



UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

LUÍS DE CAMÕES

DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

VERTENTE: CIÊNCIAS JURÍDICO-CRIMINAIS

**O ACORDO DE READMISSÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO
IRREGULAR À LUZ DA CONVENÇÃO LUSO-ESPANHOLA:**

**QUAIS AS NORMAS DE PROCEDIMENTO A ADOPTAR PELAS PARTES
CONTRAENTES NA PENDÊNCIA DA APRECIACÃO DE UM PROCESSO DE
READMISSÃO?**

**Relatório Profissional de Mestrado apresentado à Universidade Autónoma de Lisboa,
para obtenção do grau de Mestre em Direito, especialização em Ciências Jurídico-
Criminais.**

Orientador: Professor Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente

Mestrando: Helder Manuel Cavaco Nunes

Lisboa

JUNHO 2014

AGRADECIMENTOS:

“Amicus fidelis protectio fortis”

Este relatório é antes de mais dedicado justamente, à Té pois sem a sua inestimável ajuda o mesmo não seria exequível.

Depois, não podia deixar de dedicar algumas linhas de agradecimento e reconhecimento à Universidade de Coimbra e ainda à Universidade Autónoma de Lisboa, “Luís de Camões”, instituições que frequentei, que não só me ensinaram a ser muito do que hoje sou, como plantaram na sociedade nacional um exemplo de justiça social e compromisso com a igualdade e a excelência no ensino superior.

Não existem suficientes palavras para expressar os devidos agradecimentos ao **Doutor Luís Alves de Fraga**, pelo fundamental auxílio trazido à escolha e elaboração do presente relatório.

Aqui deixo, ainda, apesar de insuficiente, a confissão de que sem a orientação, compreensão e aceitação do meu “colega de armas” e orientador de relatório, **Doutor Manuel Monteiro Guedes Valente**, seria de todo impossível sequer prever a feitura deste relatório profissional. Os méritos são-lhe devidos não só pelo incomensurável valor e conhecimentos, enraizados numa profunda vivência doutrinal como também pela prática profissional de longos anos que lhe atribuem mérito neste campo difíceis de igualar no campo jurídico nacional.

Seria injusto e até deselegante, “olvidar” a minha família, os amigos que sempre me apoiaram mesmo em momentos de “tormenta” e por fim, os meus “companheiros” de trabalho com quem partilho imensas horas de labor.

A todos eles um grande e honesto “Bem Haja”.

HELDER MANUEL CAVACO NUNES

**O ACORDO DE READMISSÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO
IRREGULAR À LUZ DA CONVENÇÃO LUSO-ESPAÑHOLA**

**QUAIS AS NORMAS DE PROCEDIMENTO A ADOPTAR PELAS PARTES
CONTRAENTES NA PENDÊNCIA DA APRECIACÃO DE UM PROCESSO DE
READMISSÃO?**

RESUMO

Com o presente relatório, pretendemos apresentar a definição e enquadramento do conceito de readmissão de pessoas em situação irregular, à luz do Acordo celebrado entre Portugal e Espanha nesta matéria, e bem assim, das normas de direito nacional e comunitário aplicáveis.

O Acordo entre Portugal e Espanha relativo à readmissão de pessoas em situação irregular está, intrínsecamente relacionado com a supressão dos controlos nas fronteiras internas, prevista na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.

No intuito de simplificar, num espírito de cooperação e numa base de reciprocidade, a readmissão de pessoas que tenham entrado ou que permaneçam irregularmente nos seus territórios, cada uma das Partes Contratantes autoriza, a pedido da outra, a entrada e o trânsito no seu território dos nacionais de países terceiros que sejam objecto de uma medida de afastamento tomada pela Parte Contratante requerente.

O regime definido no Acordo visa, portanto, facilitar o trânsito para efeitos de afastamento, salvaguardando os legítimos interesses da Parte Contratante requerida. Com efeito, o trânsito de nacional de país terceiro pode ser recusado sempre que este represente uma ameaça para a ordem pública, para a segurança nacional ou para as relações internacionais da Parte Contratante requerida.

Acontece, porém, que o presente Acordo não fornece suficientemente os procedimentos legais necessários ao afastamento de pessoa em situação irregular. Nesse sentido, propomo-nos humildemente a sugestão de opções, para esta problematizadora questão desta “singular” forma de afastamento de Território Nacional de um Cidadão Estrangeiro em situação irregular através de uma proposta mitigante entre Readmissão e Detenção.

Palavras-Chave: Cooperação, Readmissão, Afastamento e Interdição.

ABSTRACT

The objective of the present report is to define and delimit the concept of readmission of illegal immigrants in the light of the treaty concluded in this area between Portugal and Spain, and of the applicable norms of national and community law.

The treaty between Portugal and Spain concerning the readmission of illegal immigrants is intrinsically associated with the dissolution of the internal border controls as foreseen in the Convention implementing the Schengen Agreement.

With a view to simplifying – in the spirit of co-operation and on the basis of reciprocity – the readmission of persons who have entered their territory or who are residing there illegally, each of the Contracting Parties authorises, on the request of the other, the entry into and transit through its territory of third country nationals who are subject to a removal order issued by the requesting Contracting Party.

The system defined in the treaty is therefore intended to facilitate transit for the purposes of removal, while safeguarding the legitimate interests of the requested Contracting Party. In effect, the transit of a third country national may always be refused if this should represent a threat to public order, to national security or to international relations for the requested Contracting party.

However, it may be the case that the present Treaty does not sufficiently lay down the necessary legal procedure for the removal of illegal immigrants.

In this context, we would like to put forward suggestions for this problematic issue concerning the removal from national territory of foreign citizens with illegal status through a proposal mitigating between readmission and detention.

Keywords: Co-operation, Readmission, Removal and Interdiction.

ÍNDICE GERAL

	Pág.
AGRADECIMENTOS	2
RESUMO	4
ABSTRACT	5
ÍNDICE	6
ABREVIATURAS E SIGLAS	9
I – RELATÓRIO PROFISSIONAL	11
1. FORMAÇÃO ACADÉMICA	11
1.1. Ensino Secundário e Licenciatura em Direito	11
1.2. Estágio de Direito na Ordem dos Advogados	12
1.3. Mestrado em Ciências Jurídico Criminais	12
2. FORMAÇÃO EM LÍNGUAS ESTRANGEIRAS	12
3. FORMAÇÃO COMPLEMENTAR	13
3.1. Curso de Formação de Inspetores	13
3.2. Formações Internas	13
3.3. Operação “Nova Lei” e “Operação Conjunta Júpiter”	14
3.4. Formações	14
3.5. Ju Jitsu, Karaté e Judo	15
4. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL	16
4.1. Controlo de Documentação, luta contra a imigração ilegal, DRIF, Setor de Contra Ordenações, Setor de Expulsões	16
5. TRABALHOS PUBLICADOS	17

5.1. Publicações em Revistas	17
5.2. Entrevistas	17
6. ACTIVIDADES EXTRAPROFISSIONAIS	17
II. O ACORDO DE READMISSÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO IRREGULAR À LUZ DA CONVENÇÃO LUSO-ESPANHOLA: QUAIS AS NORMAS DE PROCEDIMENTO A ADOTAR PELAS PARTES CONTRAENTES NA PENDÊNCIA DA APRECIAÇÃO DE UM PROCESSO DE READMISSÃO	19
1. INTRODUÇÃO	19
2. OS ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL	22
2.1. Definição de Polícia	22
2.2. Polícia como força de Segurança	24
2.3. Polícia em sentido orgânico e funcional	26
2.4. Polícia como órgão de polícia criminal	28
3. O ACORDO ENTRE A REPÚBLICA PORTUGUESA E DE ESPANHA SOBRE A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA E MATÉRIA POLICIAL E ADUANEIRA – LEI N.º 13/2007 DE 13 JULHO	30
4. O ACORDO ENTRE PORTUGAL E ESPANHA RELATIVO À READMISSÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO IRREGULAR	34
4.1. Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, entidade competente para proceder a este modo de afastamento - Readmissão	35
4.2. Enquadramento legal das medidas de afastamento – em especial a readmissão	41
4.2.1. Medidas de afastamento – Expulsão	43
4.2.2. A Expulsão Administrativa	44
4.2.3. Expulsão Judicial	46
4.2.4. A pena acessória de expulsão	46

4.2.5.	A Medida Autónoma de expulsão judicial	47
4.3.	Conceito de Readmissão	49
4.3.1.	O que dizer relativamente aos prazos de apreciação de um pedido de readmissão?	53
4.3.2.	Problematização do procedimento aplicado ao mecanismo da Readmissão	53
4.4.	Da detenção	57
4.5.	Da revista	63
5.	CONCLUSÃO	64
6.	BIBLIOGRAFIA	68
7.	LEGISLAÇÃO	70

ABREVIATURAS E SIGLAS:

AJ - Autoridade Judiciária

AP- Autoridade de Policia

AR – Autorização de residência

ASAE - Autoridade de Saúde Alimentar e Económica

AT- Autoridade Tributária do Reino de Espanha

ATA - Autoridade Tributaria e Aduaneira

CAAS - Convenção de Aplicação do Acordo Schengen

CCPA - Centros de Cooperação Policial e Aduaneira

CE - Cidadão estrangeiro

CNP - Cuerpo Nacional de Policia de Espanha

CP - Código Penal

CPP - Código de Processo Penal

CPP - Código de Processo Penal

CRP - Constituição da República Portuguesa

DG - Diretor Geral, agora equiparados a Diretores Nacionais

DL – Decreto- Lei

DRIF – Direção Regional de Investigação e Fiscalização

EEE – Espaço Económico Europeu

GC- Guardia Civil de Espanha

GNR - Guarda Nacional Republicana

i.e. – Isto é

LOGNR - Lei Orgânica da GNR

LOIC - Lei Orgânica de Investigação Criminal

LOPJ - Lei Orgânica da PJ

LOPSP - Lei Orgânica da PSP

LOSEF - Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

MAI - Ministro da Administração Interna

MJ - Ministro da Justiça

MP- Ministério Público

OPC - Órgãos de Polícia Criminal

p.e. – Por exemplo

PCO - Processo de contra ordenação

PJ - Polícia Judiciária

p.p.- Previsto e Punido

PSP - Polícia de Segurança Pública

REPSAE - Regime de entrada, permanência e saída de Estrangeiros- Lei 23/07 de 04 de Julho

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SIS – Serviço de Informação e Segurança

ss. - Seguintes

TN - Território Nacional

UE – União Europeia

I - RELATÓRIO PROFISSIONAL

1. FORMAÇÃO ACADÉMICA

1.1. Ensino Secundário e Licenciatura em Direito

Helder Manuel Cavaco Nunes, filho de José Nunes e Aurélia Nunes, nasceu em Tavira, Algarve, em 17 de Outubro de 1976.

Terminou em 1995 o ensino secundário na Escola Secundária de Vila Real de São Teotónio, com a média de 19 valores.

Em 1996, o autor ingressou no Curso de Direito da Universidade de Coimbra, tendo concluído a licenciatura em 2001, com média final de 11 valores.

Sendo uma licenciatura pré-bolonha, as disciplinas, maioritariamente anuais, que a constituíam eram as seguintes:

Do primeiro ano: Direito Constitucional e Ciência Política, Introdução ao Direito, Economia Política, Direito Romano e História do Direito Português;

Segundo ano: Teoria Geral do Direito Civil, Economia e Finanças Públicas, Direito Administrativo e Direito Internacional Público;

Terceiro ano: Direito das Obrigações, Direito Processual Civil, Direito do Trabalho e da Segurança Social, Direito Penal e Direito Administrativo e Fiscal;

Quarto ano: Direito Penal II, Direito das Coisas ou Direitos Reais, Direito Processual Penal, Direito Comercial, Direito Internacional Privado e Comunitário, Medicina Legal, Direito da Família e Sucessões;

Quinto ano: Área Jurídico Forense, Direito e Processo Civil, Direito Comercial II, Metodologia e Filosofia do Direito e Direito Penal III.

1.2. Estágio de Direito na Ordem dos Advogados do Conselho Distrital de Coimbra

Na sequência do término da licenciatura, em Janeiro de 2002 inicia o Estágio de Direito na Ordem dos Advogados do Conselho Distrital de Coimbra, tendo este revelado maior incidência em Processo Penal e Processo Civil e permitido o conhecimento prático da Deontologia Profissional, tendo sido dado como Apto no final do Estágio na Ordem dos Advogados, ficou assim, inscrito no Conselho Distrital da Ordem dos Advogados de Coimbra.

Durante o estágio, começa a trabalhar como Jurista na Câmara Municipal de Coimbra, no Departamento de Ambiente e Qualidade de Vida, mantendo funções até Maio de 2004.

1.3. Mestrado em Ciências Jurídico Criminais

Não se sentindo totalmente realizado, e mesmo sem qualquer benefício direto a nível profissional, em 2010 ingressou no Mestrado em Ciências Jurídico Criminais na Universidade Autónoma de Lisboa, com maior ênfase ao nível do Direito Penal e Direito Processual Penal.

2. FORMAÇÃO EM LÍNGUAS ESTRANGEIRAS

As deslocações regulares a outros países, maioritariamente europeus, estimulam a prática regular do uso de línguas estrangeiras, tanto a nível da compreensão escrita, como da expressão oral, nomeadamente: - Inglês; - Francês; - Espanhol e - Crioulo Cabo Verde.

3. FORMAÇÃO COMPLEMENTAR

3.1. Curso de Formação para Inspetores

Inicia o 5º Curso de Formação para Inspetores A - CIF/SEF (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) com duração de 1 ano, terminando o mesmo em Maio de 2005 com média final de 16,796 valores, obtendo assim, o **título de Inspetor Adjunto N3** da Carreira de Investigação e Fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Nesta formação, é de salientar os principais temas: Lei Constitucional e Código Penal; estudo detalhado sobre os Direitos Humanos e a Lei de Estrangeiros; deteção e conhecimento sobre Fraude Documental; Seguidamentos e Vigilâncias; Instrução de Técnicas Policiais; Armamento e Tiro; Formação em Defesa Pessoal e Educação Física.

Durante esta formação, iniciou imediatamente funções no setor da Investigação, DRIF., setor de Contraordenações e na área de Expulsões da Direcção Regional do Algarve.

Deste modo, dá início à atividade no setor público, tendo como entidade empregadora o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), atualmente com **categoria profissional de Inspetor A. Lic. N1**.

3.2. Formações Internas

Já no CCPA de Castro Marim/Ayamonte, em 2007, frequentou as formações internas, administradas pelo SEF, no âmbito da “Nova Lei” e “Postos Mistos de Fronteira/Código das Fronteiras Schengen” e no ano seguinte, em 2008, frequentou outra formação interna tendo como tema “Asilo-Dublin/Eurodac”.

Recentemente concluiu as formações internas de “Código de Procedimento Administrativo” e “Documentação e Segurança”.

Todas estas formações foram concluídas com êxito, com nota final “Bom”.

Por consequência da sua experiência profissional no SEF e das formações que tem vindo a frequentar, adquiriu competências ao nível da organização e planificação, nomeadamente no âmbito: - da planificação de escoltas e transporte de pessoas em situação de risco; - planificação de ações de fiscalização e policiais em geral, com recurso a técnicas fotográficas e gráficas e elaboração de relatórios; - recolha de dados e tratamento dos mesmos.

3.3. Operação “Nova Lei” e “Operação Conjunta Júpiter”

Participou na operação “**Nova Lei**” na fronteira de La Junquera (Espanha) e Roussillon (França) entre 13 de Agosto e 14 de Setembro de 2007 e na “**Operação Conjunta Júpiter**”, em Maio de 2009, organizada pela Agência Europeia de Fronteiras-Frontex, em Zahony, Hungria, pertencendo atualmente à European Border Guard Team da Frontex (Agência Europeia de Fronteiras) **como Perito no “Mobile Operational Unit”**.

Regularmente participa em ações conjuntas com forças de segurança espanholas (controles móveis).

Este tipo de ações promove o conhecimento e desempenho intrínseco das suas atribuições profissionais, nomeadamente no contexto da fiscalização sobre o fenómeno da imigração.

3.4. Formações

- Integrou o **Curso de Socorrista**, pela Cruz Vermelha Portuguesa;
- Possui o certificado de Aptidão Pedagógica de Formador (**CCP – ex CAP**);

- Com alguma frequência, leciona cursos de formação em Legítima Defesa e Defesa Pessoal, e atualmente é **formador oficial da DGRSP- Ministério da Justiça**, assim como, do Ministério da Administração Interna.

3.5. Ju Jitsu, Karaté e Judo

Durante todo este percurso académico e profissional manteve sempre, e em simultâneo, outras atividades e realizou formação na área das artes marciais.

Iniciou-se como atleta aos 5 anos e segue, até hoje, os seus ensinamentos e filosofia, nomeadamente do **Ju Jitsu, Karaté e Judo**, tendo já atingido: - Cintura Negra de Ju-Jitsu, 6ºDan (Defesa Pessoal); - Cintura Negra 1ºDan de Karaté e 2ºDan de Judo, pela Federação Portuguesa de Judo.

Este tipo de atividades estimula o espírito de cooperação e ajuda com outras forças policiais nacionais e estrangeiras, de elevada importância na sua atividade profissional, aumenta a capacidade de trabalhar em grupo/equipa e promove a interação multicultural, tanto com cidadãos nacionais como estrangeiros e promove a boa noção da aplicabilidade de medidas coercivas aquando de situações hostis e da proporcionalidade das mesmas, sendo características estas extremamente importantes para o tipo de atividade profissional que exerce.

No entanto teve também repercussão a nível internacional e promoveu nas últimas duas décadas deslocações frequentes ao estrangeiro para participar em estágios e/ou formações.

4. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

4.1. Controlo de Documentação, luta contra a imigração ilegal, DRIF, Sector de Contra Ordenações, Sector de Expulsões

Em Março de 2005 é colocado no Posto de Fronteira do Aeroporto Internacional do Algarve, no departamento de controlo documental, por um período de 7 meses, tendo sido, em Outubro de 2005, transferido para o Centro de Coordenação Policial e Aduaneira (CCPA) de Castro Marim/Ayamonte, pertencente à Delegação de Tavira-Direcção Regional do Algarve, onde se encontra a exercer funções até hoje, muito embora, já estando fora da dependência da Delegação Regional de Tavira.

No atual cargo tem como principal função, o desenvolvimento na zona fronteiriça da cooperação luso-espanhola no âmbito das competências do SEF, designadamente na luta contra a imigração ilegal e infrações com ela relacionadas, execução das medidas resultantes da aplicação do acordo de readmissão entre Portugal e Espanha, prevenção e repressão da criminalidade transfronteiriça.

É da sua competência também assegurar ações de fiscalização na área da Delegação, instruir Processos de Contra Ordenação (PCO's) correspondentes à área de ação dos CCPA, controlar a entrada, saída e permanência de cidadãos estrangeiros em Território Nacional, em cumprimento da lei de estrangeiros e com a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen.

Deve garantir a aplicação dos Acordos de Readmissão celebrados e cooperação, no âmbito das competências do SEF, com o desempenho de outras forças policiais; Deve recolher e coligir informação relativa ao fenómeno da imigração ilegal e tráfico de seres humanos e nacionalidades de risco associadas ao problema do terrorismo, para tal, é fundamental, que seja, ativa a troca de informações com outras forças de autoridade nacionais e estrangeiras, nomeadamente Espanha, assim como a cooperação com o Departamento de Investigação, por intermédio de reporte de diligências e o cumprimento das restantes missões atribuídas pelos artigos 54.º e 55.º do DL n.º 252/2000 de 16 de Outubro, ao CCPA e pelo artigo 50.º à Delegação Regional.

5. TRABALHOS PUBLICADOS

5.1. Publicações em Revistas

O autor por consequência do seu labor, acaba por publicar vários trabalhos em formato multimédia (DVD), um em Espanha pela Revista Black Belt International com o título de “**Power Ju Jitsu**” e outro na Dinamarca em formato entrevista para o **Horsens Selforsvar Klub**, na Dinamarca.

5.2. Entrevistas

O autor saíu em variados jornais e revistas de diversos países.

6. ATIVIDADES EXTRAPROFISSIONAIS

O reconhecimento e valorização perante os outros membros das diversas federações internacionais foi elevado e como resultado tem vindo a ser convidado, ao longo dos anos, para ocupar vários cargos, nomeadamente de: - Coordenador da Federação de Ju Jitsu Internacional com sede em Londres; - Representante para Portugal da Deutsche Jiu Jitsu Union; - Representante da World Elite Masters Society, com sede em Londres; - 2º Vice-Presidente da Federação Internacional da World Federation of Ju Jitsu, com sede em Helsínquia; - Instrutor Chefe Internacional da Escola/Estilo Kyoo Soku Seishin Ryu.

A nível nacional e local é responsável pelo: - Clube de Ju Jitsu de Tavira; - pela secção de Ju Jitsu da Sociedade Recreativa Cacelense; - pela Secção de Ju Jitsu da Academia de Artes Marciais de Altura e ainda da Casa do Povo de Conceição de Tavira.

Passou ainda pelo cargo de Presidente da Associação Portuguesa de Ju Jitsu e Defesa Pessoal e como Presidente da Secção de Esgrima da Associação Académica de Coimbra, (ainda no seu tempo de estudante, em Coimbra).

II. O ACORDO DE READMISSÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO IRREGULAR À LUZ DA CONVENÇÃO LUSO-ESPAÑHOLA: QUAIS AS NORMAS DE PROCEDIMENTO A ADOPTAR PELAS PARTES CONTRAENTES NA PENDÊNCIA DA APRECIACÃO DE UM PROCESSO DE READMISSÃO?

1. INTRODUÇÃO

O contexto económico, social e demográfico em que vivemos e a transformação de Portugal em País de acolhimento de fluxos migratórios significativos levaram à adopção de uma política global e integrada de imigração, que não ignora os problemas que esta acarreta, mas que também a configura como factor de enriquecimento económico, social e cultural.

A regulação deste fenómeno global e complexo implica um elevado grau de concertação ao nível europeu, mas requer também a adopção de medidas reguladoras transparentes e realistas que permitam de forma equilibrada promover a imigração legal e, concomitantemente, combater de forma determinada a imigração ilegal, às quais a Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, que define as condições e procedimentos de entrada, permanência e saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, procura dar resposta.

Por outro lado, procedeu-se à aplicação, na ordem jurídica interna, de diretivas comunitárias no campo da imigração, fronteiras e asilo, bem como as disposições constantes do Acordo de Schengen e respectiva Convenção de Aplicação, assinado por Portugal em 25 de Junho de 1991, e bem assim, à implementação da cooperação policial internacional, face às diversas responsabilidades que o Estado Português tem vindo a assumir em acordos internacionais de carácter bilateral e multilateral, dos quais se destacam os Acordos de Readmissão com a Espanha, a França, a Polónia e a Bulgária.

O Acordo celebrado entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria de Cooperação Policial e Aduaneira, assinado em Évora a 19 de Novembro de 2005, e publicado pelo Decreto n.º 13/2007, de 13 de Julho, entrou em vigor em 27 de Janeiro de 2008, e tem como objetivo primordial o aprofundamento dos mecanismos de cooperação entre as entidades que, nos dois países, estão incumbidas de missões policiais e aduaneiras.

Além da existência dos CCPA, o Acordo prevê, ainda, a introdução de mecanismos de Cooperação Direta entre as diversas entidades envolvidas, em particular no planeamento e execução de ações conjuntas terrestres, marítimas e aéreas, tendo em vista a prevenção e a repressão de qualquer tipo de criminalidade com expressão transfronteiriça, bem como a recolha e troca de informações em matéria policial e aduaneira, nomeadamente para efeitos de análise de risco respeitante a todas as formas de criminalidade transfronteiriça, manutenção da segurança, da ordem pública e prevenção da criminalidade em geral.

Os Postos Mistos de Fronteira envolviam, anteriormente, da parte portuguesa uma presença a tempo inteiro do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e da Guarda Nacional Republicana.

As medidas de cooperação policial e aduaneira que decorrem do funcionamento dos atuais CCPA, envolvem, agora, pela parte Portuguesa a articulação entre o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, e a Autoridade Tributária e Aduaneira, sendo que apenas quatro (SEF, GNR, CNP e Guardia Civil), funcionam em turnos permanentes de 24 horas.

Da parte espanhola, passam a estar presentes nos CCPA representantes do Cuerpo Nacional de Policia, da Guardia Civil, e da Autoridade Tributária de Espanha.

A presença de cinco Serviços e Forças de Segurança Portugueses e de três representantes Espanhóis nos CCPA marca mais uma etapa no reforço da cooperação Luso–Espanhola em matéria de prevenção e de luta contra a criminalidade transnacional organizada, cujos reflexos se farão sentir ao nível da segurança interna de ambos os países e de todo o Espaço Schengen.

No âmbito da cooperação policial e aduaneira, foi assinado em 15 de Fevereiro de 1993, em Granada, e aprovado pela resolução da Assembleia de República n.º 61/94 de 27 de Outubro, entre Portugal e Espanha, um Acordo que prevê a readmissão de pessoas que tenham entrado ou permanecem irregularmente nos seus territórios.

O objeto deste relatório consiste precisamente na análise da figura da readmissão, de quais os procedimentos subjacentes à formulação dum pedido de readmissão e de como se conjugam as normas do direito nacional com as normas comunitárias nesta matéria, ousando proceder a uma clarificação procedimental à luz do direito processual penal português.

Neste campo assume especial relevância a questão da detenção ou não da pessoa que se encontre em situação irregular, na pendência do processo de readmissão.

O presente relatório tem como principal objectivo, destringir entre o procedimento de readmissão puramente administrativo, *i.e.*, sem que se proceda à detenção, visto que o procedimento estatuído na Lei n.º 23/2007 assim não o obriga, ou se, pelo contrário, o processo de readmissão de cidadão em situação irregular deve ser sempre acompanhado da respectiva detenção, esta última por nós perfilhada.

2. OS ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL

2.1. Definição de Polícia

Tendo em conta a definição fornecida por ALMEIDA (2006, p. 21), Órgãos de Polícia Criminal são todas as entidades a quem lhe sejam concedidas funções de Polícia judiciária em exclusivo ou em simultâneo com funções administrativas que orgânica e estatutariamente desenvolvam.

