

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Falsificação de documentos na imigração para Portugal: uma análise com enfoque nas políticas públicas

Cristina Borges Lopes Leal

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:
Dra. Sofia Gaspar, Investigadora Auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2024



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Falsificação de documentos na imigração para Portugal: uma análise com enfoque nas políticas públicas

Cristina Borges Lopes Leal

Mestrado em Políticas Públicas

Orientadora:
Dra. Sofia Gaspar, Investigadora Auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2024

Dedico esta dissertação a Deus, cuja força e orientação me sustentaram ao longo desta jornada. À minha mãe, pelo amor incondicional, apoio constante e por ser a minha maior inspiração. E ao meu pai, que já não está entre nós, mas cuja memória e ensinamentos continuam a guiar os meus passos e a fortalecer o meu coração.

Agradecimentos

Este trabalho representa a conclusão de mais de uma jornada académica e reflete o apoio incondicional e a generosidade de várias pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a sua realização.

Agradeço profundamente à minha orientadora, Sofia Gaspar, por ter aceitado o desafio de orientar esta dissertação, pelas valiosas contribuições e pela constante disponibilidade e oportuno sentido crítico, que enriqueceram significativamente este trabalho.

De igual modo, agradeço a todos os professores do ISCTE - Instituto Universitário que fizeram parte do meu percurso de Mestrado.

Um especial agradecimento a todos os profissionais que gentilmente aceitaram participar das entrevistas para esta pesquisa, cuja disponibilidade e partilha de experiências foram muito importantes para a concretização deste trabalho.

Aos meus familiares e amigos, expresso a minha profunda gratidão, por todo o apoio e encorajamento que foi fundamental para a superação dos desafios e alcance desta meta.

Resumo

Esta dissertação centra-se na relação entre as políticas públicas de imigração e a falsificação de documentos em Portugal, um tema atualmente muito presente nas sociedades e importante para a integridade do sistema migratório e a segurança pública. A pesquisa analisa como as mudanças na Lei de Estrangeiros moldaram a dinâmica destas práticas ilícitas ao longo dos anos. Através da combinação de metodologia que inclui a análise documental, a análise estatística e a análise de entrevistas semi-estruturadas realizadas a especialistas de diferentes áreas relacionadas com a imigração, nível da segurança, legislação e acolhimento, concluiu-se que as alterações legislativas, em particular as modificações introduzidas pelos decretos n.º 59/2017, de 31 de julho e n.º 28/2019, de 29 de março, na lei n.º 23/2007, de 4 de julho; apesar de terem sido necessárias para facilitar a regularização da imigração, também criaram brechas que foram exploradas por redes criminosas, facilitando desta forma a falsificação de documentos. Com esta investigação, ficou claro que um dos grandes desafios é a aplicação eficaz destas leis, uma vez que, a falta de recursos e fiscalização adequados pode ter contribuído para o aumento da falsificação de documentos. Deste modo, este trabalho oferece uma contribuição significativa para o debate académico e para as políticas públicas, enquanto demonstra a necessidade de futuras reformas legislativas que não apenas simplifiquem os processos migratórios, mas que também sejam capazes de reforçar os mecanismos de controle e verificação dos documentos.

Palavras-chave: Políticas de imigração; Falsificação de documentos; Imigração; Lei de Estrangeiros; Segurança pública; Tráfico de pessoas; Redes criminosas.

Abstract

This dissertation investigates the relationship between public immigration policies and document forgery in Portugal, a topic that is very present in contemporary societies and it is important for the integrity of the migration system and public security. This research analyzes how changes in the Foreigners' Law have shaped the dynamics of these illicit practices over the years. Through a combination of methodologies, including document analysis, statistical data, and semi-structured interviews conducted with experts from various fields on immigration and security, legislation, and reception, it was concluded that legislative changes, particularly the changes introduced by decrees no. 59/2017 of July 31 and no. 28/2019 of March 29, to law no. 23/2007 of July 4, although necessary to facilitate the regularization of immigration, also created gaps that have been exploited by criminal networks, thereby facilitating document forgery. This investigation made it clear that the real challenge lies in the effective implementation of these laws, as the lack of adequate resources and oversight may have contributed to the increase in document forgery. In this way, this work offers a significant contribution to the academic debate and to public policies, while demonstrating the need for future legislative reforms that not only simplify migration processes but are also capable of strengthening the mechanisms of document control and verification.

Keywords: Immigration policies; Document forgery; Immigration; Foreigners Law; Public security; Human trafficking; Criminal networks.

Índice geral

Agradecimentos

Resumo

Abstract

Capítulo 1. Introdução	1
1.1 Desenho e metodologia de pesquisa.....	4
1.2 Aspetos éticos.....	6
Capítulo 2. As políticas públicas de imigração em Portugal	7
2.1 Legislação e regulamentação pertinente.....	7
Capítulo 3. Abordagem histórica da falsificação de documentos na imigração para Portugal	13
3.1 Evolução dos fluxos da população estrangeira residente.....	13
3.2 Panorama atual da falsificação de documentos na imigração para Portugal.....	17
3.2.1 Evolução da fraude documental por tipologia.....	27
3.3 Uma perspetiva europeia comparada.....	32
Capítulo 4. Estudo de caso: falsificação de documentos na imigração para Portugal com enfoque nas políticas públicas	35
4.1 Impacto das políticas públicas na evolução dos crimes de falsificação de documentos na imigração.....	35
4.2 Discussão dos resultados.....	52
Capítulo 5. Conclusão	54
5.1 Limitações à investigação e potencialidades de pesquisas futuras.....	57
Bibliografia.....	58
Anexos.....	63

Glossário de siglas

ACT – Autoridade para as Condições do Trabalho

AIMA – Agência para a Integração, Migrações e Asilo

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

EU – European Union

Europol – Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

Frontex – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

INE – Instituto Nacional de Estatísticas

RMA – Relatório de Migrações e Asilo

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteira

MP – Ministério Público

PGDL – Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa

PJ – Polícia Judiciária

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SIS II – Sistema de Informação de Schengen

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Evolução das alterações na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho e o número de População Estrangeira Residente em Portugal entre (2003-2023)

Gráfico 2 – Relação entre os anos em que ocorreram as alterações na lei, os casos de falsificação e a População Estrangeira Residente (2003-2023)

Gráfico 3 – Evolução da População Estrangeira Residente em Portugal (2010-2023)

Gráfico 4 – Evolução da População Estrangeira Residente por nacionalidade (2014-2022)

Gráfico 5 – Evolução de Crimes de falsificação de documentos em Portugal (2003-2022)

Gráfico 6 – Evolução de presumíveis vítimas do crime de tráfico de seres humanos sinalizadas entre 2010 e 2023

Gráfico 7 – Evolução dos tipos de fraude documental em Portugal (2021-2023)

Gráfico 8 – Documentos mais utilizados de forma fraudulenta (2010-2022)

Gráfico 9 – Relação entre os anos em que ocorreram das alterações na lei, os casos de falsificação e a População Estrangeira Residente (2003-2023)

Índice dos quadros

Quadro 1 – Evolução de Documentos falsificados por país de emissão e por tipo de documentos (2019-2022)

Quadro 2 – Categoria e subcategoria de estudo

Anexos

Anexo A - Consentimento informado

Anexo B - Guião de entrevistas

Anexo C - Caracterização dos entrevistados

Anexo D - Matriz de análise de conteúdo

Capítulo 1. Introdução

Em Portugal existe uma grande diversidade de comunidades imigrantes provenientes de quatro continentes: África, América, Ásia e Europa (Rodrigues *et al.*, 2013, p.92). Por isso, em tempos difíceis, a migração é uma constante, e cada vez mais pessoas abandonam os seus países de origem, devido a vários fatores como a guerra, a desigualdade social ou a pobreza. Neste contexto, com a intensificação dos fluxos migratórios e as complexidades crescentes das políticas de imigração, a capacidade de identificar e mitigar fraudes documentais torna-se muito importante para garantir a legitimidade dos processos de documentação e a transparência dos sistemas de imigração.

É neste sentido, que este estudo se foca na falsificação de documentos na imigração para Portugal, tendo em conta que esta problemática implica a questão da segurança e da integridade do sistema migratório, e simultaneamente desafia a eficácia das políticas públicas implementadas ao longo do tempo para regular os fluxos da imigração.

Nas últimas décadas, Portugal, embora continue a ser um país de emigração significativa, especialmente com destino a outros países da União Europeia e Angola (Malheiros, 2011, p.235), passou também a se consolidar como destino para imigrantes de diversas origens nacionais (Gois & Marques, 2018, p.125); e esta mudança trouxe novas complexidades sociais e políticas, entre elas o aumento de crimes de falsificação de documentos na imigração. A falsificação de documentos na imigração está frequentemente associada a atividades criminosas, incluindo tráfico humano, terrorismo e redes de crime organizado. Neste sentido, os documentos fraudulentos permitem que indivíduos e redes criminosas cruzem fronteiras ilegalmente, facilitando ações ilícitas como, por exemplo, o tráfico de seres humanos, onde frequentemente são utilizados documentos falsos para movimentar vítimas através de fronteiras, evitando a deteção pelas autoridades e continuando as suas atividades ilícitas com menor risco de serem intercetados (UNODC, 2018, p.26-27).

Deste modo, tendo em consideração que a falsificação de documentos pode variar desde simples alterações de dados até a criação de documentos integralmente falsos, o objetivo geral deste estudo consiste em investigar como as mudanças nas políticas públicas migratórias em Portugal estão relacionadas com a evolução de crimes de falsificação de documentos, de forma a identificar possíveis lacunas que possam ter facilitado este delito. A deteção e prevenção de fraudes documentais são essenciais para que os sistemas de imigração funcionem de forma justa e eficaz, assegurando deste modo, a regularização dos imigrantes e a segurança da sociedade.

Portanto, tendo em conta o âmbito desta investigação, torna-se pertinente colocar a seguinte questão: será que as mudanças nas políticas públicas relacionadas com a imigração para Portugal estão relacionadas com a evolução de crimes de falsificação de documentos nos últimos anos?

A escolha deste tema de pesquisa foi motivada pela sua natureza pioneira e pela lacuna no conhecimento existente sobre falsificação de documentos no contexto da imigração em Portugal. Embora a imigração seja um tema amplamente estudado, a especificidade da falsificação documental permaneceu largamente inexplorada até hoje a nível nacional e com muito poucos estudos a nível internacional. Esta pesquisa procura, portanto, preencher esta lacuna e contribuir para o entendimento deste fenómeno social e político.

Neste contexto, esta investigação, procura explorar não apenas a evolução histórica da falsificação de documentos, mas também a resposta das autoridades sobre este tema, assim como a eficácia das medidas implementadas. Portanto, alguns dos objetivos específicos desta investigação consistem em:

1. Identificar a evolução dos casos de falsificação de documentos na imigração a par das alterações realizadas da Lei de Estrangeiros, isto é, a Lei nº23/2007, de 4 de julho;
2. Analisar os discursos de autoridades e especialistas em áreas relacionadas com a imigração e as políticas públicas;
3. Analisar como as alterações à Lei de Estrangeiros em Portugal poderão ter contribuído para facilitar ou dificultar a falsificação de documentos na imigração;
4. Identificar as possíveis lacunas na lei que poderão, eventualmente, ter dado azo aos crimes de falsificação de documentos.

Neste sentido, procura-se analisar se as mudanças nas políticas públicas de imigração em Portugal, como a facilitação do processo de obtenção de autorizações de residência desde 2017, podem ter contribuído para a evolução do número de casos dos crimes de falsificação de documentos. Portanto, torna-se importante analisar as questões mencionadas dado a importância da segurança do sistema migratório e da credibilidade da prova documental, e simultaneamente contribuir para o debate mais amplo sobre a imigração e as políticas públicas em Portugal.

A nível da estruturação da presente dissertação, o primeiro capítulo centra-se na análise das políticas públicas de imigração em Portugal, examinando a legislação e a regulamentação fundamentais para esta temática.

O segundo capítulo dedica-se integralmente a uma análise histórica da falsificação de documentos na imigração, delineando a evolução deste fenómeno ao longo dos anos até ao momento presente em Portugal.

O terceiro capítulo apresenta o fenómeno da falsificação de documentos na imigração, com uma abordagem histórica da sua evolução. O capítulo também explora o panorama atual da fraude documental, destacando as principais tipologias e a sua evolução ao longo do tempo, finalizando com uma comparação europeia.

O quarto capítulo é dedicado à apresentação e discussão dos dados coletados, onde as informações são sintetizadas e analisadas.

Por fim, a conclusão reúne todos os fios de análise para sintetizar os principais resultados da pesquisa e são destacadas as limitações à investigação, assim como as direções para pesquisas futuras.

Portanto, esta pesquisa não só contribuirá para o campo académico, mas também fornecerá conhecimentos importantes para o processo de formulação das políticas no campo da imigração.

1.1 Desenho e metodologia de pesquisa

A pesquisa realizada nesta investigação combina técnicas qualitativas e quantitativas.

Inicialmente será realizada uma análise documental para examinar legislação, políticas públicas, relatórios governamentais e outras fontes pertinentes relacionadas com a imigração e a falsificação de documentos com vista a uma compreensão holística do contexto legal, regulatório e político que molda esta dinâmica.

Considerando a recolha das informações nas fases da análise documental e estatística, decidiu-se utilizar a técnica de entrevista semiestruturada para recolher dados e informações que não poderiam ser obtidos apenas através da análise documental.

A escolha das entrevistas semiestruturadas deve-se ao facto de estas exigirem um conjunto de perguntas predefinidas para guiar a entrevista, enquanto permitem flexibilidade para explorar temas adicionais com base nas respostas do entrevistado. É neste sentido que Ryan *et al.* (2009, p.310) mencionaram que a entrevista semiestruturada envolve um conjunto de perguntas abertas que permitem respostas mais espontâneas e profundas. Nesta pesquisa, o objetivo é transcender a simples interpretação de dados empíricos imediatos. Pretende-se analisar o fenómeno relacionado à falsificação de documentos na imigração para Portugal, e a sua eventual relação com as mudanças legislativas ocorridas na Lei dos Estrangeiros. Esta abordagem permitir-nos-á entender melhor os impactos das mudanças das políticas de imigração na evolução deste delito. Deste modo, a análise quantitativa será realizada para examinar dados estatísticos oficialmente existentes sobre a evolução dos crimes de falsificação de documentos entre 2003 e 2022. Complementarmente, a abordagem qualitativa, será utilizada nas entrevistas semiestruturadas para coletar dados diretamente dos informantes privilegiados envolvidos no processo de imigração, autoridades de fronteira e funcionários dos órgãos governamentais que lidam diariamente com as questões relacionadas à documentação e à imigração.

O campo empírico da presente investigação constitui-se por diferentes entidades de resposta a nível da imigração e das alterações legislativas relacionadas, tanto públicas quanto privadas, em território nacional.

Foi selecionado um grupo de entrevistados composto por 16 especialistas ligados à imigração, política, leis e segurança, conforme detalhado no Anexo C. A escolha foi pensada com o intuito de permitir uma visão mais profunda e uma partilha de conhecimentos sobre a atuação e os desafios enfrentados no contexto das alterações legislativas e casos de falsificação de documentos na imigração para Portugal. A amostragem não probabilística selecionada foi a

bola de neve, com base em sujeitos envolvidos que são especialistas em imigração e política, e que intervêm em entidades relacionadas com imigração.

O universo de entrevistados é composto por três advogados especialistas em imigração, quatro representantes da Polícia Judiciária, um representante da Frontex, quatro representantes de associações de imigrantes, nomeadamente Associação Casa do Brasil de Lisboa, Associação Solidariedade Imigrante e Associação Para Memória Futura - SEF, uma Eurodeputada portuguesa, um Deputado do grupo parlamentar do Partido Social Democrata, um membro da Comité Central do Partido Comunista Português e uma consultora especialista em imigração.

O recrutamento dos entrevistados foi feito através de emails, do contacto na rede social LinkedIn, participação em conferências sobre a imigração, bem como de visitas diretas à Unidade Nacional Contraterrorismo (UNCT) da Polícia Judiciária e a algumas das associações para a realização das entrevistas.

Portanto, com o propósito de alcançar os objetivos definidos para esta investigação, foi elaborado um guião de entrevista semiestruturada, destinado aos especialistas. Este guião consiste em 10 perguntas formuladas para obter informações relevantes e detalhadas sobre o tema em estudo, e pode ser consultado no Anexo B para uma visualização completa do seu conteúdo. As perguntas foram formuladas para explorar aspetos importantes relacionados com as alterações legislativas e a falsificação de documentos no contexto da imigração, de forma a permitir uma compreensão aprofundada sobre o tema e simultaneamente, dar resposta à questão de partida desta investigação.

Após a conclusão do trabalho de campo e a finalização das entrevistas, surgiu a necessidade de transcrever, analisar e sistematizar os dados recolhidos. Este processo envolveu a organização dos dados em categorias e subcategorias definidas previamente, além das unidades de registo que podem ser consultadas no anexo D, facilitando, assim, a compreensão dos detalhes específicos e das complexidades das perceções dos entrevistados sobre a legislação de imigração em Portugal. O propósito desta etapa foi, não apenas dar resposta à questão de partida da investigação, mas também alcançar os objetivos estabelecidos no início deste estudo.

1.2 Aspetos Éticos

A condução desta investigação seguiu rigorosamente os princípios éticos estabelecidos pelo Código de Conduta Ética na Investigação do ISCTE-IUL, assegurando a proteção e o respeito pelos direitos dos participantes.

Foram considerados os principais aspetos éticos presentes no dito Código como a responsabilidade, a fiabilidade e o rigor, a honestidade a objetividade e a integridade. Em termos de orientações práticas, foi entregue o consentimento informado pela investigadora a cada participante para ler e assinar, sendo que durante as entrevistas, todos e todas os/as entrevistados/as manifestaram verbalmente o consentimento em participar.

Assim, considera-se que todos os aspetos éticos previstos no código de conduta ética na investigação do ISCTE foram integralmente cumpridos no âmbito desta investigação.

Capítulo 2. As políticas públicas de imigração em Portugal

2.1 Legislação e regulamentação pertinente

Durante as duas décadas do século XXI, o quadro legal que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros de Portugal, bem como a aquisição da nacionalidade portuguesa e o acesso aos direitos de cidadania, passou por várias reformas. Estas mudanças refletem a evolução dos padrões de migração em direção ao país e as crescentes preocupações políticas e sociais relacionadas à imigração, impulsionadas pela maior visibilidade destas questões e pela necessidade de atender às exigências da UE em matéria de imigração.

Segundo Padilla e Ortiz (2012, p. 168), o Estado português recorre a decretos e regulamentação extraordinária que dão origem a processos ou mecanismos de regularização e controle da imigração, os quais contribuem significativamente para o aumento ou decréscimo da população imigrante.

