligências de identificação, obter documentos de viagem junto das representações diplomáticas menos cooperantes e coordenar toda a logística associada.

Fazemos todo o procedimento [...] caso o cidadão não esteja documentado, e muito deles não estão documentados. [...] E às vezes é muito complicado conseguir essa documentação e os cidadãos acabam por já ter o PAC decidido. Entretanto, o prazo dos 60 dias expira e eles têm que ser libertados. (E3)

As pessoas acabam por ser libertadas no término dos 60 dias possíveis para permanecer em centro de instalação, porque nós não os conseguimos documentar. (E6)

O esgotamento do prazo sem execução do afastamento desencadeia, por regra, a perda de rastro do cidadão após libertação, subcategoria analiticamente inseparável da anterior. Esta libertação sem execução do afastamento, e a ausência de mecanismos de monitorização eficazes traduz-se, na maioria dos casos, na perda definitiva de localização. O fenómeno tem efeitos multiplicadores sobre o volume de trabalho: os processos não executados acumulam-se, competem com novos casos pela atenção dos instrutores e raramente são retomados, criando aquilo que um dos entrevistados designou como uma «bola de neve».

Vai acabar por levar que o prazo de instalação em CIT se esgote [...] e tenha de ser restituído à liberdade. O que depois também faz com que, na maior parte das situações, percamos o rastro dessa pessoa. Por vezes, conseguimos encontrá-lo novamente numa segunda detenção [...] às vezes, nem uma segunda detenção administrativa permite esse afastamento. (E5)

Nós acabamos por deixar de lado esses processos e depois vão-se acumulando e vão vindo novos processos e esses vão ficando para trás, perde-se o rastro ao cidadão (E3)

A insuficiência de recursos humanos é identificada em todas as entrevistas como um constrangimento operacional interno da PSP, mais especificamente com a novas valências adquiridas pela UNEF, onde o número de polícias é manifestamente pouco para o que lhe está incumbido, descrevendo uma situação unanimemente considerada insustentável.

Os meios humanos dados pela própria polícia à unidade em si são manifestamente para já insuficientes [...] deveria ter sido já reforçado os meios humanos para isto surtir mais efeito (E6)

Eu neste momento tenho duas pessoas apenas a trabalhar os processos e mesmo assim estão completamente cheios de trabalho, é impossível [...] Eles não param desde que entram até irem embora (E5)

A fragmentação dos sistemas de informação constitui o último obstáculo operacional identificado, mas não o menos relevante. Todos os entrevistados descrevem um ecossistema informacional fragmentado, em que as várias entidades operam com bases de dados próprias, sem interoperabilidade em tempo real.

Antigamente, com o SEF, havia a questão do Infocest, que era um modelo criado justamente para resposta imediata ao cidadão que estivesse a ser identificado em qualquer contexto policial, [...] as coisas estavam centralizadas numa única instituição. Quem estivesse com a capacidade de dar essa informação tinha todas as ferramentas para poder consultar as várias bases de dados e decidir sobre o procedimento mais adequado àquela situação concreta daquele cidadão (E6)

Nós temos várias situações de cidadãos que são detidos e muitas vezes essa detenção é ilegal, porque a pessoa até tem uma manifestação de interesse submetida, [...], mas a informação não chega ao agente que está a fazer a detenção (E5)

2. Obstáculos jurídico-procedimentais

O segundo eixo temático agrupa os constrangimentos de natureza jurídica e procedimental que, independentemente da qualidade da instrução policial, obstam à execução dos afastamentos coercivos por via de mecanismos legalmente consagrados. Distinguem-se três subcategorias: (i) o efeito suspensivo dos pedidos de proteção internacional; (ii) os recursos judiciais com efeito prático suspensivo; e (iii) os limites legais ao afastamento previstos no artigo 135.º do REPSAE.

O pedido de proteção internacional como mecanismo de bloqueio da execução é o obstáculo jurídico mais referenciado no corpus, com presença em cinco das seis entrevistas. A sua eficácia como instrumento de bloqueio assenta num mecanismo técnico preciso: ao contrário das decisões de afastamento coercivo, que têm efeito devolutivo, permitindo a execução do afastamento mesmo na pendência de impugnação, os PPI têm efeito suspensivo, impedindo legalmente qualquer execução enquanto o processo não estiver definitivamente encerrado. Os entrevistados documentam uma utilização crescentemente estratégica deste mecanismo, com cidadãos a apresentar pedidos em fases avançadas do processo de afastamento, incluindo no próprio momento da notificação da viagem.

A lei do asilo é o que mais dificulta os processos de afastamento coercivo [...] o cidadão está aqui instalado, recebe uma decisão de afastamento e no próprio dia, ou no dia seguinte, pede asilo (E5)

O indeferimento do pedido de asilo, não tem o efeito devolutivo, é suspensivo. Ou seja, a partir do momento que ele tem uma decisão indeferida, pode recorrer e todos esses prazos em que aguarda o recurso não pode ser afastado (E2)

A escala do fenómeno é documentada com dados por dois entrevistados. Um deles quantifica o impacto nos processos não executados, estimando que cerca de 30% dos insucessos são diretamente atribuíveis a pedidos de proteção internacional. Outro

entrevistado, refere que mais de 90% dos pedidos de proteção internacional recebidos são, no final do processo de apreciação, considerados infundados. O corpus documenta ainda a percepção de que estes pedidos são frequentemente utilizados de forma estratégica para suspender os processos de afastamento, fenómeno que, na perspetiva dos entrevistados, transcende a decisão individual e assume uma dimensão sistémica.

A lei do asilo permite aos cidadãos que já estão numa situação quase de pré-execução do afastamento, após ser emanada a decisão de afastamento coercivo, invocar a proteção internacional, que vem suspender, de alguma forma, a execução do processo (E6)

Hoje em dia, utilizam muito o asilo como forma de obstar o afastamento (E2)

A partir do momento em que o cidadão tem o pedido de proteção internacional, o nosso processo tem que ficar suspenso porque, entretanto, abre-se um novo processo da parte da AIMA e, por vezes, esse processo na AIMA também é demorado (E3)

Os recursos judiciais com efeito prático suspensivo constituem uma segunda dimensão jurídico-procedimental relevante. Ainda que as decisões de afastamento coercivo sejam, nos termos legais, de efeito devolutivo, a morosidade dos tribunais na apreciação dos recursos tem, na prática, um efeito equivalente ao suspensivo, isto porque a pessoa é libertada por esgotamento do prazo de detenção antes de qualquer decisão judicial, tornando a execução inviável. As providências cautelares são identificadas como o único mecanismo formalmente suspensivo, e apesar de os entrevistados referirem que muitos cidadãos estrangeiros recorrentes não as interponem, não impede o efeito prático de bloqueio por via da morosidade processual.

As pessoas estão sempre a recorrer de decisões administrativas e torna-se difícil efetivar alguma coisa que leve, de facto, à efetivação do afastamento (E5)

Os limites legais ao afastamento previstos no artigo 135.º do REPSAE são desenvolvidos de forma sistemática por um entrevistado. O mesmo identifica mecanismos de utilização estratégica das alíneas deste artigo como a invocação de menores a cargo como impedimento ao afastamento, mesmo quando os indivíduos não mantêm qualquer relação efetiva com esses menores. Refere ainda que a redação do artigo, ao assentar em conceitos abertos, cria margens de interpretação suscetíveis de instrumentalização, condicionando a execução do afastamento.

E uma das grandes razões utilizadas (...) é a faculdade legal existente nesse mesmo artigo (135.º) já que, se tiverem menores a cargo de nacionalidade europeia, são indispensáveis, não podem ser afastados. (E6)

3. Centros de instalação temporária e espaços equiparados

O terceiro eixo temático incide sobre o funcionamento dos centros de instalação temporária e dos espaços equiparados, abordando três dimensões: (i) a gestão da capacidade; (ii) as condições materiais e de dignidade; (iii) a ausência de separação entre detidos com processos de afastamento coercivo e requerentes de proteção internacional.

A insuficiência da capacidade é o problema mais referenciado nesta categoria, e aquando desta investigação, o EECIT de Faro encontrava-se inoperacional por obras. Esta capacidade total é avaliada pelos entrevistados como manifestamente insuficiente face à procura crescente, especialmente no quadro da implementação do Novo Pacto Europeu de Migração e Asilo, que alarga os prazos de detenção e potencia o aumento do número de instalações.

