

**Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português**

**RELATÓRIO N.º 22/2014 – 2.ª S**

**Processo n.º 32/2013 - AUDIT**





## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	5
Fundamento, objetivos e âmbito.....	5
Metodologia .....	5
Condicionantes e agradecimentos.....	6
Exercício do contraditório.....	6
ENQUADRAMENTO .....	7
Do passaporte em papel (PRP) ao eletrónico (PEP).....	7
Entidades que intervêm no processo de concessão e emissão do PEP.....	9
Ciclo de vida do PEP comum .....	15
Principais SI associados ao PEP .....	18
Cobrança de taxas e repartição de receitas .....	23
Indicadores de atividade.....	24
Investimentos efetuados.....	25
Benefícios decorrentes da introdução do PEP .....	26
OBSERVAÇÕES .....	27
Ambiente de controlo em geral .....	27
Sistemas de gestão e de controlo no SEF.....	29
Processos informáticos relativos ao SIPEP.....	30
Níveis de serviço .....	39
Passaportes temporários.....	41
CONCLUSÕES .....	41
RECOMENDAÇÕES.....	44
VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	45
DECISÃO.....	45
ANEXOS .....	47

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Taxas de concessão do PEP comum .....	23
Quadro 2 - PEP comuns concedidos em 2013.....	24
Quadro 3 - Receitas relativas ao PEP em 2013 .....	25

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de vida do PEP comum .....	15
Figura 2 – Processo de gestão “Requisição de passaportes” .....	32
Figura 3 – Processo de gestão “Tramitação de passaportes”.....	35
Figura 4 – Processo de gestão “Receitas” .....	36



# Tribunal de Contas

---

## SIGLAS

CNPD – Comissão Nacional de Proteção de Dados  
COBIT – *Control Objectives for Information and related Technology*  
DCID – Direção Central de Imigração e Documentação  
DN – Diretoria Nacional do SEF  
DRAPL – Direção Regional da Administração Pública e Local  
EUROSAI – *European Supreme Audit Institutions*  
FRI – Fundo para as Relações Internacionais  
GSI – