



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA
VI CURSO DE COMANDO E DIREÇÃO POLICIAL

Trabalho Individual Final

**Fluxos migratórios irregulares e segurança interna:
Uma perspetiva policial sobre a realidade portuguesa**

Auditor

Artur Luís dos Santos Loureiro

Lisboa, 16 de outubro de 2025

VICTORIA DISCENTIUM

Resumo

O presente trabalho analisa a migração irregular em Portugal e os seus impactos na segurança interna, a partir de uma perspetiva policial e institucional. A investigação, de natureza qualitativa e documental, recorreu a fontes jurídicas, científicas e operacionais, incluindo o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI, 2024), relatórios do Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH, 2023) e a Estratégia da PSP 2025–2027. O estudo demonstra que a migração irregular constitui um fenómeno estrutural e persistente, associado à economia informal, à exploração laboral e ao tráfico de pessoas. A Polícia de Segurança Pública (PSP), através da Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF), assume papel determinante na fiscalização documental, na cooperação interinstitucional e na proteção de vítimas. As operações analisadas no COMETLIS evidenciam práticas de atuação integrada e humanizada, alinhadas com o paradigma da segurança humana e com as orientações estratégicas da PSP. Conclui-se que o combate à migração irregular exige uma abordagem equilibrada entre controlo securitário e proteção de direitos fundamentais, sustentada em formação especializada, inovação tecnológica e cooperação internacional.

Palavras-chave: migração irregular; segurança interna; Polícia de Segurança Pública; tráfico de pessoas.

Abstract

This study examines irregular migration in Portugal and its impact on internal security from a police and institutional perspective. The research, qualitative and documentary in nature, draws on legal, scientific, and operational sources, including the Annual Internal Security Report (RASI, 2024), the Human Trafficking Observatory Report (OTSH, 2023), and the PSP Strategic Plan 2025–2027. Findings indicate that irregular migration is a structural and persistent phenomenon, often linked to the informal economy, labour exploitation, and human trafficking. The Public Security Police (PSP), through the National Unit for Foreigners and Borders (UNEF), plays a crucial role in document control, inter-institutional cooperation, and victim protection. The operations analysed within COMETLIS reveal coordinated and human-centred policing practices consistent with the human security paradigm and the PSP's strategic guidelines. The study concludes that addressing irregular migration requires a balanced approach between security control and the protection of fundamental rights, supported by specialised training, technological innovation, and international cooperation.

Keywords: irregular migration; internal security; Public Security Police; human trafficking.

Lista de siglas

ACT	– Autoridade para as Condições do Trabalho
AIMA, I.P.	– Agência para a Integração, Migrações e Asilo, Instituto Público
APA	– American Psychological Association
ASAE	– Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
CIG	– Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CPLP	– Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
COMETLIS	– Comando Metropolitano de Lisboa
DL	– Decreto-Lei
ECRE	– European Council on Refugees and Exiles
EES	– Entry/Exit System
EIR	– Equipa de Intervenção Rápida
ENISA	– European Union Agency for Cybersecurity
EPRS	– European Parliamentary Research Service
EUAA	– European Union Agency for Asylum
EUROPOL	– European Union Agency for Law Enforcement Cooperation
EUROJUST	– European Union Agency for Criminal Justice Cooperation
ETIAS	– European Travel Information and Authorisation System
FRONTEX	– European Border and Coast Guard Agency
GLO-TIP	– Global Report on Trafficking in Persons (UNODC)
GNR	– Guarda Nacional Republicana
MAI	– Ministério da Administração Interna
OIM	– Organização Internacional para as Migrações
ONU	– Organização das Nações Unidas
OTSH	– Observatório do Tráfico de Seres Humanos
PJ	– Polícia Judiciária
PNDH	– Plano Nacional de Direitos Humanos
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSP	– Polícia de Segurança Pública
RASI	– Relatório Anual de Segurança Interna
SEF	– Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIS II	– Sistema de Informação Schengen II
UNEF	– Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime
VIS – Sistema de Informação de Vistos
V PNPCTSH – V Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres
Humanos (2025–2027)

Índice

Introdução.....	1
Capítulo 1 – Enquadramento teórico e estado da arte	2
1.1. Conceito de migração irregular	2
1.2. Migração regular vs. irregular: distinções jurídicas e sociopolíticas	3
1.3. Segurança interna e segurança humana	3
1.4. Relação entre fluxos migratórios e criminalidade organizada.....	3
1.5. Perspetivas criminológicas e securitárias.....	4
Síntese do capítulo 1	4
Capítulo 2 – Enquadramento jurídico e normativo	4
2.1. Regime jurídico da migração em Portugal	5
2.2. Direito europeu: diretivas e regulamentos	5
2.3. Convenções e tratados internacionais	6
2.4. Reorganização institucional: AIMA, PSP e outras entidades.....	7
2.5. Direitos fundamentais e desafios de proteção.....	7
Síntese do capítulo 2	7
Capítulo 3 – Metodologia.....	8
3.1. Abordagem e estratégia de investigação.....	8
3.2. Natureza e tipo de estudo.....	8
3.3. Fontes e instrumentos de recolha de dados.....	8
3.4. Critérios de seleção e limitações do estudo	9
Síntese do capítulo 3	9
Capítulo 4 – Fluxos migratórios irregulares em Portugal: análise documental.....	10
4.1. Panorama estatístico recente	10
4.2. Nacionalidades e rotas migratórias	10
4.3. Áreas de maior incidência territorial	11
4.4. Impactos sociais, económicos e securitários.....	11
4.5. Migração irregular e perceção pública da segurança.....	12
Síntese do capítulo 4	12
Capítulo 5 – O papel da Polícia de Segurança Pública.....	12
5.1. Enquadramento institucional da PSP na segurança interna	13
5.2. Ações preventivas e operacionais da PSP perante a migração irregular	13
5.3. Cooperação com outras entidades nacionais e internacionais	14
5.4. Desafios enfrentados pela PSP.....	14

5.5. A PSP como garante de segurança e proteção de vulneráveis.....	15
Síntese do capítulo 5	15
Capítulo 6 – Boas práticas e experiências internacionais.....	16
6.1. O modelo espanhol: equilíbrio entre controlo e regularização	16
6.2. O modelo italiano: abordagem securitária e cooperação externa	16
6.3. O modelo grego: fronteiras externas e securitização	17
6.4. Lições e boas práticas para Portugal	17
Síntese do capítulo 6	17
Capítulo 7 – Estudo de caso: operações de fiscalização do Núcleo de Estrangeiros e Controlo Fronteiriço do COMETLIS	18
7.1. Introdução e enquadramento operacional	18
7.2. Contexto institucional e enquadramento jurídico	18
7.3. Descrição das operações	19
7.4. Análise crítica e resultados	20
7.5. Lições aprendidas e implicações para a PSP	20
Síntese do capítulo 7	21
Capítulo 8 – A Estratégia da PSP 2025–2027: orientações para a gestão da migração irregular	21
8.1. Enquadramento e objetivos estratégicos.....	21
8.2. Articulação com a segurança interna e a UNEF.....	22
8.3. Aplicação prática no contexto da migração irregular	22
8.4. Implicações para o futuro da PSP	23
Síntese do capítulo 8	24
Capítulo 9 – Recomendações e conclusões gerais	24
9.1. Recomendações estratégicas e operacionais	24
9.1.1. Reforço das capacidades operacionais e humanas (Eixos 1 e 3).....	24
9.1.2. Formação e especialização técnica (Eixo 2)	25
9.1.3. Cooperação interinstitucional e internacional (Eixo 6).....	25
9.1.4. Proteção de vítimas e prevenção da exploração laboral (Eixos 1 e 2).....	25
9.1.5. Inovação tecnológica e eficiência organizacional (Eixo 5).....	26
9.2. Conclusões gerais	26
Referências	27

Introdução

A migração constitui um dos fenómenos mais significativos das sociedades contemporâneas, refletindo desigualdades económicas globais, instabilidade política e a procura por melhores condições de vida. Entre as suas diversas manifestações, a migração irregular assume especial relevância por representar um desafio complexo às instituições estatais, tanto no domínio da segurança interna como na proteção dos direitos humanos.

Em Portugal, à semelhança do contexto europeu, a migração irregular apresenta-se como uma realidade estrutural associada às dinâmicas globais e às necessidades do mercado de trabalho. A posição geoestratégica do país, a integração no espaço Schengen e a procura de mão de obra em setores de baixa qualificação – como a agricultura, a construção civil, a limpeza e a restauração – tornam o território português atrativo para cidadãos estrangeiros em situação de vulnerabilidade. Estes fatores articulam-se com fenómenos conexos, como o tráfico de seres humanos, a exploração laboral e a falsificação documental, exigindo uma resposta coordenada e multidisciplinar das forças de segurança e das entidades administrativas.