Neste sentido, relativamente à gestão legal da imigração em Portugal, esta é regida pela Lei de Bases n.º 23/2007, de 04 de julho, que estabelece as normas e procedimentos para a entrada, permanência e concessão de autorização de residência a estrangeiros. Esta lei desempenha um papel fundamental ao definir os princípios e diretrizes que orientam a política migratória do país. No entanto, esta lei sofreu catorze alterações na última década sendo que a primeira ocorreu com a entrada em vigor da lei n.º 29/2012, de 9 de agosto e segundo consta no Relatório de Indicadores Estatísticos de Integração de Imigrantes (2023), estas alterações foram indutoras de mudanças nas tendências dos fluxos migratórios dos últimos anos (Oliveira, 2023, p.34)

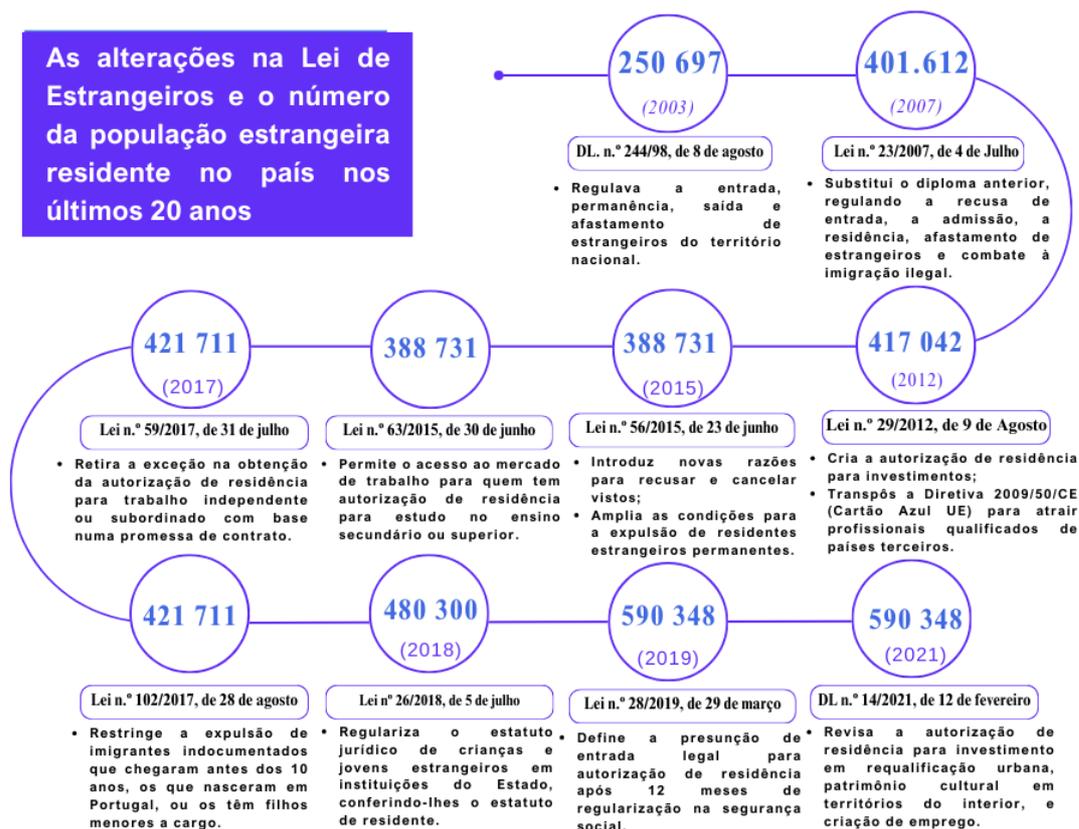
Dentro deste contexto, é relevante ressaltar que a lei n.º 23/2007, de 04 de julho, estabelecia que, em circunstâncias excepcionais, os imigrantes que possuíssem uma oferta de trabalho em Portugal poderiam requerer uma autorização de residência, desde que sua entrada no país fosse legal (DR, 2007). Entretanto, as alterações feitas através da promulgação da lei n.º 59/2017, de 31 de julho, retiraram este caráter excepcional ao procedimento de atribuição de autorização de residência, sendo que na prática passou a ser possível sempre (e não como exceção submetida a autorização), obter uma autorização de residência para exercício independente ou subordinado de atividade profissional em Portugal, com base numa promessa de contrato de trabalho (Oliveira, 2023, p.34). Consequentemente, os artigos n.ºs 88 e 89 da Lei de Estrangeiros foram objeto de uma reformulação, estabelecendo novos requisitos para a obtenção da autorização de residência. No caso dos requerentes de autorização para atividade profissional subordinada, passou-se a exigir a apresentação de um contrato de trabalho ou promessa de contrato de trabalho, ou ainda a comprovação de uma relação laboral validada por sindicato, representante

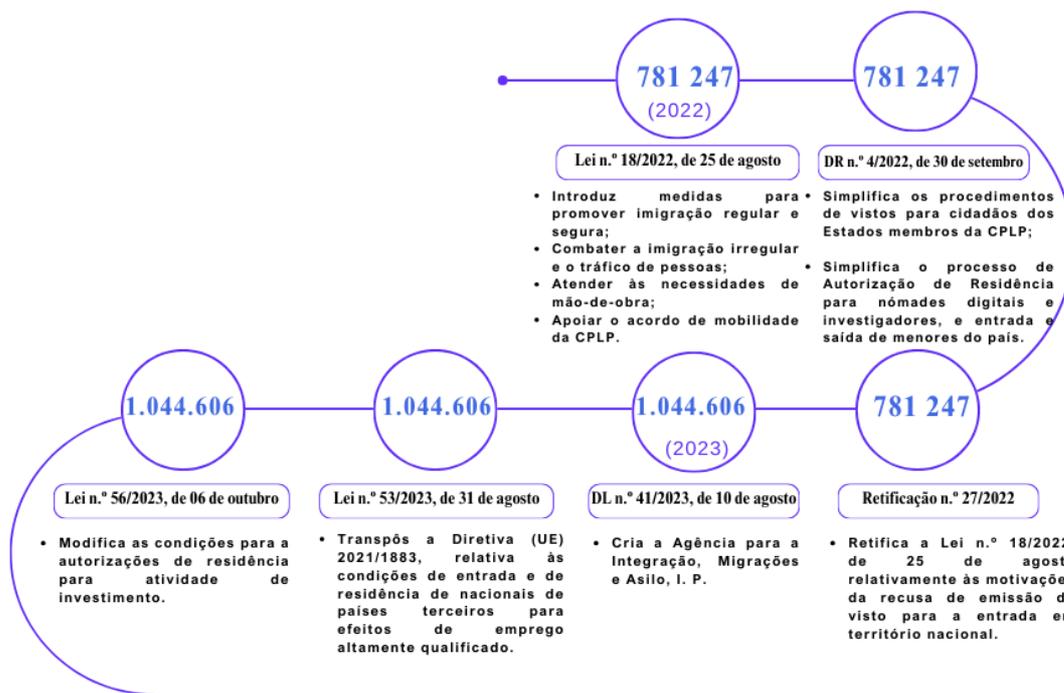
de comunidades migrantes com assento no Conselho para as Migrações ou pela Autoridade para as Condições de Trabalho. Para além disso, é necessário que o indivíduo tenha entrado legalmente em território nacional e esteja inscrito na Segurança Social, a menos que esteja sob uma promessa de trabalho (PGDL, 2017). Já para os requerentes de autorização para atividade independente, foi estabelecida na mesma lei, a condição de desenvolver um projeto empreendedor, incluindo a criação de empresa de base inovadora, integrado numa incubadora certificada.

Estas alterações induziram a um aumento na concessão de autorizações de residência para atividades subordinadas, que estavam em quebra na primeira metade da década passada, e para atividades profissionais independentes ou de empreendedorismo (Oliveira, 2023, p.34)

No gráfico 1, observa-se os anos em que ocorreram as alterações na legislação de imigração em Portugal, assim como o número da População Estrangeira Residente em Portugal nos últimos 20 anos

Gráfico 1 – Evolução das alterações na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho e o número de População Estrangeira Residente em Portugal (2003-2023)





Fontes: Diário da República (2023); SEFSTAT (Desde outubro a instituição foi integrada na AIMA); Instituto Nacional de Estatísticas (INE); Relatório de Migrações e Asilo (RMA)

Observa-se que a partir de 2017, há um aumento mais significativo no número de residentes estrangeiros. Este aumento pode estar relacionado com as alterações introduzidas, principalmente pela Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, que modificou as condições para obtenção de autorização de residência em Portugal, ao retirar o caráter excepcional ao procedimento de atribuição de autorização de residência, sendo que na prática passou a ser sempre possível obter uma autorização de residência para exercício independente ou subordinado de atividade profissional em Portugal, com base num contrato ou uma promessa de contrato de trabalho.

Em 2017, o número de estrangeiros residentes atingiu 421.711, aumentando para 480.300 em 2018 e chegando a 590.348 em 2019, revelando um crescimento muito significativo durante este período. Entre 2021 e 2022, houve um aumento de 82.360 estrangeiros residentes.

Antes desta alteração legislativa, a tendência de crescimento da população estrangeira residente e os registos de crimes de falsificação de documentos na imigração tinham flutuações anuais relativamente modestas. No entanto, a partir de 2017, os números aceleram, o que pode refletir uma resposta ao ambiente legal mais favorável criado por esta mudança na Lei de Estrangeiros – nº 23/2007, de 4 de julho.

No seu artigo, Marcelino (2024), afirmou que a alteração realizada em 2017, que retirou o caráter extraordinário do pedido de concessão de autorização de residência, transformou o pedido de autorização de residência em um procedimento administrativo normal, desburocratizado e aparentemente livre de controle. A autora reforça que esta mudança

legislativa se revelou problemática, uma vez que não consegue detetar as fraudes documentais cometidas no processo de concessão de autorização de residência. Com efeito, ao abrigo do art.º 88.º ou 89.º, o requerente ao submeter online a manifestação de interesse na plataforma eletrónica SAPA da AIMA¹, independentemente da veracidade da informação contida ou mesmo sem a introdução de qualquer informação (uma vez que o sistema aceita páginas em branco ou com elementos que em nada se relaciona com o exigido), este mesmo indivíduo passa a ficar numa situação que, não sendo a de residente legal em território nacional, é suficiente para obstar ao seu afastamento do país.

Ainda neste âmbito, no mesmo ano foi introduzida a Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto, que restringe as possibilidades de expulsão do país para imigrantes sem documentos legais. Esta proteção é garantida para aqueles que tenham chegado a Portugal antes dos 10 anos de idade, nascidos em solo português e que aqui residam, ou para aqueles que tenham filhos menores sob sua responsabilidade conforme definido pelo artigo 135.º desta mesma lei (PGDL, 2017).

A Lei n.º 28/2019, de 29 de março, promoveu outra importante alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, estabelecendo a presunção de entrada legal em Portugal para a concessão de autorização de residência. Tal concessão é aplicável tanto a profissionais subordinados, conforme o artigo 88.º, quanto a trabalhadores independentes, conforme o artigo 89.º, desde que o requerente tenha regularizado a sua situação junto à segurança social por um período mínimo de 12 meses. (Oliveira, 2023, p.34).

Entretanto, a Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, juntamente com o Decreto Regulamentar n.º 4/2022, de 30 de setembro, trouxeram mudanças significativas ao regime de entrada e permanência de estrangeiros em Portugal. Este novo diploma prevê a concessão de vistos de residência e estada temporária a cidadãos dos estados-membros da CPLP, dispensando a necessidade de parecer prévio do anterior Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), embora a concessão de vistos ainda seja comunicada à AIMA para fins de segurança interna. Adicionalmente, o diploma introduz um título de duração limitada que permite a entrada legal de imigrantes em Portugal com o propósito de procurar emprego, eliminando assim o regime de quotas² anteriormente em vigor (Oliveira, 2023, p.34).

Deste modo, é notório que o debate público sobre a imigração leve ao desejo da simplificação do processo de entrada, permanência e saída no território nacional. Porém, as falhas nas leis da imigração podem contribuir para a facilitação da legalização de imigrantes

¹ <http://sapa.sef.pt>

² Limites numéricos estabelecidos para regular a admissão de imigrantes de países terceiros à procura de emprego no território nacional (Marti & Sandu, 2024).

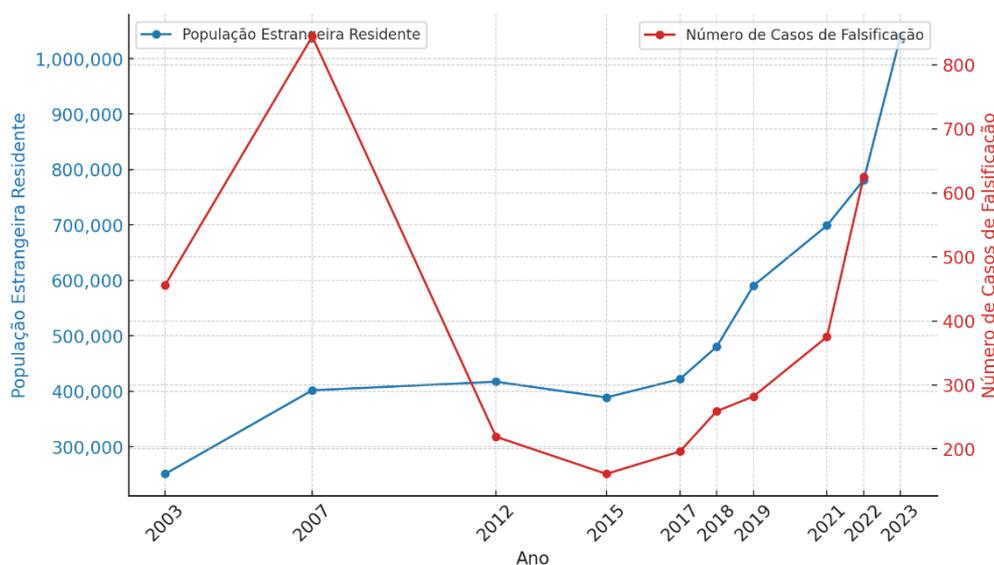
com documentos falsos, especialmente a modificação trazida pela Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, que emergiu como uma das alterações mais controversas e sujeitas a debates públicos em jornais e redes sociais, especialmente devido ao seu impacto significativo no quadro legal relacionado à imigração. A título de exemplo, um artigo do Diário de Notícias destaca críticas significativas tanto da Polícia Judiciária (PJ) quanto do Ministério Público (MP), que apontam falhas nos artigos n.ºs 88º e 89º da Lei de Estrangeiros. Segundo estas críticas, “estes artigos têm facilitado a vida das organizações criminosas, especialmente através da manifestação de interesse, permitindo regularizações 'em massa', que deveriam ser aplicadas apenas em casos excepcionais” (DN, 2024). A investigação citada no artigo, envolvendo 15 acusados e pelo menos 6000 vítimas, revela que as mudanças legislativas facilitaram a ação de redes criminosas no pedido de concessão de autorização de residência, tornando-o um procedimento simplificado e livre de controle adequado, incluindo verificações de segurança em sistemas como o SIS II (Sistema de Informação Schengen).

No artigo consta que:

Conforme sinalizado pelo ministério público, o sistema SAPA do ex-SEF - atualmente gerido pela nova AIMA - 'não faz qualquer consulta de segurança à informação que é carregada pelos particulares, nomeadamente no que concerne ao registo criminal ou medidas inseridas no Sistema de Informação Schengen (SIS II), designadamente as emitidas por outros países Schengen, especialmente para efeitos de não admissão em espaço Schengen.' A rede criminosa em causa identificou as fragilidades/facilidades do SAPA e têm e tirado partido das alterações legislativas à Lei 23/2007, de 04 de julho, que retiraram o carácter extraordinário do pedido de concessão de autorização de residência" (Diário de Notícias, 2024).

No gráfico 2, observam-se os anos em que ocorreram as alterações na legislação de imigração em Portugal, assim como se apresentam o número da População Estrangeira Residente e o número de casos de falsificação detetados nos últimos 20 anos.

Gráfico 2 – Relação entre os anos em que ocorreram as alterações na lei, os casos de falsificação e a População Estrangeira Residente (2003-2023)



Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas (INE); Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

No gráfico 2, observa-se a relação entre as alterações legislativas, o número de casos de falsificação documental e a população estrangeira residente em Portugal, entre 2003 e 2023, que revelam um panorama complexo que refletem as interações dinâmicas entre as políticas da imigração, as práticas ilícitas da falsificação e as tendências demográficas. O intuito é entender como as modificações na legislação influenciam tanto o comportamento migratório quanto as atividades fraudulentas, dentro de um contexto onde o crescimento da população estrangeira desempenha um papel central. Wasen (2007) argumentou que a confiabilidade dos documentos de imigração e a habilidade para combater fraudes são pontos centrais que sustentam a discussão sobre uma reforma abrangente das leis de imigração. Deste modo, observa-se que inicialmente se destaca um crescimento substancial da população estrangeira, de 250.697 em 2003 para 1.044.606 em 2023, e que pode ser interpretado como uma consequência das políticas destinadas a facilitar a imigração legal e segura, e para combater a imigração ilegal e a falsificação documental.

Como mencionado por Oliveira (2023, p.35), estas alterações legislativas foram projetadas para promover a organização de fluxos migratórios que sejam regulares, seguros e ordenados, enquanto buscam combater a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos. Paralelamente, observa-se que os casos de falsificação documental apresentam uma flutuação ao longo dos anos, com um pico em 2007 de 844 casos, na qual segundo o Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo (2007, p.34) este aumento está associado à melhoria constante dos equipamentos de

deteção de fraude documental e à formação contínua ministrada aos efetivos que desempenham funções no controlo das fronteiras. Este aumento em 2007 é seguido por uma tendência de declínio até 2015, e um aumento gradual a partir de 2017 e mais acentuado a partir de 2019. Com efeito, a Lei n.º 28/2019, de 29 de março, introduziu mudanças significativas na Lei n.º 23/2007, especificamente nos artigos 88º e 89º. Estas alterações criaram presunções de entrada legal para fins de concessão de autorização de residência, baseadas no emprego e na regularização da situação perante a segurança social pelo período mínimo de 12 meses (PGDL, 2019). As alterações legislativas em questão visavam primordialmente facilitar a integração de imigrantes no mercado de trabalho e no sistema de segurança social. No entanto, é possível que essas mesmas modificações tenham inadvertidamente criado brechas ou incentivado práticas ilícitas, no sentido em que, ao simplificar os critérios para a legalização com base no emprego, pode ter havido oportunidades para apresentação de documentações ou contratos de trabalho fraudulentos.

As alterações legislativas, embora projetadas para reforçar o controle e fechar brechas que permitam a fraude conforme mencionado anteriormente, podem ter levado a um aumento inicial nas ocorrências de falsificação como uma reação às novas condições legais impostas através das alterações.

Capítulo 3. Abordagem histórica da falsificação de documentos na imigração para Portugal

3.1 Evolução dos fluxos da população estrangeira residente

Até meados dos anos 60 do século XX, o fluxo imigratório em Portugal era residual. Contudo, este cenário mudou, por um lado, com a “maior abertura ao investimento estrangeiro, na sequência da adesão à Associação Europeia de Comércio Livre, que permitiu a chegada ao país de profissionais e quadros dirigentes da Europa mais desenvolvida (Ferreira, 2011, p.26). Além disso, o autor destaca que a emigração portuguesa em massa criou vagas em sectores como a construção civil, facilitando, assim, a entrada do primeiro contingente de africanos imigrantes. Observou-se a partir da revolução de 1974 uma “imigração de substituição”, que, associada ao processo de descolonização iniciado em 1975, transformou o país num polo de atração para um grande número de africanos de língua oficial portuguesa que buscavam melhores condições de vida (Baganha & Marques, 2001, p.15; SEF, 2011, p.15). Seguindo esta linha, Baganha e

Marques (2001, p.15) reforçaram que entre 1975-1980, a população estrangeira cresceu à taxa anual média de 12,7%.

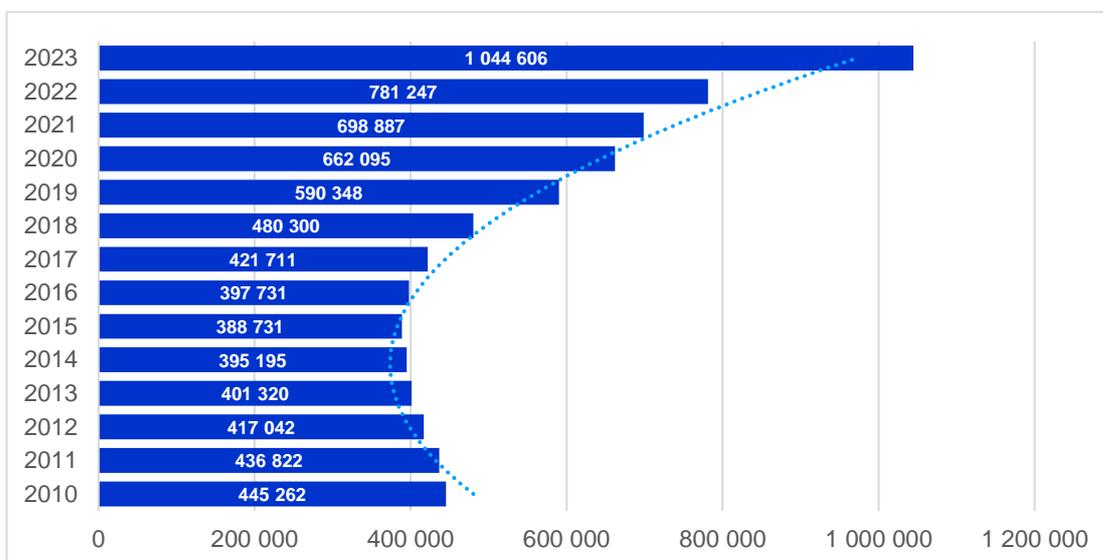
Entretanto, no início da década de 1980, observou-se um aumento considerável no número de imigrantes residentes em Portugal. Os anos 90 foram marcados pela consolidação e crescimento da população imigrante residente, com ênfase nas comunidades provenientes dos países africanos de língua portuguesa e do Brasil (SEF, 2010, p.17). Para além disso, no início do século XXI, novos fluxos migratórios, especialmente do leste europeu, ganharam destaque como os cidadãos nacionais da Ucrânia que emergiram como uma das comunidades estrangeiras mais significativas em Portugal.

Na perspetiva de Gois e Marques (2018, p.127) a imigração em Portugal constitui uma realidade complexa, multifacetada, diversa, marcada por diferentes estruturas sociodemográficas, por motivos e processos migratórios diversos e por variadas formas de perspetivar a integração na sociedade de acolhimento e o projeto migratório.

Na atualidade, a relação de Portugal com a questão das migrações não tem sido homogénea. A presença de estrangeiros em Portugal é um tema de crescente relevância, refletindo-se tanto nos dados demográficos, quanto nas dinâmicas sociais e económicas do país. Os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), relativos às estatísticas demográficas revelam um notável crescimento no número da população estrangeira no território nacional no final da década de 1990 e na transição do século XX para o século XXI. Com efeito, tendo em conta as estatísticas do INE, em 1991, o país contava com aproximadamente 106.664 residentes estrangeiros e, em 2001, estes números aumentaram para 226.715.

No Gráfico 3, é possível analisar a evolução da população estrangeira residente no país, especificamente entre os anos de 2010 e 2023, onde se observa que entre 2010 e 2015, a tendência de crescimento da população estrangeira foi interrompida, tendo ocorrido nestes anos um declínio progressivo no número de residentes estrangeiros permanentes registrados pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), motivado pela crise económico-financeira vivida em Portugal e na Europa.

