



**Fraude documental em documentos de identidade e de viagem no
contexto da imigração ilegal em Portugal**

Nuno Pedro Pereira de Freitas

Dissertação para a obtenção de Grau de Mestre

em

Estudos sobre a Europa

(2º Ciclo de Estudos)

Orientadores

Professor Doutor João Carlos Relvão Caetano

Professora Doutora Ângela Maria Coelho Pizarro Montalvão Machado

Abril de 2026

DEDICATÓRIA

Para a minha família. Vocês são o meu mundo.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer em primeiro lugar à minha família, em especial à minha filha Joice, pelo constante encorajamento. O seu apoio permitiu-me manter o foco e a determinação necessárias, especialmente nos momentos mais difíceis, prova do nosso inabalável amor e inquebrável união.

Aos meus amigos de longa data Carla e Alex, que sempre me incentivaram a perseguir este objetivo há muito traçado.

Obrigado aos meus orientadores pelas inestimáveis e constantes palavras de motivação, sábios conselhos e propostas, sem as quais a conclusão deste trabalho não teria sido possível.

Um agradecimento especial a todos os profissionais que acederam contribuir com a sua valiosa experiência e profissionalismo. Que a nossa missão continue nobre e que os nossos espíritos se mantenham resolutos para a cumprir.

Bem hajam!

RESUMO

A presente dissertação analisa a problemática da fraude documental como elemento catalisador da imigração ilegal em Portugal, num cenário marcado por uma profunda reestruturação institucional do sistema de controlo de fronteiras. O estudo investiga as consequências da extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), associada à dispersão de competências pelas forças de segurança territoriais e pela vertente administrativa (AIMA), sobre o controlo da imigração ilegal tendo por base a fraude documental. Utilizando uma metodologia mista, o trabalho cruza a análise quantitativa de dados oficiais (2017-2024) com os resultados de um inquérito por questionário aplicado a operacionais da linha da frente. A investigação identifica um paradoxo crítico: enquanto as redes criminosas utilizam tecnologias avançadas de manipulação de dados, a eficácia da biometria e dos sistemas automáticos de controlo é comprometida por um défice de formação técnica especializada e pela perda de memória institucional. Os resultados demonstram que a permeabilidade das fronteiras, agravada pela exaustão operacional e pela fragmentação de competências, não coloca apenas em causa a segurança interna, mas facilita também a atuação de redes ligadas ao tráfico de seres humanos. Conclui-se que a resiliência do sistema exige a restauração da autonomia operacional das forças de segurança e um investimento urgente na formação contínua em análise forense documental, de modo a garantir que a tecnologia seja um complemento e não um substituto do olhar especializado.

Palavras-chave: Fraude documental, imigração ilegal, tráfico de seres humanos, segurança, biometria, reestruturação institucional, fronteiras

ABSTRACT

This dissertation analyzes the issue of document fraud as a catalyst for illegal immigration in Portugal, within a framework marked by a profound institutional restructuring of the border control system. The study investigates the consequences of the dissolution of the Foreigners and Borders Service (SEF), associated with the dispersal of powers among territorial security forces and the administrative branch (AIMA), on the control of illegal immigration based on document fraud. Utilizing a mixed-methodology approach, the research cross-references the quantitative analysis of official data (2017–2024) with the results of a survey conducted with frontline officers. The investigation identifies a critical paradox: while criminal networks utilize advanced data manipulation technologies, the effectiveness of biometrics and automated control systems is compromised by a deficit in specialized technical training and the loss of institutional memory. The results demonstrate that border permeability, exacerbated by operational exhaustion and the fragmentation of competences, not only undermines internal security but also facilitates the activities of networks linked to human trafficking. It is concluded that the resilience of the system requires the restoration of operational autonomy for security forces and an urgent investment in continuous training in forensic document analysis, ensuring that technology serves as a complement to, rather than a substitute for, the specialized human eye.

Keywords: Document fraud, illegal immigration, human trafficking, security, biometrics, institutional restructuring, borders

ÍNDICE GERAL

Introdução	10
Metodologia.....	13
Capítulo I: Enquadramento Teórico e Jurídico	
1.1 Conceitos Fundamentais.....	14
1.1.2 Conceito de Identidade.....	14
1.1.2 Noção e funções dos documentos de identidade e de viagem.....	15
1.1.2 Introdução do bilhete de identidade em Portugal.....	19
1.1.2 A origem do passaporte e a sua utilização em Portugal.....	20
1.2 Enquadramento Jurídico.....	24
1.2.1 Legislação Nacional.....	24
1.2.2 Padrões e normas internacionais.....	27
1.2.3 O papel da documentoscopia forense na prova pericial.....	29
1.2.4 Falsificação de Documentos: Definições e Tipologias.....	32
Capítulo II: Documentos de Segurança	
2.1 Requisitos de segurança.....	39
2.2 Tipos de materiais e elementos de segurança.....	41
2.2.1 Papel de segurança.....	42
2.2.2 Policarbonato.....	43
2.2.3 Páginas biográficas híbridas.....	46
2.3 Elementos de Segurança.....	47
2.3.2 Elementos de segurança obrigatórios.....	48
2.3.2 Elementos de segurança recomendados.....	49
2.4 Técnicas de impressão.....	50
2.4.1 Técnicas de impressão e elementos de segurança obrigatórios.....	51
2.4.2 Técnicas de impressão e elementos de segurança complementares.....	53
2.4.3 Técnicas de personalização.....	54
2.5 Biometria como elemento de segurança.....	58
2.5.1 Contexto histórico e legal.....	58
2.5.2 Conceito de biometria.....	59

2.5.3 Biometria e identidade.....	61
2.5.4 Biometria em documentos de identidade e de viagem.....	62
2.5.5 Fraude digital – <i>morphing</i>	65
Capítulo III: Imigração Ilegal na Europa: Causas, Rotas e Consequências	
3.1 Rotas migratórias na Europa.....	69
3.1 Principais rotas de entrada.....	72
3.1 Movimentos secundários.....	74
3.1 Perspetiva europeia.....	77
3.4.1 Entradas no Espaço Schengen.....	77
3.4.2 Documentos fraudulentos detetados no espaço Schengen.....	78
Capítulo IV: Caracterização da imigração em Portugal	
4.1 Fluxos migratórios.....	82
4.2 Políticas nacionais de imigração.....	85
4.3 Alterações jurídicas e os seus efeitos.....	88
4.1 Estatísticas nacionais.....	92
Capítulo V: O Impacto da Reestruturação Institucional	
5.1 Análise operacional quantitativa.....	96
5.2 Análise operacional qualitativa.....	97
5.3 Limitações do inquérito.....	99
Conclusões.....	99
Referências bibliográficas.....	103
Apêndice I – Referências visuais dos elementos de segurança.....	103
Apêndice II – Caso de Estudo.....	119
Apêndice III – Consentimento informado.....	126
Apêndice IV – Questionário.....	129

Índice de Tabelas

Tabela I - Comparação das funções dos documentos.....26

Tabela II - Comparação das principais alterações às políticas públicas
migratórias.....91

Índice de Figuras

Figura 1 – Modelo de tipologias de fraude adotado pela EDF-ARA e pela Frontex.....	40
Figura 2 – Exemplos de <i>Morphing</i>	77
Figura 3 – Principais rotas de entrada.....	84

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Número total de entradas ilegais anuais na UE.....	77
Gráfico 2 - Número total de entradas por rota.....	78
Gráfico 3 – Número total de documentos fraudulentos detetados na UE.....	79
Gráfico 4 – Número e origem de documentos fraudulentos detetados na UE por país de emissão.....	81
Gráfico 5 – Utilização de documentos fraudulentos por tipo.....	81
Gráfico 6 – Número de autorizações de residência atribuídas (2008-2024).....	84
Gráfico 7 – Número de cidadãos estrangeiros em Portugal (2017-2024).....	88
Gráfico 8 – Número total de deteções e de estrangeiros em situação ilegal.....	93
Gráfico 9 – Tipologias de fraude.....	94
Gráfico 10 – Relação entre a sinalização de casos de TSH e documentos fraudulentos detetados.....	95

LISTA DE ACRÓNIMOS

AIMA – Agência para a Integração, Migrações e Asilo
CE – Comissão Europeia
CP – Código Penal
CPP – Código de Processo Penal
EES – *Entry Exit System* / Sistema de Entradas e Saídas
EM – Estados Membros
GNR – Guarda Nacional Republicana
IATA – *International Air Transport Association*
ICAO – *International Civil Aviation Organization*
NTWG – New Technologies Working Group
OIM – Organização Internacional para Migrações
PALOP – Países Oficiais de Língua Oficial Portuguesa
PJ – Polícia Judiciária
PSP – Polícia de Segurança Pública
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SLTD – *Stolen and Lost travel Documents*
SSI – Sistema de Segurança Interna
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TSH – Tráfico de Seres Humanos
UE – União Europeia
UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees

INTRODUÇÃO

O fenómeno da imigração ilegal/irregular tem vindo a assumir-se como um tema cada vez mais destacado nos debates políticos e sociais nas últimas décadas na UE, o que tem motivado constantes ajustes nas políticas de migração e asilo dos EM da organização e, por consequência, da própria UE (Figueiredo, 2016, p. 47-50). Inicialmente, a maior pressão migratória na Europa fez-se sentir após a onda de protestos e revoluções populares que abalaram o Médio Oriente e o Norte de África a partir de 2010, movimento que ficou conhecido como Primavera Árabe, cujos eventos funcionaram como um elemento catalisador de fluxos migratórios significativos em direção à Europa (Dagnoni, 2016, p. 2-7). Alguns dos efeitos imediatos traduziram-se em picos de fluxos migratórios a partir destas regiões, aos quais podemos ainda acrescentar os fluxos migratórios constantes a partir de outras regiões do Médio Oriente, nomeadamente da Síria, e ainda do Norte de África e de algumas regiões da Ásia, como o Afeganistão, que contribuíram para uma pressão acrescida que se verificou nas fronteiras externas da UE (*Frontex – Annual Risk Analysis Report, 2015-2018*).

Apesar de ter uma política de migração e asilo bem definida – nem sempre consensual e por vezes divisiva, resultado não só de diferentes orientações políticas dos EM nesta matéria, mas também motivada pela constante necessidade de adaptação às dinâmicas geopolíticas (Guia e Pedroso, 2015) – a UE vê a sua capacidade de prevenção e resposta fragilizada, da qual as organizações dedicadas ao auxílio à imigração ilegal ou irregular, ao tráfico de seres humanos e a outros crimes podem beneficiar. Considerando os diversos *modi operandi* utilizados pelos indivíduos para entrar, transitar e permanecer ilegalmente ou irregularmente no espaço europeu, a fraude em documentos de identidade e de viagem destaca-se como uma das práticas mais utilizadas para iludir os controlos fronteiriços e camuflar a prática de infrações de diversos tipos (Relatório Anual de Segurança Interna – RASI, 2018-2024). Serve ainda o propósito de facilitar a movimentação de indivíduos pertencentes a grupos de crime organizado ou células terroristas, normalmente dissimulados por identidades falsas (EUROPOL, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2025*, p. 19).

Por estas razões, a fraude documental revela-se como um problema complexo e desafiante de prevenir e detetar, atendendo ao facto de ser um fenómeno à escala global e em constante mutação. No contexto europeu, a chamada imigração ilegal ou irregular, independentemente da forma como é praticada, transcende as fronteiras nacionais dos EM e tem impactos negativos sobre a ordem social, económica e de segurança interna. Embora a UE tenha reforçado os recursos humanos e técnicos nas fronteiras externas para acolher um número elevado de refugiados, o recurso à fraude documental continua a ser uma das práticas mais utilizadas para iludir os sistemas de controlo das autoridades, o que constitui um sério desafio à integridade das fronteiras. Não é apenas uma estratégia evasiva, mas também uma ameaça à proteção da identidade individual e dos sistemas de imigração.

Compreender a fraude documental é determinante para o desenvolvimento de políticas de controlo eficazes. Já a análise dos métodos, meios técnicos e práticas enganosas utilizados na falsificação de documentos, cuja sofisticação tem crescido, pode permitir às autoridades competentes aprimorar os mecanismos e práticas de deteção e prevenção de movimentos irregulares de pessoas, fortalecer as fronteiras externas e criar políticas de imigração mais ajustadas e equitativas para a promoção da segurança e da coesão social.

Neste contexto, importa analisar as motivações subjacentes à fraude documental à luz das teorias das migrações internacionais, em particular do modelo dos fatores de atração e repulsão (*push and pull factors*), originalmente sistematizado por Everett S. Lee. A variação destes fatores em termos políticos, sociais e económicos – desde condições estruturais adversas nos países de origem, como a instabilidade, a pobreza ou a ausência de oportunidades, até a condições mais favoráveis oferecidas pelos países de destino – configura um quadro explicativo robusto das decisões migratórias. Neste sentido, as “condições de vida satisfatórias e atrativas existentes noutros países, capazes de atrair os indivíduos” (Nolasco, 2016, p. 16) devem ser compreendidas em articulação com os constrangimentos institucionais e jurídicos, incluindo as políticas migratórias restritivas da UE, que podem, paradoxalmente, incentivar o recurso a práticas ilícitas como a fraude documental. Acresce que a heterogeneidade destes fatores, em função da origem geográfica dos migrantes, contribui não apenas para a definição das rotas migratórias,

mas também para a intensidade e reconfiguração dos fluxos registados no espaço europeu.

No contexto da realidade portuguesa, um dos principais fatores a considerar é a potencial situação de vulnerabilidade do atual sistema de controlo de fronteiras na sequência da extinção do SEF e da criação da AIMA. De acordo com dados noticiados pelo jornal *Público* (2024, 29 de Outubro), a AIMA continua a deparar-se com grandes dificuldades em dar resposta aos mais de quatrocentos mil pedidos de legalização que herdou do SEF após a sua extinção. Ainda que algumas das causas para estes constrangimentos, bem como algumas das medidas para os mitigar, tenham sido publicamente anunciadas (Agência Lusa, jornal Público, 2024), é importante destrinçar e aprofundar tais dificuldades a partir da sua raiz, desde as decisões políticas até à implementação operacional que afeta diretamente as Forças e Serviços de Segurança às quais foi atribuída a responsabilidade dos controlos fronteiriços que anteriormente pertenciam ao SEF – a saber, a PSP, no controlo das fronteiras aéreas, e a GNR, no controlo das fronteiras marítimas (Lei 73/2021, de 12 de novembro). As especificidades do controlo fronteiriço, nomeadamente em relação à legislação nacional, que também sofreu alterações recentes (Lei 61/2025, de 22 de outubro) para se adaptar ao novo Pacto de Migração e Asilo da UE, proposto pela CE (Comissão Europeia) em setembro de 2020¹ e transposto para a legislação nacional através do Despacho n.º 11856-A/2024, de 7 de outubro, não faziam parte das normais competências atribuídas a estas Forças de Segurança, razão pela qual se pretende traçar um retrato das principais dificuldades de transição e de adaptação dos seus efetivos, bem como do impacto operacional que estas novas tarefas trouxeram às respetivas estruturas.

Dado que as técnicas de falsificação incidem predominantemente na reprodução integral ou parcial de elementos físicos e digitais dos documentos, a identificação e a caracterização da informação das tecnologias digitais e dos dispositivos de segurança incorporados nos documentos de identidade e de viagem – concebidos para reforçar a sua resistência à fraude – constituem um dos eixos centrais no combate à fraude

¹ Comunicado da Comissão Europeia sobre um novo Pacto de Migração e Asilo, publicado em 23/09/2020 no seu website oficial. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609>. Consultado em: 23/05/2025.

documental. Neste quadro, a definição de políticas e práticas de segurança mais eficazes na prevenção e deteção destes ilícitos exige o reforço sistemático do conhecimento teórico e técnico das autoridades competentes, de modo a aumentar a sua capacidade operacional, designadamente no contexto do controlo fronteiriço. Acresce que a supressão de fronteiras internas no Espaço Schengen, ao permitir a livre circulação de pessoas, torna particularmente premente a otimização dos mecanismos de monitorização dos migrantes após a entrada no território nacional dos Estados, uma vez que o país de primeira entrada nem sempre coincide com o do destino final (*United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*, 2015). Tal circunstância contribui para a produção de assimetrias significativas entre os EM da UE quanto à distribuição dos fluxos migratórios e à fixação de populações. Neste sentido, revela-se essencial identificar as vulnerabilidades dos sistemas nacionais e europeu de imigração, nomeadamente nos procedimentos de concessão de vistos e de autorizações de residência. Por outro lado, nos casos de decisão negativa e subsequente emissão de ordens de afastamento de migrantes do território europeu, importa igualmente analisar o funcionamento dos mecanismos jurídicos e administrativos de retorno ao país de origem, avaliando criticamente o seu grau de eficácia.

Antes de prosseguir, importa destacar uma nota terminológica. A utilização da expressão “imigração ilegal” no título da presente dissertação corresponde a uma opção consciente e metodologicamente sustentada, compatível com a natureza predominantemente jurídica da investigação desenvolvida no que se refere ao estudo da fraude em documentos de identidade e de viagem em contexto migratório. Embora se reconheça que, nas últimas décadas, diversas organizações internacionais, instituições europeias e parte significativa da literatura académica passaram a privilegiar o uso das expressões “imigração irregular”, “migração irregular” ou “migrante em situação irregular”, tal evolução terminológica não implica, por si só, a erradicação jurídica nem a inadequação científica do termo “ilegal”, sobretudo quando utilizado em sentido técnico-jurídico (Guild, 2004; Jordan & Düvell, 2002; Castles, de Haas, & Miller, 2020).

Com efeito, o conceito de “imigração ilegal” permanece presente no discurso normativo europeu e nacional, designadamente em matérias relativas ao controlo de fronteiras, à entrada e permanência não autorizadas, ao retorno, à cooperação policial e

judiciária, à utilização fraudulenta de documentos de identidade e de viagem e ao combate ao tráfico de migrantes. No direito da União Europeia, o artigo 79.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) refere expressamente a prevenção e o reforço do combate à “imigração ilegal” e ao tráfico de seres humanos (TFUE, artigo 79.º, n.º 1). Também no ordenamento jurídico português subsiste a utilização desta terminologia, nomeadamente no artigo 183.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, relativo ao crime de auxílio à imigração ilegal (Lei n.º 23/2007, artigo 183.º).

Neste contexto, a expressão utilizada no título não pretende, em circunstância alguma, atribuir um juízo de valor negativo à pessoa migrante enquanto sujeito de direitos, mas antes qualificar juridicamente determinadas condutas ou situações desconformes com o regime legal aplicável à entrada, permanência ou circulação internacional de pessoas. Trata-se, assim, de uma utilização técnico-jurídica do conceito, sem intenção pejorativa ou estigmatizante, distinguindo-se a qualificação jurídica da situação administrativa da pessoa migrante da sua dignidade enquanto sujeito de direitos fundamentais (Guild, 2004; Peers, 2016).

Importa, ainda, salientar que, em muitos contextos doutrinários, institucionais e operacionais, os conceitos de “imigração ilegal” e “imigração irregular” são utilizados para designar realidades próximas ou parcialmente coincidentes, embora revelem diferentes sensibilidades terminológicas, jurídicas e político-discursivas. A preferência contemporânea pela expressão “irregular” decorre sobretudo de preocupações éticas, comunicacionais e humanitárias, procurando evitar que a ilegalidade seja associada à pessoa em si mesma, e não apenas à sua situação jurídico-administrativa. A Organização Internacional para as Migrações (OIM) define “migração irregular” como o movimento de pessoas que ocorre fora das leis, regulamentos ou acordos internacionais que regem a entrada ou saída do Estado de origem, trânsito ou destino, sublinhando que tal situação não afasta a obrigação dos Estados de proteger os direitos das pessoas migrantes (OIM, 2019).

Por outro lado, a própria legislação da União Europeia evidencia a coexistência de diferentes formulações terminológicas. A Diretiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2002, utiliza, na sua versão portuguesa, a expressão “auxílio à entrada, ao

trânsito e à residência irregulares”, enquanto outros instrumentos e disposições do direito europeu e nacional continuam a recorrer à expressão “imigração ilegal” ou a conceitos equivalentes, consoante o contexto jurídico em causa (Conselho da União Europeia, 2002; TFUE, artigo 79.º, n.º 1; Lei n.º 23/2007, artigo 183.º).

Por essa razão, e sem prejuízo da manutenção do título aprovado pelos órgãos científicos competentes, a presente dissertação adotará a terminologia empregue pelas fontes jurídicas, institucionais e doutrinárias analisadas, sem prejuízo da clarificação conceptual necessária em cada contexto. Sempre que esteja em causa a formulação própria da investigação, procurar-se-á distinguir entre a qualificação jurídica de atos, condutas ou situações administrativas e a dignidade da pessoa migrante enquanto sujeito de direitos, evitando qualquer leitura estigmatizante da terminologia empregue.

Metodologia

1. Tipo de investigação - Estudo quantitativo e qualitativo, com recurso a análise documental e entrevistas semiestruturadas com agentes da PSP, GNR e AIMA, com o objetivo de compreender quais os principais desafios operacionais enfrentados no controlo documental, durante o período de transição após a extinção do SEF.

2. Fontes de dados e meios:

- i. Relatórios da FRONTEX, SEF, AIMA, Eurostat, Interpol, IOM;
- ii. Legislação nacional e europeia;
- iii. Normas técnicas (ICAO 9303);
- iv. Dados estatísticos sobre migração ilegal e fraude documental;
- v. Grelha de análise documental (por temas: tipo de documento, *modus operandi*, região geográfica);
- vi. Questionário ou guião de entrevista;
- vii. Adoção da Norma APA para citações e referenciação bibliográfica.

3. Critérios de análise e eventuais limitações encontradas:

- i. Análise de conteúdo com base em categorias pré-estabelecidas;
- ii. Identificação de padrões e vulnerabilidades nos sistemas de controlo documental;
- iii. Acesso restrito a dados operacionais sensíveis;
- iv. Eventual viés político-institucional nas fontes.

Capítulo I: Enquadramento Teórico e Jurídico

1.1 Conceitos Fundamentais

1.1.1 Conceito de Identidade

A caracterização do conceito de identidade pode ser abordada de diversas formas. O termo em si encerra uma variedade de definições nos diversos ramos das Ciências Sociais que, devidamente enquadrados, podem ser contextualizados sob diferentes perspetivas em relação aos processos através do quais a identidade é formada ou verificada.

Etimologicamente, o conceito de identidade tem raízes na filosofia, onde é mobilizado para designar o conjunto de atributos que permanecem relativamente estáveis ao longo do tempo, assegurando a continuidade do indivíduo e a sua distinção face aos demais. A este respeito, Jürgen Habermas (1988, p. 147, tradução minha) sustenta que “a autoidentificação predicativa que efetua uma pessoa é, em certa medida, condição para que essa pessoa possa ser identificada genericamente e numericamente pelas demais”. Esta perspetiva evidencia a natureza relacional da identidade, ao articular o indivíduo com o contexto social em que se insere: por um lado, através da autoidentificação no exercício da autodeterminação – isto é, a forma como o sujeito se percebe – e, por outro, mediante o reconhecimento intersubjetivo por parte dos outros.

Neste sentido, a identidade pode ser compreendida como um processo dinâmico e reflexivo, em linha com a abordagem de Anthony Giddens (1991) que a concebe como

uma construção contínua do self em contextos de modernidade avançada. De forma complementar, Charles Taylor (1994) sublinha o papel do reconhecimento social na formação da identidade, argumentando que o não reconhecimento ou o reconhecimento distorcido podem produzir efeitos de marginalização. Por sua vez, Paul Ricoeur (1990) introduz a distinção entre identidade-idem (mesmidade) e identidade-ipse (ipseidade), enfatizando a dimensão narrativa e temporal do sujeito. Em conjunto, estas abordagens permitem compreender a identidade não apenas como uma essência estática, mas como uma construção social e cultural, continuamente (re)configurada na interseção entre a experiência individual e os quadros normativos e simbólicos da sociedade. A sua origem e processo de construção, segundo Castells (2009, p. 7, tradução minha),

(...) vale-se da matéria-prima fornecida pela história, geografia, biologia, instituições produtivas e reprodutivas, pela memória coletiva e por fantasias pessoais, pelos aparatos de poder e revelações de cunho religioso. Porém, todos esses materiais são processados pelos indivíduos, grupos sociais e sociedades, que organizam seu significado em função de tendências sociais e projetos culturais enraizados em sua estrutura social, bem como em sua visão tempo/espço

Se nos focarmos essencialmente nos traços biológicos e físicos de um indivíduo, a sua imutabilidade e unicidade é uma forma de podermos determinar a sua identidade – assim,, por exemplo, na área das ciências forenses. No contexto da fraude documental em território nacional, a identidade deve ser abordada numa perspetiva legal e administrativa em que os documentos de identificação, os dados biométricos e os registos oficiais são as ferramentas a utilizar com o objetivo de identificar *quem* é o indivíduo e garantir que não se confunde com outro (Decreto-Lei n.º 138/2006, de 26 de julho).

Para se estabelecer a associação entre um indivíduo e uma identidade há que considerar dois fatores fundamentais: identificação e autenticação. O primeiro refere-se à questão de estabelecer a identidade com base em quem o indivíduo diz ser, enquanto o segundo se refere ao problema de confirmar ou negar o anterior. Por outras palavras, para se verificar a identidade de alguém em termos legais é necessário recorrer a determinados procedimentos e meios técnicos para a validar. Os documentos de

identidade e os sistemas de verificação e controlo modernos, em conjunto, contêm as informações e a tecnologia necessárias para atingir esse objetivo.

1.1.2 Noção e funções dos documentos de identidade e de viagem

Para que possamos caracterizar convenientemente a fraude documental no contexto específico da imigração ilegal, é necessário, em primeiro lugar, definir o termo documento e refletir sobre a sua importância nas sociedades contemporâneas. Foquemo-nos especificamente nos cartões de identidade nacionais e nos passaportes uma vez que são dos documentos mais utilizados e padronizados a nível mundial, cujo contexto histórico da sua criação, evolução e propósito importa abordar para se poder enquadrar devidamente as circunstâncias em que a sua falsificação é praticada.

Consideremos a natureza intrinsecamente expressiva do Homem como uma característica singular que o distingue das outras espécies e que o impele a registar os seus pensamentos, sentimentos, ideias e experiências das mais diversas formas, manifestadas principalmente através da linguagem e das artes. Que são então documentos? Os registos históricos que podemos encontrar gravados em pedra, madeira, tecido, couro, entre outros materiais, que, atualmente, na era digital, são substituídos por “dígitos binários, invisíveis aos olhos humanos, fixados em bases magnéticas e óticas (...)” (Rondinelli, 2014, como citado por Moraes, 2017, p. 21), são o que chamamos, genericamente, documentos.

Os documentos são considerados elementos essenciais nas estruturas políticas e sociais atuais, pois configuram-se como registos autênticos de informações, eventos e decisões, cuja importância se manifesta em diferentes áreas da vida pessoal e coletiva, assumindo diversas funções relevantes, como por exemplo, a de serem utilizados como guardiões de memória, o que os torna essenciais para a construção da identidade individual e coletiva. Por isso, durante largos anos, os documentos foram considerados os únicos registos válidos “para compreender o mundo e a vida dos homens em sociedade” (Rodrigues, et al, 2010, p. 55). Como registos, os documentos permitem-nos compreender o percurso histórico da humanidade, os seus desafios e conquistas, assim como as descobertas revolucionárias e as evidências de pesquisas científicas que mudaram o curso da história.

Paralelamente à função de preservação e partilha de informação, os documentos são também importantes para uma comunicação eficaz entre entidades, como por exemplo entre o Estado e a sociedade civil, na gestão administrativa das organizações, e têm também um papel fundamental no processo educativo. Obviamente que, para terem real valor e para que possam ser reconhecidos como legítimos e genuínos, os documentos têm de ser devidamente enquadrados no plano jurídico do respetivo Estado e/ou entidade oficial que o emite. Só assim têm validade legal e permitem garantir a proteção dos direitos individuais e coletivos, como os direitos de propriedade e os direitos à identidade, à saúde e à educação, entre outros, assim como para garantir a justiça social, tanto na proteção do exercício da cidadania, como na responsabilização social dos indivíduos (Indolfo, 2007, como citado por Merlo e Konrad, 2015, p. 29).

Os documentos adquiriram um papel fundamental nas sociedades modernas através da intervenção da figura do Estado que assumiu a responsabilidade de centralizar e conservar o arquivo público, permitindo o acesso aos documentos sob a sua guarda. Numa breve contextualização histórica, salienta-se a criação de diversas centrais de arquivo na Europa, principalmente a partir da Revolução Francesa em 1789, que marcaram em definitivo não só a transição entre “uma antiga sociedade e (...) o estabelecimento de uma nova” (Merlo e Konrad, 2015, como citado por Schellenberg, 2006, p. 27), mas também a importância do Estado na produção, organização, salvaguarda e garantia do acesso público à informação. Segundo Foucault (2005), foi a partir desta transição que aumentou a necessidade de controlo das populações, que pode ser compreendida no âmbito do conceito de “biopolítica”, que o autor designa como uma forma de poder que tem como alvo a vida das populações, focando-se essencialmente na sua gestão através do controlo dos processos biológicos como a natalidade, mortalidade, saúde, higiene, longevidade e migrações, que se tornaram o principal objeto de uma nova ciência emergente, a demografia. Neste contexto, os documentos de identidade surgem como ferramentas de identificação, categorização e controlo das populações no exercício do “biopoder”. A categorização dos indivíduos dentro de um quadro administrativo permite ao Estado “conhecê-los” e, como consequência, poder controlá-los. Assim, os documentos de identidade, bem como os registos civis, passam a ser considerados como instrumentos de implementação da “biopolítica”. Em suma, podemos considerar que

O documento ou, ainda, a informação registrada, sempre foi o instrumento de base do registro das ações de todas as administrações, ao longo de sua produção e utilização, pelas mais diversas sociedades e civilizações, épocas e regimes. Entretanto, basta reconhecer que os documentos serviram e servem tanto para a comprovação dos direitos e para o exercício do poder, como para o registro da memória (Merlo e Konrad, 2015, como citado por Indolfo, 2007, p. 29).

Em Portugal, o Arquivo Nacional da Torre do Tombo, uma das mais antigas instituições do país, destaca-se como a principal central de arquivo de documentos, cujos primeiros registos datam do século XIV, com a emissão da primeira certidão conhecida em 1378. A instituição, tem à sua guarda documentos originais produzidos desde o século IX até à atualidade, incluindo os novos arquivos em formato eletrónico. No seu acervo, está catalogado o que poderá ser o primeiro registo de um documento – na forma de um diploma que atesta uma doação, datado de abril de 1142 (Torre do Tombo, Documentos régios, Maço n.º 1, n.º 51) – que, de acordo com Azevedo (1935), apresenta sinais de falsificação na data e nos sinais de validação. Segundo o respetivo registo, o documento original e a efetiva doação terão sido feitos entre 1155 e 1156, sendo que a sua falsificação fez prova de que o mosteiro já detinha autoridade religiosa naquela região antes mesmo de o território de Leiria ter sido integrado de forma permanente nos domínios cristãos e devolvido à administração da diocese de Coimbra. Azevedo sugere que, durante a Idade Média, a ausência de um notariado público consolidado e a dependência de métodos de validação pouco sofisticados permitiram que a falsificação de documentos fosse uma prática comum em arquivos religiosos e civis. Azevedo cogita a possibilidade que o cenário de instabilidade se deveu, em grande medida, aos conflitos de interesses entre os bispos diocesanos e as ordens monásticas. Estas últimas, ao beneficiarem de privilégios e autonomias que desafiavam a autoridade episcopal tradicional, acabavam por gerar tensões e litígios constantes no seio da estrutura eclesiástica.

Perante o exposto, pode sustentar-se que, desde que os documentos passaram a ser utilizados como instrumentos de identificação e de registo de atos administrativos públicos, a sua falsificação configura-se como uma prática fraudulenta. Mais se pode afirmar que, embora essa prática tenha evoluído ao longo dos séculos quanto às técnicas de execução, pouco ou nada se alterou no que respeita à intenção intrínseca que a motiva. Com efeito, um documento emitido por uma entidade oficial, independentemente da natureza do seu conteúdo, uma vez adulterado, vê o seu valor

jurídico comprometido em função dos interesses do agente da fraude. Quando esta prática incide, em particular, sobre documentos de identidade e de viagem – que legitimam a identificação, a circulação e o exercício de direitos e deveres à escala global –, os seus efeitos podem traduzir-se em vulnerabilidades suscetíveis de comprometer a integridade das fronteiras e a segurança interna dos Estados de destino. De acordo com Guerreiro (2014, p. 23), à luz da legislação portuguesa atual, “o crime de falsificação de documentos é um crime de perigo”, considerando “a segurança e credibilidade no tráfico jurídico como um bem que poderá vir a ser violado se o documento for posto em circulação”. Se considerarmos ainda em linha com o mesmo autor, que um dos *modus operandi* mais comumente seguidos na atualidade por diversos grupos criminosos é o recurso às redes de tráfico de seres humanos e de auxílio à imigração ilegal, para se movimentarem de forma camuflada e dissimulem a sua identidade, a dimensão da fraude documental assume proporções ainda mais significativas.

1.1.3 Introdução do bilhete de identidade em Portugal

Os primeiros registos rudimentares de identificação em Portugal datam do século XVI, durante a época dos Descobrimentos, e tinham um propósito específico relacionado com as viagens marítimas em que os capitães das naus anotavam informações sobre os marinheiros, tais como o nome, alcunha, estado civil, filiação e naturalidade. Não eram documentos oficiais padronizados e individualizados, mas sim registos coletivos que serviam essencialmente para facilitar a gestão e o controlo das tripulações em relação à distribuição de tarefas, e ao registo de presenças e ausências, sendo também importantes em questões legais e administrativas em caso de morte ou de acidente durante as viagens, servindo ainda como base para o cálculo de salários pelos serviços prestados (Godinho, 1982).

Como já referido, o processo de modernização das sociedades, associado à crescente urbanização, conduziu a um aumento exponencial da população a residir em contextos urbanos, tornando progressivamente mais complexa a identificação dos indivíduos, nomeadamente após a morte. Em Portugal, o primeiro documento de identificação individual – o bilhete de identidade – foi instituído durante a Primeira República, em 1914, tendo como um dos seus primeiros titulares o Presidente Manuel de Arriaga. Desde então, o seu formato e os elementos informativos nele constantes foram

sendo sucessivamente adaptados, em função das necessidades administrativas, tecnológicas e securitárias próprias de cada época (André e Galha, 2013, parágrafo 8).

O primeiro modelo, emitido pelo Ministério do Interior, tinha o formato de uma caderneta de três páginas preenchidas à mão, de cor amarela, que continha informações pessoais como o nome, data de nascimento, filiação, naturalidade, altura, impressão digital, 2 fotografias (uma frontal e outra de perfil), morada de residência, e impressões detalhadas sobre os traços físicos. Em 1918, o modelo foi simplificado passando apenas a ter uma fotografia e a ser redigido em três línguas: português, inglês e francês, o que sugere uma utilidade para além das fronteiras nacionais, provavelmente relacionada com o contexto pós primeira guerra mundial e ao aumento da circulação de pessoas (André e Galha, 2013, parágrafo 16).

No entanto, o bilhete de identidade não servia inicialmente para comprovar de forma oficial a identidade dos cidadãos. Só em 1919, através do decreto-lei n.º 5:266, de 16 de março, ficou estabelecida, no seu artigo 1º, a criação do “bilhete de identidade, facultativo para os indivíduos dos dois sexos, e obrigatório (...) para todas as pessoas que (...) forem nomeadas para algum cargo público civil em Lisboa”. O artigo 5º do mesmo diploma determina passa a ser “bastante para prova da identidade do seu possuidor perante quaisquer autoridades, cartórios notariais ou repartições públicas”. Em 1926, o Decreto-lei 12202, de 26 de Agosto, torna obrigatória a sua posse “para o exercício de qualquer emprego público civil vitalício, ou de duração fixada por lei, com exceção dos juizes e funcionários dos distritos de paz, dos regedores de freguesia e dos funcionários que exerçam gratuitamente funções junto de tutorias” (art.º 3º, n.º 1). Um ano depois, a obrigatoriedade de possuir um bilhete de identidade foi estendida a todas as profissões, solidificando o seu papel como documento de identificação civil fundamental para a vida quotidiana dos cidadãos.

Ao longo das décadas seguintes, o bilhete de identidade sofreu várias alterações em termos de formato, conteúdo e medidas de segurança que refletiram as mudanças tecnológicas e as necessidades sociais. Destacam-se brevemente, em 1957, a redução do documento para duas páginas impressas exclusivamente em português; em 1970, a redução para uma página e, pela primeira vez, a plastificação como forma de proteção

dos dados pessoais; em 1971, o início do processo de informatização de emissão; em 1986, a obrigatoriedade de conter fotografia a cores; em 1992, a introdução da faixa de segurança sobre a fotografia para evitar a sua substituição. Em 2007, deu-se a gradual substituição pelo atual Cartão de Cidadão que marcou uma nova etapa da identificação civil em Portugal, de acordo com as novas exigências e padrões de segurança que o contexto internacional impulsionou (André e Galha, 2013, pp. 100 a 102).

1.1.4 A origem do passaporte e a sua utilização em Portugal

Atualmente, a definição de passaporte apresenta algumas variações semânticas, embora o seu núcleo conceptual permaneça estável. De acordo com a Infopédia – Dicionários Porto Editora (2025), o passaporte pode ser entendido como “um documento oficial de identificação que permite a saída e/ou a entrada de alguém do/no país”, como “uma licença escrita para alguém viajar ou percorrer livremente determinada zona” ou, ainda, como uma “licença ampla para executar determinada atividade ou tarefa”. Tal como hoje é concebido – integrando dados biográficos do titular e diversos elementos de segurança –, o passaporte resulta de um processo evolutivo gradual, cuja origem remonta a documentos mais simples, com finalidades distintas. Com efeito, embora atualmente desempenhe também uma função identificativa, os instrumentos que o precederam nem sempre tinham como objetivo principal a identificação do seu portador, estando frequentemente associados a autorizações de circulação ou a mecanismos de controlo administrativo.

Uma das primeiras referências a um documento com funções semelhantes às do passaporte encontra-se no Antigo Testamento, no Livro de Neemias, (2,7), em que um servo pede ao rei persa o seguinte: “(...) deem-se-me cartas para os governadores dalém do rio, para que me deixem passar e chegar a Judá”. O objetivo consistia em garantir passagem segura e sem obstáculos. Mais tarde, na Antiguidade e na Idade Média tornou-se comum os governantes emitirem cartas de salvo-conduto que permitiam a entrada e a passagem segura pelos seus territórios, ou seja, tais cartas eram consideradas permissões de viagem, embora não como documentos de identidade (Rodrigues e Lopes, 2018, parágrafo 2). A necessidade de se emitirem estas permissões aumentou exponencialmente durante o século XIV com a propagação da peste negra na Europa, como forma de mitigar a propagação da doença. Por exemplo, em Veneza, uma das

idades portuárias mais movimentadas do mundo naquela época, foi criada a “carta da peste” como forma de contenção, uma vez que era obrigatória para todos os viajantes que, dependendo da zona geográfica de origem, poderiam ser autorizados a entrar, ou impedidos de o fazer se a sua proveniência fosse de zonas afetadas pela peste (Breuer, 2025). Também aqui, o documento não era associado à identidade ou à nacionalidade do viajante, mas sim ao local de residência.

A partir do século XVII, popularizaram-se as “cartas de passagem” concedidas pelo rei de França, Luís XIV (1643-1715), aos elementos da sua corte e que se apelidava de *porte-passe*, dando origem ao nome que conhecemos hoje para o passaporte.

Como vimos anteriormente, a Revolução Francesa marcou em definitivo a transição das sociedades antigas para a modernidade, época em que as cartas de passagem ganharam ainda mais relevância. Com a expansão dos caminhos de ferro no século XIX e o consequente aumento da mobilidade de pessoas, o passaporte deixou de ser apenas uma mera carta, para ser um documento que “incluía já a descrição do seu detentor (sexo, altura, estatura, cor dos olhos e do cabelo), além da assinatura pessoal” (Rodrigues e Lopes, *in* Público, 2018, parágrafo 2).

Após o fim da I Guerra Mundial, o conceito e o propósito do passaporte evoluíram para um patamar diferente com a introdução de uma norma mundial promovida pela Liga das Nações (Idem). As consequências do conflito deram origem a controlos de fronteira mais rigorosos e à exigência de documentos de identificação para viajantes oriundos de outros países. Reconhecendo a necessidade de facilitar o movimento de pessoas através das fronteiras de forma segura e organizada, a Liga das Nações constituiu diversas conferências sobre passaportes e formalidades aduaneiras a partir de 1920, as quais lançaram as bases do passaporte moderno, resultando “nos primeiros padrões internacionais para o formato de tais documentos que facilitaram o seu reconhecimento e confiança contra a fraude” (Baaren e Kochenov, 2025, p. 665), e solidificaram o regime de controlo de viagens. As principais características da norma proposta incluíam a definição do formato físico e a inclusão de informações essenciais sobre o portador, tais como o nome completo, data e local de nascimento, nacionalidade e profissão (Idem).

Com o advento da fotografia, passou a ser possível integrar uma fotografia do portador como forma de aumentar a segurança do documento e dificultar a falsificação ou o seu uso indevido por outra pessoa. Embora com o tempo se tenha tornado menos detalhada, as normas previam também a inclusão da descrição física do portador, como altura, cor dos olhos e do cabelo, assim como outros sinais particulares relevantes. Foi também recomendado que os passaportes fossem impressos em francês, língua diplomática da época, com a validade de dois anos e a clara indicação da autoridade emissora, o que lhes conferia legitimidade oficial.

Contudo, a evolução do passaporte como documento de viagem não se limitou à padronização do seu formato e conteúdo. A criação do Estado-nação após a Revolução Francesa tornou o passaporte num documento intimamente ligado ao conceito de cidadania e nacionalidade. A este propósito, Monteiro (2011, p.119) afirma que, para além da sua função prática, o passaporte constitui “um registo de identidade, nacionalidade e destinos, que fazem dele uma fonte primordial para o conhecimento dos fluxos migratórios”, possuindo também a função simbólica de materializar “a pertença comum entre cidadãos reconhecidos como iguais em direitos”. Por outro lado, a mesma autora considera-o também como “um entrave à mobilidade dos cidadãos, uma forma de monitorizar a sua passagem quer ao nível interno quer além fronteiras, ou seja, em última análise, um instrumento de controlo do Estado”, mesmo dentro das fronteiras do próprio país. No caso português, o direito à livre circulação em território nacional ficou consagrado na Carta Constitucional de 1826, no artigo 145.º, n.º 5; todavia, admitia-se a possibilidade de restrições por parte do Estado sempre que os interesses da Nação o justificassem. Nas décadas subsequentes, o passaporte interno passou a ser entendido como um entrave ao desenvolvimento do país, vindo a ser abolido em 1863. Ainda assim, importa sublinhar que, embora estes direitos possam ser considerados relativamente homogéneos no plano interno, o mesmo não se verifica no contexto internacional, onde a mobilidade dos indivíduos permanece condicionada por enquadramentos jurídicos e políticos diferenciados (Bareen, Kochenov, 2025, p. 2).

O fenómeno da globalização acentuou as assimetrias de poder entre países, que se manifestam também na mobilidade dos seus cidadãos e cujo nível é medido considerando três critérios fundamentais: a quantidade de países para onde se pode

viajar sem ser necessário obter previamente um visto de entrada; o número de países para onde se pode viajar e obter um visto de entrada à chegada; e o número de países para onde se pode viajar apenas com a obtenção de um visto de entrada solicitado previamente (Idem).

Existem atualmente diversas ferramentas *online* que quantificam estes números apresentando os resultados em forma de *ranking* mundial, tal como o *The Henley Passport Index*, que refletem as estatísticas apresentadas nos diversos Relatórios de Mobilidade Global anuais. Os critérios utilizados para a elaboração destes relatórios podem ser analisados no contexto das relações internacionais, em que fatores como o nível de segurança, a extensão e a eficácia da rede consular, a existência ou não de conflitos internos ou internacionais e a sua dimensão, e o nível de militarização de cada país, estão diretamente relacionados com o nível de mobilidade dos seus cidadãos. Se compararmos a lista de países mais e menos seguros do mundo, segundo o *Global Peace Index 2024*, vemos claramente que os passaportes emitidos pelos países que estão, ou que estiveram em conflito nas últimas décadas e que, por consequência, mantêm elevados níveis de instabilidade no que diz respeito aos critérios anteriormente mencionados, ocupam os últimos lugares do *ranking* mundial de mobilidade. No extremo oposto, os cidadãos dos países considerados mais seguros têm um nível de mobilidade elevado, como é o caso de Portugal. Com efeito, segundo o *Global Peace Index* de 2026, Portugal ocupa o sétimo lugar na lista de países mais seguros do mundo, o que se traduz no quarto lugar no *ranking* mundial de mobilidade, permitindo que os cidadãos portugueses possam viajar para 130 países sem necessidade de visto, para 45 países com a possibilidade de obtenção de visto à chegada, e para 23 países com a necessidade de obtenção de visto antes da viagem.

1.2 Enquadramento Jurídico

1.2.1 Legislação Nacional

No plano jurídico nacional, a noção de documento desdobra-se em duas vertentes complementares: uma de natureza mais genérica, consagrada no artigo 362.º do Código Civil, segundo a qual “a prova documental é a que resulta de documento; diz-se documento qualquer objeto elaborado com a finalidade de reproduzir ou representar

pessoa, coisa ou facto”; e outra, de carácter mais específico, prevista na alínea a) do artigo 255.º do Código Penal, onde o conceito é densificado para efeitos jurídico-penais, como,

“ a declaração corporizada em escrito, ou registada em disco, fita gravada ou qualquer outro meio técnico, inteligível para a generalidade das pessoas ou para um certo círculo de pessoas que, permitindo reconhecer o emitente, é idónea a provar um facto juridicamente relevante, quer tal destino lhe seja dado no momento da sua emissão quer posteriormente; e bem assim o sinal materialmente feito, dado ou posto numa coisa para provar facto juridicamente relevante e que permite reconhecer à generalidade das pessoas ou a um certo círculo de pessoas o seu destino e a prova que dele resulta”.

O Código Penal define ainda, de forma específica, o que se entende por documento de identidade e de viagem, na alínea c) do mesmo artigo, considerando-o como

“(…) o cartão de cidadão, o bilhete de identidade, o passaporte, o visto, a autorização ou título de residência, a carta de condução, o boletim de nascimento, a cédula ou outros certificados ou atestados a que a lei atribui força de identificação das pessoas, ou do seu estado ou situação profissional, donde possam resultar direitos ou vantagens, designadamente no que toca a subsistência, aboletamento, deslocação, assistência, saúde ou meios de ganhar a vida ou de melhorar o seu nível.”

Deste modo, os casos de fraude documental devem ser analisados à luz do disposto no n.º 1 do artigo 256.º do Código Penal, que tipifica o crime de falsificação de documento, nos seguintes termos:

“1 – Quem, com intenção de causar prejuízo a outra pessoa ou ao Estado, ou de obter para si ou outra pessoa benefício ilegítimo:

- a) Fabricar documento falso, falsificar ou alterar documento, ou abusar da assinatura de outra pessoa para elaborar documento falso;
- b) Fizer constar falsamente de documento facto juridicamente relevante; ou
- c) Usar documento a que se referem as alíneas anteriores, fabricado ou falsificado por outra pessoa; (...)

Entende-se, assim, que o enquadramento do crime de falsificação de documentos abrange não apenas a alteração, total ou parcial, das características originais de um documento, mas também a sua reprodução ilegítima – designadamente sob a forma de contrafação –, bem como o seu uso indevido ou abusivo. No caso específico dos documentos de identidade e de viagem, esta distinção assume particular relevância, sobretudo no âmbito das práticas de controlo, atendendo à complexidade dos elementos de segurança físicos e eletrónicos que os integram e às diversas formas pelas quais estes podem ser manipulados ou reproduzidos com o intuito de iludir as autoridades competentes.

No ordenamento jurídico português, considera-se como documento de identidade o Cartão de Cidadão, nos termos da Lei n.º 7/2007, de 5 de fevereiro, o qual “inclui uma zona específica destinada à leitura ótica e incorpora um ou mais circuitos integrados” (artigo 6.º, n.º 1). Este documento permite ao seu titular “provar a sua identidade perante terceiros através da leitura de elementos visíveis (...)” (artigo 6.º, n.º 2, alínea a)) e, igualmente, “através de autenticação eletrónica” (artigo 6.º, n.º 2, alínea b)). Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de maio, define o passaporte como “um documento de viagem individual, que permite ao seu titular a entrada e saída do território nacional, bem como do território de outros Estados que o reconheçam para esse efeito” (artigo 1.º, n.º 1).

Importa ainda ressaltar que o Cartão de Cidadão nacional, bem como o bilhete de identidade emitido por qualquer Estado-Membro, pode ser utilizado como documento de viagem para deslocações no Espaço Schengen, nos termos do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras.

Por fim, os elementos de leitura ótica e os circuitos integrados anteriormente referidos permitem a incorporação de camadas adicionais de segurança, nomeadamente através da inclusão de dados biométricos do titular, como as impressões digitais (Lei n.º 7/2007, artigo 14.º).

Ainda que, no plano jurídico, as suas atribuições se encontrem claramente delimitadas, as respetivas funções não são necessariamente exclusivas, podendo, em

determinados contextos, assumir natureza cumulativa. Neste sentido, as características específicas de ambos os documentos podem ser igualmente analisadas nas suas dimensões identitária e securitária, tal como se evidencia no quadro comparativo que se segue, em articulação com outros documentos legalmente reconhecidos.

Tabela 1 – Comparação das funções dos documentos

Função	Propósito e características	Documentos em geral (exemplos)	Documentos de identidade e de viagem
Jurídica	Emitidos por entidades devidamente mandatadas para o efeito, atribuem e comprovam direitos e deveres legais.	Certidão de nascimento, testamento, escritura: atribuem estado civil, direitos de herança e direitos reais e obrigacionais, respetivamente.	Cartão de Cidadão: concede direitos cívicos e sociais, comprova a nacionalidade portuguesa e permite a entrada e saída de território nacional e dentro do espaço Schengen e países associados. Passaporte: garante igualmente o direito de saída e entrada no território nacional e o direito de viajar internacionalmente em função das leis de cada país. Ambos podem ser usados como provas legais em processos administrativos, contratuais, bancários, etc.
Identitária	Garantem a identificação do legítimo portador perante as autoridades competentes.	Carta de Condução, Autorização de Residência: permitem a identificação do portador em circunstâncias específicas. No caso da carta de condução, quando o ato de identificação é relevante para o exercício da condução (ex. para determinar a habilitação, idade), no caso da autorização de residência, para comprovar a identidade de cidadãos estrangeiros a residir em Portugal e atestar a sua condição legal.	Cartão de Cidadão: é o principal documento de identificação em Portugal que, para além de conter as informações biográficas do portador que o distinguem dos demais, inclui ainda informações adicionais como o número da SS, o NIF e o número de utente do SNS. Passaporte: contém igualmente os dados biográficos do portador e é reconhecido como documento de identificação em diversos atos jurídico.
Segurança	Incluem características e tecnologias de segurança que visam prevenir a sua alteração, manipulação e reprodução, ou o seu uso fraudulento que garantem a sua integridade e autenticidade.	Diplomas Universitários, Selos Fiscais, Notas Bancárias: contêm elementos de segurança mais simples, como carimbos especiais ou marcas de água, para comprovar a sua autenticidade. As notas bancárias, dada a sua importância, incluem elementos de segurança adicionais para prevenir a sua falsificação.	Cartão de Cidadão e Passaporte: Possuem múltiplas características antifraude, que incluem papel de segurança e/ou polímeros e tintas especiais, elementos táteis e/ou opticamente variáveis, técnicas de personalização e de impressão específicas, chip para armazenamento dos dados biométricos, técnicas de produção específicas e padronizadas de acordo com as normas internacionais.

Fonte: Elaborado pelo próprio

Uma análise sintética do quadro comparativo permite concluir que os três planos de análise – identitário, jurídico e de segurança – e as funções principais dos documentos se encontram intrinsecamente interdependentes. Com efeito, um documento não pode cumprir adequadamente a sua função identitária ou jurídica se a sua dimensão securitária estiver comprometida, na medida em que quaisquer vulnerabilidades suscetíveis de facilitar práticas fraudulentas corroem o propósito para o qual foi concebido. Esta interligação assume particular relevância no plano internacional, onde a função de

segurança se torna ainda mais crítica, em virtude da necessidade de reconhecimento e de confiança mútua entre Estados, o que tem conduzido à adoção de padrões e normas de segurança de alcance global.

1.2.2 Padrões e normas internacionais

Em Portugal, a introdução de sistemas eletrónicos de controlo fronteiriço, designadamente para a leitura ótica de documentos e a comunicação com os respetivos componentes eletrónicos, tem sido orientada pelo quadro normativo europeu em matéria de identificação digital. Neste âmbito, o Regulamento (UE) n.º 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, alterado pelo Regulamento (UE) 2024/1183, de 11 de abril de 2024, estabelece as condições em que os Estados-Membros devem reconhecer os meios de identificação eletrónica, bem como os princípios associados à criação e utilização das carteiras europeias de identidade digital (artigo 1.º, alínea a)).

Paralelamente, os requisitos aplicáveis aos procedimentos e sistemas biométricos de identificação à distância encontram-se definidos no Despacho n.º 2705/2021, de 11 de março, alterado pelo Despacho n.º 2997/2024, de 21 de março, em conformidade com as orientações internacionais estabelecidas pela *International Civil Aviation Organization*. Em particular, a norma ICAO Doc 9303 define os padrões técnicos para a emissão, leitura e verificação de documentos de viagem legíveis por máquina, visando assegurar a sua autenticidade, reforçar a segurança e promover a interoperabilidade entre os sistemas nacionais a nível global.

As recomendações desta norma, cuja primeira edição data de 1980, incidem sobre as especificações físicas dos documentos eletrónicos, como as dimensões, o tipo de material utilizado na produção, e os elementos de segurança que os integram para dificultar a falsificação e permitir a inspeção visual das autoridades, com e sem recurso a equipamento especial. A norma particulariza também onde deve estar localizada a zona de leitura ótica, quais os dados do portador que deve conter, e o formato padronizado que permite a sua leitura automática através dos sistemas de controlo eletrónicos. Por último, define também a forma de armazenamento dos dados biométricos no microchip do documento, como as impressões digitais, obrigatórias à luz da legislação europeia,

e/ou o reconhecimento facial (opcional), bem como os protocolos de segurança que devem ser utilizados para garantir a sua leitura e a proteção dos dados pessoais do portador.

A adoção desta norma por 193 Estados contribuiu significativamente para o reforço da segurança dos documentos de viagem, dificultando a sua falsificação e o uso indevido, ao mesmo tempo que permitiu agilizar os procedimentos de controlo fronteiriço e promover a mobilidade internacional. Não obstante, importa sublinhar que a norma integra disposições de natureza obrigatória e outras de carácter facultativo, o que confere aos Estados uma margem de autonomia na definição de aspetos como os materiais, as técnicas de impressão utilizadas na produção e personalização dos documentos, bem como o número e o tipo de elementos de segurança adicionais a incorporar.

Esta flexibilidade normativa apresenta, contudo, uma limitação relevante: o nível de segurança dos documentos de identidade e de viagem emitidos por cada país tende a refletir o grau de investimento que o respetivo Estado está disposto a alocar à sua produção. Consequentemente, documentos emitidos por países com menor capacidade de investimento poderão dispor de menos camadas de segurança, tornando-se potencialmente mais vulneráveis à fraude. Ainda assim, importa notar que esta não constitui a única variável explicativa da incidência de práticas fraudulentas, uma vez que a preferência pela alteração ou contrafação de documentos de determinados países – em especial os pertencentes ao Espaço Schengen e Estados associados – decorre também de fatores como o seu elevado grau de aceitação internacional e o valor funcional que lhes é atribuído nos processos de mobilidade transnacional (FRONTEX *Risk Analysis Reports*, 2015-2025).

Considerando as díspares regulamentações dos EM da UE sobre a segurança em documentos de identidade e de viagem – identificadas como potenciais vulnerabilidades no âmbito da luta contra o terrorismo, o crime organizado e a usurpação de identidade na sequência da crise migratória de 2015 – a CE criou um plano de ação para fortalecer a capacidade de resposta na luta contra a fraude documental.

A comunicação dirigida ao Parlamento Europeu e ao Conselho, através do documento COM(2016) 790, estabelece um conjunto de medidas a adotar pelos EM nas áreas do registo de identidade, produção e emissão de documentos, introdução de elementos biométricos, controlo fronteiriço e formação especializada das autoridades competentes. Na sequência destas orientações, foi adotado o Regulamento (UE) 2019/1157, que define padrões comuns de segurança, formato e especificações técnicas aplicáveis aos bilhetes de identidade nacionais e aos títulos de residência.

No que respeita aos passaportes, as especificações relativas aos elementos de segurança, bem como à introdução e armazenamento de dados biométricos, encontram-se estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 2252/2004, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 444/2009, o qual fixa os requisitos mínimos que os documentos emitidos pelos Estados-Membros devem cumprir, com vista à harmonização das suas características físicas e ao reforço dos níveis de segurança.

Uma vez que, do ponto de vista jurídico, os passaportes são propriedade do Estado que os emite – princípio geral consagrado no Decreto-Lei n.º 83/2000, artigo 1.º, n.º 3 –, os níveis de segurança e de mobilidade associados a estes documentos tendem a relacionar-se diretamente com o investimento que os Estados signatários estão dispostos a realizar em inovações tecnológicas de produção e personalização. Estas inovações visam, em particular, reforçar a resistência dos documentos aos diferentes tipos de fraude, aumentando a sua fiabilidade e integridade no contexto da circulação internacional.

1.2.3 O papel da documentoscopia forense na prova pericial

Segundo Guerreiro (2014, p. 34), “[a] destrição do crime de Falsificação ou Contrafação de Documento é tarefa atribuída ao Direito Penal, o que já não sucede quando se fala de *probatio*. A prova é um desígnio atribuído ao Direito Processual Penal, área do Direito que se incumbe da concretização do Direito Penal”. Sendo a prova entendida como “um meio pelo qual se demonstra que determinado indivíduo praticou ou não um facto ilícito” (idem), os Capítulos I a IV do Título III do Livro III do Código de Processo Penal estabelecem os diferentes meios de obtenção de prova, os quais pressupõem

“(...) exames das pessoas, dos lugares, dos animais e das coisas, inspecionam-se os vestígios que possa ter deixado o crime e todos os indícios relativos ao modo como e ao lugar onde foi praticado, às pessoas que o cometeram ou sobre as quais foi cometido” (Artigo.º 171.º, n.º 1).

No que respeita aos crimes de falsificação e contrafação de documento, relevam, em especial, as disposições dos artigos 151.º, 152.º, 154.º, 157.º e 163.º do Código de Processo Penal, as quais estabelecem, respetivamente, o conceito de prova pericial, a entidade responsável pela sua realização, o despacho que a ordena, o conteúdo do relatório pericial e o respetivo valor probatório. Sempre que se revele indispensável a realização de exames de natureza científica para a descoberta da verdade material, são determinadas as perícias consideradas necessárias à prossecução desse objetivo.

Neste contexto, e respeitados os pressupostos legais relativos à apreensão por parte dos órgãos de polícia criminal – devidamente autorizada, ordenada ou validada por despacho da autoridade judiciária competente, nos termos do artigo 178.º do mesmo diploma –, os casos de fraude documental detetados podem exigir uma análise técnica especializada, recorrendo às ciências forenses para a verificação da existência do ilícito criminal. Tal análise visa comprovar a eventual alteração, falsificação ou reprodução integral das características originais do documento, mediante a “aplicação prática e metódica de conhecimentos científicos” (Mourato, 2021, p. 1), no âmbito da documentoscopia.

A origem etimológica do termo deriva dos vocábulos latinos “*documentum*”, associado à ideia de documento ou prova, e “*scopia*”, que remete para observação ou exame. De acordo com Mourato (2021, p. 1), a documentoscopia forense “é a ciência que estuda, analisa e identifica os diversos tipos de contrafações, falsificações e outras adulterações em qualquer tipo de documento”.

Atendendo ao vasto âmbito de aplicação desta disciplina e ao facto de cada tipo de documento estar sujeito a enquadramentos legais específicos, a sua relevância para o presente trabalho será delimitada à legislação previamente referida no capítulo anterior e circunscrita aos documentos público-legais em análise. Neste sentido, a abordagem técnica relativa aos elementos de segurança e às suas potenciais formas de adulteração

assentará, essencialmente, nos contributos teóricos e empíricos desenvolvidos no âmbito da documentoscopia forense.

A este propósito, Mourato (2021, p. 131) debruça-se sobre as principais técnicas laboratoriais utilizadas e sobre os quesitos mais frequentes na análise de documentos questionados, afirmando que

“a investigação científica, que as diversas valências ligadas à análise de documentos questionados vão desenvolvendo, não deve nunca ser descurada, pois também nesta área do saber, o conhecimento está em constante mutação com o aparecimento de novas técnicas e o acompanhamento dos novos produtos e materiais que vão surgindo num mercado tão vasto e complexo como o da produção de documentos de segurança”.

Os tipos de perícia realizados pela generalidade dos laboratórios forenses incidem, sobretudo, sobre a análise da forma e do conteúdo dos documentos. A análise da forma permite identificar alterações físicas, tais como rasuras, emendas, diferenças de tinta ou a substituição material de elementos documentais. Por sua vez, a análise do conteúdo visa aferir a veracidade das informações constantes do documento, permitindo detetar inconsistências, incongruências ou elementos falsificados.

Todavia, o âmbito da perícia não se restringe ao documento em si, uma vez que inclui igualmente o exame de equipamentos e materiais associados à sua produção. Neste sentido, é possível “analisar, identificar e comparar dispositivos mecânicos de impressão (impressoras, fotocopiadoras, etc.) e partes de acessórios dos mesmos”, bem como “analisar e comparar cunhos de impressões de carimbo e de selo branco e outros utilizados em documentos” (Mourato, 2021, p. 131).

As metodologias normalmente utilizadas são fundamentalmente comparativas, ou seja, o documento questionado é comparado com documentos autênticos de referência (espécimes conhecidos) da mesma série, lote e período de emissão, o que permite ao perito identificar as diferenças que não correspondem às características de um documento genuíno. Na impossibilidade de se realizar uma comparação direta, realiza-se uma comparação indireta através da utilização de bases de dados certificadas (e.g. *iFADO* e *FRONTEX Reference Manual*) ou da consulta das especificações oficiais de

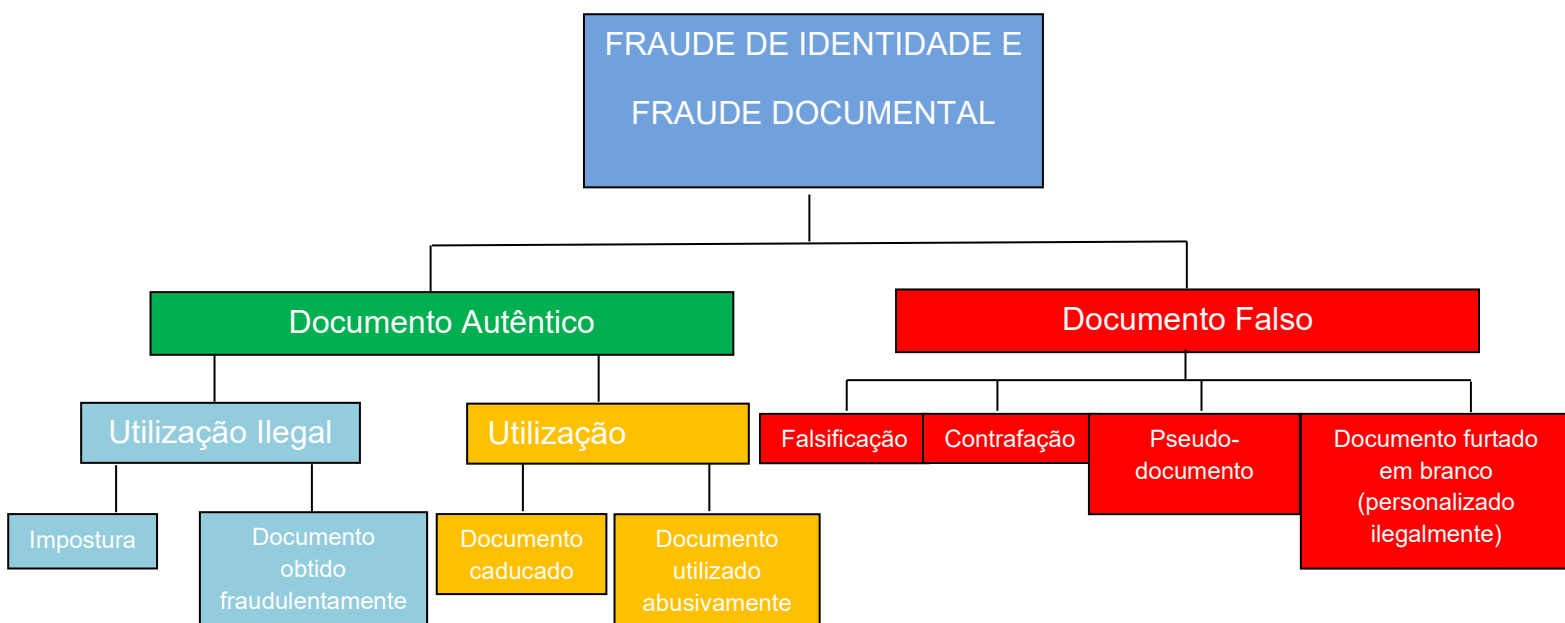
fabrico de documentos e de elementos de segurança. Por último, pode ainda ser efetuada uma análise sem comparação, em que “o perito deve ponderar através do conhecimento e experiência profissional o *know-how* tecnológico dos documentos e dos seus elementos de segurança” (Mourato, 2021, p. 132).

Em termos práticos, as duas últimas metodologias são as mais utilizadas pelas autoridades como parte dos procedimentos de controlo fronteiriço. A comparação direta é normalmente inviável na grande maioria dos casos, uma vez que implicaria que as autoridades tivessem acesso aos espécimes de todos os documentos existentes, e ao equipamento técnico de análise em todos os postos fronteiriços. Considerando a discrepância e as limitações dos recursos existentes entre os EM e a necessidade de os gerir eficazmente, a sua centralização em unidades específicas acaba por ser a escolha mais comum. A inexistência de recursos para uma comparação direta implica que as decisões relativas à autenticidade de um documento assentem, em larga medida, na comparação indireta – sempre que exista acesso a bases de dados relevantes – ou, em alternativa, na ausência de qualquer elemento comparativo. Neste contexto, a eficácia na deteção de situações de fraude, ou mesmo na sua mera suspeição, revela-se proporcional ao nível de recursos disponíveis, bem como ao grau de formação, treino, conhecimento técnico e experiência das autoridades competentes no momento da verificação. Em caso de suspeita de fraude, as medidas subsequentes relativas ao documento e ao respetivo portador deverão observar os procedimentos previstos na legislação nacional aplicável, podendo, quando necessário, ser solicitada a realização de análise forense. Esta assume particular relevância enquanto mecanismo de validação e robustecimento do meio de prova em sede de investigação criminal (Mourato, 2021).

1.2.4 Falsificação de Documentos: Definições e Tipologias

O modelo uniformizado de classificação para as diferentes tipologias de fraude de identidade e de fraude documental foi adotado pela Rede de Análise de Riscos – Fraude Documental da União Europeia (EDF-ARA) e é igualmente utilizado pela FRONTEX. Nele, as definições dos diferentes tipos de fraude estão divididas em dois grupos distintos: as que são praticadas com a utilização de documento autêntico e as que são cometidas com recurso a documento falso, como se pode observar a seguir.

Figura 1 – Modelo de tipologias de fraude adotado pela EDF-ARA² e pela FRONTEX



Fonte: Conselho da União Europeia – Glossário de termos PRADO

A importância da adoção de um modelo único sobre os diferentes tipos de fraude documental explica-se pela necessidade de uma comunicação e cooperação policial e administrativa mais eficaz entre os EM. Para o efeito, foi também criado, em 2007, o glossário de termos PRADO (*Public Register of Authentic Travel and Identity Documents Online* – Registo Público em Linha de Documentos Autênticos de Identidade e de Viagem), com contribuições de peritos em documentos de todos os EM e outros Estados associados, publicado nas 24 línguas oficiais da UE. Segundo Christine Roger, diretora-geral da Direção-Geral da Justiça e Assuntos Internos da UE, o glossário “destina-se não só a explicar os termos técnicos utilizados nas descrições de documentos (...) mas também a promover a utilização de uma terminologia coerente e a contribuir para a compreensão mútua”³. Para se compreender de forma clara os diferentes tipos de fraude cometidos segundo o modelo adotado, é importante explicar cada um deles com mais detalhe e tecer algumas considerações sobre as principais razões que motivam tais práticas.

² Acrónimo para *European Document Fraud - Analysis Risk Area*.

³ Prefácio da primeira edição publicada do Glossário de termos PRADO (2007).

Fraude cometida com a utilização de documento autêntico

Utilização ilegal:

a) Impostura

Prática em que uma pessoa (**o impostor**) procura iludir terceiros assumindo uma personalidade, identidade ou nome falsos. Os impostores utilizam sempre documentos autênticos, emitidos e personalizados para o legítimo portador, pelo que também se considera impostura ou usurpação de identidade a utilização de um carimbo fraudulento num passaporte autêntico ou um visto autêntico aposto num passaporte fraudulento.

b) Documento obtido fraudulentamente

Termo que se aplica a um documento autêntico requisitado e obtido com base na apresentação de um ou mais documentos fraudulentos (e.g. pedido de passaporte através de apresentação de um cartão de cidadão fraudulento não detetado pelas autoridades emissoras). Também se aplica a casos de documentos autênticos emitidos fraudulentamente através de atos de corrupção (e.g. através de suborno).

Estes dois tipos de fraude são particularmente difíceis de detetar uma vez que os documentos apresentados num controlo fronteiriço, sendo autênticos, não contêm quaisquer sinais de manipulação, pelo que uma inspeção menos detalhada, ou a inexistência de alertas em bases de dados nacionais ou europeias (e.g. *Schengen Information System* – SIS), pode permitir a utilização continuada do documento por um período indeterminado. Em ambos os casos, a experiência e nível de treino dos agentes de controlo fronteiriço poderão ser determinantes para a deteção de potenciais fraudes em caso de suspeita. No caso dos documentos obtidos fraudulentamente, a formação básica em deteção de fraudes ministrada aos funcionários das entidades emissoras, serviços públicos e *staff* consular, por exemplo, podem ajudar a mitigar o número de casos existentes.

Utilização irregular:

a) Documento caducado

Utilização de um documento cujo prazo de validade expirou, nos termos da legislação nacional em vigor.

b) Documento utilizado abusivamente

A utilização abusiva verifica-se quando o documento é usado para um fim que não corresponde às legítimas intenções do seu portador (e.g. o pedido e a concessão de um visto de estudante quando a verdadeira intenção é trabalhar no país de destino).

Os documentos caducados são relativamente fáceis de identificar, uma vez que esta informação é obrigatória em qualquer documento de identidade e de viagem oficial. Como medida adicional de controlo, os sistemas informáticos de verificação detetam automaticamente a data de validade através da leitura ótica do documento fornecendo a informação em tempo real às autoridades. Contudo, no caso dos documentos utilizados de forma abusiva a sua deteção vai depender essencialmente da eficácia dos mecanismos de fiscalização após a entrada em território nacional.

Fraude cometida com a utilização de documento falso

a) Falsificação

Consiste na modificação parcial de um documento autêntico em quaisquer elementos de personalização, tais como a fotografia, os dados pessoais (e.g. nome, data de nascimento), o número de série, e/ou a data de validade. Abrange também a alteração ou a reprodução total de alguns dos elementos de segurança originais, carimbos, vistos ou outros elementos apostos em diferentes partes do documento.

Tendo em conta que as técnicas de falsificação variam de acordo com a intenção do seu autor e que podem ser praticadas de diversas formas, importa realçar as mais comuns:

- i. Alteração da página biográfica: bastante comum em documentos que contêm papel de segurança com um pré-determinado número de páginas (e.g. passaportes), em que os dados biográficos e as características de segurança originais desta página são parcialmente modificados. Uma vez que apenas parte da página é modificada e que alguns dos elementos de segurança ainda podem estar presentes, a sua deteção nem sempre é possível através da inspeção visual sem equipamento especial.
- ii. Substituição da página biográfica: implica a remoção da página original e a sua substituição. É um método de falsificação possível de detetar através da inspeção visual sem recurso a equipamento especial, uma vez que a remoção da página deixa, normalmente, vestígios de danos físicos nas restantes páginas do documento, principalmente na zona do fio de costura (que une todas as páginas interiores, capa e contracapa). A utilização de equipamento especial pode revelar a ausência ou a alteração dos elementos de segurança que, por norma, apresentam uma qualidade significativamente mais baixa que os originais, ou técnicas de impressão diferentes das originais.
- iii. Substituição ou remoção de página (s) interiores: prática que tem como objetivo principal suprimir ou modificar informação relevante, normalmente associada ao histórico de viagem do portador, onde se incluem carimbos e/ou vistos que possam conter recusas de entrada ou anotações especiais de autoridades de outros países.
- iv. Substituição de fotografia (s): normalmente realizada após a remoção da fotografia original e posterior impressão sobreposta no mesmo local, se a página biográfica for em papel de segurança. No caso dos documentos em que a fotografia é gravada a laser em página de policarbonato, a impressão da fotografia é normalmente sobreposta na camada superior do substrato de forma a misturar-se com a original ou a cobri-la por completo.
- v. Documentos mutilados: consiste na remoção física de um ou mais elementos de um documento autêntico que são posteriormente apostos

noutro, normalmente emitido pela mesma autoridade oficial de modo a manter a aparência o mais próxima possível das características originais (tamanho e tipo de letra, cor, padrão de fundo, etc.).

- vi. Manipulação dos dispositivos eletrónicos: apenas aplicáveis a documentos biométricos e que abrange quaisquer técnicas ou métodos que alterem ou danifiquem o conteúdo armazenado no chip. Embora seja um método difícil de conseguir e, por consequência, bastante raro, a evolução das novas tecnologias já permite corromper os sistemas originais, ou redirecionar as autoridades para páginas de internet especificamente criadas para fornecer informações falsas sobre o portador.

b) Contrafação

Reprodução total e ilegítima de um documento oficial autêntico. As estatísticas apresentadas pelo SEF e pelo SSI mostram claramente que é o tipo de fraude mais utilizado em Portugal. A qualidade das reproduções é normalmente baixa, sendo possível, na generalidade dos casos, detetar a fraude sem recurso a equipamento especial, essencialmente pelas diferenças no tipo e qualidade do material utilizado, bem como pela ausência ou diferenças dos elementos de segurança quando comparados com o original. Contudo, o fácil acesso a novas tecnologias já permite reproduções com níveis de qualidade muito semelhantes ao original, que normalmente só são detetadas com recurso a equipamento especial.

c) Pseudo-documentos

Criados de raiz com a aparência de um documento oficial mas que não são emitidos por nenhuma entidade, instituição ou organização legalmente reconhecidas, logo, não têm qualquer base legal. Os pseudo-documentos até agora identificados figuram na lista estipulada pelo Artigo.º 6.º da Decisão 1105/2011/EU, com base na informação recebida através dos EM até 15/02/2023. As diferentes categorias são as seguintes:

- i. Documentos de Fantasia: emitidos em nome de países ou organizações imaginárias (e.g. “Passaporte do Alaska”, “Passaporte da Imperial Casa Azteca”).
- ii. Documentos Camuflados: emitidos em nome de países ou organizações que já não existem ou que mudaram de nome (e.g. “Passaporte da República Democrática da Alemanha”, ou “Passaporte do Zaire”).
- iii. Documentos Fictícios: emitidos em nome de países ou organizações reconhecidas, mas que não possuem o mesmo *design*, formato e características de nenhum documento oficial.

d) Documentos furtados em branco

Documentos produzidos legalmente, furtados antes de serem personalizados e emitidos a um portador específico, posteriormente preenchidos e utilizados como se fossem autênticos. São particularmente difíceis de detetar durante o controlo fronteiriço uma vez que possuem todos os elementos de segurança e técnicas de impressão originais, com exceção da técnica de impressão de personalização que, em muitos casos, se assemelha à original. Após a deteção do furto, as autoridades dos EM onde o mesmo teve lugar emitem um alerta, no mais curto espaço de tempo possível, que passa a figurar nas bases de dados nacionais e europeias para mitigar a sua utilização fraudulenta e/ou a localizar os portadores e as suas rotas através dos números de série. A cooperação entre os EM e países associados é fundamental para atingir este objetivo.

e) Documentos de suporte

Os tipos de documentos que podem ser considerados como de suporte são abrangentes e a sua utilização é variável, pelo que não existe uma definição específica e universal para os caracterizar. Não obstante, são universalmente considerados como documentos de suporte aqueles que as respetivas

entidades determinam como necessários para fundamentar e aprovar um pedido oficial, e a sua função é provar a elegibilidade do requerente para a obtenção de qualquer estatuto migratório. A título de exemplo, em território nacional, segundo a informação disponível no *website* da AIMA, são aceites como documentos de suporte legalmente reconhecidos os contratos de trabalho, atestados de residência, relatórios médicos, certidões de nascimento, certidões de casamento, certificados de registo criminal, entre outros, para a atribuição de vistos, títulos de residência, reagrupamento familiar em território nacional, ou outros estatutos migratórios que possam ser concedidos no quadro da legislação nacional. O mesmo se aplica aos estatutos migratórios que se consideram legítimos ao abrigo das convenções internacionais, como por exemplo a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, para as quais são aceites documentos provenientes do país de origem como forma de confirmar a identidade do requerente, bem como as suas relações familiares, caso se faça acompanhar do respetivo agregado. Nestes casos, a intervenção da rede consular, sempre que possível, é fundamental para garantir a veracidade das informações fornecidas e confirmar as alegadas pretensões dos requerentes. A maior dificuldade na verificação de documentos de suporte prende-se, na vasta maioria dos casos, com a sua falta de padronização, principalmente quando comparados com o mesmo tipo de documentos emitidos em países diferentes. Ao contrário dos documentos de identidade e de viagem, emitidos segundo normas claramente definidas, a grande maioria dos documentos de suporte não obedece a modelos específicos, devidamente autenticados por entidades oficiais. As suas vulnerabilidades estendem-se à ausência ou ao reduzido número de elementos de segurança visíveis o que os torna mais fáceis de reproduzir ou obter de forma fraudulenta.

O enquadramento dos diferentes tipos de fraude é uma ferramenta útil para a compreensão dos diferentes métodos utilizados que exploram vulnerabilidades específicas, sejam elas de origem técnica (falta ou fraca qualidade dos elementos de segurança), processual (falhas na emissão dos documentos), ou humana (atos de

corrupção). A identificação e a quantificação dos tipos de casos detetados no contexto nacional através do modelo apresentado poderá contribuir para desenvolver estratégias mais eficazes e adaptadas no combate a este fenómeno.

Capítulo II: Documentos de Segurança

2.1 Requisitos de segurança

Considerando a quantidade e o elevado nível de qualidade dos meios tecnológicos utilizados na produção dos documentos de segurança, é relevante mencionar quais são os materiais, as técnicas de impressão e os elementos adicionais de segurança mais utilizados para que possamos analisar tecnicamente de que forma são cometidas as fraudes mais comuns.

Os países signatários da norma internacional ICAO 9303 seguem as práticas e especificações técnicas recomendadas (SARP – *Standards and Recommended Practices*) na produção e emissão de documentos de identidade e de viagem para garantir “o mais alto grau praticável de uniformidade em regulamentos, normas, procedimentos e organização em relação a aeronaves, pessoal, vias aéreas e serviços auxiliares em todos os assuntos em que tal uniformidade facilitará e melhorará a navegação aérea” (artigo.º 38.º da Convenção Internacional de Aviação Civil).

Uma das características fundamentais no design e na produção de documentos de segurança reside na sua padronização. Com efeito, a existência de normas divergentes entre países, assentes em diferentes critérios de conceção e produção, comprometeria seriamente – senão inviabilizaria – a mobilidade internacional e a implementação eficaz dos atuais sistemas de verificação e controlo. Neste sentido, o propósito das normas internacionais consiste, primordialmente, em estabelecer padrões relativos ao formato, às dimensões e à disposição de zonas específicas dos documentos, onde deve constar a informação relevante.