Assim e na esteira do CPP os OPC's são "...todas as entidades ou agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código".- al. C) do n.º1 do art. 1.º do CPP.

A Lei processual penal ao referir-se a autoridades e órgãos de polícia criminal inclui autoridades e órgãos de polícia com exclusivas funções de polícia judiciária ou com funções concorrentes de polícia judiciária e de polícia administrativa.

Fazendo um pouco de resenha histórica, encontramos desde logo, a definição de Polícia em CAETANO (2004, p. 1145), sendo que outrora Polícia fora a expressão "administração pública": toda a ação do príncipe dirigida a promover o bem-estar e comodidade dos vassalos. Com a Revolução Francesa esta atividade passa a ser elemento integrante de um estado subordinado ao Direito ou mundo jurídico.

A Polícia deve ser hoje um garante da liberdade do cidadão face as ofensas ilícitas concretizadas e produzidas quer por outros quer pelo próprio estado.

Ainda na esteira do autor acima referido, retirava-se a ideia de que o objeto, finalidade e função da Polícia foi normatizada no Código dos delitos e penas, promulgado aos 3 do Brumário do Ano IV em França, determinando que a Polícia é instituída para manter a ordem pública, a liberdade propriedade e a segurança individual.

O seu carácter principal é a vigilância. A sociedade considerada no seu todo, é o seu objecto.

FREITAS (1861, p.192) citado por CAETANO (2004, pp.1148-1149), esclarecia que a Polícia fazia parte da administração que tinha por objecto a manutenção da ordem pública e da segurança individual, restringindo um pouco mais o conceito trazido pela Rev. Francesa.

Esta visão, entendia a Polícia como Polícia política, administrativa (com função de impedir infracções da lei e da sustentação da ordem publica) e judiciária.

Regressando aos ensinamentos do saudoso mestre de Direito Administrativo, CAETANO (2004, p. 1149), entendia a Polícia, contemporaneamente como o “modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir.” (CAETANO, 2004 p. 1150).

DIAS (2004, pp. 397-400) por seu lado, esclarece que a função da Polícia é “ a manutenção da ordem e a preservação da segurança e da tranquilidade pública, sendo que no quadro judiciário - prevenção criminal- a Polícia, mesmo a PJ, é atividade auxiliar da administração da justiça- i. e. *ab initio ad finem* do processo crime, aquela é o órgão de coadjuvação da AJ, apesar da sua autonomia e organização hierárquica próprias.

Podemos concluir, que a definição de Polícia não se esgota no quadro conceptual de CAETANO (2004) pois desde logo, além de condutas individuais susceptíveis de lesar interesses jurídicos e supra-individuais, existindo também atividades de pessoas jurídicas ou colectivas capazes de lesar ou perigar aqueles bens jurídicos.

À polícia cabe prosseguir uma atividade de prevenção criminal na função de vigilância e de prevenção criminal *stricto sensu* capaz de evitar perigo dessas lesões ou a colocação em perigo desses bens jurídicos, cujas condutas potencialmente lesivas podem ser desenvolvidas por uma pessoa singular ou colectiva, conforme VALENTE (2009, p. 43-44).

Seguindo mesmo raciocínio, cabe a uma polícia contemporânea, evitar que condutas e pessoas singulares e ou colectivas possam afectar interesses gerais ou colectivos e interesses singulares e individuais.

A atividade policial, não se resume a prevenir os danos sociais de interesses gerais estendendo-se á prevenção de danos sociais de interesses e direitos individuais.

A esta visão de Polícia Hodierna deve ter-se sempre em conta, que a sua atividade jurídico administrativa e jurídico criminal, deve basear-se desde logo, na prevenção do perigo, antecedendo a prevenção do dano.

Devemos atender a 3 faces da Polícia quotidiana:

- 1) Polícia como força de segurança;
- 2) Polícia em sentido orgânico e funcional;
- 3) Polícia como órgão de polícia criminal.

2.2. Polícia como força de segurança

Lançando desde logo mão do primado constitucional português, a CRP designa desde logo no seu art. 272.º n.º 4, que a Polícia reveste desde logo o manto de força de segurança.

Assim, só as polícias que caibam na concepção constitucional de Polícia do art. 272.º da CRP: ordem ou tranquilidade públicas, administrativa e judiciária, é que integram o conceito constitucional de Polícia.

O princípio de territorialidade é delimitador mas não exclusivo para determinar se uma força policial é ou não força de segurança.

A competência territorial da atuação da polícia (atuação ou não em todo o território nacional-competência localizada, *p.e.* – Polícia Marítima) é um elemento que reforça a conceção de

uma dada Polícia como força de segurança (PSP e GNR), cujas competências materiais se verificam em todo território nacional.

Impõe-se do entendimento por nós perfilhado que o princípio da territorialidade além de outros quesitos, nomeadamente a sua lei orgânica que poderão dar a uma polícia carácter de força de segurança, considerá-las como força ou serviço de segurança (SEF) e ainda ser assim considerada por aquela ter sido criada por uma lei da Assembleia da República (como atualmente a ASAE).

Na esteira de **Manuel Monteiro Guedes Valente**, para que uma Polícia possa ser considerada constitucionalmente uma força de segurança, é fundamental que a prossecução das atribuições e o exercício das competências a nível do território nacional assim como a obediência ao princípio da territorialidade sejam observadas.

Acrescem a estes princípios, o princípio da reserva de Lei, de acordo com o art. 164.º alínea u) da CRP, e ainda seguindo o n.º 4 do art. 272.º da CRP, pois estes enquadram como força de segurança a polícia administrativa que tenha como função a garantia da ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas e bens e da prevenção criminal. Assim deve constar na sua lei orgânica, a caracterização normativa de força de segurança.

Neste sentido temos a Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto que aprova a organização e funcionamento da PSP (LOPSP) caracterizando-a como Força de segurança (art. 1.º n.º 1 da Lei n.º 53/07), a Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro (LOGNR) que aprova a Lei Orgânica da GNR.

Já existem outras nuances nas leis orgânicas tanto do SEF como da Polícia Judiciária. Na primeira (LOSEF) esta caracteriza-o como serviço de segurança (art.º 1 n.º 1) enquanto na segunda a Lei Orgânica da Polícia Judiciária no seu art. 1.º n.º 1, caracteriza a PJ como corpo superior de Polícia criminal auxiliar da administração da justiça. Crê-se que esta será uma tentativa para afastar a PJ de vertente policial de ordem e tranquilidade pública e administrativa, denominando-a auxiliar da administração da justiça.

Não obstante a PJ denominar-se corpo superior de polícia, já o SEF também no seu projeto de Lei Orgânica prevê a mesma designação, ancorada na exigência já prevista na última revisão do estatuto de pessoal, de pessoal habilitado com licenciatura para o exercício de funções da Carreira de Investigação e Fiscalização.

2.3. Polícia em sentido orgânico e funcional

Quanto ao sentido orgânico ou institucional de polícia podemos observar, nos estudos de CASTRO (1999, p.293) e RAPOSO (2004), que polícia neste sentido deve ser, o conjunto de órgãos e agentes pertencentes a serviços administrativos cuja função essencial consiste no desenvolvimento de tarefas materiais de polícia.

Assim, permite-se a classificação da ASAE e da Polícia Municipal como polícia administrativa, pois enquanto a primeira é um serviço central da administração direta do estado, a segunda é um serviço municipal vocacionado para o exercício de funções de polícia administrativa.

Quanto ao sentido funcional de polícia, CAETANO (2004, p. 1150), “(...) *considera a polícia como o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir.*”

Já mais aproximado de uma visão jurídico-operativa, RAPOSO (2006, pp. 26-27), entende Polícia em sentido material ou funcional, os atos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas – autoridades policiais - e respectivos agentes de execução com vista, a prevenir ocorrência de situações danosas em resultado de condutas ilícitas.

A Polícia, enquanto OPC, na sua atividade de investigação criminal, desenvolve uma atividade de proteção de bens sociais individuais e coletivos. Esta proteção manifesta-se na

tentativa de concretização de reintegração do bem jurídico agredido pela conduta humana alvo de intervenção policial.

É o exercício material da função de polícia judiciária pelos elementos desse serviço que lhe dá a natureza de OPC, pois a lei só dá forma a materialidade ou à funcionalidade da atividade real e concreta.

De acordo com CAVACO (2003, p. 107), a conceção de Polícia deve ser mais abrangente de modo a colher as funções previstas no art.º 272 da CRP, *i.e.*, Polícia em sentido funcional, deve ser a atividade administrativa específica e destinada na relação que estabelecem as autoridades e serviços de polícia com os particulares de forma a garantir e prevenir a defesa da legalidade democrática, da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, seja ela ablativa de direitos ou prestacional, tenha ela por base respectivamente um interesse público ou particular.

A materialidade de função de polícia releva em maior quantidade de situações jurídico-administrativas e jurídico-criminais mas não se esgota nestes dois quadros jurídicos pelo que o conceito material de polícia tem de ser mais abrangente e aglutinador de um sentido amplo/lato de polícia.

As medidas de índole policial sintetizam-se em três quadrantes:

O Primeiro, situa-se como garantia da segurança interna (art. 272.º n.º 1 da CRP), o Segundo, prende-se com a designada polícia administrativa que tem por inerência a competência para praticar medidas preventivas administrativas ou medidas cautelares da mesma natureza enquanto que o Terceiro quadrante situa-se com a natureza de polícia judiciária (OPC) pois esta pode aplicar por iniciativa própria medidas cautelares e de polícia previstas na lei processual.

2.4. Polícia como Órgão de Polícia Criminal

A Polícia nesta face é vista como órgão de polícia criminal (OPC) - al. C) do nº 1 do art.º1.º do CPP e art.º. 3.º da LOIC.

Aqui, a Polícia reveste o sentido de polícia judiciária distinguindo-se da polícia em sentido administrativo pela própria natureza das medidas que aplica numa ou noutra circunstância congregadora (VALENTE, 2009, p.66).

A Polícia enquanto OPC, pode lançar mão de medidas cautelares e de polícia temporárias, precárias e carente de validação judicial tendo em conta a prossecução das suas tarefas processuais penais, praticando atos e ou diligências determinadas pela AJ competente na fase do processo *in casu*.

O OPC neste sentido, coadjuva as AJ a colher a notícia do crime, impedir as suas consequências, descobrir os seus autores ou agentes assim como promover aos atos necessários e urgentes de forma a assegurar os meios de prova, deter os agentes dos crimes, elaborar respetivos autos de notícia, comunicar os crimes à AJ, proceder à identificação dos suspeitos e de testemunhas, à recolha de informações, a exames no local ou outros periciais, proceder a apreensões cautelares, à revista de suspeitos, á busca não domiciliárias ou domiciliárias por ordem ou autorização do juiz, proceder á realização de intercepção e gravação e transcrição de conversações e comunicações por ordem ou autorização do juiz, entre outras funções previstas nos artigos 55.º, 171.º e ss., 241.º e ss., 263.º, 288.º do CPP e art.º. 6.º da Lei n.º 5/02 de 10 de Janeiro.

O agente policial pode, simultaneamente, revestir natureza de OPC e de autoridade policial.

Assim, o sentido de polícia administrativa abarca as designadas medidas administrativas de polícia ou medidas preventivas administrativas ou ainda medidas cautelares que são medidas preventivas administrativas dotadas de carácter público que assentam na ideia de perigo e aplicadas independentemente da verificação de dano social, da competência de órgãos da Administração dotados de prerrogativas de atividade policial, de controlo jurisdicional

posterior, destinadas a controlar comportamentos individuais perigosos e vinculadas ao fim e à competência.

Em jeito de conclusão e na esteira do Professor de Direito Penal na FDUC, **DIAS** (2004, pp. 397-400), podemos afirmar que nem todas as polícias administrativas revestem carácter originário de OPC, nem todas estas revestem natureza originária de polícia administrativa.

Assim, no sistema policial nacional podemos referir *p.e.* que a PJ como dita o art.º 1.º da LOPJ é “um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça” não obstante deter também um espectro de natureza administrativa, quanto à sua organização autónoma e à atuação na prevenção da criminalidade.

Já na PSP e na GNR assim como no SEF e na ASAE os seus elementos podem revestir as duas naturezas, sendo que PSP e GNR também preenchem o ideário de força de segurança enquanto polícias que visam assegurar a ordem pública.

Quanto à Polícia Municipal e de acordo com **VALENTE** (2009, p. 60), esta não pode ser enquadrada no quadro jurídico-constitucional de polícia do art.º 272.º da CRP, nem OPC, nem Polícia de ordem e tranquilidade pública nem sequer administrativa nacional pois a mesma é um serviço local/municipal com funções de polícia administrativa local.

Em relação a esta última polícia e sem querer aprofundar demasiado a discussão à volta de outra temática, oferece-nos dizer que em concordância com o defendido pelo autor supra, face ao quadro jurídico-constitucional vigente a polícia municipal, não devia desenvolver funções de órgão de polícia criminal, cingindo-se apenas e somente ao quadro de polícia administrativa dotada de prerrogativas de autoridade, não devendo sequer proceder a inquéritos de índole criminal, nem mesmo quanto a “factos estritamente conexos com a violação de lei ou recusa da prática de ato legalmente devido no âmbito de relações administrativas” (**VALENTE**, 2009, pp. 70-101). Esta deveria cingir-se estritamente à sua natureza atribuída pela CRP: natureza administrativa local.

3. O ACORDO ENTRE A REPÚBLICA PORTUGUESA E DE ESPANHA SOBRE A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA EM MATÉRIAS POLICIAL E ADUANEIRA E A CRIAÇÃO DOS CENTROS DE COOPERAÇÃO POLICIAL E ADUANEIRA

Com o intuito de reforçar e ampliar a cooperação dos serviços incumbidos de missões policiais e aduaneiras desenvolvidas ao longo dos últimos anos nas suas zonas transfronteiriças comuns, foi celebrado entre a República Portuguesa e Espanha, o Acordo sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria Policial e Aduaneira, aprovado pelo Decreto n.º 13/2007, de 13 de Julho.

O Acordo prevê uma cooperação direta entre as entidades envolvidas, em particular nas missões que se encontram definidas de coordenação de ações conjuntas terrestres, marítimas e aéreas, para prevenir e reprimir qualquer tipo de criminalidade com expressão transfronteiriça, bem como na recolha e troca de informações em matéria policial e aduaneira, nomeadamente para efeitos de análise de risco respeitante a todas as formas de criminalidade transfronteiriça, segurança, ordem pública e prevenção da criminalidade.

Na concretização do Acordo, Portugal e Espanha decidiram transformar os postos mistos de fronteira em verdadeiros Centros de Cooperação Policial e Aduaneira no âmbito da cooperação direta (CCPA).

Os **Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA)**, têm, por finalidade, favorecer o adequado desenvolvimento da cooperação transfronteiriça em matéria policial e aduaneira bem como prevenir e reprimir os crimes enumerados na alínea a) do n.º 4 do art. 41.º da CAAS (Convenção de Aplicação do Acordo Schengen).

As medidas de cooperação policial e aduaneira envolvem, pela parte Portuguesa, a articulação entre a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Polícia Judiciária, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, bem como outras autoridades competente a ser designadas pelo Ministro da Administração Interna.

Os CCPA vieram substituir os anteriores Postos Mistos de Fronteira e, atualmente, estão em funcionamento os seguintes:

No lado português da fronteira:

- Quintanilha/Alcanices
- Vilar Formoso/Fuentes de Onoro
- Castro Marim/Ayamonte

No lado espanhol da fronteira:

- Caia/Elvas
- Tuy/Valença

Por acordo entre Portugal e Espanha, podem vir a ser criados novos CCPA em função das necessidades que vierem a constatar-se no âmbito da análise de risco da criminalidade transfronteiriça.

O pessoal colocado nestes Centros pertence às seguintes entidades designadas:

- Por Portugal – a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Polícia Judiciária e a ATA;
- Por Espanha – o Cuerpo Nacional de Policia, a Guardia Civil e a AT.

Nos termos do Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria Policial Aduaneira, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen assinado em 14 de Junho de 1985 e da legislação em vigor, as entidades que

integrem os CCPA devem, sempre que lhes for solicitado ou o julguem relevante, transmitir, no âmbito das funções por si exercidas, as informações e os dados necessários à prossecução dos fins pactuados.

Compete às entidades nacionais assegurar que qualquer informação relevante em matéria de cooperação transfronteiriça, seja direta e imediatamente encaminhada aos elementos afetos junto dos CCPA, devendo ser difundida pelas entidades congéneres da outra parte sempre que tal se repute conveniente.

A informação que proceda das entidades congéneres deve ser reportada aos superiores hierárquicos e demais autoridades competentes, mormente quando diga respeito a infracções penais ou contra-ordenacionais.

Nesse sentido, e para que tudo corra nas melhores condições, a **Portaria n.º 1354/2008, de 27 de Novembro**, aprovou o regulamento que define os procedimentos organizacionais, funcionais, técnicos e de articulação entre as entidades envolvidas na organização e funcionamento dos centros.

Os CCPA prosseguem, nomeadamente, as seguintes atividades, *ex vi* artigo 5º, n.º1 alíneas a), b), c), d) e e):

- Recolha e intercâmbio de informações;
- Prevenção e repressão das formas de criminalidade nas zonas fronteiriças previstas na alínea a) do n.º 4 do art.º 41.º da CAAS e em particular as que se relacionem com a imigração ilegal, tráfico de seres humanos, de estupefacientes e de armas e explosivos;
- Apoio às vigilâncias e perseguições a que se referem os artigos 40.º e 41.º da CAAS;
- A coordenação de medidas conjuntas de patrulhamento na zona fronteiriça;

- Assegurar a execução do Acordo entre Portugal e Espanha relativo à readmissão de pessoas em situação irregular.

4. DO ACORDO ENTRE PORTUGAL E ESPANHA RELATIVO À READMISSÃO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO IRREGULAR

O Acordo entre Portugal e Espanha relativo à readmissão de pessoas em situação irregular está relacionado com a supressão dos controlos nas fronteiras internas, prevista na Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.

No intuito de simplificar, num espírito de cooperação e numa base de reciprocidade, a readmissão de pessoas que tenham entrado ou permanecem irregularmente nos seus territórios, cada uma das Partes Contratantes autoriza, a pedido da outra, a entrada e o trânsito no seu território dos nacionais de países terceiros que sejam objecto de uma medida de afastamento tomada pela Parte Contratante requerente.

O regime definido no Acordo visa, portanto, facilitar o trânsito para efeitos de afastamento, pela entidade competente - SEF, salvaguardando os legítimos interesses da Parte Contratante requerida.

Com efeito, o trânsito de nacional de país terceiro pode ser recusado sempre que este represente uma ameaça para a ordem pública, para a segurança nacional ou para as relações internacionais da Parte Contratante requerida.

Por outro lado, a Parte Contratante requerente assume a inteira responsabilidade pela continuação da viagem da pessoa afastada para o seu país de destino, pelo que deve retomá-la a cargo se, por qualquer motivo, a medida de afastamento não puder ser executada.

A possibilidade de escoltar a pessoa afastada está igualmente prevista, definindo-se regras específicas no caso do trânsito ser assegurado a bordo de aeronaves de umas das partes contraentes.

4.1. Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, entidade competente para proceder a este modo de afastamento- Readmissão

O Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro, reestruturando o Serviço de Estrangeiros e alterando a sua denominação para "Serviço de Estrangeiros e Fronteiras", reiterou as atribuições no domínio do controlo documental da entrada e saída de cidadãos nacionais e estrangeiros nos postos de fronteira terrestres, marítimos e aéreos e cometendo-lhe uma nova responsabilidade: a de viabilizar uma correta política de imigração e garantir a sua eficaz execução.

Para atingir tal desiderato, aquele diploma consagrou e desenvolveu o princípio da centralização, no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, de toda a informação respeitante a cidadãos estrangeiros, por forma a habilitar o Ministro da Administração Interna com os elementos indispensáveis à formulação, pelo Governo, das grandes linhas orientadoras de política de imigração.

Porém, o salto qualitativo pretendido com o Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro, não veio todavia, a efectivar-se, nomeadamente pela inexistência de pessoal da carreira de investigação e fiscalização, à qual, criada com aquele diploma, foram atribuídas competências para a investigação e fiscalização de cidadãos estrangeiros em território nacional e, em especial, as de controlo fronteiriço.

Acresce que a esta dificuldade relativa à insuficiência de meios humanos, vieram juntar-se, ao longo da década de 90, outros condicionalismos a que o Serviço teve que dar resposta:

O início de um terceiro ciclo de fluxos migratórios tendo Portugal por destino, caracterizado por um novo aumento das comunidades existentes e ainda de outras que até aí não assumiam grande significado; O crescimento anormal do fenómeno da imigração ilegal, com carácter marcadamente transnacional; A dinamização do mercado de trabalho nacional, em especial o sector da construção civil e obras públicas, que passou a revelar maior capacidade de absorção de mão-de-obra não qualificada, essencialmente constituída por cidadãos estrangeiros;

A aplicação, na ordem jurídica interna, de diretivas comunitárias no campo da imigração, fronteiras e asilo, bem como as disposições constantes do Acordo de Schengen e respectiva Convenção de Aplicação, assinado por Portugal em 25 de Junho de 1991;

A necessidade de implementar a cooperação policial internacional, face às diversas responsabilidades que o Estado Português tem vindo a assumir em acordos internacionais de carácter bilateral e multilateral, dos quais se destacam os Acordos de Readmissão com a Espanha, a França, a Polónia e a Bulgária;

A realização de dois processos de regularização extraordinária de imigrantes ilegais, em 1992 e 1996, com a finalidade de documentar cidadãos estrangeiros que permaneciam irregularmente em território nacional.

Às dificuldades e condicionalismos apontados, vieram juntar-se ainda a assunção de novas atribuições, designadamente resultantes de medidas legislativas nacionais – Decretos-Leis n.º 59/93 e n.º 60/93, ambos de 03 de Março, DL n.º 120/93 de 14 de Abril, DL n.º 244/98 de 08 de Agosto, DL n.º 250/98, de 11 de Agosto, Lei n.º 70/93 de 29 de Setembro e ainda Lei n.º 15/98 de 26 de Março, assim como de compromissos internacionais, como o Acordo de Schengen e respectiva Convenção de Aplicação (CAAS), Convenção de Dublin e Acordos de Cooperação Policial e, recentemente, do Tratado de Amsterdão que estabelece a comunitarização de políticas em matéria de livre circulação de pessoas.

Por força da evolução que se deixou enunciada, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras detém, neste momento, o exercício efetivo das competências que seguidamente se enumeram, as quais ultrapassam largamente as que se encontram consignadas no Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro, sua lei orgânica atual:

- Emitir pareceres relativamente a pedidos de visto consulares;
- Proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira, impedindo a entrada ou saída do território nacional de pessoas que não satisfaçam os requisitos legais exigíveis para o efeito;

- Controlar e fiscalizar a permanência e atividades dos estrangeiros em todo o território nacional;
- Conceder vistos em território nacional, prorrogações de permanência, autorizações de residência, bem como documentos de viagem; Reconhecer o direito ao reagrupamento familiar;
- Proceder à investigação do crime de auxílio à imigração ilegal e de outros com estes conexos;
- Colaborar com as entidades às quais compete a fiscalização do cumprimento da lei reguladora do trabalho de estrangeiros;
- Assegurar o funcionamento dos postos mistos de fronteira, com o objectivo de lutar contra a criminalidade transfronteiriça, a imigração ilegal e de aprofundar a cooperação policial com Espanha;
- Assegurar a realização de controlos móveis ao longo das fronteiras internas, tendo em vista o combate à imigração ilegal no espaço Schengen;
- Acionar os Acordos de Readmissão celebrados com Espanha, França, Bulgária e Polónia, para permitir o afastamento de pessoas em situação ilegal em território nacional, assegurando a execução do mesmo;
- Realizar operações conjuntas com os serviços congéneres de Espanha, destinadas ao combate dos fluxos de imigração ilegal nos dois sentidos da fronteira luso-espanhola;
- Instaurar, decidir e executar a expulsão de cidadãos estrangeiros em situação ilegal em Portugal e executar as decisões judiciais de expulsão;
- Escoltar os cidadãos estrangeiros sujeitos a medidas de afastamento de Portugal; Decidir sobre a aceitação da análise dos pedidos de asilo;

- Proceder à instrução de processos de concessão de asilo, de determinação do Estado responsável pela análise dos pedidos de asilo e de transferência dos candidatos a asilo entre os Estados membros da União Europeia;
- Analisar e dar parecer sobre os pedidos de concessão de nacionalidade portuguesa por naturalização;
- Analisar e dar parecer sobre os pedidos de concessão de estatutos de igualdade e sobre os de reconhecimento de associações internacionais;
- Garantir a ligação da Parte Nacional do Sistema de Informação Schengen (NSIS) ao Sistema Central de Informação Schengen (CSIS-Estrasburgo), sendo que se encontram conectados ao NSIS, para além do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária, a Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo;
- Assegurar a gestão e a comunicação de dados relativos à Parte Nacional do Sistema de Informação Schengen (NSIS) e de outros sistemas de informação no âmbito do controlo da circulação de pessoas, comuns aos Estados membros da União Europeia e Estados contratantes de Schengen, bem como os relativos à base de dados de emissão dos passaportes (BADEP);
- Coordenar a cooperação entre as forças e serviços de segurança nacionais e de outros países em matéria de circulação de pessoas e de controlo de estrangeiros;
- Cooperar com as representações diplomáticas e consulares de Estados estrangeiros, devidamente acreditadas no país, no repatriamento dos seus nacionais;
- Assegurar as relações de cooperação com todos os órgãos e serviços do Estado, nomeadamente com os demais serviços e forças de segurança;

- Colaborar com os serviços similares estrangeiros, podendo estabelecer formas concretas de cooperação.