A segurança interna emerge, neste contexto, como um eixo essencial da gestão migratória. Para além do controlo fronteiriço, impõe-se a necessidade de prevenir e combater fenómenos criminais associados, designadamente o auxílio à imigração ilegal e o tráfico de pessoas, garantindo simultaneamente a salvaguarda dos direitos fundamentais. Este equilíbrio entre segurança e proteção humanitária constitui um dos principais desafios das democracias modernas.

A Polícia de Segurança Pública (PSP) desempenha um papel central nesta matéria. Enquanto força de segurança de âmbito nacional e entidade responsável pela Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF), a PSP encontra-se na linha da frente da fiscalização da permanência de cidadãos estrangeiros, da identificação de situações de exploração e da cooperação com instituições como a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) e diversas forças de segurança europeias. A sua intervenção traduz o equilíbrio entre a autoridade do Estado e a proteção humanitária, consolidando a PSP como um pilar fundamental da política migratória portuguesa.

O estudo da migração irregular requer, por conseguinte, uma abordagem interdisciplinar que conjugue as dimensões jurídica, criminológica e sociopolítica. O presente trabalho adota uma perspetiva aplicada e institucional, centrada na atuação da PSP

no combate à irregularidade e à criminalidade associada, contribuindo para a reflexão estratégica sobre o papel da polícia na gestão integrada da migração irregular e na consolidação da segurança interna.

A estrutura do trabalho organiza-se em nove capítulos: do enquadramento teórico à análise da Estratégia da PSP 2025–2027, culminando em recomendações e conclusões gerais que sintetizam os principais resultados e propostas de melhoria.

Capítulo 1 – Enquadramento teórico e estado da arte

A compreensão dos fluxos migratórios irregulares requer uma análise multidimensional que integre as perspetivas jurídica, sociológica, criminológica e securitária.

A literatura evidencia que este fenómeno, longe de se restringir às fronteiras, resulta de desigualdades económicas, instabilidade política e restrições legais à mobilidade.

A análise teórica permite compreender as causas e implicações da migração irregular, bem como o papel estratégico da PSP na resposta estatal integrada.

1.1. Conceito de migração irregular

Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2019), a migração irregular ocorre quando a entrada, permanência ou exercício de uma atividade laboral num país se realizam fora das normas legais estabelecidas. O Eurostat (2024) inclui nesta categoria os cidadãos de países terceiros detetados em situação de permanência ilegal na União Europeia (UE). O conceito abrange não só a travessia ilegal de fronteiras, mas também o *overstay* – permanência além do período autorizado – e o trabalho sem a devida autorização.

Em Portugal, a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação da Lei n.º 9/2025, de 13 de fevereiro, define como irregulares as entradas e permanências sem título válido ou o exercício de atividade profissional sem autorização legal (Portugal, 2007; Portugal, 2025). Düvell (2011) sublinha que a irregularidade é, muitas vezes, consequência de políticas restritivas que limitam as vias legais de entrada, enquanto Castles, de Haas e Miller (2014) a interpretam como um efeito estrutural da globalização e das desigualdades globais. Para a PSP, a migração irregular assume uma dimensão operacional concreta, implicando mecanismos eficazes de deteção, fiscalização e cooperação interinstitucional.

1.2. Migração regular vs. irregular: distinções jurídicas e sociopolíticas

A distinção entre migração regular e irregular ultrapassa o plano jurídico, tendo também implicações sociais e políticas. A substituição do termo “imigração ilegal” por “migração irregular” reflete um esforço de neutralização semântica e de redução do estigma (Estevens, 2022). Contudo, as perceções públicas continuam a associar a irregularidade à insegurança, ainda que os dados empíricos não confirmem essa correlação (Neca, 2020).

A distinção entre irregularidade administrativa – entrada ou permanência sem título – e irregularidade criminal – tráfico, auxílio à imigração ilegal ou falsificação documental – é destacada por Düvell (2011) e Triandafyllidou (2016), refletindo a necessidade de uma atuação policial proporcional e centrada na segurança humana.

1.3. Segurança interna e segurança humana

A segurança interna enquadra a resposta policial à migração irregular. Segundo a Lei n.º 53/2008 (Lei de Segurança Interna), esta visa a salvaguarda da legalidade democrática e dos direitos fundamentais.

O paradigma da Segurança Humana, introduzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1994), desloca o foco da segurança do Estado para a segurança das pessoas, reconhecendo o migrante como sujeito de vulnerabilidade e dignidade. Esta abordagem é reafirmada pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), através do *Migration Governance Framework*, e pela Agenda 2030 das Nações Unidas (ONU, 2015), que integra a migração como dimensão essencial do desenvolvimento sustentável.

A PSP, enquanto força de segurança de natureza civil, atua neste equilíbrio: garantir a segurança pública sem descuidar a dignidade e os direitos dos migrantes. O principal desafio reside em operacionalizar políticas que conciliem o controlo das fronteiras internas e urbanas com a proteção humanitária.

1.4. Relação entre fluxos migratórios e criminalidade organizada

A migração irregular encontra-se frequentemente associada à criminalidade organizada transnacional. O Protocolo de Palermo (2000), ratificado por Portugal, distingue o tráfico de pessoas do contrabando de migrantes, reconhecendo que ambos exploram vulnerabilidades associadas à irregularidade.

Em Portugal, os relatórios do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI, 2024) e do Observatório do Tráfico de Seres Humanos (OTSH, 2023) revelam que as redes

criminosas envolvidas em imigração ilegal, falsificação documental e exploração laboral têm carácter transnacional e elevada capacidade de adaptação. Estas organizações atuam sobretudo em contextos de fragilidade económica, explorando migrantes oriundos da Ásia e de África.

Para a PSP, esta ligação constitui uma dimensão crítica da segurança interna, requerendo investigação especializada, cooperação internacional e partilha de informação entre forças policiais e entidades judiciais.

1.5. Perspetivas criminológicas e securitárias

A migração irregular tem sido amplamente estudada pela criminologia contemporânea. A teoria da securitização (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998) explica como os Estados convertem a migração numa questão de segurança, legitimando políticas de controlo reforçado. No espaço europeu, esta abordagem sustenta a externalização de fronteiras e o reforço da vigilância.

Por outro lado, a criminologia crítica argumenta que a irregularidade é, em grande parte, produzida pelas próprias políticas de controlo, que marginalizam certos grupos e promovem a informalidade (Pickering & Ham, 2015).

Para as forças de segurança, estas perspetivas permitem compreender como as políticas migratórias moldam a prática policial e como a PSP deve equilibrar as dimensões preventiva e repressiva da sua atuação.

Síntese do capítulo 1

A migração irregular é um fenómeno estrutural que afeta a segurança interna, exigindo uma abordagem integrada de controlo, prevenção e proteção. Para a PSP, compreender este fenómeno é vital para atuar como força de proximidade, prevenindo a exploração laboral e promovendo coesão e confiança social.

Capítulo 2 – Enquadramento jurídico e normativo

A migração irregular enquadra-se num conjunto extenso de normas jurídicas nacionais, europeias e internacionais, que procuram equilibrar a segurança do Estado com a proteção dos direitos fundamentais dos migrantes. Em Portugal, o regime jurídico de entrada e permanência de estrangeiros tem sido sucessivamente adaptado às políticas da União Europeia e aos compromissos internacionais.

Para a PSP, este quadro é a base da sua ação operacional, definindo limites, obrigações e princípios que orientam a fiscalização, o controlo e a cooperação interinstitucional.

2.1. Regime jurídico da migração em Portugal

O diploma central é a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que estabelece o Regime Jurídico da Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional. Foi alterada por sucessivas leis que refletem a evolução das políticas migratórias, sendo as mais significativas:

- A Lei n.º 29/2012 de 09 de agosto, republica e reconfigura o regime, transpondo as Diretivas 2008/115/CE, 2009/50/CE, 2009/52/CE, 2011/51/UE e 2011/98/UE;
- A Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, introduz o mecanismo de manifestação de interesse para autorização de residência (art.º 88.º e 89.º) e reforça limites à expulsão (art.º 135.º);
- A Lei n.º 28/2019, de 29 de março, simplifica procedimentos e estabelece a presunção de entrada legal para fins de residência por trabalho (art.º 88.º);
- A Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, incorpora o Acordo de Mobilidade da CPLP e adapta o regime ao SIS, criando vias facilitadas de residência para nacionais CPLP;
- Lei n.º 9/2025, de 13 de fevereiro, altera o diploma principal (Lei 23/2007) para executar o regulamento UE do sistema de entrada/saída e modifica validade de autorizações de residência para cidadãos da CPLP.

A lei considera irregular a permanência de estrangeiros que não cumpram os requisitos de entrada ou residência (art.º 181.º, n.º 2) e sanciona o trabalho sem autorização como contraordenação (art.º 198.º). Este enquadramento orienta a atuação da PSP, através da UNEF, em conformidade com os princípios da legalidade, proporcionalidade e respeito pelos direitos humanos (Portugal, 2007; Portugal, 2025).

2.2. Direito europeu: diretivas e regulamentos

A política migratória da União Europeia assenta num conjunto de diretivas e regulamentos que harmonizam práticas e reforçam o controlo fronteiriço:

- Diretiva 2008/115/CE (Diretiva de Retorno) – estabelece normas comuns para afastamento e repatriamento;
- Diretiva 2011/36/UE – combate ao tráfico de seres humanos e proteção das vítimas;

- Regulamento (UE) 2016/399 – Código de Fronteiras Schengen;
- Regulamento (UE) 2019/1896 – reforça o papel da Frontex.
- Regulamento (UE) 2017/2226 – cria o Entry/Exit System (EES), que regista eletronicamente as entradas e saídas de nacionais de países terceiros no espaço Schengen, substituindo o carimbo manual do passaporte e permitindo detetar permanências irregulares (*overstays*).

Estes instrumentos visam uma gestão integrada da mobilidade humana, reforçando a cooperação entre Estados-Membros. Para a PSP, traduzem-se em responsabilidades acrescidas na fiscalização de fronteiras aeroportuárias e na partilha de informação operacional com a Frontex e a Europol.

O Sistema de Entrada/Saída (Entry/Exit System – EES), criado pelo Regulamento (UE) 2017/2226, substitui os carimbos manuais por registos eletrónicos automáticos, permitindo identificar situações de *overstay* e reforçar a segurança nas fronteiras externas do espaço Schengen. O Regulamento (UE) 2024/1356 atualizou este sistema, introduzindo maior interoperabilidade entre bases de dados europeias, como o VIS, ETIAS, Eurodac e SIS II. Para a PSP, o EES representa um avanço tecnológico relevante, facilitando a deteção de permanências irregulares e reforçando a cooperação policial no controlo documental e na gestão integrada das fronteiras (União Europeia, 2017; União Europeia, 2024).

2.3. Convenções e tratados internacionais

Portugal é parte em vários tratados internacionais que impõem normas sobre direitos e deveres no domínio migratório:

- Protocolo de Palermo (2000) – prevenção e repressão do tráfico de pessoas;
- Convenção de Genebra (1951) e Protocolo de 1967 – direito de asilo e estatuto dos refugiados;
- Convenção Internacional sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes (1990);
- Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950).

Estes instrumentos vinculam o Estado português e exigem que a gestão da migração irregular respeite os princípios da dignidade, proporcionalidade e legalidade – fundamentos igualmente aplicáveis à atuação policial.

2.4. Reorganização institucional: AIMA, PSP e outras entidades

A extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), determinada pela Lei n.º 73/2021 e concretizada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, redistribuiu competências entre diversas entidades.

A AIMA passou a assumir funções administrativas e de integração, como autorizações de residência e pedidos de asilo.

A PSP, através da UNEF (Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho), ficou responsável pelo controlo documental, combate ao auxílio à imigração ilegal e execução de afastamentos coercivos.

A Guarda Nacional Republicana (GNR) atua nas fronteiras terrestres e marítimas; a Polícia Judiciária (PJ) investiga crimes conexos; a ACT e a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) exercem funções inspetivas nos domínios laboral e económico.

Este modelo multissetorial visa uma resposta mais eficiente e humanizada, articulando forças policiais e entidades administrativas sob a coordenação do Ministério da Administração Interna (MAI).

2.5. Direitos fundamentais e desafios de proteção

A Constituição da República Portuguesa, no artigo 15.º, consagra a igualdade de direitos e deveres entre cidadãos portugueses e estrangeiros. Contudo, a migração irregular expõe vulnerabilidades específicas – como a exploração laboral, o tráfico de pessoas e a exclusão social.

Neste contexto, a atuação da PSP deve alinhar-se com o paradigma da segurança humana (PNUD, 1994), centrado na dignidade e integridade da pessoa. A atividade policial deve assegurar que as medidas de fiscalização respeitam os direitos fundamentais, prevenindo práticas discriminatórias e garantindo um equilíbrio entre autoridade e humanidade.

Síntese do capítulo 2

O enquadramento jurídico da migração irregular em Portugal procura equilibrar segurança interna e direitos humanos. A legislação nacional e europeia orienta a atuação policial. Para a PSP, este quadro é simultaneamente instrumento operacional e ético, guiando a missão de proteger pessoas vulneráveis e garantir a segurança pública.

Capítulo 3 – Metodologia

A metodologia constitui o alicerce de qualquer investigação, garantindo coerência entre objetivos, questões de estudo e resultados. Este trabalho adota uma abordagem sistemática, adequada à natureza multidimensional dos fluxos migratórios irregulares e à sua análise sob a perspetiva policial da segurança interna em Portugal.

3.1. Abordagem e estratégia de investigação

A investigação segue uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, orientada para a compreensão aprofundada da migração irregular e das suas implicações para a segurança interna. Segundo Quivy e Van Campenhoudt (2017), os métodos qualitativos são adequados ao estudo de fenómenos sociais complexos, permitindo interpretações contextuais que superam a mera quantificação.

O estudo estrutura-se em três dimensões complementares:

1. Conceptual e teórica – revisão da literatura académica sobre migração e segurança;
2. Jurídico-normativa – análise dos principais instrumentos legais nacionais, europeus e internacionais;
3. Operacional e institucional – enfoque na atuação da PSP e das entidades parceiras no combate à migração irregular.

3.2. Natureza e tipo de estudo

Trata-se de um estudo documental, baseado em fontes secundárias oficiais e académicas. Esta opção decorre da impossibilidade de observação direta, devido à sensibilidade ética e institucional dos dados policiais. O carácter descritivo permite sistematizar informação e identificar padrões entre migração irregular, criminalidade organizada e segurança interna, enquanto a vertente exploratória favorece a formulação de interpretações críticas e recomendações práticas para o reforço da atuação policial e da cooperação interinstitucional.

3.3. Fontes e instrumentos de recolha de dados

A recolha de dados baseou-se em fontes jurídicas, institucionais e científicas, selecionadas segundo critérios de relevância, atualidade e fiabilidade.

Fontes nacionais:

- Relatórios: RASI (2024) e OTSH (2023);

- Legislação: Leis n.ºs 23/2007, 73/2021, 9/2025 e 55-C/2025; Decreto-Lei n.º 41/2023;
- Documentos da AIMA, PSP, GNR, PJ, ACT e ASAE.
Fontes europeias e internacionais:
- Relatórios da Frontex (2025) e Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS, 2025);
- Diretivas 2008/115/CE e 2011/36/UE; Regulamento 2019/1896;
- OIM (2019) e instrumentos como o Protocolo de Palermo (2000) e a Convenção de Genebra (1951).

A análise documental foi complementada por obras de referência – Düvell (2011), Castles, de Haas e Miller (2014), Neca (2020) e Estevens (2022) – permitindo identificar convergências e lacunas nos discursos legais e institucionais.

3.4. Critérios de seleção e limitações do estudo

Os critérios de seleção assentaram em três princípios:

1. Pertinência temática, centrada em migração irregular e segurança interna;
2. Atualidade e credibilidade, privilegiando fontes entre 2022 e 2025;
3. Complementaridade, através do cruzamento de dados legais, estatísticos e científicos.

As principais limitações residem na falta de acesso a bases de dados operacionais por razões de confidencialidade, na constante atualização legislativa e na escassez de estudos académicos centrados na perspetiva policial portuguesa. Ainda assim, a triangulação das fontes assegurou validade e coerência à investigação.

Síntese do capítulo 3

A metodologia adotada é qualitativa, descritiva e documental, permitindo analisar a migração irregular e a sua relação com a segurança interna. Baseia-se em fontes jurídicas, institucionais e científicas, destacando o papel da PSP e promovendo uma abordagem aplicada, crítica e orientada para propostas operacionais e estratégicas.

Capítulo 4 – Fluxos migratórios irregulares em Portugal: análise documental

A análise documental permite compreender as dinâmicas da migração irregular em Portugal, identificando causas, padrões e impactos na segurança interna. Embora a natureza clandestina do fenómeno limite a recolha de dados, fontes oficiais – como o RASI (2024), os relatórios do OTSH (2023), o Eurostat e a Frontex – oferecem uma base fiável para interpretar a realidade nacional e europeia, contextualizando a ação policial no terreno.

4.1. Panorama estatístico recente

A migração irregular em Portugal tem registado flutuações ao longo da última década, influenciada por crises geopolíticas, alterações económicas e mudanças legislativas.

Segundo o RASI (2024), verificou-se uma redução de 29,6 % nas situações de entrada e permanência irregulares face a 2023, refletindo alterações nas rotas e nos métodos de entrada, sem significar uma diminuição estrutural.

O Eurostat (2024) confirma que, no conjunto da União Europeia, milhares de cidadãos de países terceiros permanecem em situação irregular, demonstrando a persistência do fenómeno.

A Frontex (2025) reportou 112 375 entradas irregulares nas fronteiras externas da UE entre janeiro e agosto de 2025 – uma diminuição de 21 % face ao ano anterior –, mantendo-se pressão nas rotas do Mediterrâneo Central e Ocidental.

Em Portugal, o número de residentes estrangeiros ultrapassou 1,5 milhões em 2024, conforme divulgado pela AIMA refletindo o aumento da mobilidade internacional e do risco de permanência irregular, sobretudo entre trabalhadores do Sul da Ásia, África e América Latina.

4.2. Nacionalidades e rotas migratórias

A posição geográfica e a integração no espaço Schengen tornam Portugal um destino secundário de migrantes que chegam por Espanha ou Itália. Segundo a Frontex (2025), as rotas predominantes são as do Mediterrâneo Central, Oriental, Balcãs Ocidentais e África Ocidental.

O OTSH (2023) e a Pordata (2023) identificam as principais nacionalidades em situação de irregularidade ou vulnerabilidade laboral: Nepal, Índia, Bangladesh, Paquistão,

Timor-Leste, Brasil e Venezuela. Estas comunidades concentram-se em setores de baixa qualificação – agricultura, construção civil e restauração – onde a informalidade é elevada.

Em 2023, 82,7 % das vítimas sinalizadas pelo OTSH foram exploradas laboralmente, com destaque para cidadãos do Brasil, Colômbia, Timor-Leste e Nepal, revelando a persistência de redes de intermediação ilegal de mão de obra.

A PSP assume papel essencial na identificação destas situações, em cooperação com a ACT, AIMA e PJ, através de operações conjuntas em Lisboa, Setúbal e Faro.

4.3. Áreas de maior incidência territorial

A irregularidade migratória manifesta-se de forma desigual, acompanhando a concentração de oportunidades laborais. No Alentejo, sobretudo em Odemira, Beja e Ferreira do Alentejo, verifica-se forte presença de trabalhadores migrantes na agricultura intensiva, frequentemente em condições precárias.

O OTSH (2023) indica que esta região representou 26,6 % das sinalizações nacionais de tráfico de seres humanos, sendo o Baixo Alentejo responsável por 92,6 % desses casos – contexto que tem motivado diversas operações nesta região do país.

Na Área Metropolitana de Lisboa, destacam-se os setores da construção civil, limpeza e restauração, enquanto no Algarve a irregularidade associa-se ao turismo sazonal e ao trabalho informal (RASI, 2024; OTSH, 2023).

De acordo com o RASI (2024, pp. 58–59), verifica-se uma prevalência territorial dos casos de tráfico de seres humanos e exploração laboral nos distritos de Beja, Faro e Viana do Castelo, regiões que concentram as principais sinalizações e intervenções policiais nesta matéria.

4.4. Impactos sociais, económicos e securitários

A migração irregular produz impactos sociais, económicos e securitários relevantes:

- Socialmente, agrava situações de exclusão e precariedade habitacional;
- Economicamente, contribui para setores essenciais, mas fomenta informalidade e evasão contributiva;
- Securitariamente, relaciona-se com fenómenos como exploração laboral, tráfico de pessoas e auxílio à imigração ilegal.

O RASI (2024) identifica a migração irregular como prioridade estratégica da política de segurança interna, articulando-se com o V Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2025–2027).

Para a PSP, isto implica intensificar a fiscalização documental, o controlo de alojamentos ilegais e a cooperação interinstitucional, garantindo simultaneamente o respeito pelos direitos fundamentais dos migrantes.

4.5. Migração irregular e perceção pública da segurança

As perceções sociais influenciam a legitimidade das políticas migratórias. Estudos de Estevens (2022) e Neca (2020) demonstram que a opinião pública tende a associar migração irregular a insegurança, embora tal não se confirme empiricamente. Essa perceção resulta, em parte, de discursos mediáticos que apresentam o migrante como ameaça, ofuscando a sua condição de vulnerabilidade.

A PSP, enquanto força de proximidade, tem papel crucial na gestão das perceções públicas, promovendo comunicação transparente e uma atuação equilibrada que reforce a confiança social sem estigmatizar comunidades migrantes.

Síntese do capítulo 4

A análise documental demonstra que a migração irregular em Portugal é estrutural e persistente, afetando a segurança interna. Apesar da redução em 2024, mantém-se em setores de baixa qualificação. A PSP enfrenta o desafio de equilibrar controlo e proteção de direitos, prevenindo a exploração laboral e promovendo coesão social através da cooperação institucional.

Capítulo 5 – O papel da Polícia de Segurança Pública

A PSP desempenha um papel central na arquitetura da segurança interna portuguesa, assegurando a ordem pública, a prevenção da criminalidade e o cumprimento da lei.

No contexto dos fluxos migratórios irregulares, a PSP constitui uma das principais forças do Estado na deteção, controlo e combate às práticas ilícitas associadas, atuando igualmente na proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade.

A crescente complexidade das migrações contemporâneas – marcada por fluxos mistos, exploração laboral e tráfico de pessoas – exige uma abordagem integrada que combine controlo securitário, prevenção criminal e cooperação institucional.

5.1. Enquadramento institucional da PSP na segurança interna

De acordo com a Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), a PSP é uma força de natureza civil, dependente do Ministério da Administração Interna (MAI), com a missão de garantir a legalidade democrática e proteger pessoas e bens.

A extinção do SEF, determinada pela Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, reestruturou o sistema nacional de controlo de fronteiras, transferindo as funções administrativas para a AIMA e redistribuindo as competências policiais pela PSP, GNR e PJ.

Com esta reorganização, a PSP passou a exercer funções reforçadas através da UNEF, criada pela Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho.

A UNEF é responsável por:

- Controlo documental de cidadãos estrangeiros;
- Fiscalização das condições de permanência e trabalho;
- Execução de afastamentos coercivos;
- Atribuição de vistos em fronteiras aeroportuárias;
- Gestão de centros de acolhimento temporário;
- Cooperação internacional e formativa.

Os centros de acolhimento sob gestão da PSP asseguram condições de dignidade e segurança a migrantes em espera de decisão administrativa, refletindo o equilíbrio entre as dimensões securitária e humanitária da missão policial.

A PSP consolidou-se, assim, como autoridade de referência no controlo da mobilidade migratória e na proteção dos direitos fundamentais.

5.2. Ações preventivas e operacionais da PSP perante a migração irregular

A atuação da PSP estrutura-se em três eixos fundamentais:

1. Fiscalização e controlo documental;
2. Detecção e sinalização de exploração e tráfico de pessoas;
3. Cooperação com entidades administrativas e inspetivas.

As ações preventivas abrangem a monitorização de alojamentos coletivos, espaços urbanos e locais de trabalho, procurando identificar situações de irregularidade e vulnerabilidade.

O RASI (2024) evidencia o aumento das operações conjuntas com a AIMA e a ACT, centradas na verificação das condições de habitabilidade e trabalho de cidadãos migrantes,

com especial enfoque nas zonas urbanas e agrícolas de maior concentração de mão de obra estrangeira.

No plano operacional, a PSP intensificou o controlo documental e a investigação de redes de auxílio à imigração ilegal, identificando casos de falsificação documental, tráfico de pessoas e intermediação ilícita de mão de obra, contribuindo para o dismantelamento de redes transnacionais (RASI, 2024, pp. 55–57).

Paralelamente, desenvolve ações de sensibilização e proximidade em colaboração com autarquias e organizações não-governamentais, promovendo a integração e a denúncia de situações de exploração.

5.3. Cooperação com outras entidades nacionais e internacionais

A migração irregular é um fenómeno transnacional que requer coordenação interinstitucional.