Estes atributos asseguram não só uma aparência física uniforme, facilitando uma inspeção visual mais célere e eficiente, como também permitem a leitura automatizada e interoperável por sistemas eletrónicos de controlo, independentemente da origem

geográfica do documento. Tal padronização constitui, assim, um elemento central para a fiabilidade, segurança e reconhecimento internacional dos documentos de identidade e de viagem (ICAO 2021, Doc 9303, Parte 1).

A norma ICAO Doc 9303 estabelece três formatos padronizados de documentos, designados como ID-1 (85,60 mm × 53,98 mm), aplicável a cartões de identidade, autorizações de residência e cartas de condução; ID-2 (105 mm × 74 mm), utilizado sobretudo para vistos e alguns modelos de cartões de identidade ainda em circulação em certos contextos europeus; e ID-3 (125 mm × 88 mm), correspondente ao formato dos passaportes.

No caso dos documentos emitidos pelos EM da UE, o nível mínimo de especificações de segurança exigido ultrapassa, em diversos aspetos, as recomendações técnicas previstas naquela norma internacional. Com efeito, o Regulamento (CE) n.º 2254/2004, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 444/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de maio de 2009, estabelece normas específicas relativas aos dispositivos de segurança e à inclusão de dados biométricos nos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos EM.

Neste contexto, com vista a assegurar elevados padrões de qualidade e segurança, o artigo 2.º do referido regulamento determina que

“devem ser estabelecidas especificações técnicas complementares para os passaportes e os documentos de viagem, nos termos do n.º 2 do artigo 5º, no que diz respeito a:

- a) Dispositivos e requisitos de segurança complementares, incluindo normas de prevenção reforçadas contra o risco de contrafação e de falsificação;
- b) Especificações técnicas relativas ao suporte de armazenamento de dados biométricos e à sua segurança, incluindo a prevenção contra o acesso não autorizado;
- c) Requisitos em matéria de qualidade e normas comuns no que diz respeito à imagem facial e às impressões digitais.

Deste modo, uma parte significativa dos dispositivos de segurança que, no âmbito da norma ICAO Doc 9303, assume natureza facultativa, adquire caráter obrigatório no contexto normativo da UE. Assim, cada um dos componentes físicos que integram os documentos deve incorporar um conjunto mínimo de dispositivos de segurança específicos, os quais podem ser complementados por elementos adicionais recomendados, com vista ao reforço das camadas de proteção contra a falsificação e a contrafação.

Este princípio estende-se igualmente às técnicas de impressão convencionais, aos processos de personalização e aos dispositivos de proteção anticópia, que devem cumprir requisitos mínimos harmonizados. Uma vez assegurado o cumprimento das especificações obrigatórias, a adoção de elementos adicionais permanece, contudo, ao critério do Estado emissor, permitindo alguma flexibilidade na configuração final dos documentos, sem prejuízo dos padrões comuns de segurança (Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, (4)).

2.2 Tipos de materiais e elementos de segurança

No que respeita aos materiais utilizados na produção de documentos de segurança, recomenda-se que estes não contenham substâncias tóxicas e que apresentem elevada resistência à deformação, a agentes químicos, à humidade e à exposição à luz, mantendo simultaneamente estabilidade face a variações de temperatura, de modo a assegurar a legibilidade ótica ao longo de todo o período de validade. Para esse efeito, privilegiam-se, em particular, o papel de segurança e diferentes tipos de polímeros (plásticos), entre os quais se destaca o policarbonato.

Acresce a utilização de soluções híbridas, que combinam papel e polímeros, quer em diferentes componentes do documento, quer na mesma página – como sucede, por exemplo, no caso do passaporte português. Por fim, recorre-se ainda a outros materiais, sobretudo nas capas dos passaportes, “que vão desde base têxtil ou base em papel, PVC, capas obtidas com materiais mistos e capas de pele sintética ou pele natural” (Mourato, 2021, p. 90).

Com base na terminologia e nas definições constantes do glossário PRADO, procede-se a uma breve análise técnica dos principais materiais de base utilizados, bem

como dos níveis mínimos de segurança exigidos no contexto da UE. Importa, igualmente, evidenciar as vantagens e limitações associadas a cada um desses materiais, assim como a forma como se articulam com as diferentes técnicas de impressão convencionais e de personalização.

Esta abordagem permitirá compreender, de modo mais aprofundado, os mecanismos através dos quais os documentos são suscetíveis de alteração ou reprodução ilícita, identificando, em particular, os indicadores de fraude mais comuns.

2.2.1 Papel de segurança

O papel de segurança é um substrato concebido através de métodos de produção que visam dificultar a sua manipulação indevida. São utilizadas fibras de algodão que possuem as melhores características de durabilidade, robustez e de integração de elementos de segurança, quando comparado com o papel comercial, constituído por fibras de madeira. É principalmente utilizado na produção de passaportes e na emissão de notas bancárias.

Segundo os padrões estabelecidos pela norma ICAO 9303, e tendo como base as considerações de Mourato (2021) sobre as características do papel de segurança, segue-se uma breve análise sobre as principais vantagens e desvantagens da sua utilização.

Vantagens na utilização de páginas em papel de segurança:

- i. **Versatilidade** - Possibilita a integração de elementos de segurança adicionais (recomendados) e facilita a aplicação das técnicas de impressão seguras.
- ii. **História** – Os métodos de produção e elementos de segurança incorporados em papel têm uma longa tradição. Com o treino apropriado, as autoridades de controlo conseguem identificá-los e compará-los com um maior grau de eficácia.
- iii. **Sensação tátil de autenticidade** – As características táteis do papel de segurança de alta qualidade são difíceis de imitar e podem ser um indicador de autenticidade ou de fraude para um agente de autoridade treinado.

- iv. Custos reduzidos** – Os custos de produção são mais reduzidos em comparação com o policarbonato, mantendo um bom nível de segurança.

Desvantagens na utilização de páginas em papel de segurança:

i. Vulnerabilidade à Adulteração Física:

- Delaminação e substituição de dados: Embora com segurança, as camadas de laminação que protegem o papel podem ser removidas e recolocadas, permitindo a substituição de fotografias ou a alteração de dados.
- Alteração química: as tintas e as fibras do substrato são mais suscetíveis a ataques químicos para remoção ou alteração de informações.
- Rasuras e danos: O papel é mais sensível a rasuras, dobras permanentes, e danos por água ou outros líquidos, o que pode comprometer a integridade do documento e dos seus elementos de segurança.

- ii. Menor durabilidade**: O papel, mesmo o de segurança, desgasta-se mais rapidamente com o uso contínuo, a humidade, e a exposição à luz UV, o que pode levar à sua deterioração e dificultar a verificação de segurança ao longo do tempo.

- iii. Gravação superficial**: Ao contrário do policarbonato, onde a informação é gravada a laser no interior, no papel as informações são impressas na superfície (mesmo que com tintas especiais). Isso torna as tentativas de alteração mais viáveis, embora as características de segurança do papel e das tintas tendam a mitigá-las.

- iv. Vulnerabilidade à reprodução de alta qualidade**: Com o avanço das tecnologias de impressão digital já é possível simular algumas das técnicas de impressão originais com um nível de qualidade elevado que se torna difícil de comparar sem o auxílio de equipamento especial.

- v. Ausência de elementos biométricos integrados**: O papel de segurança não possui a robustez física necessária para a integração dos dados biométricos

através de chips eletrônicos, que são normalmente inseridos na capa ou contracapa do documento, ou numa página adicional em policarbonato.

2.2.2 Policarbonato

O policarbonato é um dos derivados do grupo dos polímeros que, na sua essência, são substâncias plásticas compostas por macromoléculas resultantes da união de moléculas menores através do processo de polimerização, sendo que podem ser naturais ou sintéticos. O policarbonato pertence ao grupo dos sintéticos e a sua utilização na produção de documentos de segurança é, atualmente, bastante comum. Foi introduzido no mercado dos documentos de identificação pessoal em 1989 quando a Finlândia emitiu a primeira carta de condução com este material, seguindo-se o primeiro passaporte com a página biográfica em policarbonato emitido em 1997, pelo mesmo país. Existem atualmente em circulação alguns modelos de documentos de segurança constituídos por outros tipos de polímeros, tais como o Policloreto de Vinilo (PVC), utilizado principalmente na produção de cartas de condução, cartões de crédito e alguns tipos de bilhetes de identidade, e o Teslin®, um papel sintético microporoso que combina a flexibilidade do plástico com a porosidade do papel. Embora os dois últimos materiais mencionados ainda sejam a escolha preferencial na produção de alguns tipos de documentos de segurança, o policarbonato é o material que possui as melhores características físicas contra a falsificação, e o que permite integrar um maior número de elementos de segurança.

O policarbonato resulta de um processo industrial de laminação e fusão de múltiplas camadas de polímeros, submetidas a condições controladas de calor, pressão e tempo, originando uma estrutura sólida, homogénea e praticamente inseparável. A combinação destes fatores confere-lhe características particularmente valorizadas na produção de documentos de segurança, na medida em que cada camada pode integrar distintos elementos de segurança e técnicas de impressão.

Entre as principais vantagens e limitações associadas à sua utilização, destacam-se as seguintes:

Vantagens na utilização de páginas em policarbonato:

- i. **Alta durabilidade e resistência:** o policarbonato é extremamente resistente a quebras, a dobras, a rasuras e ao desgaste provocado pelo uso diário. É muito mais resistente ao impacto do que o PVC ou o papel laminado, o que o torna ideal para um documento constantemente manuseado. Esta característica dificulta danos acidentais e, conseqüentemente, a necessidade de substituição frequente.
- ii. **Segurança integrada por camadas:** as informações do portador (texto, fotografia, dados biométricos) e os elementos de segurança são gravados nas camadas do policarbonato, em vez de serem impressos na superfície, o que torna bastante mais difícil a sua manipulação.
- iii. **Resistência a manipulações:** Devido à sua natureza sólida e à possibilidade de gravação dos dados a laser, o policarbonato é altamente resistente a diversas técnicas de falsificação, tais como:
 - Troca de fotografia: é extremamente difícil de remover ou substituir a fotografia sem causar danos ou deixar vestígios evidentes.
 - Alteração de dados: qualquer tentativa de alterar números ou letras na superfície resulta na destruição do material ou em marcas visíveis em ângulos de luz específicos.
 - Remoção de camadas: devido à sua solidez e resistência, é extremamente difícil de separar as camadas sem causar danos irreparáveis no documento.
- iv. **Resistência a condições ambientais:** a sua robustez em relação a variações de temperatura, humidade e exposição à luz ultravioleta (UV), evita a degradação do documento ao longo do tempo.
- v. **Compatibilidade com tecnologia biométricas:** permite a incorporação de chips eletrónicos que armazenam os dados biométricos do portador (como impressões digitais e imagem facial), ao mesmo tempo que lhes confere proteção contra danos físicos devido à sua resistência.

Desvantagens na utilização de Policarbonato:

- i. **Custo de produção:** os documentos em policarbonato são geralmente mais caros de produzir do que os documentos em PVC ou papel laminado. Este custo pode ser um fator limitante para países com orçamentos mais restritos, embora a sua durabilidade a longo prazo possa compensar o investimento inicial.
- ii. **Complexidade de produção:** a tecnologia e o equipamento necessários para produzir documentos que incluam páginas em policarbonato com gravação a laser são sofisticados e exigem um alto nível de especialização, o que pode concentrar a produção em poucos fornecedores.
- iii. **Ataques de falsificação sofisticados:** as fotografias a preto e branco integradas são mais facilmente alteradas do que as fotografias a cor impressas em papel de segurança, e os elementos de segurança que podem ser incluídos no substrato são mais limitados. Isso significa que, mesmo sendo altamente resistente a adulterações físicas, não é imune a diferentes técnicas de falsificação por parte de grupos criminosos com acesso a recursos tecnológicos mais avançados.
- iv. **Resistência a riscos:** embora resistente, o policarbonato ainda pode ser riscado ou danificado com uso extremo ou intencional, especialmente na tentativa de replicar as características táteis dos elementos de segurança que se encontram à superfície, o que pode comprometer a sua legibilidade, especialmente se os danos forem localizado na zona de leitura ótica.

2.2.3 Páginas biográficas híbridas

Como o nome indica, as páginas biográficas híbridas combinam os dois substratos anteriormente mencionados. São constituídas por uma camada central de papel de segurança sobreposta por camadas alternadas de policarbonato para maximizar a segurança e a durabilidade. Não é uma opção comum na maioria dos passaportes europeus, com exceção dos passaportes português e polaco.

Vantagens na utilização de páginas híbridas:

- i. **Integração avançada de elementos de segurança** – a combinação de papel de segurança e de policarbonato permite a integração de todos os elementos de segurança obrigatórios e incluir um maior número de elementos de segurança recomendados, limitando as possibilidades de manipulação indevida.
- ii. **Utilização de técnicas de impressão combinadas** – uma vez que possui os dois tipos de materiais, é possível aplicar e combinar todas as técnicas de impressão possíveis em cada um, incluindo gravação a laser e elementos táteis.
- iii. **Durabilidade e robustez reforçadas** – as camadas de policarbonato oferecem uma maior longevidade e resistência ao desgaste causado pelo uso frequente, maximizando a integridade durante o seu prazo de validade, em comparação com as páginas em papel de segurança.

Desvantagens na utilização de páginas híbridas:

- i. **Complexidade e custos de produção** – as páginas híbridas exigem processos de produção mais complexos que envolvem a fusão de ambos os materiais, o que pode, potencialmente, aumentar os custos de produção em relação aos documentos baseados inteiramente em papel de segurança ou policarbonato.
- ii. **Pontos de união** – os pontos de união entre os materiais podem ser uma vulnerabilidade a explorar. Em caso de separação das camadas, a informação contida pode ser alterada.
- iii. **Maior fragilidade** – apesar de incluir policarbonato na sua composição, o número mais reduzido de camadas torna a página mais flexível e vulnerável a danos e ao desgaste, quando comparada com páginas inteiramente em policarbonato.

2.3 Elementos de Segurança

À luz da legislação europeia anteriormente mencionada, os níveis mínimos de segurança exigidos aplicam-se principalmente à página biográfica que contém os dados pessoais do portador. Contudo, conforme legislação aplicável, “os elementos de

segurança genéricos aplicam-se também às restantes partes dos passaportes e documentos de viagem.” (Regulamento (CE) 2252/2004, Anexo, p. 1).

Segundo Lima (2013), os elementos de segurança em documentos seguros são normalmente classificados em três níveis com base na facilidade de verificação e nos equipamentos necessários para o fazer.

Nível 1 – Visíveis através de observação direta, e sem a necessidade de equipamento especial. São concebidos para permitirem uma rápida e intuitiva verificação por parte das autoridades no terreno.

Nível 2 – Verificáveis apenas através do uso de equipamento simples (e.g. luz UV, lupas).

Nível 3 – Características de segurança mais avançadas que exigem equipamentos de laboratório especializados (e.g. microscópios, marcadores químicos), e conhecimentos forenses para serem verificadas durante o processo de obtenção de meios de prova em casos de documentos suspeitos de falsificação.

2.3.1 Elementos de segurança obrigatórios

- i. **Substrato sem branqueador ótico** – O substrato escolhido deve ser devidamente tratado durante a sua produção para apresentar um grau de fluorescência base bastante reduzido quando exposto à luz ultravioleta, permanecendo escuro.

Indicadores de fraude: qualquer outro tipo de papel ou plástico apresentará uma reação mais brilhante à luz ultravioleta, um dos principais indicadores de fraude de mais fácil deteção, aplicável também às notas bancárias.

- ii. **Marca d'água (filigrana)** – imagens visíveis em contraluz e invisíveis sob luz UV criadas durante a produção do papel de segurança através da manipulação da sua espessura. Devem ser no mínimo bitonais, ou seja, devem apresentar motivos com áreas mais claras (menos espessas), e outras mais escuras (mais espessas) e estar presentes em todas as páginas do documento. No passaporte português, é utilizada uma marca de água multitom que permite a integração de padrões complexos e com efeitos tridimensionais que formam um relevo

da imagem no verso da página que se pode verificar tatilmente. Não é possível integrar esta características de segurança às páginas em policarbonato.

Indicadores de fraude: estão normalmente ausentes ou são substituídas por papel comercial com marcas d'água de baixa qualidade e de padrões mais simples, facilmente obtido através da *internet*. As tentativas de reprodução através de impressão são visíveis sob luz UV e não apresentam qualquer tipo de relevo tátil.

- iii. **Fibras de segurança** – fibras coloridas (no mínimo com duas cores), parcialmente visíveis e fluorescentes à luz UV, e/ou invisíveis e fluorescentes à luz UV, incorporadas na mistura de água com as fibras de algodão durante a produção do papel. Após o processo de secagem e prensagem misturam-se aleatoriamente no substrato tornando-se extremamente difícil de remover sem danificar as fibras do papel. A sua integração em páginas de policarbonato, não sendo comum, é possível. Podem ser colocadas aleatoriamente em toda a superfície de uma das camadas, ou serem localizadas em áreas específicas da página.

Indicadores de fraude: são normalmente simuladas através de impressão a cores. Quando observadas sob magnificação, as réplicas apresentam os padrões típicos da técnica de impressão utilizada e, ao invés de se encontrarem misturadas com as fibras, estão à superfície. Nos casos mais comuns de contrafação, as fibras de segurança reproduzidas são visíveis na mesma posição em todas as páginas do documento, o que não acontece nos documentos genuínos em que as fibras estarão sempre em posições aleatórias em todas as páginas do documento.

- iv. **Reagentes de segurança** – aditivos solúveis acrescentados durante a produção do papel que reagem a quaisquer substâncias químicas líquidas que possam ser utilizadas para apagar ou alterar informação no documento.

Indicadores de fraude: a utilização de tais substâncias químicas (e.g. acetona), resulta em manchas que danificam permanentemente o papel. O aspeto visível da reação varia consoante o tipo de químico utilizado.

2.3.2 Elementos de segurança recomendados

- i. **Fios de segurança** – elementos de natureza metálica, plástica ou sintética (por vezes incorporando microtexto ou efeitos tridimensionais), integrados na massa do papel durante o seu fabrico. São tipicamente visíveis por transparência (em contraluz) e podem apresentar reatividade à radiação ultravioleta, constituindo um importante mecanismo de autenticação visual e técnica.

Indicadores de fraude: à semelhança das fibras de segurança, ou estão ausentes ou são normalmente replicadas por impressão e não apresentam nenhum dos efeitos mencionados.

- ii. **Plaquetas fluorescentes** – pequenas partículas de plástico coloridas que são adicionadas à pasta de papel durante a produção. Podem ser coloridas, transparentes, fluorescentes à luz ultravioleta, e podem conter efeitos holográficos. São obrigatórias para quaisquer autocolantes apostos no documento.

Indicadores de fraude: na maioria dos casos de fraude estão ausentes ou são simuladas também através de impressão.

- iii. **Pigmentos fluorescentes (*hi-lites*)** – são pequenas partículas fluorescentes adicionadas durante a produção de papel, invisíveis a olho nu mas reativas à luz ultravioleta.

Indicadores de fraude: normalmente ausentes ou com uma reação mais fraca à luz ultravioleta, tanto na cor como na intensidade.

- iv. **Fio de costura** – utilizado para unir as páginas dos passaportes durante o processo de encadernação. Normalmente protegido contra a substituição através de filamentos individuais entrançados que podem ser de cores diferentes e reagir à luz UV.

Indicadores de fraude: ausência da reação esperada à luz UV (quando aplicável), danos visíveis nos filamentos e/ou no substrato causados pela fricção durante a remoção e recolocação, e/ou substituição.

2.4 Técnicas de impressão

De acordo com Mourato (2021, p. 77), a fase de impressão divide-se em duas etapas principais: a pré-impressão e a pós-impressão. A primeira compreende, por sua vez, três momentos fundamentais: “(...) a sua conceção gráfica (...), as técnicas de impressão utilizadas e ainda as tintas e vernizes utilizados”.

Na fase de conceção gráfica, Mourato (2021, p. 77) refere que “(...) podem ser incorporados diferentes tipos de elementos de segurança gráficos (...)”, os quais influenciam, posteriormente, a seleção das tintas e dos vernizes a aplicar. Importa salientar que os padrões, paletas cromáticas e motivos utilizados como elementos de segurança resultam, na sua maioria, da conceção através de software gráfico especializado, sendo posteriormente transferidos para o substrato mediante equipamentos de impressão adequados às técnicas selecionadas.

A complexidade dos padrões e os efeitos visuais produzidos pelos diferentes tipos de tintas e vernizes são intencionalmente concebidos, tendo como objetivo principal dificultar a reprodução não autorizada dos documentos, reforçando, assim, a sua resistência à falsificação.

Na fase de pós-impressão, distinguem-se dois processos complementares: o acabamento, que varia consoante o tipo de documento produzido, e a personalização.

O processo de acabamento, no caso dos passaportes, inclui a montagem em formato de livrete, através da colagem e encadernação ordenada das folhas constituintes, bem como a aplicação da capa exterior, destinada à proteção e conservação do documento. Nos documentos em formato de cartão, como o Cartão de Cidadão ou as autorizações de residência, os acabamentos incluem igualmente operações de corte de precisão, designadamente o arredondamento dos cantos. Esta característica constitui, por si só, um elemento de segurança distintivo, uma vez que, na maioria dos casos de contrafação, são observáveis cortes menos precisos, frequentemente angulosos, resultantes do recurso a ferramentas rudimentares.

Em qualquer dos processos podem ainda ser integrados elementos de segurança adicionais previamente definidos na fase de conceção gráfica. O Regulamento (CE) n.º 2252/2004 especifica igualmente as técnicas de impressão de aplicação obrigatória, bem

como aquelas de carácter facultativo e os correspondentes elementos de segurança (Anexo, ponto 3, p. 4).

2.4.1 Técnicas de impressão e elementos de segurança obrigatórios

Para a impressão de fundo, as técnicas e os elementos de segurança obrigatórios são os seguintes:

Impressão *offset* (Litografia) – Não figurando no regulamento como uma técnica de impressão obrigatória, é universalmente utilizada e implicitamente considerada como sendo a base para a impressão dos restantes elementos de segurança que figuram nos padrões de fundo em todas as páginas do documento. É uma técnica de impressão indireta em que a imagem é transferida para o papel através de uma série de mecanismos (chapas metálicas e cilindros), que resulta em imagens ou padrões de alta resolução com linhas e margens bem definidas, e cores diretas (obtidas através de pigmentos específicos sem a típica mistura de cores primárias para a obtenção das restantes). As suas características permitem a utilização combinada de elementos de segurança adicionais.

Indicadores de fraude: as tentativas de reprodução através de outras técnicas de impressão resultam normalmente em padrões e linhas com pouca definição e cores de fraca qualidade, em que os restantes elementos de segurança combinados estão normalmente ausentes ou são ilegíveis, mesmo sob magnificação.

Padrões *guiloché* – consistem em formas geométricas complexas criadas por *software* específico através de fórmulas matemáticas pré-definidas impressas em *offset*, extremamente difíceis de replicar com a mesma precisão e resolução. Deve ser no mínimo bicolor.

Indicadores de fraude: baixa qualidade na reprodução, quer na definição das formas geométricas, quer nas cores utilizadas.

Impressão *irisada* – também conhecida por impressão *split duct* ou *rainbow colouring*, é um processo de coloração utilizado em combinação com a impressão *offset*, que resulta dos movimentos laterais dos cilindros de transferência das

tintas. Estes movimentos misturam as cores de forma progressiva, originando uma variação gradual de cor, que se destina a proteger o documento contra a cópia e a separação de cores.

Indicadores de fraude: fraca qualidade na intensidade das cores, e uma clara separação das mesmas. Sob magnificação, é possível observar a sobreposição das linhas onde a impressão de uma cor termina e a outra começa.

Sobreimpressão fluorescente – padrões ou motivos reagentes à luz UV, normalmente impressos na face interna do substrato como forma de proteção contra o desgaste e a manipulação. Podem ser visíveis ou invisíveis à luz normal.

Indicadores de fraude: normalmente ausentes ou sem reação à luz UV. Quando presentes, não correspondem, na maioria dos casos, aos padrões ou motivos originais e a sua reação à luz UV apresenta baixa qualidade e intensidade, ou até mesmo cores diferentes.

Mini-impressão (impressão reduzida ou impressão em escala reduzida) e Microimpressão – a mini-impressão consiste em texto de dimensões reduzidas, mas legível a olho nu. Na microimpressão, as dimensões do texto são ainda mais reduzidas exigindo magnificação para a sua leitura e verificação. Ambas as técnicas são elementos de segurança normalmente impressas nos padrões de fundo e na sobre impressão fluorescente do documento.

Indicadores de fraude: qualquer tentativa de cópia ou digitalização através de técnicas mais rudimentares resulta normalmente em texto ilegível mesmo sob magnificação. Contudo, podem ser replicadas com um nível de qualidade elevado com a utilização de técnicas de reprodução mais avançadas.

2.4.2 Técnicas de impressão e elementos de segurança complementares

Uma das características obrigatórias de qualquer documento de segurança consiste na atribuição de um número de série único. No caso dos passaportes, este deve ser impresso em todas as páginas interiores, “se possível, com algarismos de características ou corpo tipográfico especiais e em tinta fluorescente (...), ou perfurado” (Anexo, p. 4).

Nos documentos em formato de cartão (como bilhetes de identidade, autorizações de residência ou cartas de condução), o número de série deve ser aplicado através da mesma técnica de personalização utilizada na impressão dos dados biográficos do titular. Nos casos em que estes dados são inscritos em autocolantes ou em suportes não laminados – como sucede com determinados vistos europeus –, torna-se obrigatória a utilização complementar de outras técnicas de segurança, designadamente:

Impressão a talhe-doce (*Intaglio*) – consiste na aplicação de uma maior espessura de tinta que cria um relevo tátil na superfície do papel que é difícil de copiar por impressoras digitais comuns, e é uma das características de segurança de alto nível (presente também em notas bancárias). O relevo na superfície do substrato é tátil e cria um efeito de sombra que pode ser observado através de um ângulo de luz oblíquo.

Indicadores de fraude: normalmente simulada através de impressão simples e/ou de rasuras físicas no substrato para replicar o efeito tátil. O efeito de sombra é ausente na maioria dos casos, mas pode ser replicado através de impressoras a cera ou da utilização de cola transparente para simular o efeito tátil.

Imagem latente – trata-se de uma estrutura de linhas impressas em talhe-doce e orientadas em ângulos diferentes do padrão principal que formam um motivo específico (normalmente as iniciais ou o nome completo do país emissor). A imagem torna-se visível em tons contrastantes com o fundo quando observada sob luz oblíqua.

Indicadores de fraude: ausência do motivo ou a presença dos mesmos indicadores que no talhe-doce.

Tintas especiais – criadas a partir de pigmentos de cores específicas. Podem ser utilizadas como tintas fluorescentes (visíveis sob luz normal e reativas à luz UV), fotocromáticas (mudam de cor quando expostas à luz UV), fugitivas (são solúveis e dissolvem-se quando em contacto com certos solventes usados para alterar ou apagar dados biográficos, por exemplo), iridescentes (contêm pigmentos semitransparentes que variam de cor consoante o ângulo de visão ou iluminação),

termocromáticas (mudam de cor com o calor), tintas magnéticas, tintas penetrantes, etc.

Indicadores de fraude: as tentativas de reprodução resultam por norma em níveis de qualidade mais baixos, e na ausência ou baixa qualidade e intensidade das respetivas reações fluorescentes, quando comparadas com as tintas originais.

2.4.3 Técnicas de personalização

Terminadas as fases anteriormente descritas, o documento é considerado como estando “em branco”, ou seja, possui todas as características de *design* e elementos de segurança pré-definidos, mas não inclui os dados pessoais do futuro portador. O ponto 5 do Regulamento 2252/2004 define quais os requisitos que as técnicas de emissão (também conhecidas como técnicas de personalização) devem respeitar, a começar pela abolição de métodos convencionais mais simples, como a aposição (colagem) da fotografia no documento. Para garantir a proteção dos dados pessoais, que inclui o retrato, a assinatura do titular e os restantes dados de emissão, estes devem ser impressos diretamente no substrato do documento. Para o efeito, devem ser utilizadas as seguintes técnicas de personalização:

Gravação a laser: as imagens e o texto são gravados com recurso a um raio laser através do processo de carbonização de películas devidamente sensibilizadas para o efeito, tais como o Policarbonato ou o PVC. O termo “carbonização” descreve as alterações a nível molecular, em que o feixe de laser de alta potência é direcionado para as camadas internas do substrato com elevada precisão. Quando ajustado para potências mais elevadas, o laser poder gravar alguns dos dados pessoais em relevo, ou seja, perceptíveis tatilmente na superfície do documento. Embora o resultado seja normalmente em tons de cinzento, é possível obter imagens a cores com recurso a materiais fotossensíveis ou através da combinação de outros padrões impressos em *offset*.

Indicadores de fraude: o processo de gravação original é automatizado e controlado digitalmente garantindo que cada documento é produzido com um nível de qualidade e segurança difícil de replicar. As tentativas de fraude com recurso a impressoras com feixes de laser menos potentes e de baixa resolução

produzem inconsistências nos tons de cinzento e no contraste. Sob magnificação, as fotografias podem parecer desfocadas, e as letras e os números apresentam bordas irregulares ou serrilhadas, que são o resultado da baixa resolução utilizada. As tentativas de adulteração dos dados gravados a laser com relevo tátil danificam visivelmente as camadas superiores do policarbonato.

Impressão por jato de tinta (*inkjet*): são utilizadas tintas líquidas à base de água, especialmente concebidas para serem resistentes a solventes. Durante a impressão, são dispersas aleatoriamente sobre o substrato e absorvidas pelas fibras, formando imagens, letras e números com bordas irregulares. São apenas usadas quatro cores primárias (ciano, magenta, amarelo e preto) que, quando misturadas, formam as restantes cores e tons previamente definidos.

Indicadores de fraude: as tentativas de apagar a informação original recorrem habitualmente a químicos que deixam vestígios de manchas no local atacado. A fricção necessária para remover a tinta provoca danos na superfície das fibras de papel. Os falsificadores também podem recorrer à sobreimpressão ou à colagem de imagens ou de informação diretamente sobre os dados originais. Estes indicadores podem ser detetados através da observação do documento sob diferentes ângulos e fontes de luz.

Impressão a laser: as impressoras a laser são impressoras digitais que funcionam com processos eletrofotográficos, também conhecidos como xerografia. São utilizadas tintas em pó (*toner*), transferidas e fixadas na superfície do papel através de eletricidade estática. Ao contrário da impressão por jato de tinta, a impressão a laser forma imagens através de uma estrutura de pontos padronizada, com letras e números de bordas mais suaves e definidas. É possível observar também alguma “poluição” (pontos adicionais ao redor da informação impressa), e distintos padrões de pontos amarelos dispersos na página impressa, designados de *bitmap code*. Estes padrões são únicos para cada impressora, ou seja, são a sua assinatura digital.

Indicadores de fraude: uma vez que a informação é fixada à superfície, a sua remoção implica processos de raspagem ou solvência o que, tal como na

impressão por jato de tinta, pode originar danos físicos no substrato. Ainda que possa ser utilizada a mesma técnica nos casos de contrafação, apresentam estruturas de pontos diferentes e níveis de qualidade geral mais baixos, que se traduzem em imagens com pouca definição e cores menos vibrantes comparativamente ao original.

Termotransferência: é o processo através do qual a informação é impressa através de uma fita colorida aquecida que derrete a tinta e a transfere integralmente para o substrato. Uma das suas características únicas é o “efeito de escada” nas linhas diagonais das letras e números. Tal como na impressão a laser, as imagens apresentam uma estrutura bem definida, cuja principal diferença consiste na forma mais alongada dos pontos.

Indicadores de fraude: à semelhança da impressão por laser, as estruturas de pontos são normalmente diferentes do original, e o nível de resolução é mais baixo quando é usada a mesma técnica para replicar o original. No entanto, o indicador mais comum é a utilização de uma técnica de impressão diferente.

Processo fotográfico: consiste na produção de imagens em papel fotográfico revestido de substâncias químicas sensíveis à luz utilizado primariamente para, tal como o nome indica, integrar a fotografia do portador. As imagens têm um nível de resolução e qualidade geral superiores às imagens impressas, e não apresentam qualquer tipo de estrutura de pontos como as técnicas anteriormente mencionadas.

Indicadores de fraude: a substituição ou a reprodução da imagem por qualquer outra técnica de impressão, que pode ser detetada através de magnificação.

É importante referir que as três últimas técnicas de impressão descritas podem ser reproduzidas com relativa facilidade pois o tipo de impressoras que utilizam os mesmos processos são relativamente comuns e acessíveis no mercado. Por este motivo, o Regulamento obriga à implementação de medidas de segurança adicionais quando a escolha de impressão recai sobre estas técnicas, nomeadamente “a aplicação de uma laminagem a quente ou de uma laminagem equivalente (o mais fino possível) com um dispositivo anti cópia” (Regulamento 2252/2004, Anexo, ponto 5).

Os laminados de segurança são películas plásticas de espessuras variáveis, aplicadas sobre a zona do documento a proteger – geralmente a página biográfica – como elemento adicional de segurança. A sua aplicação pode ocorrer a frio, por meio de pressão, ou a quente, através de selagem térmica, assegurando a sua fixação permanente ao suporte.

Os dispositivos anticópia integrados nos laminados, referidos no regulamento aplicável, incluem habitualmente elementos óticos difrativos variáveis (EODV), os quais, como a designação indica, produzem efeitos de difração da luz. Estes elementos permitem a visualização de imagens em duas ou três dimensões, alterações cromáticas e efeitos dinâmicos de movimento, dependendo do ângulo de observação, frequentemente associados a estruturas de relevo micrométrico.

Embora seja possível descrever e, em muitos casos, quantificar a maioria dos indicadores de fraude associados às diferentes técnicas de impressão e elementos de segurança, a mera suspeita de manipulação de um deles pode não ser, por si só, numa perspetiva operacional, suficiente para fundamentar uma decisão conclusiva. Como anteriormente referido, a experiência e o *know-how* dos peritos responsáveis pela análise documental, bem como o acesso a materiais de referência e comparação – designadamente bases de dados especializadas – constituem fatores determinantes para uma avaliação rigorosa de casos suspeitos.

Para uma melhor compreensão das características dos elementos de segurança obrigatórios e recomendados presentes nos documentos de identidade e de viagem, apresentam-se no Anexo 1 imagens ilustrativas das respetivas referências visuais.

2.5 Biometria como elemento de segurança

2.5.1 Contexto histórico e legal

Os primórdios da biometria remontam ao final do século XIX, época em que o antropólogo e criminologista francês Alphonse Bertillon (1853-1914) criou, em 1879, o sistema científico de identificação humana, conhecido por *Bertillonage* ou antropometria. Defendendo a teoria de que as dimensões do corpo humano não se alteram, o seu

contributo assentava na “medição e caracterização do corpo humano (notações cromáticas, morfológicas, e traços particulares) através de um método antropométrico baseado no princípio da individualidade” (Rodrigues, 2023, p. 33). A combinação das medições corporais, da descrição detalhada das características físicas visíveis (e.g. cor dos olhos, formato e dimensões do nariz, boca, olhos), e o uso de fotografias padronizadas, estabeleciam a identidade de um indivíduo. A implementação deste método permitiu que o processo de identificação deixasse de ser baseado na memória subjetiva das pessoas e passasse a ser um processo científico quantitativo, sistemático e padronizado. (Idem).

Na mesma época, desenvolveu-se a datiloscopia (o estudo e o registo das impressões digitais) como ciência forense. Sir Francis Galton (1822-1911) foi o primeiro a provar que as impressões digitais são únicas e permanentes ao longo da vida. Na sequência desta descoberta, desenvolveu um sistema de classificação que permitiu estabelecer bases de dados onde as impressões digitais pudessem ser pesquisadas. Dada a maior simplicidade na recolha e na comparação, a datiloscopia rapidamente se superiorizou à antropometria como método de identificação, que dependia de medições corporais complexas mais propensas a erros de comparação .

A evolução seguinte deu-se com o advento da eletrónica em meados dos século XX até à década de 1990, altura em que os sistemas biométricos começaram a ser automatizados em pequena escala, principalmente em ambientes de alta segurança. No início da era digital, com recurso a computadores mais potentes e algoritmos mais eficientes, passou a testar-se o reconhecimento de impressões digitais em computadores e telemóveis. A introdução dos dados biométricos em documentos de viagem surgiu pela primeira vez na Malásia em 1998, país que emitiu o primeiro passaporte biométrico para os seus cidadãos que continha um chip eletrónico no qual era armazenada a impressão digital do legítimo portador.

2.5.2 Conceito de biometria

Na atualidade, a biometria tem uma relação direta com o conceito de dados pessoais, definidos “como qualquer informação relacionada com um indivíduo identificável ou identificado” (IOM, 2024, p. 2). Os dados biométricos são, especificamente, dados pessoais que resultam de um “processo automatizado de

recolher, processar e armazenar as características físicas de uma pessoa com o objetivo de proceder a uma identificação e/ou autenticação” ou, de uma forma mais genérica, do “estudo estatístico das características físicas e padrões comportamentais dos seres vivos” (Mourato, 2021, p. 97). Deste modo, a biometria divide-se entre fisiológica e comportamental, em que a primeira “inclui todas as características físicas identificadas pelos sentidos humanos ou por sensores e processadas por métodos matemáticos, e a segunda “analisa a forma como as pessoas (seres vivos) interagem com o meio que as rodeia” (idem).

As principais características físicas e comportamentais mensuráveis são as seguintes:

Fisiológicas:

- **Impressões digitais:** os padrões únicos das cristas e vales (minúcias⁴) das pontas dos dedos.
- **Reconhecimento facial:** os pontos de referência fixos do rosto e a distância entre eles (forma do nariz, das orelhas, estrutura óssea, distância entre os olhos, etc.).
- **Reconhecimento da íris:** o padrão único e complexo da parte colorida do olho, extremamente detalhado e considerado como praticamente impossível de replicar.
- **Reconhecimento da retina:** a identificação é obtida através do padrão das veias na parte posterior do globo ocular.
- **Geometria da mão:** o comprimento e largura dos dedos, o formato da mão e o seu contorno. Inclui também as impressões palmares como forma de identificação.
- **DNA:** o método de identificação mais preciso e fiável, mas ao mesmo tempo o mais complexo e demorado.

⁴ Detalhes microscópicos das cristas papilares que servem como marcadores únicos de cada indivíduo.

Comportamentais:

- **Padrões de digitação:** são analisadas a velocidade, a pressão e os intervalos digitados entre as teclas.
- **Padrões de caminhar:** análise do ritmo, balanço dos braços, comprimento dos passos e postura corporal.
- **Padrões de voz:** são considerados o tom, a frequência, o timbre e a forma de falar.
- **Análise de escrita:** é analisado o estilo de escrita, particularmente a assinatura.
- **Movimentos faciais:** padrões de movimento dos músculos faciais durante a fala, como por exemplo os movimentos labiais.

Para o efeito, as tecnologias biométricas proporcionam os meios necessários para que o processo de reconhecimento baseado nestas características possa ser realizado, ao mesmo tempo que permitem estabelecer ou verificar a identidade pessoal de indivíduos, previamente inserida nas bases de dados criadas para o efeito após a recolha dos dados biométricos relevantes, como por exemplo o processo de recolha da imagem facial, das impressões digitais e da assinatura para a emissão do cartão de cidadão (Lei 61/2021, de 19 de agosto, artigo 25.º, n.º 3).

2.5.3 Biometria e identidade

Luciano Costa (2006) afirma que a identidade de um indivíduo pode ser determinada através de diversos fatores que, combinados entre si, confirmam, ou não, se o indivíduo é realmente quem diz ser. Dependendo do contexto em que a identificação é necessária, a identidade pode ser estabelecida das seguintes formas: através de algo único que o indivíduo possui, como por exemplo um documento de identidade ou um cartão de acesso; através de uma informação que apenas o indivíduo conhece, como um nome específico ou uma *password*, bastante comum em processos de identificação e acesso *online*; e através da biometria, ou seja, das suas características biológicas únicas, tais como as impressões digitais e a face, mais difíceis de serem alteradas ou reproduzidas.