Aqui na UHSA nós temos 27 camas disponíveis, mais a ala familiar que leva no máximo 6 pessoas, e depois em EECIT do Porto temos 18 vagas. Há o EECIT de Lisboa e o EECIT de Faro, o de Faro está em obras. [...]. Por isso nós neste momento não temos capacidade de instalação muito grande (E5)

Aqui no EECIT de Lisboa [...] O limite máximo são dezoito (E1)

A insuficiência de capacidade tem, contudo, repercussões práticas na eficácia das medidas alternativas à detenção. Quando não existem vagas disponíveis, os cidadãos ficam

sujeitos a termo de identidade e residência ou a apresentações periódicas que se revelam frequentemente ineficazes: o incumprimento é recorrente, os tribunais raramente reverterem as medidas, e as autoridades perdem o rastro dos visados, comprometendo a posterior execução do afastamento.

Há aqueles que são sujeitos a apresentações periódicas que não cumprem. E o OPC, apesar de informar o Tribunal, o Tribunal não reverte nunca a medida de coação, ou muito raramente (E6)

A questão da utilização inadequada dos EECIT é apontada como um problema estrutural. Estes espaços foram concebidos para acolher inadmissíveis, ou seja, cidadãos não autorizados a entrar em território nacional que aguardam retorno num prazo de um a dois dias, e não para suportar detenções de 60 dias no âmbito de processos de afastamento coercivo. A sua utilização para este fim representa uma disfunção que compromete a qualidade das condições de acolhimento e a eficácia operacional destes espaços.

Os centros equiparados existem para os inadmissíveis, para as pessoas que não são autorizadas a entrar e que têm que regressar num mais curto espaço de tempo, portanto um, dois dias, e estamos a utilizar essas vagas para, de alguma forma, colmatar essa falha (E6)

Mas não havendo essas vagas, a realidade mantém-se exatamente o que temos hoje em dia, que é utilizar os EECIT dos aeroportos, que não são para esse efeito (E6)

No que respeita às condições materiais e de dignidade, o corpus apresenta uma avaliação globalmente positiva da atuação da PSP nos CIT e EECIT, em contraste marcado com o período anterior à extinção do SEF. Entidades externas de monitorização, incluindo o Mecanismo Nacional de Prevenção da Provedoria de Justiça, Organizações Não Governamentais e os Médicos do Mundo, são citadas como tendo reconhecido a melhoria das condições e da qualidade da relação estabelecida entre os profissionais da PSP e os cidadãos instalados. Esta dimensão relacional é destacada por um dos entrevistados como

estrategicamente relevante: uma relação de confiança com o cidadão facilita a fase de execução da escolta, reduzindo a probabilidade de resistência.

Se a pessoa tiver uma relação antagónica com a relação da PSP, provavelmente quando o polícia for promover as entrevistas para a execução da escolta, se calhar a animosidade que se vai criar é totalmente diferente daquela que hoje em dia é criada (E4)

A ausência de separação física entre cidadãos com processo de afastamento coercivo e requerentes de proteção internacional é identificada como um problema de funcionamento em três entrevistas. Os entrevistados referem que o contacto entre os dois grupos facilita a transmissão de estratégias de bloqueio do processo de afastamento, nomeadamente o conhecimento do mecanismo do pedido de proteção internacional como instrumento de suspensão. Um dos entrevistados propõe uma tipologia tripartida para os espaços futuros: (i) espaços de fronteira para inadmissíveis; (ii) centros de retorno para cidadãos em processo de afastamento; (iii) espaços semiabertos para requerentes de asilo, onde cada um teria regimes e condições de funcionamento adequados à sua finalidade.

As pessoas com processo de afastamento coercivo deviam estar colocadas só no mesmo CIT. Não vejo de outra forma. Que é para evitar o contágio. Aqui no EECIT de Lisboa não há separação (E1)

Devem haver espaços vocacionados para situações de fronteira [...] devem haver os centros de instalação temporária [...] e depois há os espaços de requerentes de asilo [...] Há discussões que os EECIT que vierem a ser construídos com a PSP vão ter estas três componentes (E2)

4. Propostas de melhoria

Por fim, o quarto, e último eixo temático agrega as propostas de melhoria formuladas pelos entrevistados, abordando desde reformas legislativas, a integração dos sistemas de informação e melhoria da coordenação interinstitucional, bem como o reforço dos recursos humanos e técnicos.

As reformas legislativas constituem o domínio de propostas mais referenciado, abordando duas reformas como prioritárias no discurso dos entrevistados, sendo elas a revisão da lei do asilo e o alargamento do prazo de detenção administrativa. Quanto à primeira, os entrevistados convergem na necessidade de criar um procedimento acelerado para apreciação de pedidos provenientes de países sem risco de perseguição, que permita uma decisão rápida sem comprometer as garantias dos requerentes com pedidos fundados.

Havia de haver algum tipo de decisão administrativa, praticamente imediata, que desse essa resposta de maneira a não bloquear o processo de afastamento coercivo. Porque a maior parte dos pedidos que nós aqui recebemos [...] são considerados infundados (E5)

A Comissão Europeia está a tentar [...] modificar a lei do asilo para ser comum a todos os Estados-membros, em que a ideia base é dar, apoiar efetivamente aqueles que precisam de proteção internacional, em detrimento daqueles que usam a proteção internacional como um subterfúgio para a emigração económica. (E6)

Quanto ao alargamento do prazo de detenção, as posições dos entrevistados são concordantes no reconhecimento da sua necessidade, mas sistematicamente condicionadas à prévia expansão da capacidade instalada. O corpus revela a ressalva de que aumentar os prazos sem aumentar as vagas não resolve o problema, limita-se a prolongar a permanência dos mesmos cidadãos nos mesmos espaços insuficientes, sem acrescentar capacidade de execução.

Sem a construção dos CIT, o facto de aumentarmos o tempo não vai ajudar em nada. Porque ter 15 vagas ocupadas 60 dias ou 15 vagas ocupadas 90 dias não vai ajudar, não é solucionar (E6)

Em vez da pessoa estar 60 dias [...] passaria para os 180 dias. Mas vai dar ao mesmo. O que vai acontecer é isto: vão verificar que este cidadão não conseguimos identificar, se não vamos conseguir identificar, vamos mandá-lo embora (E1)

Não vamos ser obrigados a libertar o cidadão ao fim de 60 dias, ele vai continuar connosco pelo menos por 6 meses [...] é quase certo que o vamos conseguir afastar [...], mas temos que ter espaço para os colocar (E5)

A integração dos sistemas de informação é outra proposta mencionada como condição essencial para a eficácia operacional do sistema de retorno. A proposta central é a criação de uma plataforma única, transversal a todos os órgãos de polícia criminal e às entidades com competência na área migratória, que permita o acesso em tempo real à situação de cada cidadão.

Criar-se uma plataforma [...] que conseguisse ser utilizada por todos os órgãos policiais, tanto PSP como GNR [...] onde toda a informação fica só num espaço e seria mais fácil a troca de informação entre as várias entidades. (E3)

Um sistema que define um processo único para cada um dos cidadãos, desde a sua entrada até à sua saída, que tem várias interoperabilidades ao longo do processo, onde as várias entidades ao longo do processo podem [...] inserir informação no processo (E4)

A melhoria da coordenação interinstitucional é abordada pelos entrevistados numa dupla perspetiva. A primeira, de âmbito interno, incide sobre a articulação entre a PSP enquanto entidade executora e as restantes estruturas com competência na área do retorno, identificando lacunas na circulação de informação e de contactos internacionais que condicionam a capacidade operacional da polícia. A segunda perspetiva, de âmbito externo, reconhece que a execução de afastamentos para determinados países excede a esfera de atuação policial e exige o envolvimento de outros atores do Estado, nomeadamente no plano diplomático, cuja intervenção pode ser determinante para desbloquear situações que a UNEF, por si só, não consegue resolver.