Em Portugal, a PSP coopera com:

- AIMA, na vertente administrativa e de integração;
- GNR, com competências em zonas rurais e, fronteiriças terrestres e marítimas;
- PJ, na investigação criminal de redes internacionais;
- ACT, na fiscalização das condições laborais;
- ASAE, na inspeção de atividades económicas.

No plano europeu, participa em redes de cooperação policial, como o Sistema de Informação Schengen (SIS II) e o Sistema de Informação de Vistos (VIS), bem como em operações conjuntas da Frontex, nas quais elementos da PSP integram equipas mistas de controlo e retorno.

Esta articulação favorece a recolha de informação, harmoniza procedimentos e reforça a capacidade de resposta operacional, sobretudo nos casos de tráfico de pessoas e exploração laboral.

5.4. Desafios enfrentados pela PSP

Apesar dos progressos, persistem desafios estruturais e operacionais significativos:

- Dispersão de competências após a extinção do SEF, exigindo maior coordenação;
- Escassez de recursos humanos e técnicos especializados;
- Necessidade de formação contínua em direito migratório e direitos humanos;

- Gestão das perceções públicas e mediáticas, evitando a estigmatização das comunidades migrantes;
- Modernização tecnológica e interoperabilidade de sistemas de informação.

Estes desafios requerem atualização permanente das estratégias de policiamento e fortalecimento das sinergias com entidades nacionais e internacionais, assegurando uma atuação eficaz e humanista.

5.5. A PSP como garante de segurança e proteção de vulneráveis

A missão da PSP ultrapassa a repressão de ilícitos, integrando uma dimensão humanitária e protetora.

Muitos migrantes irregulares são simultaneamente vítimas de exploração laboral, tráfico de pessoas ou abuso de confiança, o que exige uma resposta articulada e sensível.

Ao abrigo da Lei n.º 23/2007, na redação vigente – designadamente dos arts. 109.º (autorização de residência em situações especiais) e 111.º (período de reflexão) aplicáveis a vítimas de tráfico –, e das orientações do V Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2025–2027), a PSP, no exercício das suas competências, identifica indícios, aciona a sinalização e articula o encaminhamento das vítimas para respostas especializadas e estruturas de apoio adequadas, assegurando proteção imediata e respeito pelos direitos fundamentais.

Esta prática traduz o paradigma da segurança humana, que reconhece o migrante como sujeito de direitos e não apenas como elemento de risco.

Assim, a PSP reafirma-se como garante simultâneo da segurança interna e da dignidade humana, conciliando autoridade policial e proteção social.

Síntese do capítulo 5

A PSP assume papel central na gestão da migração irregular, combinando controlo, prevenção e proteção. Com a UNEF, reforçou a fiscalização e cooperação internacional. Apesar das limitações, mantém-se pilar da segurança interna e dos direitos humanos, equilibrando as dimensões securitária, social e humanitária da sua atuação.

Capítulo 6 – Boas práticas e experiências internacionais

A análise das respostas europeias à migração irregular é essencial para compreender a atuação portuguesa e identificar estratégias que conciliem controlo securitário e proteção humanitária.

Espanha, Itália e Grécia ilustram diferentes modelos de gestão migratória, influenciados por contextos geográficos, políticos e institucionais. A comparação destes casos permite extrair boas práticas aplicáveis à realidade portuguesa, em especial no domínio da coordenação policial, da cooperação europeia e da gestão humanitária das fronteiras.

6.1. O modelo espanhol: equilíbrio entre controlo e regularização

Em Espanha, a política migratória combina o controlo fronteiriço com medidas de integração social e laboral.

O Real Decreto 629/2022, de 26 de julho, alterou o *Reglamento de Extranjería* e criou mecanismos de *arraigo* social, laboral e formativo, permitindo a regularização de migrantes mediante permanência continuada, contrato de trabalho ou formação em setores carenciados (Espanña, 2022).

Esta abordagem pragmática reduz a vulnerabilidade e a exploração laboral, respondendo às necessidades económicas e demográficas.

As forças de segurança espanholas – *Policía Nacional* e *Guardia Civil* – cooperam estreitamente com a Frontex e com as autoridades portuguesas na vigilância marítima e na partilha de informação.

O modelo destaca-se ainda pela coordenação entre entidades e pela aposta em programas locais de sensibilização que favorecem a integração e previnem a marginalização.

6.2. O modelo italiano: abordagem securitária e cooperação externa

Em Itália, a política migratória mantém uma orientação securitária, centrada no controlo fronteiriço e na cooperação com países de trânsito, como a Tunísia e a Albânia (AP News, 2024; AP News, 2025; The Guardian, 2024).

O governo impôs restrições às ONG de resgate marítimo, alvo de críticas internacionais. Paralelamente, promoveu programas de regularização laboral em setores como a agricultura e os cuidados domésticos, sobretudo durante a pandemia de COVID-19, visando formalizar o trabalho migrante e reduzir a exploração (Pezzolo, 2024), enquanto o discurso político continua a associar migração irregular à insegurança e pressão social.

6.3. O modelo grego: fronteiras externas e securitização

A Grécia constitui um dos principais pontos de entrada na União Europeia, adotando políticas de controlo fronteiriço rigorosas, com apoio da Frontex e utilização de tecnologias de vigilância (Statewatch, 2025; ECRE, 2024).

O governo grego reforçou medidas de detenção e repatriação, restringindo renovações de residência. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos condenou a Grécia pelas práticas de *pushbacks* denunciadas nas suas fronteiras (Migramundo, 2025). Apesar da abordagem securitária, o *Migration Code* de 2023 introduziu medidas de regularização para jovens nascidos e educados na Grécia, conforme reportado pela Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM, 2023).

Este caso ilustra a tensão entre segurança fronteiriça e responsabilidade humanitária na gestão migratória europeia.

6.4. Lições e boas práticas para Portugal

A comparação evidencia que não existem soluções únicas, mas estratégias adaptadas a cada contexto:

- Espanha demonstra a eficácia de políticas de integração e regularização, que reduzem a informalidade e reforçam a confiança institucional;
- Itália mostra os riscos de uma abordagem excessivamente securitária, que pode afetar direitos humanos e cooperação internacional;
- Grécia evidencia a necessidade de solidariedade europeia na gestão de fronteiras externas.

Para Portugal e para a PSP, as principais lições são:

1. Equilibrar controlo e proteção, articulando segurança e inclusão social;
2. Reforçar a cooperação transnacional com Frontex e Europol;
3. Adotar uma abordagem preventiva e humanista, centrada na segurança humana e na proteção das vítimas de exploração.

Síntese do capítulo 6

O estudo comparativo de Espanha, Itália e Grécia revela que as políticas migratórias variam entre controlo e integração. Portugal pode inspirar-se na regularização espanhola, evitando excessos coercivos. Para a PSP, destaca-se a necessidade de uma atuação equilibrada, cooperante e humanizada, que una legalidade e proteção de direitos.

Capítulo 7 – Estudo de caso: operações de fiscalização do Núcleo de Estrangeiros e Controlo Fronteiriço do COMETLIS

7.1. Introdução e enquadramento operacional

A migração irregular na Área Metropolitana de Lisboa constitui uma realidade complexa, influenciada por fatores económicos, sociais e criminais que refletem dinâmicas transnacionais de mobilidade e exploração laboral.

O Núcleo de Estrangeiros e Controlo Fronteiriço do Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS), integrado na UNEF da PSP, desempenha um papel central na deteção e fiscalização destas situações, através de competências de controlo documental, fiscalização laboral e execução de medidas de afastamento coercivo (Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho).

O presente estudo analisa duas operações de fiscalização realizadas em 24 e 25 de setembro de 2025, nos concelhos de Loures e Lisboa, conduzidas pelo Núcleo de Estrangeiros do COMETLIS em articulação com a ACT. Estas ações enquadram-se no plano operacional da Direção Nacional da PSP, no âmbito do combate à exploração laboral e à permanência irregular, de acordo com a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na redação da Lei n.º 9/2025, de 13 de fevereiro, e as orientações do RASI (2024).

7.2. Contexto institucional e enquadramento jurídico

A extinção do SEF, determinada pela Lei n.º 73/2021, de 12 de novembro, e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, redistribuiu competências entre a PSP, GNR, PJ e AIMA.

Com a criação da UNEF, a PSP passou a exercer responsabilidades reforçadas na fiscalização de cidadãos estrangeiros, através de núcleos descentralizados como o do COMETLIS.

Nos termos do artigo 192.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, consideram-se em situação irregular os cidadãos estrangeiros que entrem ou permaneçam no país sem título válido ou exerçam atividade laboral sem autorização (Portugal, 2007; Portugal, 2025).