O sistemas de dados biométricos servem dois propósitos distintos: **identificação e autenticação**. A identificação implica uma comparação entre a amostra biométrica fornecida e uma base de dados que confirmará, ou não, se o indivíduo consta nela. Chama-se a este processo a comparação de um para muitos, ou seja, é uma busca aberta realizada pelo sistema de controlo que identificará se a amostra de referência é atribuível a um único indivíduo com base num *match* para responder à pergunta “quem é o utilizador?”. Este processo de identificação pode servir para, por exemplo, conceder acessos, validar a identidade sem ser necessário apresentar um documento, ou para confirmar a existência de alertas emitidos, ou outros assuntos relevantes, relacionados com um determinado indivíduo (Magalhães e Santos, 2003).

Por seu lado, o processo de autenticação da identidade procura confirmar se o indivíduo é realmente quem alega ser, através de um processo eletrónico que permite a identificação de um indivíduo ou a confirmação da origem e integridade dos dados fornecido. No cenário de um controlo fronteiriço, a amostra biométrica é fornecida juntamente com um documento de identidade (e.g. passaporte, cartão de cidadão), e a comparação é feita de um para um, ou seja, a amostra capturada pelo sistema de controlo é comparada diretamente com a amostra armazenada no documento biométrico apresentado, e valida, ou não, a correspondência de ambas as informações, autorizando o portador do documento a entrar ou sair de um território (Neto, 1994, pp. 3-4).

2.5.4 Biometria em documentos de identidade e de viagem

Como já referido anteriormente, o primeiro passaporte biométrico foi emitido pela Malásia em 1998, mas na Europa este processo só teve início em 2002 após a adoção global da Resolução *ICAO TAG-MRTD*⁵ (*Resolution N001*, de 28 de junho), adaptada para o contexto europeu através do Regulamento (CE) 2252/2004, alterado pelo Regulamento (CE) 444/2009, que estabeleceu que

Os passaportes e documentos de viagem devem incluir um suporte de armazenamento de alta segurança, o qual deve integrar uma imagem facial. Os Estados-Membros incluem igualmente duas impressões digitais, obtidas através do apoio simples dos dedos, registadas em formatos interoperáveis. Os dados

⁵Acrónimo para *ICAO Technical Advisory Group on Machine Readable Travel Documents*.

devem ser securizados e o suporte de armazenamento deve ter capacidade suficiente e estar apto a garantir a integridade, a autenticidade e a confidencialidade dos dados.” (Artigo 1.º, n.º 2).

A isenção da obrigatoriedade de fornecer impressões digitais é concedida, provisoriamente, na alínea a) do n.º 2-A do mesmo artigo a “crianças com idade inferior a 12 anos”. No que concerne à recolha, armazenamento e utilização dos dados biométricos o mesmo regulamento determina que

Os dados biométricos devem ser recolhidos e armazenados no suporte de armazenamento dos passaportes e documentos de viagem para efeitos de emissão desses documentos. Para efeitos do presente regulamento, os elementos biométricos dos passaportes e documentos de viagem apenas são utilizados para verificar:

- a) A autenticidade do passaporte ou documento de viagem;
- b) A identidade do titular, através de dispositivos comparáveis e diretamente disponíveis nos casos em que a apresentação do passaporte ou documento de viagem seja exigida por lei.

A verificação dos elementos de segurança complementares deve ser efetuada sem prejuízo do disposto no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006 (Código de Fronteiras Schengen), atualmente substituído pelo Regulamento (UE) 2016/399. A falta de concordância, por si só, não compromete a validade do passaporte ou documento de viagem para efeitos de passagem nas fronteiras externas (artigo 4.º, n.º 3).

Para que os dados biométricos recolhidos possam ser utilizadas no processo de autenticação, há sete fatores sobre as suas características que devem ser ponderados:

- **Universalidade:** todos os indivíduos a devem possuir.
- **Singularidade:** suficientemente distinta entre indivíduos.
- **Permanência:** suficientemente imutável ao longo da vida.
- **Mensurabilidade:** facilmente coletável e medida.

- **Desempenho:** velocidade, precisão e robustez da tecnologia utilizada para a analisar.
- **Aceitabilidade:** grau de disposição dos indivíduos em aceitar a recolha e análise das suas características biométricas.
- **Resistência ao ataque:** robustez suficiente contra tentativas de alteração ou substituição.

Considerando estes fatores, foi deliberado, por unanimidade, através da resolução “ICAO TAG-MRTD/NTWG Resolution N001”, de 28 de junho de 2002, a adoção do reconhecimento facial como padrão biométrico global obrigatório para a verificação da identidade em sistemas de controlo eletrónico assistido. Esta opção assenta na ampla utilização e aceitação internacional desta tecnologia, bem como na facilidade de recolha e rapidez de verificação associadas.

A resolução recomenda ainda que os Estados signatários adotem as impressões digitais e o reconhecimento da íris como modalidades biométricas facultativas e que adaptem as suas infraestruturas de modo a poderem utilizar o potencial tecnológico dos dispositivos de leitura eletrónica dos documentos biométricos. Contudo, a norma considera necessário que cada Estado realize uma análise de risco sobre o processo de autenticação assistido eletronicamente para “identificar os aspetos mais benéficos e minimizar os riscos” (ICAO NTWG, 2011, p. 5).

Após um período de uniformização e consolidação dos sistemas de controlo e das respetivas bases de dados, as normas entraram finalmente em vigor em 2006, com os primeiros passaportes eletrónicos emitidos pelos EM. Também aqui, a legislação europeia, através do Regulamento (CE) 2252/2004, alterado pelo Regulamento (CE) 444/2009, estabelece os padrões mínimos de segurança acima do recomendado em que, no caso específico dos documentos eletrónicos, a inclusão das fotografia e das impressões digitais do legítimo portador no microchip é obrigatória, sendo apenas facultativa a integração do reconhecimento da íris como medida adicional.

A primeira versão do Passaporte Eletrónico Português (PEP) começou a ser emitida em agosto de 2006, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 138/2006, que procedeu à quarta

alteração ao Decreto-Lei n.º 83/2000 e estabeleceu o regime jurídico de concessão e emissão de passaportes, bem como as respetivas características e elementos informativos. Esta versão introduziu, pela primeira vez, a inclusão de dados biométricos no documento, designadamente a imagem facial e o registo das impressões digitais do titular.

A segunda versão, atualmente em vigor, entrou em circulação em 2017, apresentando um novo design e incorporando elementos de segurança adicionais, em linha com a evolução dos padrões internacionais e europeus aplicáveis aos documentos de viagem.

Contudo, não obstante o mesmo diploma afirmar que “(...) a biometria contribuirá para tornar mais seguros os nossos documentos” e que “proporciona uma solução para o problema do roubo de identidade”, reconhece igualmente que “a biometria é uma questão delicada do ponto de vista da proteção dos dados”, sendo a sua utilização admissível “para efeitos de verificação e em caso algum para efeitos de identificação ou, mesmo, de vigilância oculta” (Parecer A6-0028/2004, de 29 de outubro).

Neste contexto, durante o processo de requisição ou renovação de documentos de identidade e de viagem, a captura da imagem facial e a recolha das impressões digitais – juntamente com a assinatura do requerente – assumem carácter obrigatório. Estes dados biométricos são armazenados no circuito integrado (chip) do documento, sendo o seu acesso condicionado por mecanismos de controlo de segurança, como os protocolos de autenticação que limitam a leitura apenas a entidades autorizadas.

Assim, embora a fotografia e os dados biográficos constantes na zona de inspeção visual constituam os elementos primários de verificação imediata, os dados biométricos armazenados no chip podem ser acedidos pelas autoridades competentes através de sistemas de controlo eletrónico, mediante procedimentos de autenticação segura, permitindo uma validação adicional da identidade do titular.

A proteção dos dados pessoais constitui, indiscutivelmente, um direito fundamental. Todavia, importa salientar que, no contexto da verificação de identidade, a utilização predominante da fotografia do titular como principal elemento biométrico acessível pode representar uma vulnerabilidade explorável. Com efeito, a substituição da

fotografia e a impostura figuram entre as modalidades de fraude mais frequentes, evidenciando limitações inerentes aos mecanismos de verificação assentes exclusivamente em elementos visuais.

Dados e análises produzidos por entidades como a Frontex e a Europol têm vindo a demonstrar que estas práticas continuam a ser amplamente utilizadas em contextos de mobilidade irregular, sobretudo em documentos que apresentam menor robustez nos seus elementos de segurança ou quando os controlos assentam predominantemente em inspeção visual. Neste sentido, a conjugação da verificação documental com a leitura e validação dos dados biométricos armazenados no circuito integrado – mediante protocolos de autenticação segura – revela-se essencial para reforçar a fiabilidade dos processos de controlo de identidade e mitigar os riscos associados à fraude por impostura.

2.5.5 Fraude digital - *morphing*

A inclusão de elementos biométricos representou, reconhecidamente, um passo significativo no reforço dos níveis de segurança e da eficácia dos documentos de identidade e de viagem, bem como na harmonização dos procedimentos de controlo de fronteiras. Todavia, as formas de fraude têm também evoluído neste domínio, em particular através do recurso a técnicas digitais avançadas (Isidoro, 2022).

O *morphing*, frequentemente utilizado na criação de efeitos especiais por computação gráfica, sobretudo nas indústrias cinematográfica e televisiva, permite a construção de cenas que seriam impossíveis de realizar com atores reais, seja por implicarem riscos elevados para a integridade física, seja por outras limitações técnicas ou logísticas (Santos e Artero, 2011). Este processo é definido como um tipo de transformação que combina duas ou mais imagens através de deformação espacial (*warping*) e de transição de tonalidades (*dissolve*), resultando numa imagem final híbrida obtida a partir de uma transformação progressiva entre a imagem inicial e as subsequentes.

Neste contexto, Agarwal et al. (2017) apresentam exemplos de imagens híbridas geradas a partir de fotografias originais, ilustrando o potencial destas técnicas para a produção de

resultados visualmente coerentes e, simultaneamente, suscetíveis de exploração fraudulenta, como se observa nos exemplos seguintes.

Figura 2 – Exemplos de *Morphing*



As imagens da fila superior são as originais, de três conhecidas atrizes norte-americanas, Angelina Jolie (à esquerda), Jennifer Aniston (ao centro) e Jessica Alba (à direita), e as duas fotografias inferiores são o resultado da combinação das anteriores. Agarwal observa que na primeira imagem híbrida (esquerda), se distinguem claramente os traços faciais originais da atriz Jennifer Aniston, mas que, na segunda imagem híbrida, estão praticamente ausentes, concluindo que a técnica de “*morphing* pode ser usada tanto para iludir como para criar uma identidade dupla”. A “flexibilidade” na utilização de *software* comercial disponível permite, segundo Isidoro (2022), “criar imagens híbridas sem interagir diretamente com o respetivo algoritmo”, cuja utilização pode, potencialmente, ter uma taxa de sucesso mais elevada em sistemas de verificação de identidade *online* com algoritmos de deteção de ataques de morphing menos eficazes.

Como apontado por Neto (1997, p. 9), alguns dos problemas básicos que os sistemas de reconhecimento facial enfrentam começam pelo facto de que “a face é um objeto tridimensional e deformável, o que implica que ela não pode ser modelada de forma simples como objetos rígidos comuns (...)”, pelo que nos devemos “restringir às variações mais comuns que uma face apresenta, construindo modelos faciais apenas para determinadas posições ou expressões da face”, sendo estes “a base de comparação dos

sistemas de reconhecimento”. O mesmo autor indica que, em princípio, será o próprio sistema a “prover uma compensação para as variações presentes na imagem facial, permitindo um certo grau de liberdade nas condições de aquisição das imagens de entrada do sistema”, e que “ as principais variações na imagem facial que o sistema deverá tratar são devidas a iluminação, posição da face, expressão facial, estado emocional, idade, maquiagem, presença ou ausência de óculos e barba” (p. 10).

Considerando estas variáveis, as recomendações ICAO sobre os padrões das fotografias constantes nos documentos visam minimizar os fatores que possam interferir ou dificultar a verificação da identidade do portador. Para além dos requisitos técnicos (cor, saturação, contraste, definição, entre outros), existem também aspetos práticos a considerar, tais como a posição da face, que deve estar em posição central e com uma expressão neutra, olhos abertos e visíveis, e uma iluminação uniforme para não criar falsos pontos nodais⁶ que possam facilitar a utilização do morphing. Importa realçar que estas recomendações se aplicam para a captura, armazenamento e impressão de imagens a incluir na fase de personalização de um documento em condições ideais, que nem sempre podem ser replicadas durante um controlo de fronteiras automatizado.

Na fraude em documentos de identidade e de viagem, esta técnica é utilizada para manipular a fotografia constante no documento com o objetivo de iludir os sistemas de controlo automatizados (*e-gates*) que, como complemento à leitura do *chip* eletrónico, usam também o processo de reconhecimento facial para verificar a identidade do portador. Segundo o *Face Recognition Vendor Test*, realizado regularmente pelo *National Institute of Standards and Technology*, os níveis de precisão dos sistemas mais modernos são de cerca de 99% para comparações 1:1, entre o rosto do passageiro e a fotografia armazenada no *chip* do passaporte, durante o controlo fronteiriço. Ainda assim, os problemas técnicos básicos identificados por Neto em 1997 persistem ainda hoje como fatores externos que podem dificultar a comparação e diminuir a taxa de eficácia. Segundo Neris (2025, p. 149), “a iluminação, o ângulo de captura, a resolução da imagem, a expressão facial e obstruções são variáveis que afetam diretamente a acurácia do reconhecimento facial”. A excessiva iluminação ou a presença de sombras na zona de

⁶ Pontos faciais de referência que os algoritmos dos sistemas de reconhecimento utilizam para analisar e identificar um rosto humano (e.g. distância entre os olhos, nariz e boca, posição das orelhas, largura do nariz, etc.) (Jain et al, 2011).

controlo onde a captura da face é realizada pode, potencialmente, criar falsos pontos nodais e “ocultar características essenciais para a identificação” (Panceri *et al.*, 2015, como citado por Neris, p. 149). Ainda que as variáveis técnicas mencionadas sejam controláveis no momento da captura da imagem, há ainda a considerar as características físicas pessoais “como etnia, gênero e faixa etária, que não são modificáveis pelos algoritmos” (Abdurrahim, Samad, Huddin, 2018, como citado por Neris, 2025, p. 150).

Ainda que a probabilidade de iludir um sistema de controlo automatizado moderno seja baixa, a utilização de *morphing* para a obtenção de um documento genuíno tem vindo a aumentar tornando a deteção da fraude praticamente impossível, uma vez que o documento apresentado durante o controlo é legalmente emitido e possui todos os elementos de segurança originais. Um exemplo desta vulnerabilidade nos sistemas de emissão de documentos foi noticiado em 2017 pelo jornal alemão *Spiegel*⁷, referindo-se a uma jovem ativista política que apresentou uma imagem híbrida para requisitar um passaporte às autoridades competentes. O *morphing* resultou da combinação de uma foto da requerente com uma outra de Federica Mogherini, na altura a exercer funções de Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da União Europeia, escolhida propositadamente como alvo por alegadas razões ideológicas. O artigo menciona que não houve qualquer tipo de escrutínio sobre a documentação apresentada perante as autoridades alemãs, que emitiram um passaporte genuíno com a fotografia híbrida por não terem conseguido detetar a fraude durante o processo de requisição.

Em Portugal, o sistema de emissão de documentos exige a captura da fotografia e dos dados biométricos de forma presencial no momento da requisição, o mesmo acontecendo na maioria dos EM da UE. No entanto, na Alemanha, até maio de 2025, eram aceites fotografias em papel⁸, como no exemplo apresentado, e em 2026, na Irlanda, é possível efetuar o *upload* de fotografias digitais tiradas pelo próprio cidadão⁹, sem recolha no balcão para renovações. Esta desburocratização pode, por um lado, facilitar e acelerar

⁷ Artigo publicado online em 2018. Disponível em: <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/biometrie-im-reisepass-peng-kollektiv-schmuggelt-fotomontage-in-ausweis-a-1229418.html>. Acedido em: 26/05/2025.

⁸ Artigo publicado no website oficial do Ministério do Interior Alemão (sd). Disponível em: https://www.personalausweisportal.de/SharedDocs/faqs/Webs/PA/EN/Servicebox/3_paper_passport_photo.html. Acedido em: 26/05/2025.

⁹ Informação publicada no website oficial do Departamento de Negócios Estrangeiros Irlandês (sd). Disponível em: <https://www.ireland.ie/en/dfa/passports/photo-guidelines/>. Acedido em 27/05/2025.

a emissão de documentos, mas a falta de uniformização de procedimentos e requisitos entre os EM constitui uma vulnerabilidade já explorada.

Capítulo III: Imigração Ilegal na Europa: Causas, Rotas e Consequências

3.1 Rotas migratórias na Europa

A imigração ilegal constitui um fenómeno complexo, que coloca múltiplos desafios à segurança e à coesão social da UE. Neste contexto, a fraude documental assume-se como um instrumento facilitador do fenómeno, permitindo o acesso indevido ao território da UE e aos benefícios associados à mobilidade intraeuropeia. O aumento de casos de fraude documental nos últimos anos tem sido frequentemente associado à intensificação dos fluxos migratórios em direção ao espaço europeu, em particular através das rotas do Mediterrâneo Central e Oriental, dos Balcãs e da África Ocidental (Relatórios Anuais de Risco – Frontex). Os dados estatísticos disponibilizados pela Frontex relativos aos últimos três anos evidenciam um aumento significativo das travessias irregulares nas principais rotas de entrada no espaço Espaço Schengen, refletindo a persistência e a adaptação contínua destes fluxos às dinâmicas de controlo fronteiriço (Idem).

Durante o ano de 2021 registaram-se 200 101¹⁰ casos, sendo que em 2022 ocorreram 331 553¹¹ casos, o maior número desde 2017. Os mesmos relatórios anuais de análise de risco indicam um aumento de 20% no uso de documentos fraudulentos em 2020-2021, assim como um aumento de 5% em 2021-2022. Os números mencionados podem estar relacionados com os movimentos de pessoas registados durante a pandemia COVID-19 e imediatamente após o início da guerra na Ucrânia. Um dos aspetos específicos deste problema é a prevalência e a crescente sofisticação das técnicas de falsificação que tornam mais difícil a sua deteção por parte das autoridades. A estes fatores acresce a diversidade dos documentos alvo, que envolvem maioritariamente documentos de identidade e de viagem, tais como passaportes, cartões de identidade, vistos e autorizações de residência, mas que também podem incluir documentos de trabalho e

¹⁰ Dados estatísticos publicados no Relatório Anual de Análise de Risco da Frontex 2022/2023, p. 10. Disponível em: <https://www.frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2022-2023-RfJIVQ>.

¹¹ Dados estatísticos publicados no Relatório Anual de Análise de Risco da Frontex 2023/2024, p. 10. Disponível em: https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/ARA_2023.pdf

financeiros, como por exemplo contratos de trabalho, diplomas académicos e extratos bancários, designados de documentos de suporte.

Uma das ameaças mais relevantes à integridade das fronteiras externas da UE prende-se com os casos de “apropriação indevida de identidade” (Reis, 2019, p. 15). Este fenómeno ocorre quando um documento genuíno é utilizado por um terceiro, recorrendo-se frequentemente às semelhanças físicas entre o titular legal e o utilizador ilícito, o que permite a este último ocultar a sua verdadeira identidade. Desta forma, torna-se possível dissimular eventuais irregularidades ou alertas associados ao indivíduo, podendo, em determinados casos, tratar-se de documentos obtidos sem custos financeiros ou sem ligação a redes organizadas, nomeadamente através de furto ou mesmo por cedência voluntária do titular legítimo.

A deteção destas situações revela-se particularmente complexa, uma vez que os documentos utilizados são genuínos e mantêm intactos todos os elementos de segurança, não levantando, por isso, suspeitas imediatas quanto à sua autenticidade. Estes casos representam, assim, alguns dos principais desafios enfrentados pela UE no controlo e gestão das fronteiras externas no domínio da fraude documental, com impactos diretos na segurança interna e repercussões ao nível social e político.

Acresce que, de acordo com os dados disponibilizados pela base de dados da Interpol SLTD (*Stolen and Lost Travel Documents*), existiam cerca de 138 milhões de registos de documentos reportados como furtados ou perdidos a nível global em 2023, o que evidencia a persistência e dimensão do problema e sugere a continuidade da circulação desses documentos em mercados ilícitos.

A migração legal encontra-se geralmente associada a fatores de natureza económica, nomeadamente à procura de melhores condições de vida em países com níveis salariais mais elevados e sistemas de proteção social mais robustos. Na maioria dos casos, trata-se de uma decisão voluntária e estruturada, que, sendo admitida pelo Estado de destino, facilita os processos de integração laboral e social, em conformidade com as orientações definidas pelo Parlamento Europeu, que visam “estabelecer uma abordagem equilibrada do tratamento da migração legal, bem como da migração ilegal” (Sandu, 2023, s.n).

No que respeita à migração irregular, importa adotar uma abordagem mais multifatorial e não determinista, considerando não apenas fatores de expulsão como conflitos armados, violência generalizada ou fragilidades económicas nos países de origem, mas também constrangimentos estruturais dos próprios regimes de mobilidade internacional. Estes contextos de vulnerabilidade podem aumentar a exposição dos migrantes a redes criminosas que exploram situações de dependência e precariedade, através da oferta de serviços ilícitos associados à mobilidade, entre os quais se inclui a fraude documental.

Todavia, importa sublinhar que a relação entre migração irregular e criminalidade não deve ser entendida de forma automática ou causal, mas antes como um fenómeno mediado por estruturas de oportunidade, regulação e vulnerabilidade. Neste enquadramento, o mercado ilícito de documentos assume particular relevância económica, podendo o acesso a um passaporte português genuíno por meios ilegais atingir valores na ordem dos 20 mil euros em determinados contextos, o que evidencia a elevada valorização destes documentos em circuitos criminais.

No que respeita às políticas de imigração na Europa, o artigo 79.º, n.º 1 do TFUE prevê uma “gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos” (Laureano e Rentó, 2014, p. 101). Embora a política europeia de migração constitua um instrumento normativo comum aos EM, esta não substitui as políticas nacionais, uma vez que os Estados mantêm a competência para determinar o volume de admissão de nacionais de países terceiros, nos termos do artigo 79.º, n.º 5 do TFUE.

Neste quadro, a literatura aponta para a necessidade de aprofundar uma política europeia de migração que complemente as políticas nacionais, em vez de as substituir, conforme defendido por Nicoleta e Camelia-Daniela (2011, p. 587). Em consonância com esta perspetiva, observa-se que as práticas de prevenção e deteção de documentos falsos variam entre EM, o que pode gerar assimetrias operacionais suscetíveis de criar vulnerabilidades, sobretudo nos países sujeitos a maiores pressões migratórias, em função da sua localização geográfica e da natureza das suas fronteiras – terrestres, aéreas

e marítimas –, cada uma com dinâmicas próprias e diferentes níveis de exposição a variados *modi operandi* de fraude.

Neste contexto, torna-se pertinente analisar o papel das novas tecnologias aplicadas aos documentos de identidade e de viagem como instrumentos de reforço da segurança, não apenas enquanto mecanismos de identificação baseados em dados biométricos armazenados em documentos eletrónicos com chip, mas também enquanto ferramentas de prevenção e deteção de falsificações. A utilização de bases de dados especializadas, como o projeto FIELDS, revela-se igualmente fundamental para a prossecução destes objetivos.

3.2 Principais rotas de entrada

De um modo geral, o nível de mobilidade proporcionado pelos documentos de identidade e de viagem emitidos pelos EM, bem como os critérios que o determinam, encontra-se intimamente relacionado com as regiões de entrada no espaço europeu e com a tipologia e volume de documentos fraudulentos detetados nas fronteiras externas da UE. Esta relação é evidenciada pelos dados estatísticos recolhidos entre 2017 e 2022, constantes dos Relatórios Anuais de Análise de Risco da Frontex.

As principais rotas de entrada são geralmente identificadas com base na região geográfica onde os casos são detetados à chegada ao espaço Espaço Schengen, refletindo dinâmicas geopolíticas e sociais em constante evolução nas regiões de origem, bem como nas áreas de trânsito utilizadas no percurso migratório até aos países de destino.

Figura 3 – Principais rotas de entrada



Fonte: Relatórios Anuais de Análise de Risco da FRONTEX

A rota marítima do Mediterrâneo Central constitui uma das principais vias de entrada irregular no espaço europeu, em grande medida devido à relativa proximidade geográfica entre o norte de África e o sul da Europa. Os principais pontos de partida situam-se, sobretudo, ao longo do litoral da Líbia e da Tunísia, sendo os destinos mais frequentes as ilhas de Lampedusa e a Sicília (Itália), bem como Malta (Frontex, 2017-2024).

As nacionalidades mais frequentemente detetadas à chegada incluem, de forma significativa, indivíduos oriundos de países da África subsariana – como a Costa do Marfim, Guiné e Mali –, bem como cidadãos tunisinos, egípcios, sírios e bengalis (Frontex, 2017-2024).

Esta rota é amplamente reconhecida como uma das mais perigosas a nível mundial, sendo caracterizada por elevadas taxas de mortalidade associadas às travessias. Segundo relatórios da Organização Internacional para as Migrações (Organização Internacional para as Migrações, 2024), mais de 63 mil pessoas terão perdido a vida desde

2014 no Mediterrâneo, em resultado de travessias realizadas em embarcações precárias, frequentemente sobrelotadas e expostas a condições meteorológicas adversas.

A rota do Mediterrâneo Oriental estabelece a ligação entre a Turquia e as ilhas gregas, designadamente Samos, Chios, Kos e Lesvos, assumindo também menor expressão no caso de Chipre. Esta rota articula-se ainda com dinâmicas terrestres entre a Turquia, a Bulgária e a Grécia, sendo as nacionalidades mais frequentemente associadas a esta via provenientes do Médio Oriente, com especial incidência na Síria, Afeganistão, Irão e Iraque, bem como do Paquistão e da própria Turquia (Conselho Europeu, 2025).

Por sua vez, a região dos Balcãs Ocidentais constitui uma das principais rotas terrestres de continuidade, funcionando tanto como prolongamento da rota do Mediterrâneo Oriental como via alternativa de entrada. Esta rota é utilizada por nacionais oriundos de países como o Afeganistão, Síria, Turquia e Paquistão, que, após entrada na Grécia ou na Turquia, prosseguem o percurso migratório através da Albânia, Montenegro, Bósnia e Herzegovina, Sérvia e Macedónia do Norte, com destino final frequentemente direcionado para a Croácia, Eslovénia, Hungria e Áustria (Frontex 2017-2024).

O ponto de entrada mais próximo do território nacional corresponde à rota do Mediterrâneo Ocidental, que estabelece a ligação entre o norte de África e Espanha, tanto por via continental como insular, com principais pontos de partida ao longo do litoral de Marrocos e da Argélia. À semelhança da rota do Mediterrâneo Central, as nacionalidades mais frequentemente associadas a esta via incluem cidadãos marroquinos e argelinos, bem como indivíduos provenientes de países da África subsariana (Frontex 2017-2024).

Mais a sul, a rota atlântica da África Ocidental, com origem em países como o Senegal, Mauritânia, Gâmbia e Saara Ocidental, tem como principal destino as Ilhas Canárias (Espanha). Esta rota caracteriza-se por uma atividade com variações sazonais significativas, registando maior afluência de chegadas durante os meses de primavera e verão, em função das condições climáticas tanto em terra como durante a travessia marítima (Conselho Europeu, 2025).

Por último, a rota de Leste é caracterizada pela circulação de migrantes que procuram aceder ao território da UE a partir de países terceiros, através das fronteiras

terrestres orientais ou, em menor escala, por via marítima no Mar Báltico. Os principais pontos de entrada situam-se nas fronteiras terrestres da Rússia e da Bielorrússia com a Polónia, Lituânia e Letónia, bem como nas fronteiras da Ucrânia e da Moldávia com a Roménia, Polónia, Eslováquia e Hungria.

Ao contrário das rotas do Mediterrâneo, marcadas predominantemente por entradas marítimas, a rota de Leste caracteriza-se por fluxos altamente dinâmicos, que tendem a variar rapidamente em função de fatores geopolíticos, como exemplificado pelo impacto do conflito entre a Rússia e a Ucrânia. Para além de cidadãos destes dois países, regista-se também a presença de migrantes oriundos de outros contextos geográficos, nomeadamente do Vietname, Iraque, Afeganistão e Síria, que utilizam esta rota em diferentes fases dos seus percursos migratórios (Frontex 2017-2024).

Importa destacar que a rota de Leste apresenta características distintivas face às demais, sendo ocasionalmente marcada pela instrumentalização dos fluxos migratórios por atores estatais. Este fenómeno atingiu particular visibilidade durante a crise migratória de 2021-2022, na sequência do agravamento das tensões geopolíticas na região, momento em que a UE acusou a Bielorrússia de facilitar a chegada de migrantes por via aérea, provenientes sobretudo do Médio Oriente, e de os encaminhar posteriormente para as fronteiras terrestres com EM da UE (Cardoso, 2021).

Estes desenvolvimentos tiveram um impacto geopolítico relevante, ao aumentarem a pressão sobre as fronteiras externas europeias e ao evidenciarem a possibilidade de utilização dos fluxos migratórios como instrumento de influência política nas relações internacionais. Neste contexto, a resposta da UE materializou-se através da adoção de medidas restritivas, nomeadamente o quinto pacote de sanções à Bielorrússia, dirigido a “altos funcionários políticos (...), bem como empresas (...), operadores turísticos e hotéis que ajudaram a instigar e organizar passagens ilegais das fronteiras através da Bielorrússia para a UE (...)” (Conselho da União Europeia, comunicado de imprensa de 2 de dezembro de 2021).

A rota de Leste constitui, assim, um dos pontos de entrada mais voláteis para a UE, exigindo elevados níveis de vigilância e cooperação entre EM, em virtude da sua

natureza predominantemente terrestre e da sua forte sensibilidade a dinâmicas geopolíticas externas.

3.3 Movimentos secundários

No contexto da imigração ilegal e das políticas da UE, os movimentos secundários referem-se à circulação de “migrantes, incluindo refugiados e requerentes de asilo que, por diferentes razões, se deslocam do país onde chegaram pela primeira vez para procurar proteção ou reinstalação permanente noutro local” (Glossário de Migração e Assuntos Internos da UE, 2009).

Estes movimentos podem ser enquadrados em duas situações principais: a entrada irregular num EM onde o indivíduo apresenta um pedido de proteção internacional e, antes ou durante a apreciação desse pedido, se desloca para outro Estado; ou a entrada legal num EM de um indivíduo devidamente documentado que, após o termo do período de permanência autorizado – ao abrigo de visto ou autorização de residência –, passa a deslocar-se para outro território em situação irregular (Parlamento Europeu, 2017).

Embora estes movimentos possam ocorrer a partir de qualquer região do mundo, no Espaço Schengen assumem particular relevância devido à ausência de controlos fronteiriços internos, o que facilita a mobilidade entre EM quando os mecanismos de controlo interno não são plenamente eficazes. Ainda que os cidadãos da UE beneficiem de liberdade de circulação, os nacionais de países terceiros, incluindo migrantes e requerentes de asilo, estão sujeitos a regimes jurídicos específicos, frequentemente associados ao EM de entrada ou de atribuição do estatuto (Código de Fronteiras Schengen, 2006).

Neste sentido, os movimentos secundários estão frequentemente associados a fatores como dificuldades de integração social e económica no país de chegada, bem como à duração prolongada dos procedimentos de asilo ou a decisões administrativas desfavoráveis, que podem incentivar a mobilidade subsequente dentro do espaço europeu.

Considerando que o sistema europeu de asilo assenta no Regulamento de Dublin III (Regulamento (UE) n.º 604/2013), o qual determina que o EM responsável pela análise

de um pedido de proteção internacional é, regra geral, aquele onde ocorreu a primeira entrada irregular, os movimentos secundários podem ser interpretados, em determinados casos, como uma tentativa de contornar esta regra, com vista a alcançar o Estado de destino final onde o pedido de asilo seja efetivamente apreciado.

A relação com a fraude documental emerge, neste contexto, da necessidade de alguns migrantes em conferir um grau adicional de legitimidade e credibilidade às suas deslocações, independentemente do meio utilizado, com vista à obtenção ou manutenção de um estatuto jurídico regular no país de destino. Quando os movimentos secundários são bem-sucedidos, o recurso a documentos fraudulentos – como cartões de identidade ou autorizações de residência – encontra-se frequentemente associado a processos de regularização subsequentes, em particular no acesso ao mercado de trabalho.

Todavia, importa sublinhar que as motivações subjacentes aos movimentos secundários nem sempre são voluntárias ou estrategicamente planeadas. O Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (SEPE), cuja missão consiste em fornecer aos deputados europeus análises independentes, objetivas e fundamentadas sobre questões políticas da UE, destaca as conclusões do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR), obtidas no contexto da crise migratória de 2015, segundo as quais os requerentes de asilo podem deslocar-se entre Estados por razões legítimas, nomeadamente:

“limitações na disponibilidade e padrões de proteção; separação familiar; obstáculos nos meios de obtenção de documentação legal e no acesso aos procedimentos de asilo, o que cria o risco de *refoulement*¹²; o desejo de reunião familiar e comunitário; falta de acesso aos canais de migração regulares; o desejo de procurar melhores oportunidades de futuro” (UNHCR, *Onward movement of asylum-seekers and refugees: Discussion paper prepared for the Expert Roundtable on Onward Movement*, p. 1).

¹² Por oposição ao princípio de “*non-refoulement*”, ou não repulsão, é o princípio de Direito internacional segundo o qual é proibido fazer regressar ao seu país de origem quem procura asilo por receio de perseguição, tortura, tratamento desumano ou quaisquer outras violações de direitos humanos, em função da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. Este princípio encontra-se consagrado, inter alia, na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, no seu artigo 33º (Lexionário do Diário da República).

Não obstante, as implicações dos movimentos secundários para os Estados de entrada, de trânsito e de destino final são frequentemente significativas. De acordo com o Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (SEPE), estes movimentos podem impactar diretamente as “(...) capacidades de receção, sistemas de asilo, economia e segurança”, na medida em que a apresentação de pedidos de asilo em diferentes EM pode gerar ineficiências administrativas, duplicação de procedimentos, atrasos e custos acrescidos. Acresce que tais situações podem ser percecionadas como uma forma de abuso dos sistemas de proteção internacional, contribuindo potencialmente para a redução do apoio político e da aceitação pública das políticas de acolhimento de refugiados (SEPE, Briefing 2017, *Secondary movements of asylum-seekers in the EU asylum system*, p. 3).

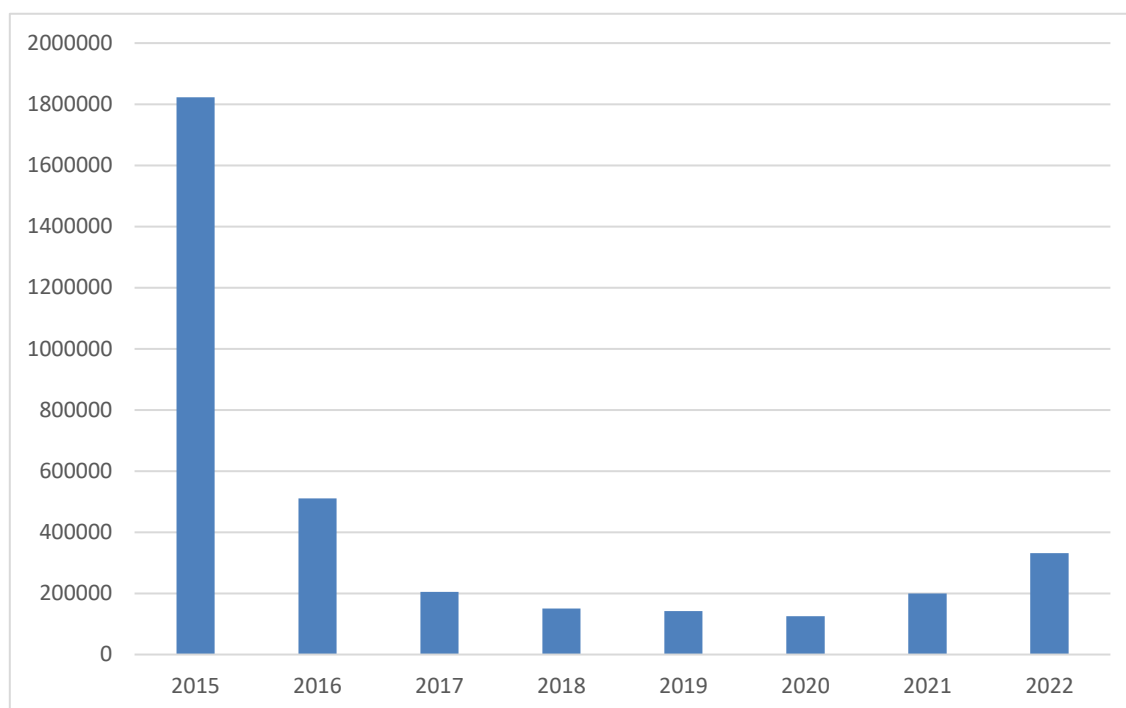
Paralelamente, os movimentos secundários comportam desafios adicionais no plano da proteção dos próprios migrantes, uma vez que a sua situação de irregularidade pode aumentar a exposição a contextos de vulnerabilidade, incluindo diferentes formas de violência e exploração (idem), frequentemente associadas à atuação de redes criminosas que exploram tais condições, nomeadamente através da utilização de documentação fraudulenta como instrumento facilitador das suas atividades ilícitas.

3.4 Perspetiva europeia

3.4.1 Entradas no Espaço Schengen

Os dados apresentados nos diversos relatórios anuais de análise de risco da FRONTEX refletem o número de entradas ilegais detetadas nas fronteiras externas do espaço Schengen e incluem também os movimentos secundários em território europeu.

Gráfico 1 – Número total de entradas ilegais anuais na UE



Fonte: Relatórios Anuais de Análise de Risco da FRONTEX (2017-2022)

O número total de entradas registadas em 2015 reflete o impacto da crise de refugiados na Europa, associada, entre outros fatores, à guerra civil na Síria e à instabilidade política em países como o Afeganistão e o Iraque (OIM, 2015¹³). Em 2016, verificou-se uma redução significativa das entradas irregulares, em grande medida associada ao acordo entre a UE e a Turquia, que visou a gestão e contenção dos fluxos migratórios através das rotas marítimas e terrestres orientais (Parlamento Europeu, 2016).

Esta tendência de diminuição prosseguiu em 2017, influenciada também por medidas de cooperação com as autoridades líbias, que contribuíram para uma redução expressiva das chegadas através da rota do Mediterrâneo Central, ainda que esta se tenha mantido como uma das principais vias de entrada no espaço europeu (Frontex, 2018).

Contudo, a redução da pressão nesta rota conduziu a uma redistribuição dos fluxos migratórios, com um aumento da utilização do Mediterrâneo Ocidental com destino a Espanha, que ultrapassou, em 2018, o Mediterrâneo Oriental em número de

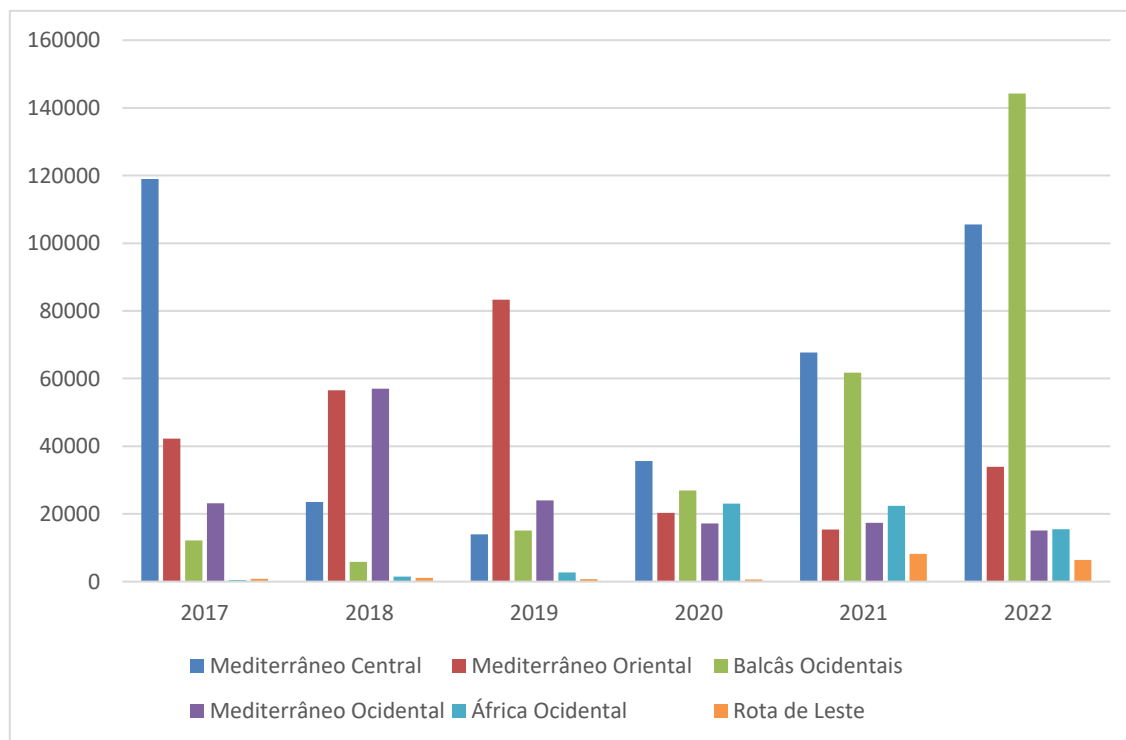
¹³ Artigo publicado no website oficial da OIM em dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>. Acedido em: 19/06/2025.

entradas detetadas. Em 2019, esta tendência inverteu-se, verificando-se uma estabilização relativa dos volumes globais de deteções, embora com uma maior diversificação dos padrões de mobilidade irregular (Frontex, 2018-2019).