Seria importante a PSP ser a principal entidade em certos fóruns internacionais no âmbito do afastamento [...] os lugares cimeiros são presentes pela UCFE. Já aconteceu várias coisas, reuniões, networks

importantes a nível da Frontex, e quem tem o assento é uma pessoa da UCFE. E até hoje, se me perguntarem se recebi algum relato dessa reunião, não recebi (E2)

Com países que não há acordos de readmissão, nós queremos conseguir identificar/documentar alguém, mesmo afastar alguém com escolta policial. Tem que haver aqui uma ajuda de ação externa portuguesa. [...] há certos países que Portugal não consegue chegar a esses países, mas através do Ministério dos Negócios Estrangeiros consegue-se chegar (E2)

O reforço dos recursos humanos e técnicos é também uma proposta consistente dos diferentes entrevistados, tendo esta que ser articulada com as restantes propostas porque sem recursos humanos suficientes, nem a integração dos sistemas de informação, nem o alargamento do prazo de detenção, nem a expansão da capacidade instalada produzirão os efeitos desejados. Todos os entrevistados propõem um reforço quantitativo a nível de instrutores dos processos de afastamento coercivo. Um dos entrevistados acrescenta uma dimensão organizacional ao nível da desmultiplicação territorial da UNEF, com capacidade de instrução de processos a nível local, que permitiria um conhecimento mais próximo dos cidadãos e maior eficácia nas diligências de identificação e notificação.

Robustecer a equipa de técnicos superiores e de polícias que estejam dedicados exclusivamente à instrução de processos de afastamento coercivo. [...] aumentando-se o número de pessoas, aumentando-se a capacitação dessas pessoas e formando essas pessoas, certamente vamos aumentar mais a nossa taxa de eficiência (E4)

Legislação, infraestruturas mais adequadas àquilo que será o futuro número de pessoas instaladas [...] e [...] recursos humanos também em número suficiente para dar resposta aos processos para que eles vejam a sua conclusão feita e o afastamento, se essa for a decisão concretizada. (E5)

Em síntese, a análise do corpus revela um diagnóstico estruturado e internamente coerente sobre os principais constrangimentos do sistema de retorno em Portugal. Os

resultados indicam que a centralização de competências na PSP/UNEF criou condições institucionais mais favoráveis à execução dos processos de afastamento coercivo, nomeadamente através de uma maior especialização funcional e de uma cadeia de comando mais clara, mas que o potencial desta reorganização permanece limitado por obstáculos que transcendem a capacidade operacional da instituição: a não cooperação diplomática de países de origem, o efeito suspensivo do pedido de proteção internacional, a insuficiência da capacidade nos CIT e EECIT e a fragmentação dos sistemas de informação. A resolução destes constrangimentos exige intervenção articulada nos domínios legislativo, diplomático, infraestrutural e de recursos humanos, numa lógica em que nenhuma medida isolada é suficiente e em que todas as dimensões se condicionam mutuamente.

Notas Conclusivas

A mobilidade humana constitui um dos fenómenos mais definidores do tempo presente. O crescimento acelerado dos fluxos migratórios internacionais, impulsionado por desigualdades económicas persistentes, instabilidade política, alterações climáticas e pela expansão sem precedentes do transporte aéreo, coloca pressão crescente sobre os Estados e as suas instituições de segurança, obrigando-os a encontrar respostas que sejam simultaneamente eficazes do ponto de vista das exigências de controlo migratório e respeitadoras dos direitos fundamentais das pessoas em movimento. Esta tensão entre eficácia e garantismo não é nova, mas tornou-se mais aguda à medida que os fluxos aumentaram e os instrumentos jurídicos de resposta se multiplicaram e complexificaram, tanto ao nível nacional como europeu.

Portugal não está imune a esta dinâmica. O crescimento da população estrangeira residente, que quase quadruplicou entre 2017 e 2024 atingindo 1,5 milhões de cidadãos, o aumento do tráfego aéreo que coloca os aeroportos nacionais entre as principais portas de entrada na Europa têm vindo a colocar desafios inéditos às instituições responsáveis pela gestão da irregularidade migratória. A estes fatores estruturais acrescentou-se, em 2023, uma reforma institucional de fundo: a extinção do SEF e a redistribuição das suas competências por diferentes entidades do sistema de segurança interna. No âmbito desta reorganização, a PSP passou a assumir um papel determinante no sistema de retorno, concentrando na recém-criada UNEF todas as competências de instrução, gestão e execução dos processos de afastamento coercivo, bem como a gestão dos centros de instalação temporária e espaços equiparados. Trata-se de uma mudança de natureza qualitativa, que não se limita à transferência formal de atribuições, mas que implica a construção de uma nova capacidade institucional numa área de elevada complexidade jurídica e operacional.

É neste contexto que se inscreve a presente investigação. Partindo da constatação de que o sistema de retorno português enfrenta constrangimentos que a mera transferência de competências não resolve, a investigação propôs-se compreender os principais desafios jurídicos, institucionais e operacionais associados aos processos de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros em Portugal. Para o efeito, articulou a análise do enquadramento normativo nacional e europeu com os testemunhos de seis profissionais com intervenção direta nestes processos, recolhidos através de entrevistas semiestruturadas e tratados

mediante análise de conteúdo temática. O resultado é um diagnóstico empiricamente fundamentado, que a investigação procura agora sintetizar.

No que respeita ao enquadramento jurídico da detenção administrativa e dos processos de afastamento coercivo, a investigação confirmou que o regime português assenta num princípio de exceção constitucionalmente enraizado: a privação da liberdade em contexto migratório é admissível, mas funcionalmente limitada à prossecução do afastamento, não assumindo natureza punitiva. A análise revelou igualmente a persistência de uma tensão entre o modelo normativo e a sua execução material: as infraestruturas de detenção disponíveis revelam-se frequentemente inadequadas, os prazos legais nem sempre se compadecem com os tempos reais das diligências consulares e logísticas, e os mecanismos de monitorização externa documentam de forma persistente condições que se afastam dos padrões de dignidade exigidos pelo quadro jurídico aplicável.

Quanto ao papel da PSP na instrução e execução dos processos de afastamento coercivo, a investigação permitiu concluir que a centralização de competências na UNEF criou condições institucionais mais favoráveis à execução dos processos, reconhecidas pelos próprios profissionais e por entidades externas de monitorização, e reflete o esforço de uma instituição que, em pouco tempo, construiu uma capacidade operacional nova numa área de grande complexidade jurídica e operacional. Contudo, esta avaliação positiva não pode obscurecer os limites estruturais que condicionam o desempenho da UNEF: recursos humanos insuficientes, sistemas de informação fragmentados e obstáculos diplomáticos e jurídicos que transcendem a esfera de atuação policial.

A análise das perceções dos profissionais revelou um diagnóstico convergente sobre os principais desafios do sistema. No plano operacional, a cadeia causal que os entrevistados descrevem de forma recorrente: falta de documentação, morosidade consular e esgotamento do prazo de 60 dias representam o padrão dominante de insucesso dos processos. No plano jurídico-procedimental, o efeito suspensivo dos pedidos de proteção internacional emerge como o obstáculo mais referenciado, com impacto direto numa parte significativa dos processos não executados e uma taxa de pedidos considerados infundados para determinadas nacionalidades. No plano das infraestruturas, a capacidade total nos CIT e EECIT é unanimemente considerada, pelos entrevistados, como insuficiente para as exigências operacionais, com reflexos na mistura de perfis nos mesmos, e ainda a utilização inadequada dos EECIT para fins que excedem a sua vocação.

Em resposta à pergunta de investigação, conclui-se que estes desafios são de natureza estrutural e multidimensional, exigindo intervenção articulada em quatro domínios: revisão da lei do asilo, expansão da capacidade de infraestruturas de instalação temporária, criação de plataforma integrada de informação e reforço dos recursos humanos da UNEF. Os entrevistados são unânimes num ponto que a investigação torna evidente: nenhuma destas medidas, tomada isoladamente, resolve o problema, a interdependência entre os eixos de reforma é, ela própria, uma conclusão central desta investigação.

No que respeita ao impacto esperado do Novo Pacto Europeu de Migração e Asilo, a investigação permite formular uma apreciação cautelosa. O Pacto introduz instrumentos que, em teoria, respondem a algumas das fragilidades identificadas: o procedimento acelerado de fronteira pode reduzir o tempo de apreciação de pedidos de asilo infundados; a lista comum de países de origem seguros simplifica a tramitação de processos de determinadas nacionalidades; e o alargamento dos prazos de detenção, se transposto para o ordenamento nacional, dará às autoridades mais tempo para concluir as diligências consulares. Contudo, os profissionais entrevistados são céticos quanto ao impacto real destas reformas sem investimento paralelo em infraestruturas e recursos humanos. O Novo Pacto só produzirá diferença real em Portugal se for acompanhado pela construção dos novos CIT anunciados, pelo reforço efetivo dos recursos humanos da UNEF e pela implementação de sistemas com interoperabilidade que permita uma gestão integrada dos processos. Sem estas condições, o quadro normativo europeu mais ambicioso continuará a esbarrar nas mesmas limitações estruturais que esta investigação documentou.