As operações visaram detetar situações de *overstay*, trabalho irregular e exploração laboral, assegurando o cumprimento dos princípios da legalidade, proporcionalidade e respeito pelos direitos fundamentais previstos no artigo 2.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna).

7.3. Descrição das operações

Operação de 24 de setembro de 2025 – Loures.

A operação foi planeada e executada pelo Núcleo de Estrangeiros e Controlo Fronteiriço (NECF) do Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS), em articulação com a Direção Nacional da PSP - UNEF (DN - UNEF), a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e o apoio de uma Equipa de Intervenção Rápida da 2ª Divisão do COMETLIS (EIR).

Realizou-se um briefing operacional prévio, definindo os pontos de abordagem, a distribuição de tarefas e as medidas de segurança. Foram fiscalizados cinco estabelecimentos, designadamente duas unidades de restauração, duas oficinas de reparação automóvel e uma vidraceira, situados no concelho de Loures.

No decorrer das ações, a ACT levantou seis autos de notícia, essencialmente por falta de registo de trabalhadores, em violação da legislação laboral em vigor.

Por parte da PSP não foram detetadas infrações criminais nem identificadas situações de permanência irregular de cidadãos estrangeiros.

A operação decorreu sem incidentes, demonstrando coordenação eficaz entre as equipas policiais e inspetivas e uma execução operacional tecnicamente controlada.

Operação de 25 de setembro de 2025 – Avenida Almirante Reis (Lisboa).

No dia seguinte, foi desencadeada nova operação de fiscalização dirigida a seis locais, incluindo quatro estabelecimentos comerciais e duas habitações particulares, situados na Avenida Almirante Reis e zonas adjacentes, em Lisboa – área de reconhecida multiculturalidade e elevada densidade populacional.

A ação contou com a participação do NECF/COMETLIS, da DN -UNEF, da Brigada de Fiscalização Policial (BFP) e uma EIR da 1ª Divisão do COMETLIS e da ACT.

Durante a operação, a ACT levantou três autos de notícia, relativos à falta de emissão de fatura, à ausência de comunicação prévia de sistemas de videovigilância (CCTV) e à violação da proibição de fumar em locais fechados.

A BFP apreendeu 13 artigos de jogo e 123 artigos contrafeitos, remetendo os autos para as respetivas autoridades competentes.

Tal como na operação anterior, não foram registadas detenções nem detetadas situações de permanência irregular por parte do NECF/UNEF, nem se verificaram incidentes operacionais relevantes.

A ação evidenciou uma coordenação interinstitucional sólida, com comunicação eficiente entre as várias entidades envolvidas e respeito integral pelos princípios da legalidade e proporcionalidade.

7.4. Análise crítica e resultados

As operações refletem a aplicação prática da política nacional de combate à migração irregular e à exploração laboral.

De acordo com o RASI (2024), as infrações mais associadas a este fenómeno são o auxílio à imigração ilegal, o tráfico de pessoas e a falsificação documental (pp. 55–57).

Os resultados confirmam estas tendências, demonstrando a importância da articulação interinstitucional e da formação especializada dos efetivos.

A atuação da PSP respeitou os princípios legais, assegurando a identificação e notificação dos cidadãos estrangeiros com observância dos direitos processuais e da dignidade humana.

A cooperação entre PSP, ACT foi essencial para distinguir irregularidades administrativas de situações de exploração, permitindo respostas proporcionais e coordenadas.

Entre os desafios observados destacam-se:

- Insuficiência de intérpretes e mediadores culturais;
- Fragmentação dos sistemas de informação entre PSP, ACT e OTSH.

Apesar destas limitações, as operações constituem boas práticas de cooperação policial e administrativa, alinhadas com o modelo de segurança humana e de proximidade promovido pela PSP.

7.5. Lições aprendidas e implicações para a PSP

A análise das operações permite extrair várias lições:

1. Reforçar a análise de risco prévia com base em informação cruzada;
2. Intensificar a formação contínua em direito migratório e identificação de vítimas de tráfico;
3. Consolidar as operações conjuntas PSP–ACT–AIMA como instrumento de dissuasão;
4. Modernizar os sistemas de informação e comunicação interinstitucional;
5. Promover uma comunicação pública equilibrada, que evite estigmatizar as comunidades migrantes.

Estas conclusões alinham-se com a Estratégia da PSP 2025–2027, que, assente em seis eixos (sentimento de segurança, formação, valorização do capital humano, coesão interna, inovação e cooperação internacional), reforça a capacitação em gestão integrada de fronteiras e proteção de grupos vulneráveis, a modernização tecnológica e a participação em redes europeias (EUROPOL, INTERPOL e EUROJUST). Este quadro orienta a atuação da UNEF e a cooperação com parceiros nacionais e internacionais no combate à migração irregular e ao tráfico de pessoas

Síntese do capítulo 7

As operações do Núcleo de Estrangeiros e Controlo Fronteiriço do COMETLIS confirmam o papel crucial da PSP na prevenção da migração irregular e da exploração laboral, equilibrando controlo e proteção. As ações em Loures e Lisboa demonstram cooperação eficaz e compromisso com os direitos humanos, reforçando uma segurança pública moderna e humanista.

Capítulo 8 – A Estratégia da PSP 2025–2027: orientações para a gestão da migração irregular

8.1. Enquadramento e objetivos estratégicos

A Estratégia da PSP 2025–2027, aprovada pela Direção Nacional (PSP, 2025), define as linhas orientadoras que concretizam a missão institucional perante os desafios de uma sociedade global e em rápida transformação.

O documento reconhece que fenómenos como o tráfico de seres humanos, o crime organizado e os fluxos migratórios irregulares são desafios crescentes à segurança interna e à proteção dos direitos fundamentais.

A Estratégia posiciona a PSP como uma força moderna e próxima, orientada pelo conceito de segurança humana, conciliando a defesa da legalidade democrática com a proteção das pessoas.

O plano estratégico estrutura-se em seis eixos fundamentais:

1. Sentimento de segurança dos cidadãos;
2. Formação inicial, contínua e de especialização;
3. Valorização socioprofissional do capital humano;
4. Coesão interna;

5. Inovação e desenvolvimento;
6. Comunicação, imagem institucional e cooperação internacional.

Estes eixos refletem o compromisso da PSP com uma polícia participativa, tecnicamente preparada e centrada nas pessoas.

No contexto da migração irregular, destacam-se quatro pilares fundamentais:

- Eixo 1, que reforça a presença operacional e a confiança pública;
- Eixo 2, que prioriza a formação técnica e especializada;
- Eixo 5, que aposta na inovação e interoperabilidade tecnológica;
- Eixo 6, que consolida a cooperação nacional e internacional.

Estes pilares orientam a atuação da UNEF e dos respetivos núcleos territoriais, incluindo o do COMETLIS, analisado no capítulo anterior.

8.2. Articulação com a segurança interna e a UNEF

A *Estratégia da PSP 2025–2027* consolida o papel da instituição como pilar estruturante do Sistema de Segurança Interna, valorizando um modelo de policiamento que equilibra as dimensões de controlo e proteção (Direção Nacional da PSP, 2025). A Lei n.º 55-C/2025, de 22 de julho, ao instituir a UNEF, conferiu à PSP responsabilidades acrescidas no domínio da fiscalização documental, prevenção da exploração laboral e gestão de centros de acolhimento temporário de cidadãos estrangeiros (Portugal, 2025).

Neste quadro, a PSP atua como agente operacional das políticas públicas de migração e segurança, em estreita articulação com a AIMA, ACT, PJ e OTSH. A Estratégia enfatiza ainda a cooperação interinstitucional e internacional, designadamente com a Frontex e redes europeias de combate ao tráfico de pessoas, promovendo uma atuação integrada que assegura simultaneamente a segurança interna e a proteção dos direitos humanos (Direção Nacional da PSP, 2025).

8.3. Aplicação prática no contexto da migração irregular

A *Estratégia da PSP 2025–2027* reconhece que os atuais desafios de segurança derivam de fenómenos globais e transnacionais, exigindo uma atuação policial integrada, cooperante e tecnicamente capacitada (Direção Nacional da PSP, 2025). Embora não trate a migração irregular como domínio autónomo, enquadra-a no contexto da criminalidade organizada e da proteção de pessoas vulneráveis, reforçando a importância da prevenção e da fiscalização.

