

**INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA**

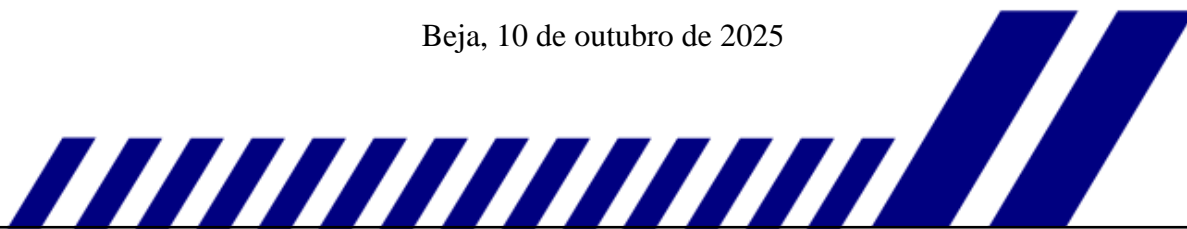


**Da permanência irregular de estrangeiros em Território Nacional: a detenção  
“administrativa”**

**Autor:** Luís Manuel Santos Carvalho Aguiar

**Trabalho Individual Final  
VI Curso de Comando e Direção Policial**

Beja, 10 de outubro de 2025



Da permanência irregular de estrangeiros em  
Território Nacional: a detenção “administrativa”

## **Agradecimentos**

À Patrícia, Maria, Leonor e  
Margarida pela paciência.

Ao Sr. Subintendente N. Pica dos Santos,  
pela sábia orientação e pela inspiração intelectual concedida.

## **Resumo**

O presente trabalho analisa a problemática da detenção “administrativa” de cidadãos estrangeiros em situação de permanência irregular em território nacional, procurando determinar se esta constitui, de facto, uma medida de “ultima ratio”. Partindo de uma análise jurídico-doutrinária e empírica, o estudo demonstra que, embora a legislação portuguesa e europeia — nomeadamente a Lei n.º 23/2007 e a Diretiva 2008/115/CE — consagrem a detenção como medida excecional e proporcional, a prática administrativa revela tendências de banalização e prolongamento indevido da privação da liberdade. Examina-se a tensão entre soberania estatal e direitos fundamentais, evidenciando-se fragilidades estruturais como a fragmentação institucional pós-extinção do SEF, as deficiências nos Centros de Instalação Temporária e a escassa aplicação de medidas alternativas. O trabalho conclui que a detenção “administrativa”, apesar de juridicamente justificada como mecanismo de controlo migratório, tem vindo a consolidar-se como instrumento de gestão securitária, muitas vezes em detrimento da dignidade humana e das garantias processuais. Defende-se, por conseguinte, o reforço da fiscalização judicial e a promoção de políticas verdadeiramente humanistas, que conciliem o controlo das fronteiras com o respeito pelos direitos fundamentais dos migrantes.

**Palavras-chave:** detenção administrativa; estrangeiro; migrantes; direitos humanos.

## **Abstract**

This study examines the issue of the so-called “administrative detention” of foreign citizens who are staying illegally in Portuguese territory, aiming to determine whether, in fact, a measure of *ultima ratio*. Based on a legal, doctrinal and empirical analysis, the research demonstrates that, although Portuguese and European legislation — namely Law n.º 23/2007 and Directive 2008/115/EC — enshrine detention as an exceptional and proportionate measure, administrative practice reveals tendencies toward its normalization and the undue extension of deprivation of liberty. The study explores the tension between state sovereignty and fundamental rights, highlighting structural weaknesses such as institutional fragmentation after the abolition of SEF, deficiencies in Temporary Installation Centres, and the limited use of alternative measures. It concludes that “administrative detention,” while legally justified as a tool of migration control mechanism, has progressively become a securitarian management instrument, often to the detriment of human dignity and procedural guarantees. Therefore, the study advocates for stronger judicial oversight and promoting truly humanist policies that reconcile border control with the respect for migrants’ fundamental rights.

**Keywords:** administrative detention; foreign nationals; migrants; human rights.

## Índice

<b>RESUMO .....</b>	<b>3</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>I. PRINCIPAIS CAUSAS DA MIGRAÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>II. CONCEITO DE ESTRANGEIRO, PERMANÊNCIA IRREGULAR E AFASTAMENTO COERCIVO .....</b>	<b>9</b>
<b>III. METODOLOGIA .....</b>	<b>11</b>
<b>IV. DA DETENÇÃO “ADMINISTRATIVA” .....</b>	<b>12</b>
a) Na União Europeia.....	12
b) Em Portugal.....	15
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>21</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>26</b>

## **Introdução**

A permanência irregular de cidadãos estrangeiros em território nacional é um fenómeno que tem vindo a ganhar destaque nas últimas décadas, em particular nos últimos 10 anos, refletindo a complexidade das dinâmicas migratórias contemporâneas. Em Portugal, a questão da imigração tem sido influenciada por diversos fatores, incluindo crises económicas e climatéricas (ambientais), conflitos armados e a procura por melhores condições de vida. A situação irregular, que se caracteriza pela ausência de um visto ou autorização de residência válidos, coloca os cidadãos estrangeiros numa posição de vulnerabilidade, sujeitando-os a um conjunto de desafios legais e sociais.

Estes efeitos da migração irregular transporta-nos para um campo de tensão entre a soberania do Estado e o pleno exercício dos Direitos Fundamentais.

A análise teórica da permanência irregular carece de um enquadramento que vá além da mera leitura normativa, é, pois, necessário compreender os seus conceitos, o regime legal e as perspetivas teóricas que sustentam a construção jurídica do cidadão estrangeiro em situação irregular. Se do ponto de vista do Estado esta situação trata-se de uma violação das normas administrativas, do ponto de vista do cidadão estrangeiro esta situação é muitas vezes vista como exclusão social, insegurança e vulnerabilidade face ao sistema jurídico nacional.

Destarte, neste trabalho ir-se-á procurar desenvolver um enquadramento teórico e conceptual da permanência irregular, e consequentemente da sua detenção “administrativa” em caso do seu incumprimento, bem como as condições dessa detenção (“administrativa”) quando efetivada.

## **I. Principais causas da migração**

O conceito de “migração” tem vindo ao longo do tempo a ser banalizado, assumindo muitas vezes características singelas, reduzindo a sua complexidade a um simples movimento de pessoas (Nolasco, 2016).

Para a Organização Mundial para as Migrações, o conceito de “migração” é definido como

qualquer pessoa que se mude ou se desloque através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado longe do seu local habitual de residência, independentemente (1) do estatuto legal da pessoa; (2) do movimento ser voluntário ou involuntário; (3) das causas do movimento; ou (4) da duração da estadia (OIM, 2025).