No decurso desta investigação, importa registar os aspetos que correram bem e os que correram menos bem. Do lado positivo, destaca-se a recetividade dos entrevistados, que partilharam os seus testemunhos com abertura e detalhe assinaláveis, mesmo sobre matérias operacionalmente sensíveis. O facto de se tratar de um tema recente e em permanente evolução revelou-se simultaneamente uma vantagem, pois permitiu aceder a perceções sobre um fenómeno ainda em construção, e ao mesmo tempo uma limitação, dado que a reforma institucional em curso tornava difícil distinguir constrangimentos transitórios de problemas estruturais. A principal dificuldade sentida foi precisamente a do tempo: sendo a UNEF uma estrutura recentemente criada, com alguns dos processos ainda em fase de adaptação à data das entrevistas, parte do diagnóstico produzido poderá ter uma validade temporal limitada, o que reforça a necessidade de acompanhamento longitudinal do sistema nos próximos anos.

Como sugestões para investigações futuras, identificam-se três linhas prioritárias. A primeira consiste no acompanhamento longitudinal dos indicadores de execução dos afastamentos coercivos após a plena consolidação da UNEF e a entrada em vigor do Novo Pacto Europeu, permitindo avaliar empiricamente se as reformas em curso produzem os efeitos esperados. A segunda consiste num estudo comparado dos modelos de retorno de outros Estados-Membros com taxas de execução mais elevadas, com atenção particular às soluções encontradas para os obstáculos diplomáticos e para a articulação entre os sistemas de asilo e de retorno. A terceira consiste na análise do papel das medidas alternativas à detenção no contexto do afastamento coercivo, avaliando a sua aplicação prática, eficácia e impacto na redução do recurso à detenção administrativa, bem como na garantia do cumprimento das decisões de retorno.

A investigação conclui que a PSP, nomeadamente a UNEF, dispõem hoje de um modelo institucional adequado e de profissionais com competência e empenho para o fazer funcionar. O que a investigação também demonstra, com base no testemunho de quem trabalha diariamente neste sistema, é que esse modelo ainda não tem as condições materiais, jurídicas e informacionais para funcionar à altura do que se lhe pede. Colmatar essa distância entre o modelo e as suas condições de funcionamento constitui, assim, o principal desafio estratégico do sistema de retorno português nos próximos anos, exigindo uma resposta integrada que articule direito, capacidade institucional e cooperação internacional.

Referências

- Agência para a Integração, Migrações e Asilo. (2024). *Relatório de Migrações e Asilo 2023*. AIMA. <https://aima.gov.pt/media/pages/documents/a109224112-1726562672/rma-2023.pdf>
- Agência para a Integração, Migrações e Asilo. (2025). *Relatório de Migrações e Asilo 2024*. AIMA. <https://aima.gov.pt/media/pages/documents/fec4d6a712-1760603125/relatorio-migracoes-e-asilo-2024.pdf>
- Ammendola, G. (2005). *The age of migration: International population movements in the modern world* [Recensão do livro *The age of migration: International population movements in the modern world*, de S. Castles & M. J. Miller]. *American Foreign Policy Interests*, 27(6), 537–542. <https://doi.org/10.1080/10803920500434037>
- Amnesty International. (2024, abril 8). *EU migration and asylum pact reforms will put people at heightened risk of human rights violations*. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/eu-migration-asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/>
- ANA — Aeroportos de Portugal/VINCI Airports. (2025). *Relatório de atividade 2024: Tráfego nos aeroportos portugueses*. ANA. <https://pt.newsroom.ana.pt/news/vinci-airports-trafego-em-31-de-dezembro-de-2025-31a33-4a6c7.html>
- Andrade, J. C. V. (2019). *Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976* (6.^a ed.). Almedina.
- Apatzidou, V. (2025). Bordering asylum: Examining the EU's border procedures under the Asylum Procedures Regulation (EU) 2024/1348. *International Journal of Refugee Law*, 37(2), 201–218. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeaf014>
- Aroso de Almeida, M. (2016). *Teoria geral do direito administrativo: O novo regime do Código do Procedimento Administrativo* (3.^a ed.). Almedina.
- Asylum Information Database. (2023). *Country report: Portugal — 2023 Update*. ECRE — European Council on Refugees and Exiles. <https://asylumineurope.org/reports/country/portugal/>
- Baldaccini, A. (2009a). The EU Directive on Return: Principles and protests. *Refugee Survey Quarterly*, 28(4), 114–130. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdq002>

- Baldaccini, A. (2009b). The return and removal of irregular migrants under EU law: An analysis of the Returns Directive. *European Journal of Migration and Law*, 11(1), 1–17. <https://doi.org/10.1163/157181609X410566>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (L. A. Reto & A. Pinheiro, Trans.; 7.^a ed.). Edições 70.
- Barros, A. S. (2024). O enquadramento das vulnerabilidades no regime do asilo. *Julgar*, 54, 163–172.
- Bhangu, S., Provost, F., & Caduff, C. (2023). Introduction to qualitative research methods – Part I. Perspectives in Clinical Research, 14(1), 39–42. https://doi.org/10.4103/picr.picr_253_22
- Braun, V., & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis: A practical guide*. SAGE.
- Brettell, C. B., & Hollifield, J. F. (2015). *Migration theory: Talking across disciplines* (3rd ed.). Routledge.
- Broeders, D., & Engbersen, G. (2009). The state versus the alien: Immigration control and strategies of irregular immigrants. *West European Politics*, 32(5), 867–885. <https://doi.org/10.1080/01402380903064713>
- Cabral, A. A. C. (2022). *A observância dos direitos humanos nas políticas de admissão dos imigrantes em Portugal: Análise criminológica do caso Ihor Homenyuk* [Dissertação de mestrado, Universidade Fernando Pessoa]. https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/11499/1/DM_41007.pdf
- Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada* (4.^a ed.). Coimbra Editora.
- Carrera, S., & Geddes, A. (Eds.). (2021). *The EU pact on migration and asylum in light of the United Nations global compact on refugees*. European University Institute. <https://hdl.handle.net/1814/70600>
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2014). *The age of migration: International population movements in the modern world* (5th ed.). Guilford Press.
- Celone, C. (2014). A detenção administrativa dos estrangeiros irregulares na Itália e na União Europeia e o direito humano fundamental à liberdade privada e à ampla defesa. *A&C — Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 14(55), 51–85.

- Coelho, R. P. F. (2024). *A imigração ilegal em Portugal: Desafios da Polícia de Segurança Pública* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Comum. <http://hdl.handle.net/10400.26/51538>
- Collrin, B., & Bauder, H. (2025). Migration governance between sovereignty, security and rights: An analysis of the literature. *International Migration*, 63, e70025. <https://doi.org/10.1111/imig.70025>
- Comissão Europeia. (2020). — *Comunicação da Comissão sobre um Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=COM:2020:609:FIN>
- Comissão Europeia. (2023). *Schengen area — Fact sheet*. <https://home-affairs.ec.europa.eu>
- Comissão Europeia. (2024). *Pacto em matéria de migração e asilo*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_pt
- Comissão Europeia. (2025). *COM(2025) 186 final — Proposta de regulamento que altera o Regulamento (UE) 2024/1348 no que respeita à criação de uma lista de países de origem seguros a nível da União*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52025PC0186>
- Conselho da União Europeia. (2024, maio 14). *The Council adopts the EU's Pact on Migration and Asylum* [Comunicado de imprensa]. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>
- Conselho da União Europeia. (2025, dezembro 8). *Asylum policy: Council pushes ahead with EU laws on safe countries of origin and safe third countries* [Comunicado de imprensa]. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/12/08/asylum-policy-council-pushes-ahead-with-eu-laws-on-safe-countries-of-origin-and-safe-third-countries/>
- Costa, C. M. da S. G. (2024). *Migrações e controlo de fronteiras aéreas: A proteção e o respeito dos direitos humanos na gestão dos centros de instalação temporária e espaços equiparados (CIT/EECIT)* [Trabalho individual final, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. <http://hdl.handle.net/10400.26/54380>
- Costello, C. (2015). *The human rights of migrants and refugees in European law*. Oxford University Press.

- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2024). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (5th ed.). SAGE.
- Diário de Notícias*. (2026, 25 de fevereiro). PSP gasta 800 mil euros em módulos pré-fabricados para instalar imigrantes em situação ilegal e cumprir prazo da UE. <https://www.dn.pt/sociedade/psp-gasta-800-mil-euros-em-mdulos-pr-fabricados-para-instalar-imigrantes-em-situao-ilegal-e-cumprir-prazo-da-ue>
- Dias, J. F. (2019). *Direito penal: Parte geral* (Tomo I, 3.^a ed.). Gestlegal.
- Díaz Crego, M., & Clarós, E. (2021). *Data on returns of irregular migrants* [AT A GLANCE, PE 690.518]. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690518/EPRS_ATA\(2021\)690518_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690518/EPRS_ATA(2021)690518_EN.pdf)
- Dumbrava, C. (2024). *EU migration and borders* [Briefing, PE 760.361]. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760361/EPRS_BRI\(2024\)760361_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/760361/EPRS_BRI(2024)760361_EN.pdf)
- Dumbrava, C., & Radjenovic, A. (2024). *Common approach on return policy* [Briefing, PE 757.604]. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757604/EPRS_BRI\(2024\)757604_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757604/EPRS_BRI(2024)757604_EN.pdf)
- European Council on Refugees and Exiles [ECRE]. (2025). *All packed-up and ready? Assessment of the state of play on Pact implementation*. Policy Note #49. https://ecre.org/wp-content/uploads/2025/10/ECRE_Policy-Note-49_All-Packed-Up-and-Ready_Assessment-of-the-State-of-Play-on-Pact-Implementation.pdf
- European Union Agency for Asylum. (2024). *Guidelines on alternatives to detention*. EUAA.
- Eurostat. (2025). *Returns to third countries up by 6% in Q1 2025 vs Q1 2024* [News article, 30 June 2025]. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250630-2>
- Eurostat. (2025a). *Enforcement of immigration legislation statistics*. Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics

- Eurostat. (2025b). *Returns of irregular migrants — quarterly statistics*. Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title>Returns_of_irregular_migrants_-_quarterly_statistics
- Feldmann, M. (2024). A detenção de migrantes: Desafios e necessidade de mudanças. *Julgar*, 54, 109–122.
- Fialho, A. J. (2024). A proteção das crianças e jovens migrantes não acompanhadas. *Julgar*, 54, 173–186.
- Flick, U. (2023). *An introduction to qualitative research* (7th ed.). SAGE.
- Fortin, M. F. (2009). *O processo de investigação: Da concepção à realização* (5.^a ed.). Lusociência.
- Frontex. (2019). *Annual Risk Analysis 2019*. European Border and Coast Guard Agency. <https://www.frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2019-RPPmXE>
- Frontex. (2025). *Annual Risk Analysis 2025–2026*. European Border and Coast Guard Agency. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-releases-annual-risk-analysis-2025-2026-xq0c2u>
- Ghiglione, R., & Matalon, B. (2001). *O inquérito: Teoria e prática* (4.^a ed.). Celta Editora.
- Gil, A. R. (2011). A detenção de imigrantes na jurisprudência nacional e internacional. *Revista do Ministério Público*, 32(125), 125–145.
- Gil, A. R. (2021). *Estudos sobre direito da imigração e do asilo*. Petrony.
- Gil, A. R. (2024). O fim das “manifestações de interesse” na Lei de Imigração: uma encruzilhada multinormativa. *Julgar*, 54, 83–108.
- Global Detention Project. (2024). *Portugal immigration detention profile*. <https://www.globaldetentionproject.org/countries/europe/portugal>
- Governo de Portugal. (2025, 4 de dezembro). *Aprovada a proposta de lei para o novo regime de retorno de cidadãos estrangeiros em situação ilegal* [Comunicado de imprensa]. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc25/comunicacao/noticia?i=aprovada-a-proposta-de-lei-para-o-novo-regime-de-retorno-de-cidadaos-estrangeiros-em-situacao-ilegal>
- Hailbronner, K., & Thym, D. (2016). Constitutional framework and principles for interpretation. In K. Hailbronner & D. Thym (Eds.), *EU immigration and asylum law: A commentary* (2nd ed., pp. 1–30). C. H. Beck/Hart/Nomos.

- Hansen, P., & Pettersson, S. (2021). Contradictory migration management? Differentiated security approaches to visa overstay and irregular border crossings in the European Union. *European Security*, 31(1), 117–134. <https://doi.org/10.1080/09662839.2021.1945038>
- Helfers, R. C., Jensen, C. J., & Kusow, A. M. (2022). A qualitative study: An examination of police officers' lived experiences during the COVID-19 pandemic. *International Criminal Justice Review*, 32(3), 308–327. <https://doi.org/10.1177/10575677211050427>
- Inspeção-Geral da Administração Interna. (2024). *Relatório anual de monitorização de retornos forçados — 2023*. IGAI. https://www.igai.pt/pt/Atividades/RelatoriosInspetivos/igai_Documentos/Relat%C3%B3rio%20da%20Monitoriza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Retornos%20For%C3%A7ados%20-%20Ano%202024.pdf
- Inspeção-Geral da Administração Interna. (2025). *Conferência Retornos Forçados e Monitorizações — dados apresentados*. IGAI, 5 de dezembro de 2025.
- Instituto Nacional de Estatística. (2025, fevereiro). *Movimento de passageiros nos aeroportos nacionais aumentou 4,3% em 2024 — dezembro de 2024*. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=695013937&DESTAQUESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística. (2026, fevereiro). *Movimento de passageiros nos aeroportos nacionais — dezembro de 2025*. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques
- International Air Transport Association. (2025a). *Air passenger market analysis December 2024*. <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/air-passenger-market-analysis-december-2024/>
- International Air Transport Association. (2025b). *World Air Transport Statistics 2024*. <https://www.iata.org/en/pressroom/2025-releases/2025-08-04-01/>
- International Organization for Migration. (2019). *Glossary on migration* (2nd ed.). IOM.
- International Organization for Migration. (2024). *World Migration Report 2024* (M. McAuliffe & L. A. Oucho, Eds.). IOM. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>

- International Rescue Committee. (2024). *What is the EU Pact on Migration and Asylum?*.
<https://www.rescue.org/eu/article/what-eu-pact-migration-and-asylum>
- Jesuit Refugee Service Europe. (2011). *Becoming vulnerable in detention: Civil society report on the detention of vulnerable asylum seekers and irregular migrants in the European Union (DEVAS Project)*. JRS Europe.
<https://jrseurope.org/en/resource/becoming-vulnerable-in-detention/>
- Knott, E., Rao, A. H., Summers, K., & Teeger, C. (2022). Interviews in the social sciences. *Nature Reviews Methods Primers*, 2(1), 73. <https://doi.org/10.1038/s43586-022-00150-6>
- Leerkes, A., & Van Houte, M. (2020). Beyond the deportation regime: Differential state interests and capacities in dealing with (non-)deportability in Europe. *Citizenship Studies*, 24(3), 319–338. <https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1718349>
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2017). *Fundamentos de metodologia científica* (8.^a ed.). Atlas.
- Migration Policy Centre. (2024, 22 de novembro). *What commercial flight data can tell us about irregular migration*. European University Institute.
<https://migrationpolicycentre.eu/what-commercial-flight-data-can-tell-us-about-irregular-migration/>
- Milhomem, F. (2000). O princípio da proporcionalidade como critério para a cominação de penas em abstracto. *Direito e Justiça*, 14(2), 29–45.
<https://doi.org/10.34632/direitoejustica.2000.11086>
- Nolasco, C. (2016). *Migrações internacionais: Conceitos, tipologias e teorias* (Oficina do CES n.º 434). Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.
https://ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/14615_Oficina_434.pdf
- Oliveira, E. (2021). Asylum seekers and the right to liberty and security: The Portuguese case. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5786242>
- Oliveira, E. (2022). A detenção de migrantes e o direito à liberdade e à segurança — faces opostas de uma mesma moeda? In Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados 2020–2022 (Coord.), *Compêndio de Direitos Humanos* (pp. 98–112). Ordem dos Advogados.