O Eixo 1 enfatiza o policiamento de proximidade e a deteção precoce de situações de risco, enquanto o Eixo 2 privilegia a formação especializada em direito dos estrangeiros, tráfico de pessoas e mediação intercultural, promovendo uma atuação juridicamente segura e humanizada. Como defende Estevens (2022), a capacitação é decisiva para consolidar a confiança entre forças policiais e comunidades migrantes.

O Eixo 5 aposta na inovação tecnológica e na interoperabilidade dos sistemas de informação entre PSP, AIMA e ACT. Neste âmbito, destaca-se o Entry/Exit System (EES), criado pelo Regulamento (UE) 2017/2226, que regista eletronicamente entradas e saídas de nacionais de países terceiros, permitindo detetar permanências irregulares. O Eixo 6 enfatiza a cooperação internacional, através da participação em estruturas como a Frontex e a Europol, reforçando a resposta transnacional.

A integração do EES com bases de dados nacionais potencia o controlo de fluxos migratórios e uma abordagem preventiva alinhada com as políticas europeias.

8.4. Implicações para o futuro da PSP

A implementação plena da Estratégia 2025–2027 marca um avanço decisivo na modernização institucional da PSP.

A migração irregular, pela sua natureza transnacional e dinâmica, continuará a exigir abordagens multidisciplinares e cooperativas, nas quais a PSP desempenha um papel essencial na prevenção, fiscalização e proteção.

No plano operacional, as prioridades centram-se em:

- Reforço dos efetivos da UNEF e dos núcleos locais;
- Modernização tecnológica e digitalização de processos, incluindo a interoperabilidade com sistemas europeus como o Entry/Exit System (EES);
- Formação contínua e valorização da liderança;
- Fortalecimento da comunicação institucional e da confiança pública.

No plano estratégico, a PSP deve afirmar-se como força de proximidade e de dimensão europeia, alicerçada nos princípios da segurança humana, da transparência e da cooperação internacional.

A articulação entre estratégia, ética e operacionalidade é determinante para uma atuação eficaz e legitimada socialmente, capaz de responder aos desafios complexos da migração irregular.

Síntese do capítulo 8

A Estratégia da PSP 2025–2027 orienta a modernização institucional da PSP, baseada em seis eixos estratégicos: segurança, formação, valorização, inovação e cooperação. No domínio migratório, orienta a UNEF e os Núcleos de Estrangeiros para uma atuação preventiva e humanista, reforçando a eficácia policial e a defesa dos direitos fundamentais.

Capítulo 9 – Recomendações e conclusões gerais

9.1. Recomendações estratégicas e operacionais

O estudo demonstra que os fluxos migratórios irregulares são um dos principais desafios da segurança interna contemporânea, pela sua natureza transnacional e multidimensional.

A PSP, através da UNEF e dos respetivos núcleos territoriais, como o Núcleo de Estrangeiros e Controlo Fronteiriço do COMETLIS, tem desempenhado um papel determinante na deteção, fiscalização e combate à irregularidade documental e à exploração laboral, assegurando a proteção dos direitos fundamentais.

Com base na análise teórica, normativa e empírica, e em conformidade com a Estratégia da PSP 2025–2027 (PSP, 2025), apresentam-se as seguintes recomendações:

9.1.1. Reforço das capacidades operacionais e humanas (Eixos 1 e 3)

A UNEF deve ser consolidada como unidade especializada, com recursos humanos adequados e valorizados, conforme o Eixo 3 – Valorização do capital humano. É prioritário reforçar os efetivos dos núcleos de estrangeiros, sobretudo na área metropolitana de Lisboa e, regiões de Setúbal e Algarve, onde a pressão migratória é mais elevada.

A aposta na proximidade operacional, prevista no Eixo 1 – Sentimento de segurança dos cidadãos, deve traduzir-se em patrulhamento orientado por risco, incidindo nos setores laborais mais vulneráveis.

9.1.2. Formação e especialização técnica (Eixo 2)

A formação contínua é essencial para garantir uma atuação policial segura e humanizada. Deve incluir Direito dos Estrangeiros, tráfico de seres humanos, entrevistas sensíveis e mediação intercultural, promovendo a articulação com a CIG e o OTSH.

Estas medidas, enquadradas no Eixo 2 – Formação e especialização, reforçam a capacidade da PSP para intervir com competência e sensibilidade junto das comunidades migrantes.

9.1.3. Cooperação interinstitucional e internacional (Eixo 6)

A migração irregular requer uma resposta integrada entre forças policiais, inspetivas e administrativas. Deve ser reforçada a articulação entre PSP, AIMA, ACT, PJ, ASAE e GNR, através de protocolos operacionais uniformes e plataformas digitais de partilha de informação, em conformidade com o Eixo 6 – Cooperação nacional e internacional.

A nível europeu, recomenda-se o reforço da participação da PSP nas operações conjuntas da Frontex e em redes de intercâmbio de inteligência, promovendo a harmonização de práticas e o reforço da cooperação transnacional.

9.1.4. Proteção de vítimas e prevenção da exploração laboral (Eixos 1 e 2)

A PSP deve consolidar-se como força de proteção de pessoas vulneráveis, integrando o conceito de segurança humana no policiamento de proximidade. O Eixo 1 da Estratégia 2025–2027 reforça a presença operacional e a deteção precoce de riscos, garantindo o apoio e encaminhamento de vítimas, bem como a coordenação com centros de acolhimento da UNEF. O Eixo 2 valoriza a formação contínua e especializada dos efetivos, em domínios como direitos humanos, tráfico de pessoas e mediação intercultural, promovendo uma atuação humanizada e juridicamente segura. Paralelamente, devem ser implementadas campanhas de sensibilização comunitária sobre direitos laborais e prevenção do tráfico de pessoas, uma vez que a exploração laboral continua a ser a forma predominante de tráfico em Portugal (OTSH, 2023). Estas medidas reforçam a função da PSP como instituição de proximidade e promotora da confiança pública, equilibrando controlo securitário e proteção humanitária.

9.1.5. Inovação tecnológica e eficiência organizacional (Eixo 5)

A inovação constitui um eixo essencial da Estratégia 2025–2027, recomendando-se o investimento em sistemas interoperáveis entre PSP, AIMA e ACT, incluindo a integração com o Entry/Exit System (EES) da União Europeia.

A digitalização de processos e o uso de tecnologias preditivas reforçam a eficiência, a transparência e a capacidade preventiva da PSP na gestão migratória.

9.2. Conclusões gerais

A investigação confirma que os fluxos migratórios irregulares são um fenómeno estrutural das sociedades contemporâneas, condicionado por fatores económicos, políticos e humanitários.

Em Portugal, o fenómeno mantém impactos diretos na segurança interna, na economia informal e na proteção dos direitos humanos.

A PSP, através da UNEF, consolidou-se como instrumento essencial do Estado na prevenção e controlo da irregularidade e da exploração laboral.

A Lei n.º 55-C/2025 e a Estratégia da PSP 2025–2027 constituem marcos estruturantes da modernização e especialização da instituição.

As operações realizadas pelo Núcleo de Estrangeiros do COMETLIS evidenciam a importância de uma resposta técnica e humanizada, baseada na cooperação interinstitucional, análise de risco e formação especializada.

O combate à migração irregular deve equilibrar controlo securitário e proteção de vulneráveis, assegurando eficácia e legitimidade democrática.

Persistem, contudo, desafios estruturais:

- escassez de recursos humanos especializados;
- capacidade limitada dos centros de acolhimento;
- ausência de interoperabilidade entre sistemas de informação.

A superação destes constrangimentos exige planeamento estratégico, investimento tecnológico e reforço da cooperação, em conformidade com os princípios da Estratégia 2025–2027 e do conceito de segurança humana defendido pela ONU e pela União Europeia.

A PSP deve continuar a afirmar-se como força de proximidade e dimensão europeia, garante da legalidade democrática e da dignidade humana.

A integração entre estratégia, ética e operacionalidade será determinante para consolidar uma PSP moderna, credível e humanista, preparada para enfrentar os desafios da mobilidade global e fortalecer a confiança pública na autoridade do Estado.