Neste contexto, observa-se igualmente uma maior relevância dos casos de fraude documental, os quais passaram a assumir uma maior expressão relativa no conjunto das deteções registadas, acompanhando a adaptação dos fluxos migratórios às dinâmicas de controlo e vigilância fronteiriça.

Com a crise pandémica da COVID-19, o ano de 2020 foi marcado por restrições generalizadas à mobilidade a nível global, o que conduziu a uma redução significativa do número total de entradas irregulares detetadas, atingindo o nível mais baixo desde 2013, com aproximadamente 124 mil ocorrências registadas, apesar da persistência da pressão migratória em várias rotas. Nos dois anos subsequentes, verificou-se uma recuperação progressiva dos fluxos, com um aumento gradual das deteções que, em 2022, atingiram o valor mais elevado desde 2016. Este crescimento foi particularmente impulsionado pela intensificação da utilização das rotas do Mediterrâneo Central e dos Balcãs Ocidentais, conforme ilustrado no gráfico seguinte.

Gráfico 2 – Número total de entradas na Europa por rota



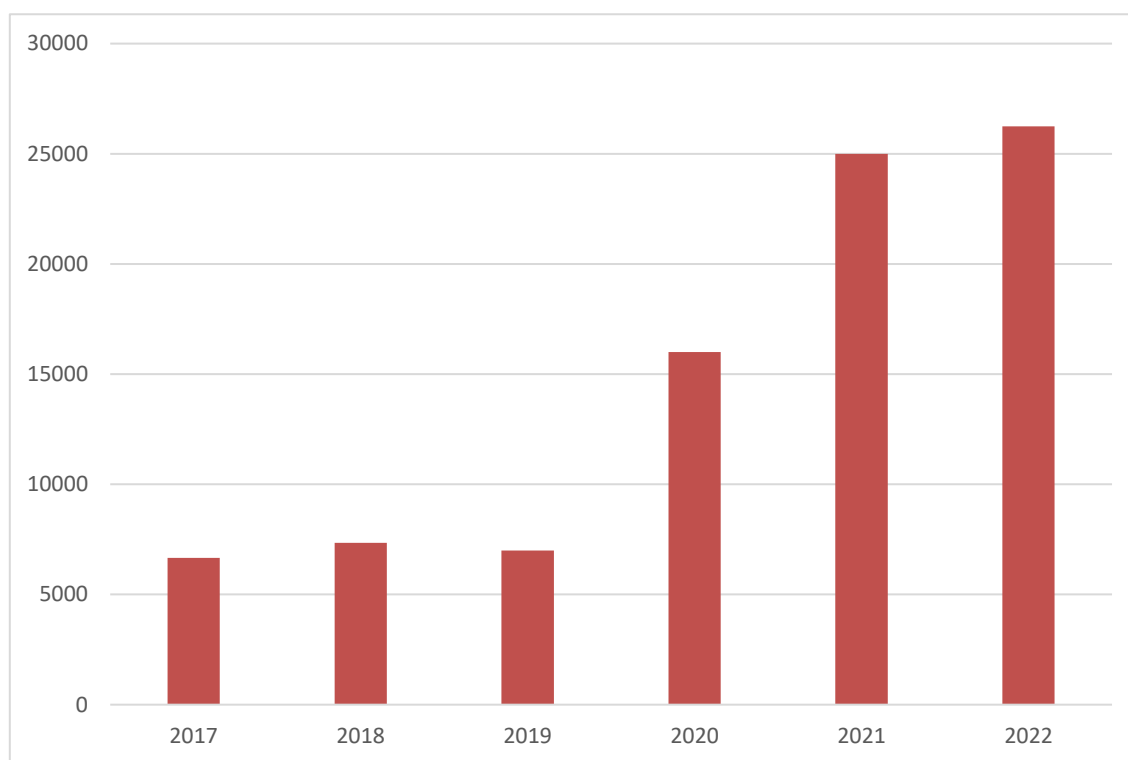
Fonte: Relatórios Anuais de Análise de Risco da FRONTEX (2017-2022)

3.4.2 Documentos fraudulentos detetados no Espaço Schengen

A evolução do número de documentos fraudulentos detetados nas fronteiras externas da UE entre 2017 e 2022 evidencia uma correlação significativa com os níveis de pressão migratória, particularmente influenciada, por um lado, pelo impacto da pandemia de COVID-19 que fez diminuir os número total de entradas no Espaço Schengen e, por outro, pela evolução das tipologias de fraude documental detetadas que aumentaram significativamente em relação aos documentos de suporte como forma de justificação para contornar as restrições impostas.

Importa ainda salientar que os valores apresentados incluem tanto os casos detetados no momento da entrada nas fronteiras externas como aqueles identificados no contexto de movimentos secundários no interior do Espaço Schengen, o que contribui para uma leitura mais abrangente da dinâmica da fraude documental no espaço europeu.

Gráfico 3 – Número total de documentos fraudulentos detetados na UE



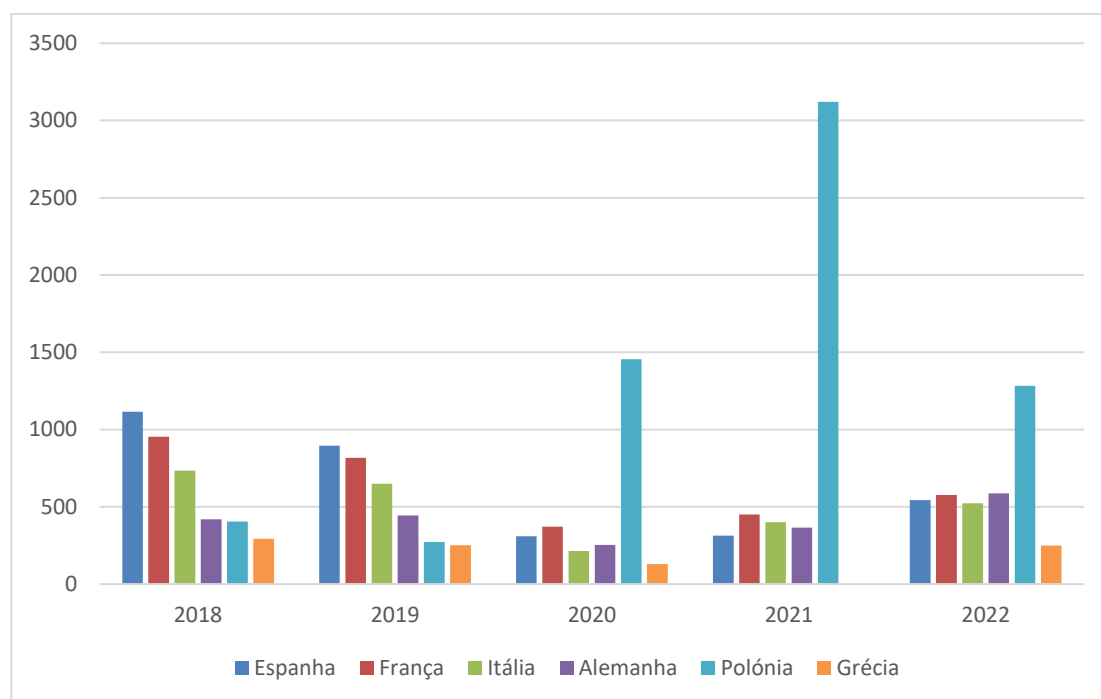
Fonte: Relatórios Anuais de Análise de Risco da FRONTEX (2017-2022)

Entre 2017 e 2019 a tendência manteve-se relativamente estável em que o fator de variação dominante foi o reforço dos controlos fronteiriços, especialmente no sul de Espanha com particular incidência na rota do Mediterrâneo Ocidental. Os dados estatísticos deste período refletem o aumento na capacidade de resposta das autoridades

que permitiu estabilizar o número de deteções. Em 2020, as restrições de mobilidade global impostas devido à pandemia de COVID-19 reduziram drasticamente o fluxo geral dos viajantes, mas resultaram numa tendência inversamente proporcional quanto ao tipo e número de documentos fraudulentos utilizados e detetados, cujo foco passou a ser a contrafação e a falsificação de documentos de suporte como forma de justificar as viagens. Entre 2021 e 2022, a tendência crescente manteve-se, impulsionada pela retoma gradual da mobilidade e da crescente pressão nas Rotas do Mediterrâneo Central e dos Balcãs Ocidentais que motivou um aumento na procura e utilização de documentos fraudulentos.

No que diz respeito à sua proveniência por país de emissão, as tendências observadas refletem diversos fatores que se podem aplicar a diferentes países, a começar pela localização geográfica que está diretamente relacionada com as principais rotas de entrada em território europeu. Espanha, Itália e Grécia são os principais pontos de entrada através das rotas da África Ocidental e Mediterrâneo Ocidental, Mediterrâneo Central e Mediterrâneo Oriental respetivamente, e a Polónia regista o maior número de entradas ilegais através das fronteiras terrestres mais a leste, potenciadas em 2021 pelo iminente conflito entre a Ucrânia e a Rússia, que se confirmou no início de 2022. Com exceção da Polónia e da Grécia, os restantes países mencionados são considerados preferenciais como destino final. Segundo os últimos dados disponíveis fornecidos pelo Parlamento Europeu, a Alemanha “foi o país da UE que concedeu o maior número de pedidos de proteção em 2023 (37% do total da UE), seguida pela França e Espanha, que em conjunto apresentaram 13% do total de pedidos em toda a UE” (Parlamento Europeu, 2024). Neste contexto, conclui-se que os documentos mais “atacados” neste período foram aqueles que, não só oferecem uma maior liberdade de movimento, relacionados, na maioria dos casos, a países com economias mais desenvolvidas que, consequentemente, atribuem benefícios sociais mais avultados e têm salários médios mais elevados, o que os torna um alvo preferencial como destino final, principalmente na procura de oportunidades de trabalho e de reunião familiar.

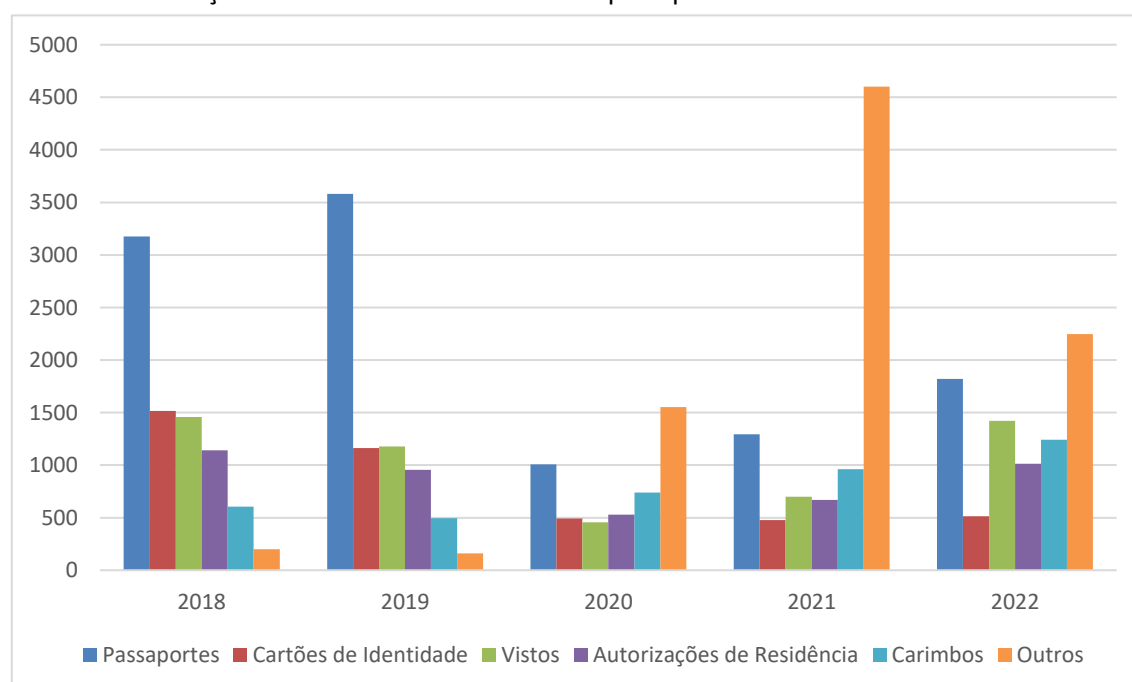
Gráfico 4 – Número e origem de documentos fraudulentos detetados na UE por país de emissão



Fonte: Relatórios Anuais de Análise de Risco da FRONTEX (2018-2022)

Uma vez que os diferentes tipos de documentos de identidade e de viagem proporcionam níveis de mobilidade distintos, dependendo do país de origem e do país de destino, é pertinente analisar também as incidências de fraude mais relevantes quanto à utilização de cada tipo de documento.

Gráfico 5 – Utilização de documentos fraudulentos por tipo



A análise do gráfico anterior permite observar que em 2018 e 2019 o tipo de documento fraudulento mais utilizado foi o passaporte, seguido do cartão de identidade e dos vistos emitidos pelos EM. Entre 2020 e 2022, assistiu-se a uma redução drástica no número de casos detetados na utilização de passaportes fraudulentos, ao mesmo tempo que se registou um aumento de cerca de 300% na deteção de outros tipos de documentos falsos. Esta variação é justificada pelas inúmeras restrições de viagem impostas durante a pandemia COVID-19, período em que, como mencionado anteriormente, o principal destaque incidu na falsificação ou contrafação de documentos de suporte (outros), com expressiva incidência nos certificados de vacinação e boletins de saúde, na tentativa de contornar as limitações de mobilidade. Os mesmos relatórios, elaborados entre 2018 e 2024, sobre as nacionalidades mais representadas quanto à utilização de documentos fraudulentos, indicam que, consistentemente, os cidadãos provenientes da Albânia, Ucrânia, Turquia, Síria, Irão e Marrocos foram os que mais recorreram a esta prática na entrada em território europeu.

Capítulo IV: Caracterização da imigração em Portugal

4.1 Fluxos migratórios

O cenário migratório em Portugal evidencia uma transformação significativa, passando de um país tradicionalmente de emigração para um país de imigração, com dinâmicas progressivamente mais complexas e diversificadas. Esta evolução intensificou-se após a integração europeia e a adesão ao Espaço Schengen, bem como em resultado das alterações geopolíticas verificadas nas regiões vizinhas, que contribuíram para a reconfiguração dos fluxos migratórios direcionados para o território nacional.

Embora Portugal não constitua um dos principais pontos de entrada no território europeu, apresentando fluxos migratórios mais moderados quando comparado com EM situados na linha da frente mediterrânica, como Espanha, Itália e Grécia, a sua posição geográfica periférica na UE, bem como a sua trajetória histórica e política, contribuíram de forma decisiva para a configuração do quadro migratório nas últimas décadas.

As fases de maior transformação nos fluxos migratórios em Portugal estão associadas a diferentes momentos estruturantes, designadamente “o processo de descolonização, com uma primeira vaga oriunda das ex-colónias (...) uma segunda vaga ligada à entrada de Portugal na UE, uma terceira vaga oriunda dos países de Leste num fenómeno transversal a toda a Europa” (Valente e Guia, 2016, p. 48).

A primeira vaga registou-se nas décadas de 1970 e 1980, no contexto do processo de descolonização, com a chegada dos chamados “retornados” que, embora juridicamente detentores da nacionalidade portuguesa, regressaram em massa a Portugal num curto espaço temporal – estimando-se entre 500 000 e 800 000 indivíduos –, provenientes sobretudo de Angola e Moçambique (Padilla e Ortiz, 2012).

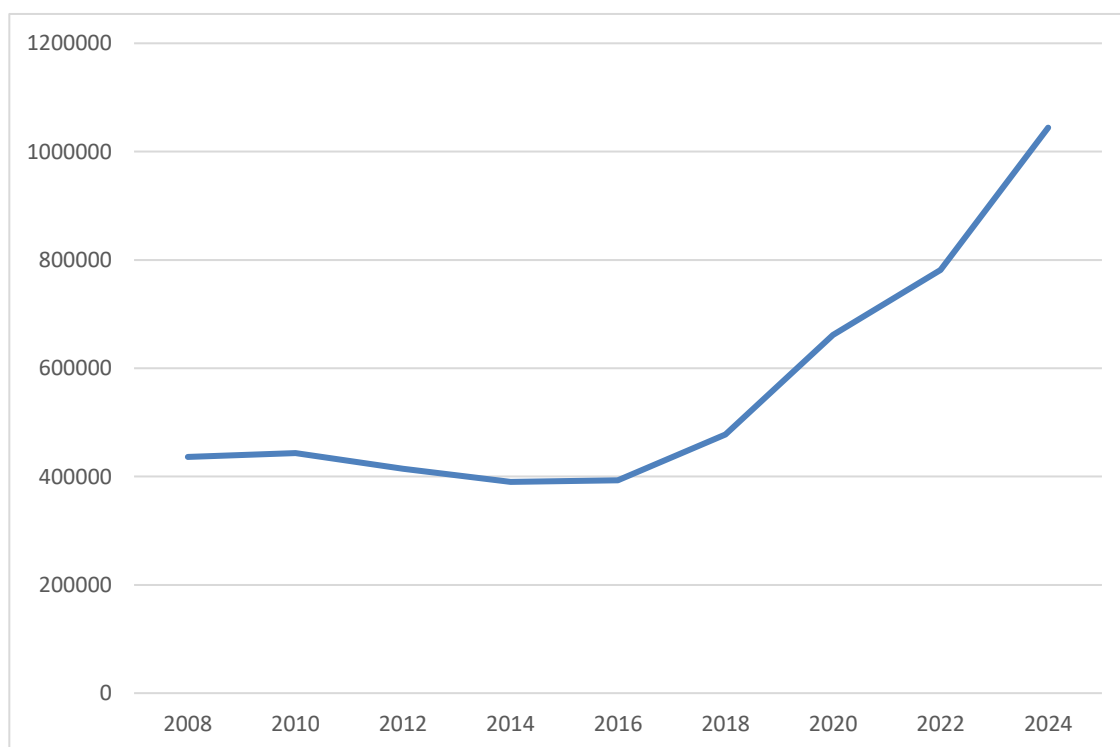
No período de consolidação pós-colonial, os fluxos migratórios passaram a assumir uma natureza predominantemente económica e laboral, destacando-se a chegada de cidadãos oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), motivados pela procura de oportunidades de trabalho e de melhores condições de estabilidade financeira (Idem).

Padilla e Ortiz realçam que “a adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE) inaugurou uma nova etapa que significou grandes mudanças quer nos movimentos migratórios quer nas políticas migratórias do país” (2012, p. 162). Esta nova fase marcou o início da segunda vaga de imigração, atraída sobretudo por uma maior estabilidade política e pelo crescimento económico que se seguiu, principalmente após a integração no Espaço Schengen. As diferentes necessidades do mercado laboral, principalmente na área da construção civil e obras públicas, atraíram sobretudo cidadãos europeus e brasileiros, para além de imigrantes africanos dos PALOP cujos fluxos, ainda que mais reduzidos, se mantinham.

No início do século XXI, a imigração em Portugal tornou-se mais intensa e diversificada, com o aumento exponencial da chegada de cidadãos de países do Leste europeu, nomeadamente da Ucrânia, Roménia, Moldávia e Rússia (Padilla e Ortiz, 2012, p. 162).. O perfil demográfico era constituído predominantemente por adultos em idade ativa (entre os 20 e os 40 anos de idade), com qualificações académicas e profissionais diversificadas e elevadas que, no entanto, foram maioritariamente absorvidos pelas

necessidades crescentes dos mercados de trabalho de mão de obra não qualificada no setor da construção e obras públicas o qual “não foi em larga medida satisfeito pelas fontes de fornecimento tradicionais, imigrantes do PALOP e do Brasil” (Baganha, 2005, p. 34). Estas circunstâncias tornaram o mercado de trabalho nacional particularmente atrativo para cidadãos romenos e búlgaros quando Portugal “os reconheceu de forma imediata como europeus de pleno direito” (Padilla e Ortiz, 2012, p. 164), após a adesão destes dois países à UE em 2007. A estes, juntaram-se imigrantes provenientes da Ásia, que se integraram no mercado de trabalho maioritariamente na área do comércio. Com a crise económica mundial de 2008, a tendência no número de cidadãos estrangeiros a viver em Portugal de forma legal inverteu-se entre 2010 e 2018, período em que se assistiu a uma redução gradual na concessão de autorizações de residência.

Gráfico 6 – Número de autorizações de residência atribuídas (2008-2024)



Fonte: Pordata (com base nos dados fornecidos pela AIMA e pelo INE, atualizados em 18/11/2024)

O período de declínio observado entre 2010 e 2014, seguido de uma fase de relativa estagnação até 2015, pode ser associado ao aumento das taxas de desemprego decorrentes da degradação da conjuntura económica nacional, o que motivou a reemigração de um número significativo de imigrantes para outros países europeus, com destaque para França, Reino Unido e Suíça (Observatório da Desigualdades, 2023).

A partir de 2016 e até ao período mais recente, verificou-se um crescimento acentuado do número de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal, ultrapassando, pela primeira vez, a marca de um milhão de residentes legais em 2023. Este aumento tem sido associado, por um lado, à recuperação económica e, por outro, à implementação de políticas públicas de atração de investimento e de imigração qualificada, designadamente o regime dos vistos *gold* e mecanismos de regularização mais flexíveis, como a manifestação de interesse, que desempenharam um papel relevante na dinamização destes fluxos migratórios (Lei 29/2012, de 9 de agosto).

4.2 Políticas nacionais de imigração

As políticas públicas em matéria de imigração refletem a necessidade de adaptação às dinâmicas dos fluxos migratórios anteriormente descritos, sendo indissociáveis da evolução das políticas europeias nesta área desde a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986. Com efeito, o processo de integração europeia implicou uma redefinição das regras de mobilidade, passando a consagrar, para os cidadãos dos Estados-membros, o direito à livre circulação, bem como direitos de residência e de acesso ao mercado de trabalho no espaço europeu.

Neste contexto, tornou-se necessário proceder à harmonização das legislações nacionais com o acervo normativo comunitário em matérias como vistos, asilo, reagrupamento familiar e controlo de fronteiras, processo que se intensificou a partir de 1995, com a abolição dos controlos nas fronteiras internas consagrada no Acordo de Schengen. Esta transformação implicou uma maior coordenação entre EM, nomeadamente no que respeita à política comum de vistos de curta duração e ao reforço das fronteiras externas do Espaço Schengen (Conselho da UE, 2024).

A persistência da emigração portuguesa para outros países europeus, a par do aumento dos fluxos de imigração provenientes das ex-colónias e, posteriormente, de comunidades asiáticas – fenómenos particularmente evidentes na década de 1990 e no início do século XXI –, impulsionou a revisão do enquadramento jurídico nacional em matéria de estrangeiros e asilo, em consonância com o processo de harmonização com o *acquis* europeu.

Neste contexto, a aprovação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (Lei de Estrangeiros), constituiu um marco estruturante, ao proceder à reorganização do regime jurídico aplicável à entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional. Este diploma assegurou, igualmente, a transposição de diversas diretivas europeias, nomeadamente no que respeita ao reagrupamento familiar, à proteção temporária e ao estatuto de residente de longa duração, entre outros domínios relevantes da política migratória.

Paralelamente à introdução da nova lei e às sucessivas alterações legislativas que se lhe seguiram (2012, 2015–2019 e 2021), foram igualmente implementadas políticas públicas orientadas para a atração de investimento estrangeiro. Entre estas, destaca-se o regime de Autorização de Residência para Investimento (ARI)¹⁴, comumente designado por “Vistos Gold”, cujo objetivo central consiste na captação de capitais estrangeiros através de diferentes modalidades de investimento, nomeadamente no setor imobiliário, na criação de emprego, em fundos de investimento e em atividades de investigação ou de natureza cultural.

Neste contexto, argumenta-se que tais dinâmicas podem ter contribuído para o agravamento das desigualdades no acesso à habitação, beneficiando, em maior medida, investidores estrangeiros com maior capacidade financeira, em detrimento de segmentos da população residente com menores recursos, nomeadamente os mais jovens. Paralelamente, têm sido levantadas preocupações quanto à transparência¹⁵ e aos mecanismos de controlo associados ao regime, fatores que podem influenciar a perceção pública e os níveis de confiança nas políticas adotadas.

As políticas públicas migratórias das últimas décadas têm sido, em termos normativos, orientadas pelo princípio do equilíbrio entre, por um lado, as necessidades económicas e demográficas de atração de população estrangeira e, por outro, a exigência de regulação e fiscalização com vista ao combate à imigração ilegal e ao tráfico de seres humanos.

¹⁴ Medidas publicadas no website oficial do Ministério dos Negócios Estrangeiros, disponíveis em: <https://vistos.mne.gov.pt/pt/ari-autorizacao-de-residencia-para-atividade-de-investimento?>

¹⁵ Artigo publicado no website “Transparência Internacional” por Gaspar (2020). Disponível em: <https://transparencia.pt/portugal-transparencia-vistos-gold/>. Acedido em: 30/07/2025

Neste contexto, Portugal tem reforçado uma abordagem centrada na integração e regularização de imigrantes, que conheceu um novo impulso com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2021, orientada para a criação de uma rede de municípios destinada a consolidar políticas de integração a nível local.

No domínio da regularização, a Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, introduziu alterações à Lei de Estrangeiros, nomeadamente através da adoção de medidas de simplificação administrativa aplicáveis aos processos de regularização de cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e de nacionais de países terceiros com vínculos laborais. Entre as principais inovações, destaca-se a criação do visto para procura de trabalho (artigo 45.º), bem como a implementação de mecanismos de regularização mais ágeis para situações pendentes, incluindo pedidos baseados em manifestações de interesse e regimes específicos aplicáveis a cidadãos da CPLP residentes em território nacional.

No plano da gestão e reestruturação institucional, a alteração mais significativa consistiu na extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), aprovada pelo Decreto-Lei n.º 40/2023, de 2 de junho. Este diploma procedeu à redistribuição das suas competências, transferindo as funções policiais e de controlo fronteiriço para a PSP e para a GNR, responsáveis, respetivamente, pelo controlo das fronteiras aéreas e marítimas, bem como as competências de investigação criminal para a PJ.

No domínio da integração e da gestão administrativa dos fluxos migratórios, a criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), ao abrigo do Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, aprovado pelo XXIII Governo Constitucional, constituiu a segunda medida de maior impacto, representando

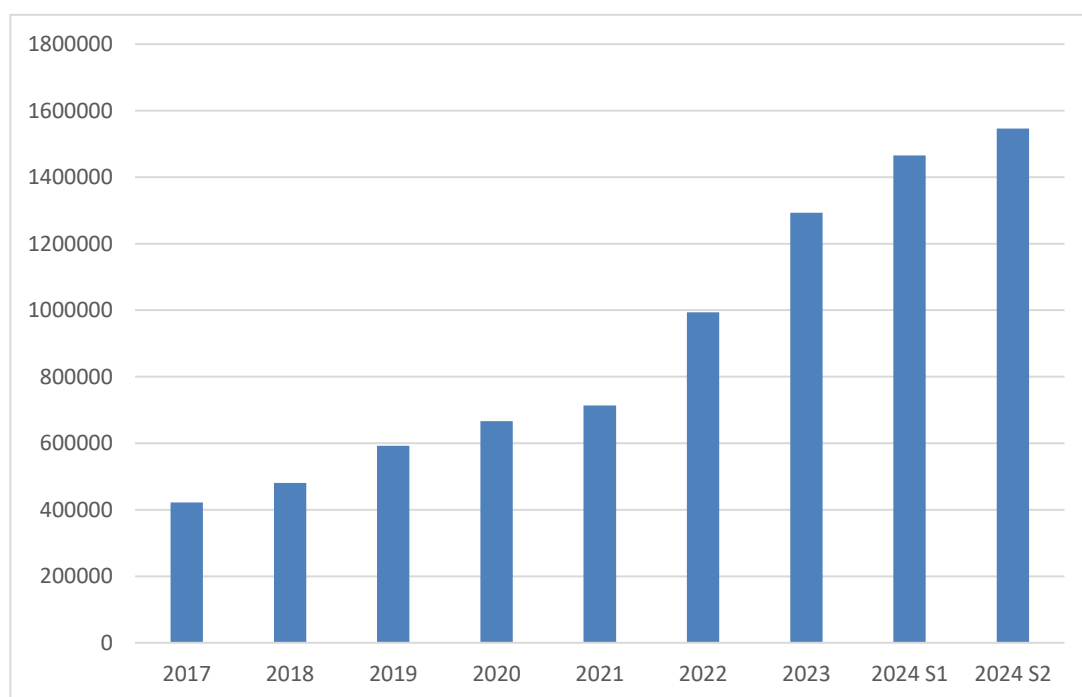
“um novo posicionamento das políticas públicas migratórias e de gestão da diversidade, tanto no plano nacional como internacional, ao qual não é alheia a complexidade dos fluxos migratórios dos nossos tempos, fazendo da documentação dos cidadãos estrangeiros o primeiro passo do processo de integração de migrações regulares, seguras e ordenadas”.

A nova agência passou a centralizar as funções de acolhimento e integração anteriormente atribuídas ao Alto Comissariado para as Migrações, bem como as competências administrativas do extinto SEF, com o objetivo de simplificar procedimentos burocráticos e tornar mais célere a tramitação dos pedidos de regularização e de asilo.

Todavia, conforme amplamente referido no debate público e reconhecido pelo XXV Governo Constitucional, a AIMA herdou do SEF um volume significativo de processos pendentes – estimado em cerca de 400 000 pedidos de regularização (Público, 2024) –, cuja resolução tem enfrentado constrangimentos operacionais relevantes.

O impacto imediato de tais constrangimentos resultou na permanência irregular em território nacional de um crescente número de cidadãos estrangeiros, que triplicou desde 2017 segundo o Relatório Intercalar de Recuperação de processos pendentes da AIMA (2024), cujos números efetivos e corrigidos podemos observar no seguinte gráfico.

Gráfico 7 – Número de cidadãos estrangeiros em Portugal (2017-2024)



Fonte: AIMA – Relatório intercalar de recuperação de processos pendentes 2024

4.3 Alterações jurídicas e os seus efeitos

As principais medidas legislativas e administrativas implementadas pelo XXV Governo Constitucional (2025-), presidido por Luís Montenegro e em exercício quando se escreve a presente dissertação, centram-se, sobretudo, na definição de um Plano de Ação para as Migrações e na aprovação de dois diplomas estruturantes nesta matéria.

O Plano de Ação para as Migrações, aprovado em Conselho de Ministros em 2024 (Presidência do Conselho de Ministros, 2024), estabelece um conjunto de princípios orientados pelas necessidades estruturais do país, prevendo a adoção de políticas de atração de mão de obra e talento. Estas políticas assentam na criação e reforço de canais de imigração legal, com o objetivo de direcionar capital humano para os segmentos do mercado de trabalho mais carenciados. Neste quadro, destaca-se a prioridade conferida à atribuição de vistos a profissionais qualificados, procurando-se assegurar a sua integração efetiva e a existência de fundamentos consistentes para a sua fixação em território nacional.

Um dos pilares centrais do Plano de Ação incidiu na revisão da arquitetura institucional das políticas migratórias, contemplando um conjunto de medidas estruturais. Entre estas, destacam-se a criação da Unidade de Estrangeiros e Fronteiras no seio da Polícia de Segurança Pública, a reestruturação da AIMA e o reforço da sua capacidade operacional, bem como a reativação do Observatório das Migrações, com o objetivo de monitorizar tendências migratórias e apoiar a formulação de políticas públicas, através da produção de informação e recomendações dirigidas a responder a desenvolvimentos que exijam intervenção célere.

De acordo com o Plano de Ação para as Migrações, o aumento significativo do número de entradas e de pedidos de regularização de cidadãos estrangeiros em território nacional encontra-se, em parte, associado ao regime anteriormente vigente, que permitia a obtenção de autorização de residência com base em requisitos relativamente simplificados, sendo “bastante para o efeito o registo de manifestação de interesse e a mera promessa de contrato de trabalho” (Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho).

Este mecanismo de regularização simplificada, assente na figura da manifestação de interesse, foi concebido com o objetivo de responder às necessidades do mercado de trabalho e facilitar a integração de trabalhadores estrangeiros, baseando-se na demonstração de uma relação laboral potencial e na permanência em território nacional (Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho).

O reconhecimento de que este regime contribuiu para um aumento significativo da população estrangeira residente em Portugal, com dificuldades acrescidas de controlo e enquadramento administrativo, conduziu à revisão da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Esta revisão legislativa implicou a revogação dos n.ºs 6 e 7 do artigo 81.º, dos n.ºs 2 e 6 do artigo 88.º e dos n.ºs 2, 4 e 5 do artigo 89.º, os quais estabeleciam, respetivamente, as condições de apresentação dos pedidos de autorização de residência, os requisitos para a concessão de autorizações de residência para o exercício de atividade profissional subordinada e os critérios aplicáveis às atividades profissionais independentes.

No mesmo diploma, conclui-se que “os pedidos de legalização por esta via (...) são, em larga medida, um instrumento utilizado por redes de criminalidade ligadas ao tráfico de seres humanos e ao auxílio à imigração ilegal”, as quais terão incentivado deslocações para Portugal “com o único propósito de obter uma autorização de residência para exercício de atividade profissional, desvirtuando as normas que regulam a transposição de fronteiras e respetivos requisitos”, nomeadamente no que respeita às condições de entrada no Espaço Schengen para estadias de natureza turística e de curta duração.

Consequentemente, as alterações introduzidas por este diploma no regime de autorização de residência, em particular a revogação do mecanismo de “manifestação de interesse”, bem como o reforço dos controlos de entrada e dos procedimentos de validação documental, visam reduzir as vias administrativas informais de regularização e aumentar o nível de exigência na apresentação de documentação válida que fundamente a concessão de autorizações de residência.

Ora, se atentarmos às principais linhas da política de imigração da UE, tal como explanadas por Valente e Guia (2016), estas assentam na cooperação intergovernamental desenvolvida no âmbito do Acordo de Schengen (1985), na cooperação institucionalizada consagrada pelos Tratados de Maastricht (1992) e de Amesterdão (1997), bem como na

progressiva consolidação da abordagem comunitária a partir de 1997, aprofundada posteriormente pelo Tratado de Lisboa (2009).

Neste enquadramento, o conjunto de medidas adotadas visa a proteção do bem comum dos EM através da construção de um “Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça da União Europeia”, sendo que “não pode haver integração sem liberdade, nem liberdade sem segurança” (Valente e Guia, 2016, p. 42).

Neste contexto, a transposição das normas europeias para os ordenamentos jurídicos nacionais processa-se de forma diferenciada entre EM. No caso português, verifica-se um “endurecimento das políticas migratórias ao nível da implementação de medidas mais severas no combate à criminalidade, sem contudo verdadeiramente limitar a imigração” (idem, p. 56), em contraste com outros EM, como os Países Baixos, França e Itália, que têm adotado medidas mais restritivas no acesso aos respetivos territórios.

Ainda que Portugal se destaque “da grande maioria dos restantes Estados-Membros pelas medidas mais integradoras das diretivas europeias no que concerne a direitos relativos aos imigrantes” (ibidem, p. 59), a maior permissividade no acesso ao território nacional pode suscitar tensões na aplicação prática das normas europeias que fundamentam o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros em território nacional.

Neste sentido, tal configuração pode, em determinados contextos, gerar desafios adicionais ao nível da gestão dos fluxos migratórios e da articulação com os mecanismos comuns de controlo, com potenciais implicações para a segurança interna do Espaço Schengen.

Num estudo recente conduzido por Leal (2024, p. 54), ficou evidenciado que “as mudanças nas políticas públicas de imigração, em particular as modificações introduzidas pelos decretos 59/2017, de 31 de julho, e 28/2019, de 29 de março, na lei 23/2017, de 4 de julho, (...) tiveram impactos tanto positivos como negativos”.

As principais conclusões do estudo indicam que os efeitos positivos se relacionam, sobretudo, com uma maior facilidade de regularização de cidadãos estrangeiros em território nacional. Todavia, por outro lado, a maior flexibilidade dos critérios de acesso à

autorização de residência “abriu brechas que foram posteriormente exploradas por redes criminosas, resultando, deste modo, num aumento dos casos de falsificação de documentos” (idem).

Neste contexto, a criação da Lei n.º 61/2025, de 22 de outubro, poderá contribuir para mitigar algumas das vulnerabilidades identificadas. A revisão substancial da Lei de Estrangeiros introduz, designadamente, a figura do “visto para procura de trabalho qualificado” (alínea f) do artigo 45.º) e restringe as vias de entrada anteriormente utilizadas para fins de regularização a partir de estadias de curta duração ou de natureza turística (artigo 52.º).

Paralelamente, são reforçados os requisitos aplicáveis ao reagrupamento familiar, passando a prever-se períodos mínimos de residência e a exigência de comprovativos de meios de subsistência e de alojamento como condições obrigatórias. Adicionalmente, são introduzidas medidas de carácter restritivo, incluindo exclusões temporárias de concessão de visto ou de entrada a cidadãos que tenham permanecido em situação irregular no território nacional.

Tabela 2 – Comparação das principais alterações às políticas públicas migratórias

Tema	Regime anterior	Regime atual
Concessão de Autorização de Residência por “Manifestação de Interesse”	Possibilidade de obtenção de Autorização de Residência através da apresentação da manifestação de interesse em trabalhar em Portugal, mesmo sem visto de residência válido.	Revogada pelo Decreto-Lei 37-A/2024.
Vistos de curta duração /turismo e regularização posterior	Cidadãos da CPLP e de países terceiros autorizados a entrar com vistos de curta duração podiam requerer Autorização de Residência à posteriori para trabalho ou reagrupamento familiar.	Restringida pela Lei n.º 61/2025, que estabelece mais requisitos obrigatórios para a concessão de vistos aos nacionais de países terceiros. Destaca-se a recusa em caso de entrada ou permanência ilegal em território nacional (Art.º 52º).
Vistos para procura de atividade profissional	A entrada com visto de “procura de trabalho” abrangia um leque de opções laborais mais alargado.	A concessão de vistos passa a estar destinada sobretudo à procura de trabalho “altamente qualificado”. (Art.º 45º e 57º-A da Lei n.º 61/2025) Estabelece que os concedidos são apenas válidos em território português (Art.º 46).

Reagrupamento familiar	A Autorização de Residência para o efeito podia ser requisitada imediatamente após a obtenção de residência.	É exigido um período mínimo de residência legal de 2 anos para que o pedido de reagrupamento seja considerado, com exceção de cônjuge e filhos menores.
Atribuição de nacionalidade	Menor tempo de residência exigido e facilidades de aquisição de nacionalidade para grupos específicos (CPLP).	É proposto o aumento do tempo de residência obrigatório para 7 anos (CPLP) e para 10 anos (restantes cidadãos de países terceiros).

Fonte: Elaborado pelo próprio.