Gráfico 3 – Evolução da População Estrangeira Residente em Portugal (2010 – 2023)



Fonte: SEFSTAT (Desde outubro a instituição foi integrada na AIMA); Instituto Nacional de Estatísticas (INE); Relatório de Migrações e Asilo (RMA)

Em 2010, o país registrava 445.262 residentes estrangeiros, e este número diminuiu gradualmente nos anos seguintes, atingindo o ponto mais baixo em 2015, com 388.731 residentes. Segundo Oliveira (2023, p.42) este declínio reflete, por um lado, a redução das oportunidades de emprego no país, o que levou à saída de estrangeiros residentes e à diminuição da entrada de novos residentes estrangeiros. Por outro lado, este declínio também pode ser atribuído à crescente aquisição da nacionalidade portuguesa por parte de um número significativo de residentes estrangeiros, especialmente desde 2007, o que os exclui dos dados oficiais sobre residentes estrangeiros. Uma outra razão apontada para este declínio foi que, a partir de 2011, o aumento do número de imigrantes em Portugal foi interrompido devido aos impactos da crise económica e financeira no país, em 2011 (RIFA, 2012, p.15). De acordo com Góis, Marques e Pinho (2017, p.9), muitos imigrantes deixaram Portugal durante este período, seja para retornar ao país de origem ou para emigrar para outro destino.

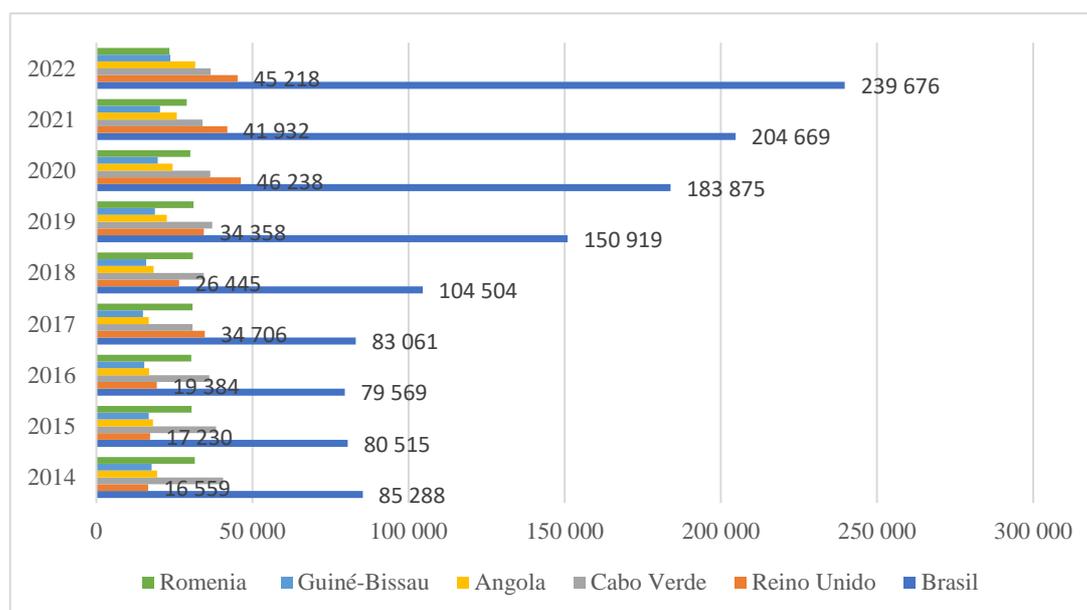
No entanto, é a partir de 2016 que se observa uma inversão na tendência, com um aumento constante de entrada de imigrantes, ano após ano. Entre 2016 e 2022, o número de residentes estrangeiros aumentou de forma acentuada, passando de 397.731 para 781.247, o que representou um crescimento bastante acelerado nestes sete anos. Entretanto, o pico do aumento ocorreu entre 2022 e 2023, anos em que se passou de 781.247 para mais de 1 milhão de cidadãos de estrangeiros residentes em território nacional.

Segundo a Eurocid (2024) os números de 2020, fizeram Portugal assumir o décimo oitavo lugar entre os 27 países do espaço europeu com mais estrangeiros residentes.

De acordo com o Relatório Estatístico Anual sobre Indicadores de Integração de Migrantes divulgado pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), observa-se uma mudança significativa nos perfis de entrada de estrangeiros em Portugal desde 2008 (Oliveira, 2021, p.33). Anteriormente, até o início do século XXI, as principais razões para a entrada ou solicitação de entrada no país estavam relacionadas principalmente com oportunidades laborais (Oliveira, 2021, p.33). No mesmo relatório, consta que em decorrência da crise económica enfrentada por Portugal e da consequente diminuição das oportunidades de emprego, os fluxos de entrada de imigrantes e estrangeiros começaram a diversificar-se e os motivos de pedido de entrada passaram a ser, com mais frequência, o reagrupamento familiar e a mobilidade de estudantes internacionais em universidades portuguesas.

Relativamente às nacionalidades mais representativas, o Gráfico 4 apresenta a evolução do número de imigrantes provenientes de diferentes países para Portugal, com dados compilados entre 2014 e 2022.

Gráfico 4 – Evolução da População Estrangeira Residente por nacionalidade (2014-2022)



Fonte: INE, Estatísticas da População

Pela análise do Gráfico 4, observa-se que o Brasil, ao longo dos anos, tem sido uma das principais fontes de imigrantes para Portugal, com um aumento constante no número de imigrantes a chegar ao país. O Reino Unido também figura como uma fonte significativa de imigrantes, embora apresente variações ao longo dos anos. Observa-se que desde 2015, tem

ocorrido um crescimento constante no número de britânicos residentes em Portugal, provavelmente como consequência do referendo sobre o Brexit (2016) e da saída destes cidadãos da União Europeia (2020). Com efeito, de acordo com o Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (2016, p.10), 17.230 britânicos receberam autorizações de residência em 2016, figurando-se num aumento de 12,5% no número de residentes do Reino Unido em Portugal neste período. Contudo, entre 2020 e 2021, houve uma redução deste número, explicada por Fankhauser (2024) pelo fato de muitos britânicos escolherem Portugal pelo seu clima agradável, custo de vida mais acessível e qualidade de vida. Porém, após o Brexit, muitos britânicos passaram a ser tratados como cidadãos de fora da União Europeia, o que gerou uma queda inicial na imigração devido à incerteza e às novas exigências burocráticas.

Relativamente aos outros países em análise como Cabo Verde, Brasil, Angola, Guiné Bissau e Roménia, a partir de 2015 os fluxos começaram a diminuir, para voltarem a aumentar a partir de 2017 com exceção de Roménia que não teve uma variação significativa. O Brasil passou de 83 061 para 104 504, Cabo Verde passou de 16 764 para 18 310 e Guiné Bissau passou de 14 951 para 18 780 imigrantes. Este aumento pode estar relacionado com as mudanças nas políticas de imigração, nomeadamente a introdução da lei nº59/2017, de 31 de Julho que retirou a exceção na obtenção da autorização de residência para trabalho independente ou subordinado. A relevância e as implicações desta legislação serão exploradas em uma seção subsequente deste estudo.

Neste sentido, segundo os dados dos Censos de 2021, as nacionalidades mais representativas em Portugal, revelaram que a maior comunidade estrangeira residente era a brasileira com 199 810 pessoas (36,9%). A comunidade angolana era a segunda mais representada, com 31 556 residentes (5,8%), seguindo-se a cabo-verdiana com 27 144 pessoas (5,0%). Integravam ainda o conjunto das nacionalidades mais representativas, o Reino Unido 24 609 pessoas (4,5%), a Ucrânia 21 199 (3,9%), a França 19 064 (3,5%) e a China 16 631 pessoas (3,1%). Ainda com valores acima dos 10 mil residentes encontrava-se a população nacional da Guiné-Bissau, Índia, Roménia, Itália, Espanha, Alemanha e São Tomé e Príncipe (INE, 2023, p.7).

3.2 Panorama atual da falsificação de documentos na imigração para Portugal

Conforme visto anteriormente, o fenómeno imigratório em Portugal tem-se intensificado ao longo do tempo e é neste sentido que Rodrigues e Ferreira (2014, p.152) defendem que a imigração suscita indagações sobre a autonomia do Estado em relação aos controles fronteiriços, uma vez que a manutenção desses controles é considerada crucial para preservar a

segurança interna. Os autores salientam que a criação de uma "Europa sem fronteiras" desafia essa perspectiva ao sugerir que a região pode estar mais exposta a ameaças internas. Segundo os autores, a imigração é cada vez mais vista como um problema de segurança e o seu caráter global levanta questões quanto à segurança dos indivíduos, sociedades e Estados, desafiando o paradigma da segurança humana (Rodrigues e Ferreira, 2014, p.139). Ferreira (2013, p. 89) destaca que as novas abordagens sobre o paradigma da segurança humana vão além da proteção territorial e da manutenção da independência política dos Estados, sendo que esses aspetos tradicionais se juntam à responsabilidade de preservar a identidade cultural, garantir a independência económica e promover a estabilidade social. Como tal, surge o conceito de segurança humana, que coloca o bem-estar do indivíduo como o foco principal da análise.

Neste contexto, surge a temática da imigração ilegal. Segundo consta no Relatório Anual da Segurança Interna (RASI) de 2022, apesar de Portugal se manter fora dos grandes movimentos migratórios associados aos conflitos globais ou instabilidades sociais, políticas ou económicas, e que muito têm afetado os países da bacia do Mediterrâneo, como Israel, Palestina, Síria, Líbia, Argélia ou Marrocos, entre outros; a situação no país ainda apresenta desafios significativos. Em termos de caracterização e perceção do risco, o país tem registado um aumento notável nas tentativas de imigração ilegal, com um crescimento de 123% nas detenções por fraude documental nas inspeções de saída em comparação com o ano de 2021 (RASI, 2022, p. 53).

Segundo consta nos relatórios de Imigração, Fronteiras e Asilo do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, nos últimos 10 anos, entre os crimes registados associados à imigração ilegal, o uso de documento falso ou falsificado tem-se destacado como o mais expressivo. Isto indica uma preocupação significativa com a utilização fraudulenta de documentos para facilitar a entrada ilegal de imigrantes no país ou para outros fins ilícitos. O relatório da Europol “Descodificar as redes criminosas mais ameaçadoras da UE” (2024) destaca que a falsificação de documentos e o tráfico de documentos falsificados são frequentemente motivados pelo lucro. Muitas das redes criminosas mais perigosas possuem ou conseguem obter recursos financeiros significativos para sustentar as suas atividades ilegais. Esse fluxo de fundos está diretamente ligado ao potencial de obtenção de lucros – um objetivo central para a maioria dos envolvidos em crimes graves e organizados (Europol, 2024, p.55). Na mesma fonte é mencionado ainda que a lavagem de dinheiro se torna uma parte essencial destas operações. Quase todas as redes criminosas (96%) lavam o dinheiro obtido das suas atividades ilícitas, revelando como o dinheiro é fundamental para manter e expandir as suas operações ilegais (Europol, 2024, p.14).

Com efeito, esses crimes muitas vezes servem como meios para outros fins, como terrorismo, contrabando de migrantes e tráfico de pessoas (Europol, 2024).

Esta entidade sublinha ainda que numa era de passaportes legíveis por máquinas, software de reconhecimento facial e Scanner da íris, pode ser necessário um elevado nível de habilidade para falsificar documentos de forma convincente. No entanto, as recompensas tornam este crime particularmente atrativo para indivíduos que buscam lucrar em outras áreas criminais.

Neste sentido, definir as diferentes práticas neste campo é essencial para compreender a complexidade e a abrangência das ações fraudulentas relacionadas à documentação na imigração.

O Conselho Europeu (2020, p. 2) distinguiu os conceitos de falsificação de documentos e fraude documental, determinando que a falsificação equivale àqueles documentos que foram falsificados ou contrafeitos, e que a fraude documental e de identidade implica a produção e utilização de documentos falsos e a utilização de documentos autênticos obtidos por meios fraudulentos. Os documentos falsos são um instrumento polivalente do crime, uma vez que podem ser usados reiteradamente para apoiar diferentes atividades criminosas, incluindo o branqueamento de capitais e o terrorismo (CE, 2020; Hadi *et al.*, 2015, p.581; Cazenave, 2023).

Segundo Cazenave (2023), existem vários tipos de fraude documental, com distintas características:

- a) **Falsificação:** Esta prática envolve modificar ilegalmente um documento legítimo, como alterar a data de validade, os dados pessoais ou a foto. Muitas vezes, esses documentos falsificados parecem genuínos à primeira vista, dificultando a sua deteção.
- b) **Uso de documento alheio:** Prática que indica a utilização de um documento de identidade de outra pessoa.
- c) **Documentos furtados em branco:** São documentos legítimos furtados antes de serem personalizados. Podem ser preenchidos de forma fraudulenta e utilizados como se fossem autênticos.
- d) **Documentos fictícios:** São documentos criados do zero pelo falsificador, como contratos de trabalho, certidões de nascimento, ou faturas. Eles são difíceis de detetar porque não são cópias de documentos reais e podem ser contratos de trabalho, certidão de nascimento, faturas ou qualquer outro documento comercial ou profissional.
- e) **Documentos contrafeitos:** é um tipo de fraude muito comum e envolve a reprodução completa de um documento oficial. Embora possam ser complicados

de produzir, muitas vezes são de baixa qualidade e podem ser facilmente identificados.

Junior (2020) destacou a importância da segurança da prova documental, ao mencionar que abrange a autoria do documento, a sua data de elaboração e sua autenticidade. Referiu também que é fundamental que haja uma correspondência fiel entre a manifestação de vontade e o conteúdo do documento, sem qualquer alteração, uma vez que, garantir esta segurança é o fator determinante para que, independentemente do suporte em que esteja, o documento possa ser considerado uma prova documental confiável. O artigo 341.º do código do processo civil determina que as provas têm por função a demonstração da realidade dos factos e define a prova documental como sendo aquela que resulta de documentos e para este efeito, o documento é definido pelo artigo 362.º como “qualquer objeto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto” (Código Processo Civil, 2013). Neste sentido, Goffey (2003, p.377) argumentou que a credibilidade da prova documental provém de diversas fontes, cada uma com seu próprio grau de confiabilidade e valor probatório. Assim, segundo essa definição, a credibilidade de um documento está intimamente ligada à confiança que nele podemos depositar como uma representação fiel e precisa dos fatos que o mesmo pretende demonstrar.

Segundo a Interpol (2017, p.1) os documentos genuínos podem ser classificados em dois tipos: em primeiro lugar, o *documento genuíno obtido fraudulentamente* é um documento de identidade ou de viagem autêntico obtido através de engano, mediante a apresentação de documentos falsos ou contrafeitos, cooperação de um funcionário que agiu por atos corruptos ou usurpação da identidade do titular legítimo de um documento genuíno. Em segundo lugar, o *uso indevido de um documento genuíno* refere-se ao engano por uma pessoa que sabe que se está a identificar utilizando a identidade ou documento de viagem de outra pessoa. Frequentemente, os detalhes biográficos e a fotografia assemelham-se à pessoa impostora, ajudando-a a passar como o portador legítimo. Entretanto, no âmbito do código penal, a contrafação ou falsificação de documentos é uma questão de extrema relevância, dada a sua implicação direta na segurança pública e no funcionamento das instituições, e desta forma, é importante examiná-lo à luz do código penal português. Conforme previsto no código do processo penal, o crime de falsificação ou contrafação de documento é um crime contra a vida em sociedade (Código Penal, 1995). Segundo Guerreiro (2014, p.30) desde o surgimento do primeiro Código Penal, em 1852, os ilícitos da falsificação nem sempre foram inseridos no título “dos crimes contra a vida em sociedade”.

Os Códigos Penais de 1852 e de 1886 incluíam nos “crimes contra a ordem e a tranquilidade pública” este preceito legal, que foi alterado com a entrada em vigor do Código Penal de 1982, onde passaram a constar nos “crimes contravalores e interesses da vida em sociedade”. Aqui eram incluídos, juntamente com as falsificações, crimes sexuais e crimes contra a família; tipologias que foram retiradas com a reforma do código penal (Guerreiro, 2014, p.15).

Neste âmbito, o artigo 255º do Código Penal define documento como sendo “uma 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 para provar facto juridicamente relevante, quer tal destino lhe seja dado no momento da sua emissão, quer posteriormente” (Código Penal, 1995).

Por sua vez, o artigo 256.º do Código Penal aborda o crime de falsificação ou contrafação de documento. Segundo este artigo:

1 - Quem, com a intenção de prejudicar outra pessoa ou o Estado, de obter benefício ilegítimo para si ou para outra pessoa, ou de preparar, facilitar, executar ou encobrir outro crime:

- a) Fabricar ou elaborar documento falso, ou qualquer dos componentes destinados a corporizá-lo;
- b) Falsificar ou alterar documento ou qualquer dos componentes que o integram;
- c) Abusar da assinatura de outra pessoa para falsificar ou contrafazer documento;
- d) Fizer constar falsamente de documento ou de qualquer dos seus componentes facto juridicamente relevante;
- e) Usar documento a que se referem as alíneas anteriores; ou
- f) Por qualquer meio, facultar ou deter documento falsificado ou contrafeito;

é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.

2 - A tentativa é punível.

3 - O Código Penal, prevê ainda que se os factos referidos no número 1 disserem respeito a documento autêntico ou com igual força, a testamento cerrado, a vale do correio, a letra de câmbio, a cheque ou a outro documento comercial transmissível por endosso, ou a qualquer outro título de crédito não compreendido no artigo 267.º, o agente é punido com pena de prisão de 6 meses a 5 anos ou com pena de multa de 60 a 600 dias.

Se os factos referidos nos números 1 e 3 forem praticados por funcionário, no exercício das suas funções, o agente é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos.

No artigo 257º, o Código Penal também aborda a falsificação praticada por funcionários públicos, definindo que aquele que, no exercício das suas funções:

- a) Omitir em documento, ao qual a lei atribui fé pública, um facto que esse documento se destina a certificar ou autenticar; ou
- b) Intercalar ato ou documento em protocolo, registo ou livro oficial, sem cumprir as formalidades legais; com intenção de causar prejuízo a outra pessoa ou ao Estado, ou de obter para si ou para outra pessoa benefício ilegítimo, é punido com pena de prisão de um a cinco anos.

O artigo 261º do Código Penal, prevê ainda que, o uso de documento de identificação ou de viagem alheio:

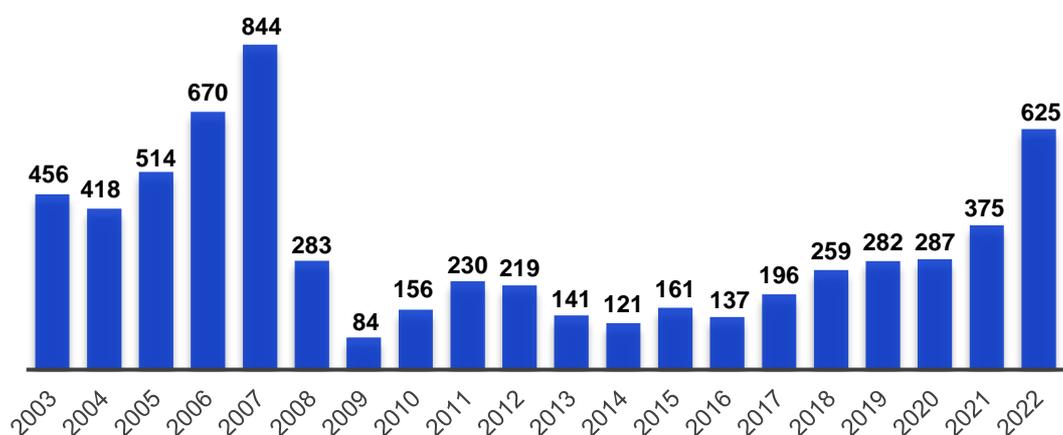
1. Quem, com intenção de causar prejuízo a outra pessoa ou ao Estado, de obter para si ou para outra pessoa benefício ilegítimo, ou de preparar, facilitar, executar ou encobrir outro crime, utilizar documento de identificação ou de viagem emitido a favor de outra pessoa, é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.
2. Na mesma pena incorre quem, com intenção de tornar possível o facto descrito no número anterior, facultar documento de identificação ou de viagem a pessoa a favor de quem não foi emitido.

Guerreiro (2014, p.24) considera que no crime de falsificação ou contrafação de documento, a produção de uma modificação no documento é, por si só, um crime de perigo pois, ainda que não existindo um prejuízo, há a possibilidade de que este venha a verificar-se com a introdução do documento nas vias jurisdicionais, lesando valores jurídico - criminais protegidos pela lei. Estamos, por isso, perante um crime de perigo.

No seu estudo, a autora salienta que, o que realmente se pretende proteger é a possibilidade de a falsificação colocar em causa a segurança no tráfico jurídico e, mais concretamente, a segurança na utilização do documento como meio de prova. Uma pessoa aceita que determinado documento está conforme a realidade e utiliza-o para as mais diversas situações, entretanto, se o mesmo não vai ao encontro do pretendido, é a confiança que se depositou nele que está violada.