Do ponto de vista conceitual, grande parte das definições de migração têm em comum vários aspectos, nomeadamente, a deslocação de pessoas no tempo e espaço, cujas distâncias percorridas e o tempo de estadia podem variar (pequenas ou grandes e longas ou curtas, respetivamente). Mas alguns autores defendem ainda que para além dos fatores acima elencados, existe ainda um fator social, o que vai implicar necessariamente uma “mudança de estatuto ou uma alteração no relacionamento com o meio envolvente, quer físico, quer social” (Jonh Jackson, 1991, citado por Nolasco, 2016, p. 5). Mas para além das variáveis tempo, espaço e sociabilidade, existe ainda na equação a questão política. Zolberg (1989), citado por Nolasco (2016), refere ainda que não basta a vontade das pessoas quererem migrar, os Estados têm ainda o ónus de controlar quem pode ou não entrar no país, o que vai implicar, para além do vínculo físico, uma “mudança de jurisdição e de pertença”.

Quanto à tipologia das migrações, dependendo dos seus autores, as mesmas também variam, contudo, e devido à complexidade do tema assim como as restrições de elaboração do presente trabalho, apenas abordaremos esta temática de forma superficial. Pelo que o mais importante encontra-se narrado no Relatório da Comissão Mundial Sobre as Migrações Internacionais (2005), o qual refere que as pessoas que migram fazem-no de várias formas, podendo ser referenciadas, consoante os casos

como tendo estatuto regular ou irregular, como sendo trabalhadores qualificados ou não qualificados, residentes permanentes ou imigrantes temporários, já para não falar das características adicionais, tais como estudante imigrante, imigrante que se vem juntar à família, imigrante em trânsito, requerente de asilo ou refugiado.

Num Estado com políticas de migração bem definidas, cada uma destas categorias deveria contemplar as suas especificidades, contudo, na realidade, o que se verifica é que por vezes o mesmo migrante pode pertencer a várias categorias, podendo ainda oscilar entre as mesmas, variando assim o seu estatuto.

Mas, para além do seu conceito assim como da sua teoria, é ainda necessário analisar as diferentes teorias que foram evoluindo ao longo dos tempos, em que, na nossa opinião, nenhuma está completamente certa, mas também nenhuma se encontra totalmente errada, as mesmas complementam-se entre si.

Em primeiro lugar temos as teorias defendidas pelos autores clássicos da sociologia, os quais defendiam que as migrações aconteciam por cinco princípios. Desde logo temos as

razões económicas, em que os países industrializados atraíam maior fluxo de migrantes de forma a satisfazer as suas necessidades laborais. Posteriormente, tínhamos a migração em função da distância percorrida, em que, quanto maior essa distância, menor o número de migrantes, sendo obviamente verificado o inverso, quanto menor a distância, maior o volume de migrantes. Seguidamente, e entroncando no princípio anterior, se essa mesma distância fosse efetivamente longa, esta migração tinha tendência a ser realizada de forma faseada, por etapas, ficando em vários locais, por algum período de tempo, até alcançar o objetivo final. Temos ainda o princípio em que a classe migrante é caracterizada como sendo maioritariamente adulta e proveniente do meio rural, onde existiam maiores dificuldades económicas. Por último, à medida que o desenvolvimento económico e os transportes e a tecnologia foi evoluindo, o movimento migratório foi também aumentando.

Quanto à teoria neoclássica ou de fatores *push/pull* esta, resumidamente, está relacionada com as desigualdades económicas entre os vários países, assim como o mercado de procura e oferta de trabalho, ou seja, um país com elevada densidade populacional, cujos salários são baixos e há excesso de mão de obra, por oposição a um país com elevada oferta de trabalho e falta de mão de obra, originando salários mais elevados, os movimentos migratórios acontecem. É também importante que, quer os países de destino, assim como os países de partida, tenham políticas migratórias que facilitem estes fluxos migratórios.

Em relação à teoria dos mercados de trabalho segmentados, a mesma diz respeito às políticas de migração do país anfitrião, nomeadamente, quando este se encontra em expansão económica, necessitando de fomentar o fator trabalho, na eventualidade de essa mesma mão de obra não estar disponível localmente, terá, obrigatoriamente, que recorrer a processos migratórios para a sua satisfação. Destarte, o trabalho constitui-se como fator de atratividade positiva de imigrantes. Paralelamente, este tipo de trabalho, o qual não tem qualquer atratividade para a população local, é caracterizado por tarefas menos qualificadas. O mesmo é ainda caracterizado por baixas remunerações, precariedade e até mesmo exploração laboral, entre outros.

Por último, temos a teoria dos sistemas migratórios. A mesma refere que os fluxos migratórios nada têm a ver com a distância a percorrer, mas sim as ligações existentes entre os países. Estas ligações estão internamente ligadas a um passado colonial comum, onde existem traços culturais, políticos, económicos, entre outros.

## II. Conceito de estrangeiro, permanência irregular e afastamento coercivo

Para melhor perceber a temática abordada, é necessário abordar três conceitos fundamentais, o conceito de cidadão estrangeiro, o conceito de permanência irregular e o conceito de afastamento coercivo.

Em termos jurídicos, a denominação “estrangeiro”, corresponde, em regra, ao indivíduo que não possui a nacionalidade portuguesa, pese embora, à luz da Constituição da República Portuguesa (artigo 15º), se este se encontrar ou residir em Portugal, goza dos direitos e está sujeito aos deveres do cidadão português. A distinção entre nacional e estrangeiro é de grande relevância no plano jurídico, pois permite delimitar o âmbito de aplicação de direitos, deveres e restrições específicas. Enquanto os nacionais gozam da plenitude de direitos políticos e de um estatuto de cidadania plena, os estrangeiros estão sujeitos a um regime jurídico próprio, marcado pela necessidade de título válido de entrada e permanência, bem como por certas limitações no acesso a direitos de natureza política ou funções públicas reservadas (artigo 15º).

A doutrina portuguesa tem vindo a sublinhar que o conceito de estrangeiro não deve ser confundido com o de cidadão da União Europeia. De acordo com o Tratado de Funcionamento da União Europeia (Jornal Oficial da União Europeia C 202/47), os cidadãos da UE, embora formalmente estrangeiros para o direito português, beneficiam de um regime diferenciado, decorrente do princípio da cidadania europeia e da liberdade de circulação e residência (cf. artigos 20.º e 21.º).

Ainda do ponto de vista doutrinário, o conceito de estrangeiro envolve não apenas a ausência de vínculo jurídico de nacionalidade, mas também uma dimensão relacional, ou seja, o estrangeiro é aquele que se encontra num território de um Estado de que não é nacional, sujeitando-se assim, ao seu ordenamento jurídico e às condições por este fixadas para a sua permanência. Gomes Canotilho, já em 2003, no I Congresso Imigração em Portugal: Diversidade – Cidadania – Integração, realizado em Lisboa, referia que o “Estado não pode tratar o estrangeiro ou imigrante como lhe aprouver, estando antes obrigado a garantir-lhe um *standard* mínimo constituído por um feixe de direitos”, na medida em que o indivíduo não integra a comunidade política nacional, embora continue a ser titular de direitos fundamentais enquanto pessoa (pág. 160).

Desta forma, o conceito de estrangeiro em Portugal articula-se entre uma definição legal simples e objetiva – ausência de nacionalidade portuguesa – e um conjunto de

diferenciações normativas que refletem a complexidade da mobilidade humana e a pluralidade de estatutos jurídicos possíveis no território nacional.