- Parlamento Europeu. (s.d.). *Asilo e migração na UE em números*.
<https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20170629STO78630/asilo-e-migracao-na-ue-em-numeros>
- Peers, S. (2024). Taking rights half-seriously: The new EU asylum laws. *Yearbook of European Law*, 43, 113–183. <https://doi.org/10.1093/yel/yeae003>
- Pereira, D. (2023). *Alterações climáticas, migrações e segurança: Haverá motivo para alarme? Desafios para a segurança interna em Portugal*. Lisboa International Press.
- Pereira, J. A. C., & Pinho, J. C. (2008). *Direito de estrangeiros: Entrada, permanência, saída e afastamento* (1.^a ed.). Coimbra Editora.
- Pires, R. P. (2003). *Migrações e integração: Teoria e aplicações à sociedade portuguesa*. Celta Editora.
- Poiares, N. C. L. B. (2021). Justiça, governança e media: O caso de Ihor Homenyuk. *Politeia — Revista Portuguesa de Ciências Policiais*, XVIII, 115–141.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2022). *Programa do XXIII Governo Constitucional: 2022–2026*. Governo da República Portuguesa.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2024). *Plano de Ação para as Migrações*. Governo da República Portuguesa.
<https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/paragraph/documents/31261/plano-de-acao-para-migracoes-pt2024.pdf>
- Provedor de Justiça. (2017). *Relatório especial sobre os centros de instalação temporária e espaços equiparados*. Provedoria de Justiça. https://www.provedor-jus.pt/documentos/Cidadaos_estrangeiros_e_o_direito_a_um_tratamento_digno.pdf
- Provedor de Justiça. (2023a). *Relatório à Assembleia da República 2022: Mecanismo Nacional de Prevenção*. Provedoria de Justiça. https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relato%CC%81rio_MNP_2022.pdf
- Provedor de Justiça. (2023b). *Relatório de monitorização da atividade e do processo de extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*. Provedoria de Justiça. <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relat%C3%B3rio%20SEF072023.pdf>
- Provedor de Justiça. (2024). *Relatório à Assembleia da República 2023: Mecanismo Nacional de Prevenção*. Provedoria de Justiça. <https://www.provedor-jus.pt/documentos/Relatorio%20MNP%202023.pdf>

- Provedor de Justiça. (2025). *Relatório à Assembleia da República 2024: Mecanismo Nacional de Prevenção*. Provedoria de Justiça. <https://www.provedor-jus.pt/documentos/RELATO%CC%81RIO%20MNP%202024.pdf>
- Polícia de Segurança Pública. (2025). *Orientações institucionais sobre a colocação em EECIT e respeito pelos direitos humanos*. Organização Internacional para as Migrações / Direção Nacional da PSP. <https://portugal.iom.int/sites/g/files/tmzbd1521/files/regras-do-espaco.pdf>
- Recchi, E., Bernasconi, L., & Rodriguez Sanchez, A. (2026). Short-term visa, long-term stay? Estimating inflows of overstayers in the Schengen Area using air passenger records and Facebook mobility data. *International Migration*, 64(1), e70123. <https://doi.org/10.1111/imig.70123>
- Rourke, J., & Sinnott, R. (2003). *International politics on the world stage*. McGraw-Hill.
- Ruslin, R., Mashuri, S., Rasak, M. S. A., Alhabsyi, F., & Syam, H. (2022). Semi-structured interview: A methodological reflection on the development of a qualitative research instrument in educational studies. *IOSR Journal of Research & Method in Education*, 12(1), 22–29. <https://www.researchgate.net/publication/358906376>
- Santos, N. R. P. (2025). A detenção administrativa por permanência ilegal em Portugal. *Politeia*. <https://doi.org/10.57776/ka2d-eh34>
- Santos, N. R. P. (2026). Detenção administrativa por razões migratórias em Portugal: Género, espécies e separação de poderes. *Anatomia do Crime*, 22.
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2016). *Afastamento de estrangeiros do território nacional* [Apresentação institucional]. Ministério da Administração Interna. https://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/Documents/Sess%C3%A3o%20Migra%C3%A7%C3%A3o%20e%20Integra%C3%A7%C3%A3o_Retorno%20Coercivo.pdf
- Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral. (2018). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2017*. https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc21/Files/Documentos/relatorio-anual-de-seguranca-interna-2017/relatorio_anual_de_seguranca_interna_2017.pdf
- Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral. (2019). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2018*. https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc21/Files/Documentos/relatorio-anual-de-seguranca-interna-2018/relatorio_anual_de_seguranca_interna_2018.pdf

Governo/Portal-do-Governo/gc21/Files/Documentos/relatorio-anual-de-seguranca-interna-2018/relatorio_anual_de_seguranca_interna_2018.pdf

Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral. (2020). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2019*. https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc22/Files/Documentos/relatorio-anual-de-seguranca-interna-2019/relatorio_anual_de_seguranca_interna_2019.pdf

Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral. (2021). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2020*. https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc22/Files/Documentos/relatorio-anual-de-seguranca-interna-2021/relatorio_anual_de_seguranca_interna_2020.pdf

Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral. (2022). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2021*. https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc23/Files/Documentos/relatorio-anual-de-seguranca-interna-2021/relatorio_anual_de_seguranca_interna_2021.pdf

Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral. (2023a). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2022*. https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc23/Files/Documentos/relatorio-anual-de-seguranca-interna-2022/relatorio_anual_de_seguranca_interna_2022.pdf

Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral. (2023b). *Relatório Final da Task Force para a Avaliação Schengen a Portugal 2022–2023*. https://www.ssi.gov.pt/en/publicacoes/outros-relatorios/Schengen_2022.pdf

Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral. (2024). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2023*. https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc24/Files/Documentos/relatorio-anual-de-seguranca-interna-2023/relatorio_anual_de_seguranca_interna_2023.pdf

Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral. (2025). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2024*. https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc24/Files/Documentos/relatorio-anual-de-seguranca-interna-rasi-2024/relatorio_anual_de_seguranca_interna_rasi_2024.pdf

Sistema de Segurança Interna – Secretaria Geral. (2026). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2025*. https://portugal.gov.pt/api/media/edge/Project/Portal-do-Governo/Portal-do-Governo/gc24/Files/Documentos/relatorio-anual-de-seguranca-interna-rasi-2025/relatorio_anual_de_seguranca_interna_rasi_2025.pdf

Governo/Portal-do-Governo/gc25/Files/Documentos/rasi-2025-relatorio-anual-de-seguranca-interna/rasi_2025_-_relatorio_anual_de_seguranca_interna.pdf

Sousa, C. U. (2024). De-securitization of the immigration policy in Portugal: Separation between migration management and internal security. *Janus.net*, 15(2), 17–34. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.15.2.2>

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2025). *International Migrant Stock 2024: Key facts and figures*. https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2025_intlmigstock_2024_key_facts_and_figures_advance-unedited.pdf

United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2012). *Detention guidelines: Guidelines on the applicable criteria and standards relating to the detention of asylum-seekers and alternatives to detention*. UNHCR. <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/87776>

Varela, M. H. (2024). Qual a proteção que os migrantes e refugiados podem esperar da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais? Uma reflexão à luz da jurisprudência recente do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. *Julgar*, 54, 43–63.

Vasconcelos, B. J. S. (2024). *Desafios e oportunidades da PSP no sistema de segurança interna: Controlo de fronteiras e imigração* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Repositório Comum. <http://hdl.handle.net/10400.26/51425>

Vaz, S. (2021). *O procedimento de afastamento coercivo de cidadãos estrangeiros no território português: Uma análise à luz dos princípios fundamentais* (1.^a ed.). CEDIPRE. https://www.cedipre.fd.uc.pt/wp-content/uploads/pdfs/co/public_42.pdf

Normativos Legais

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (2012). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 326/02.

Circular Técnica n.º 06/DGIF/2025 - Emissão de visto especial em situações de vulnerabilidade – Pedido de asilo em fronteira

Constituição da República Portuguesa. (1976, 2 de abril). *Diário da República*, 1.^a série, n.º 86.

Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados. (1951). Nações Unidas.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem. (1950). Conselho da Europa.

Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), assinada em 7 de dezembro de 1944. ICAO.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. (1948, 10 de dezembro). Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. Código do Procedimento Administrativo. *Diário da República*, 1.^a série, n.º 4.

Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho. Cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P., e extingue o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. *Diário da República*, 1.^a série, n.º 108.

Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro. Código de Processo Penal, na sua redação atual. *Diário da República*, 1.^a série, n.º 40.

Decreto-Lei n.º 85/2000, de 12 de maio. Equipara os espaços criados nos aeroportos portugueses a centros de instalação temporária. *Diário da República*, 1.^a série-A, n.º 110.

Decreto-Lei n.º 99-A/2023, de 27 de outubro. Aprova a orgânica da Unidade de Coordenação de Fronteiras e Estrangeiros. *Diário da República*, 1.^a série, n.º 210.

Despacho de 31 de julho de 2020 (MAI). Aprova o Regime Geral sobre o Acolhimento de Estrangeiros e Apátridas em Centros de Instalação Temporária e Espaços Equiparados.