A análise do quadro comparativo anterior permite concluir que as alterações introduzidas visam restringir os canais de imigração mais frequentemente utilizados, bem como estabelecer critérios mais exigentes para a concessão e alteração dos diversos estatutos migratórios em território nacional. Neste sentido, observa-se um reforço dos mecanismos de controlo documental e de verificação da permanência legal, associado à introdução de medidas de natureza mais restritiva e sancionatória em caso de incumprimento das normas aplicáveis.

4.4 Estatísticas nacionais

Os casos de fraude documental detetados à entrada do território nacional entre 2017 e 2024 acompanham, em termos gerais, as tendências observadas a nível europeu, nomeadamente no que respeita ao volume de ocorrências, aos tipos de documentos utilizados e às modalidades de fraude identificadas, bem como ao número de cidadãos estrangeiros em situação irregular sinalizados.

A sua evolução pode ser analisada à luz das alterações introduzidas nas políticas públicas de imigração ao longo deste período, sendo igualmente indissociável do processo de reestruturação institucional culminado na extinção do SEF em 2023.

No gráfico seguinte, observa-se que, entre 2017 e 2019, se registou um número elevado de cidadãos estrangeiros em situação irregular, refletindo a pressão migratória pré-pandemia e a plena operacionalidade dos mecanismos de fiscalização e controlo então existentes.

Entre 2020 e 2021, ambas as métricas evidenciam uma quebra acentuada, em grande medida associada às restrições globais à circulação, nomeadamente ao encerramento de fronteiras e à suspensão de ligações aéreas.

A partir de 2022, com a retoma da mobilidade internacional e o consequente aumento do fluxo de passageiros, observa-se uma convergência das duas métricas e um pico relativo de deteções de fraude documental. Esta evolução pode ser interpretada como indicativa tanto da intensificação da atividade de redes criminosas como do reforço dos mecanismos de controlo e deteção nas fronteiras, ainda que tal deva ser lido com prudência, uma vez que um aumento de deteções pode igualmente refletir maior capacidade operacional das autoridades e não necessariamente um aumento proporcional da incidência de fraude.

No gráfico seguinte, observa-se que, entre 2017 e 2019, se registou um número elevado de cidadãos estrangeiros em situação irregular, refletindo a pressão migratória pré-pandemia e a plena operacionalidade dos mecanismos de fiscalização e controlo então existentes.

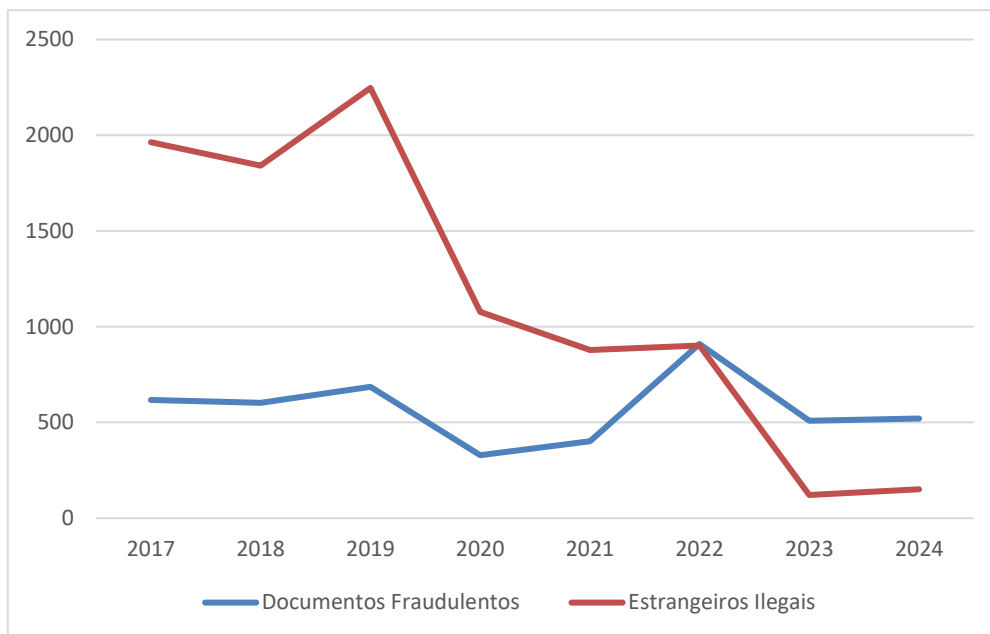
Entre 2020 e 2021, ambas as métricas evidenciam uma quebra acentuada, em grande medida associada às restrições globais à circulação, nomeadamente ao encerramento de fronteiras e à suspensão de ligações aéreas.

No período de 2022 a 2024, verifica-se uma evolução diferenciada: por um lado, o número de indivíduos em situação irregular estabiliza em valores reduzidos (121 casos em 2023 e 151 em 2024); por outro, os casos de fraude documental detetados mantêm-se em níveis relativamente elevados, com 508 e 521 ocorrências, respetivamente.

A partir de 2022, com a retoma da mobilidade internacional e o consequente aumento do fluxo de passageiros, observa-se uma convergência das duas métricas e um pico relativo de deteções de fraude documental. Esta evolução pode ser interpretada como indicativa tanto da intensificação da atividade de redes criminosas como do reforço dos mecanismos de controlo e deteção nas fronteiras, ainda que tal deva ser lido com prudência, uma vez que um aumento de deteções pode igualmente refletir maior

capacidade operacional das autoridades e não necessariamente um aumento proporcional da incidência de fraude.

Gráfico 8 – Número total de deteções e de estrangeiros em situação ilegal



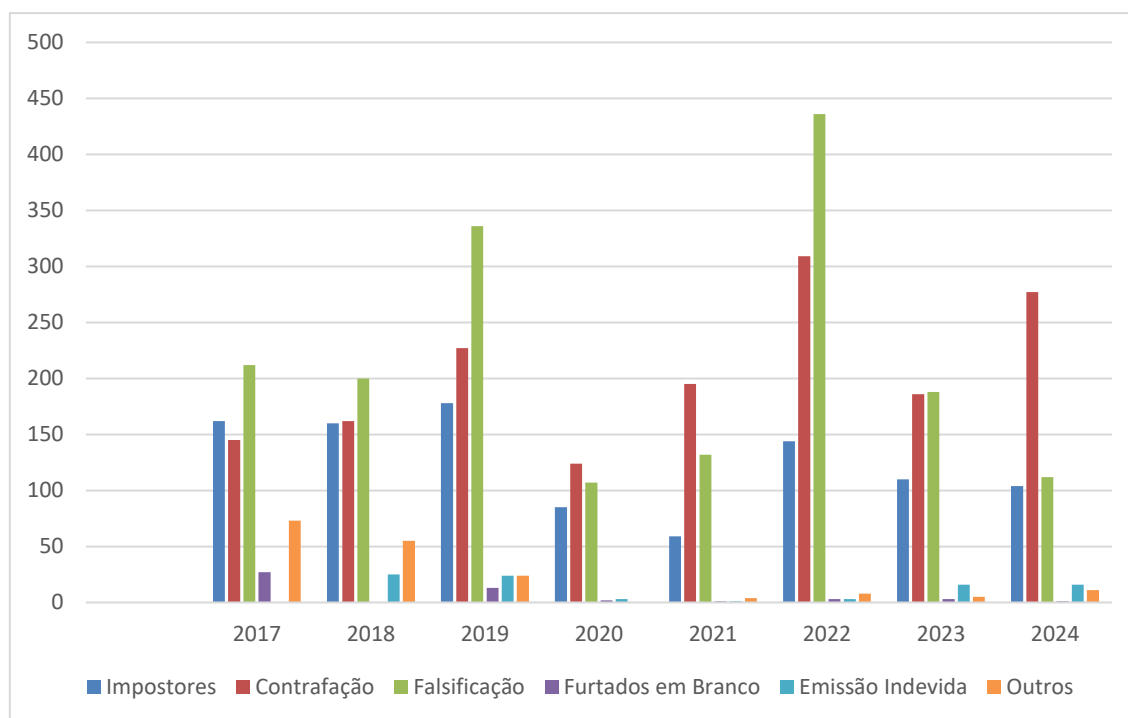
Fonte: Elaborado pelo próprio com base nos Relatórios Anuais de Imigração e Asilo (SEF, 2017-2022) e Relatórios Anuais AIMA (2023, 2024).

Quanto ao tipo de fraudes detetadas, destaca-se a falsificação como a prática mais comum, tendo atingido o seu valor máximo em 2022, com 436 casos registados, seguida da contrafação, com 309 ocorrências no mesmo ano. A terceira tipologia mais frequente corresponde à utilização de documento alheio (impostores), cujo número máximo de casos foi registado em 2019, com 178 ocorrências.

Em 2023, os indicadores acompanham, de forma geral, a evolução do número total de casos detetados, observando-se uma diminuição da falsificação. Contudo, em 2024, regista-se um aumento dos casos de contrafação e de outras modalidades de fraude documental.

A utilização de documentos por terceiros manteve-se relativamente estável entre 2022 e 2024, assim como a utilização de documentos emitidos indevidamente, ainda que com variações menos expressivas ao longo do período em análise.

Gráfico 9 – Tipologias de fraude

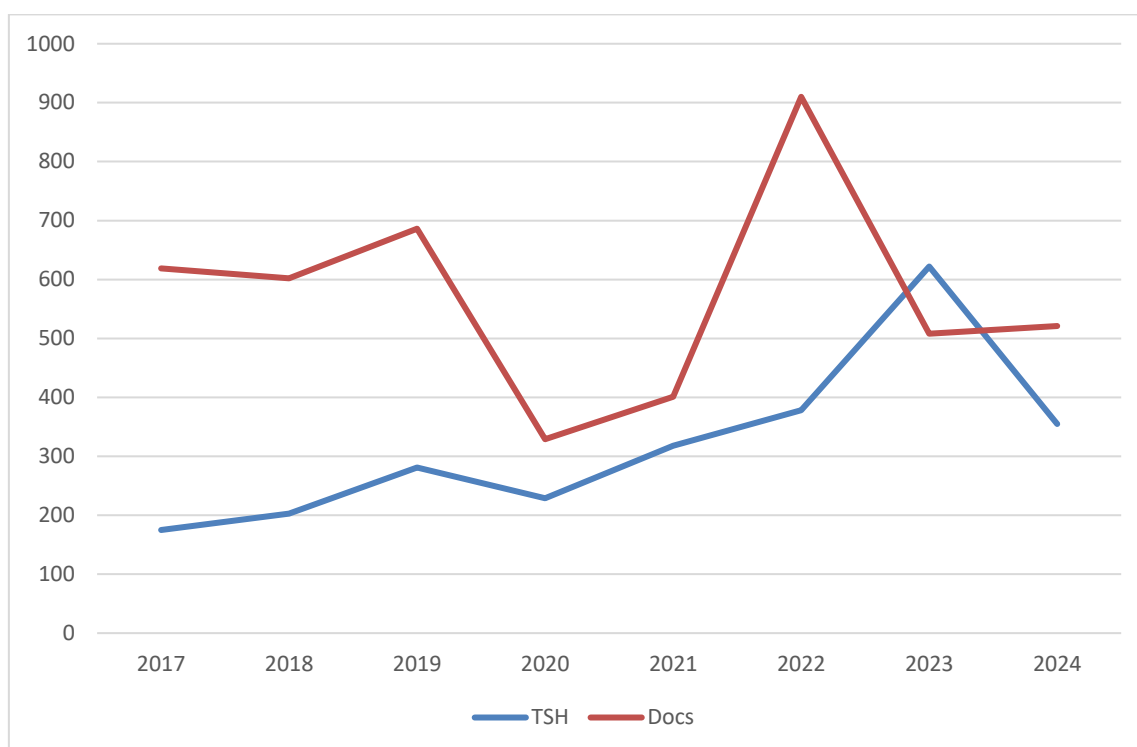


Fonte: Relatórios Anuais de Imigração e Asilo (SEF, 2017-2022) e Relatórios Anuais de Segurança Interna (IASI 2023, 2024).

No que respeita aos crimes associados, destaca-se o tráfico de seres humanos (TSH) como a tipologia mais relevante, assumindo particular expressão nas suas formas de exploração laboral e sexual.

De acordo com o Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OSTH) do Ministério da Administração Interna (MAI), os casos sinalizados entre 2017 e 2024 apresentam uma evolução globalmente paralela à dos crimes de falsificação de documentos até 2022, passando posteriormente a evidenciar uma tendência de divergência a partir de 2023, conforme se observa no gráfico seguinte.

Gráfico 10 – Relação entre a sinalização de casos de TSH e documentos fraudulentos detetados



Fonte: Elaborado pelo próprio com base nos dados disponibilizados nos Relatórios de Imigração, Fronteiras e Asilo (SEF, 2017-2022) e nos Relatórios Anuais do Observatório de Tráfico de Seres Humanos (2017 - 2024). O número de sinalizações total reflete os casos classificados como confirmados, pendentes/em investigação, sinalizados por ONG/outras entidades e não considerados por ONG/outras entidades.

Segundo o Relatório Anual de Segurança Interna (IASI) de 2024, o Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH) “sinalizou 355 registos (213 vítimas validadas como tal), o que representou um decréscimo de 45% em face ao período homólogo do ano [anterior]” (p. 6).

A quebra generalizada dos indicadores anuais nas estatísticas apresentadas entre 2022 e 2023 constitui um dado relevante do ponto de vista operacional, uma vez que este padrão coincide com o período de transição institucional associado à extinção do SEF em outubro de 2023.

Em termos globais, os dados sugerem que a capacidade de deteção e fiscalização se manteve relativamente estável após a reabertura progressiva das fronteiras no período pós-pandemia, registando-se, contudo, uma redução mais acentuada durante a fase de reorganização institucional.

Esta evolução poderá indiciar que a redistribuição de competências pelas forças de segurança territoriais (PSP e GNR) e pela PJ tenha originado desafios temporários de articulação operacional, com eventuais impactos na fiscalização de fronteiras, na ação inspetiva em território nacional e na capacidade de investigação criminal.

A eventual correlação entre a fraude documental e o tráfico de seres humanos, que registou o seu pico histórico de sinalizações em 2023, num contexto em que se observava uma diminuição dos casos de deteção de documentos fraudulentos e de cidadãos estrangeiros em situação irregular, levanta questões relevantes do ponto de vista analítico.

Este padrão poderá ser interpretado, de forma prudente, à luz de duas hipóteses: por um lado, a eventual exploração, por parte de redes criminosas, de eventuais fragilidades associadas ao período de transição institucional; por outro, a possibilidade de alterações no modelo de atuação e priorização das entidades competentes no novo enquadramento de governação migratória (AIMA/PSP/GNR), com impacto na natureza dos fenómenos sinalizados.

Ainda assim, os dados disponíveis sugerem que o tráfico de seres humanos não depende exclusivamente dos fluxos de entrada em aeroportos – frequentemente identificados como uma das principais portas de entrada no território nacional –, operando através de dinâmicas mais complexas e menos dependentes da sazonalidade dos movimentos aéreos, incluindo canais associados a movimentos secundários no espaço europeu, conforme anteriormente analisado.

Em suma, os dados sugerem que, durante o período de transição institucional, o sistema de controlo de fronteiras poderá ter apresentado sinais de maior permeabilidade no seu funcionamento interno, o que justifica uma análise mais aprofundada sobre a sua evolução recente.

Neste sentido, torna-se pertinente avaliar em que medida a atual arquitetura de segurança interna dispõe dos níveis adequados de robustez, coordenação interinstitucional e capacidade operacional para responder a formas de criminalidade cada vez mais complexas, nomeadamente no que respeita à crescente sofisticação dos

meios digitais e à intensificação das dinâmicas de exploração associadas ao tráfico de seres humanos.

Capítulo V: O Impacto da Reestruturação Institucional

5.1 Análise operacional quantitativa

O impacto da reestruturação do sistema de controlo de fronteiras nacional, com a redistribuição de competências pela PSP, GNR e AIMA, bem como a subsequente integração de elementos do SEF nos quadros da PJ, constitui um eixo central de análise neste estudo.

Para esse efeito, para além dos dados estatísticos previamente analisados, foi aplicado um inquérito (Anexo II) a profissionais das forças e serviços de segurança, com o objetivo de recolher e analisar as perceções no terreno antes, durante e após o período de transição institucional.

A análise dos dados recolhidos evidencia, numa primeira leitura, uma divergência relevante entre a competência técnica percecionada e a eficácia estrutural do sistema após a reconfiguração institucional. Os principais eixos de análise quantitativa incidiram, numa fase inicial, sobre as competências técnicas e os meios materiais disponíveis aos profissionais para o desempenho das suas funções.

No que diz respeito à perceção do conhecimento teórico-prático sobre as especificidades da fraude documental (Questões 5 e 6), a maioria dos inquiridos (I1, I3, I6, I7, I8, I9, I12, I15, I17) considera que o seu nível de conhecimento é/era adequado para o desempenho das suas funções diárias, sendo que dois dos inquiridos (I2 e I18) admitiram falta de preparação. Em relação aos equipamentos e tecnologia disponíveis (Questão 9), observa-se uma maior divisão, o que pode indiciar um ponto de vulnerabilidade. Cerca de 60% dos inquiridos concordam que os meios à disposição são adequados, mas os restantes 40% discordam ou têm uma opinião neutra quanto ao desajuste dos meios existentes face às necessidades atuais.

No que respeita à percepção do conhecimento teórico-prático sobre as especificidades da fraude documental (Questões 5 e 6), a maioria dos inquiridos (I1, I3, I6, I7, I8, I9, I12, I15 e I17) considera que o seu nível de conhecimento é/era adequado ao desempenho das funções quotidianas. Em contrapartida, dois inquiridos (I2 e I18) reconhecem limitações ao nível da preparação técnica.

Relativamente aos equipamentos e à tecnologia disponíveis (Questão 9), observa-se uma maior heterogeneidade nas respostas, o que pode indiciar a existência de um potencial ponto de vulnerabilidade operacional. Cerca de 60% dos inquiridos considera os meios disponíveis adequados, enquanto os restantes 40% manifestam uma posição de discordância ou neutralidade quanto à sua adequação face às exigências atuais do contexto operacional.

O terceiro eixo de análise procurou compreender a percepção dos operacionais relativamente ao impacto da extinção do SEF ao nível da capacidade operacional.

Em resposta à questão 12, 83,3% dos inquiridos concordam que a extinção do SEF terá contribuído para uma diminuição da capacidade especializada no combate à fraude documental. Por sua vez, as respostas à questão 13 evidenciam um consenso maioritário no sentido da não manutenção dos padrões de rigor e eficácia no controlo de fronteiras.

Apenas dois inquiridos (I15 e I16) consideram que tais padrões se mantiveram, o que sugere a existência de percepções predominantemente críticas relativamente ao período de transição institucional, embora estas devam ser interpretadas com prudência enquanto indicadores de percepção e não como prova direta de alteração de desempenho operacional.

5.2 Análise operacional qualitativa

A análise qualitativa do inquérito permite identificar que as opiniões relativas ao planeamento e à implementação do processo de transição (Questão 16) se concentram sobretudo em três dimensões: gestão de recursos, perda de *know-how* e fragmentação do sistema de controlo de fronteiras.

No que respeita à gestão de recursos, esta é descrita por alguns inquiridos como “mediocre” (I14), “muito mal gerida do ponto de vista dos recursos humanos e técnicos” e “em cima do joelho” (I1 e I8), sendo igualmente referidas limitações associadas à motivação dos efetivos e à estrutura remuneratória dos novos recursos humanos.

Vários participantes (I5, I7, I10 e I18) salientam igualmente a perda de experiência acumulada no contexto do SEF, referindo que parte do conhecimento técnico “se perdeu” e que a sua reconstituição por outras forças de segurança poderá não ocorrer a curto prazo.

A formação ministrada à PSP e à GNR é, por sua vez, caracterizada por alguns inquiridos como “caótica e voluntarista”, sendo ainda referido que os elementos da PSP “careciam de mais tempo de formação para consolidar conhecimentos”. Estas perceções são coerentes com as respostas de alguns elementos da própria instituição (I2, I14 e I18) às Questões 5 e 6, nas quais reconhecem limitações ao nível da preparação técnica e do conhecimento específico em matéria de fraude documental no exercício das atuais funções de controlo fronteiriço aéreo.

Ainda no que respeita ao planeamento da transição, ou à sua eventual insuficiência, o inquirido I4 refere que “não foi efetuado um estudo técnico sobre o impacto da transição na reorganização a ser implementada”, acrescentando que o enfoque no controlo das fronteiras externas terá tendencialmente desvalorizado dimensões operacionais internas menos visíveis, mas igualmente relevantes, como os afastamentos coercivos, a execução de decisões judiciais, a investigação de tráfico de seres humanos (THB) e a fiscalização.

Esta perspetiva é complementada pela referência do inquirido I17 à existência de uma “dispersão de informação estratégica”, associada à separação de competências entre a PSP e a GNR, no domínio policial, e a AIMA, no domínio administrativo.

No plano analítico, estas perceções sugerem a possibilidade de desafios de articulação interinstitucional, com potenciais implicações ao nível da coordenação operacional e da gestão da informação, incluindo na prevenção e deteção de fraude documental, tanto na vertente operacional como na administrativa.

As vulnerabilidades identificadas nas respostas à Questão 17 incidem, em primeiro lugar, sobre a “falta de formação especializada e falta de experiência acumulada” (I3), bem como sobre diversos constrangimentos operacionais. Entre estes, são referidas limitações infraestruturais, nomeadamente a existência de um número reduzido de postos de controlo, os quais poderão gerar “vulnerabilidades de deixar passar fraudes e até coisas mais graves como tráficos” (I18).

Acrescem ainda fatores como a “pressão do tempo de controlo (...) e as novas tecnologias ao dispor das redes criminosas” (I5), frequentemente utilizadas “(...) para falsificar os elementos de segurança dos documentos de viagem” (I17).

No plano tecnológico, são igualmente destacadas carências ao nível dos meios disponíveis, designadamente a ausência de “(...) um sistema de pesquisa/comparação de dados biométricos no âmbito do EES. Os poucos peritos que há, trabalham apenas em 2.^a ou 3.^a linha, o que não ajuda nem incentiva a implementação de boas práticas para despiste da fraude” (I10).

Por último, refere-se como vulnerabilidade adicional a dimensão organizacional e motivacional, nomeadamente a presença de “elementos policiais pouco ou nada motivados a aguardar transferência para outras unidades” (I1), bem como a “presunção de que se possui o conhecimento necessário” (I3), aspetos que podem influenciar negativamente a eficácia operacional global.

Em síntese, as principais lacunas identificadas pelos inquiridos convergem em três eixos fundamentais. Em primeiro lugar, a insuficiência de formação específica e a sua natureza percecionada como “apressada”, que, segundo os respondentes, não substitui a experiência e o nível de especialização acumulados pelo SEF ao longo de décadas.

Em segundo lugar, a pressão associada ao fluxo de passageiros, conjugada com a alegada desmotivação de parte dos efetivos e com limitações ao nível dos meios técnicos disponíveis, fatores estes que são referidos como podendo constituir uma “janela de oportunidade” para a prática de fraude documental.

Por último, é apontada uma possível desarticulação entre entidades operacionais e administrativas, a qual poderá contribuir para atrasos na aplicação de medidas coercivas e para uma menor celeridade na resposta institucional a situações de irregularidade.

5.3 Limitações do inquérito

Embora os objetivos propostos tenham sido alcançados, a investigação apresenta algumas limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. Em primeiro lugar, a amostra de inquiridos não é homogénea, uma vez que, das quatro instituições contactadas para a realização do inquérito, apenas elementos de duas delas responderam (PSP e PJ – ex-SEF), sendo que a maioria dos participantes pertence a esta última. Não foi possível, em tempo útil, obter respostas de elementos da GNR e da AIMA, o que limita a representatividade da amostra e impede a inclusão de todas as perspetivas operacionais e administrativas inicialmente previstas.

Acresce ainda a relevância do contexto temporal e institucional em que os inquiridos se inserem. Por um lado, os elementos da PJ (ex-SEF) possuem, em regra, maior experiência acumulada no domínio do controlo de fronteiras e reportam-se a períodos anteriores e imediatamente subsequentes à extinção daquele serviço. Por outro lado, os elementos da PSP, embora atualmente integrados em funções de controlo fronteiriço, apresentam, comparativamente, menor experiência nesta área específica, centrando a sua atuação sobretudo nas fronteiras aéreas e no controlo de primeira linha.

Neste sentido, as respostas obtidas poderão refletir perceções influenciadas tanto pelo enquadramento temporal específico de cada grupo de inquiridos como pela natureza das funções desempenhadas no contexto da transição institucional.

Conclusões

A contextualização histórica e a evolução dos documentos de identidade e de viagem evidenciam a relevância crescente que estes instrumentos assumem nas sociedades contemporâneas, marcadas pela digitalização e pela mobilidade global. De meros suportes em papel, passaram a constituir instrumentos fundamentais de reconhecimento

jurídico do indivíduo perante o Estado, funcionando como elementos estruturantes da confiança pública e, por isso, do Estado de direito.

Neste enquadramento, a ausência de uma identidade documental válida ou credível pode limitar o acesso a serviços públicos essenciais e restringir a mobilidade individual.

A caracterização jurídica do crime de fraude documental adquire, assim, múltiplas dimensões, especialmente quando analisada em articulação com eventuais crimes conexos, como o tráfico de seres humanos (TSH). Em contextos de promoção de imigração ilegal, práticas como a retenção de documentos genuínos ou a imposição de pagamentos por documentos fraudulentos são frequentemente utilizadas por redes criminosas como mecanismos de controlo das vítimas.

Deste modo, a fraude documental não se limita a uma infração dirigida contra o Estado, assumindo também um papel funcional na facilitação de dinâmicas de exploração de vulnerabilidades sociais e económicas, com impacto direto na proteção e salvaguarda dos direitos humanos.

Sendo uma prática em constante evolução, a fraude documental exige uma abordagem multidimensional que integre medidas de prevenção, repressão e cooperação internacional para o seu combate.

A apresentação de estudos de caso comparativos, bem como a análise de relatórios e dados estatísticos provenientes de serviços e forças de segurança nacionais e internacionais relativos aos movimentos migratórios, permitem concluir que esses mesmos estudos estão na base da reformulação das políticas públicas de imigração.

Neste contexto, destaca-se a importância da formação e especialização contínuas dos profissionais de segurança, alinhadas com a evolução das práticas criminosas, bem como o reforço da cooperação entre instituições nacionais e entre estas e os parceiros internacionais, enquanto elementos estruturantes de respostas eficazes.

A análise cruzada entre os dados quantitativos e qualitativos nesta investigação sugere a existência de uma relação relevante entre a reestruturação institucional do sistema de segurança interna e a evolução dos padrões de segurança fronteiriça em Portugal. As estatísticas evidenciam uma quebra acentuada na deteção de documentos falsos entre

2022 e 2024, enquanto as respostas dos inquiridos indicam que tal diminuição não pode ser explicada exclusivamente por uma redução da pressão migratória.

De facto, a predominância de posições discordantes quanto à manutenção dos níveis de segurança – incluindo por parte de elementos da PSP atualmente afetos a funções de primeira linha no controlo de fronteiras aéreas – aponta para perceções de alteração no funcionamento do sistema.

Neste sentido, os dados permitem levantar a hipótese de que a evolução observada poderá estar associada não apenas a dinâmicas migratórias, mas também a mudanças na capacidade operacional de controlo e fiscalização decorrentes do processo de reestruturação institucional subsequente à extinção do SEF, hipótese que, contudo, deverá ser interpretada com a devida cautela.

A investigação sugere que o combate à fraude documental não depende exclusivamente do compromisso individual e coletivo dos agentes de controlo, por mais relevante que este seja. A componente tecnológica, embora indispensável, não se revela, por si só, suficiente face à crescente sofisticação das redes criminosas.

Neste contexto, a eficácia do sistema depende igualmente da adequação dos meios tecnológicos e logísticos disponíveis, de forma a assegurar o funcionamento eficiente dos postos de controlo nas fronteiras externas. O elevado volume de passageiros e a eventual insuficiência de infraestruturas físicas ajustadas às necessidades operacionais podem contribuir para situações de sobrecarga, aumentando o risco de erro humano por fadiga, enquanto limitações nos sistemas automatizados podem intensificar a pressão sobre os agentes responsáveis pelo controlo.

Acresce ainda a relevância da articulação institucional com a AIMA, particularmente em situações de permanência irregular em território nacional, na medida em que eventuais constrangimentos na capacidade de resposta administrativa podem condicionar a celeridade na aplicação das medidas legalmente previstas.

Em termos globais, a conjugação destes fatores poderá influenciar o grau de eficácia dissuasora do sistema de controlo fronteiriço, com potenciais reflexos na perceção de

rigor e na confiança pública, ainda que tais conclusões devam ser interpretadas com prudência.

Não obstante, algumas das respostas obtidas no inquérito confirmam as conclusões do mais recente relatório de avaliação Schengen, que classifica o funcionamento dos controlos de primeira e segunda linha do aeroporto de Lisboa como “de muita baixa qualidade” com “excessivos” tempos de espera e “relaxamento sistemático e não notificado” (jornal *Público*, 2026)¹⁶.

Identificadas as principais vulnerabilidades, as recomendações propostas – em consonância com as perspetivas expressas pelos inquiridos – assumem um carácter eminentemente pragmático, podendo sintetizar-se nos seguintes eixos:

- Reforço da formação inicial, com maior duração e desenvolvimento de formação técnica contínua e especializada no combate à fraude documental, dirigida aos elementos das forças de segurança, nomeadamente através da criação de um centro nacional de excelência.
- Disseminação de conhecimento técnico básico sobre fraude documental junto de funcionários públicos e dos serviços da rede consular com intervenção direta nos processos de emissão documental, através de ações de formação e sensibilização.
- Modernização tecnológica e logística dos meios disponíveis, mediante o reforço de equipamentos para controlo de primeira linha, com especial incidência na expansão dos *e-gates* e na implementação plena do sistema *Entry/Exit System (EES)*, de forma a assegurar maior continuidade operacional e evitar a necessidade de medidas excecionais decorrentes de constrangimentos técnicos.
- Integração da base de dados FIELDS no sistema informático nacional, permitindo a verificação e comparação de documentos em tempo real durante os procedimentos de controlo de primeira linha.

¹⁶ Artigo publicado pelo jornal *Público* em 21/04/2026. Disponível em: <https://www.publico.pt/2026/04/21/sociedade/noticia/bruxelas-identificou-deficiencias-graves-controlo-fronteiras-lisboa-sao-elevado-risco-seguranca-2171971#>

- Modernização das infraestruturas físicas, com vista à otimização dos fluxos de passageiros, à redução dos tempos de espera e à diminuição da pressão operacional nos pontos de controlo.
- Reforço da interoperabilidade e da cooperação entre entidades policiais e administrativas, de modo a mitigar os efeitos decorrentes da dispersão de competências e a melhorar a articulação institucional.

Para além da atenção dada ao tempo presente, importa igualmente adotar uma análise prospetiva e crítica que permita assegurar a Portugal, enquanto Estado soberano e EM da UE, a existência de instrumentos e recursos adequados à adaptação às exigências decorrentes das flutuações das dinâmicas geopolíticas globais.

A imigração irregular e os crimes a ela associados não devem ser analisados apenas numa dimensão interna, mas sim enquadradas num contexto político, social e geográfico mais amplo, no qual a resposta europeia tende, em diversos casos, a assumir um carácter reativo, com limitações na celeridade de ajustamento das políticas públicas.

Tão importante quanto distinguir as situações de irregularidade de migrantes, nomeadamente por uma questão de defesa dos direitos das pessoas, importa compreender as razões objetivas que ameaçam o Estado de direito.

Neste quadro, as vulnerabilidades existentes nas fronteiras de um EM da UE, que são fronteiras externas da organização regional e como tais são controladas, tendem a repercutir-se no conjunto do espaço comum, tornando-se, em última instância, uma preocupação partilhada.

Assim, revela-se essencial reforçar uma abordagem preventiva, assente no fortalecimento dos mecanismos de controlo fronteiriço, devidamente articulados com os instrumentos legais e os meios operacionais necessários a uma atuação eficaz e proporcional aos desafios futuros, no quadro do Estado de direito. A identificação, o reconhecimento e a mitigação de limitações internas neste domínio, com destaque para os documentos de identidade e viagem no contexto migratório, constituem, por conseguinte, um imperativo de natureza política e institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarwal, A., Singh, R., Vatsa, M., & Noore, A. (2011). Swapped! Digital face presentation attack detection via weighted local magnitude pattern. *IIIT-Delhi & West Virginia University*. <https://doi.org/10.5747/ce.2011.v03.n2.e032>
- Agência para a Integração, Migrações e Asilo [AIMA]. (2023). *Estratégia para a gestão integrada de fronteiras*. AIMA.
- André, A. C., & Galha, L. (2013, 1 de maio). A história do bilhete de identidade. *Sábado*, (469), 100–102.
- Artero, A. O., & Santos, B. M. (2011). Efeitos especiais em computação gráfica – Morphing. *Colloquium Exactarum*, 3(2), 85–92. <https://doi.org/10.5747/ce.2011.v03.n2.e032>
- Arton Capital. (2026). *Passport Index 2026: World's passports in your pocket*. <https://www.passportindex.org/>
- Baaren, L., & Kochenov, D. (2025). *The power of passports: How paper booklets became tools of global stratification*. SSRN. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5212154
- Baaren, L., & Kochenov, D. (Eds.). (2025). *The Oxford handbook of citizenship law* (2.^a ed.). Oxford University Press.
- Breuer, R. (2025). *História do passaporte*. DW Brasil. <https://www.dw.com/pt-br/a-hist%C3%B3ria-do-passaporte/a-71222652>
- Caetano, J. C. R. (2021). *Políticas de imigração e segurança na União Europeia*. Editora Académica.
- Cardoso, T. (2021, 10 de agosto). A crise migratória a Leste na Europa. *Observador*. <https://observador.pt/opiniao/a-crise-migratoria-a-leste-na-europa/>
- Castells, M. (2010). *The power of identity*. Wiley-Blackwell.
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2020). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (6.^a ed.). Guilford Press.
- Comissão Europeia. (2004). Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro, que estabelece as normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 385/1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32004R2252>

Comissão Europeia. (2009). Regulamento (CE) n.º 444/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de maio, que altera o Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 142/1. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/444/oj/eng>

Comissão Europeia. (2020). *Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609>

Conselho da União Europeia. (2002). Diretiva 2002/90/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2002, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 328, 17–18. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2002.328.01.0017.01.POR

Conselho da União Europeia. (2004). Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, relativo aos procedimentos de segurança e aos elementos biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros. *Jornal Oficial da União Europeia*.

Conselho da União Europeia. (s.d.). *PRADO: Registo público em linha de documentos autênticos de identidade e de viagem*. <https://www.consilium.europa.eu/prado/pt/prado-start-page.html>

Conselho Europeu. (2024). *Política de vistos da UE*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-visa-policy/>

Costa, L. R., Obelheiro, R. R., & Fraga, J. S. (2006). *Introdução à biometria*. VI Simpósio Brasileiro em Segurança da Informação e de Sistemas Computacionais. Universidade Federal de Santa Catarina.

Department of Foreign Affairs. (s.d.). *Passport photo guidelines*. Ireland.ie. <https://www.ireland.ie/en/dfa/passports/photo-guidelines/>

DER SPIEGEL. (2008, 2. Oktober). *Biometrie im Reisepass: Peng! Kollektiv schmuggelt Fotomontage in Ausweis*. <https://www.spiegel.de/netzwelt/web/biometrie-im-reisepass-peng-kollektiv-schmuggelt-fotomontage-in-ausweis-a-581855.html>

Documentos Régios. (s.d.). *Carta de doação de D. Afonso Henriques ao Mosteiro de Santa Cruz de Coimbra*. Maço 1, n.º 51. Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Lisboa, Portugal.

European Union Agency for Law Enforcement Cooperation. (2025). *European Union terrorism situation and trend report (TE-SAT)*. Publications Office of the European Union. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications>

Federal Ministry of the Interior and Community. (s.d.). *Why is a biometric photo required for the passport?* Personalausweisportal. https://www.personalausweisportal.de/SharedDocs/faqs/Webs/PA/EN/Servicebox/3_paper_passport_photo.html

Figueiredo, P. (2016). *União Europeia, imigração e ética* [Dissertação de mestrado, Universidade Aberta]. Repositório Aberto.

Frontex. (2017). *Annual Risk Analysis 2017*. European Border and Coast Guard Agency. <https://www.frontex.europa.eu/publications/>

Frontex. (2018). *Risk Analysis for 2018*. European Border and Coast Guard Agency. <https://www.frontex.europa.eu/publications/>

Frontex. (2019). *Risk Analysis for 2019*. European Border and Coast Guard Agency. <https://www.frontex.europa.eu/publications/>

Frontex. (2020). *Risk Analysis for 2020*. European Border and Coast Guard Agency. <https://www.frontex.europa.eu/publications/>

Frontex. (2021). *Risk Analysis for 2021*. European Border and Coast Guard Agency. <https://www.frontex.europa.eu/publications/>

Frontex. (2022). *Risk Analysis for 2022/2023*. European Border and Coast Guard Agency. <https://www.frontex.europa.eu/publications/>

Frontex. (2023). *Risk Analysis for 2023/2024*. European Border and Coast Guard Agency. <https://www.frontex.europa.eu/publications/>

Frontex. (2024). *Risk Analysis for 2024/2025*. European Border and Coast Guard Agency. <https://www.frontex.europa.eu/publications/>

Garcia, R. (2006, 26 de agosto). Passaporte: uma caixinha tecnológica. *Público*. <https://www.publico.pt/2006/08/26/jornal/passaporte-uma-caixinha-tecnologica-94186>

Gaspar, T. R. (2020). *Portugal tem falhado nos esforços para melhorar a transparência dos Vistos Gold*. Transparência Internacional Portugal. <https://transparencia.pt/portugal-transparencia-vistos-gold/>

Godinho, V. M. (1982). *Os descobrimentos e a economia mundial* (Vol. 3). Editorial Presença.

Guia, M. J., & Pedroso, J. (2015). A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspetiva da União Europeia. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 23(45), 129–144.

Guild, E. (2004). Who is an irregular migrant? In B. Bogusz, R. Cholewinski, A. Cygan, & E. Szyszczak (Eds.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives* (pp. 3–28). Martinus Nijhoff.

Henriques, J. P. (2024, 29 de outubro). AIMA completa um ano colecionando fracassos e vai parar no banco de réus. *Público*.

<https://www.publico.pt/2024/10/29/sociedade/noticia/aima-completa-ano-colecionando-fracassos-vai-parar-banco-reus-2109748>

Institute for Economics and Peace. (2025). *Global Peace Index 2025: Measuring peace in a complex world*. <https://www.visionofhumanity.org/reports/>

International Organization for Migration. (2015, 22 de dezembro). *Irregular migrant, refugee arrivals in Europe top one million in 2015: IOM*.

<https://www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-one-million-2015-iom>

International Civil Aviation Organization [ICAO]. (2022). *Doc 9303: Machine readable travel documents* (8.^a ed.). ICAO.

Isidoro, J. (2022). *Face morphing attacks on face recognition systems* [Dissertação de mestrado, Instituto Superior Técnico]. Repositório ULisboa.

Jain, A. K., Ross, A. A., & Nandakumar, K. (2011). *Introduction to biometrics*. Springer Science & Business Media.

Jordan, B., & Düvell, F. (2002). *Irregular Migration: The Dilemmas of Transnational Mobility*. Edward Elgar.

Jupatova, G., Arbidane, I., & Mietule, I. (2020). Analysis of false documents detected at the border control of European Union Member States and the prospective methods for the detection of counterfeits. *Journal of the Riga Technical University*, 3(8).

Leal, C. B. L. (2024). *Falsificação de documentos na imigração para Portugal: Uma análise com enfoque nas políticas públicas* [Dissertação de mestrado, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa].

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

em: https://pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=920&tabela=lei_velhas

Lopes, D. (2014). Política da União Europeia em matéria de migração: rede de proteção ou manta de retalhos? *Boletim de Ciências Económicas*, 57(2), 1791–1832.

Machado, A. M. C. P. M. (2020). *Documentoscopia e fraude documental: Manual prático para investigadores*. Almedina.

Magalhães, P. S., & Santos, H. D. (2003). *Biometria e autenticação*. Actas da 4.^a Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação, Porto, Portugal.

Merlo, F., & Konrad, G. V. R. (2015). Documento, história e memória: A importância da preservação do património documental para o acesso à informação. *Informação & Informação*, 20(1), 26–42.

Ministério dos Negócios Estrangeiros. (s.d.). *ARI - Autorização de Residência para Atividade de Investimento*. Portal Diplomático. <https://vistos.mne.gov.pt/pt/ari-autorizacao-de-residencia-para-atividade-de-investimento>

Miranda, D. (2012). *Formação da identidade do militar*. PUC-Rio.

Monteiro, I. (2011). *Os passaportes – do enquadramento legal à prática (1855-1926)*. CEPESE.

Mourato, J. (2021). *Análise forense de documentos impressos*. Pactor.

National Institute of Standards and Technology. (s.d.). *Face Recognition Vendor Test (FRVT)*. U.S. Department of Commerce. <https://www.nist.gov/programs-projects/face-recognition-vendor-test-frvt>

Neris, R. C. M. (2025). *Reconhecimento facial e representatividade: A influência das variáveis na precisão dos algoritmos*. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Neto, E. (1997). *Sistemas de identificação pessoal utilizando técnicas de reconhecimento e verificação facial automáticas* [Dissertação de mestrado, UNICAMP].

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2018). *Relatório anual: Tráfico de seres humanos 2017*. Ministério da Administração Interna. <https://www.otsh.mai.gov.pt/>

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2019). *Relatório anual: Tráfico de seres humanos 2018*. Ministério da Administração Interna. <https://www.otsh.mai.gov.pt/>

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2020). *Relatório anual: Tráfico de seres humanos 2019*. Ministério da Administração Interna. <https://www.otsh.mai.gov.pt/>

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2021). *Relatório anual: Tráfico de seres humanos 2020*. Ministério da Administração Interna. <https://www.otsh.mai.gov.pt/>

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2022). *Relatório anual: Tráfico de seres humanos 2021*. Ministério da Administração Interna. <https://www.otsh.mai.gov.pt/>

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2023). *Relatório anual: Tráfico de seres humanos 2022*. Ministério da Administração Interna. <https://www.otsh.mai.gov.pt/>

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2024). *Relatório anual: Tráfico de seres humanos 2023*. Ministério da Administração Interna. <https://www.otsh.mai.gov.pt/>

Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2025). *Relatório anual: Tráfico de seres humanos 2024*. Ministério da Administração Interna. <https://www.otsh.mai.gov.pt/>

Organização Internacional para as Migrações. (2019). *Glossary on Migration* — International Migration Law No. 34. OIM. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>

Peers, S. (2016). *EU Justice and Home Affairs Law* (4.^a ed.). Oxford University Press.

Pericles, N., & Ricoldi, A. M. (2021). O surgimento dos documentos pessoais e os modernos processos de identificação. *Conjuntura Global*, 10(2), 36–38.

Portugal. (1919). Decreto n.º 5 266, de 19 de março. *Diário da República: 1.ª série*, (56).

Portugal. (1926). Decreto n.º 12 202, de 26 de agosto. *Diário da República: 1.ª série*, (188).

Portugal. (2006). Decreto-Lei n.º 136/2006, de 26 de julho. *Diário da República: 1.ª série*, (143).

Portugal. (2007). Lei n.º 23/2007, de 4 de julho: Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. *Diário da República: 1.ª série*, (127).

Portugal. (2021). Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro: Aprova a reestruturação do sistema português de controlo de fronteiras, procedendo à extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. *Diário da República: 1.ª série*, (220).

Portugal. (2023). Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho: Cria a Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I. P. *Diário da República: 1.ª série*, (107).

Rodrigues, C., & Lopes, F. (2018, 26 de janeiro). Passaporte: uma caixinha tecnológica. *Público*. <https://www.publico.pt/2018/01/26/infografia/passaporte-uma-caixinha-tecnologica-253>

Rodrigues, D. S. S., Teixeira, E., Lelis, I., Oliveira, I. A., & Andrade, M. (2010). *Metodologias e técnicas de pesquisa em educação*. Editora da Universidade do Estado do Pará.

Sandu, A. (2023). *Reflections on the migration policy of the European Union*. Lumen Publishing.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2015). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2014*. Ministério da Administração Interna.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2016). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2015*. Ministério da Administração Interna.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2017). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2016*. Ministério da Administração Interna.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2018). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2017*. Ministério da Administração Interna.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2019). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2018*. Ministério da Administração Interna.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2020). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2019*. Ministério da Administração Interna.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2021). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2020*. Ministério da Administração Interna.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2022). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2021*. Ministério da Administração Interna.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. (2023). *Relatório de imigração, fronteiras e asilo 2022*. Ministério da Administração Interna.

Sistema de Segurança Interna. (2021). *Relatório Anual de Segurança Interna: RASI 2020*. Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Sistema de Segurança Interna. (2022). *Relatório Anual de Segurança Interna: RASI 2021*. Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Sistema de Segurança Interna. (2023). *Relatório Anual de Segurança Interna: RASI 2022*. Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Transparência Internacional Portugal. (2020, 2 de julho). *Portugal: Transparência Internacional questiona falta de controlo nos Vistos Gold*.
<https://transparencia.pt/portugal-transparencia-vistos-gold/>

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 79.º.

União Europeia. (2006). Notificação prevista no artigo 37.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho («Código das Fronteiras Schengen»):

Sanções no caso de passagem não autorizada das fronteiras externas. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 155/11.

APÊNDICE I

REFERÊNCIAS VISUAIS DOS ELEMENTOS DE SEGURANÇA

O presente anexo tem como objetivo apresentar as principais referências visuais dos elementos de segurança obrigatórios nos documentos de identidade e de viagem descritos no Capítulo 2, Subcapítulo 2.3, os quais devem estar sempre presentes. Os elementos de segurança recomendados não são incluídos, uma vez que a sua aplicação não é obrigatória e varia consoante o tipo de documento.

Através das imagens apresentadas na tabela comparativa, são igualmente evidenciadas as diferenças entre as principais referências visuais dos elementos de segurança em documentos genuínos e em documentos fraudulentos, com e sem recurso a equipamento básico de verificação.

Os pictogramas utilizados correspondem ao tipo de luz ou ângulo de observação sob o qual os elementos de segurança se tornam visíveis ou devem ser verificados. No que respeita às técnicas de impressão convencionais, são apresentadas as características e referências visuais das técnicas obrigatórias, bem como de algumas técnicas complementares frequentemente presentes na generalidade dos documentos produzidos na Europa, em particular nos vistos.

LEGENDA DE PICTOGRAMAS	
Visível sob luz UV	
Visível em contraluz	
Visível sob luz direta	
Visível sob luz oblíqua	
Visível sob observação direta	

Visível através da manipulação do documento em diferentes ângulos de observação	
Possui características táteis	
Visível através de magnificação	

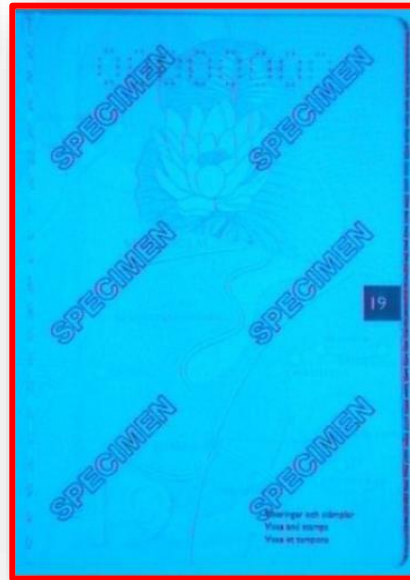
ELEMENTOS DE SEGURANÇA OBRIGATÓRIOS

Documento Genuíno



Papel de segurança
sem branqueador ótico

Documento Falso



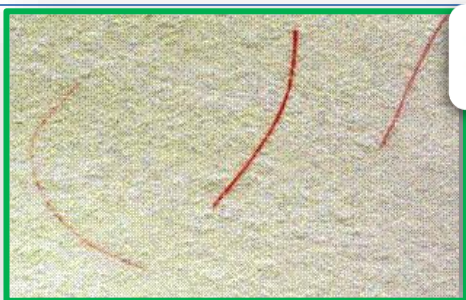
Papel comercial
com branqueador ótico



Papel de segurança
com marca de água multicolorida.



Papel comercial
sem marca de água visível.



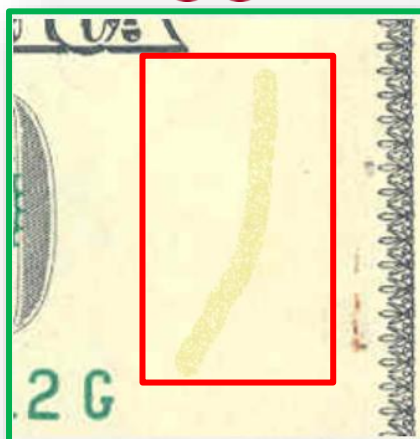
Fibras de segurança coloridas
Integradas no papel de segurança,
visíveis em diferentes profundidades.



Fibra de segurança multicolorida
simulada, impressa no padrão de fundo.



Fibras de segurança multicolores
reativas à luz UV.



Ao papel de segurança são adicionados
reagentes químicos que se tornam
visíveis na presença de substâncias que
possam ser utilizadas para alterar ou
apagar a informação original.

A utilização de certas substâncias
químicas danifica permanentemente o
papel. As manchas resultantes tornam-se
num ponto de deteção mais facilmente
visível.



1. Apelido(s) *Surname Nom*

PEREIRA DE FREITAS

2. Nome(s) próprio(s) *Given names Prénoms*

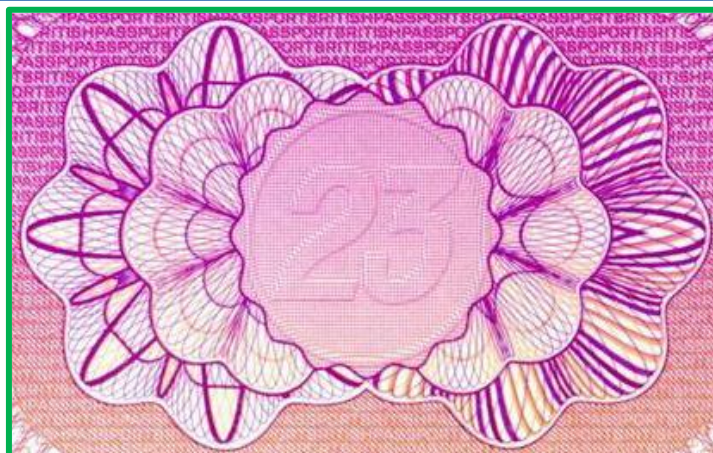
NUNO PEDRO

3. Nacionalidade *Nationality Nationalité*

PORTUGUESA

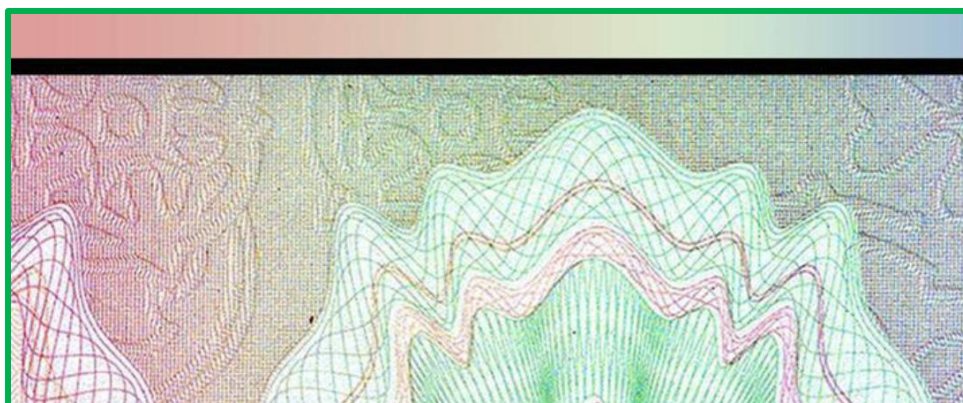
Técnica de impressão indireta que se caracteriza pela alta definição, com contornos bem definidos e tintagem regular (*spot colors*).
É utilizada na impressão dos padrões de fundo e do texto pré impresso (antes da personalização do documento).

Padrões *Guilhoché*



Impressas em offset. Caracterizam-se por formas geométricas complexas que devem ser, no mínimo bicolores. Para o efeito, são frequentemente combinadas com a impressão irisada (*rainbow colouring*).

Impressão Irisada (*Rainbow Colouring*)



Suave e progressiva transição de cores que se destina a proteger o documento contra a cópia e a separação de cores.

Sobreimpressão Fluorescente



Padrões ou motivos invisíveis à luz normal que se tornam visíveis sob luz UV.

Mini-impressão e Microimpressão



Texto de dimensões reduzidas que pode formar linhas ou motivos impressos no padrão de fundo. A mini-impressão pode ser visível a olho nu, mais perceptível e legível através de baixa ampliação. O microtexto tem dimensões ainda mais reduzidas que, para ser legível, requer ampliação.

TÉCNICAS DE IMPRESSÃO COMPLEMENTARES

Talhe Doce (*Intaglio*)



Técnica de impressão que cria um relevo tátil através da espessura da tinta, também visível através da observação com luz oblíqua.

Permite a combinação com a mini-impressão ou microimpressão, e pode incluir imagens latentes.

Imagem Latente



Impressão em *Intaglio* que revela um motivo através da inclinação do documento com observação à luz oblíqua.

TÉCNICAS DE IMPRESSÃO COMPLEMENTARES

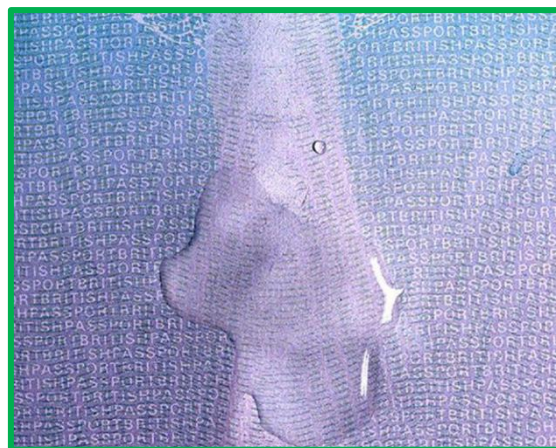
Tinta Especiais



Tinta fluorescente, visível a olho nu e reativa à luz UV.



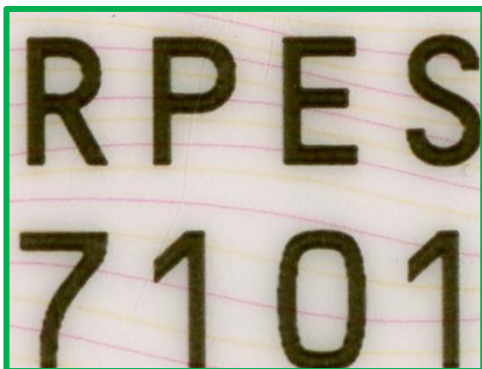
Tinta fotocromática que muda de cor quando observada sob luz UV.



Tinta fugitiva que se dissolve em contacto com certos reagentes ou água para proteger o documento contra as tentativas de alteração de dados.

TÉCNICAS DE IMPRESSÃO DE PERSONALIZAÇÃO

Gravação a Laser



Utilizada em documentos ou páginas em polycarbonato com películas sensíveis ao laser, em que os dados são impressos através de carbonização. Pode ter relevo tátil quando a impressão tem lugar nas camadas superficiais.



Impressão a Jato de Tinta



Impressão com tinta líquida que penetra no substrato, misturando-se com as fibras do papel. Quando observada através de ampliação é possível verificar que as gotas de tinta com as diferentes cores primárias (Ciano, Magenta, Amarelo e Preto) não apresentam um padrão específico em relação ao seu posicionamento na área impressa.

TÉCNICAS DE IMPRESSÃO DE PERSONALIZAÇÃO

Impressão a Laser



A impressão a laser utiliza um processo eletrofotográfico para transferir a informação digital para o substrato. Ao contrário da impressão por jato de tinta, a impressão a laser forma imagens através de uma estrutura de pontos padronizada, com letras e números de bordas mais suaves e definidas.

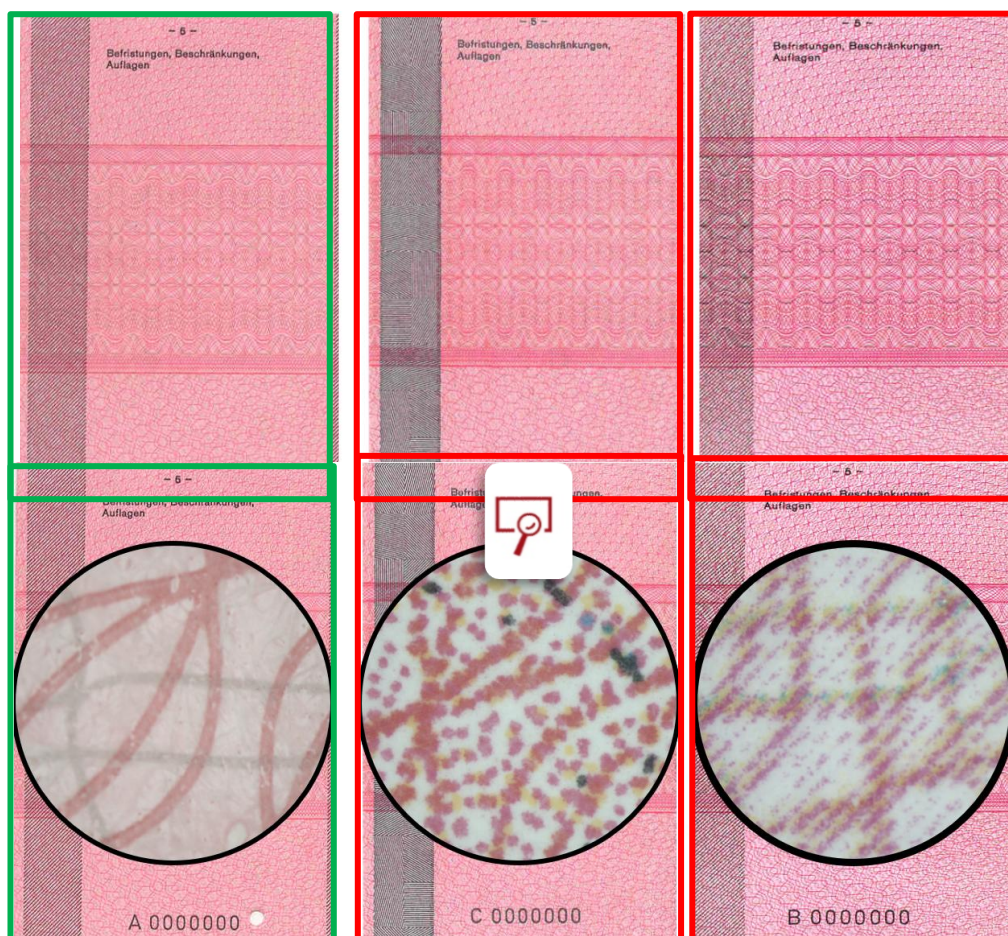
Termossублиmação e termotransferência



Ambas as técnicas utilizam fitas impregnadas de tinta que é transferida para o substrato através de calor. Na termossублиmação, a tinta evapora-se e difunde-se no substrato permitindo a obtenção de imagens com tonalidades contínuas de cor. Sob ampliação, as imagens apresentam um efeito desfocado. A termotransferência é normalmente utilizada para personalizar os dados pessoais e as letras apresentam um efeito de “escada” nas linhas diagonais. São normalmente utilizadas em conjunto no mesmo documento.

Fonte: PRADO (Registo Público em Linha de Documentos Autênticos de Identidade e de Viagem),

Para que possamos compreender a importância das características visuais de cada uma das técnicas de impressão anteriormente mencionadas durante a examinação de um documento, apresenta-se, em seguida, uma breve comparação entre três fotografias do mesmo modelo de documento impressas com técnicas distintas. Uma primeira observação sem recurso a equipamento especial revela ligeiras diferenças na tonalidade das cores e até na qualidade de definição dos padrões de fundo. Contudo, uma análise mais atenta sob magnificação mostra-nos, através dos padrões de impressão e das características distintas de cada uma das técnicas, que apenas a primeira (a contar da esquerda), é de facto a técnica original e correta para um documento de segurança (*offset*). A segunda e terceira técnicas apresentadas, jato de tinta e impressão a laser respetivamente, são frequentemente utilizadas para reproduzir a primeira, sendo suficientes, em muitos casos, para se assemelharem genericamente à original e iludir as autoridades sem treino ou equipamento adequado.



APÊNDICE II

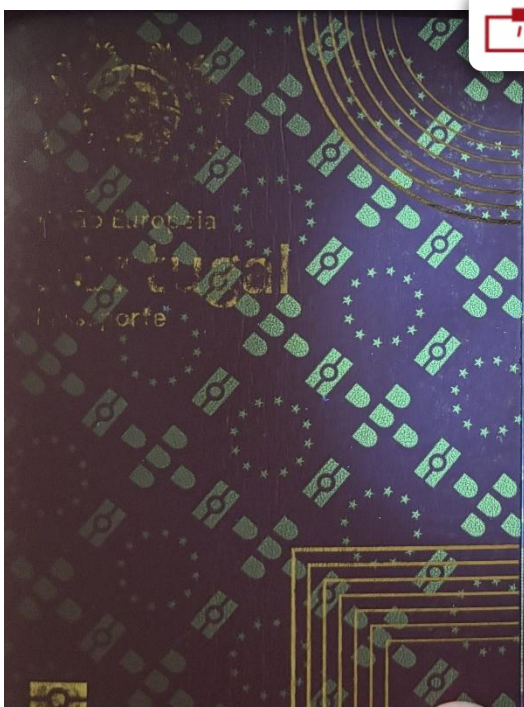
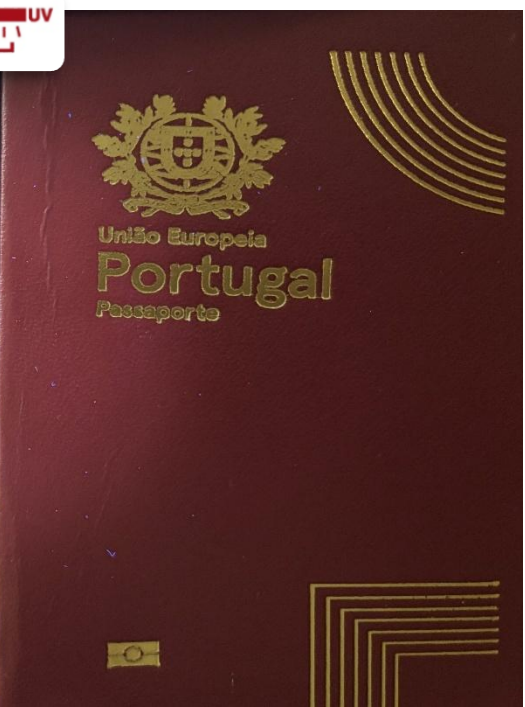
CASO DE ESTUDO

O caso de estudo apresentado tem como principal objetivo analisar tecnicamente um documento fraudulento. Para o efeito, o modelo mais recente de um passaporte português genuíno é comparado diretamente com o mesmo modelo de um passaporte português contrafeito de baixa qualidade de reprodução, para que possamos observar com maior facilidade as respetivas diferenças visuais e compreender de que forma são utilizadas distintas técnicas de impressão e diferentes materiais na tentativa de iludir uma observação menos atenta. Sendo um documento contrafeito, ou seja, uma reprodução completa de um original, todas as partes que o constituem podem ser consideradas como pontos de deteção para efeitos de análise. Para simplificar a comparação direta são apenas exemplificados alguns para ilustrar as diferenças mais significativas.

Metodologia:

Observação de elementos de segurança por comparação direta sob as mesmas condições de luz e ângulo de visualização, com utilização de equipamento especial (lupa com magnificação de 15x e luz UV portátil de 365nm).

TABELA COMPARATIVA

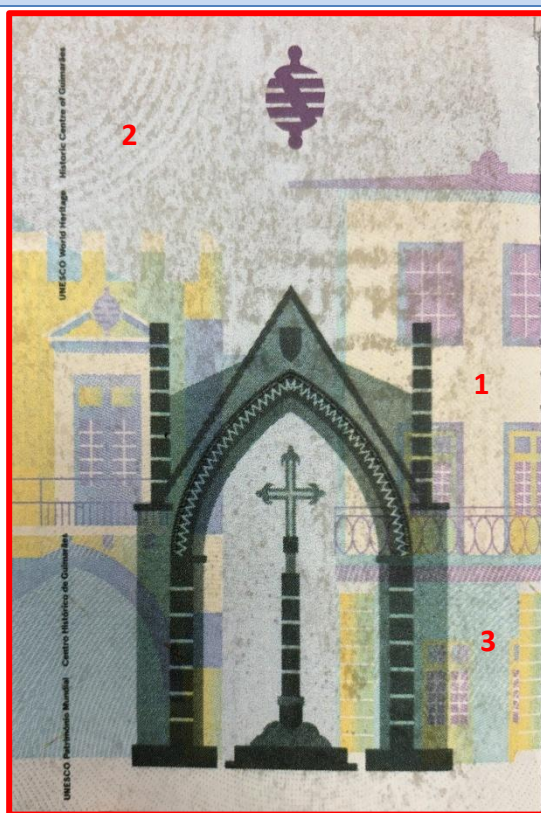
Documento Genuíno	Documento Falso
 Capa em acrílico com estampagem a quente de película dourada para os motivos e padrões, com sobre impressão fluorescente de quinas, símbolo de documento biométrico e estrelas da UE.	 Capa em diferente material sintético, com estampagem de película dourada de baixa qualidade, letras e motivos com espaçamento, alinhamento e fonte diferentes, linhas incompletas e sem sobre impressão fluorescente.

Documento Genuíno



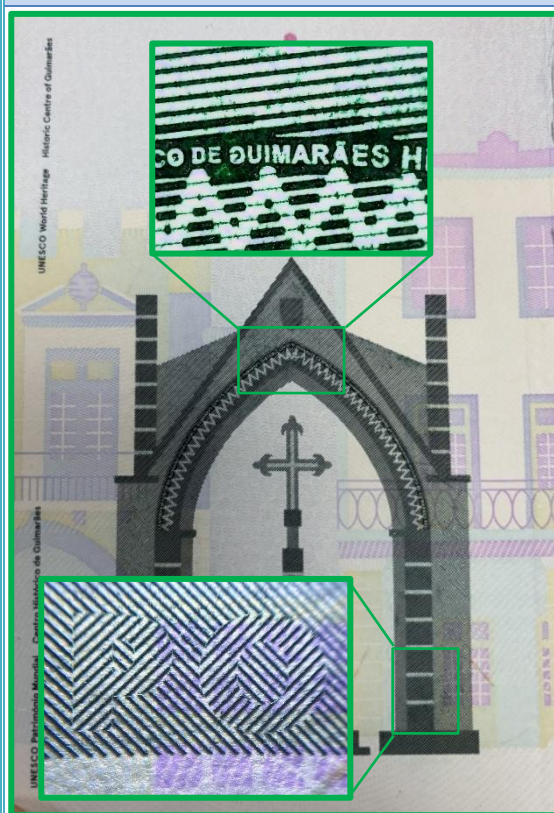
Contracapa frontal em papel de segurança com padrões e motivos de fundo impressos em *offset* (1) e *intaglio* (2) com imagem latente (palavra "Portugal"), fibras de segurança multicolores visíveis (3) e símbolo com tinta opticamente variável (4) entre púrpura e dourado.

Documento Falso



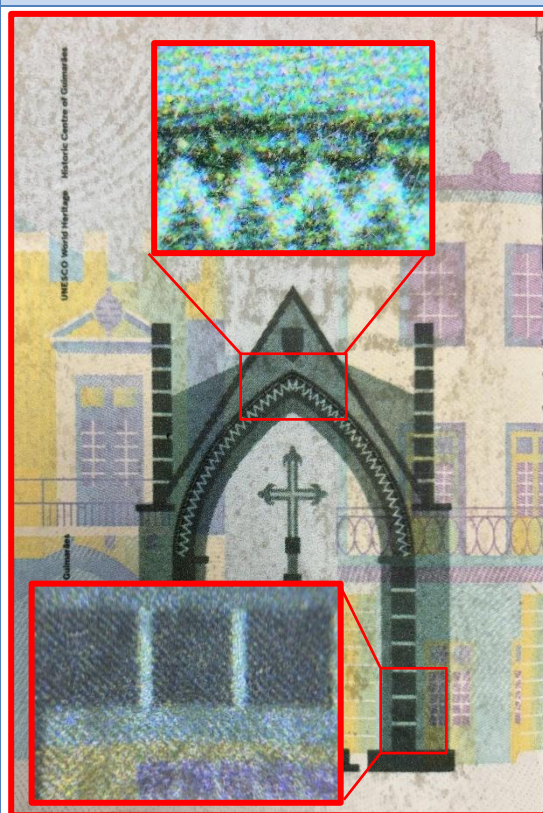
Contracapa frontal em papel comercial com padrões e motivos de fundo impressos em jato de tinta (1), ausência de fibras de segurança, símbolo sem tinta opticamente variável (não há alteração de cor). As manchas escuras visíveis em toda a página são marcas deixadas pela cola usada para unir a página à capa, o que resultou na transferência dos padrões da mesma tornando-os visíveis no verso (2). Diferenças notórias na tonalidade das cores (3).

Documento Genuíno

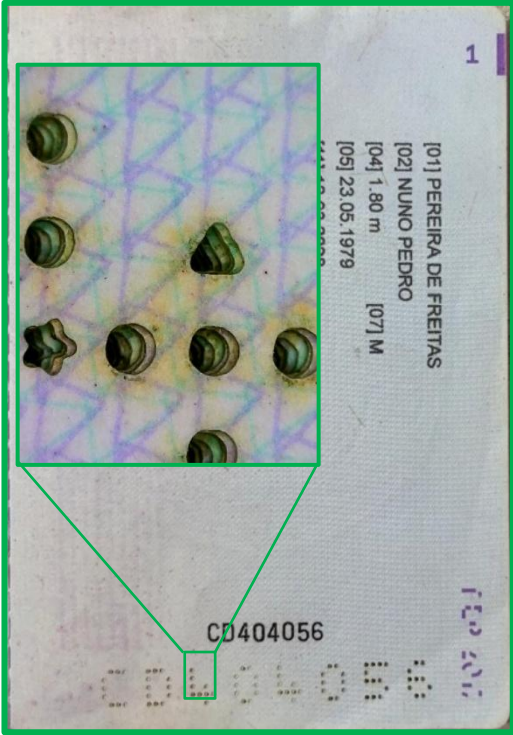
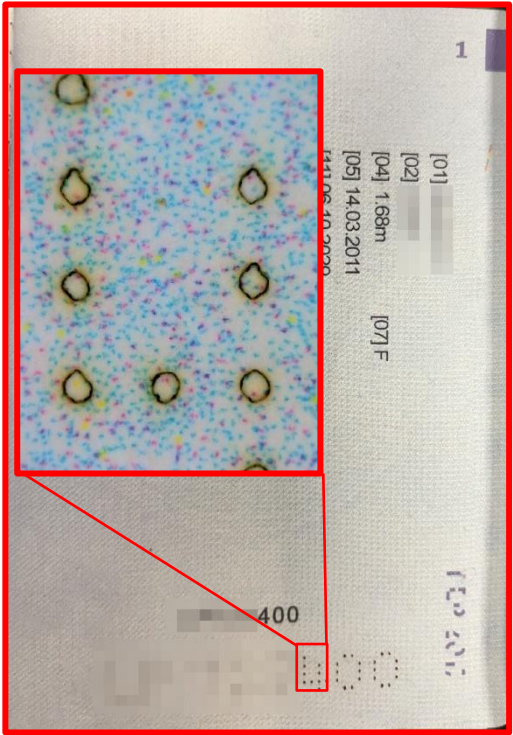


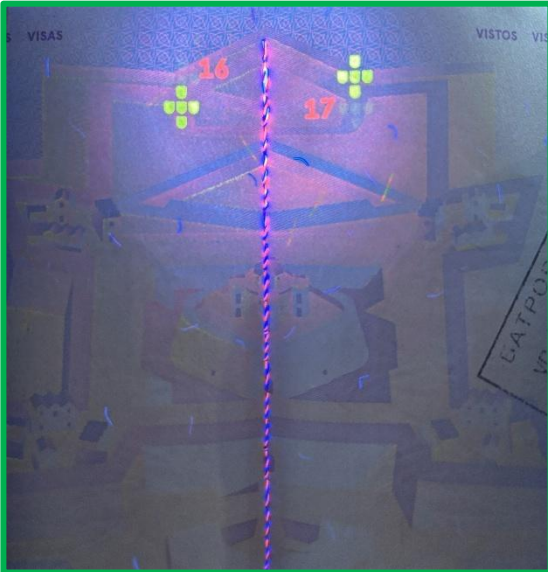
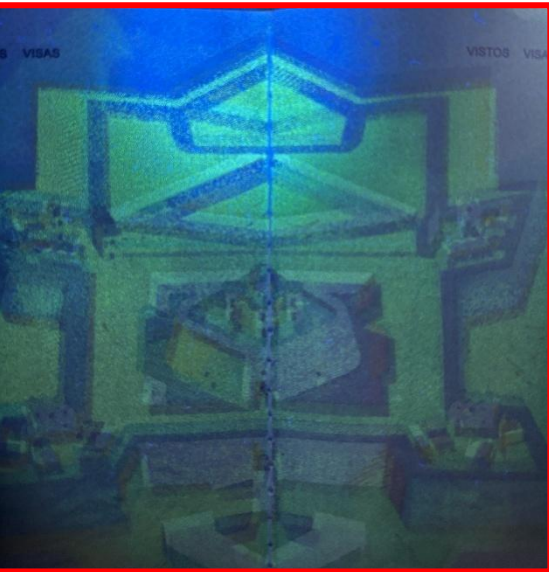
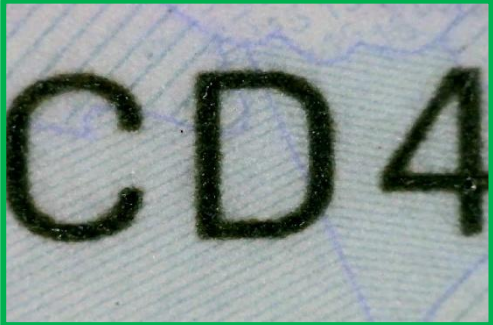
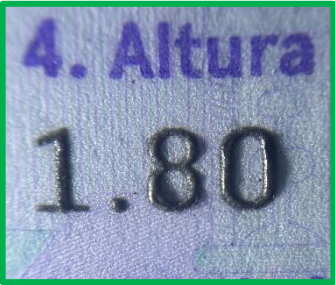
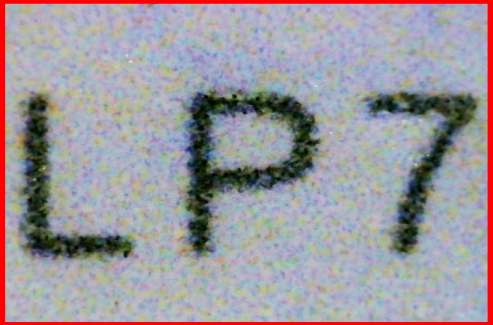
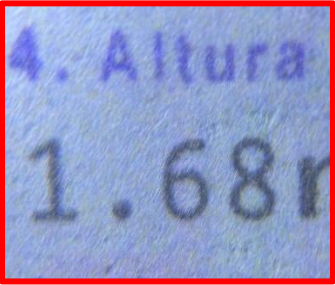
Motivo impresso em *Intaglio* (1) com microtexto e caracteres especiais ("G" invertido). Impressão em ângulos diferentes para a formação da imagem latente. É possível observar o fundo de cor púrpura em *offset*.

Documento Falso



Motivo e padrão de fundo impressos em jato de tinta com baixa qualidade de definição sem imagem latente e microtexto ilegível.

Documento Genuíno	Documento Falso
 Número de série perfurado a laser com símbolos especiais (estrela e triângulo). Padrão de fundo impresso em <i>offset</i>.	 Número de série perfurado de forma irregular, sem caracteres especiais. Padrão de fundo impresso em jato de tinta.
 Página biográfica com substrato híbrido (papel de segurança com camadas de policarbonato de baixa reatividade sob luz UV) com padrão de sobre impressão impresso em <i>offset</i> com <i>rainbow colouring</i> e fibras de segurança fluorescentes e multicolores.	 Página biográfica em papel comercial com alta reatividade à luz UV, ausência de fibras de segurança e padrão de sobre impressão de baixa qualidade de definição, com diferente reação à luz UV em relação à cor e ao <i>design</i>.

Documento Genuíno	Documento Falso
 Páginas interiores em papel de segurança sob luz UV, com fibras de segurança e fio de costura fluorescente e multicolor. Sobre impressão fluorescente com padrão das quinas e número de páginas.	 Páginas interiores em papel comercial, reativo à luz UV, ausência de fibras de segurança e de fio de costura multicolor. Padrão de sobre impressão ausente com reação anormal da impressão de fundo sob luz UV.
  Personalização com gravação a laser e relevo tátil, padrões de fundo impressos em <i>offset</i>.	  Personalização e padrão de fundo totalmente impressos em jato de tinta. Ausência de relevo tátil.

Fonte: Polícia de Fronteira do Aeroporto Internacional de Escópia, República da Macedónia do Norte.

Conclusões do caso de estudo

Como se pode observar mais detalhadamente através das fotografias apresentadas, existem diferenças significativas entre o documento genuíno e o documento contrafeito. A técnica de impressão utilizada para a reprodução total do documento, jato de tinta, apresenta padrões de impressão diferentes e de menor resolução que não permitem reproduzir integralmente os elementos de segurança mais detalhados, principalmente os que recorrem a tintas especiais. A sua utilização é bastante comum pelo baixo custo e fácil acesso através de impressoras disponíveis na grande maioria das lojas de equipamento informático. No entanto, a mais-valia dos elementos de segurança em documentos de identidade e de viagem não reside apenas nos meios técnicos utilizados nos documentos genuínos, mas também nas diferentes combinações possíveis entre eles para a obtenção de camadas de segurança adicionais que dificultam as tentativas de reprodução e/ou de manipulação.

Para um agente de autoridade ou outro funcionário público mais experiente e com treino adequado, este caso em particular seria provavelmente considerado de fácil deteção. Contudo, em casos de fraude mais complexos com recurso a meios tecnológicos mais avançados, que resultam normalmente numa falsificação de maior qualidade, as diferenças notórias que se observam neste caso tornam-se mais ténues e, por consequência, mais difíceis de detetar, mesmo para pessoal especializado utilizando equipamento técnico.

APÊNDICE III

CONSENTIMENTO INFORMADO, ESCLARECIDO E LIVRE PARA PARTICIPAÇÃO EM INVESTIGAÇÃO

(de acordo com a Declaração de Helsínquia e a Convenção de Oviedo)

Fraude em Documentos de Identidade e de Viagem no contexto da Imigração Ilegal em Portugal

Por favor, leia com atenção a informação que se segue. Não hesite, em caso de dúvidas, em contactar a equipa de investigação, através dos contactos fornecidos no final deste documento.

Enquadramento e explicação do estudo

Vimos por este meio solicitar a participação num questionário online, integrado num estudo desenvolvido no âmbito de uma dissertação de Mestrado em Estudos sobre a Europa, da Universidade Aberta (Portugal), sob a orientação dos Professores João Carlos Relvão Caetano e Ângela Maria Coelho Pizarro Montalvão Machado.

A investigação intitula-se “Fraude em Documentos de Identidade e de Viagem no contexto da Imigração Ilegal em Portugal”.

O principal objetivo é compreender o impacto operacional da reestruturação do sistema de controlo de fronteiras nacional, especificamente na capacidade de combate à fraude documental, tendo como destinatários profissionais do setor.

O questionário *online* terá uma duração aproximada entre 10 a 15 minutos e poderá ser realizado em qualquer dispositivo eletrónico com acesso à Internet.

Confidencialidade e anonimato

O questionário é distribuído pela plataforma *Google Forms*, que garante total confidencialidade e anonimato dos dados recolhidos, além de fidedignidade. A análise dos questionários será realizada a partir de dados anonimizados.

Todos os dados recolhidos neste estudo serão guardados em condições de absoluto sigilo e confidencialidade, de acordo com o Regulamento Europeu de Proteção de Dados (EU) e a Lei n.º 58/2019, relativa à proteção das pessoas singulares em matéria de tratamento de dados pessoais e da sua livre circulação. Os dados recolhidos a partir dos questionários serão usados para fins de investigação científica e não para fins comerciais. Neste estudo, os dados serão tratados apenas para produzir conhecimento académico, fundamentar análises estatísticas e contribuir para a compreensão das mudanças mais significativas resultantes da reorganização institucional. Não serão utilizados para quaisquer finalidades adicionais sem novo consentimento. Poderão ainda ser utilizados em outros trabalhos de investigação, de acordo com as orientações europeias em matéria de utilização de dados, com exclusão de quaisquer outras finalidades.

A participação neste questionário é totalmente voluntária, podendo desistir do preenchimento a qualquer momento, sem qualquer consequência. As informações fornecidas são anónimas e confidenciais, sendo os dados utilizados exclusivamente para os fins do presente estudo. A sua identificação nunca será tornada pública.

Em conformidade com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), tem direito a solicitar: a limitação do tratamento dos seus dados; a correção de informações incorretas ou incompletas; e a eliminação dos dados recolhidos.

Para exercer estes direitos, poderá contactar a equipa do estudo através dos endereços indicados abaixo.

A sua colaboração é da maior importância para atingir os objetivos a que nos propomos. Não só a participação neste estudo não envolve quaisquer riscos individuais ou coletivos, como, pelo contrário, comporta benefícios, contribuindo para o aprofundamento do conhecimento da realidade estudada, nomeadamente o modo de funcionamento das instituições públicas e o seu funcionamento no que se refere à fraude documental.

Caso pretenda alguma informação adicional sobre o presente projeto, por favor, entre em contacto com o estudante Nuno Freitas (2000922@estudante.uab.pt) ou com os Professores João Carlos Relvão Caetano (joao.caetano@uab.pt) e Ângela Maria Coelho Pizarro Montalvão Machado (angela.machado@uab.pt).

O inquérito é acedido através de *link* próprio fornecido, e que a seguir se indica:

<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeLoJnFSysNaK4usFLsTQ52AhoJ53knnCxz-9gT426v2LOhkg/viewform?usp=dialog>

Junta-se, em anexo, o conteúdo do inquérito em versão Word.

APÊNDICE IV

QUESTIONÁRIO

Secção 1 – Consentimento e Perfil Profissional

"Declaro que li e compreendi as informações facultadas na introdução deste questionário. Estou ciente de que a minha participação é voluntária, que as minhas respostas são totalmente anónimas e que os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente para fins de investigação académica no âmbito desta tese de mestrado. Ao selecionar esta opção, dou o meu consentimento livre e esclarecido para participar no estudo."

- ☐ Sim, consinto.

Questão 1:

A que instituição pertence atualmente?

- ☐ PSP (Polícia de Segurança Pública)
- ☐ GNR (Guarda Nacional Republicana)
- ☐ AIMA (Agência para a Integração, Migrações e Asilo)
- ☐ PJ (Polícia Judiciária)
- ☐ Outra

Questão 2:

Qual era a sua situação profissional antes da extinção oficial do SEF (29 de outubro de 2023)?

- ☐ Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização).
- ☐ Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira não policial/administrativa).
- ☐ Já pertencia à PSP/GNR, mas em funções não relacionadas com controlo de fronteiras
- ☐ Já pertencia à PSP/GNR, com funções de apoio ao controlo de fronteiras
- ☐ Iniciei funções na área das migrações/fronteiras apenas após a reestruturação.

Questão 3:

Há quanto tempo exerce funções diretamente ligadas ao controlo de fronteiras ou gestão de fluxos migratórios?

- ☐ Menos de 2 anos
- ☐ Entre 2 e 5 anos
- ☐ Entre 5 e 10
- ☐ Entre 10 e 20
- ☐ Mais de 20 anos

Questão 4:

Em que área desenvolve a sua atividade principal atualmente? (Selecione uma ou mais, se aplicável).

- ☐ Controlo de Fronteira Aérea (Aeroportos)
- ☐ Controlo de Fronteira Marítima (Portos/Marinas)
- ☐ Fiscalização em Território Nacional
- ☐ Unidade de Investigação Criminal / Fraude Documental
- ☐ Outra:

Secção 2 – Avaliação da Atividade Operacional

Se é elemento da GNR/PSP, considere o período temporal desde a delegação de funções durante a reestruturação até à atualidade. Se foi elemento do SEF, considere os últimos dois anos em que prestou serviço naquele organismo antes da extinção definitiva.

Para cada afirmação, selecione o nível que melhor descreve a sua opinião, numa escala de 1 (Discordo Totalmente / Muito Baixa) a 5 (Concordo Totalmente / Muito Alta).

Questão 5:

O meu nível de conhecimento teórico/prático sobre os tipos de fraude e os elementos de segurança integrados nos documentos de identidade e de viagem é/era adequado para desempenhar com eficácia as minhas funções e tarefas diárias.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo
- ☐ Neutro
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo totalmente

Questão 6:

Está/estava tecnicamente preparado(a) para identificar as novas tipologias de contrafação e falsificação sem necessidade de apoio externo constante.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo
- ☐ Neutro
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo totalmente

Questão 7:

Como avalia na generalidade o nível de qualidade dos documentos fraudulentos detetados?

- ☐ Muito baixo

- ☐ Baixo
- ☐ Neutro
- ☐ Alto
- ☐ Muito alto

Questão 8:

A maior disponibilidade e utilização das novas tecnologias tem impacto direto no nível de sofisticação das fraudes detetadas.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo
- ☐ Neutro
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo totalmente

Questão 9:

Os equipamentos tecnológicos disponíveis no meu posto de trabalho (leitores, lupas, software, outros) eram/são adequados para as necessidades anteriores/atuais de controlo.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo
- ☐ Neutro
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo totalmente

Questão 10:

O acesso às bases de dados nacionais é célere e não apresenta falhas operacionais frequentes.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo
- ☐ Neutro
- ☐ Concordo

- ☐ Concordo totalmente

Questão 11:

O acesso às bases de dados internacionais (SIS, INTERPOL, outras) é célere e não apresenta falhas operacionais frequentes.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo
- ☐ Neutro
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo totalmente

Secção 3 – Impacto operacional da transição institucional

Questão 12:

A extinção do SEF resultou numa perda significativa de 'memória institucional' e especialização no combate à fraude documental.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo
- ☐ Neutro
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo totalmente

Questão 13:

Considero que o nível de segurança e controlo nas fronteiras portuguesas manteve o mesmo padrão de rigor e eficácia.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo
- ☐ Neutro
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo totalmente

Questão 14:

Considero que a atual estrutura de cooperação e coordenação com as congéneres dos EM é eficaz no que diz respeito à partilha de informação sobre novas tendências e *modus operandi* a nível europeu.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo
- ☐ Neutro
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo totalmente

Questão 15:

Considero que a partilha de informação sobre padrões e novas tendências de fraude entre a minha força e as restantes entidades nacionais relevantes é eficiente.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo
- ☐ Neutro
- ☐ Concordo
- ☐ Concordo totalmente

Questão 16:

Qual é a sua opinião sobre a forma como a transição institucional foi planeada e implementada? Mencione, por favor, quais considera terem sido os aspetos positivos e negativos do processo.

Questão 17:

Na sua opinião, quais são hoje as maiores vulnerabilidades do sistema de controlo de fronteiras nacional em relação à fraude documental?

Questão 18:

Que medidas considera serem necessárias para melhorar a qualidade e a eficácia do sistema de controlo de fronteiras nacional?

Quadro X – Respostas

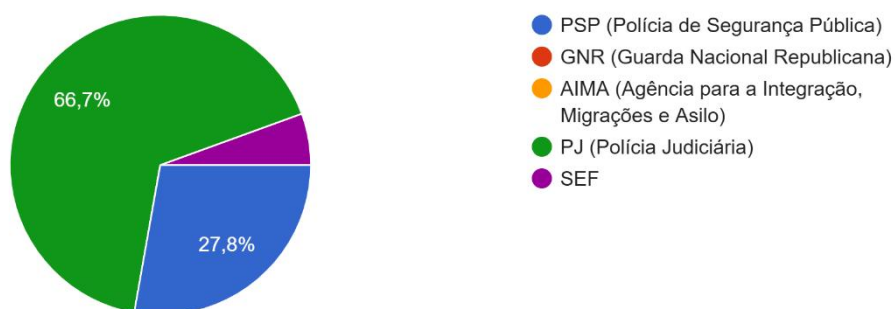
Secção 1 - Caracterização do Perfil Profissional				
Inquiridos	Questão 1	Questão 2	Questão 3	Questão 4
	A que instituição pertence atualmente?	Qual era a sua situação profissional antes da extinção oficial do SEF (29 de outubro de 2023)?	Há quanto tempo exerce funções diretamente ligadas ao controlo de fronteiras ou gestão de fluxos migratórios?	Em que área desenvolve a sua atividade principal atualmente?
I1	Outra: SEF	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos FRONTEX)
I2	PSP	Já pertencia à PSP, mas em funções não relacionadas com o controlo de fronteiras	Entre 2 e 5 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)
I3	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Unidade de Investigação Criminal/Fraude Documental
I4	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Outra: Retornos e Readmissões
I5	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Outra: FRONTEX Retorno Voluntário
I6	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Unidade de Investigação Criminal/Fraude Documental
I7	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)
I8	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Outra: Situação de Disponibilidade
I9	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Entre 10 e 20 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)
I10	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)
I11	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)
I12	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)
I13	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Entre 10 e 20 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)
I14	PSP	Já pertencia à PSP, mas em funções não relacionadas com o controlo de fronteiras	Entre 2 e 5 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)
I15	PSP	Iniciei funções na áreas das migrações/fronteiras apenas após a reestruturação	Menos de 2 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)
I16	PSP	Iniciei funções na áreas das migrações/fronteiras apenas após a reestruturação	Menos de 2 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)

117	PJ	Pertencia ao quadro do extinto SEF (carreira de inspeção e fiscalização)	Mais de 20 anos	Outra: FRONTEX Retorno Voluntário
118	PSP	Já pertencia à PSP, mas em funções não relacionadas com o controlo de fronteiras	Entre 2 e 5 anos	Controlo de fronteira aérea (Aeroportos)

Resumo da Secção 1:

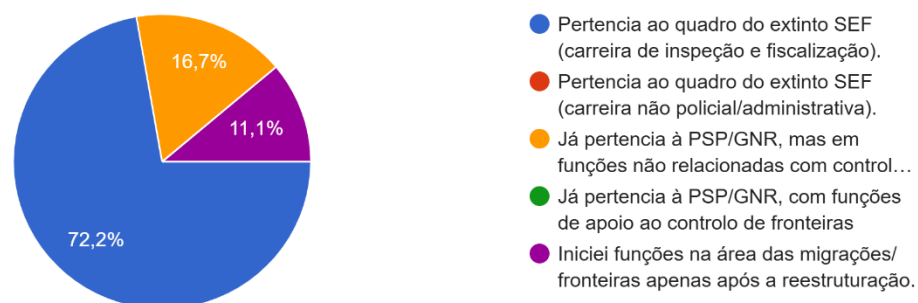
A que instituição pertence atualmente?

18 respostas



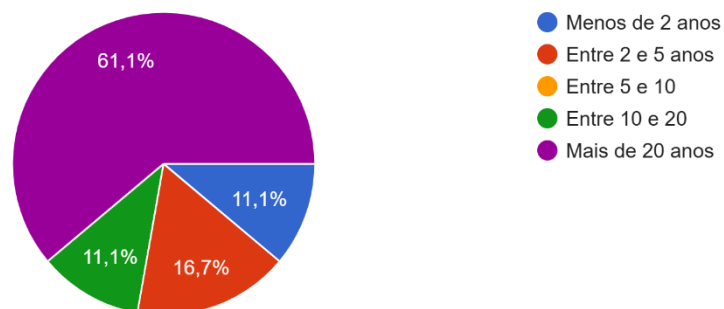
Qual era a sua situação profissional antes da extinção oficial do SEF (29 de outubro de 2023)?

18 respostas



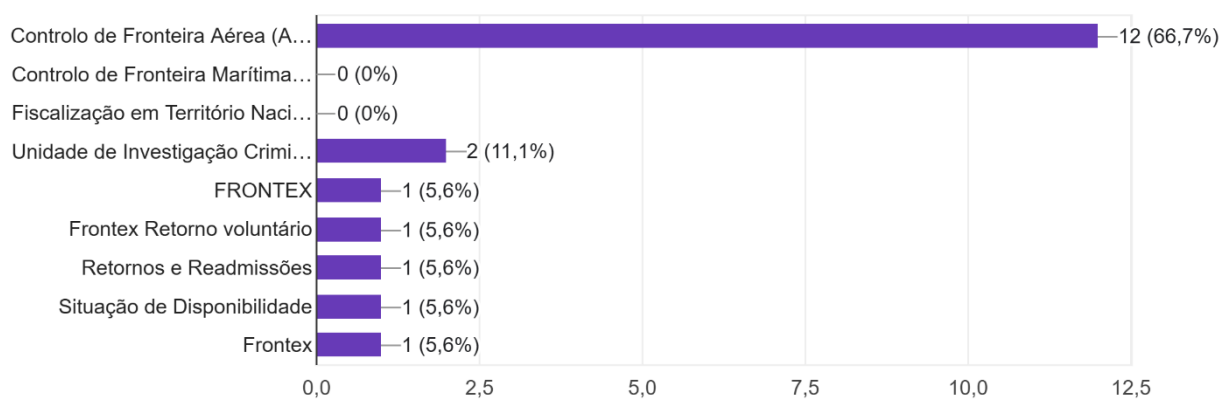
Há quanto tempo exerce funções diretamente ligadas ao controlo de fronteiras ou gestão de fluxos migratórios?

18 respostas



Em que área desenvolve a sua atividade principal atualmente? (Selecione uma ou mais, se aplicável).

18 respostas

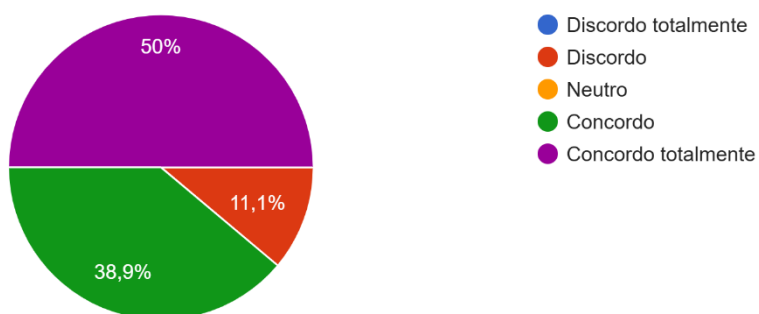


Secção 2 – Avaliação da Atividade Operacional	
Questão 5	
O meu nível de conhecimento teórico/prático sobre os tipos de fraude e os elementos de segurança integrados nos documentos de identidade e de viagem é/era adequado para desempenhar com eficácia as minhas funções e tarefas diárias.	
I1	Concordo totalmente
I2	Discordo
I3	Concordo totalmente
I4	Concordo
I5	Concordo
I6	Concordo totalmente
I7	Concordo totalmente
I8	Concordo totalmente
I9	Concordo totalmente
I10	Concordo
I11	Concordo
I12	Concordo totalmente
I13	Concordo
I14	Concordo
I15	Concordo totalmente
I16	Concordo
I17	Concordo totalmente
I18	Discordo

Resumo da Questão 5:

O meu nível de conhecimento teórico/prático sobre os tipos de fraude e os elementos de segurança integrados nos documentos de identidade e de viagem...com eficácia as minhas funções e tarefas diárias.

18 respostas

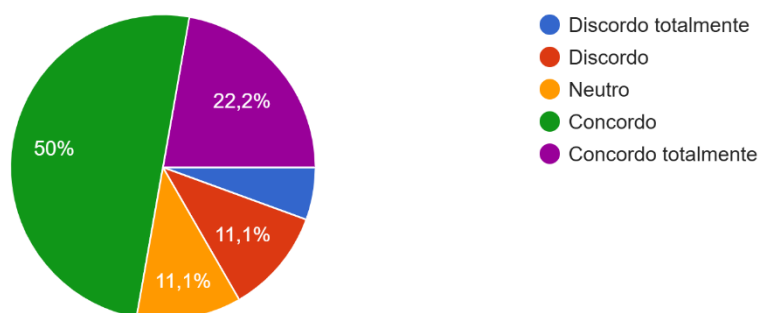


Questão 6	
Está/estava tecnicamente preparado(a) para identificar as novas tipologias de contrafação e falsificação sem necessidade de apoio externo constante.	
I1	Concordo totalmente
I2	Discordo
I3	Concordo totalmente
I4	Concordo
I5	Concordo
I6	Concordo
I7	Concordo
I8	Concordo
I9	Concordo totalmente
I10	Concordo
I11	Concordo
I12	Concordo totalmente
I13	Concordo
I14	Discordo
I15	Concordo
I16	Neutro
I17	Neutro
I18	Discordo totalmente

Resumo da Questão 6:

Está/estava tecnicamente preparado(a) para identificar as novas tipologias de contrafação e falsificação sem necessidade de apoio externo constante.

18 respostas

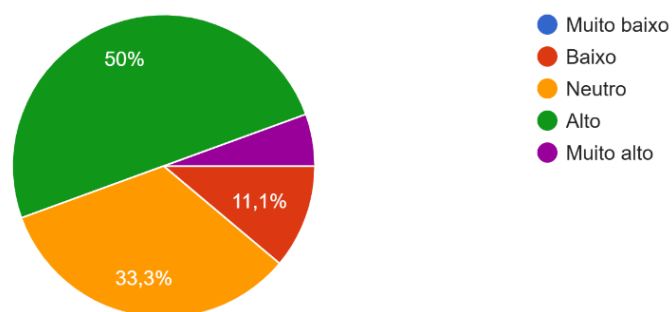


Questão 7	
Como avalia na generalidade o nível de qualidade dos documentos fraudulentos detetados?	
I1	Muito alto
I2	Neutro
I3	Neutro
I4	Alto
I5	Alto
I6	Neutro
I7	Alto
I8	Alto
I9	Alto
I10	Baixo
I11	Alto
I12	Alto
I13	Neutro
I14	Neutro
I15	Alto
I16	Alto
I17	Neutro
I18	Baixo

Resumo da Questão 7:

Como avalia na generalidade o nível de qualidade dos documentos fraudulentos detetados?

18 respostas

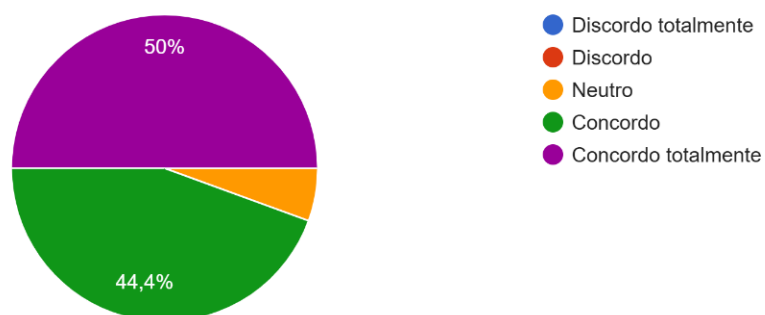


Questão 8	
A maior disponibilidade e utilização das novas tecnologias tem impacto direto no nível de sofisticação das fraudes detetadas.	
I1	Concordo totalmente
I2	Concordo totalmente
I3	Concordo
I4	Concordo
I5	Concordo totalmente
I6	Concordo
I7	Concordo
I8	Concordo totalmente
I9	Concordo
I10	Concordo totalmente
I11	Concordo
I12	Concordo totalmente
I13	Concordo
I14	Concordo
I15	Concordo totalmente
I16	Neutro
I17	Concordo totalmente
I18	Concordo totalmente

Resumo da questão 8:

A maior disponibilidade e utilização das novas tecnologias tem impacto direto no nível de sofisticação das fraudes detetadas.

18 respostas

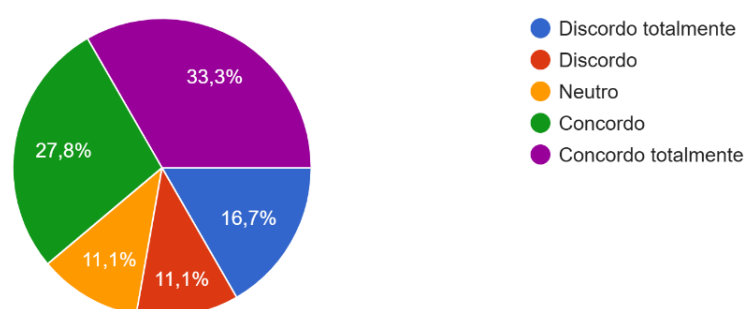


Questão 9	
Os equipamentos tecnológicos disponíveis no meu posto de trabalho (leitores, lupas, software, outros) eram/são adequados para as necessidades anteriores/atuais de controlo.	
I1	Concordo totalmente
I2	Discordo
I3	Concordo totalmente
I4	Neutro
I5	Concordo
I6	Concordo totalmente
I7	Concordo
I8	Concordo
I9	Concordo
I10	Neutro
I11	Concordo
I12	Discordo totalmente
I13	Concordo
I14	Discordo totalmente
I15	Discordo
I16	Discordo totalmente
I17	Concordo totalmente
I18	Concordo totalmente

Resumo da questão 9:

Os equipamentos tecnológicos disponíveis no meu posto de trabalho (leitores, lupas, software, outros) eram/são adequados para as necessidades anteriores/atuais de controlo.

18 respostas

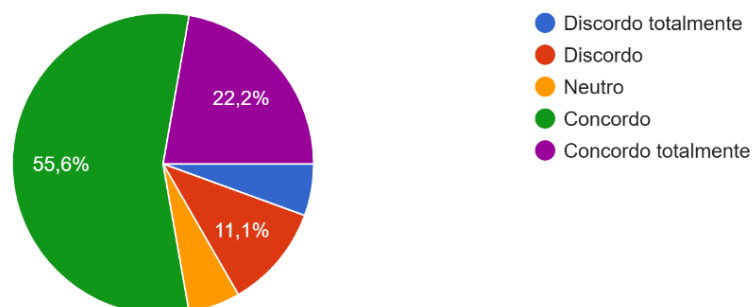


Questão 10	
O acesso às bases de dados nacionais é célere e não apresenta falhas operacionais frequentes.	
I1	Concordo totalmente
I2	Neutro
I3	Concordo totalmente
I4	Concordo
I5	Concordo
I6	Concordo
I7	Concordo
I8	Concordo
I9	Concordo
I10	Discordo
I11	Concordo
I12	Discordo
I13	Concordo
I14	Discordo totalmente
I15	Concordo totalmente
I16	Concordo
I17	Concordo totalmente
I18	Concordo

Resumo da questão 10:

O acesso às bases de dados nacionais é célere e não apresenta falhas operacionais frequentes.

18 respostas

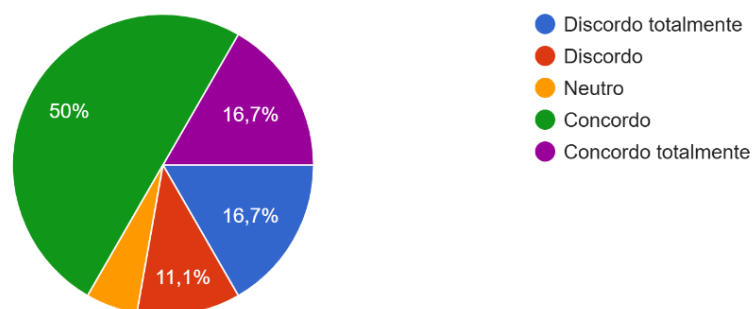


Questão 11	
O acesso às bases de dados internacionais (SIS, INTERPOL, outras) é célere e não apresenta falhas operacionais frequentes.	
I1	Concordo totalmente
I2	Neutro
I3	Concordo totalmente
I4	Concordo
I5	Concordo
I6	Concordo
I7	Concordo
I8	Concordo
I9	Concordo totalmente
I10	Discordo totalmente
I11	Concordo
I12	Discordo
I13	Concordo
I14	Discordo totalmente
I15	Discordo
I16	Concordo
I17	Concordo
I18	Discordo totalmente

Resumo da questão 11:

O acesso às bases de dados internacionais (SIS, INTERPOL, outras) é célere e não apresenta falhas operacionais frequentes.

18 respostas



Secção 3 – Impacto operacional da transição institucional

Questão 12

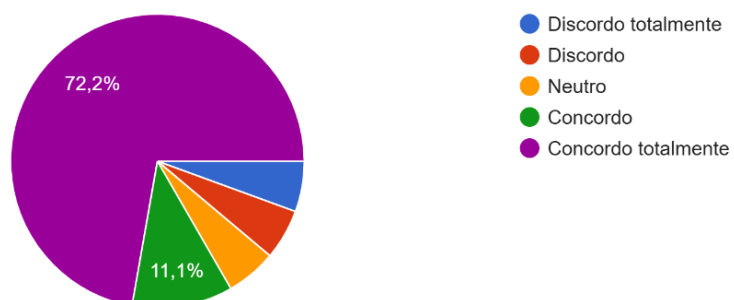
A extinção do SEF resultou numa perda significativa de 'memória institucional' e especialização no combate à fraude documental.

I1	Concordo totalmente
I2	Concordo totalmente
I3	Concordo totalmente
I4	Concordo
I5	Concordo totalmente
I6	Concordo totalmente
I7	Concordo totalmente
I8	Concordo totalmente
I9	Concordo totalmente
I10	Concordo totalmente
I11	Concordo totalmente
I12	Concordo totalmente
I13	Concordo totalmente
I14	Discordo totalmente
I15	Discordo
I16	Neutro
I17	Concordo totalmente
I18	Concordo

Resumo da questão 12:

A extinção do SEF resultou numa perda significativa de 'memória institucional' e especialização no combate à fraude documental.

18 respostas

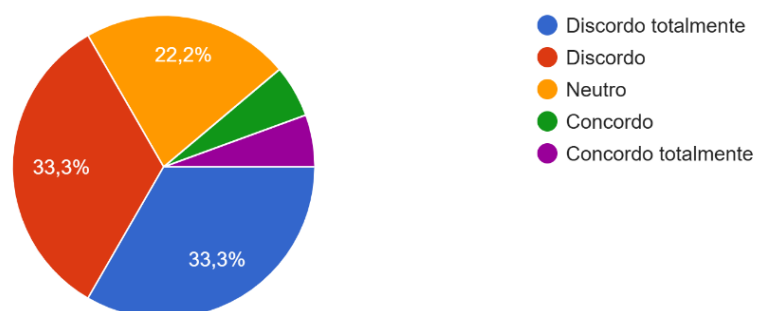


Questão 13	
Considero que o nível de segurança e controlo nas fronteiras portuguesas manteve o mesmo padrão de rigor e eficácia.	
I1	Discordo totalmente
I2	Neutro
I3	Discordo totalmente
I4	Neutro
I5	Discordo totalmente
I6	Neutro
I7	Discordo
I8	Discordo totalmente
I9	Discordo
I10	Discordo totalmente
I11	Discordo
I12	Discordo totalmente
I13	Discordo
I14	Neutro
I15	Concordo totalmente
I16	Concordo
I17	Discordo
I18	Discordo

Resumo da questão 13:

Considero que o nível de segurança e controlo nas fronteiras portuguesas manteve o mesmo padrão de rigor e eficácia.

18 respostas



Questão 14

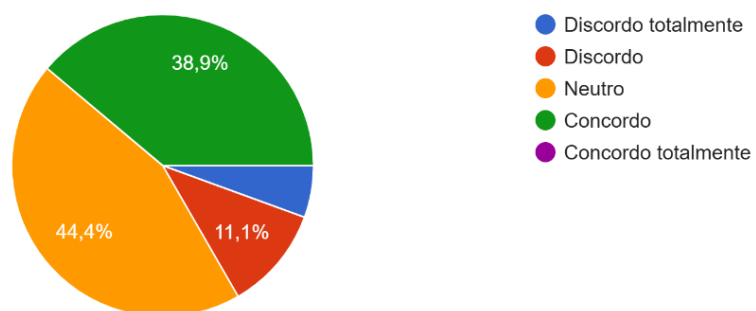
Considero que a atual estrutura de cooperação e coordenação com as congêneres dos EM é eficaz no que diz respeito à partilha de informação sobre novas tendências e *modus operandi* a nível europeu.

I1	Concordo
I2	Neutro
I3	Neutro
I4	Concordo
I5	Discordo
I6	Neutro
I7	Neutro
I8	Discordo
I9	Neutro
I10	Neutro
I11	Neutro
I12	Discordo totalmente
I13	Neutro
I14	Concordo
I15	Concordo
I16	Concordo
I17	Concordo
I18	Concordo

Resumo da questão 14:

Considero que a atual estrutura de cooperação e coordenação com as congêneres dos EM é eficaz no que diz respeito à partilha de informação sobre...ovas tendências e modus operandi a nível europeu.

18 respostas

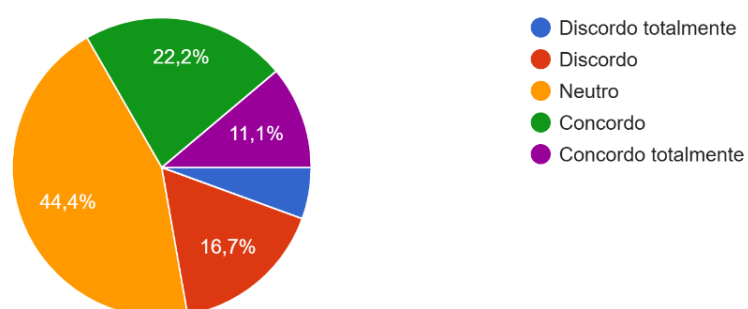


Questão 15	
Considero que a partilha de informação sobre padrões e novas tendências de fraude entre a minha força e as restantes entidades nacionais relevantes é eficiente.	
I1	Concordo
I2	Concordo totalmente
I3	Neutro
I4	Neutro
I5	Discordo
I6	Neutro
I7	Neutro
I8	Discordo
I9	Concordo
I10	Discordo
I11	Neutro
I12	Discordo totalmente
I13	Neutro
I14	Concordo
I15	Concordo totalmente
I16	Neutro
I17	Neutro
I18	Concordo

Resumo da questão 15:

Considero que a partilha de informação sobre padrões e novas tendências de fraude entre a minha força e as restantes entidades nacionais relevantes é eficiente.

18 respostas



Questão 16

Qual é a sua opinião sobre a forma como a transição institucional foi planeada e implementada? Mencione, por favor, quais considera terem sido os aspetos positivos e negativos do processo.

I1	“Muito mal gerida, do ponto de recursos humanos e técnicos. Ser guarda de fronteira não se resume ao carimbo e meramente carimbar. É toda uma bagagem legal e conhecimento técnico que se adquire ao longo do tempo. Inserir elementos policiais pouco motivados e mal pagos estamos a retroceder ao ponto como acontece atualmente em que países como a Irlanda não confia no nosso nível de controlo de fronteiras e faz um controlo de <i>Pre-Boarding</i> no voos que saem de Lisboa...”
I2	Não respondeu.
I3	“Nada foi bem feito. O resultado é visível.”
I4	“Considero que o processo foi subestimado e não foi efetuado um estudo técnico sobre o impacto da transição na reorganização a ser implementada, tendo-se focado quase em exclusivo na fronteira externa tendo sido descurado as necessidades menos visíveis como os Afastamentos Coercivos, judiciais, Investigação THB e Fiscalização.”
I5	“A transição não foi planeada, o conhecimento perdeu-se e os novos elementos da PSP e da GNR não tiveram e não têm formação para desempenhar com competência as funções de controlo de fronteira.”
I6	Não respondeu.
I7	“A transição foi mal planeada e mal implementada. Os elementos da PSP careciam de mais tempo de formação para consolidar conhecimentos. É absolutamente indispensável o conhecimento de inglês, o que não ocorre. Falta de ligação à AIMA (veiculado no passado pelos GADR ¹⁷) e uniformização de procedimentos muito pobre efetuada pelo equivalente à antiga DCF ¹⁸ . Nada de positivo. Vai levar muitos anos até que se atinjam os patamares de profissionalismo com que o SEF atuava.”
I8	“Mal planeada, ou seja “em cima do joelho”. Perdeu-se muita experiência acumulada. Aspetos positivos, nenhuns.”
I9	Não respondeu.
I10	“A transição ocorreu sem valorizar/acautelar níveis mínimos de qualidade no controlo de fronteiras. Foi planeada para adaptar o serviço específico de controlo de fronteira às capacidades e ao modo de organização das novas entidades competentes (PSP/GNR), quando deveria ter sido ao contrário. Caminhamos da especialidade e dedicação exclusiva aos problemas da imigração para procedimentos de fronteira genéricos e sem “espírito crítico”, ie, sem que os novos guardas de fronteira percebam bem porque o fazem. A formação foi caótica e voluntarista, aprende quem quer e ensina quem está disponível para tal. Não existe um plano de formação a médio/longo prazo. Há deficiências graves (básicas!!!) na implementação do software de controlo de fronteira e na sua interoperabilidade com outras BD.”
I11	“A transição foi a possível... o problema foi retirar a uns competências para as atribuir a outros que não foram preparados, “formatados” e sobretudo carecem de uma vocação específica para a função – o controlo de fronteira não tem nada a ver com ordem pública.”
I12	Não respondeu.
I13	Irresponsável e sem fundamentação. Sem aspetos positivos.”
I14	“Medíocre”.
I15	Não respondeu.
I16	“Na minha opinião, o ponto mais forte relativamente à instituição anterior (SEF) era a sua autonomia e o controlo “total” de toda a matéria fronteiriça.”
I17	“A extinção do SEF e a subsequente transição institucional ocorreu num período em que eu já não desempenhava funções nessa instituição, não tendo por isso testemunhado nem acompanhado a fase de transição quer no seu planeamento quer na sua implementação. Não tenho por isso dados para emitir uma opinião avalizada sobre a matéria. Em todo o caso, posso afirmar que do ponto de vista puramente teórico, na minha opinião, a segmentação por diversas ENTIDADES (Policiais e Administrativas) das competências anteriormente atribuídas do SEF, causará fragmentação e dispersão de informação estratégica.”
I18	Deveria ter sido melhor planeado tanto a nível estratégico como a nível profissional, estamos a falar de uma Polícia que exerceu estas funções por mais de 20 anos e que tem conhecimentos na área que a própria PSP não vai conseguir adquirir nos próximos anos.”

¹⁷ GADR - Gabinete de Apoio às Direções Regionais.

¹⁸ DCF – Direção Central de Fronteiras.

Questão 17

Na sua opinião, quais são hoje as maiores vulnerabilidades do sistema de controlo de fronteiras nacional em relação à fraude documental?

I1	"Elementos policiais pouco ou nada motivados a aguardar transferência para outras unidades."
I2	Não respondeu.
I3	"Falta de formação especializada e falta de experiência acumulada. Presunção de que se possui o conhecimento necessário."
I4	"Atendimento no âmbito da regularização de processo junto da AIMA, a separação policial da parte processual fez com que a possibilidade de fraude nestes procedimentos seja mais permeável."
I5	"Falta de formação adequada, pressão do tempo de controlo em virtude das filas e as novas tecnologias ao dispor das redes criminosas."
I6	Não respondeu.
I7	"Formação dos elementos do controlo de fronteira muito pobre. Elementos não motivados para a missão."
I8	"Falta de experiência, falta de meios humanos e materiais."
I9	Não respondeu.
I10	"Falta de formação e algum material técnico. Não existe um sistema de pesquisa/comparação de dados biométrico, no âmbito do EES. Os poucos peritos que há trabalham apenas em 2ª ou 3ª linha, o que não ajuda nem incentiva a implementação de boas práticas para despiste de fraude."
I11	"A fraude documental para além de conhecimento técnico atualizado permanente, exige um tato, intuição e desconfiança, que só se adquire com o tempo e experiência e é preciso um gosto muito especial por aquilo que se faz ou está a fazer."
I12	"Falta de conhecimento."
I13	"35 anos de <i>know how</i> desperdiçados. "Inexperiência" dos recém controladores perante a pressão crescente no que diz respeito à fraude documental, cada vez mais sofisticada."
I14	"Fraude intelectual-alheios."
I15	Não respondeu.
I16	"As ferramentas disponibilizadas, deveria existir 2 lupas por box."
I17	"Eu diria que as maiores vulnerabilidades estão na utilização de novas tecnologias usadas para falsificar os elementos de segurança dos documentos de viagem."
I18	"Sistema ainda é muito recente, é bom em geral mas acho que deviam saltar algum alerta para possível falsificação."

Questão 18

Que medidas considera serem necessárias para melhorar a qualidade e a eficácia do sistema de controlo de fronteiras nacional?

I1	Não respondeu.
I2	Não respondeu.
I3	“Reformulação da formação de base. Criação de curso à semelhança da formação do SEF, com maior duração e especialização.”
I4	“Formação junto dos intervenientes seria de todo aconselhada, a implementação de briefings operacionais, a partilha de tendências e <i>modus operandis</i> com os elementos que interagem com estes procedimentos seria uma mais-valia para um sistema mais eficaz. Nest contexto engloba-se os elementos adstritos à fronteira (1ª e 2ª linhas) dos diferentes OPCs bem como funcionários da AIMA que interagem diretamente com a população estrangeira no âmbito da regularização documental.”
I5	“Mais formação e de forma contínua para as pessoas que trabalham na primeira e na segunda linha. Mais autonomia sem influências externas relacionadas com os tempos de espera.”
I6	Não respondeu.
I7	‘Aposta na formação. (Direito de Estrangeiros, Fraude Documental, Inglês, Técnicas de Interrogatório, Direitos Humanos, Lei de Asilo). Sistema SES ¹⁹ mais expedito. Formação de 2ª linha mais aprofundada. Ligação à AIMA mais eficiente. Criação de estrutura equivalente à antiga DCF, para criação e difusão de procedimentos comuns a todos os Postos de Fronteira.”
I8	“Mais investimento na tecnologia e formação pessoal.”
I9	Não respondeu.
I10	“Há um défice absurdo de funcionalidade e de rapidez do novo software de controlo de fronteiras. Com o EES ligado e efetuando os procedimentos solicitados, cada pax não-UE demora no mínimo 2 min a ser controlado. Também há erros graves na leitura de vistos e cartões de residência, bem como no cálculo de excessos de permanência. Há uma crónica falta de formação, e desinteresse de muitos formandos, alguns encaram o serviço de fronteira com uma atividade secundária. Muito haveria a discutir, mas começar por ter um sistema informático robusto, funcional e rápido, bem como motivar os novos guardas de fronteira com a especialidade de controlo de fronteiras seriam passos importantes a melhorar. Vai demorar anos a reconstruir (ainda que de formas bem diferentes) a “massa crítica” e a capacidade organizativa do extinto SEF.”
I11	“Na minha opinião, o maior ativo que Portugal tinha – o pessoal do SEF que estava no controlo de fronteiras, nunca em circunstância alguma devia ter saído desse controlo. Podia ter havido reajustamentos, mas assegurando sempre essa continuidade.”
I12	Não respondeu.
I13	“Uma maior aposta em cursos intensivos sobre fraude e falsificação, dos profissionais que agora ocupam o controlo e fiscalização das fronteiras aéreas e marítimas.”
I14	“Incrementar a segurança das ABC <i>gates</i> .”
I15	Não respondeu.
I16	“Como referido anteriormente, o facto de não termos controlo total de toda a matéria fronteiriça, um dos maiores pontos negativos é a nossa atuação aos excessos de permanência. Não deveríamos apenas notificar para a AIMA, e sim ser nós a aplicar a contra ordenação e a sua penalidade.”
I17	Sem dúvida apostar na formação técnica contínua de quadros especializados (fraude documental, análise de informação, <i>profiling</i> , segunda linha, tráfico de seres humanos nas várias vertentes), reforçar a troca de informação entre agências e obviamente ter recursos humanos disponíveis para fazer face aos vários fluxos de passageiros que ocorrem em diversas épocas do ano.”
I18	“Para começar, e a falar no Aeroporto Humberto Delgado, acho que a ANA aeroportos devia aumentar o número de <i>box</i> . No verão IATA torna-se muito exaustivo o controlo fronteiriço pelo número elevado de passageiros descarregados em espaço internacional, logo com a exaustão vem os erros e as vulnerabilidades de deixar passar fraudes e até coisas mais graves como todo o tipo de tráficos.”

¹⁹ SES – Sistema de Entradas e Saídas