O Gráfico 5, ilustra a tendência desta atividade ao longo dos anos, incluindo a evolução do crime de falsificação de documentos, permitindo uma análise mais clara das variações deste fenómeno ao longo dos anos.

Gráfico 5 – Evolução de Crimes de falsificação de documentos em Portugal (2003-2022)



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF).

A análise dos dados apresentados no gráfico 5, revela uma variação significativa no número de crimes de falsificação de documentos em Portugal entre 2003 e 2022. Observa-se um pico em 2007, seguido de uma diminuição considerável. No entanto, nos últimos anos, especialmente entre 2021 e 2022, há um aumento acentuado no número de ocorrências.

Uma análise mais aprofundada deste fenómeno revela que, embora haja flutuações nos números nos períodos em estudo, até 2007 os números das falsificações de documentos sofreram um aumento (de 456 em 2003 para 844 em 2007), tendo existido um declínio acentuado no ano seguinte (283 em 2008). Após este período, os números foram relativamente baixos oscilando entre 283 e 219 casos anualmente. Esta redução pode estar relacionada à diminuição da imigração para Portugal e ao aumento da emigração, fenómeno causado pela crise económica e financeira que ocorreu no país neste período (RIFA, 2012, p.15).

No entanto, a partir do ano 2017, observa-se um aumento gradual nos números de crimes de falsificação de documentos, com flutuações anuais, sendo que, os valores mais elevados foram atingidos em 2021 e 2022, com 0.05% e 0.08% de crimes, respetivamente.

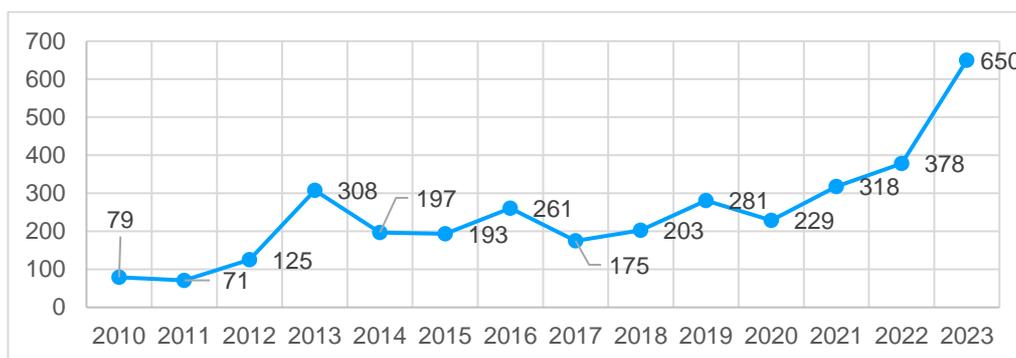
O relatório do Centro de Estudos Judiciários salienta que a falsificação de documentos está diretamente ligada a outros crimes, nomeadamente o crime de tráfico de pessoas. Referem também que as situações investigadas e julgadas de tráfico de pessoas e de auxílio à imigração ilegal estão geralmente associadas aos crimes de fraude documental, ameaças, associação criminosa, coação, escravidão e extorsão (CEJ, 2021, p.19)

Clemente (2017, p.2) referiu que o ano de 2007 marcou um momento-chave no contexto português, uma vez que mudanças legislativas importantes foram introduzidas na lei de

imigração portuguesa e no Código Penal, e o Tráfico de Seres Humanos (TSH) foi estabelecido como um crime autónomo.

Neste sentido, o Gráfico 6, ilustra os registos da sinalização de presumíveis vítimas do crime de tráfico de seres humanos, reportados pela Unidade Anti Tráfico de Pessoas (UATP) entre 2010 e 2023.

Gráfico 6 – Evolução de presumíveis vítimas do crime de tráfico de seres humanos sinalizadas entre 2010 e 2023



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); Sistema de Segurança Interna (SSI)

A análise dos dados apresentados no gráfico 6, relativos às presumíveis vítimas do crime de tráfico de seres humanos sinalizadas em Portugal entre 2010 e 2023, revela algumas tendências ao longo dos anos. Observa-se uma certa flutuação no número de casos reportados, sendo que, entre 2010 e 2011, o número de vítimas sinalizadas é relativamente baixo, com uma leve queda de 79 para 71 (presumíveis) vítimas. Contudo, a partir de 2012, há um aumento, culminando em 2013 com 308 (presumíveis) vítimas sinalizadas. Entre 2014 e 2017, o número de vítimas oscila de forma moderada. Em 2018, o número aumenta novamente, atingindo 203, seguido de um aumento mais acentuado em 2019 com 281 (presumíveis) vítimas sinalizadas. Nos anos seguintes, há um crescimento contínuo no número de (presumíveis) vítimas sinalizadas, com 229 casos em 2020, 318 em 2021, e 378 em 2022. Entretanto, o ano de 2023 marca um aumento considerável para 650 (presumíveis) vítimas sinalizadas.

Segundo o Relatório da Segurança Interna (2023) Portugal é um país de destino e de trânsito das vítimas de tráfico de seres humanos no qual se verificam situações de tráfico para fins laborais, inserindo-se esta tipologia de tráfico numa das que tem mais investigações em curso. No mesmo relatório, consta que em 2023, nos casos dos menores de idade, a maioria são do sexo masculino, oriundas de países da UE com destaque para nacionais da Roménia e países africanos, sendo que as presumíveis vítimas são destinadas para fins de exploração laboral,

adoção, mendicidade, prática de atividades criminosas, exploração sexual e outros casos indefinidos (RASI, 2023, p.54). Deste modo, em 2021, foram confirmados 45 casos de tráfico humano de natureza laboral, 1 caso de tráfico sexual e 8 casos de outras formas de tráfico não especificadas (SEF, 2022, p.57).

Jenner (2024, p.1) definiu o tráfico sexual como sendo atos sexuais comerciais que ocorrem sob coerção, fraude ou força, ou quando a pessoa envolvida tem menos de 18 anos. Mencionou ainda que o tráfico de natureza laboral corresponde ao recrutamento, alojamento, transporte, fornecimento ou aquisição de uma pessoa para trabalho ou serviços, através do uso de força, fraude ou coerção com o propósito de sujeição a servidão involuntária, servidão por dívida ou escravidão.

Em resposta à natureza transnacional do tráfico de pessoas como um problema criminal, Portugal tem intensificado a cooperação internacional e o controle de fronteiras como parte dos seus esforços de combate ao tráfico (Clemente, 2022, p.15).

Em Portugal, observa-se uma predominância do género masculino entre as vítimas adultas de tráfico de seres humanos, especialmente em casos relacionados à exploração laboral, conforme indicado pelo artigo da OIKOS (2024). Por outro lado, quando o tráfico visa a exploração sexual, as vítimas são maioritariamente adultas do sexo feminino, conforme detalhado pelo Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH, 2021, p.13).

Clemente (2017, p.184) explica que, no contexto do tráfico para exploração sexual, as divergentes visões sobre a prostituição - ora considerada uma forma de trabalho, ora vista como uma forma de abuso - têm historicamente moldado o debate sobre o problema. Mesmo reconhecendo uma diferença entre tráfico e trabalho sexual, persiste a distinção entre mulheres traficadas que escolheram a prostituição e aquelas que não o fizeram.

Os grupos de criminalidade organizada utilizam frequentemente documentos falsificados ou alterados para traficar pessoas para fins de exploração sexual. O padrão de ação é recorrente: mulheres vulneráveis são recrutadas no seu país de origem, atraídas por falsas promessas de empregos bem remunerados na UE. São depois traficadas para um país europeu, sendo por vezes exploradas sexualmente ao longo do caminho e depois colocadas para trabalhar como prostitutas ou acompanhantes em hotéis, casas de massagens e clubes noturnos (Europol, 2024).

De forma geral, as principais nacionalidades registadas em tráfico de exploração sexual foram a indiana, moldava, paquistanesa, portuguesa e nigeriana (OTSH, 2021, p.13). É evidente a persistência do problema do tráfico humano, apesar das variações ao longo dos anos e simultaneamente, observa-se que a natureza diversificada dos casos, que abrange tanto o tráfico laboral quanto o sexual, indica a complexidade deste fenómeno.

Portugal serve normalmente como país de trânsito para a rota da África Ocidental, onde as vítimas obtêm documentos fraudulentos antes de seguirem para outros países europeus, onde são frequentemente sujeitas a exploração sexual (Ocindex, 2023). Na mesma fonte é mencionado ainda que Portugal é um dos principais países de destino para o tráfico de pessoas, sendo a exploração laboral a forma mais prevalente deste crime, enquanto desempenha um papel fundamental como país de trânsito e destino, especialmente na rota da América Latina, predominantemente do Brasil para a Europa.

A Europol (2016) sublinha que as redes criminosas têm investido mais na produção de documentos falsos desde que identificaram uma oportunidade de negócio na crise migratória. É neste sentido que Wainwright (2016) refere que em 2015, foi notório a crescente importância da falsificação de documentos no negócio de tráfico de pessoas para a Europa.

As várias atividades operacionais que são levadas a cabo nas operações das autoridades permitem não só detenções no âmbito dos crimes de tráfico de pessoas e imigração ilegal, mas também por factos relacionados com a prática dos crimes de falsificação de documentos (OTSH, 2021, p.19).

Conforme destacado no artigo publicado pela Ordem dos Advogados (2023), intitulado "Portugal está a ser usado como plataforma de auxílio à imigração ilegal", o país tem sido identificado como uma plataforma facilitadora de auxílio à imigração ilegal, uma vez que as detenções por fraude documental aumentaram significativamente no ano de 2022. Além disso, constata-se o envolvimento de solicitadores e advogados na obtenção fraudulenta da documentação necessária para a renovação de títulos de residência. Esta situação tem despertado preocupações quanto à integridade dos processos legais e à responsabilidade ética dos profissionais jurídicos envolvidos.

Na análise do relatório do Centro de Estudos Judiciários (2021, p.61) é mencionado que facilitar a entrada, permanência ou trânsito de pessoas ilegais envolve a remoção de obstáculos e a disponibilização de meios para que tais atos ocorram. Isso pode incluir a intervenção no auxílio à imigração ilegal, visando possibilitar ou facilitar essas ações. É salientado ainda que a cooperação na realização ou execução destes atos pode ser considerada uma forma de favorecimento à imigração ilegal.

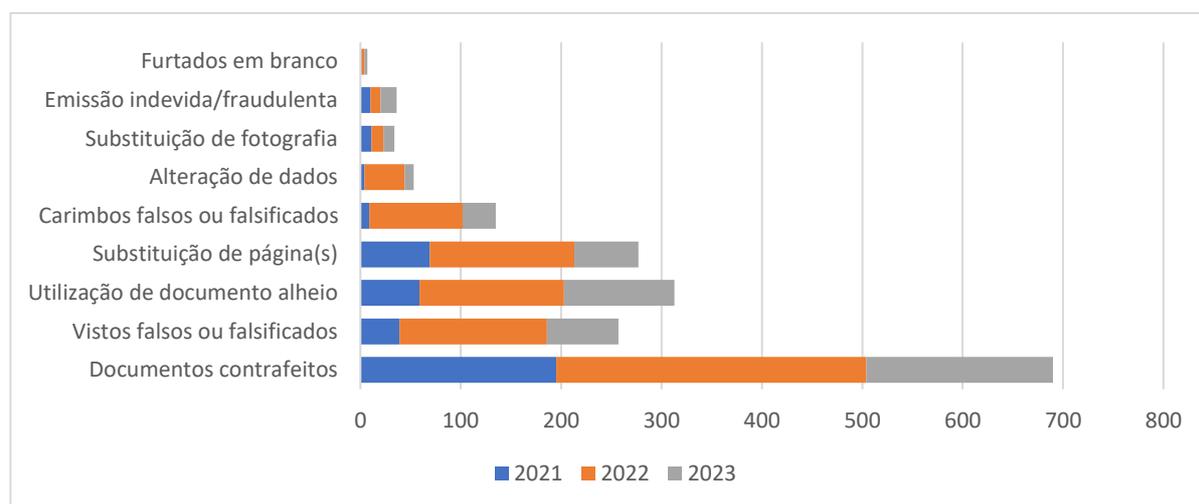
Segundo as declarações da Ordem dos Advogados (2023), o fenómeno da fraude documental na imigração reflete não apenas questões de segurança e controle de fronteiras, mas também levanta questões mais amplas sobre o funcionamento do sistema jurídico e regulatório do país no que diz respeito à imigração e à proteção dos direitos dos imigrantes. Os aumentos destas práticas fraudulentas indicam a necessidade urgente de medidas eficazes por parte das

autoridades competentes para investigar e combater estas atividades ilícitas, visando garantir a integridade do sistema de imigração e promover o cumprimento da legislação nacional e dos tratados internacionais pertinentes (OA, 2023).

3.2.1 Evolução da fraude documental por tipologia

O gráfico 7, apresenta uma análise das tipologias de fraude documental ocorridos de 2010 a 2023, conforme relatado pelo SEF.

Gráfico 7 – Evolução dos tipos de fraude documental em Portugal (2021- 2023)



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); Sistema de Segurança Interna (SSI)

No Gráfico 7, observa-se que o número de documentos de identificação detetados revelam flutuações ao longo dos anos atingindo o pico em 2022.

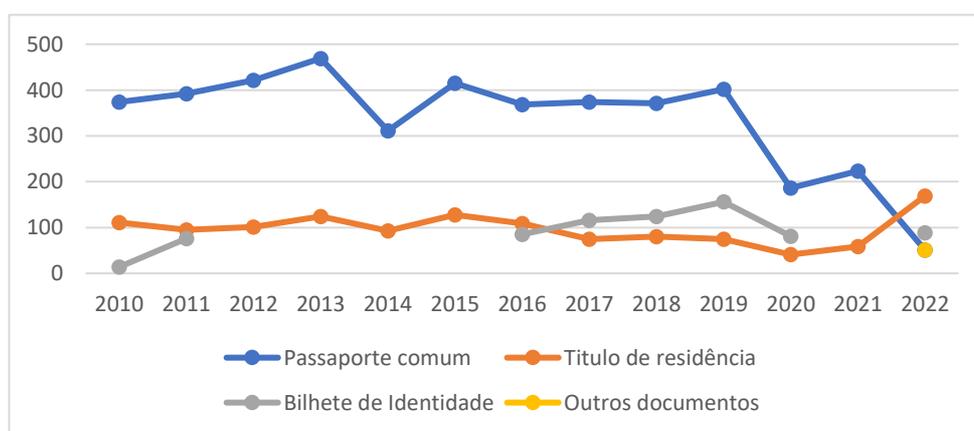
Entretanto, em 2021 foram detetados 401 documentos de identidade, viagem e residência fraudulentos, sendo que a tipologia de fraude mais utilizada foi a de documentos contrafeitos. Em 2022 atingiu o valor mais alto com 910 casos detetados. De acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI, 2022, p.84) este número representa um incremento significativo de 127% em relação ao ano anterior, sendo que os documentos contrafeitos de identidade, viagem e residência foram as modalidades mais frequentemente utilizadas e este aumento pode ser atribuído a vários fatores, sendo que, um dos principais métodos utilizados é o "abuso de trânsito aeroportuário" por cidadãos estrangeiros que pretendem migrar de ou para Portugal, e este fenómeno é caracterizado por pedidos de proteção internacional fraudulento. No relatório é detalhado que as redes criminosas organizadas facilitam a imigração ilegal através da emissão de documentos falsos como contratos de trabalho e atestados de residência e operam principalmente com cidadãos de países terceiros que tentam regularizar a sua situação

documental em Portugal. É também descrito que a proliferação de documentos falsificados como certificados de registo criminal e declarações de matrícula no ensino superior contribuem significativamente para a elevada incidência de fraudes documentais (RASI, 2022, p.53 e 54).

No gráfico 7, destacam-se ainda outras tipologias de fraude, como a substituição de página e os vistos falsos ou falsificados com números substancialmente elevados.

Entretanto, verifica-se uma redução do número de fraude documental em 2023. No Relatório Anual de Segurança Interna (RASI, 2023, p.87), consta que em 2023 houve um aumento significativo nas operações de controlo de fronteiras aéreas, com um crescimento de 22,6% nos voos controlados, 22,7% no movimento de entradas e 21,2% nas saídas, além de um aumento de 34,4% no número de passageiros controlados. O mesmo relatório indica que “o combate à fraude documental continua a ser impulsionado pelo reforço da segurança dos documentos de identidade, pela introdução de elementos biométricos de segurança, pela qualificação e formação dos profissionais, e pela intensificação das ações de fiscalização e investigação” (RASI, 2023, p.88).

Gráfico 8 – Documentos mais utilizados de forma fraudulenta (2010 – 2022)



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

O Gráfico 8 mostra os tipos específicos de documentos que são mais suscetíveis a falsificações no contexto abordado. É possível observar que dos documentos mais frequentemente utilizados, é o passaporte comum que atingiu o valor mais alto em 2013 com 469 casos, seguido pelo título de residência que aumentou significativamente em 2022 com 169 casos relatados, e por último, o bilhete de identidade passaporte comum com um maior registo em 2019 totalizando 156 casos.

Segundo um artigo publicado pela Urbiseg, a anterior subdiretora da Direção Central de Emigração e Documentação do SEF (2022), mencionou que os passaportes gregos, italianos e franceses estão na lista dos mais fáceis de falsificar e são, portanto, os que chegam mais frequentemente às mãos das autoridades portuguesas (Urbiseg, 2022). Este fenómeno ocorre devido a vários fatores que podem envolver desde a produção, à distribuição destes documentos. Neste âmbito, o número de passaportes emitidos por esses países aumenta as oportunidades para que documentos fraudulentos entrem em circulação, uma vez que, a produção em massa torna mais difícil controlar cada documento individualmente e identificar falsificações. No mesmo artigo é mencionado ainda que a qualidade do papel, os elementos opticamente variáveis na página biográfica, a certificação e o chip são elementos que fortalecem cada vez mais o passaporte português e impedem, ou dificultam, a sua falsificação (Urbiseg, 2022).

Na mesma fonte, é mencionado que há vários fatores a ter em conta quando se trata da emissão de documentos, sendo que o passaporte português é muito diferente dos restantes da Europa visto que tem uma emissão centralizada, que a maior parte dos países não tem. O passaporte português pode ser pedido em vários cantos do mundo, mas é sempre emitido na Casa da Moeda e depois enviado para os consulados ou embaixadas portuguesas localizadas nos países onde os pedidos foram efetuados (Urbiseg, 2022).

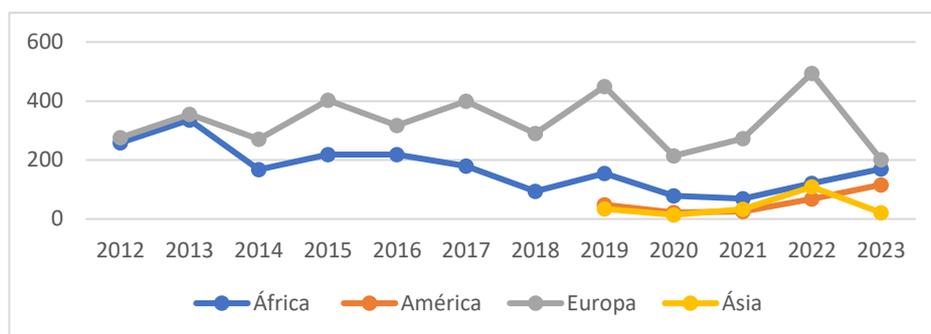
Machin (2021) relata que, em 2020, a nível europeu, foram identificados muitos documentos falsificados, com destaque para passaportes. A França, em particular, é o país de origem mais comum desses documentos falsos, representando 15,1% dos casos registados na europa. Gontier (2020) explica que a deteção de falsificações é um desafio para as autoridades francesas devido à ausência de um registo centralizado dos números de bilhetes de identidade e passaportes emitidos, dificultando assim a verificação da sua autenticidade, o que aumenta o interesse dos indivíduos que cometem estes crimes em falsificar os documentos do país. Gontier (2020) sublinhou ainda que, em França, a falsificação de documentos de identidade representa um problema grave à segurança pública e à imigração legal, uma vez que a análise dos dados de 2018 e 2019 revela que os bilhetes de identidade são os documentos mais falsificados, com mais de 32% dos casos, totalizando 4.059 apreensões nos aeroportos. Os documentos franceses, tanto os falsos quanto os roubados, são os mais procurados, sendo frequentemente encontrados na Grécia e na Turquia.

O autor refere que os passaportes representam a segunda categoria mais falsificada, com 3.032 apreensões no período analisado.

Os indivíduos que cometem estes atos tendem a falsificar documentos de determinados países com base em lacunas existentes, nos níveis de segurança dos documentos e na frequência das fraudes em uma jurisdição específica (Abrams, 2022). Para o autor, um dos aspetos mais relevantes é a baixa segurança dos documentos. Em alguns países europeus, estes documentos carecem de recursos de segurança, como marcas d'água, hologramas e carimbos, comuns em documentos destinados a viagens internacionais, facilitando assim a sua falsificação. Outro aspeto mencionado são as lacunas legais, que em alguns países permitem que certos indivíduos falsifiquem documentos sem enfrentar consequências legais aos indivíduos que praticam estes crimes (Abrams, 2022).

Ainda neste contexto, o local de origem dos documentos falsificados é um indicador crucial para compreender as dinâmicas deste fenómeno no território nacional. A análise seguinte apresenta a evolução de documentos fraudulentos provenientes de diferentes continentes.

Gráfico 9 – Evolução por continente dos documentos fraudulentos entre (2012 – 2023)



Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)

Os dados do Gráfico 9 revelam que ao longo dos anos em estudo, a maioria dos documentos falsificados foram provenientes da Europa, sendo que, em 2022 atingiu o valor mais alto com 494 casos, seguido pela África com números significativos ao longo do tempo, e por fim a Ásia e a América que apresentam menos casos registados.

Segundo o mais recente relatório da Europol, denominada por “Descodificar as redes criminosas mais ameaçadoras da EU”, os Estados-Membros da UE e os países terceiros, identificaram um total de 821 redes criminosas ativas que mais ameaçam e afetam a segurança interna do território europeu, sendo que estas redes são compostas por mais de 25 000 indivíduos. Estas redes e os suspeitos que as compõem trabalham em diversas áreas do crime, especialmente o tráfico de drogas, falsificação de documentos, tráfico de seres humanos e contrabando de imigrantes (Europol, 2024, p.9).

No mesmo relatório consta que grande parte destas redes criminosas tem fortes ligações com a região dos Balcãs Ocidentais, sendo que a sua composição, inclui membros originários das antigas repúblicas jugoslavas como a Eslovénia, Croácia, Bósnia Herzegovina, Sérvia e Montenegro. Caraterizam-se com uma presença poderosa em toda a UE e na região dos Balcãs Ocidentais, sendo que alguns destes grupos são especializados em corrupção e falsificação de documentos (Europol, 2024, p.24)

Neste sentido, a análise dos dados relativos aos últimos dez anos com base nos Relatórios de Imigração, Fronteira e Asilo do extinto SEF, revelou que os documentos mais comumente utilizados no crime de falsificação têm origem predominantemente europeia, seguida pela africana. De entre os países mais destacados neste cenário, encontram-se França, Portugal, Espanha, Itália, Guiné-Bissau, Nigéria e Guiné-Conacri, sendo que a deteção destes documentos ocorreu principalmente nos postos de fronteira aérea durante a saída do território nacional.

O relatório da Europol (2024) sublinha que os documentos são transportados através de empresas de correio expresso para os diferentes estados-membros da UE e para outros países de África, Médio Oriente e Ásia, e posteriormente são utilizados para permitir a entrada de imigrantes irregulares na UE ou para legalizar a sua permanência no país do destino final.

De acordo com o Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo (2023, p.36), em 2022, a grande maioria dos documentos falsificados foi identificada nos postos de fronteira aérea à saída do território nacional, especialmente em Lisboa, onde ocorreram 731 das 797 detenções registadas, correspondendo a 91,7% do total. Dentre os indivíduos detidos com documentos fraudulentos, as nacionalidades predominantes foram: indiana (142 casos), georgiana (113), albanesa (90), dominicana (49) e senegalesa (30). Em 17,2% dos casos, a nacionalidade dos detidos não pôde ser determinada.

A falsificação de documentos de identificação e de viagem, é frequentemente utilizada pelas redes criminosas para apoiar o seu negócio principal que é o contrabando de imigrantes, o tráfico de pessoas e a fraude online, sendo que, as redes têm, hierarquicamente, divisões de tarefas e de controle muito claras no processo criminal (Europol, 2024, p.27)

Para Wainwright (2016) a falsificação de documentos é um facilitador importante do crime organizado e do terrorismo, uma vez que, existe todo um subconjunto de atividade criminosa e um setor criminoso envolvido em roubar passaportes, produzir passaportes sofisticados e fornecê-los ao mercado criminoso.

A criminalidade organizada grave continua a representar uma grande ameaça à segurança interna da União Europeia. Para priorizar eficazmente os recursos e orientar a ação política, as

autoridades responsáveis pela aplicação da lei e os decisores políticos precisam de construir uma compreensão clara das redes criminosas mais ameaçadoras ativas e que afetam a UE, (Europol, 2024).

3.3 Uma perspetiva europeia comparada

A falsificação de documentos de identidade e de viagem representa uma grave ameaça à segurança interna dos Estados-Membros, à ordem pública e à economia. Esta prática frequentemente constitui um facilitador fundamental para muitos outros tipos de crimes transfronteiriços, como o contrabando, o tráfico de seres humanos ou o terrorismo (Frontex, 2024). Neste contexto, o controlo de documentos e a identidade foi reconhecido a nível da UE como um elemento central dos controlos fronteiriços e um pré-requisito para uma gestão integrada eficaz das fronteiras externas da UE para proteger o espaço Schengen.

O uso de documentos falsos aumentou na imigração significativamente nos últimos anos, sendo que em 2019, foram detetados mais de 7000 indivíduos com a posse de documentos falsos nas fronteiras externas da UE. Documentos falsos são as principais ferramentas dos indivíduos, uma vez que, podem ser utilizados repetidamente para muitas atividades ilegais (Frontex, 2020).

Ugadhe (2023) destacou que na União Europeia, em 2022 houve um aumento de 24% nos casos de falsificação de documentos de identidade na imigração em relação ao ano anterior, indicando a crescente prevalência deste problema. Para a autora, este aumento nos números de casos de falsificação de documentos na imigração, exige a necessidade urgente de medidas mais eficazes para combater este fenómeno.

Os dados mais recentes revelam que em 2023, os Estados-Membros e os países associados a Schengen comunicaram a detenção nas fronteiras externas da UE de 17 424 indivíduos que utilizavam documentos falsos ou detinham na sua posse 22 395 documentos fraudulentos (Frontex, 2024).

Patishman (2023) refere que quando se fala da produção de documentos falsos, o nível de sofisticação tecnológica, incluindo os recursos de segurança utilizados, bem como a complexidade do design, afetam o custo do produto final, uma vez que, quanto mais pessoas estiverem envolvidas no processo da falsificação de um determinado documento, como designers, fornecedores de papéis especiais e serviços de impressão, maior será o custo do mesmo.

O Quadro 1, apresenta os dados entre 2019 e 2022 dos 8 países com mais documentos falsificados detetados na entrada das fronteiras externas, classificados por país de emissão e por

tipo de documento. A análise inclui dados de oito países e quatro tipos de documentos, para o entendimento das tendências e das variações na falsificação de documentos na região e simultaneamente, compreender as dinâmicas das redes criminosas.

Quadro 1 – Evolução de documentos falsificados por país de emissão e por tipo de documentos (2019 - 2022)

PAÍS DE EMISSÃO	2019	2020	2021	2022
Polónia	286	1445	3121	1283
Alemanha	439	260	365	586
França	720	377	451	576
Espanha	895	324	314	643
Itália	616	217	400	523
Bélgica	186	144	231	439
Grécia	192	131	147	250
Hungria	101	169	329	176
TIPO DE DOCUMENTO				
Passaporte	2691	1006	1294	1822
Título de residência	855	530	668	1014
Bilhete de Identidade	1041	493	477	514
Visto	1150	456	700	1422

Fonte: Frontex (2023)

No Quadro 1 é possível observar uma tendência para o aumento da emissão de documentos falsos nos países europeus em análise, com variações significativas entre os diferentes países e tipos de documentos. Na Polónia, em 2021, houve um aumento no número de documentos falsos emitidos com um total de 3.121 casos detetados, seguido por uma queda em 2022 com 1.283 casos. Esta redução, bem como as variações observadas em outros países, pode ser explicada pelas restrições de viagem e outros efeitos da pandemia de COVID-19 durante o período de 2020 e 2021, que resultaram em uma queda geral no movimento migratório. Entretanto, na Alemanha e na França, observou-se uma queda no número de documentos falsificados em 2020, seguida de aumentos em 2021 e aumentos mais expressivos em 2022. Já em Espanha e na Itália, foram registados uma diminuição no número de documentos falsificados nos anos de 2020 e 2021, seguida de um aumento em 2022.

No que se refere aos tipos de documentos falsificados emitidos nestes países, o passaporte é o documento mais frequentemente falsificado. Todavia, em 2022 observou-se um aumento no número de passaportes falsificados face ao ano anterior, após uma queda inicial em 2020. Relativamente aos títulos de residência e bilhetes de identidade, verifica-se que ambos refletem

um aumento em 2022. Por último, os dados revelam também que houve um aumento na falsificação de vistos, especialmente em 2022.

De acordo com o relatório Risk Analysis 2023/2024 da Frontex (2023, p.20), o aumento da fraude documental nestes países da União Europeia é atribuído a vários fatores como o levantamento das restrições de viagem relacionadas à Covid-19, que resultou num aumento no fluxo de passageiros nas fronteiras da UE, facilitando a entrada de documentos falsos e a crescente pressão migratória nas fronteiras Externas da UE, intensificada por eventos como a guerra na Ucrânia (2022-presente), que levou ao fecho das fronteiras do espaço aéreo da EU para voo Russos e Bielorrussos.

No Quadro 1 observa-se ainda que embora a deteção do bilhete de identidade tenha diminuído, o número de vistos fraudulentos mais do que dobrou, principalmente devido à falsificação de vistos de curta duração.

Capítulo 4. Estudo de caso: falsificação de documentos na imigração para Portugal com enfoque nas políticas públicas

4.1 Impacto das políticas públicas na evolução dos crimes de falsificação de documentos na imigração

Este capítulo centra-se na apresentação e discussão dos dados obtidos através do conteúdo das 16 entrevistas realizadas com especialistas na área da imigração. Como foi anteriormente explicado, cada segmento das entrevistas foi categorizado e analisado, permitindo uma compreensão aprofundada das dinâmicas legais, sociais e humanas que moldam a experiência migratória em Portugal. A seguir, apresenta-se um quadro que sintetiza as principais categorias e subcategorias emergentes das entrevistas, ilustrando a estrutura analítica que orientou a interpretação dos dados.

Quadro 2 – Categorias e subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias
A - Alterações na Lei de Estrangeiros (Lei nº 23/2007, de 4 de julho)	A1 - Identificar as percepções gerais sobre as alterações e os impactos percebidos pelos entrevistados
B - Impactos na falsificação de documentos	B1 - Relação direta das alterações legais com a falsificação
C - Eficácia das políticas públicas	C1 - Avaliação da eficácia e percepção das políticas de prevenção
D - Lacunas ou desafios na legislação	D1 - Principais lacunas e desafios identificados
E - Estratégia de combate à falsificação	E1 - Medidas propostas e melhoria da legislação
F - Relação com a segurança e o tráfico de pessoas	F1 - Impacto na segurança e relação com o tráfico de pessoas

Fonte: Elaboração própria

As categorias e subcategorias apresentadas no quadro foram definidas com base nos objetivos desta pesquisa, que visam analisar o impacto das políticas públicas na evolução dos crimes de falsificação de documentos no contexto da imigração para Portugal. Definiu-se estas categorias por forma a estruturar as percepções e opiniões dos entrevistados, com vista a facilitar a identificação das lacunas e dos desafios nos processos migratórios e nas políticas que regulam estes processos. As subcategorias foram definidas com o propósito de segmentar cada tema de forma a permitir uma análise focada em questões específicas como as percepções gerais, os impactos diretos e as estratégias de combate à falsificação de documentos. Além disso, estas categorias e subcategorias não apenas organizam a análise das entrevistas, mas também estão diretamente ligadas aos conceitos e discussões apresentados ao longo deste trabalho, uma vez que, abordam os temas centrais discutidos nas seções anteriores, relativamente à eficácia das políticas públicas, as lacunas na legislação já mencionados pelos autores como Marcelino (2024) e Abrams (2022) e os esforços de combate ao tráfico de pessoas, mostrando como esses temas emergem nas entrevistas e complementam as análises teóricas anteriormente apresentadas.

Deste modo, a análise que se segue baseia-se nas entrevistas realizadas com as autoridades, atores políticos e os especialistas no domínio da imigração, cujas perspetivas enriquecem a compreensão dos efeitos práticos e teóricos destas alterações legislativas.

1 – Subcategoria A1: Identificação das perceções gerais sobre as alterações à lei n.º 23/2007, de 4 de julho e os impactos percebidos

Como foi destacado, a falsificação de documentos no contexto da imigração é um fenómeno complexo, influenciado por múltiplos fatores legais e sociais, que impactam de diferentes formas a segurança nacional e a integridade do sistema de imigração, tornando-se um tema importante para ser estudado.

No que concerne às perceções gerais sobre as alterações na lei de imigração em Portugal, especificamente a lei n.º 23/2007, de 4 de julho, os entrevistados oferecem uma variedade de perspetivas. O especialista E6 reflete sobre a profundidade e a repercussão das alterações legislativas ao longo dos anos, afirmando que:

“A lei reflete o poder e as dinâmicas de uma sociedade, incluindo o que esta considera crime ou não. Com as alterações desde 2007, a lei tornou-se alvo de críticas, especialmente no campo da segurança, vindas de órgãos de polícia criminal, da comunicação social e de Bruxelas. Portugal, inclusive pode enfrentar sanções por essas falhas.” – E6, representante da Polícia Judiciária.

Assim como o E6, o entrevistado E7, não concorda e critica as alterações introduzidas em 2017 pela lei n.º 59/2017, de 31 de julho, e argumenta que facilitaram a entrada de estrangeiros em Portugal por meio de uma manifestação de interesse. Ele observa que essas mudanças resultaram na chegada de um grande número de imigrantes, muitos dos quais buscavam apenas uma autorização de residência para permanecer legalmente na Europa.

“Provocaram, e há muitos anos, a vinda de muitos estrangeiros para Portugal. Muitos queriam trabalhar, mas outros apenas uma autorização de residência para permanecer legalmente na Europa. Foram muitos contratos de trabalho fictícios, milhares deles. Já houve muitos inquéritos e o SEF também teve. O que essa lei gerou foram oportunistas recebendo milhares de euros de pessoas que deram todo o dinheiro que tinham, para obter um contrato e documentos fictícios, incluindo o pagamento à ação social e contratos de trabalho falsos.” – E7, representante da Polícia Judiciária.

Portanto, estas críticas apontadas pelos especialistas, E6 e E7, realçaram a percepção de que as alterações legislativas que ocorreram com a introdução das Leis n.º 59/2017³, de 31 de julho e n.º 28/2019⁴, de 29 de março, embora tenham sido idealizadas para simplificar e agilizar o processo de imigração, podem inadvertidamente ter facilitado a falsificação de documentos, como a criação de contratos de trabalho fictícios. Para eles, esta falha não apenas colocou em risco a integridade do sistema de imigração, mas também facilitou a exploração dos mais vulneráveis, aqueles que, movidos pelo desespero investiram os seus recursos na promessa de uma regularização que muitas vezes se revelou ilusória e falsa.

Adicionalmente, o entrevistado E2, cuja visão é semelhante à de E6 e E7, criticou estas mesmas alterações de 2017 que permitiu a entrada de imigrantes através de uma manifestação de interesse. Defendeu que essa mudança resultou em uma imigração mais massiva e descontrolada, apontando que muitas das promessas e contratos de trabalho eram falsos.

“A alteração de 2017, que permitiu a entrada de imigrantes por meio de uma manifestação de interesse, facilitou uma imigração mais massiva e descontrolada. Muitas promessas e contratos de trabalho não eram verdadeiros, e essa entrada maciça permitiu que grupos ilícitos mantivessem os documentos dos imigrantes, levando-os a trabalhar em condições quase de escravidão.” – E2, representante do Partido Social Democrata.

Nesta perspetiva, Gil (2021) mencionou que desde o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo de 2008, a União Europeia tem incentivado os Estados-Membros a absterem-se de adotar as chamadas "regularizações em massa de migrantes".

O entrevistado E6, expressou uma discordância em relação ao artigo n.º 88 da lei 23 de 2007, de 4 de julho, considerando-o um grande problema que precisa urgentemente de resolução.

³ Retirou o caráter excepcional da atribuição de autorização de residência, permitindo sua obtenção, na prática, com base apenas em uma promessa de contrato de trabalho para atividade profissional em Portugal.

⁴ Estabeleceu a presunção de entrada legal para autorização de residência, para trabalho dependente ou independente, desde que a situação na segurança social esteja regularizada há 12 meses.

“Em relação à manifestação de interesse, não vale nada, é zero. Eu chego a uma web, um computador, manda no Paquistão, na Austrália, no Japão, estão com interesse. Acho que é uma vergonha e somos nós que combatemos os crimes da lei 23 de 2007. Crimes, esses, principais, que são, inclusive, crimes de prioridade de investigação criminal prioritária, conforme a lei 4 da política criminal. O que para nós é complicado porque, sendo um crime de investigação prioritária, os prazos são muito curtos e os procuradores da República começam-nos logo a chatear.” – E6, representante da Polícia Judiciária.

Neste sentido, esta perspetiva do entrevistado E6 critica o sistema de manifestação de interesse, enfatizando a sua ineficácia e as dificuldades operacionais que isso acarreta para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei. O entrevistado expõe a sua insatisfação com o que percebe como uma lacuna significativa no controle de imigração, que não apenas facilita o crime, mas também pressiona os investigadores devido aos prazos apertados impostos pela legislação para os crimes prioritários. Nesta linha, Gil (2021) apontou que, com a alteração legislativa de 2017, passou a ser possível submeter o pedido apenas com a apresentação de uma simples carta de oferta de emprego. A autora destacou ainda que, apesar de algumas críticas políticas terem surgido contra esta mudança – especialmente com preocupações de que isso poderia facilitar novas atividades ilegais, como a comercialização de falsas ofertas de emprego – nenhum ajuste restritivo foi implementado posteriormente.

O representante da Polícia Judiciária, E10, em concordância com os entrevistados E6, E2 e E7, criticou as mudanças que ocorreram com a introdução das leis n.º 59/2017, de 31 de julho e n.º 28/2019, de 29 de março, argumentando que estas alterações resultaram em uma flexibilização excessiva dos critérios de entrada e permanência de imigrantes em território nacional.

“A evolução dessa lei não se deu em sua criação em 2007, mas com a lei 59/2017, no artigo 88, e, ainda mais importante, com a lei nº 28/2019, que considera legal a entrada de quem tenha a segurança social regularizada e tenha trabalhado nos últimos 12 meses. A diretora do SEF, na época, alertou que isso iria contra a política comum de imigração da União Europeia. A alteração de 2017 abriu a porta, e a de 2019 escancarou.” – E10, representante da Polícia Judiciária.

A consultora de imigração, E8, também é crítica em relação às alterações à lei n.º 23/2007, de 4 de julho, destacando que, de forma geral, as mudanças feitas ao longo dos anos não

clarificaram as diretrizes, não concordando principalmente com a forma como essas alterações foram conduzidas e aplicadas na prática.

“As alterações não clarificaram as diretrizes, permitindo interpretações ambíguas. Embora tenham sido pensadas para melhorar o processo, não foram suficientemente explícitas para serem aplicadas de forma eficaz. A falta de mão de obra e fiscalização resultou em um grande fluxo migratório sem controle, contribuindo para uma imigração irregular e desordenada.” – E8, consultora de imigração.

A esta ideia, o advogado, E9, acrescentou que o relaxamento da legislação da imigração reflete uma abordagem pragmática por parte do Estado, que visa suprir lacunas no mercado de trabalho.

“É um interesse do país em trazer pessoas ou em afastar pessoas do território, muitas vezes em importar mão de obra e neste caso nós vimos um relaxamento da Lei de Estrangeiros.” – E9, advogado especialista em imigração.

A análise do advogado, E3, fornece-nos uma perspectiva crítica sobre a modificação introduzidas pela lei n.º 102/2017, de 28 de agosto⁵, em momento chave, destacando as consequências inesperadas destas em contextos de crise, como os ataques terroristas na Europa. Segundo a Europol (2018, p.9) em 2017, houve um total de 205 ataques terroristas (concluídos, falhados e impedidos) e 1.219 detenções relacionadas a suspeitas de atividades terroristas na UE, sendo que, o Reino Unido registou o maior número de ataques terroristas, seguido por França, Espanha, Itália e Grécia. Esses eventos pressionaram por uma legislação mais rígida, por vezes à custa da coerência e da justiça. Este entrevistado recorreu a uma metáfora para ilustrar o comportamento da lei antes de 2007, dizendo:

“Vamos imaginar uma fonte de água sem controle. A Lei nº 23/2007 colocou uma torneira nessa fonte, com o artigo 88, nº 2, que o Estado português usa para regular a concessão de autorização de residência. Em 2017, com a Lei nº 102/2017, feita num contexto de ataques terroristas na Europa, houve uma alteração profunda na Lei de

⁵ Restringe a expulsão de imigrantes indocumentados que chegaram antes dos 10 anos, os que nasceram em Portugal, ou os que têm filhos menores a cargo.

2007, que foi, na minha opinião, a mais prejudicial. A lei se tornou contraditória, esquizofrénica, pois em alguns casos não permite a expulsão, mas também não concede autorização de residência devido a requisitos gerais.” – E3, advogado especialista em imigração.

Em contrapartida, a representante da Associação Casa do Brasil de Lisboa, E11, ofereceu uma visão otimista, a favor das alterações que ocorreram na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, destacando os benefícios trazidos pelas mudanças na lei.