E ainda, na decorrência de compromissos internacionais:

- Assegurar, por determinação do Governo, a representação do Estado Português na União Europeia, designadamente no âmbito do Comité Estratégico Imigração, Fronteiras e Asilo, pelo qual é responsável o Diretor do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e que compreende os Grupos de Trabalho Migração, Afastamento, Asilo, Vistos, Fronteiras, CIREA e CIREFI;
- Assegurar, por determinação do Governo, a representação do Estado Português no âmbito do Grupo de Alto Nível Asilo Migração, pelo qual é responsável o Diretor do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- Garantir, por determinação do Governo, a representação do Estado Português, participando diretamente nos grupos e subgrupos de trabalho, no âmbito do desenvolvimento do Acervo Schengen da União Europeia, nomeadamente Task Forces, Sistema de Informação SIS, Tecnologia do Sistema de Informação (SIS), Sirene, Comité de Avaliação Schengen, Comité Misto, Grupo de Avaliação Colectiva e nos Grupos de cooperação policial que versem matérias do âmbito das atribuições do SEF, Fronteiras Externas, Readmissões, Sirene, Comité Orientador SIS e PWP;
- Assegurar a representação do Estado Português no Grupo de Budapeste; Acompanhar os trabalhos da Conferência de Ministros do Interior dos Países do Mediterrâneo Ocidental (Portugal, Espanha, França, Itália, Marrocos, Tunísia e Argélia);
- Assegurar, através de oficiais de ligação, os compromissos assumidos no âmbito da cooperação internacional.

Do elenco das atribuições atualmente prosseguidas pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras que se deixaram enunciadas e face às constantes do Decreto-Lei n.º 440/86, de 31 de Dezembro, fácil é concluir pela total inadequação da estrutura orgânica prevista neste diploma para o seu cumprimento.

De facto, desde a consulta prévia para a concessão de um visto de entrada em Portugal, passando pelas questões relacionadas com a legalização da entrada e da permanência de cidadãos estrangeiros, com o seu afastamento de território nacional, com o asilo até à aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, todas as questões que giram à volta do fenómeno migratório são tratadas por um único serviço - o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

Ao exposto, acresce ainda a crescente complexidade que deriva do simples facto de Portugal dever ser hoje em dia considerado, com toda a propriedade, e à sua escala, um verdadeiro "país de imigração", que nada tem já a ver, nesta matéria, com o País existente em 1986. A população estrangeira legalmente residente em território nacional ultrapassa a fasquia dos 200 000, sendo que a sua maioria continua a corresponder a cidadãos originários de países terceiros, em especial de países lusófonos.

Em suma, o cumprimento de todas as atribuições que, como foi referido, ao longo dos anos foram sendo cometidas ao Serviço, nas vertentes nacional e internacional exige o estabelecimento de um quadro normativo que "crie" um serviço de estrangeiros e fronteiras capaz de dar resposta rápida e eficaz à execução da política de imigração definida pelo Governo, bem como às exigências estruturais e conjunturais do fenómeno migratório.

Tal quadro normativo corresponde à modernização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras prevista no Programa do Governo como um dos instrumentos para dar cumprimento às exigências de cooperação entre os Estados-Membros da União Europeia em matéria de segurança, à compatibilização desta com a liberdade de circulação, ao reforço da cooperação com os países de expressão portuguesa e ao controlo de todas as fronteiras externas, nomeadamente as fronteiras marítimas.

Assim, o Decreto-Lei n.º 252/2000 de 16 de Outubro, "cria" um serviço de estrangeiros e fronteiras preparado para cumprir aqueles objectivos e para acompanhar o desenvolvimento de mecanismos de cooperação internacional, o progressivo ajustamento de políticas de imigração entre países de destino e países de origem, bem como para prevenir e combater o tráfico de imigrantes, designadamente mediante:

- A criação de uma estrutura orgânica adequada ao suporte das atribuições prosseguidas pelo Serviço e consentânea com a sua dimensão;
- A previsão de uma directoria-geral composta por um director-geral e três directores-gerais-adjuntos;
- A definição precisa das competências do director-geral;
- A previsão de serviços centrais e serviços descentralizados, conferindo a estes últimos a necessária autonomia e flexibilidade para a gestão da comunidade de cidadãos estrangeiros e dos fluxos migratórios;
- A criação de direcções centrais que racionalizam e consolidam as várias áreas de actuação do Serviço;
- A definição dos postos de fronteira externa como unidades orgânicas, e das respectivas competências;
- A institucionalização dos postos mistos de fronteira, actualmente CCPA's.

4.2. Enquadramento legal das medidas de afastamento – em especial a readmissão

A luta contra a imigração ilegal é uma preocupação importante para todos os Estados-Membros da União.

A livre circulação no interior do território Schengen exige um reforço correspondente das fronteiras externas em torno desse território, e uma política eficaz e dissuasora de afastamento dos estrangeiros ilegais.

O n.º 1 do artigo 23.º da Convenção de Schengen estipula que os nacionais de países terceiros (ou seja, não UE e não EEE) que não preencham ou que tenham deixado de preencher as condições de estada de curta duração aplicáveis no território de um Estado Schengen devem, em princípio, abandonar imediatamente os territórios dos Estados Schengen.

Quando a partida não é voluntária, ou se, por motivos de segurança nacional ou ordem pública, for necessário impor a partida imediata do nacional de país terceiro, o afastamento deve ser executado em conformidade com a legislação nacional do Estado Schengen em que foi detido.

Assim, embora a Convenção de Schengen indique claramente a necessidade do afastamento, o acervo Schengen neste capítulo é muito parco, visto que os Estados Schengen têm a faculdade de definir as circunstâncias e o modo de execução dessas medidas. Foi feita uma certa harmonização da legislação no âmbito da Directiva 2001/40/CE, relativa ao reconhecimento mútuo das decisões de afastamento de nacionais de países terceiros, cujo objectivo é assegurar uma aplicação mais eficaz destas medidas e uma melhor cooperação entre os Estados-Membros e posteriormente com a Directiva 2008/115 CE, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

Ao nível da legislação nacional, a Lei nº 23/2007 de 4 de Julho (REPSAE) define no seu capítulo VIII, sob a epígrafe de “Afastamento do território nacional”, os **mecanismos de afastamento** de pessoa em situação irregular reconhecidos pelo Direito Português.

Na esteira daquele que é o objecto deste relatório, propomo-nos com a explicação pormenorizada da Lei Portuguesa que se segue, demonstrar as práticas nacionais existentes no que ao afastamento de estrangeiros do território nacional respeita, com especial relevância para aquela que é o objecto central do presente relatório – a readmissão.

4.2.1. Das Medidas de afastamento

- A Expulsão

A **Expulsão** consiste num ato unilateral pelo qual o Estado ordena a um estrangeiro que abandone o território nacional, por nele ter entrado ou permanecer irregularmente ou por qualquer outro motivo legalmente relevante.

Constituem fundamentos (art. 134.º da Lei n.º 23/2007) para a expulsão os que se seguem:

- Entrada ou permanência irregular;
- Ameaça à segurança interna, ordem pública ou bons costumes;
- Ameaça aos interesses ou à dignidade do Estado Português ou dos seus nacionais;
- Interferência abusiva no exercício de direitos de participação política reservados aos portugueses;
- Prática de atos, se fossem conhecidos pela autoridade portuguesa, teriam obstado à sua entrada em território nacional.
- Prática de crime (art. 134º)

A expulsão pode assumir dois tipos: a **expulsão administrativa** e a **expulsão judicial**.

4.2.2. A Expulsão Administrativa

A **Expulsão administrativa** é aquela que é determinada por autoridade administrativa (Diretor Nacional do SEF).

Âmbito de aplicação:

- Apenas estrangeiros que entrem ou permaneçam irregularmente em Portugal (art. 146.º da Lei n.º 23/2007 e art. 33º, n.º 2 da CRP);
 - Entrada ou permanência irregulares (sem que tenha existido abandono voluntário ou reenvio ao abrigo de um Acordo de Readmissão)
-
- Instrução do processo: SEF
 - Detenção do estrangeiro em situação irregular e entrega ao SEF.
 - No prazo de 48 horas, validação da detenção pelo juiz (tribunal de pequena instância criminal ou da comarca onde foi encontrado o estrangeiro) e aplicação de medidas de coacção (art. 146.º, n.º 1 da Lei n.º 23/07):
 - . Apresentação periódica no SEF
 - . Colocação em centro de instalação temporária
 - . Medidas de coacção previstas no Código de Processo Penal (TIR, caução, prisão domiciliária, prisão preventiva (a prisão preventiva pelo tempo necessário para a execução da decisão de expulsão, sem exceder 60 dias (art. 146º, nº 3 da Lei n.º 23/07)).

A decisão de expulsão compete ao director-geral do SEF, a qual deverá conter a respetiva fundamentação, obrigações legais do expulsando (ex. abandono do território nacional no prazo determinado), interdição de entrada e respectivo prazo, indicação do país para onde não pode ser expulso se beneficiar da garantia de non refoulement (art. 149º da Lei n.º 23/07); a notificação ao expulsando com menção do direito de recurso e respectivo prazo de interposição e a sua indicação no SIS ou na lista nacional de pessoas inadmissíveis.

A decisão de expulsão proferida pelo director geral do SEF é suscetível de impugnação judicial, com efeito meramente devolutivo (art. 150º da Lei n.º 23/07).

- Medidas Alternativas à Expulsão Administrativa:

O cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional pode, em casos devidamente fundamentados, não ser detido nos termos do artigo 146º da Lei n.º 23/07, mas notificado pelo SEF para abandonar voluntariamente o território nacional no prazo que lhe for fixado – entre 10 a 20 dias (vide artigo 138º da Lei n.º 23/07).

Outra medida alternativa à expulsão administrativa por entrada e permanência irregulares de um estrangeiro em território nacional assenta numa opção voluntária do estrangeiro detido por entrada ou permanência irregulares – a condução à fronteira, conforme disposto no artigo 147º da Lei n.º 23/07.

O cidadão estrangeiro detido nos termos do artigo 146º da Lei n.º 23/07 que, durante o interrogatório judicial declare pretender abandonar o território nacional pode, por determinação do juiz competente e desde que devidamente documentado, ser entregue à custódia do SEF para efeitos de condução ao posto de fronteira e afastamento no mais curto espaço de tempo possível.

Como consequência desta declaração, o cidadão fica interdito de entrar em território português pelo prazo de 1 ano, e bem assim, a sua inscrição no SIS ou na lista nacional de pessoas não admissíveis.

4.2.3. A Expulsão Judicial

A Expulsão Judicial é aquela que é determinada por um tribunal (de pequena instância criminal ou de comarca).

A Lei dos Estrangeiros prevê nos seus artigos 151º e 152º e ss., a **pena acessória de expulsão** e a medida autónoma de expulsão judicial.

4.2.4. A pena acessória de expulsão

A pena acessória de expulsão é aplicada pelo juiz em caso de condenação de um estrangeiro a uma pena de prisão ou de multa pela prática de um crime.

A condenação de um estrangeiro pela prática de um crime não pode ter como efeito necessário e automático a aplicação de uma pena acessória de expulsão.

O seu âmbito de aplicação encontra-se previsto no nº 2 e 3 do artigo 151º da Lei n.º 23/07:

- ☐ Estrangeiro não residente (em situação ilegal ou com visto de trabalho, estudo, autorização de permanência) condenado por crime doloso em pena superior a 6 meses de prisão ou, em alternativa, em pena de multa;
- ☐ Estrangeiro com AR condenado por crime doloso em pena superior a 1 ano de prisão.

- Na sua aplicação o juiz deve ter em consideração a gravidade do crime, a personalidade do estrangeiro, a eventual reincidência, o seu grau de inserção na vida social, o tempo de residência em Portugal e a prevenção especial;
- Se tiver **AR permanente**, a pena acessória de expulsão **só** poderá ser aplicada quando a sua conduta constitua uma ameaça suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança nacional.

A pena acessória de expulsão não pode ser aplicada se o estrangeiro

- ☐ Tiver nascido em Portugal ou se encontrar em Portugal desde idade inferior a 10 anos e aqui residir habitualmente;
- ☐ Tiver filhos menores em Portugal sobre os quais exerce o poder paternal e a quem assegurem a educação e sustento.

4.2.5. A Medida Autónoma de expulsão judicial

A Medida Autónoma de expulsão judicial consiste na expulsão de estrangeiro com permanência regular em Portugal por um dos fundamentos legais, que não a violação de regras relativas à entrada e permanência em território nacional (art. 152º da Lei n.º 23/07); É competente para aplicar a medida autónoma de expulsão o tribunal de pequena instância criminal ou tribunal de comarca.

- Âmbito de aplicação pessoal:
 - Estrangeiro que entrou ou permanece regularmente em território nacional (*p. e.* com visto, com AR válida);

- Requerente de asilo, cujo pedido não tenha sido recusado.

■ Fundamentos:

- Ameaça à segurança nacional, à ordem pública, aos bons costumes, aos interesses ou à dignidade do Estado Português ou dos portugueses; Interferência abusiva no exercício de direitos de participação política reservados aos portugueses; prática de atos que, se fossem conhecidos, teriam obstado à sua entrada.

Sempre que tenha conhecimento de qualquer facto que possa constituir fundamento de expulsão, o SEF organiza um processo onde sejam recolhidas as provas que habitem à decisão.

O processo é posteriormente enviado ao juiz (art. 154º da Lei n.º 23/07), seguindo-se:

- Marcação da audiência de julgamento no prazo de 5 dias; julgamento pode ser adiado uma vez até ao 10.º dia posterior à data marcada (artigo 155º da Lei n.º 23/07);
- Notificação do estrangeiro: pode apresentar a contestação na audiência de julgamento, juntar rol de testemunhas e demais elementos de prova;
- Notificação das testemunhas indicadas no processo;
- Notificação do director regional do SEF, para que designe funcionário (s) para prestar declarações em tribunal;

Com exceção dos casos previstos na alínea f) do nº 1 do artigo 134º da Lei n.º 23/07, o julgamento pode seguir a forma de processo sumário de acordo com as disposições do Código de Processo Penal.

Da decisão judicial que determina a expulsão cabe recurso para o Tribunal da Relação, sem efeito suspensivo:

O cidadão estrangeiro contra quem haja sido proferida decisão de expulsão deve abandonar o território nacional, ficando entregue à custódia do SEF, com vista à execução da decisão de expulsão. O cidadão pode abandonar voluntariamente o território nacional no prazo fixado; não o fazendo observar-se-á a sua condução coerciva à fronteira.

4.3. Conceito de Readmissão

A Readmissão consiste numa medida administrativa de afastamento de estrangeiro com permanência irregular baseada na aplicação de um acordo ou convenção internacional sobre readmissão (art. 163º da Lei n.º 23/2007).

Geralmente, os acordos de readmissão prevêm duas categorias de pessoas suscetíveis de serem readmitidas: os nacionais do próprio país e os nacionais de países terceiros. Poderá haver também disposições relativas ao trânsito.

A readmissão torna os Estados-Membros e os países terceiros responsáveis pelo eficiente controlo das suas fronteiras. Este procedimento especial consiste no afastamento dos nacionais de país terceiro ilegais do Estado A para o Estado B que é o seu Estado de origem e/ou de trânsito e em requerer ao segundo que o receba.

A readmissão é efetuada em pontos especiais determinados em cada acordo. É indispensável que as autoridades do Estado de readmissão sejam fisicamente capazes de aceitar as pessoas restituídas logo que a decisão de aceitação seja tomada.

Dispõe a Lei dos Estrangeiros no sentido de que “os cidadãos estrangeiros que se encontrem ilegalmente no território de um Estado, vindos diretamente de outro Estado, podem ser por este readmitido, mediante pedido formulado pelo Estado em cujo território se encontrem.

Importa aqui distinguir dois tipos de readmissão- a **activa** e a **passiva**.

Sempre que um cidadão estrangeiro em situação irregular em território nacional deva ser readmitido por outro Estado, o SEF formula o respectivo pedido. Durante esta fase – a fase de instrução do processo de readmissão – é assegurada a audição do cidadão estrangeiro a reenviar para o Estado requerido, valendo a mesma, para todos os efeitos, como audiência do interessado.

Daqui podem decorrer duas situações: ou o pedido apresentado por Portugal é aceite e a entidade competente determina o reenvio do cidadão estrangeiro para o Estado requerido OU, caso o pedido seja recusado, é instaurado o competente processo de expulsão. Estamos portanto, perante a figura da **readmissão activa**.

O cidadão estrangeiro readmitido em território português, que não reúna as condições legalmente exigidas para permanecer no País, é objeto de medida de afastamento do território nacional.

Por seu turno, são readmitidos, “*imediatamente e sem formalidades*”, em território nacional os nacionais de Estados terceiros que tenham adquirido o estatuto de residente de longa duração em Portugal, bem como os seus familiares, sempre que tenham sido objeto de uma decisão de afastamento do Estado-Membro onde exerceram o seu direito de residência – a chamada **readmissão passiva**.

A resolução da Assembleia da República n.º 61/94 de 27 de Outubro aprovou o Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha relativo à readmissão de Pessoas em Situação Irregular, assinado em Granada em 15 de Fevereiro de 1993.

Dispõe o artigo 1º desse Acordo que, cada uma das Partes Contratantes readmite no seu território, a pedido da outra Parte Contratante e sem mais formalidades do que as previstas no Acordo:

- a) O cidadão nacional de um país terceiro que tenha transitado ou permanecido no seu território e que se tenha deslocado diretamente para o território da outra parte, desde que não preencha condições de entrada ou de permanência aplicáveis no território da Parte Contraente requerente;
- b) O cidadão nacional de um país terceiro que não preencha as condições de entrada ou de permanência aplicáveis no território da Parte Contraente requerente, desde que disponha de um visto, de uma autorização de residência independentemente da sua natureza ou de um passaporte de cidadão estrangeiro válidos emitidos pela parte Contraente requerida.

Também o direito nacional introduziu o conceito de readmissão na Lei n.º 23/2007 de 04 de Julho, a qual as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português.

De acordo com o disposto no artigo 163º, n.º 1 da Lei n.º 23/07, a readmissão consiste numa medida administrativa de afastamento de estrangeiro com permanência irregular baseada na aplicação de um acordo ou convenção internacional sobre readmissão.

Importa referir que o acordo de Readmissão define-se como o acordo pelo qual um Estado se obriga a readmitir, sem qualquer formalidade adicional, os seus nacionais ou um estrangeiro a favor do qual tenha emitido um título de entrada e permanência (visto, AR) ou vindo diretamente do seu território, que se encontrem irregularmente no território do outro Estado Parte.

O mesmo diploma prevê, nos seus artigos 163º, 165º e 168º, dois tipos de readmissão:

- ☐ Activa: quando Portugal é o Estado requerente (artigo 165º);
- ☐ Passiva: quando Portugal é o Estado requerido (artigo 168º);

- a) O cidadão estrangeiro readmitido em território português, que não reúna as condições legalmente exigidas para permanecer o país, é objeto de medida de afastamento do território nacional.
- b) São readmitidos, imediatamente e sem formalidades, em território nacional os nacionais de Estados terceiros que tenham adquirido o estatuto de residente de longa duração em Portugal, bem como os seus familiares, sempre que tenham sido objecto de uma decisão de afastamento do Estado-membro onde exerçam o seu direito de residência.

A aceitação de pedidos de readmissão de pessoas por parte de Portugal, bem como a apresentação de pedidos de readmissão a outro Estado, é da competência do Diretor Nacional do SEF (*ex vi* artigo 164º da Lei n.º 23/07).

Qual o procedimento a seguir pelas partes contraentes?

O artigo 165º da **Lei nº 23/2007 de 04 de Julho**, prevê que sempre que um cidadão estrangeiro em situação irregular em território nacional deva ser readmitido por outro Estado, o SEF formula o respetivo pedido.

Durante a instrução do processo de readmissão é assegurada a audição do cidadão estrangeiro a reenviar para o Estado requerido, valendo a mesma, para todos os efeitos, como audiência do interessado.

Se o pedido apresentado por Portugal for aceite, a entidade competente determina o reenvio do cidadão para o Estado requerido. Caso o pedido seja recusado, é instaurado processo e expulsão.

O reenvio do cidadão estrangeiro para o Estado requerido implica a inscrição na lista nacional de pessoas não admissíveis no Sistema de Informação Schengen, caso o Estado requerido seja um Estado terceiro.

Da decisão que determine o reenvio do cidadão estrangeiro para o Estado ao abrigo da Convenção requerido cabe recurso para o Ministro da Administração Interna, a interpor no prazo de 30 dias, com efeito devolutivo.

Ao cidadão estrangeiro reenviado para outro Estado ao abrigo de convenção internacional é vedada a entrada no país pelo período de três anos.

4.3.1. O que dizer relativamente aos prazos de apreciação de um pedido de readmissão?

O Acordo relativo à readmissão de pessoas em situação irregular, no seu artigo 9º, nº 1, prevê que: “*A resposta a um pedido de readmissão deve ser dada por escrito num prazo máximo de oito dias a contar da sua apresentação (...)*”. No entanto, como se pode ler no nº 3 do mesmo dispositivo, aquele prazo pode, **excecionalmente**, ser prorrogado por acordo entre as Partes contraente.

4.3.2. Problematização do procedimento aplicado ao mecanismo da Readmissão

Nesta problematização foram levados em conta vários instrumentos legais, tais como: a Convenção entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha relativo à readmissão de pessoas em situação irregular, assinado em Granada em 15 de Fevereiro de 1993 e com entrada em vigor pela Resolução da Assembleia da República n.º 61/94 de 27 de Outubro de 1994; a Lei n.º 23/07 de 04 de Julho (REPSAE) que aprova a Lei de Estrangeiros; a Portaria n.º1354/2008 de 27 de Novembro que institui o regulamento de funcionamento dos Centros

de Cooperação Policiais e Aduaneiros entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha; a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAAS); o Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça em Matéria Policial e Aduaneira assinado em Évora aos 19 de Novembro de 2005, publicado pelo Decreto n.º 13/2007 de 13 de Julho em vigor a partir de 27 de Janeiro de 2008; a Diretiva Comunitária 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Dezembro de 2008; o Acórdão do Tribunal de Justiça Europeu de 06 de Dezembro de 2011 sobre regulamentação nacional que prevê uma pena de prisão e multa em caso de permanência irregular (Diretiva 2008/115/CE) e finalmente o Código Processual Penal Português.

Este tema, cujo tratamento tanto na ciência jurídico-criminal como na administrativa não tem tido expressão clara e objectiva, é o objeto deste relatório científico, através do qual pretendemos dar uma resposta relativamente as normas de procedimento a seguir pelas autoridades nacionais, com vista a melhor e correta prossecução do espírito da lei.

Tendo em conta que as autoridades nacionais podem chegar diariamente pedidos (readmissões passivas) de readmissão de pessoas em situação irregular ou, pelo contrário, podem emanar das autoridades nacionais para as estrangeiras (analisando-se aqui especificamente o caso da Convenção Luso-espanhola relativo á readmissão de pessoas em situação irregular) pedido em sentido inverso (readmissões ativas), é imperativo clarificar a forma como se processa a readmissão, em especial, a questão da detenção ou não da pessoa em situação irregular e cujo processo de readmissão se encontre em apreciação.

Importa esclarecer que o presente relatório não se destina a fornecer uma conclusão final a esta problemática muito embora tenhamos como objectivo dar um contributo que poderá ajudar a responder a perguntas simples tais como: deve deter-se um cidadão alvo de uma readmissão? Qual a forma de garantir a este cidadão estrangeiro (CE) em situação irregular os seus Direitos, Liberdades e Garantias sem ser através da sua detenção? Dever-se-á adoptar este procedimento numa futura lei de estrangeiros ou numa futura portaria regulamentar dos CCPA's? Um CE irregular em Território Nacional (TN) á espera de uma resposta de aceitação de Readmissão por parte das autoridades espanholas reveste que figura processual

penal? Que direitos e deveres lhe impendem? Passado o limite temporal para a sua identificação o que se segue? Estando indocumentado, o que sucede na maioria das vezes ou ainda que documentado, mas sem condições para entrada em TN, quantas horas e a que título deverá permanecer nas instalações policiais? Todas estas questões na nossa perspectiva são respondidas com a conjugação da leitura não da letra da lei mas do seu “animus”, senão vejamos:

No caso das **Readmissões activas** (*ex vi* artigo 163 e 165 da Lei n.º 23/2007), o Estado Português assume a posição de requerente através da autoridade competente - o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (com competências atribuídas através da sua Lei Orgânica e da Portaria de criação dos CCPA's que lhe atribui competência exclusiva nesta área).

No caso de nos encontrarmos perante um CE em situação irregular, o qual, reúne os requisitos para ser alvo de um pedido de Readmissão activa para o Reino de Espanha, atendendo aos prazos de resposta das autoridades espanholas assim como ao Direito processual penal português surge, de imediato, a seguinte dúvida: Qual a posição processual deste CE?

E no caso das **Readmissões passivas** (onde o Estado Português é requerido) sucede situação idêntica com CE em situação irregular, não obstante aqui a lei já vir determinar que o mesmo em caso de se encontrar em situação irregular em TN deve ser alvo de medida de afastamento MAS nunca se esclarecendo se o mesmo deve ou não ser detido.

Ora, é nosso entendimento que da conjugação do artigo 146.º da Lei n.º 23/07 de 04 de Julho (sob a epígrafe de “detenção de cidadão estrangeiro em situação ilegal”) com o art.º 254.º e seguintes do CPP (finalidades da detenção), um CE em situação irregular alvo de um processo de readmissão deve ser **sempre sujeito a detenção**, tanto para defesa dos seus próprios Direitos, Liberdades e Garantias assim como para validação legal do processo pela competente AJ.

Atualmente, o processo de Readmissão está regulamentado na Lei dos Estrangeiros, muito embora seja omissivo quanto a esta matéria.

Diz a ciência jurídica que na ausência de lei especial referente a determinado assunto aplica-se a lei geral – *in casu*, a Lei Processual Penal. Também nos perfilhamos esta orientação.

Do supra exposto, as questões que se suscitam assumem diferente ordem e natureza.

Exemplificando:

Um CE em situação irregular encontra-se a bordo de um autocarro entre Espanha e Portugal sem qualquer documento que lhe permita entrar ou permanecer em Portugal.

É intercetado por elementos do SEF (Policia Competente em razão da sua Lei orgânica reforçada pelas competências que a Portaria de criação dos CCPA's) no âmbito de uma fiscalização aleatória sendo transportado com os seus pertences para o CCPA mais próximo.

Feitas as consultas às diversas bases de dados verifica-se que está em situação irregular e procede-se ao pedido de informação sobre sua situação documental no Reino de Espanha.

Após recepção da informação de que se encontra irregular ou não e procedendo-se ao respectivo pedido de readmissão ativa para o Reino de Espanha, a mesma pode ter resposta positiva ou negativa dentro do prazo legalmente estabelecido no artigo 9 do Acordo relativo a readmissão de pessoas em situação irregular celebrado entre Portugal e Espanha – 8 dias (prazo que pode, excepcionalmente, ser prorrogado por acordo entre as partes).

No caso em apreço, referimo-nos à Readmissão Ativa não obstante situações semelhantes possam ocorrer na readmissão passiva.

A questão que se coloca é de que a detenção deste CE não se apresenta com carácter de obrigatoriedade em qualquer preceito do procedimento previsto na Lei n.º 23/07 de 04 de Julho pelo que entendemos ser desde logo obrigatória para garantia dos Direitos do mesmo CE, *i.e.*, todos os direitos inerentes á detenção de um cidadão previstos na Lei Processual Penal.

4.4. Da Detenção

A Constituição da República Portuguesa, inspirada, no que concerne aos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, nos referidos instrumentos internacionais, dispõe sob o artigo 27º:

1. Todos têm direito à liberdade e à segurança.
2. Ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de acto punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança.
3. Excetua-se deste princípio a privação da liberdade, pelo tempo e nas condições que a lei determinar, nos casos seguintes:
 - a) Prisão preventiva em flagrante delito ou por fortes indícios de prática de crime doloso a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a 3 anos;
 - b) Prisão ou detenção de pessoa que tenha penetrado ou permaneça irregularmente no território nacional ou contra a qual esteja em curso processo de extradição ou de expulsão;
 - c) Prisão disciplinar imposta a militares, com garantia de recurso para o tribunal competente;
 - d) Sujeição de um menor a medidas de proteção, assistência ou educação em estabelecimento adequado, decretadas pelo tribunal judicial competente;
 - e) Detenção por decisão judicial em virtude de desobediência a decisão tomada por um tribunal ou para assegurar a comparência perante a autoridade competente.

4. Toda a pessoa provada de liberdade deve ser informada imediatamente e de forma compreensível das razões da sua prisão ou detenção e dos seus direitos.

5. “A privação da liberdade contra o disposto na Constituição e na Lei constitui o Estado no dever de indemnizar o lesado nos termos que a lei estabelecer”.

E sob o artigo 28º:

1. A prisão sem culpa formada será submetida, no prazo máximo de 48 horas, a decisão judicial de validação ou manutenção, devendo o juiz conhecer das causas da detenção e comunica-las ao detido, interroga-lo e dar-lhe oportunidade de defesa.

2. A prisão preventiva não se mantém sempre que possa ser substituída por caução ou por qualquer outra medida mais favorável prevista na Lei.”

A Lei Fundamental é claramente inspirada, na linha da “CEDH”, pelos princípios da máxima garantia dos direitos individuais dos cidadãos e da “jurisdicionalização da repressão”, autorizando excecionalmente a privação da liberdade fora da situação de condenação definitiva pela prática de crime punível com prisão e de aplicação judicial de medida de segurança, à luz do critério da relevância do interesse de defesa das “condições” essenciais de existência comunitária cuja tutela se revela, por vezes necessária”.

A detenção é, pois, constitucionalmente admitida para assegurar a comparência do detido perante a autoridade judicial competente (artigo 27º, n.º 3 alínea e)).

A Constituição fixou o prazo de duração da privação da liberdade sem culpa formada, seja em resultado do mandado judicial ou por iniciativa de outra autoridade competente, até à decisão judicial que conhece das respectivas causas.

O artigo 191º, n.º1 do CPP, inspirado pelos princípios da legalidade e da necessidade das medidas de coação ou de garantia patrimonial estabelece que a liberdade das pessoas só pode ser limitada em função de exigências processuais de natureza cautelar.

O artigo 254º do CPP e a alínea e) do nº 3 do artigo 27º da CRP, reporta-se ao conceito de detenção perspectivado em função do fim a que se destina, ou seja, assegurar a presença imediata do detido perante o juiz em ato processual, submete-lo a julgamento sumário ou apresenta-lo ao juiz competente para o primeiro interrogatório ou aplicação de medida de coação.

A detenção é uma medida cautelar ou de polícia, não necessariamente dependente de mandado judicial, que não pressupõe a qualidade processual de arguido a que se destina, de natureza muito precária, de duração não superior a 48 horas.

De acordo com o nº 1 do artigo 28º da Constituição da República Portuguesa, *«a detenção será submetida, no prazo máximo de quarenta e oito horas, a apreciação judicial, para restituição à liberdade ou imposição de medida de coação adequada, devendo o juiz conhecer das causas que a determinaram e comunicá-las ao detido, interrogá-lo e dar-lhe oportunidade de defesa»*.

Na sequência desta imposição constitucional, o Código de Processo Penal, no seu artigo 141º, estabeleceu o procedimento a adotar no caso em que o detido não deva, de imediato, ser submetido a julgamento.

A aplicabilidade desse procedimento deriva, desde logo, do artigo 146º da Lei n.º 23/2007 de 4 de Julho, uma vez que nessa disposição se prevê a detenção do estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional e a sua apresentação, *«no prazo máximo de quarenta e oito horas após a detenção, ao juiz competente para a sua validação e aplicação de medidas de coacção»*.

Mas, mesmo que essa disposição não existisse, a obrigação de interrogar o detido derivaria diretamente da aplicação do Código de Processo Penal, já que o âmbito de aplicação de algumas das normas, entre as quais o artigo 141º aqui em causa, não se restringe aos casos de eventual responsabilidade criminal da pessoa objecto do procedimento.

Isto resulta do seu carácter instrumental relativamente à aplicação de medidas de coação, nomeadamente à prisão preventiva, e ao facto de estas serem expressamente aplicáveis a

«pessoa que tiver penetrado ou permaneça irregularmente em território nacional, ou contra a qual estiver em curso processo de extradição ou de expulsão» (alínea b) do n.º 1 do artigo 202º do Código de Processo Penal).

Seria pois de todo possível no nosso entender, que entre o período que medeia a interceção, o pedido de informação e a respectiva aceitação ou não que pode ir além de 48 horas que o CE esteja sem saber qual a sua situação processual, pois a figura de retenção para efeitos de readmissão não existe no Direito Processual Penal Português.

Defende-se assim que o CE seja detido sempre que haja Readmissão como condição de garantia dos seus Direitos.

Em caso de aceitação poderá comunicar-se à AJ competente a decisão e a mesma terá a oportunidade de pronunciar-se sobre a legitimidade ou não da Readmissão, assim validando todos os passos processuais da detenção e caso haja aceitação respetiva libertação para efeitos de Readmissão através de Auto.

Para melhor clarificação desta nossa perspectiva basta dizer o seguinte: estamos em Território Nacional na presença de um CE em situação irregular: aplica-se a regra consagrada na Lei 23/07 de 04 de Julho, art.º 146.º - Detenção de CE em situação irregular muito embora posteriormente a este procedimento assista-se à possibilidade do afastamento deste CE poder proceder-se de diversas forma sendo que a Readmissão é uma das possibilidades consagradas na Lei, estando no âmbito das competências atribuídas ao SEF e aos CCPA's.

Assim, pode-se concluir que em todos os casos dever-se-á seguir uma linha positivista onde se institui claramente (e não o está) que no procedimento de Readmissão deve-se sempre proceder á detenção do Cidadão Estrangeiro irregular até porque após a sua readmissão é lhe imposta uma medida administrativa de Não Admissão em Território Nacional por um período de 3 anos (art.º 167.º da Lei 23/07 de 04 de Julho) e respectiva inscrição na Lista Nacional de Pessoas Não Admissíveis. A violação desta resolução/ interdição resulta num crime previsto na parte penal da Lei de Estrangeiros (REPSAE- Lei 23/07 de 04 de Julho), crime de violação da medida de interdição de entrada p.p. no art.º 187º da supracitada Lei.

Há, no entanto ressalvas a fazer pois a própria Convenção por vezes é inexata na sua terminologia, senão ora vejamos: o n.º 1 do art.º 1.º da Convenção (Resolução da Assembleia da República n.º 61/94, de 27 de Outubro: Acordo relativo à Readmissão de Pessoas em Situação Irregular) dita que “ (...) *cada uma das Partes Contratantes readmite no seu território, a pedido da outra Parte Contratante e sem mais formalidades do que as previstas no presente Acordo, o nacional de um país terceiro que tenha transitado ou permanecido no seu território e que se tenha deslocado directamente para o território da outra Parte, desde que não preencha as condições de entrada ou de permanência aplicáveis no território da Parte Contratante requerente.*”

Ora falta definir o que significa “*sem mais formalidades*” e se outro normativo que não o do presente acordo aplica-se á readmissão ou não, o que “*in casu*” nos parece desenquadrado da Lei Processual Penal vigente e ainda do “*animus*” e ainda do “*corpus*” da 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.

No seu Considerando 17, a Directiva esclarece que “os nacionais de países terceiros detidos deverão ser tratados de forma humana e digna, no respeito pelos seus direitos fundamentais e nos termos do direito internacional e do direito nacional.

Sem prejuízo da detenção inicial pelas entidades competentes para a aplicação da lei, que se rege pelo direito nacional, a detenção deverá, por norma, ser executada em centros de detenção especializados.”

Este, considerando da Directiva e tendo em conta vários outros instrumentos normativos como a Lei n.º 23/07, o acordo Luso-Espanhol e ainda o Código Processual Penal Português ficamos com a convicção formada de que a forma procedimental correcta para a Readmissão seria a seguinte:

Intercepção de um CE; 1) diligências para averiguar da sua identificação, 2) consulta das diversas bases de dados nacionais e internacionais a que o SEF tem acesso e pedido de informação às autoridades espanholas competentes; 3) sua detenção e correspondente

expediente com a informação á AJ competente da validação da detenção e subsequente informação de realização de pedido de Readmissão pendente às autoridades espanholas.

Caso a resposta tarde mais de 48 horas dever-se-á proceder com a apresentação de detido à AJ podendo solicitar-lhe até resposta (que pode levar até ao período de 8 dias) instalação do CE em Centro de Instalação Temporária (CITE) seguindo as recomendações da Directiva atrás citada.

Desta forma e tendo em conta os prazos processuais penais e os previstos no Acordo não haveria de qualquer forma a possibilidade de se estar a incorrer em ilícito na retenção de um CE sem justificação legal.

Baseamo-nos simplesmente na diferença entre o estatuído “sem mais formalidades” daquela previstas no acordo e a prática processual penal pois enquanto que no acordo pretende-se a simplificação de procedimentos, esta mesma obsta a que se proceda a nosso ver de forma legal.

Simplesmente um CE alvo de um afastamento de TN continua a estar em permanência irregular em TN e enquanto espera por uma decisão e uma autoridade competente estrangeira está em que situação processual? Que posição ocupa? A que título está retido e que Direitos e Deveres lhe assistem? Estas questões são a nosso ver respondidas com o mecanismo associado da Detenção, tendo em conta que após as 48 horas ou mesmo antes deste limite processual penal devem ser asseguradas ao cidadão os seus mais elementares Direitos podendo alias ser ouvido em Processo (Auto de declarações) como previsto no acordo e estas declarações serem tomadas em conta pela AJ.

Além do mais é uma questão de elementar segurança policial pois o CE deve ser alvo de Revista e esta pode configurar uma restrição dos Direitos e Liberdades fundamentais de um qualquer cidadão.

4.5. Da Revista

Desta forma, estando em situação de detenção dever-se-á sempre proceder a revista como medida de segurança *a priori* desde que efectuada pelos OPC's para salvaguarda da integridade física própria ou de outrem – al. B) do n.º 1 do art.º 251º do CPP.

O detido deve ser ainda sujeito neste caso a revista tendo em vista uma segunda função e/ou objetivo que consiste na recolha, preservação, conservação e obtenção de provas tendo em conta que a maioria do CE em situação irregular ou encontram-se indocumentados ou escondem a sua identidade ou não a fornecem quando solicitado dificultando a tarefa dos OPC's no apurar da sua nacionalidade e da regularidade da sua permanência em TN.

Verifica-se imensas vezes um CE de um Estado Terceiro alegar ser nacional de um Estado-Membro da UE para que assim fique isento da medida de afastamento de TN (*p.e.* o cidadão Moldavo diz frequentemente ser Romeno).

Esta revista pode ainda configurar uma medida preventiva e de segurança que visa tutelar bens jurídicos pessoais fundamentais, tais com a vida e a integridade física dos executores e dos utentes e demais OPC's presentes no CCPA para onde o CE foi conduzido.

Esta medida configura como finalidade evitar que um mal maior ou a violação de um bem jurídico individual de valor superior ao restringido com esta medida policial possa ocorrer.

Estamos-nos a lembrar, infelizmente, da morte de colegas da GNR que após a condução de um detido para as suas instalações por situação de violência doméstica (o mesmo atingiu a ex-mulher com vários tiros) sem terem procedido á sua revista, o mesmo seguia com arma de fogo dissimulada atingindo mortalmente alguns colegas que estavam de serviço naquelas instalações policiais.

Este procedimento, assim, reveste além de um carácter de segurança basilar, um outro carácter de busca de provas da identidade do CE que frequentemente dissimula e/ou esconde a sua identificação visando dificultar a sua origem e/ou identidade.

5. CONCLUSÃO

Podemos concluir, que a livre circulação de pessoas nos países que integram a União Europeia e o espaço Schengen surge como uma pedra fundamental na construção europeia, assente na concretização de uma ideia potenciadora de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

Com vista a um desenvolvimento coerente e seguro deste princípio, importa estabelecer os adequados meios de controlo dos fluxos migratórios, tendo em vista a salvaguarda de interesses legítimos do Estado e dos imigrantes, a quem se pretende assegurar condições de integração harmoniosa na comunidade nacional.

Para atingir estes objetivos, impõe-se a necessidade de assegurar um controlo eficaz das fronteiras externas, a adoção de um regime de vistos adequado aos interesses de Portugal como parte integrante de um espaço de livre circulação de pessoas, a simplificação do regime de residência através da limitação dos tipos de autorização e o reforço dos direitos decorrentes de cada um dos respectivos títulos.

Torna-se imperioso adequar a legislação ora em vigor às normas e medidas que têm vindo a ser tomadas no âmbito de convenções internacionais de que Portugal é Estado signatário, nomeadamente como membro da União Europeia e Parte nos Acordos de Schengen.

Os Estados, principalmente o quadro policial e judicial devem olhar para a globalização como a catapulta para o reconhecimento de que o isolamento é o caminho da morte lenta ou da sobrevivência desesperada.

A cooperação institucional é o *maxime* Policial, é essência senão mesmo a única via possível para que se combata a ineficácia e ineficiência operacional, política e social da atuação policial.

O crime organizado tem as portas abertas e as fronteiras inexistentes o que facilitou deste a implementação do Acordo Schengen a propagação do crime, a sua ramificação e instalação em diversos países, pelo que há Estados que tentaram combater nas zonas de fronteira interna estes fenómenos criminais com estes novos instrumentos denominados: Centros de Cooperação Policial e Aduaneiros i.e. CCPA's.

A liberdade de circulação de pessoas, de mercadorias e de serviços são simultaneamente positivos mas ainda assim factores propiciadores para que a criminalidade e a facilidade para que esta se desenvolva de forma rápida e eficaz possa ser uma realidade quotidiana com a qual temos de conviver.

Esta livre circulação de pessoas pela sua natureza e incidência permite que hoje em dia um CE possa deslocar-se desde a Polónia até Portugal sem que seja sujeito a um único controlo de fronteira i.e., a fronteira portuguesa terrestre externa, hoje situa-se a milhares de quilómetros de distância.

Deste modo e devido á falta de meios de compensação (CCPA's) em matéria policial em todo o TN, permite-se que haja a criação ou ramificação de organizações criminosas poderosas, estruturadas com maior eficácia na sua ação ilícita e potenciadora de maior alarme social.

Podemos concluir, que esta abertura de fronteiras a pessoas e serviços facilitou o desenvolvimento de atividades ilícitas com capacidades organizacionais, operacionais e técnicas superiores aos de quem os fiscaliza: as Polícias e os tribunais nacionais, senão vejamos:

No TN continental existem 5 CCPA's implementados: Valença, Quintanilha, Vilar Formoso, Caya e Castro Marim sendo que existem inúmeros pontos de passagem que não estão fiscalizados por não existirem estruturas físicas nem recursos humanos disponíveis para o efeito.

Por isso, conclui-se que a colaboração institucional tanto nacional como internacional é não essencial mas obrigatória sob pena da soberania do território nacional estar todos os dias a ser posta em causa.

Lembremo-nos dos casos de alegadas redes criminosas que executam assaltos violentos em TN lançando mão de explosivos e de técnicas e táticas altamente especializadas (assalto a carrinha de valores no Alentejo e em Coimbra).

Na esteira desta ideia surge o princípio Da Cooperação mútua consagrado na LOIC no seu artigo 10.º. Neste artigo poder-se-á falar de uma cooperação material ou instrumental no plano operacional da Polícia.

Seria interessante do ponto de vista da entidade policial competente: o Serviço de Estrangeiros e Fronteira (que em jeito de nota também está obrigado ao Princípio da Cooperação mútua, *ex vi* art.º 5.º LOSEF), conforme se depreende tanto da sua **Lei Orgânica**, como de ambos os instrumentos legais conexos a esta medida de afastamento:

Portaria de regulamentação dos CCPA's e Acordo Luso Espanhol de Readmissão, que o acordo de readmissão de pessoas em situação irregular fosse revisto em vários aspectos, nomeadamente: uma vez confirmada a residência legal em Portugal e desde que documentado, (Cartão de Cidadão ou passaporte) o CE não fosse objecto de readmissão ou, eventualmente, a lei de estrangeiros portuguesa ou a espanhola fossem, no que respeita ao regime jurídico da readmissão, mais semelhantes.

Passamos a explicar:

O que atualmente acontece é que no caso de um estrangeiro que se dirija para Espanha ou para Portugal, caso não seja portador de toda a documentação, o mesmo pode ser readmitido para o outro Estado e impedido de prosseguir viagem.

Nestes casos, poder-se-á não aplicar a detenção como atrás defendido, tendo em conta que aqui o cidadão alvo de Readmissão não se encontra em situação irregular mas apenas indocumentado sem poder fazer prova da sua legalidade em território estrangeiro.

Se o mesmo é residente legal em Portugal ou não, isso é irrelevante para Espanha desde que não seja portador de todos os documentos comprovativos.

Por outro lado, as consequências de uma readmissão para Portugal ou para Espanha são absolutamente distintas.

Quando o passageiro nestes casos é impedido de prosseguir viagem pelos espanhóis isso equivale na prática a uma recusa de entrada em Espanha sem outras consequências que não sejam a sua devolução a Portugal;

Quando o passageiro é "devolvido" a Espanha por Portugal, isso implica um processo jurídico e administrativo longo, uma vez que tem de ser detido, sendo a readmissão mais uma das formas de afastamento previstas na Lei n.º 23/07, com consequências jurídicas para a pessoa mais gravosas do que por exemplo uma condução à fronteira cujo prazo de interdição de entrada é de apenas um ano enquanto que na readmissão o prazo de interdição é de 3 anos, além de mais em caso do CE volte a ser detetado em Portugal no período em que vigora a interdição de entrada, é considerado crime (crime de violação da medida de interdição de entrada).

Nestes últimos casos, onde o CE encontra-se em situação irregular em TN aí sim, defendemos uma revisão no sentido de criar um nexo de causalidade entre solicitação de Readmissão *i.e.*, afastamento de um CE de TN e consequente detenção ao abrigo do art.º 146.º da Lei n.º 23/07 de 04 de Julho por permanência irregular enquanto espera pela resposta do Estado requerido que é “*in casu*” o Reino de Espanha.

Como podemos explicar ao longo deste relatório:

Defende-se o regime aplicável à readmissão de estrangeiros como forma alternativa à sua expulsão, com as garantias que lhe concede o estatuto de detido, dando, assim, corpo a políticas mais integradas, dignas e humanas.

6. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Carlos Alberto Simões De (2006) - **Medidas Cautelares e de Polícia do Processo Penal em Direito Comparado**. Coimbra: Almedina. 284p. ISBN 972-40-2840-2.

CAETANO, Marcello (2004) - **Manual de Direito Administrativo**. 7.^a reimpressão da 10.^a Ed. Coimbra: Almedina. Vol. II. 812p. ISBN 972-40-0288-8

CANOTILHO, Gomes E Moreira Vital (1993) - **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3.^a Ed. Coimbra: Coimbra Editora.

CASTRO, Catarina Sarmiento E (1999) - **A questão das Polícias Municipais**. Coimbra: FDUC. Dissertação de mestrado em Ciência Jurídico-políticas.

CAVACO, Paulo (2003) - A Polícia no Direito Português, hoje: Estudos de Direito de Polícia. In SEMINÁRIO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DE 2001/2002 REGIDO POR JORGE MIRANDA. AAFDL.

DIAS, Jorge De Figueiredo (2004) - **Direito Processual Penal**. Coimbra: Coimbra Editora. 600p. (Coleção Clássicos Jurídicos- REIMPRESSÃO DA 1.^a EDIÇÃO de 1974). ISBN 978-97-23212501.

FREITAS, Justino De (1861) - **Instituições de Direito Administrativo Português**. 2.^a Ed. 192p.

RAPOSO, João (2006) - **Direito Policial, I**. Coimbra: Almedina. 102p. ISBN 9789724028446.

RAPOSO, João (2004) - **Lições de Direito Policial**. Lisboa: ISCPSI.(Policopiadas).

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2004) - **Dos Órgão de Policia Criminal**. Coimbra: Almedina. 261p. ISBN 9789724021164.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2010) - **Processo Penal Tomo I**. 3ª Ed. Coimbra: Almedina. 640p. ISBN 9789724042077.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes (2009) - **Teoria Geral do Direito Policial**. 2.ª Ed. Coimbra: Almedina. 659p. ISBN 9789724047263.

7. LEGISLAÇÃO

Acordo de Cooperação Luso-Espanhol de Controlos Fronteiriços, de 17 de Janeiro. Lisboa, 1994.

Código Processo Penal.

Constituição da República Portuguesa.

Convenção de Aplicação do Acordo Schengen.

Convenção de Schengen.

Decreto-Lei 440/86 de 31 de Dezembro. Diário da República, 1ª Série n.º 300 de 30 de Dezembro de 1986. 398-415.

Decreto-Lei n.º 120/93 de 14 de Abril. Diário da República, 1ª Série n.º 89 de 14 de Abril de 1993. 1880-1884p.

Decreto-Lei n.º 244/98 de 08 de Agosto. Diário da República, 1ª Série n.º 182 de 08 de Agosto de 1998. 3832-3850p.

Decreto-Lei n.º 250/98 de 11 de Agosto. Diário da República, 1ª Série n.º 184 de 11 de Agosto de 1998. 3891p.

Decreto-Lei n.º 252/2000 de 16 de Outubro. Diário de República, 1ª Série- A n.º 239 de 16 de Outubro de 2000. 5749-5766p.

Decreto-Lei n.º 59/93 de 03 de Março. Diário da República, 1ª Série n.º 52 de 03 de Março de 1993. 929-943p.

Decreto-Lei n.º 60/93 de 03 de Março. Diário da República, 1ª Série n.º 52 de 03 de Março de 1993. 943-948p.

Decreto-Lei n.º 13/2007 de 13 de Julho. Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha sobre Cooperação Transfronteiriça em matéria policial e aduaneira. Diário da República, 1ª Série n.º 134 de 13 de Julho de 2007. 4432-4439p.

Diretiva 2001/40/CE do Conselho da União Europeia, de 28 de Maio de 2001, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros. Jornal Oficial das Comunidades Europeias n.º L149/34 de 02/06/2001.

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 regular. Jornal Oficial n.º L348 de 24/12/2008. 98-107p.

Lei n.º 15/98 de 26 de Março: Estabelece um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados. Diário da República, 1ª Série-A n.º 72 de 26 de Março de 1998. 1328-1335p.

Lei n.º 23/07 de 04 de Julho: Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Diário da República, 1ª Série, n.º 127 de 04 de Julho de 2007. 4290-4330p.

Lei n.º 29/2012 de 09 de Agosto: Primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho. Diário da República, 1ª Série, n.º 154 de 09 de Agosto de 2012. 4191-4256p.

Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto: Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal. Diário da República, 1ª Série, n.º 165 de 27 de Agosto de 2008. 6038-6042p.

Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto: Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública. Diário da República, 1ª Série, n.º168 de 31 de Agosto de 2007. 6065-6073p.

Lei n.º 63/2007 de 06 de Novembro: Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana. Diário da República, 1ª Série, n.º 213 de 06 de Novembro de 2007. 8043-8051p.

Lei n.º 70/93 de 29 de Setembro: Direito de Asilo. Diário da República, 1ª Série-A n.º 229 de 29 de Setembro de 1993. 5448-5453p.

Portaria n.º 1354/2008 de 27 de Novembro, Regulamentação do funcionamento dos CCPA's, Diário da república, 1.ª Série, n.º 231 de 27 de Novembro de 2008, 8536-8538p.

Resolução da Assembleia da República n.º 61/94 de 27 de Outubro: Acordo relativo á Readmissão de pessoas em situação irregular, Diário da República, 1ª Série n.º 249 de 27 de Outubro de 1994. 6462-6467p.

Resolução da Assembleia da República n.º 35/93 de 25 de Novembro: Aprova, para adesão, o Protocolo de Adesão ao Acordo Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns, assinado em Schengen a 14 de Junho de 1985, e o Acordo de Adesão à Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985, assinada em Schengen em 19 de Junho de 1990. Diário de República n.º 276 de 25 de Novembro de 1993. 1ª Série-A. 6538-6627.