Quanto à permanência irregular, no ordenamento jurídico português, a permanência irregular corresponde, em termos gerais, à estada de um cidadão estrangeiro em Portugal para além do período autorizado ou sem um título válido que legitime essa permanência. A Lei n.º 23/2007 de 04 de julho define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, mais conhecida como a Lei dos Estrangeiros (LE). Em termos europeus, existe uma enorme panóplia de normativos legais, mas para o tema em concreto, a mais importante é a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, a qual retrata as normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros, em situação irregular. Esta Diretiva estabelece padrões comuns de retorno, dando primazia à saída voluntária, limitando a detenção ao necessário e proporcional para efetuar o regresso.

Quanto à legislação portuguesa, a permanência ilegal constitui contraordenação (artigo 192.º LE), pelo que não deve, pois, ser considerada crime, prevendo, inclusivamente, vários montantes de coimas, consoante o período de permanência em Território Nacional. Em linha com a Diretiva 2008/115/CE, a regra é, *a priori*, voluntária (artigo 138.º LE), na qual se prevê a notificação para abandonar voluntariamente o Território Nacional, fixando para tal um prazo geral entre os 10 (dez) e 20 (vinte) dias.

Quando a saída voluntária não é possível ou não se materializa, pode ser adotada uma decisão de afastamento coercivo (artigo 145.º e ss. da LE). Em casos de necessidade de garantir a execução, é possível a colocação em Centro de Instalação Temporária (CIT) ou Espaço Equiparado (EECIT). Contudo, a Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra um estatuto de direitos para estrangeiros (artigo 15.º), bem como disciplina a sua expulsão (artigo 33.º). No plano legal, vigoram limites ao afastamento em proteção da vida familiar e de situações de enraizamento (artigo 135.º da LE) e a cláusula de não-reenvio (*non-refoulement*<sup>1</sup>), que impede a execução do afastamento para país onde o estrangeiro possa ser perseguido ou sujeito a tratamento proibido (artigo 143.º LE).

---

<sup>1</sup> *Non-refoulement*, ou não-repulsão, é o princípio de Direito Internacional segundo o qual é proibido fazer regressar ao seu país de origem quem procura asilo por receio de perseguição, tortura, tratamento desumano ou quaisquer outras violações de direitos humanos, em função da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. Este princípio encontra-se consagrado na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, no seu artigo 33.º.

Com as recentes alterações legislativas, desde logo a criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P., (AIMA), em 2023, sucedendo ao SEF nas competências administrativas de migração e asilo, o regime português tem vindo a equilibrar o controlo administrativo da permanência com garantias de direitos fundamentais, em consonância com o quadro europeu. A permanência irregular é tratada preferencialmente por mecanismos de saída voluntária e coimas, reservando o afastamento coercivo e a colocação em CIT/EECIT a hipóteses justificadas e temporárias, sempre sob fiscalização judicial e com respeito por limites constitucionais.

### III. Metodologia

Aqui chegados vamos abordar o problema a que propusemos investigar: será a detenção “administrativa” a *ultima ratio* no cumprimento da saída e afastamento de estrangeiro do Território Nacional?

A presente investigação adota como metodologia principal a análise documental, privilegiando a interpretação crítica de legislação, jurisprudência e literatura especializada. De acordo com Quivy *et al.* (1998), a análise documental constitui uma das técnicas centrais de investigação, considerando-a “um verdadeiro método de investigação” (pág. 202), o que vai permitir ao investigador mobilizar fontes escritas de forma sistemática para responder a questões de pesquisa, especialmente em contextos onde a observação direta não é viável. Neste sentido, ao adotar a análise documental como metodologia, o presente trabalho alicerça-se em fontes jurídicas e científicas que garantem rigor e validade à investigação. Trata-se de uma abordagem que, ao cruzar normas, doutrina e jurisprudência, possibilita uma compreensão abrangente do problema, permitindo responder de forma fundamentada à questão central proposta.

No caso específico deste estudo, a pergunta orientadora exige a consulta de diferentes tipos de documentos normativos e doutrinários. Por um lado, é indispensável examinar a LE, que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de Território Nacional, bem como a Diretiva n.º 2008/115/CE e os principais tratados internacionais de Direitos Humanos. Por outro, a análise de relatórios, estudos académicos e jurisprudência nacional e europeia, permite contextualizar a aplicação prática e avaliar a sua conformidade com os princípios do Estado de Direito.

A pertinência deste trabalho decorre de três razões fundamentais; i) a sua relevância científica, na qual a questão da detenção “administrativa” envolve debates teóricos sobre a

sua natureza, os seus limites constitucionais e a sua compatibilidade com os direitos fundamentais; ii) a sua relevância social e política, em que a detenção “administrativa” afeta diretamente a vida de milhares de migrantes e trata-se de um tema recorrente no debate público sobre migrações, segurança e direitos humanos, exemplo disso é os debates políticos que verificados diariamente, em virtude das eleições autárquicas 2025. Estudar criticamente este tema contribui para o esclarecimento do cidadão e para o fortalecimento da democracia; iii) por último a sua relevância normativa e prática, na qual a análise da legislação e da jurisprudência revela se a detenção é aplicada como medida verdadeiramente excepcional – *ultima ratio* – ou se, na prática, se banalizou como resposta quase automática à irregularidade migratória. Tal avaliação fornece informações para eventuais reformas legislativas e institucionais.

#### **IV. Da detenção “administrativa”**

##### ***a) Na União Europeia***

A detenção “administrativa” de estrangeiros irregulares tornou-se um dos temas mais controversos no quadro das políticas migratórias europeias contemporâneas. Trata-se de uma medida que, embora formalmente qualificada como administrativa, assume na prática contornos de privação de liberdade equiparáveis à prisão, suscitando sérias questões de legitimidade e proporcionalidade à luz dos direitos fundamentais consagrados, tanto nas constituições nacionais como no direito internacional. Em países como a Itália, mas também noutros Estados-Membros da União Europeia, este instrumento tem sido utilizado como forma de gerir os fluxos migratórios, de prevenir a imigração irregular e de preparar a expulsão de cidadãos de países terceiros que se encontrem em situação irregular. O paradoxo está no facto de que, apesar de a migração irregular não ser, na generalidade dos casos, considerada crime, o simples facto de entrar ou permanecer num Estado europeu sem a documentação adequada pode levar a períodos prolongados de detenção, em centros que, embora juridicamente distintos das prisões, reproduzem em larga medida a sua lógica de confinamento (Celone, 2014).

No plano internacional, a questão da compatibilidade da detenção “administrativa” com os direitos humanos fundamentais apresenta-se de forma particularmente delicada. O artigo 5.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) garante o direito à liberdade e à segurança, contudo existem algumas exceções em que a privação da liberdade

pode ser considerada legítima, entre as quais a detenção de estrangeiros irregulares de forma a impedir a sua entrada ilegal no território ou para executar uma decisão de expulsão (artigo 5.º, n.º 1, al. f) do CEDH). Contudo, esta cláusula não deve ser interpretada como uma carta branca para os Estados, uma vez que a própria jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem sublinhado a necessidade de proporcionalidade, razoabilidade e não arbitrariedade na aplicação destas medidas (*Amuur v. França*, 1996). Da mesma forma, o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), no seu artigo 9.º, proíbe expressamente a detenção arbitrária, exigindo que qualquer privação de liberdade esteja devidamente fundamentada em razões concretas, não podendo basear-se apenas na situação migratória irregular do indivíduo.

A prática dos Estados europeus, porém, tem revelado uma tendência preocupante de transformar a exceção em regra. Como observa Celone (2014), a detenção “administrativa”, concebida como medida extraordinária e temporária, acabou por ser normalizada como um instrumento ordinário de política migratória, aplicada de forma sistemática a milhares de pessoas em situação irregular. Em Itália, por exemplo, país severamente atingido por fluxos migratórios, a evolução legislativa desde os anos 1990 mostra um alargamento progressivo das hipóteses de recurso à detenção “administrativa”, acompanhado do aumento da duração máxima da medida, que chegou a atingir os dezoito meses após a transposição da Diretiva 2008/115/CE, conhecida como Diretiva Retorno (Celone, 2014). Esta Diretiva, embora imponha certos limites à detenção, como a sua utilização apenas para fins de afastamento e a exigência de proporcionalidade, abriu espaço para que os Estados-membros alargassem os prazos e se multiplicassem os centros de detenção, em condições “*ai margini della tutela umanitaria*” – “à margem da proteção humanitária” – (Campesi, 2012, p. 341).

A tensão entre soberania estatal e direitos humanos está no centro deste debate. De um lado, os Estados reivindicam o direito soberano de controlar as suas fronteiras e de decidir quem pode – ou não – entrar e permanecer no seu território. De outro, os instrumentos internacionais de proteção dos direitos fundamentais estabelecem limites claros ao exercício desse poder, de modo a evitar abusos e arbitrariedades. Celone (2014) refere que a Constituição da República Italiana (artigo 13.º), protege a liberdade pessoal de forma particularmente intensa, exigindo que qualquer medida restritiva seja validada por um Juiz no prazo de 48 horas, e apenas em casos excecionais de necessidade e urgência, contudo, nos vários centros destinados a acolher, identificar e expulsar os migrantes irregulares daquele país, tem demonstrado que a detenção de migrantes nem sempre respeita essas

exigências, funcionando muitas vezes como mecanismos automáticos e prolongados de confinamento, sem uma avaliação individualizada das circunstâncias de cada caso.

A comparação com outros países europeus mostra que este não é um procedimento característico de Itália. Em França, fala-se de *Centre de rétention administrative*; na Alemanha fala-se em *Die Ankunftszentren*; em Espanha, dos *Centros de internamiento de extranjeros*. Apesar da terminologia variada, a lógica subjacente é muito similar entre eles, a de privar os migrantes irregulares da liberdade de circulação enquanto se prepara a sua expulsão do país.

Estas práticas revelam como os Estados utilizam a detenção não apenas como um instrumento jurídico-administrativo, mas como um mecanismo político, muitas vezes tendo em vista razões de ordem pública ou de segurança nacional, na qual as autoridades nacionais detêm, sem ter devidamente em conta a necessidade e a proporcionalidade da medida, muitas vezes em resultado dos amplos poderes discricionários que lhes são conferidos pelas próprias leis internas (Cornelisse, 2010). A criminalização simbólica do estrangeiro irregular, tratado como ameaça genérica à ordem pública, é assim reforçada pelo uso recorrente de medidas de confinamento, ainda que estas sejam apresentadas como administrativas e não penais (Celone, 2014).

A Diretiva 2008/115 procurou uniformizar e humanizar as práticas de extradição nos Estados-Membros, mas a sua aplicação prática revelou várias ambiguidades. Por um lado, o artigo 15.º da Diretiva permite a detenção de estrangeiros em vias de afastamento por um período inicial de seis meses, prorrogável até dezoito meses em casos excecionais de falta de cooperação ou atrasos na obtenção de documentos. Por outro, o mesmo diploma estabelece que a detenção deve ser aplicada apenas quando outras medidas menos coercivas não forem eficazes. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, em casos como o processo *Sagor v. Ministero dell'Interno Italiano*, veio clarificar que a mera situação irregular não justifica automaticamente a detenção, devendo esta ser avaliada de acordo com critérios de necessidade e proporcionalidade (TJUE, 2012). No entanto, a distância entre a norma e a realidade permanece significativa, como demonstram os numerosos relatórios do *United Nations High Commissioner for Refugees* (ACNUR), da Amnistia Internacional e de outras organizações que denunciam a prática de detenções automáticas, prolongadas e sem garantias processuais adequadas (*Global Trends Report 2024; Amnesty International Report 2025*).

Um dos problemas centrais reside na ausência de alternativas eficazes à detenção. Embora o direito europeu reconheça a possibilidade de medidas menos restritivas, como a obrigação de apresentação periódica às autoridades, a caução ou a fixação de residência, na prática muitos Estados optam pela solução mais simples de privar os migrantes da liberdade. Esta escolha revela não apenas uma lógica securitária, mas também uma dificuldade estrutural em conciliar a proteção de direitos fundamentais com a gestão dos fluxos migratórios, conforme é referido na Recomendação (UE) 2023/681 da Comissão Europeia de 8 de dezembro de 2022, relativa aos direitos processuais dos suspeitos e arguidos sujeitos a prisão preventiva e às condições materiais de detenção.

A análise da detenção “administrativa” em termos europeus permite, portanto, concluir que se trata de um instituto juridicamente problemático e politicamente carregado. A sua normalização como instrumento de gestão migratória levanta sérias dúvidas de compatibilidade com os direitos fundamentais, transformando uma medida excepcional em prática corrente. A tensão entre a proteção da soberania estatal e a salvaguarda da dignidade humana permanece no centro deste debate, exigindo uma reflexão profunda sobre os limites legítimos do poder dos Estados no controlo das fronteiras. Mais do que uma questão técnica, trata-se de um verdadeiro teste à coerência da União Europeia, enquanto espaço que se pretende fundado na liberdade, na segurança e na justiça. Enquanto persistirem práticas de confinamento arbitrário e prolongado de migrantes irregulares, a promessa de uma Europa dos direitos humanos continuará a ser fragilizada por uma realidade de exclusão e de desigualdade.

### ***b) Em Portugal***

A análise da experiência portuguesa em matéria de detenção administrativa de estrangeiros revela uma tensão permanente entre o quadro jurídico, que formalmente consagra a medida como excepcional e limitada, e a prática administrativa e judicial, onde subsistem riscos de banalização e de deficiente tutela dos direitos fundamentais. Embora Portugal não se destaque, no contexto europeu, como um dos países com maior recurso à detenção migratória, a existência de CIT/EECIT – e o anúncio para a construção de mais dois centros – demonstra que a lógica de controlo securitário tem vindo a consolidar-se no ordenamento jurídico e na política migratória nacionais.

O ponto de partida encontra-se na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, (LE), com as alterações subsequentes. Esta lei prevê expressamente a possibilidade de detenção de estrangeiros em determinadas circunstâncias, nomeadamente no artigo 146.º, relativo à

execução de decisões de afastamento. Este artigo dispõe que caso se mostre necessário para assegurar a execução de decisão de afastamento coercivo, pode ser determinada a detenção do cidadão estrangeiro, em centro de instalação temporária ou em espaço equiparado, por período não superior a 60 (sessenta) dias. Esta norma mostra desde logo a natureza condicionada da detenção, sujeita a controlo judicial, mas também a sua integração num modelo administrativo de privação da liberdade que não resulta de ilícito penal, mas de uma infração administrativa.

A jurisprudência nacional tem vindo a confrontar-se com esta questão, sobretudo no âmbito dos pedidos de validação judicial de medidas de detenção administrativa. Gil (2011) sistematiza diversos acórdãos dos tribunais portugueses, quer do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), quer do Tribunal Constitucional (TC), onde se observa uma tensão entre a interpretação restritiva, que procura compatibilizar a prática nacional com as normas internacionais, e uma aplicação mais lata, que tende a legitimar períodos prolongados de detenção com base em razões de eficácia administrativa. Essa mesma autora recorda que, mesmo à luz do direito interno, a detenção só pode ser mantida pelo período estritamente necessário e sempre sob controlo judicial, pelo que qualquer prolongamento desproporcionado corre o risco de ser declarado ilegal.

Outro eixo fundamental da análise prende-se com as condições de detenção nos CIT/EECIT (Lei n.º 34/94, de 14 de setembro, com as sucessivas alterações), objeto de regulação legal e de monitorização por entidades independentes. O Provedor de Justiça, no exercício do papel de Mecanismo Nacional de Prevenção (MNP), tem produzido relatórios detalhados sobre as visitas realizadas a estes espaços. Em relatórios anteriores o MNP já referia que as condições materiais dos espaços de instalação temporária eram frequentemente equiparáveis às dos estabelecimentos prisionais, não obstante a sua natureza administrativa. Mais recentemente, no Relatório de 2024, reitera-se a preocupação com a sobrelotação, a insuficiência de intérpretes, limitação no acesso a especiais cuidados, como no caso de menores, pessoas com problemas de saúde física ou mental, grávidas, entre outras. Estas constatações levantam sérias dúvidas quanto ao respeito pelo princípio da dignidade humana e pelo artigo 3.º da CEDH, que proíbe o tratamento desumano e/ou degradante.

No plano académico, vários autores têm criticado a lógica subjacente à detenção administrativa em Portugal. Feldmann (2024), afirma que a prática da detenção migratória em Portugal, embora juridicamente concebida como excecional, corre o risco de se banalizar na rotina administrativa, tornando-se mais uma ferramenta de gestão de fronteiras do que

uma verdadeira “*ultimo ratio*” (pág. 115). Este autor defende a necessidade de desenvolver alternativas mais eficazes, pois as circunstâncias, por si só, não legitimam a imposição da detenção, impondo-se uma apreciação individualizada da necessidade da sua adoção, em preferência pela aplicação de uma medida de natureza não privativa da liberdade.

Na mesma linha, Maria João Guia tem explorado o conceito de “*crimigração*”<sup>2</sup>, ou seja, a confluência entre direito penal e direito da imigração, como chave para compreender a expansão da detenção “administrativa”. A mesma autora refere ainda que a institucionalização da privação de liberdade de estrangeiros reflete uma criminalização simbólica da imigração, mesmo quando não há crime. Esta perspetiva é crucial para perceber que a detenção “administrativa”, ao invés de exceção, pode assumir-se como um mecanismo de exclusão social e política, criando uma cidadania diferenciada.

No relatório publicado pela Organização Internacional para as Migrações de 2023, sobre alternativas à detenção, verifica-se que Portugal possui bases jurídicas para aplicar outras medidas, como a obrigação de apresentação periódica às autoridades ou a designação de residência fixa, contudo estas continuam subutilizadas face à prática da detenção. O relatório refere ainda que as alternativas são menos onerosas, mais eficazes em termos de integração e compatíveis com os direitos fundamentais, defendendo a sua generalização.

A conjugação destes dados e análises permite concluir que, em Portugal, a detenção “administrativa” mantém-se como um instrumento disponível e utilizado, mas sem que sejam plenamente observados os princípios da *ultima ratio* e da proporcionalidade. A letra da lei aponta nesse sentido, exigindo necessidade, estrita temporalidade e controlo judicial. Contudo, na prática, persistem três riscos principais: (i) prolongamento excessivo das detenções em zonas internacionais e CIT; (ii) aplicação insuficiente de alternativas menos gravosas; e (iii) condições materiais que se aproximam das prisionais, desvirtuando a natureza administrativa da medida.

Destarte, a experiência portuguesa confirma o diagnóstico europeu mais alargado, a detenção “administrativa” de estrangeiros, ainda que juridicamente justificada como excecional, corre o risco de se normalizar como mecanismo rotineiro de gestão migratória. Para evitar esse desvio, torna-se essencial reforçar o papel dos tribunais, assegurar a efetiva aplicação das alternativas à detenção e garantir que os relatórios independentes, como os do Provedor de Justiça/MNP, sejam integrados em reformas legislativas e práticas

---

<sup>2</sup> Crimigração – a teoria destaca a perda gradual de direitos dos migrantes e a crescente criminalização dos seus comportamentos, resultando na confusão entre a aplicação do direito penal a quem não cometeu crimes e a aplicação do direito da imigração a condenados criminais.

administrativas concretas. Feldmann (2024) refere que o desafio não é apenas jurídico, mas também político e ético, pois trata-se de saber se a Europa, e Portugal em particular, aceitam uma governação das migrações baseada na exceção ou se reafirmam a centralidade no “respeito pelos direitos humanos de pessoas num contexto de especial vulnerabilidade” (pág. 121).

## Conclusão

A análise desenvolvida nos capítulos anteriores demonstra que a detenção “administrativa” de estrangeiros constitui, em teoria, uma medida de natureza excepcional, concebida para garantir a execução de procedimentos de afastamento ou a realização de controlos fronteiriços em condições específicas. Contudo, quando observamos a prática jurídica e administrativa, tanto a nível europeu como em Portugal, emergem fortes indícios de uma normalização da exceção, em que a privação de liberdade deixa de ser um recurso extraordinário e proporcional, para se transformar num instrumento quase automático de gestão migratória.

Um dos grandes problemas identificados é a tendência para conceber a irregularidade migratória como risco em si mesma, legitimando medidas restritivas de direitos sem avaliação individualizada. Feldmann (2024) refere que o discurso securitário que domina a política migratória portuguesa, e europeia, converte a irregularidade num estatuto de suspeição, em que o migrante é visto como potencial risco à ordem pública, ainda que não exista qualquer conduta criminosa. Esta associação simbólica entre irregularidade e criminalidade é descrita por Guia (2011), *crimigração*, conceito anteriormente abordado.

As condições materiais da detenção representam igualmente um foco de crítica. Relatórios MNP documentaram problemas de sobrelotação, falta de intérpretes, limitações no acesso a cuidados de saúde e semelhança dos espaços de detenção com estabelecimentos prisionais. Isto é particularmente problemático porque a detenção administrativa, ao contrário da prisão, não visa punir, mas apenas assegurar procedimentos. Todavia, como assinala Costa (2021), a “detenção gera nos migrantes sentimentos de revolta e injustiça, sendo inevitável a comparação destes centros de detenção com os sistemas prisionais” (pág. 38), o impacto psicológico da privação de liberdade é semelhante.

A discussão crítica deve também considerar as alternativas à detenção, analisadas no capítulo anterior. Os dados mostram que Portugal dispõe de um quadro legal que prevê

medidas menos gravosas — como a obrigação de apresentação periódica ou a designação de residência fixa — mas que, na prática, estas são raramente utilizadas (Vaz, 2021; IOM, 2024). Isto evidencia uma cultura institucional que privilegia a privação de liberdade, mesmo quando não é estritamente necessária. A discussão crítica deve, portanto, deslocar-se do plano legal para o plano político-cultural, questionando as razões pelas quais os decisores optam pela detenção em detrimento de soluções menos onerosas e mais humanas.

Um argumento frequentemente invocado a favor da detenção é a necessidade de garantir a execução de decisões de afastamento coercivo. Porém, o relatório da OIM (2024) refere que a “gestão de casos e a aplicação de padrões mínimos/garantias jurídicas devem ser assegurados em todo o processo e são cruciais para o sucesso das alternativas (...) quando combinados com outros esforços, podem ser considerados como alternativas à detenção” (pág. 27). Assim, a insistência na detenção não pode ser explicada apenas em termos de eficácia, devendo ser entendida como expressão de uma política de dissuasão e de reafirmação simbólica da soberania estatal.

Em suma, a discussão crítica permite identificar três paradoxos fundamentais da detenção administrativa em Portugal e na UE: (i) é legalmente excecional, mas praticamente frequente; (ii) é justificada pela eficácia, mas alternativas demonstram igual ou maior eficácia; (iii) é formalmente controlada por tribunais, mas na prática o controlo tende a ser formalista e insuficiente.

O percurso analítico desenvolvido ao longo deste trabalho permite formular uma conclusão clara: a detenção “administrativa” de estrangeiros, embora juridicamente concebida como uma medida excecional e de última instância (*ultima ratio*), corre o risco de se consolidar como uma prática rotineira na União Europeia e em Portugal. Este paradoxo, que atravessa a doutrina, a jurisprudência e a observação empírica, coloca em causa a legitimidade e a compatibilidade da detenção “administrativa” com os princípios estruturantes do Estado de direito e da proteção internacional dos direitos humanos.

O ponto de partida é, em teoria, inequívoco. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) consagra, no artigo 9.º, que “ninguém pode ser arbitrariamente preso, detido ou exilado”. O Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP, 1966), no artigo 9.º, reforça a proibição da detenção arbitrária, exigindo que toda a privação de liberdade seja legal, necessária e proporcional. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), em jurisprudência reiterada, afirmou que a detenção de migrantes só pode ser

justificada se existir uma base legal clara, se a medida for absolutamente necessária e se não existirem alternativas menos gravosas, conforme já analisado anteriormente.

No plano da União Europeia, a Diretiva Retorno (2008/115/CE) estabelece que a detenção só é admissível quando as medidas alternativas não forem suficientes. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), em vários acórdãos já aqui mencionados, deixou claro que a irregularidade migratória não pode ser criminalizada e que a detenção deve respeitar os princípios da proporcionalidade e da duração limitada. Estes instrumentos e jurisprudência são consistentes na formulação de um princípio fundamental, ou seja, a detenção “administrativa” só se legitima como recurso de última instância.

Contudo, ao longo da elaboração do trabalho tornou-se evidente que a prática diverge do quadro normativo. No contexto europeu, estudos como os de Celone (2014) e Campesi (2012) revelam que a detenção “administrativa” se inscreve numa lógica de exceção, onde os migrantes são relegados para uma condição de cidadania diferenciada, sujeitos a restrições de direitos que não se aplicam aos cidadãos nacionais.

Em Portugal, os relatórios do Provedor de Justiça/MNP documentaram problemas recorrentes: detenções prolongadas em zonas internacionais de aeroportos, sobrelotação dos Centros de Instalação Temporária (CIT), insuficiência de intérpretes e falta de apoio médico adequado, entre outros relatórios de entidades independentes. Estes dados confirmam a discrepância entre a previsão legal e a prática, evidenciando o risco de banalização.

Em síntese, a resposta à questão que guiou este trabalho – será a detenção administrativa a *ultima ratio* no cumprimento da saída e afastamento de estrangeiros do território nacional? — é negativa. Embora o quadro jurídico consagre esse princípio, a prática mostra uma tendência para a banalização da detenção. A verdadeira *ultima ratio* só será alcançada quando as alternativas forem aplicadas de forma consistente e quando a privação de liberdade for de facto excepcional. Até lá, a detenção “administrativa” permanecerá como um sintoma da tensão entre soberania e direitos humanos, uma tensão que desafia a coerência do Estado de direito em Portugal e na União Europeia, e também no resto do mundo.

Paralelamente, embora não tenha sido objeto de análise, a questão dos grupos vulneráveis, como crianças, requerentes de asilo e pessoas com problemas de saúde, são particularmente (mais) afetadas pela detenção. O MNP já havia alertado para a insuficiência de respostas específicas para estes grupos vulneráveis. A detenção de menores, em particular, levanta sérias dúvidas de compatibilidade com a Convenção dos Direitos da

Criança, que exige que a privação de liberdade seja medida de último recurso e pelo período mais curto possível.

### **Considerações finais**

A detenção “administrativa” de cidadãos estrangeiros constitui um dos temas mais sensíveis da política migratória portuguesa, representando o ponto de intersecção entre o exercício da soberania estatal e o respeito pelos direitos fundamentais da pessoa humana. O seu impacto material sobre a liberdade pessoal e a dignidade dos indivíduos equipara-se, em muitos aspetos, às consequências de uma pena privativa de liberdade. Por essa razão, a evolução legislativa e institucional nesta matéria tem sido marcada por uma tensão constante entre a necessidade de garantir a eficácia do controlo migratório e a obrigação constitucional e internacional de assegurar a proteção dos direitos das pessoas detidas.

Nos últimos anos, Portugal atravessou um processo de reestruturação profunda do seu sistema de controlo de fronteiras e de gestão da imigração. A extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e a subsequente criação da AIMA, através da Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, alteraram significativamente a arquitetura institucional das políticas migratórias. Esta redistribuição de competências foi justificada pela necessidade de separar as dimensões policiais e administrativas, garantindo uma maior transparência e especialização funcional. Contudo, a realidade operacional demonstra que a transição gerou constrangimentos estruturais, designadamente ao nível da coordenação entre as entidades, da formação dos agentes e da consistência dos procedimentos de detenção e acolhimento.

No plano das melhorias, importa reconhecer que as orientações mais recentes introduzidas pela PSP e pela AIMA evidenciam um esforço de clarificação e uniformização procedimental. A Circular Técnica n.º 10/DGIF/2024 (PSP, 2024) define com precisão os passos a adotar quando um cidadão estrangeiro é detido em situação irregular, reforçando a articulação entre a verificação administrativa de permanência irregular (via INFOCEST-UCFE) e o encaminhamento para o processo judicial de validação da detenção. Este enquadramento operacional procura reduzir arbitrariedades e assegurar que a privação de liberdade ocorre apenas quando estritamente necessária e em conformidade com a legislação. Tal normativo, recorde-se, exige que a detenção seja validada judicialmente e acompanhada de decisão fundamentada, o que traduz um avanço em termos de garantias processuais face a modelos administrativos de outros países da União Europeia.

Do ponto de vista das infraestruturas, o sistema português dispõe atualmente de um CIT, situado na Unidade Habitacional de Santo António, no Porto, e de três EECIT, localizados nos aeroportos de Lisboa, Faro e Porto (Circular Técnica n.º 15/DGIF/2024). Esta distribuição visa permitir uma gestão mais flexível e adaptada ao tipo de procedimento em causa — afastamento coercivo ou recusa de entrada — e representa uma tentativa de adequar os espaços às exigências humanitárias e legais impostas pelo direito da União Europeia, nomeadamente pela Diretiva 2008/115/CE. O reconhecimento explícito de que o internamento em EECIT deve limitar-se a casos em que o reembarque não seja possível em 48 horas, demonstra uma preocupação com a proporcionalidade da medida e com a redução do tempo de privação da liberdade. A introdução de regras para a transferência entre CIT e EECIT, por razões logísticas ou operacionais, também contribui para um uso mais racional das capacidades e para a prevenção da sobrelotação.

A par da reorganização física e procedimental, o Plano de Ação para as Migrações (Presidência do Conselho de Ministros, 2024) identifica como prioridade a “receção e retorno eficazes e humanos” (pág. 11), assumindo o princípio de um tratamento compatível com a dignidade da pessoa humana e o cumprimento dos compromissos internacionais de Portugal. Esta orientação coincide com a retórica do Programa do XXV Governo Constitucional (2025), que se compromete a uma “imigração regulada e humanista” (pág. 24), reconhecendo a necessidade de combinar controlo com acolhimento e integração. A ênfase na humanização das práticas de detenção traduz, pelo menos no plano político, uma evolução conceptual face a abordagens securitárias mais rígidas. Verifica-se, assim, uma convergência entre o discurso político e o enquadramento normativo, que tende a consolidar a perceção de que a detenção de estrangeiros deve ser uma medida de último recurso, sujeita a estrita fiscalização judicial e a condições compatíveis com os direitos fundamentais.

Contudo, a análise crítica da prática revela que as melhorias identificadas coexistem com constrangimentos profundos, tanto de ordem jurídica como operacional. Desde logo, a transferência das competências do SEF para diferentes entidades originou uma fragmentação institucional que compromete a eficácia e a coerência da execução das medidas de afastamento e detenção. O Plano de Ação para as Migrações (2024, p. 5) reconhece expressamente “a caótica dispersão das (...) competências” e a “incapacidade operacional da AIMA”, sublinhando que a agência acumula centenas de milhares de processos pendentes. Esta desorganização administrativa afeta diretamente o sistema de detenção, uma vez que o internamento prolonga-se frequentemente por razões puramente burocráticas —

atrasos na emissão de decisões de afastamento, falta de coordenação com os países de origem ou insuficiência de recursos para executar os reembarques. Assim, o que deveria constituir uma medida cautelar de curta duração converte-se, por vezes, numa detenção indefinida de facto, em clara violação dos princípios de necessidade e proporcionalidade consagrados no artigo 31.º, n.º 2, da CRP e no artigo 15.º da Diretiva Retorno.

Outro constrangimento significativo relaciona-se com as condições materiais e humanas dos centros de instalação. O Plano de Ação para as Migrações (2024) reconhece o “esgotamento da capacidade dos centros de instalação temporária e dos centros de acolhimento existentes” (pág. 5), situação que se agrava com o aumento do número de cidadãos em situação de vulnerabilidade. A escassez de vagas e de recursos humanos qualificados — psicólogos, intérpretes, assistentes sociais e mediadores culturais — tem levado à utilização abusiva dos EECIT como solução de substituição, ainda que estes espaços não estejam concebidos para estadias prolongadas. As condições nestas unidades aeroportuárias, frequentemente denunciadas por organizações de direitos humanos, colocam em causa a efetividade das garantias básicas previstas na lei, como o direito à assistência médica, ao contacto com o exterior e à informação em língua compreensível.

A problemática da fundamentação das decisões de detenção continua, igualmente, a suscitar dúvidas quanto à conformidade com o princípio da legalidade. Como já observava Catarino (2009), o uso de conceitos indeterminados como “ordem pública” ou “segurança nacional” nas decisões de recusa de entrada ou afastamento abre espaço a níveis de discricionariedade incompatíveis com o Estado de direito democrático. A ausência de critérios objetivos para a aplicação destas noções permite que decisões de grande impacto pessoal se baseiem em juízos administrativos vagos, sem a devida fundamentação fática. Apesar das evoluções normativas posteriores e da maior densificação jurisprudencial, a questão persiste no contexto da detenção “administrativa”: a privação da liberdade por razões de “segurança” continua a depender de avaliações subjetivas das autoridades, muitas vezes sem transparência suficiente ou mecanismos de controlo eficazes.

Do ponto de vista processual, o papel do tribunal na validação da detenção é, em teoria, uma das garantias fundamentais do sistema português. No entanto, a sua efetividade depende da rapidez e da profundidade do controlo jurisdicional exercido. Na prática, a sobrecarga dos tribunais e a ausência de especialização de alguns magistrados em direito de estrangeiros comprometem a análise crítica das decisões. O controlo judicial tende a limitar-se a uma validação formal da legalidade da detenção, sem uma apreciação substancial das

condições de facto ou das alternativas possíveis, como o termo de identidade e residência ou a obrigação de apresentação periódica. Ainda a este respeito, existem autores e notícias a dar conhecimento da criação, por iniciativa do Conselho Superior da Magistratura, de um tribunal especializado em imigração, bem como a criação de um grupo de trabalho para reflexão sobre as principais dúvidas ou incertezas, em questões de migrações, asilo e controlo de fronteiras, no qual também fará parte, entre outras entidades governamentais e não governamentais, a Polícia de Segurança Pública. Tentou-se por diversas vezes e meios contatar a edilidade para aferir estas duas situações, contudo, sem sucesso, até à entrega do presente trabalho, o qual lamentamos.

Um outro ponto de crítica relevante prende-se com a falta de mecanismos de fiscalização externa e independente das condições de detenção. Embora a Constituição preveja a intervenção do Provedor de Justiça e existam visitas ocasionais de outras entidades, estas ações têm carácter pontual e dependem, muitas vezes, da disponibilidade logística das forças de segurança. Não existe um sistema permanente de monitorização com indicadores padronizados e relatórios públicos regulares, como recomenda o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT). Esta lacuna impede a deteção atempada de abusos e a melhoria contínua das práticas institucionais.

Em contrapartida, é de reconhecer que a recente centralização de procedimentos no sistema INFOCEST, mencionada na Circular Técnica n.º 10/DGIF/2024, representa um avanço tecnológico que pode reduzir arbitrariedades e melhorar a rastreabilidade das decisões. Todavia, a sua eficácia depende da interoperabilidade entre bases de dados e da formação dos agentes que as utilizam. A persistência de erros de registo e a ausência de acesso direto por parte dos tribunais limitam o potencial de transparência do sistema. Assim, o risco de que a digitalização se converta apenas em uma camada adicional de burocracia tecnológica não pode ser ignorado, sobretudo quando se insere num contexto de transição institucional ainda incompleto.

A partir de uma perspectiva crítica mais ampla, a detenção de estrangeiros em Portugal evidencia uma contradição estrutural entre a retórica humanista e a prática securitária. O Programa do XXV Governo Constitucional (2025) afirma não aceitar “uma imigração descontrolada” e associa a regulação migratória à necessidade de garantir “a segurança interna como pilar da liberdade”. Embora legítima, esta visão tende a reproduzir uma lógica de prevenção penal disfarçada de gestão administrativa, na qual o estrangeiro irregular é tratado como um potencial risco e não como um sujeito de direitos. Tal abordagem coloca

Portugal num dilema: por um lado, compromete-se internacionalmente com a proteção dos direitos humanos e com a proibição de detenções arbitrárias; por outro, cede à pressão política e mediática para demonstrar controlo e eficiência na gestão migratória. Este equilíbrio precário traduz-se, frequentemente, em políticas reativas e medidas improvisadas, que oscilam entre o rigor simbólico e a incapacidade prática.

A dimensão ética desta problemática não pode ser descurada. A detenção administrativa, ainda que legalmente enquadrada, confronta o Estado com o dever de justificar cada restrição de liberdade à luz dos valores constitucionais que proclama. O princípio da dignidade humana — fundamento da ordem jurídica portuguesa e europeia — exige que a pessoa nunca seja instrumentalizada como meio para fins de dissuasão ou gestão estatística. A detenção de estrangeiros deve, assim, ser avaliada não apenas pela sua eficácia operacional, mas sobretudo pela sua legitimidade moral e política. O direito de migrar, ainda que não absoluto, integra a esfera mais íntima da liberdade individual, e qualquer limitação deve ser escrutinada à luz do princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

O desafio atual não reside tanto em produzir nova legislação, mas em garantir a coerência e a aplicação efetiva da que já existe, com mecanismos de fiscalização robustos e uma cultura institucional orientada por valores humanistas. A consolidação de uma política de detenção verdadeiramente compatível com o Estado de direito exige, por fim, uma transformação de mentalidades: reconhecer que o respeito pela dignidade da pessoa humana não é um obstáculo à segurança, mas a sua condição essencial.

## Referências bibliográficas

- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2012). *Sagor v. Ministero dell’Interno Italiano*. Processo C-430/11, Acórdão de 6 de dezembro de 2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CJ0061>
- Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos – *Caso Amuur v. França*. Processo no. 19776/92, ECHR 1996-III, 25 junho 1996.
- AIMA – Agência para e Integração Migrações e asilo. <https://aima.gov.pt/>
- AIMA - Relatório de Migrações e Asilo 2023. Direção de Planeamento, Estudos e Estatística. Setembro 2024.
- Amnesty International Report 2025.
- Campesi, G. (2012). *La libertà degli stranieri. La detenzione amministrativa nel diritto internazionale e dell’Unione europea*. *Politica del diritto*, 2, 339–389.
- Catarino, G. (2009). *Aspectos jurídico-penais e processuais do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros*. Julgar on line. <https://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/07/Aspectosjur%C3%ADdicopenseprocessuais.pdf>
- 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.
- Constituição da República Italiana – Costituzione Italiana Edizione Portoghese. Senato della Repubblica. 2018.
- Constituição da República Portuguesa - Decreto de 10 de abril de 1976.
- Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem - Council of Europe, Strasbourg. [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
- Cornelisse, G. (2010). *Immigration detention and human rights: Rethinking territorial sovereignty*. Leiden: Martinus Nijhoff. Boston.
- Costa, M. (2021). *Experiências e vivências de imigrantes detidos no centro de instalação temporária em Portugal*. Lisboa: ISPA – Instituto Universitário. Tese submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Psicologia.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 217A (III) de 10 de dezembro de 1948. Publicada no Diário da República, I Série, n.º 57/78, de 9 de março de 1978, mediante aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Directiva 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.

Doi: <https://doi.org/10.21056/aec.v14i55.103>

Feldmann, M. (2024). *A detenção de migrantes – desafios e necessidade de mudanças*. Revista JULGAR, 54, 108-115.

Gil, Ana Rita (2011). *A detenção de imigrantes na jurisprudência nacional e internacional*. Revista do Ministério Público n.º 125, Janeiro - Março 2011, 125-145.

Gomes Canotilho, J. (2000). *Direitos humanos, estrangeiros, comunidades migrantes e minorias*. Oeiras: Celta Editora.

Governo da República Portuguesa. (2025). Programa do XXV Governo Constitucional.

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-9140%22%5D%7D>

<https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/Ankunftscentren/ankunftscentren-node.html>

<https://www.interior.gob.es/opencms/es/servicios-al-ciudadano/tramites-y-gestiones/extranjeria/regimen-general/centro-de-internamiento-de-extranjeros/>

<https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F2780>

I Congresso Imigração em Portugal: Diversidade – Cidadania – Integração. Lisboa.2003. Actas do I Congresso Imigração em Portugal: Diversidade-Cidadania-Integração. Organização: Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas. ISBN 972-98959-9-6.

Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Lei n.º 34/94, de 14 de setembro. Centros de Instalação Temporária. Define o regime de acolhimento de estrangeiros ou apátridas em centros de instalação temporária.

Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro – Reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à reformulação do regime das forças e serviços que exercem a atividade de segurança interna e fixando outras regras de reafectação de competências e recursos do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

Mecanismo Nacional de Prevenção (2019). Relatório à Assembleia da República. Provedor de Justiça.

Mecanismo Nacional de Prevenção (2024). Relatório à Assembleia da República. Provedor de Justiça.

- NOLASCO, Carlos (2016). *Migrações Internacionais: Conceitos, tipologias e Teorias*. Centro de Estudos Sociais. Laboratório Associado. Universidade de Coimbra 2016.
- Organização Mundial para as Migrações (2025). <https://unric.org/pt/darfur-cessacao-das-hostilidades-e-uma-prioridade-muito-urgentelembra-secretario-geral-3/>
- Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Nações Unidas. (1966). Nova Iorque: ONU.
- Polícia de Segurança Pública. (2024). Circular Técnica n.º 10/DGIF/2024 – Procedimentos com cidadãos estrangeiros – Pedidos INFOCEST.
- Polícia de Segurança Pública. (2024). Circular Técnica n.º 15/DGIF/2024 – Colocação em CIT e em EECIT.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2024). Plano de Ação para as Migrações – Problemas, desafios, princípios e ações.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). Manual de investigação em ciências sociais (5.<sup>a</sup> ed.). Gradiva.
- Recomendação (UE) 2023/681 da Comissão Europeia de 8 de dezembro de 2022, relativa aos direitos processuais dos suspeitos e arguidos sujeitos a prisão preventiva e às condições materiais de detenção.
- Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2025). Global trends: Forced displacement in 2024. Copenhagen, Denmark: United Nations High Commissioner for Refugees.
- VAZ, Sílvia (2021). *O Procedimento de Afastamento Coercivo de cidadãos estrangeiros do Território Português - Uma análise à luz dos princípios fundamentais*. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade do Porto para obtenção do título de Grau de Mestre em Direito. Publicações, CEDIPRE Online — 42. Coimbra. <http://www.cedipre.fd.uc.pt>