“Os artigos 88.2, 88.6 e 89.2, que desde 2007 permitiram que pessoas regularizassem a sua situação por meio de trabalho subordinado ou independente em Portugal (...) ao longo desses 17 anos, foi uma grande conquista para Portugal ter uma lei com diversos mecanismos jurídicos de regularização, o que combate, no fundo, que as pessoas fiquem em situação irregular e, conseqüentemente, falsifiquem documentos. Acredito que isso seja realmente importante.” – E11, representante da Associação Casa do Brasil de Lisboa.

Em concordância com a E11, o entrevistado da Associação Solidariedade Imigrante, E4, por seu turno, defendeu a importância dos artigos n.ºs 88 e 89 da lei de 2007, ressaltando que eles garantem a regularização de muitos imigrantes em Portugal.

“Nós não podemos permitir que se volte a 2007 e que se apaguem os artigos 88 e 89. Eles garantem a regularização de muitos cidadãos estrangeiros, alguns dos quais chegam traficados ou com visto de turismo por falta de canais de imigração legal em seus países de origem. Precisamos ter um olhar humanista e solidário, que é uma característica do povo português. Não podemos mandá-los embora, explorá-los ou maltratá-los.” – E4, representante da Associação Solidariedade Imigrante.

Deste modo, fica notório que para E11 e E4, estes artigos, são vistos como pilares essenciais na proteção dos direitos dos imigrantes e na luta contra a irregularidade e a exploração em Portugal, assegurando, assim, que os imigrantes possam integrar-se na sociedade de forma digna e legal.

A análise das percepções sobre as alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, revela diversidade de opiniões que refletem tanto as esperanças quanto as preocupações despertadas

por estas mudanças no panorama da imigração em Portugal, e esta diversidade de interpretações dos entrevistados demonstra a multifacetada influência da legislação, tanto em termos de segurança nacional quanto na vida dos imigrantes que buscam em Portugal uma nova oportunidade. Por um lado, as associações, como a Casa do Brasil e a Solidariedade Imigrante, veem as alterações à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, de forma positiva e essenciais para proteger os direitos dos imigrantes, promovendo a regularização e a integração. Enfatizam a dignidade humana e a solidariedade, defendendo que essas mudanças ajudam a evitar a exploração. Por outro lado, os representantes da Polícia Judiciária e advogados expressam preocupações sobre a eficácia da lei, argumentando que as alterações facilitaram a imigração descontrolada e aumentaram o risco de fraudes, como a falsificação de documentos. Eles focam na necessidade de um controle maior para garantir a segurança.

B1 - Relação entre as alterações legais e a falsificação de documentos no contexto da imigração

No contexto das políticas de imigração em Portugal, as mudanças introduzidas ao longo dos anos, especialmente com a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, e suas subsequentes modificações, geraram impactos significativos na forma como esses crimes ocorrem e são combatidos. A introdução de mecanismos como a "manifestação de interesse" em 2017, por exemplo, foi apontada por alguns entrevistados, como um catalisador para o aumento da falsificação de documentos, ao flexibilizar o processo de entrada de imigrantes no país. Este capítulo examina como as alterações na legislação têm influenciado a prática da falsificação de documentos, explorando as percepções dos entrevistados sobre a relação entre as leis de imigração e a evolução desse tipo de crime.

A entrevista da Associação Para Memória Futura – SEF, E13, destaca que as sucessivas alterações legislativas à Lei de Estrangeiros e à Lei da Nacionalidade, que simplificaram os requisitos para residência e cidadania, contribuíram indiretamente para o aumento da falsificação de documentos.

“Essas alterações simplificaram a obtenção de títulos de residência e cidadania, o que levou à proliferação de grupos criminosos que, mediante pagamento, facilitam a obtenção da documentação necessária. Como resultado, muitos nacionais de países terceiros, que não conseguem se legalizar em outros países europeus, vêm para Portugal com o objetivo de obter documentos fraudulentos, como contratos de trabalho e atestados de residência.” – E13, Associação Para Memória Futura – SEF.

O entrevistado da Polícia Judiciária, E6, reforçou a percepção de que a falsificação de documentos está ligada à imigração, destacando que o crime de falsificação é utilizado por associações criminosas para explorar imigrantes vulneráveis.

“O crime de falsificação de documentos segue em paralelo com a imigração. As associações criminosas visam apenas lucro e exploram as pessoas, muitas vezes em condições de escravidão moderna. O Estado está ciente desse problema, como mostram os relatórios anuais da segurança interna, mas a falta de apoio e legitimidade aos imigrantes permite que grupos criminosos os explorem, usam as mulheres para exploração sexual, usam os homens para exploração laboral.” – E6, representante da Polícia Judiciária.

E2 evidenciou a relação direta entre as mudanças legais e o crime da falsificação de documentos, ao destacar que a introdução da lei n.º 59/2017, de 31 de julho de 2017, facilitou a imigração ao transformar a manifestação de interesse em regra, permitindo redes criminosas trazerem imigrantes para Portugal através da falsificação de documentos.

“Havia casos em que páginas em branco ou minutas de contratos, sem assinatura, eram usadas para instruir processos de imigração. A manifestação de interesse, que antes era uma exceção, passou a ser a regra, mudando o paradigma da imigração. Isso permitiu que as redes criminosas trouxessem pessoas para Portugal, pois era fácil obter uma autorização de residência, mesmo sem trabalho.” – E2, representante do Partido Social Democrata.

O entrevistado da Polícia Judiciária, E10, por sua vez, apontou que as alterações legais, particularmente as introduzidas pelas leis n.º 59/2017, de 31 de julho, n.º 102/2017 e n.º 28/2019, de 29 de março, resultaram em um ambiente de facilitação da falsificação de documentos.

“Por força da crise migratória de 2015 e depois as alterações de 2017 e 2019 que tiveram o efeito chamado (...) há muitos cidadãos tendo cá processos de legalização em Portugal por força da abertura de facilidade que não estão cá (...) isso tudo está sempre relacionado, e acaba por impactar na questão da falsificação, pois cria-se um ambiente

onde a verificação e a autenticidade dos documentos ficam mais difíceis de serem controladas.” – E10, representante da Polícia Judiciária.

Gil (2021) exclamou que as reformas contínuas à Lei de Imigração, embora tenham respondido a privações significativas de direitos para vários grupos populacionais, também levantaram preocupações, principalmente relativamente ao "efeito de chamada", sendo que, este fenómeno não só aumenta o risco de atividades ilícitas por traficantes de pessoas, mas também destaca a capacidade limitada de Portugal em acomodar adequadamente os imigrantes.

Embora muitos entrevistados tenham apontado as mudanças legislativas como facilitadoras da falsificação de documentos, a E11 acredita que o problema não está nas leis em si, mas na falta de aplicação eficaz das mesmas e enfatizou também a questão das falhas estruturais no sistema, como a burocracia excessiva e a demora nos processos, é que realmente criam o ambiente propício para a falsificação.

“Eu acho que a questão de Portugal não está tão centrada na lei, mas sim na aplicação da lei (...) nós temos uma boa lei e sempre foi muito progressista, desde que ela existe, mas a aplicação dessa lei é que falha. As instituições falham (...) nos procedimentos administrativos. Criar políticas mais completas a nível de recursos humanos e informáticos.” – E11, representante da Associação Casa do Brasil de Lisboa.

Em concordância com a E11, a advogada, E1, não acredita que as alterações legislativas tenham uma relação direta com o aumento da falsificação de documentos:

“A Lei de Estrangeiros tem sofrido várias alterações, mas eu não acho que isso tenha uma relação direta com o aumento da falsificação de documentos. O que me parece influenciar é a dificuldade de obtenção dos documentos de forma legal, junto aos consulados nos países de origem (...) Muitas vezes, por desespero, os imigrantes recorrem a serviços paralelos” – E1, advogada especialista em imigração.

Portanto, este ponto de vista contrasta com o de outros entrevistados (E5, E6, E10), que atribuíram o aumento da falsificação diretamente às alterações ocorridas com a introdução das

leis n.º 59/2017, de 31 de julho⁶ e n.º 28/2019⁷, de 29 de março. Enquanto alguns acreditam que a flexibilização das leis incentivou o uso de documentos falsos, E11 argumenta que a questão vai mais além das alterações legislativas: o verdadeiro desafio está na capacidade do sistema em aplicar de forma eficaz as leis que já existem. Portanto, a perspetiva da E11 sugere que, o verdadeiro desafio reside na eficácia com que essas leis são aplicadas. Isso levanta uma questão crítica: será que a falha na implementação está realmente contribuindo para a proliferação de documentos falsos? Essa análise aponta para a necessidade de um exame mais profundo da capacidade das instituições em fazer cumprir a lei de maneira consistente e eficaz, independentemente das alterações que possam ter sido introduzidas.

C1 - Avaliação da eficácia das políticas públicas e perceção das políticas de prevenção

A eficácia das políticas públicas na prevenção da falsificação de documentos no contexto da imigração foi um ponto de debate entre os entrevistados. O entrevistado E5 considera que a maior falha na prevenção dos fluxos migratórios não foi legislativa, mas a decisão de cessar a atividade do SEF e transferir parte das suas competências para a AIMA.

“Isso sim teve impacto direto sobre os mecanismos preventivos no âmbito da entrada em território nacional. Todo o know-how e expertise de fiscalização foram transferidos para outras forças policiais que não tinham o mesmo conhecimento, levando à perda dessa especialização.” – E5, representante da Polícia Judiciária.

Nesta mesma linha de pensamento, E10 destacou uma preocupação com a formação inadequada dos agentes atualmente responsáveis pela implementação destas políticas. Segundo as suas observações, a formação da PSP, que agora assumiu as competências do SEF, é muito reduzida em comparação com a formação dada anteriormente aos inspetores do SEF. Portanto, na sua perspetiva, pode haver um enfraquecimento da capacidade de prevenção e deteção de documentos falsificados uma vez que a transição de responsabilidades para agentes menos

⁶ Retirou o carácter excecional da atribuição de autorização de residência, permitindo sua obtenção, na prática, com base apenas em uma promessa de contrato de trabalho para atividade profissional em Portugal.

⁷ Estabeleceu a presunção de entrada legal para autorização de residência, para trabalho dependente ou independente, desde que a situação na segurança social esteja regularizada há 12 meses.

preparados pode comprometer a eficácia das medidas preventivas, contribuindo, assim, para uma maior vulnerabilidade do sistema.

“A formação da PSP sobre fraude documental é muito reduzida, apenas 15 horas, em comparação com as 45 horas obrigatórias para inspetores do SEF. Funcionários do IRN receberam apenas 4 horas de formação. Isso vai deixar muitas pontas soltas, pois quem herdou as competências do SEF não tem o conhecimento, formação ou experiência necessários, o que pode resultar em uma menor detenção de documentos falsos.” – E10, Inspetor da Polícia Judiciária.

Um outro entrevistado, E11, complementou esta crítica ao salientar que a falta de clareza e a execução ineficiente das políticas públicas aumenta a vulnerabilidade dos imigrantes e favorece atividades criminosas.

“A falta de políticas concretas e diretas faz com que as pessoas não saibam como o sistema funciona, tornando-as suscetíveis a falsas promessas. Quando as políticas não garantem os direitos no tempo certo, as máfias aproveitam essa fragilidade para explorar as pessoas. Temo que nos próximos anos veremos um aumento na falsificação de documentos e na exploração laboral.” – E11, representante da Associação Casa do Brasil de Lisboa

A entrevistada E16, representante do Partido Comunista Português, com uma opinião semelhante, criticou a falta de recursos da ACT e das forças policiais para combater o tráfico, a imigração ilegal e a exploração laboral.

“Sem estruturas, sem uma ACT com condições e sem a polícia que também tenha essas condições, não é possível haver prevenção, nem a resolução dos problemas.” – E16, representante do Partido Comunista Português.

E6 também argumentou que a falta de coordenação entre instituições e a gestão inadequada de recursos estão prejudicando a capacidade das autoridades de enfrentar a falsificação de documentos, comprometendo assim a eficácia das estratégias de prevenção.

“O problema é que os recursos e essa massa humana desordenada afetam a administração pública e as forças de segurança, como a AIMA. Tentamos cumprir a missão o melhor possível, mas temos plena noção de que é difícil.” – E6, representante da Polícia Judiciária.

A análise das perceções sobre a eficácia das políticas públicas e prevenção da falsificação de documentos destacou semelhantes visões e críticas. E5 destacou que a principal falha não reside na legislação, mas na decisão de extinguir o SEF e transferir suas competências para a AIMA e outras forças policiais. E10 reforçou essa posição ao criticar a formação insuficiente dos novos agentes, particularmente da PSP e do IRN, que pode comprometer a deteção de documentos falsificados. Além disso, no mesmo seguimento, E11 sublinhou que a falta de clareza e eficiência nas políticas públicas aumenta a vulnerabilidade dos imigrantes, permitindo que organizações criminosas explorem as falhas do sistema e aqueles em situações mais frágeis. E6, acrescentou que a falta de coordenação entre instituições e a gestão inadequada de recursos prejudicam a capacidade das autoridades de enfrentar esse problema. E por fim a E16 reforçou essas perspetivas ao explicar que sem estruturas adequadas, uma ACT e outras autoridades com melhores condições, não é possível prevenir de forma eficiente a falsificação de documentos.

D1 - Principais lacunas e desafios identificados

A eficácia das políticas públicas na prevenção da falsificação de documentos no contexto da imigração em Portugal foi um tema central nas entrevistas realizadas, revelando lacunas significativas e desafios ao nível operacional. Segundo o participante E13 a diversidade de casos em que a legalização é permitida cria uma lacuna significativa, pois exige a apresentação de uma vasta gama de documentos, nem sempre padronizados ou com métodos de autenticação uniformes.

“A diversidade de situações em que a legalização é possível, origina a necessária apresentação de uma multiplicidade de documentação de legitimação que, não sendo de formato nem de autenticação uniformes, criam dificuldades na sua análise e consequente determinação da sua autenticação.” – E13, Associação Para Memória Futura – SEF.

Por exemplo, em casos onde documentos de trabalho ou de residência emitidos por diferentes países têm formatos e critérios de autenticação distintos, as autoridades enfrentam

dificuldades em verificar a autenticidade desses documentos de maneira uniforme. Além disso, a constante evolução das normas pode resultar na criação de novas brechas legais, que as redes podem explorar antes que as capacidades de implementação e fiscalização sejam adequadamente ajustadas para lidar com as novas exigências. Portanto, esta observação sublinha como as brechas na lei podem ser exploradas, dado que a constante evolução das normas não corresponde necessariamente às capacidades de implementação e fiscalização.

O entrevistado E13 apontou também para a falta de uma abordagem centralizada e coordenada entre as diversas entidades responsáveis pelo controle de fronteiras e emissão de documentos.

“As medidas podem ser comprometidas se a troca de informação entre os órgãos de polícia não for rápida e centralizada. No modelo atual, com várias entidades responsáveis pelo controle de fronteiras e emissão de documentos, é essencial que a gestão seja feita por uma entidade com peritos credenciados” – E13, Associação Para Memoria Futura – SEF.

Deste modo, entende-se que esta dispersão não apenas dificulta a coordenação das ações preventivas, como também permite que lacunas sejam exploradas por redes criminosas especializadas em falsificação.

E11 apontou como uma das principais lacunas o processo de alteração legislativa que criou a AIMA, destacando a ausência de participação da sociedade civil e dos próprios imigrantes na criação da política.

“A AIMA foi algo muito importante, mas foi um processo feito sem a participação da sociedade civil. A falha está na falta de envolvimento de imigrantes na conceção da política. Processos sem a participação de todos os atores que trabalham com essas pessoas podem dar errado, como estamos vendo agora.” – E11, representante da Casa do Brasil de Lisboa.

Nesta sequência, E6, destacou a falta de recursos e a sobrecarga das instituições como lacunas críticas no sistema, mencionando a dificuldade das instituições em lidar com o aumento desordenado de imigrantes, prejudicando desta forma seu funcionamento.

“O problema é que, com essa massa humana desorganizada, as instituições deixam de funcionar. O SEF foi extinto, e a AIMA, com poucos funcionários, não consegue dar resposta a centenas de milhares de pedidos, como vemos nas redes sociais e na comunicação.” – E6, representante da Polícia Judiciária.

Posto isto, podemos verificar que as observações de E11 e E6 destacaram as falhas estruturais e operacionais importantes na gestão da imigração em Portugal, evidenciadas tanto pela implementação considerada inadequada da AIMA e como pela insuficiente capacidade de resposta institucional. A falta de inclusão de *stakeholders* consideradas relevantes no processo de formulação de políticas e a limitação de recursos, são críticas que ressaltaram os desafios enfrentados atualmente pelo sistema, comprometendo, assim, a eficiência e eficácia no tratamento de questões críticas relacionadas com a imigração.

E1 - Medidas propostas e melhoria da legislação

Neste subcapítulo, a análise das entrevistas remete-nos para a perceção das medidas propostas para a melhoria legislativa necessária para combater a falsificação de documentos no contexto da imigração para Portugal do ponto de vista dos entrevistados.

As sugestões da Associação Para Memória Futura – SEF, E13, destacaram a necessidade urgente de aprimorar as políticas existentes para combater a falsificação de documentos. Segundo E13, há falhas críticas na coordenação e no compartilhamento de informações entre as agências envolvidas, o que compromete a eficácia das medidas em vigor e sugeriu medidas como a harmonização da documentação.

“A harmonização da documentação de identidade e viagem e dos documentos de legitimação, sobretudo ao nível da autenticação, uma rede melhorada de pontos de contactos com países terceiros no sentido de serem confirmados os documentos que são apresentados e a disponibilização de mais formação e equipamento de deteção em todos os locais relevantes de controlo poderiam melhorar o combate à falsificação.” – E13, Associação Para Memória Futura – SEF.

Esta sugestão vai no sentido do que Wasen (2007) defendeu como a adequação de recursos, a coordenação entre agências e o impacto das tecnologias na privacidade pessoal permitirem clarificar a complexidade deste fenómeno.

O advogado, E9, sugeriu que a "manifestação de interesse" pode ser uma ferramenta eficaz no processo de imigração, desde que seja bem administrada. O entrevistado destacou que, quando tratada de forma eficiente e ágil, essa medida beneficia tanto os imigrantes quanto o próprio Estado, melhorando, assim, a integração e a regularização.

“A manifestação de interesse, é emissível, atualmente, bem ligado, e ele tem um componente que, quando é tratado de forma adequada e ágil, isso torna um benefício grande, tanto para os imigrantes quanto também para o Estado.” – E9, Advogado especialista em imigração.

Entretanto, o representante da Polícia Judiciária, E6, abordou o desafio persistente da falsificação de documentos e sugeriu que uma das medidas mais eficazes seria a implementação de identificação biométrica⁸ no ponto de entrada. Ele propôs que a coleta de dados biométricos seja uma prática padrão para todos os imigrantes ao chegarem no país.

"Quando é fornecido um visto deveria ser fornecida uma identificação... Porquê aquela identificação? Porque recolhia-se elementos de identificação biométrica de identificação humana que é extraordinariamente importante, porque o problema de quem investiga, quem está no dark side digamos assim, no esgoto humano, como se diz, nós não conhecemos as pessoas e isto é um problema." – E6, representante da Polícia Judiciária.

Essa abordagem, segundo ele, facilitaria a verificação de identidades e reduziria significativamente as hipóteses/oportunidades de falsificação. Esta ideia vai ao encontro de Wasen (2007) que assinala que definir a recolha dos dados biométricos é uma vertente muito importante no combate à fraude documental; porém, é necessário determinar que tipo de identificador deve ser escolhido por forma a evitar problemas técnicos.

Por seu turno, E7 propôs mudanças legislativas focadas em garantir melhores condições de habitabilidade, integração e trabalho para os imigrantes. O entrevistado destacou a importância

⁸ A identificação biométrica é uma técnica que utiliza características físicas únicas de um indivíduo para identificá-lo. Essas características podem incluir padrões de impressões digitais, reconhecimento facial, scans de íris ou retina (Innovatrics, 2024).

de uma abordagem abrangente que assegure a qualidade de vida e a integração social dos imigrantes ao chegarem a Portugal.

“É preciso criar alterações legislativas no sentido de as pessoas virem com condições de habitabilidade, de integração e de trabalho. E acho que a alteração legislativa tinha de passar obrigatoriamente nessas três vertentes, as pessoas vêm para trabalhar, só podem vir já com o contrato de trabalho, passado por empresas, mas as empresas têm de ter condições, junto também com as câmaras ou com o juiz da freguesia, para habitarem e para poderem coexistir de forma pacífica connosco.” – E7, representante da Polícia Judiciária.

O representante da Frontex, E15, destacou a importância de reforçar as punições para garantir o cumprimento dos mecanismos de controlo da imigração, sublinhando a necessidade de medidas mais rigorosas para desencorajar comportamentos ilegais.

"Devia haver um endurecimento nas medidas de punição para quem não cumprir os mecanismos. Se as pessoas veem que, mesmo sendo detetadas em situação irregular, as consequências são levianas, isso alimenta o sentimento de impunidade." – E15, representante da Frontex.