Despacho n.º 10728/2015, de 28 de setembro. Regulamento dos Procedimentos de Inspeção e Fiscalização de Centros de Instalação Temporária ou Espaços Equiparados e de Monitorização de Regressos Forçados. *Diário da República*, 2.^a série, n.º 189.

Diretiva (UE) 2024/1346 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/1346.

Diretiva 2001/40/CE do Conselho, de 28 de maio de 2001, relativa ao reconhecimento mútuo das decisões de afastamento de nacionais de países terceiros. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 149.

Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 348/98.

Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (REPSAE), na sua redação atual. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 127.

Lei n.º 27/2008, de 30 de junho. Lei do Asilo, na sua redação atual. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 124.

Lei n.º 34/94, de 14 de setembro. Regula o acolhimento de estrangeiros ou apátridas em centros de instalação temporária, na sua redação atual. *Diário da República*, 1.ª série-A, n.º 213.

Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto. Lei de Organização da Investigação Criminal. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 165.

Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto. Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 168.

Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. Lei de Segurança Interna. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 167.

Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho. Cria a Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras na Polícia de Segurança Pública. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 139 (Suplemento).

Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro. Reestrutura o sistema português de controlo de fronteiras. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 220.

Norma Técnica n.º 01/UCRR/2026 - Detenção por permanência ilegal em território nacional

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. (1966, 16 de dezembro). Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Portaria n.º 303/2025/1, de 9 de setembro. Adequa a estrutura da Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública no âmbito da criação da UNEF. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 173.

Portaria n.º 304/2025/1, de 9 de setembro. Procede à 5.ª alteração da Portaria n.º 434/2008, de 18 de junho, definindo a estrutura das unidades regionais e subunidades operacionais da UNEF. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 173.

Portaria n.º 322/2023, de 27 de outubro. Aprovação dos postos de fronteira qualificados para a entrada e saída do território nacional. *Diário da República*, 1.ª série.

Portaria n.º 379-B/2023, de 17 de novembro. Procede à primeira alteração à Portaria n.º 383/2008, de 29 de maio, estabelecendo a estrutura nuclear da Direção Nacional da PSP. *Diário da República*, 1.º Suplemento, Série I.

Recomendação (UE) 2017/2338 da Comissão, de 16 de novembro de 2017, que estabelece um Manual de Regresso comum (*Return Handbook*). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 339.

Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativo ao código da União sobre o regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 77.

Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (Frontex). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 295.

Regulamento (UE) 2024/1348 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece um procedimento comum de proteção internacional na União (Regulamento do Procedimento de Asilo). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/1348. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>

Regulamento (UE) 2024/1349 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece um procedimento de retorno na fronteira. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/1349. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1349/oj>

Regulamento (UE) 2024/1351 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à gestão do asilo e da migração. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/1351. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>

Regulamento (UE) 2024/1356 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que introduz a triagem de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/1356. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>

Regulamento (UE) 2024/1358 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à criação do sistema Eurodac (reformulação). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/1358. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj>

Regulamento (UE) 2024/1359 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que estabelece situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/1359. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de julho. Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras. *Diário da República*, 1.ª série.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/97, de 14 de maio. Estabelece orientações relativas à situação dos passageiros declarados inadmissíveis nos postos de fronteira dos aeroportos portugueses. *Diário da República*, 1.ª série-B, n.º 111.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. (2012). *Jornal Oficial da União Europeia*, C 326/47.

Tribunal de Justiça da União Europeia. (2009, 30 de novembro). *Acórdão C-357/09 PPU, Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*. ECLI:EU:C:2009:741.

Tribunal de Justiça da União Europeia. (2016, 15 de fevereiro). *Acórdão C-601/15 PPU, J.N. contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*. ECLI:EU:C:2016:84.

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. (2008, 29 de janeiro). *Saadi c. Reino Unido*, n.º 13229/03. ECLI:CE:ECHR:2008:0129JUD001322903.

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. (2011, 21 de janeiro). *M.S.S. c. Bélgica e Grécia*, n.º 30696/09. ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

Apêndices

Apêndice A – Ofício que formaliza pedido de realização de entrevistas



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS
E SEGURANÇA INTERNA

Exmo. Sr. Diretor Nacional Adjunto, para a UORH,
MI Superintendente-Chefe Ismael Pereira Gaspar Jorge

Assunto: Solicitação de realização de entrevistas e recolha de dados

Eu, Tiago Fernandes de Oliveira, Aspirante a Oficial de Polícia, finalista do Curso de Mestrado em Segurança Pública, no âmbito da realização da dissertação de mestrado intitulada "Centros de Instalação Temporária e Espaços Equiparados: Diagnóstico dos Afastamentos Coercivos", sob orientação do Exmo. Sr. Professor Doutor Ricardo Manuel Marques Tavares da Silva e o Exmo. Sr. Intendente Nuno Ricardo Pica dos Santos, venho mui respeitosamente solicitar a V.^a Ex.^a autorização:

- Para a recolha dos dados relativos a processos de afastamento coercivo instaurados pela PSP, nomeadamente apurar o número total de processos iniciados e o respetivo estado de execução (iniciados vs. concluídos), com reporte ao período decorrido desde a transferência de competências da AIMA para a PSP, em 21AGO25 até 31DEZ25.

- Para a realização de entrevistas a polícias da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras, Divisão de Segurança Aeroportuária e Controlo Fronteiriço do COMETLIS, COMETPOR e CDFaro e dos Centros de Instalação Temporária e Espaços Equipados.

Comprometo-me a manter a confidencialidade dos dados recolhidos, fora do âmbito da elaboração e discussão da dissertação, bem como a cumprir as demais regras éticas relativas à realização de investigação científica.

Pede deferimento,

Lisboa, 5 de março de 2026

Tiago Fernandes de Oliveira

Tiago Fernandes de Oliveira
Aspirante a Oficial de Polícia M/157637

Apêndice B – Despacho que autoriza a realização de entrevistas

De: Ismael Pereira Gaspar Jorge <igjorge@psp.pt>

Enviada: 9 de março de 2026 15:06

Para: Nuno Caetano Lopes De Barros Poiars <ncpoiars@psp.pt>

Cc: DN DF - Divisão de Formação e Aperfeiçoamento <dfa.df@psp.pt>; DN DF - Núcleo de Cooperação e Assessoria Técnica <ncat.df@psp.pt>

Assunto: RE: Solicitação de colaboração: Dissertação de mestrado em Segurança Pública / AOP Tiago Oliveira

Caro Diretor do DEPFORM

Autorizado, mediante disponibilidade.

Com os melhores cumprimentos

"Presente pela Proximidade, Próxima na Segurança!" – Estratégia PSP 2025-2027

Ismael Pereira Gaspar Jorge
Superintendente | Chief Superintendent
Diretor Nacional Adjunto
Unidade Orgânica de Recursos Humanos



T: +351 218 111 000

E: igjorge@psp.pt

Direção Nacional da PSP
Largo da Pátria da Pátria, n.º 1 | 1199-010 Lisboa | PORTUGAL



PSP Portugal



[policiaseguranca](https://twitter.com/policiaseguranca)



www.psp.pt



PT

Apêndice C – Termo de Consentimento Informado

Tomei conhecimento que o estudante finalista de Mestrado em Segurança Pública do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), Tiago Fernandes de Oliveira, está a desenvolver um estudo com o tema: “Desafios no Sistema de Retorno em Portugal: Os Processos de Afastamento Coercivo” sob orientação do Prof. Doutor Ricardo Silva e Intendente Pica dos Santos. Neste âmbito foram-me explicados os objetivos do trabalho e foi solicitada a minha colaboração para responder a uma entrevista. Fui informado(a) de que as respostas serão anónimas e que serão gravadas para facilitar a sua análise, sendo destruídos os registos áudio após a sua transcrição. A minha identificação nunca será divulgada e a minha colaboração tem carácter voluntário, podendo desistir em qualquer momento do trabalho. Compreendo que não irá existir qualquer tipo de remuneração ou custos pela minha participação neste estudo. É-me garantido que sempre que necessitar de algum esclarecimento o mesmo ser-me-á facultado. Fui esclarecido(a) sobre todos os aspetos que considero importantes e as perguntas que coloquei foram respondidas. Fui informado(a) que tenho direito a recusar participar e que a minha recusa não terá consequências para mim. Aceito, pois, colaborar neste estudo e assino onde indicado.