Referências

- AP News. (2024, 17 de abril). Italy's leader keeps the focus on migration on her fourth visit to Tunisia in a year. Associated Press. <https://apnews.com/article/italy-tunisia-migration-mediterranean-trafficking-81e906d19dc0431f7cbf87f7638b5c72>
- AP News. (2025, 29 de março). Italy approves new decree to use Albanian migration centers as repatriation hubs. Associated Press. <https://apnews.com/article/italy-albania-migrants-centers-deportation-eu-02ab436836d44d624f2cffb529a35163>
- Agência da União Europeia para o Asilo. (2024). Annual report on asylum and migration 2023. Publications Office of the European Union. https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-06/2024_Asylum_Report_Executive_Summary_PT.pdf
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). Security: A new framework for analysis. Lynne Rienner Publishers.
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2014). The age of migration: International population movements in the modern world (5th ed.). Palgrave Macmillan.
- Comissão Europeia. (2021). EU strategy on combatting trafficking in human beings 2021–2025. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/organised-crime/together-against-trafficking-human-beings/eu-strategy-combatting-trafficking-human-beings-2021-2025_en
- Comissão Europeia. (2024). New Pact on Migration and Asylum. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_pt
- Comissão Europeia. (2025). Smart Borders: Entry/Exit System (EES). Bruxelas: European Commission. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/smart-borders/entry-exit-system_en
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (2025). V Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos (2025–2027). <https://www.cig.gov.pt/planos-nacionais-de-acao/>
- Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, que estabelece normas comuns e procedimentos nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Jornal Oficial da União Europeia, L 348, 98–107. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0115>

- Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e combate ao tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. Jornal Oficial da União Europeia, L 101, 1–11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036>
- Direção Nacional da Polícia de Segurança Pública. (2025). Estratégia da PSP 2025–2027. Lisboa: PSP.
- Düvell, F. (2011). Paths into irregularity: The legal and political construction of irregular migration. *European Journal of Migration and Law*, 13(3), 275–295. <https://doi.org/10.1163/157181611X587856>
- ECRE – European Council on Refugees and Exiles. (2024). Greece country report 2024. <https://ecre.org/aida-country-report-on-greece-update-on-2024/>
- Espanha. (2022, 26 de julho). Real Decreto 629/2022, por el que se modifica el Reglamento de Extranjería. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 178. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/07/26/629>
- Estevens, J. (2022). Migrações irregulares e perceções de (in) segurança *Revista Internacional*, 75(2), 1–18. <https://doi.org/10.23906/ri2022.75a02>
- European Parliamentary Research Service. (2025). Asylum and migration in the EU: Facts and figures. <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20170629STO78630/asylum-and-migration-in-the-eu-facts-and-figures>
- Eurostat. (2024). Statistics on migration and migrant populations. European Commission. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum>
- Frontex. (2025). EU external borders: Irregular crossings down 21% in the first eight months of 2025. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eu-external-borders-irregular-crossings-down-21-in-the-first-8-months-of-2025-kABtQG>
- Migramundo. (2025, 21 de janeiro). Pela primeira vez, Grécia é condenada por ações de “pushback” contra imigrantes. *Migramundo*. <https://migramundo.com/pela-primeira-vez-grecia-e-condenada-por-aco-es-de-pushback-contra-imigrantes/>
- Ministério da Administração Interna. (2024). Relatório Anual de Segurança Interna (RASI 2024). <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-rasi-2024>

- Neca, I. S. C. (2020). Migração internacional: A migração irregular em Portugal [Dissertação de Mestrado, Universidade do Porto]. Repositório Aberto da Universidade do Porto. <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/130284/2/430675.pdf>
- Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (2023). Relatório anual sobre o tráfico de seres humanos 2023. https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2024/10/OTSH_Relatorio-Anual-Trafico-de-Seres-Humanos-2023_outubro2024_divulgacao.pdf
- Organização Internacional para as Migrações (OIM). (2019). Glossary on migration (3.^a ed.). International Organization for Migration. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf
- Organização Internacional para as Migrações (OIM). (s.d.). Migration 2030 Agenda. Retrieved from <https://publications.iom.int/books/migration-2030-agenda#:~:text=In%20September%202015%2C%20the%202030%20Sustainable%20Development,are%20addressed%20in%20the%20Sustainable%20Development%20Goals>
- Organização das Nações Unidas (ONU). (2015). Transformar o nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Organização das Nações Unidas. <https://sdgs.un.org/2030agenda>
- Pezzolo, M. (2024). Undocumented migrants in Italy: A study of the regularization in time of Covid-19. Italian Labour Law E-Journal, 17(1), 167–189. <https://illej.unibo.it/article/view/19789/18196>
- Pickering, S., & Ham, J. (2015). The Routledge handbook on crime and international migration. Routledge.
- Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM). (2023, 18 de julho). Greece: what the new Migration Code means for undocumented people. <https://picum.org/blog/greece-new-migration-code-undocumented-people/>
- Polícia de Segurança Pública. (2025). Estratégia da PSP 2025–2027. Direção Nacional da PSP.
- Pordata. (2023, 12 de dezembro). Retrato da população estrangeira em Portugal – Dia Internacional dos Migrantes. Fundação Francisco Manuel dos Santos. https://www.pordata.pt/sites/default/files/2024-07/f_2023_12_12_pr_dia_internacional_dos_migrantes_vf.pdf

- Portugal. (2007, 4 de julho). Lei n.º 23/2007. Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. Diário da República, 1.ª série, n.º 127. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/23-2007-635814>
- Portugal. (2008, 29 de agosto). Lei n.º 53/2008. Lei de Segurança Interna. Diário da República, 1.ª série, n.º 167. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2008-34501675-108311212>
- Portugal. (2012, 9 de agosto). Lei n.º 29/2012. Terceira alteração à Lei n.º 23/2007, reforçando os mecanismos de controlo e afastamento coercivo. Diário da República, 1.ª série, n.º 7. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/29-2012-175291>
- Portugal. (2017, 31 de julho). Lei n.º 59/2017. Reforça a proteção das vítimas de tráfico de pessoas e de violência doméstica. Diário da República, 1.ª série, n.º 146. <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/lei/59-2017-107781373>
- Portugal. (2019, 29 de março). Lei n.º 28/2019. Sétima alteração à Lei n.º 23/2007, simplificando procedimentos administrativos em matéria de entrada e permanência de estrangeiros. Diário da República, 1.ª série, n.º 62. <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/lei/28-2019-121712771>
- Portugal. (2021, 12 de novembro). Lei n.º 73/2021. Reestrutura o sistema de controlo de fronteiras e extingue o SEF. Diário da República, 1.ª série, n.º 219. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/73-2021-174244808>
- Portugal. (2022, 25 de agosto). Lei n.º 18/2022. Altera o regime jurídico de entrada, permanência e afastamento de estrangeiros, adaptando-o ao contexto pós-SEF. Diário da República, 1.ª série, n.º 155. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/18-2022-200268064>
- Portugal. (2023, 2 de junho). Decreto-Lei n.º 41/2023. Regulamenta a extinção do SEF e cria a AIMA, I.P. Diário da República, 1.ª série, n.º 106. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/41-2023-213881448>
- Portugal. (2025, 13 de fevereiro). Lei n.º 9/2025. Altera a Lei n.º 23/2007, reforçando os mecanismos de proteção e integração de migrantes. Diário da República, 1.ª série, n.º 31. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/9-2025-907260282>
- Portugal. (2025, 22 de julho). Lei n.º 55-C/2025. Cria a Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF). Diário da República, 1.ª série, n.º 140. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/55-c-2025-925904931>

- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (1994). Human development report 1994: New dimensions of human security. Oxford University Press. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostats.pdf>
- Protocolo de Palermo. (2000). Protocolo adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas. https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/protocolo_adicional_conv_nu_trafico_mulheres_crianças.pdf
- Quivy, R., & Van Campenhout, L. (2017). *Manual de investigação em ciências sociais* (6.^a ed., trad. J. L. Pais). Gradiva.
- Ravenstein, E. G. (1885). The laws of migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167–235. https://www.academia.edu/22451640/The_Laws_of_Migration_BY_E_G_Ravenstein
- Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o Código das Fronteiras Schengen. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 77, 1–52. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399>
- Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece um Sistema de Entrada/Saída (Entry/Exit System – EES). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 327, 9–45. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017R2226>
- Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (Frontex). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 295, 1–70. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1896>
- Statewatch. (2025, agosto). Greece: Illegal, violent deportations – the heavy toll of seeking asylum in Europe. <https://www.statewatch.org/news/2025/august/greece-illegal-violent-deportations-the-heavy-toll-of-seeking-asylum-in-europe/>
- The Guardian. (2024, 11 de outubro). Italy opens migration centres in Albania under controversial deal. <https://www.theguardian.com/world/2024/oct/11/italy-migration-centres-open-albania-controversial-deal>
- Triandafyllidou, A. (Ed.). (2016). *Routledge handbook of immigration and refugee studies* (2nd ed.). Routledge.

<https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781315759302/routledge-handbook-immigration-refugee-studies-anna-triandafyllidou>

United Nations Office on Drugs and Crime. (2022). Global report on trafficking in persons 2022. <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>