F1 – Impacto da falsificação de documentos na segurança e a sua relação com o tráfico de pessoas

Como já explorado, a falsificação de documentos transcende a mera alteração ou criação de identidades falsas. Ela atua como um catalisador para crimes mais complexos e graves, como o tráfico de pessoas. Este fenómeno multifacetado, influenciado tanto por lacunas legais quanto por vulnerabilidades sociais, tem implicações na segurança nacional e na proteção dos direitos humanos. A relação intrínseca entre a falsificação de documentos e o tráfico de pessoas torna-se, portanto, um campo fundamental de estudo, e é neste sentido que nesta subcategoria se analisam as perceções dos entrevistados relativamente a esta temática.

O entrevistado E10 discutiu como a falsificação de documentos facilita o tráfico de seres humanos, tornando as vítimas ainda mais vulneráveis e dificultando a ação das autoridades. Destacou a dualidade do risco imposto pela falsificação de documentos, afetando tanto a segurança nacional quanto comprometendo gravemente a segurança individual dos imigrantes sujeitos a este fenómeno.

"Repara, um documento falso além de produzir riscos ao Estado e às pessoas, também coloca em risco o próprio imigrante que dele possa ter beneficiado se estiver englobado, por exemplo, num arredo de tráfico de seres humanos. Pode ser uma vítima de tráfico humano que esteja a ser traficada com o recurso de documentos falsos e que não sendo detetada, a pessoa continua sujeita à associação criminosa às máfias e continua agarrada a eles porque de repente não foi detetada." – E10, representante da Polícia Judiciária.

Por seu turno, E7 abordou a falsificação de documentos no contexto do tráfico de pessoas e da exploração laboral, destacando que há indícios de aumento da falsificação de documentos relacionados a estas formas de exploração.

"Eu acho que a nível do tráfico de pessoas se for para uma questão de exploração laboral sim acho que há, acho que em parte há um aumento da falsificação, mas a nível mais das manifestações de interesse." – E7, representante da Polícia Judiciária.

A Associação Para Memória Futura – SEF, E13, reforçou este ponto de vista de E10 e E7, ao argumentar que as redes de tráfico de pessoas se aproveitam da vulnerabilidade económica dos trabalhadores estrangeiros, iniciando o processo de exploração já na fase de seleção e recrutamento.

"A dependência dos trabalhadores aos suspeitos começava logo na seleção, focada no recrutamento de cidadãos estrangeiros de países com fracos recursos económicos, que se sujeitavam a promessas de melhores condições de vida. Ao chegarem em território nacional, tornavam-se vulneráveis devido à permanência ilegal e à barreira da língua." – E13, Associação Para Memória Futura – SEF.

O representante da Frontex, E15, fez uma descrição de como as promessas feitas a trabalhadores estrangeiros frequentemente se revelam enganosas, expondo-os a condições de vida precárias e à exploração por parte das redes criminosas.

"Muitas vezes, promete-se a essas pessoas uma residência ou um apartamento, onde podem viver com suas famílias. No entanto, ao chegarem ao país, descobrem que não

estão sozinhas; vivem com 10 ou 15 pessoas em um espaço inadequado. Além disso, enfrentam precariedade financeira, pois não recebem os pagamentos prometidos. Sofrem ameaças verbais e físicas se não cumprirem as exigências das redes criminosas, que muitas vezes utilizam a falsificação de documentos para facilitar a entrada dessas pessoas e estabelecer suas redes.” – E15, representante da Frontex.

Ao analisar o impacto da falsificação de documentos na segurança e a sua relação com o tráfico de pessoas, podemos verificar que se trata de uma problemática complexa. A falsificação não é apenas uma questão de identidade falsa, é também um facilitador de práticas ilícitas mais graves, como o tráfico de seres humanos, e serve como meio de incremento da vulnerabilidade dos imigrantes. Os entrevistados, como E10, E7, E13 e E15, evidenciaram que as redes de tráfico se aproveitam das fragilidades económicas e sociais dos trabalhadores, desde o recrutamento até a sua chegada ao território nacional.

4.2 Discussão dos resultados

Após a análise das entrevistas, é possível identificar uma ampla gama de observações e experiências relativamente à relação entre as políticas públicas e a falsificação de documentos.

Os discursos recolhidos permitiram ter uma perceção tanto dos 1) benefícios trazidos pelas alterações como as 2) críticas relativas às alterações na Lei de Estrangeiros.

Constatou-se que os entrevistados expressaram preocupações relativas às alterações legislativas nas quais, ao tentarem facilitar a regularização dos imigrantes, abriram portas para práticas fraudulentas como a criação de contratos de trabalho fictícios, por exemplo.

Para os especialistas, a lei inicial Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, era uma lei que tinha como intuito o equilíbrio, portanto, não restringia a imigração, mas promovia o controle da imigração no país. Porém, o que falhava nesta lei base, era a política de quotas à qual, as associações de imigrantes chamavam a "política do apartheid", uma vez, que só dava direito de entrada no país a um certo número de imigrantes, deixando de fora os restantes; sendo que muitas das vezes os que obtinham os vistos e passavam a fazer parte do contingente autorizado a entrar no país, eram com base em documentos falsificados.

Alguns entrevistados como o E6, consideraram que a evolução do crime de falsificação de documentos, segue em paralelo com as alterações legislativas, assumindo que esse é um crime que, na maioria das investigações atuais conduzidas pela Polícia Judiciária, está intrinsecamente ligado à imigração. Nas suas respostas, este especialista, sublinhou que a

introdução de mecanismos como a manifestação de interesse, por exemplo, foi um fator que ao flexibilizar o processo de entrada e permanência no país, acabou por incentivar a falsificação de documentos criando um ambiente propício para as redes criminosas explorarem as vulnerabilidades do sistema. Observação esta, que foi corroborada por outros entrevistados como o E13, por exemplo, que mencionou que a simplificação dos requisitos para a obtenção de residência e cidadania levou ao crescimento de atividades fraudulentas, incluindo a produção de contratos de trabalho falsos e a comercialização de documentos ilegítimos.

A falta de acompanhamento, foi, também, apontada pelos entrevistados como o E15 e o E5, como sendo uma das grandes lacunas nos processos migratórios, referindo-se à ineficácia dos mecanismos de fiscalização e controle, que não verificam de forma eficaz se a situação que os imigrantes afirmam querer ter no território nacional, se realmente corresponde à verdade.

Por outro lado, outros especialistas explicitaram que as mudanças na legislação não são necessariamente as principais ações responsáveis pelo aumento da falsificação de documentos, mas sim a ineficácia na implementação e fiscalização das políticas. Entrevistados como o E11 por exemplo, citaram que a falta de recursos humanos e tecnológicos adequados, assim como a complexidade burocrática, é que comprometem a aplicação eficaz das leis, permitindo, assim, que as práticas ilícitas continuem a prosperar.

Em complemento, destacou-se também que a falsificação de documentos vai além da questão da irregularidade administrativa, servindo como um facilitador para crimes mais graves como o tráfico de pessoas. Ficou explícito que a relação entre a falsificação documental e tráfico humano é uma preocupação central, uma vez que documentos falsos não apenas comprometem a segurança nacional como também colocam em risco as vidas dos próprios imigrantes que muitas vezes se veem presos em redes de exploração laboral e sexual, como por exemplo foi clarificado pelo E10 que um documento falso produz riscos não só para o Estado e a os seus cidadãos, como coloca também em risco o próprio imigrante.

No que toca às melhorias na legislação e nas políticas públicas, verificou-se a necessidade regulamentar no sentido de haver uma maior padronização dos processos por forma a melhorar a verificação documental. A implementação de um sistema que permite uma melhor comunicação interinstitucional foi apontada como um dos grandes desafios nestes processos, conforme observado pela E13. De igual modo, a inclusão de atores relevantes ligadas à imigração na etapa da formulação das políticas públicas e a introdução de tecnologias mais avançadas, incluindo a identificação biométrica logo à entrada no território nacional, são também formas de prevenir e combater a falsificação de documentos.

Capítulo 5. Conclusão

A presente dissertação explorou a complexa relação entre as políticas públicas de imigração em Portugal e a evolução dos crimes de falsificação de documentos, com o objetivo de identificar as possíveis lacunas na legislação que possam ter contribuído para a ocorrência deste tipo de atos ilícitos. Tendo em consideração a pergunta de partida e os objetivos, apresentam-se neste capítulo as mais relevantes conclusões descobertas nesta investigação e mais à frente, é efetuada a referência às limitações e direções para pesquisas futuras neste campo.

A análise desenvolvida ao longo deste estudo revelou um quadro multifacetado, no qual, as alterações legislativas, especialmente as que ocorreram na última década, como as alterações introduzidas pelas leis n.º 59/2017, de 31 de Julho (retirou a exceção na obtenção da autorização de residência para trabalho independente ou subordinado) e n.º 28/2019, de 29 de março (criou a presunções de entrada legal para autorização de residência, baseadas no emprego e na regularização na segurança social por 12 meses), desempenharam um papel muito importante na transformação do panorama imigratório e na evolução das práticas ilícitas associadas à falsificação de documentos.

Deste modo, respondendo à questão de partida desta dissertação “Será que as mudanças nas políticas públicas relacionadas com a imigração para Portugal estão relacionadas com a evolução de crimes de falsificação de documentos nos últimos anos?”, a investigação evidenciou que as mudanças nas políticas públicas de imigração, em particular as modificações introduzidas pelos decretos n.º 59/2017, de 31 de julho e n.º 28/2019, de 29 de março, na lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que foram as mais mencionadas pelos entrevistados como as mais impactantes no âmbito da falsificação de documentos, tiveram impactos tanto positivos como negativos.

Por um lado, com a introdução dos artigos n.ºs 88 e 89, que se referem à manifestação de interesse por contrato de trabalho, facilitaram a regularização de muitos imigrantes no território nacional. Por outro lado, foi considerado pelos especialistas que estas mesmas alterações, ao flexibilizarem os critérios para a obtenção de autorização de residência, abriram brechas que foram posteriormente exploradas por redes criminosas, resultando, deste modo, num aumento dos casos de falsificação de documentos. Ou seja, ainda que os propósitos destas alterações tenham sido com vista à melhoria nos processos, acabaram por trazer lacunas que não tendo sido corrigidas, permitiram o seu aproveitamento para a realização de atos ilícitos, nomeadamente a falsificação de documentos.

Tento em conta os dados que foram coletados através da análise estatística, verificou-se que a partir de 2017, houve o início de uma aceleração do número de casos de falsificação de

documentos, o que coincidiu com as mudanças na legislação que tornaram mais acessível a regularização de imigrantes através de contratos de trabalho, o que segundo alguns entrevistados como o deputado E2, muitas das vezes fictícios. Portanto, esta percepção revela a necessidade de um equilíbrio mais eficaz entre a facilitação da imigração legal e a implementação de mecanismos mais eficientes de verificação documental, conforme expressado por alguns dos entrevistados.

As entrevistas realizadas com especialistas na área permitiram aprofundar a compreensão dos desafios enfrentados pelas autoridades na detecção e prevenção da falsificação de documentos. Muitos entrevistados percebem que apesar de que as alterações tenham sido feitas com o intuito de melhorar o processo de imigração, a sua implementação muitas das vezes não acompanha o ritmo acelerado com que as redes criminosas estudam e se adaptam às novas condições legais de acesso.

Alguns entrevistados como o E6, indicam que as políticas de imigração atuais não são eficazes e apontam a falta de comunicação entre as instituições do Estado como um dos principais motivos desta ineficácia.

Em termos da implementação, a ausência de recursos adequados tanto humanos quanto tecnológicos, foi apontada como um dos principais obstáculos para implementação eficaz das políticas públicas.

Tendo em consideração o importante papel das autoridades públicas na detenção e prevenção da falsificação de documentos, os entrevistados que fazem parte do corpo da Polícia Nacional mencionaram que há uma tentativa por parte das autoridades de cumprir a missão o melhor que se pode, porém, têm noção que quase não se consegue devido a estas dificuldades identificadas e enfrentadas, como o elevado número de casos relacionados à imigração a serem solucionadas e os prazos a serem cumpridos, uma vez que, as investigações relativas à falsificação de documentos é um crime prioritário, consideram que a entrada massiva de imigrantes dificulta a eficácia e a eficiência dos serviços.

Além disso, uma notória e central preocupação que emergiu entre os entrevistados, foi a questão da relação entre a falsificação de documentos e outros crimes como o tráfico de seres humanos, uma vez que o uso dos documentos falsos não só compromete a segurança nacional, como também coloca em risco a vida dos próprios imigrantes, na qual muitos acabam por ser posteriormente vítimas de exploração. Neste sentido, especialistas como o E15, veem a fraude documental, não só como um crime que lesa o próprio país, mas que também põe em situação de vulnerabilidade as vítimas que depois se veem envolvidas nas redes, sujeitos à violência e à precariedade.

Assim, foi possível observar que há um claro contraste nas percepções sobre as políticas de imigração e as alterações legislativas. Por um lado, os representantes da Polícia Judiciária, alguns advogados, um representante político, assim como a associação composta por antigos funcionários do SEF, focaram-se na segurança nacional expondo a sua preocupação com a flexibilidade excessiva das leis e a facilitação da imigração descontrolada, que, segundo E7, levou à falsificação de documentos e exploração de imigrantes. Por outro lado, as associações de imigrantes centraram-se nos direitos dos imigrantes e defenderam que as mudanças legislativas, como decreto n.º 59/2017, de 31 de julho, que introduziu a manifestação de interesse, são essenciais para garantir sua regularização, como afirmou E11.

Portanto, enquanto os representantes da Polícia Judiciária associam as alterações legais ao aumento das fraudes documentais, os representantes das associações, como E11, veem a ineficiência na aplicação das leis e a burocracia como os verdadeiros problemas.

Entretanto, ambos os grupos concordam que há falhas na aplicação das leis, mas com ênfases diferentes: as forças de segurança destacaram a falta de coordenação, enquanto as associações apontaram a burocracia e os atrasos nos processos.

Portanto, este estudo permitiu obter uma visão mais clara relativamente às políticas de imigração no território nacional. Ficou evidente que é necessário melhorar tanto as leis quanto a forma como são implementadas. Assim, é muito importante que nas futuras alterações nas leis de imigração, sejam tidas em conta não só a questão da simplificação dos processos, mas também o fortalecimento dos meios de fiscalização. Além disso, é igualmente importante que sejam destinados recursos suficientes para combater de forma eficaz a falsificação de documentos. Deste modo, será possível garantir tanto a segurança e a integridade do sistema de imigração como os direitos dos próprios imigrantes em Portugal.

5.1 Limitações à investigação e potencialidades de pesquisas futuras

A condução da presente pesquisa enfrentou algumas limitações e dificuldades que devem ser reconhecidas para uma compreensão integral dos resultados.

Em primeiro lugar, destaca-se a inovação e a natureza pioneira deste estudo no panorama académico português. É notável a ausência de estudos anteriores em Portugal sobre esta temática, bem como a escassez de investigações similares no contexto internacional. Esta falta de investigações prévias ampliou a complexidade de análise.

Além do desafio previamente mencionado, este estudo também pavimenta o caminho para futuras investigações. A questão da eficácia na implementação das leis de imigração, é uma questão que merece atenção. Embora as mudanças nas leis tenham tido impacto, o verdadeiro

desafio pode residir na eficácia com que estas leis são aplicadas. Isso levanta uma questão muito importante neste campo: será que a falha na implementação das políticas está realmente a contribuir para o aumento da falsificação de documentos? É um tema interessante que precisa de resposta. Fazer esta análise sugere a necessidade de uma análise mais profunda sobre a capacidade das instituições do Estado em fazer cumprir a lei de maneira consistente e eficaz, independentemente das alterações que possam ser introduzidas pelo Governo.

Neste sentido, e de um ponto de vista analítico, seria interessante explorar até que ponto as instituições conseguem implementar as leis de maneira eficaz e constante, avaliando se essa falha na implementação é um fator chave para o aumento das fraudes documentais.

Bibliografia

- Abrams, A. (2022). The Top 10 Most Forged ID Documents. Obtido em 12 de março de 2024, de <https://sumsub.com/blog/most-forged-ids-2022/>
- Barganha, M. I., & Marques, J. C. (2001). Imigração e Política: O caso Portugues. Fundação Luso-Americana pp. 15-15. Obtido de https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/1030/1/Livro_2001.pdf
- Comissão europeia. (2012). Glossário de Migração e Asilo. 73-73. Obtido de https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/ccea4e32-88b9-478c-8c3c-fb1a18f02e64_en
- Comissão europeia. (2024). Migration in EU. Obtido em 7 de março de 2024, de https://home-affairs.ec.europa.eu/sites/default/files/e-library/docs/infographics/immigration/migration-in-EU-infographic_en.pdf
- CEJ. (2023). Tráfico de Seres Humanos. 61-61. Obtido de <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=QQAng87Pzg4%3D&portalid=30>
- Clemente, M. (2017). Human trafficking in Portugal: an ethnography of research and data. *Studi Emigrazione* (2-2). Obtido de https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/17400/1/a_Main_document_with_author_informations-convertito.pdf
- Clemente, M. (2017). Reservado o direito de admissão: discursos anti tráfico, controlo das migrações e assistência a mulheres. *Bagoas* (17), 184-184. Obtido de https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/15103/5/Bagoas_17_2017_M.Clemente_154_200.pdf
- Clemente, M. (2022). A construção do campo de combate ao tráfico de pessoas em Portugal, o papel das organizações não governamentais. *Sociologiaonline*, 15-15. Obtido de https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/26010/1/article_89898.pdf
- Codigo Processo Civil. (2013). Lei n.º 41/2013, de 26 de junho. Obtido de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2013-34580575>
- Código Penal. (1995). Código Penal, Decreto-Lei n.º 48/95. Obtido de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1995-34437675>
- DN. (2024). Inspectores da PJ denunciam risco para a investigação criminal com novas regras da AIMA. *Diário de Notícias*. Obtido em 21 de Julho de 2024, de <https://www.dn.pt/4440024370/inspectores-da-pj-denunciam-risco-para-a-investigacao-criminal-com-novas-regras-da-aima/>

DR. (2007). lei nº23/2007 de 04 de julho. Obtido de https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=920&tabela=leis

DR. (2012). Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto. Obtido de <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/29-2012-175291>

Eurocid. (2024). Imigração e emigração em Portugal. Obtido em 31 de março de 2024, de eurocid.mne.gov.pt/artigos/imigracao-e-emigracao-em-portugal

European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018. (2018). 9-9. Obtido de https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/tesat_2018_1.pdf

European Union. (2020). Regulamento (UE) 2020/493 do parlamento europeu e do Conselho Europeu. Jornal Oficial da União Europeia, 2-2. Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0493&from=BG>

Europol. (2016). People smugglers. Obtido de <https://www.politico.eu/article/europes-fake-forged-stolen-passport-epidemic-visa-free-travel-rights/>

Europol. (2024). Descodificar as redes criminosas mais ameaçadoras da EU. 9-9. Obtido de <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20report%20on%20Decoding%20the%20EU-s%20most%20threatening%20criminal%20networks.pdf>

Europol. (2024). Forgery of Administrative Documents and Trafficking therein. Obtido em 07 de maio de 2024, de <https://www.europol.europa.eu/crime-areas/forgery-of-administrative-documents-and-trafficking-therein>

Fankhauser, D. (2014). Move to Portugal from UK: Steps, Tips, & Requirements. Obtido em 18 de julho de 2024, de <https://www.movingto.io/pt/move-to-portugal-from-the-uk>

Ferreira, N. M. (2011). A Imigração em Portugal: O desafio da legalização. 26-26. Obtido de <https://core.ac.uk/download/pdf/15564895.pdf>

Ferreira, S. S., & Rodrigues, T. F. (2013). A península Ibérica. Migrações e contextos securitários. pp. 89-89. Obtido de https://run.unl.pt/bitstream/10362/30977/1/SF_TR_PeninsulaIberica_2013.pdf

Frontex. (2020). False and Authentic Documents Online system (FADO). Obtido em 12 de junho de 2024, de <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/false-and-authentic-documents-online-system-fado--o2Ky1q>

Frontex. (2024). Fighting crime. Obtido em 12 de junho de 2024, de <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/fighting-crime/document-fraud/>

Frontex. (2023). Risk Analysis for 2023/2024. 54-54. Obtido de https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/ARA_2023.pdf