O investigador

O(a) entrevistado(a)

Aspirante a Oficial de Polícia

M/157637

Lisboa, ____ de ____ de 20__

Apêndice D - Quadro Categorical

Categoria A - Obstáculos operacionais – Integra-se, nesta categoria, todas as unidades de registo relativas aos constrangimentos de natureza operacional que condicionam a execução dos afastamentos coercivos, designadamente as dificuldades de identificação e documentação dos cidadãos, a morosidade ou ausência de cooperação das representações diplomáticas estrangeiras, o esgotamento do prazo legal de detenção, a perda de rastro do cidadão após libertação, a insuficiência de recursos humanos e a fragmentação dos sistemas de informação entre entidades.

A1 - Subcategoria Falta de recursos humanos - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação relativa à insuficiência de efetivos dedicados à instrução e execução dos processos de afastamento coercivo, bem como ao impacto desta escassez na taxa de execução.

Ex. (E4) "Pela dimensão ainda muito ténue que temos em termos de recursos humanos policiais, não conseguimos chegar."

A2 - Subcategoria Fragmentação dos sistemas de informação - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação relativa à ausência de interoperabilidade entre os sistemas de informação das entidades com competência na área migratória, bem como às consequências operacionais desta fragmentação.

Ex. (E3) " Por vezes aquilo também não tem os dados corretos, não estão atualizados e temos que questionar na mesma, porque muitas das vezes aparece-nos lá que os cidadãos têm manifestação de interesse e que a mesma foi deferida. No entanto, se nós questionarmos à AIMA, muitas das vezes ela foi indeferida."

A3 - Subcategoria Dificuldades de identificação e documentação dos cidadãos - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação que indique as dificuldades em confirmar a identidade de cidadãos indocumentados e em obter documentos de viagem válidos para a execução do afastamento.

Ex. (E1) "O que é mais difícil é a identificação, quando as pessoas não estão identificadas, é muito complicado."

A4 - Subcategoria Morosidade das representações diplomáticas - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação relativa à não cooperação ou morosidade das representações diplomáticas de países de origem na identificação dos cidadãos e na emissão de documentos de viagem.

Ex. (E4) "No caso de Marrocos levam cerca de 4 meses, correndo bem [...] na emissão de instrumentos de viagem."

A5 - Subcategoria Esgotamento do prazo legal de detenção - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação que evidencie a insuficiência do prazo de 60 dias para concluir as diligências necessárias à execução do afastamento, em particular nos casos que envolvem países com baixa cooperação diplomática.

Ex. (E2) "Se estivermos a falar de prazos de detenção que nós temos atualmente reduzidos, torna-se mais difícil."

A6 - Subcategoria Perda de rastro do cidadão após libertação - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação relativa à perda de localização dos cidadãos após libertação por esgotamento do prazo de detenção, e aos seus efeitos sobre os processos não executados.

Ex. (E6) "Os indivíduos que são sujeitos a termo de identidade e residência, porque dormem na rua [...] este indivíduo pode estar lá hoje a dormir, amanhã já não está [...] Só vamos encontrar o indivíduo daqui a um ano."

Categoria B - Obstáculos jurídico-procedimentais - Integram esta categoria todos os aspetos mencionados pelos participantes que configuram impedimentos de natureza legal ou procedimental à execução dos afastamentos coercivos, nomeadamente o efeito suspensivo dos pedidos de proteção internacional, os recursos judiciais com impacto prático suspensivo

sobre o processo de afastamento e os limites legais ao afastamento previstos no artigo 135.º do REPSAE.

B1 - Subcategoria Pedidos de proteção internacional - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação relativa ao efeito suspensivo dos pedidos de proteção internacional sobre os processos de afastamento coercivo, e à sua utilização estratégica como mecanismo de bloqueio.

Ex. (E1) “A lei do asilo: uma pessoa que seja aqui instalada pode pedir asilo e pronto, dificilmente vai ser afastada. Já dificulta o afastamento.”

B2 - Subcategoria Recursos judiciais com efeito prático suspensivo - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação relativa aos recursos judiciais que, embora processualmente de efeito devolutivo, têm na prática um efeito suspensivo devido à morosidade dos tribunais na sua apreciação.

Ex. (E4) “As providências cautelares do ponto de vista processual, já na parte final da execução do afastamento, que podem condicionar a nossa capacidade de executar os afastamentos.”

B3 - Subcategoria Limites legais ao afastamento - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação relativa aos limites legais ao afastamento previstos no artigo 135.º do REPSAE, com particular incidência na sua utilização como subterfúgio processual.

Ex. (E6) “A atual redação da Lei de Estrangeiros, na aceção do artigo 135.º, que são os limites à expulsão, também há uma série de alíneas, ou de pressupostos, que impedem o afastamento de cidadãos estrangeiros [...] a vertente legal também, de alguma forma, obstaculiza aqui alguns processos, ou a execução de alguns afastamentos coercivos.”

Categoria C - Centros de instalação temporária e espaços equiparados - Integram esta categoria todas as referências ao funcionamento dos centros de instalação temporária e espaços equiparados enquanto dispositivos de suporte à execução dos afastamentos coercivos, abrangendo a gestão da capacidade, as condições materiais e de dignidade dos

espaços, e a ausência de separação entre cidadãos com processo de afastamento coercivo e requerentes de proteção internacional.

C1 - Subcategoria Gestão da capacidade - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação relativa à insuficiência da capacidade nos CIT e EECIT e às consequências operacionais desta insuficiência, incluindo libertações forçadas para criação de vagas.

Ex. (E5) "[...] emitir despachos de libertação, principalmente de cidadãos que sabemos que não vão ser afastados dentro dos 60 dias para criar vagas para aqueles que estão em espera de virem para cá."

C2 - Subcategoria Condições materiais e dignidade - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação relativa às condições de acolhimento nos CIT e EECIT e à qualidade da relação estabelecida entre os profissionais da PSP e os cidadãos instalados.

Ex. (E4) "Todos são unânimes em dizer que [...] a resposta que os polícias souberam dar [...] não tem nada a ver com aquilo que era até então a realidade. Estando muito mais empática a relação, sendo muito mais humana esta relação."

C3 - Subcategoria Ausência de separação entre detidos com PAC e requerentes de proteção internacional - Codifica-se, nesta subcategoria, toda a informação relativa à coexistência de cidadãos com processo de afastamento coercivo e requerentes de proteção internacional nos mesmos espaços de detenção, e aos riscos operacionais associados.

Ex. (E3) " O EECIT de Lisboa [...] deveria ser só para cidadãos com pedidos de proteção internacional, mas também temos lá alguns PAC."

Categoria D - Propostas de melhoria - Integram esta categoria todas as sugestões formuladas pelos participantes com vista a melhorar a instrução e execução dos processos de afastamento coercivo em Portugal, organizadas em torno de quatro eixos: reformas legislativas, integração dos sistemas de informação, coordenação interinstitucional e reforço de recursos humanos e técnicos.

D1 - Subcategoria Reformas legislativas - Codifica-se, nesta subcategoria, todas as propostas de revisão do quadro legal, com particular incidência na lei do asilo e no alargamento do prazo de detenção administrativa.

Ex. (E6) " Em termos legislativos, eu penso que também se podia talvez aumentar o prazo dos 60 dias de permanência dos cidadãos em CIT e EECIT, podia-se também estender esse prazo precisamente para se conseguir documentá-los."

D2 - Subcategoria Integração de sistemas de informação - Codifica-se, nesta subcategoria, todas as propostas de criação de plataforma integrada de informação transversal a todos os organismos com competência na área migratória.

Ex. (E1) "Uma base de dados também é importante. Uma base de dados, até pelos EECIT todos. Isso seria importante, e não existe."

D3 - Subcategoria Coordenação interinstitucional - Codifica-se, nesta subcategoria, todas as propostas de melhoria da articulação entre a PSP/UNEF e as restantes entidades com competência no sistema de retorno, incluindo a dimensão diplomática externa.

Ex. (E3) " A própria AIMA também não nos comunica. Nós é que temos, por iniciativa, que pedir informação à AIMA e isso é uma das grandes dificuldades."

D4 - Subcategoria Reforço de recursos humanos e técnicos - Codifica-se, nesta subcategoria, todas as propostas de reforço quantitativo e qualitativo dos recursos humanos da UNEF, incluindo a desmultiplicação territorial da instrução de processos.

Ex. (E5) "Se aumentarmos o número de pessoas instaladas, temos que aumentar efetivos policiais, os recursos humanos, porque desde logo a segurança tem que ser garantida e não podemos com o número atual de polícias que estão a garantir a segurança, não conseguimos."