- Góis, P., Marques, J. C., & Pinho, F. (2017). Regresso de uma geração preparada, diagnóstico de uma situação atual. pp. 9-9. Obtido de https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/2896/1/outras_pub2017.pdf
- Góis, P., & Marques, J. C. (2018). Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos. 127-127. Obtido de <https://journals.openedition.org/eces/3307>
- Gontier, F. (2020). Commission d'enquête relative la lutte contre les fraudes aux prestations Sociales. Obtido em 12 de maio de 2024, de <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/CRCANR5L15S2020PO769134N012.html>
- Guerreiro, A. M. (2014). Falsificação e Contrafação de Documentos: A Prova Pericial: Estudo Exploratório nos Juízos Criminais do Porto. 15-30. Obtido de <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/77684/2/33738.pdf>
- Hadi, K. A., Paino, H., & Pauzi, S. (2015). The legal overview on falsification, fraud and forgery. 581-581. Obtido de [https://pdf.sciencedirectassets.com/282136/1-s2.0-S2212567115X00141/1-s2.0-S221256711501206X/main.pdf?X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEMT%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2FwEaCXVzLWVhc3QtMSJHMEUCIDZJKKIpfptHFySEod7jVnsY4ZKOApd4JOz1Vym3y2NAiEAyyZKPo11LBIN](https://pdf.sciencedirectassets.com/282136/1-s2.0-S2212567115X00141/1-s2.0-S221256711501206X/main.pdf?X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEMT%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2F%2FwEaCXVzLWVhc3QtMSJHMEUCIDZJKKIpfptHFySEod7jVnsY4ZKOApd4JOz1Vym3y2NAiEAyyZKPo11LBIN)
- INE. (2002). População Estrangeira Residente. Obtido em 12 de abril de 2024, de <https://smi.ine.pt/Conceito/Detalhes/2464#Gloss%C3%A1rio>
- INE. (2023). O que nos dizem os censos sobre a população de nacionalidade estrangeira residente em Portugal. 7-7. Obtido de https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=589802592&att_display=n&att_download=y
- INE. (2023). População Estrangeira com estatuto legal de residente. Obtido em 05 de abril de 2024, de https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE
- Innovatrics. (2024). Biometric Identification. Obtido em 12 de agosto de 2024, de <https://www.innovatrics.com/glossary/biometric-identification/>
- Interpol. (2017). Identity and travel document fraud. 1-1. Obtido em 15 de junho de 2024, de <https://www.interpol.int/content/download/10479/file/Identity%20and%20travel%20document%20fraud.pdf>

- Jenner, K. (2024). Indiana Education for Homeless Children & Youth (INEHCY) McKinneyVento Homeless Education Program. 1-1. Obtido de <https://www.in.gov/doe/files/inehcy-uhy-human-trafficking.pdf>
- Kallio, H., Pietila, A.-M., Johnson, M., & Kangasniemi, M. (2016). Systematic methodological review: developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide. *Journal of Advanced Nursing*, 2955-2955. Obtido de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/jan.13031>
- Machin, T. (2021). Fake identity document statistics – how the landscape changed in 2020. Obtido em 10 de março de 2024, de <https://www.trustid.co.uk/fake-identity-document-statistics-how-the-landscape-changed-in-2020/>
- Malheiros, J. (2011). Portugal 2010: O regresso do país de Emigração? e-jornal of International Relations, II(1), 135-135. Obtido de <https://repositorio.ual.pt/server/api/core/bitstreams/546d0ac5-7052-477a-9acc-b7b6f9ceea5e/content>
- Marcelino, V. (2024). Falhas na Lei de Estrangeiros facilitam tráfico de imigrantes. Obtido em 12 de 03 de 2024, de <https://www.dn.pt/6993924997/falhas-na-lei-de-estrangeiros-facilitam-traffic-de-imigrantes/>
- Marti, P. A., & Sandu, G. (2024). Política de imigração. Obtido em 2 de agosto de 2024, de <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/152/politica-de-imigracao>
- OA. (2023). Portugal está a ser usado como plataforma de auxílio à imigração ilegal. Obtido de <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2023/3/31/portugal-esta-a-ser-usado-como-plataforma-de-auxilio-a-imigracao-ilegal-publico-online/>
- OA. (2023). Portugal está a ser usado como plataforma de auxílio à imigração ilegal - Público online. Obtido em 06 de fevereiro de 2024, de <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2023/3/31/portugal-esta-a-ser-usado-como-plataforma-de-auxilio-a-imigracao-ilegal-publico-online/>
- Ocindex. (2023). Criminality and criminal Markets. Obtido em 07 de maio de 2024, de <https://ocindex.net/country/portugal>
- OIKOS. (2024). Tráfico de seres humanos em Portugal. Obtido em 19 de maio de 2024 de <https://www.oikos.pt/traficosereshumanos/trafico-de-seres-humanos/o-traffic-de-seres-humanos-em-portugal>
- Oliveira, C. R. (2021). Indicadores de Integração de Imigrantes 2021. 33-33. Obtido de <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relat%C3%B3rio+Estat%C3%ADstico+Anual+2021.pdf/e4dd5643-f282-4cc8-8be1-92aa499bb92f>

- Oliveira, C. R. (2023). Indicadores de Integração de Imigrantes 2023. 34-42. Obtido de <https://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/383402/Relatorio+Estatistico+Anual++Indicadores+de+Integracao+de+Imigrantes+2023.pdf/a9a05525-889e-4171-8066-6d7217416664>
- Padilla, B., & Ortiz, A. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. pp. 159-168. Obtido de repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/14241/1/Fluxos%20migrat%C3%B3rios%20em%20Portugal.pdf
- Patishman, H. (2023). Trends in Identity Document Forgery. Obtido em 13 de 06 de 2024, de <https://regulaforensics.com/blog/forged-documents/>
- PGDL. (2017). Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto. Obtido em 15 de 03 de 2024, de https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&nid=2806&pagina=1&ficha=1
- PGDL. (2019). Lei n.º 28/2019, de 29 de março. Obtido em 15 de 03 de 2024, de https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3044&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=
- RASI. (2022). Relatório Anual de Segurança Interna de 2022. 53-191. Obtido de https://ssi.gov.pt/publicacoes/relatorio-anual-de-seguranca-interna/RASI_2022.pdf
- RASI. (2023). Relatório Anual de Segurança Interna de 2023. 54-88. Obtido de <https://ssi.gov.pt/publicacoes/relatorio-anual-de-seguranca-interna/RASI%202023.pdf>
- Rodrigues, D., Correia, T., Pinto, I., & Pinto, R. (2013). Um Portugal de Imigrantes: exercício de reflexão sobre a diversidade cultural e as políticas de integração. Da Investigação às Práticas. Obtido de <https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/3424/1/Um%20Portugal%20de%20Imigrantes.pdf>
- Rodrigues, T. F., & Ferreira, S. S. (2014). Portugal e a globalização das migrações. Desafios de segurança. pp. 139-152. Obtido de https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/3289712/IPRI_Teresa_Ferreira_Rodrigues_Susana_de_Sousa_Ferreira_Portugal_e_a_globaliza_o_das_migra_es._Desafios_de_seguran_a.pdf
- Ryan, F., Coughlan, M., & Cronin, P. (2009). Interviewing in qualitative research: The one-to-one interview. *International Journal of therapy and Rehabilitation*, 36(6), 310-310. Obtido de https://www.researchgate.net/profile/Patricia_Cronin2/publication/261471599_Intervi

- ewing_in_qualitative_research/links/5767ae7508ae1658e2f76d07/Interviewing-in-qualitative-research.pdf
- SEF. (2010). Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo. 17-51. Obtido de https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2010.pdf
- SEF. (2011). Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo. 15-49. Obtido de https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2011.pdf
- SEF. (2012). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo. 40-46. Obtido de <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa%202012.pdf>
- SEF. (2013). Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo. 32-34. Obtido de https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2013.pdf
- SEF. (2014). Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo. 20-24. Obtido de https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa_2014.pdf
- SEF. (2015). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo. 25-32. Obtido de <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2015.pdf>
- SEF. (2016). Relatório de imigração, Fronteiras e Asilo. 24-31. Obtido de <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2016.pdf>
- SEF. (2017). Relatório de Imigração Fronteira e Asilo. 24-31. Obtido de <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2017.pdf>
- SEF. (2018). Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo. 33-37. Obtido de <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2018.pdf>
- SEF. (2019). Relatório de Imigração, Fronteira e Asilo. 40-43. Obtido de <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2019.pdf>
- SEF. (2020). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo. 44-51. Obtido de <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2020.pdf>
- SEF. (2021). Relatório de Imigração Fronteira e Asilo. 44-59. Obtido de <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2021.pdf>
- SEF. (2022). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo. 31-37. Obtido de <https://www.sef.pt/pt/Documents/RIFA2022%20vF2a.pdf>
- SEFSTAT. (2023). População Estrangeira Residente em Portugal. Obtido em 06 de abril de 2024, de <https://sefstat.sef.pt/forms/distritos.aspx>
- Ughade, N. (2023). What you need to know about ID document forgery and how to prevent it. Obtido em 13 de junho de 2024, de <https://hyperverge.co/blog/document-forgery/>
- Unit, E. I. (2007). Document fraud in the immigration process. Obtido em 09 de 02 de 2024, de <https://graphics.eiu.com/upload/integrascreen.pdf>

- Urbiseg. (2022). Passaporte português. Obtido em 10 de março de 2024, de https://www.urbiseg.com/pt/noticias/show/passaporte-portugues_229/
- Wainwright, R. (2016). EU's passport fraud 'epidemic'. Obtido de <https://www.politico.eu/article/europes-fake-forged-stolen-passport-epidemic-visa-free-travel-rights/>
- Wasem, R. E. (2007). Immigration Fraud: Policies, Investigations and Issues. Obtido de <https://trac.syr.edu/immigration/library/P1866.pdf>

Anexos

A – Consentimento Informado



CONSENTIMENTO INFORMADO

O presente estudo surge no âmbito de um projeto de investigação a decorrer no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.

O estudo tem por objetivo analisar como as mudanças nas políticas públicas relacionadas à imigração em Portugal têm influenciado a evolução de crimes de falsificação de documentos e identificar possíveis lacunas. A sua participação no estudo, que será muito valorizada, irá contribuir para o avanço do conhecimento neste domínio da ciência, consiste numa entrevista semiestruturada, com duração prevista de aproximadamente 40 minutos.

O Iscte é o responsável pelo tratamento dos seus dados pessoais, recolhidos e tratados exclusivamente para as finalidades do estudo, tendo como base legal o seu consentimento art. 6º, nº1, alínea a) do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

O estudo é realizado por Cristina Borges Lopes Leal, com o email cbill@iscte-iul.pt que poderá contactar caso pretenda esclarecer uma dúvida, partilhar algum comentário ou exercer os seus direitos relativos ao tratamento dos seus dados pessoais. Poderá utilizar o contacto indicado para solicitar o acesso, a retificação, o apagamento ou a limitação do tratamento dos seus dados pessoais.

A participação neste estudo é **confidencial**. Os seus dados pessoais serão sempre tratados por pessoal autorizado vinculado ao dever de sigilo e confidencialidade. O Iscte garante a utilização das técnicas, medidas organizativas e de segurança adequadas para proteger as informações pessoais. É exigido a todos os investigadores que mantenham os dados pessoais confidenciais, exceto nos casos em que os entrevistados manifestam expressamente a sua intenção em ser identificados.

Além de confidencial, a participação no estudo é estritamente **voluntária**: pode escolher livremente participar ou não participar. Se tiver escolhido participar, pode interromper a participação e retirar o consentimento para o tratamento dos seus dados pessoais em qualquer momento, sem ter de prestar qualquer justificação. A retirada de consentimento não afeta a legalidade dos tratamentos anteriormente efetuados com base no consentimento prestado.

Os dados pessoais recolhidos na entrevista serão conservados por 1 ano, após o qual serão destruídos ou anonimizados, garantindo-se o seu anonimato nos resultados do estudo, apenas divulgados para efeitos estatísticos, de ensino, comunicação em encontros ou publicações científicas. No entanto, caso prefira ser identificado na entrevista, essa informação será respeitada e registada, e o seu nome será associado às suas respostas, conforme a sua intenção. Não existem riscos significativos expectáveis associados à participação no estudo.



O ISCTE não divulga ou partilha com terceiros a informação relativa aos seus dados pessoais.

O ISCTE tem um Encarregado de Proteção de Dados, contactável através do email dpo@iscte-iul.pt. Caso considere necessário tem ainda o direito de apresentar reclamação à autoridade de controlo competente – Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Declaro ter compreendido os objetivos de quanto me foi proposto e explicado pelo investigador, ter-me sido dada oportunidade de fazer todas as perguntas sobre o presente estudo e para todas elas ter obtido resposta esclarecedora.

Aceito participar no estudo e consinto que os meus dados pessoais sejam utilizados de acordo com a informações que me foram disponibilizadas.

Sim Não

Deseja ser identificado/a no estudo como autor da entrevista?

Sim Não

Nome: _____

Assinatura: _____

_____ / _____

B - Guião de entrevistas

1. O que me pode dizer sobre as alterações da Lei de Estrangeiros, a Lei nº23/2007, de 4 de julho, desde o seu início até agora?
2. Na sua opinião, quais foram as principais mudanças nas leis de imigração que podem ter impactado a evolução de falsificação de documentos?
3. Como avalia a eficácia das políticas públicas atuais na prevenção da falsificação de documentos na imigração para Portugal?
4. Quais são as principais lacunas ou desafios que identifica nas leis da imigração, nomeadamente na Lei nº 23/2007, de 4 de julho, que poderão facilitar a falsificação de documentos?
5. Como vê o papel das autoridades públicas na deteção e prevenção da falsificação de documentos na imigração?
6. Quais são as principais estratégias ou medidas que, na sua opinião, podem ser implementadas para combater a falsificação de documentos na imigração?
7. Como acha que a legislação atual pode ser melhorada para lidar de forma mais eficaz com o problema da falsificação de documentos na imigração?
8. Quais são os principais desafios enfrentados pelas autoridades na verificação da autenticidade dos documentos de imigração?
9. Na sua opinião, qual é a relação da falsificação de documentos na segurança e integridade do sistema de imigração em Portugal?
10. Qual é a relação entre a falsificação de documentos e os crimes de tráfico de pessoas em Portugal, e quais são as suas implicações para a segurança e proteção dos indivíduos envolvidos?

Anexo C – Caracterização dos entrevistados

Código	Sexo	Profissão
E1	Feminino	Advogada - Especialista em imigrações
E2	Masculino	Deputado do Partido Social Democrata
E3	Masculino	Advogado - Especialista em imigrações
E4	Masculino	Representante da Associação Solidariedade Imigrante
E5	Masculino	Representante da Polícia Judiciária
E6	Masculino	Representante da Polícia Judiciária
E7	Masculino	Representante da Polícia Judiciária
E8	Feminino	Consultora de Imigração
E9	Masculino	Advogado - Especialista em imigrações
E10	Masculino	Representante da Polícia Judiciária
E12	Feminino	Representante da Associação Casa do Brasil de Lisboa
E11	Feminino	Representante da Associação Casa do Brasil de Lisboa
E13	N/A	Representante de Associação constituída por funcionários do extinto SEF
E14	Feminino	Eurodeputada portuguesa
E15	Masculino	Representante da Frontex
E16	Feminino	Representante do Partido Comunista Português

Fonte: Elaboração própria

D - Matrizes de análise de conteúdo

Na coluna categorias foram agregados 7 temas fundamentais da entrevista:

Categorias	Subcategorias	Unidades de Registo
<p>A - Alterações na Lei de Estrangeiros (Lei nº 23/2007)</p>	<p>A1 - Identificar as perceções gerais sobre as alterações e os Impactos percebidos pelos entrevistados</p>	<p>E2 “A lei inicial de 2007 era uma lei que tentava ser equilibrada, não fechava as portas, mas ao mesmo tempo permitia o controle individual das entradas no próprio país”.</p> <p>E6 “Em relação à manifestação de interesse, não vale nada, é zero. Eu chego a uma web, um computador, manda no Paquistão, na Austrália, no Japão, estão com interesse. Acho que é uma vergonha e somos nós que combatemos os crimes da lei 23 de 2007. Crimes, esses, principais, que são, inclusive, crimes de prioridade de investigação criminal prioritária, conforme a lei 4 da política criminal. O que para nós é complicado porque, sendo um crime de investigação prioritária, os prazos são muito curtos e os procuradores da república começam-nos logo a chatear”.</p> <p>E3 “Com a alteração de 2017, o SEF deixou de ter um poder, que é o poder discricionário, e passou a ter um poder vinculado relativamente ao 88”;</p> <p>E4 “em 2007 introduziu-se na lei o artigo 88 e 89. Ainda bem. Há muita gente a dizer que não temos de ir para trás. Nós não podemos permitir que se volte a 2007 e que se apague o artigo 88 e 89. Eles são o garante da regularização de muitos cidadãos estrangeiros em Portugal que muitas vezes alguns vêm traficados”;</p> <p>E2 “A alteração que houve em 2017, com a inversão da forma de entrada dos imigrantes em Portugal, através de uma manifestação de interesse que permitia que qualquer um pudesse entrar no país desde que alegasse e provasse de alguma forma que tinha trabalho em Portugal ou perspectiva de trabalho em Portugal, abriu a porta para uma imigração bem mais massiva e mais descontrolada (...) porque muitas das promessas de trabalho, ou muitos até dos próprios contratos de trabalho, não eram verdadeiras”.</p>
<p>B - Impactos na falsificação de documentos</p>	<p>B1 - Relação direta das alterações legais com a falsificação</p>	<p>E5 “Eu não sei se as alterações legislativas potenciaram ou não um aumento da fraude documental”;</p> <p>E6 “A evolução da falsificação de documentos, curiosamente, aliás, segue em paralelo (...) O crime de falsificação de documentos na maior parte das investigações atuais está intrinsecamente ligado à imigração. As políticas atuais são miseráveis, tem-se visto, parece que as várias entidades da Associação Pública não falam umas com as outras”.</p>

<p>C - Eficácia das políticas públicas</p>	<p>C1 Avaliação da eficácia e percepção das políticas de prevenção</p>	<p>E14 “Eu acho que isso tem funcionado mais ou menos razoável, até porque a maior parte quando é detetado, tem sido até detetado na altura da entrega da documentação”;</p> <p>E15 “a ineficácia está nos mecanismos de acompanhamento, para confirmar se realmente a situação que as pessoas afirmam querer ter no nosso país, se é realmente verdade”;</p> <p>E10 “As alterações, o que vieram permitir foi a não necessidade de os falsificar”;</p> <p>E8 “Acredito que, atualmente, a eficácia não é como tem de ser por conta de falta, não só de mão de obra, mas de investir no próprio funcionário público para que eles tenham um treinamento e padronização de processos”.</p>
<p>D - Lacunas ou desafios na legislação</p>	<p>D1 - Principais lacunas e desafios identificados</p>	<p>E15 “Eu acho que a lei 23/2007, eventualmente, terá algumas lacunas. O que eu acho é que a falha, a principal falha, está precisamente nos mecanismos de controle e acompanhamento. Essa é a maior falha que as políticas públicas têm tido. Porque a lei de estrangeiros até está bem estruturada”;</p> <p>E4 “Nós chamamos a política de quotas, a política do apartheid, portanto, que só dava direito a uns e os outros ficavam todos fora e mesmo aqueles que estavam direitos com base em falsificações e corrupção e máfias e outras coisas do género (...) a política de cotas é um fracasso;</p> <p>E5 “Eu julgo que pós pandemia, começamos a encontrar, não vou dizer discrepâncias, mas algumas lacunas relativamente àquilo que pode ser as melhores políticas públicas transpostas para o documento legal, no âmbito do controle, no âmbito da prevenção, no âmbito do acompanhamento das pessoas que estão envolvidas nos mecanismos migratórios”.</p>
<p>E - Estratégia de combate à falsificação</p>	<p>E1 - Medidas propostas e melhoria da legislação</p>	<p>E10 “A resposta mais simples e mais óbvia é aumentar a segurança dos documentos”;</p> <p>E6 “E a recolha de elementos biométricos de identificação”;</p> <p>E2 “Acima de tudo, saber usar os meios digitais que temos ao nosso dispor, construindo programas de controle relativamente à situação. prevenção da entrada de pessoas únicas, exclusivamente, para o efeito para que venham”;</p> <p>E8 “Primeiro de tudo, é a padronização de alguns processos e a partilha efetiva entre a parte pública entre certas partes dos departamentos públicos conversarem entre si de forma harmoniosa e que seja explicado de forma clara quais são os documentos, quais os documentos que um imigrante utiliza”;</p> <p>E1 “Aquilo que tem que existir é uma melhor comunicação entre estes dois ministérios, entre estas duas realidades, articularem-se para protegerem, porque na maior parte das vezes, na maior parte dos casos, os imigrantes são vítimas”.</p>

<p>F - Relação com segurança e Tráfico de pessoas</p>	<p>F1 - Impacto na segurança e relação com o tráfico de pessoas</p>	<p>E8 “Portugal acaba por ser a rota do tráfico humano, não só de adultos, mas como de crianças (...) Acredito que ainda falta uma parte estratégica na segurança, não só da parte dos documentos, mas também de todo um controle nessa parte de tráfico. As máfias, as redes de tráfico, utilizam as lacunas que procuram na lei justamente por isso, para conseguirem falsificar documentos e fazer o trânsito das pessoas traficadas de forma mais fácil”</p> <p>E15 “As redes recorrem à falsificação de documentos precisamente para permitirem a entrada destas pessoas e para poderem construir estas redes. Não só é um crime que lesa o próprio país, mas também que põe em situação de vulnerabilidade as vítimas que depois se veem envolvidas nesta rede, neste número de mentiras e de ameaças e de violência e de precariedade em que são envolvidas”.</p> <p>E2 “É exatamente na falsificação de documentos que se alimentam essas redes de tráfico de seres humanos, porque se as pessoas sentirem que ou as embaixadas não lhes dão as respostas, os consulados não lhes dão as respostas imediatas e ideais.</p>
--------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria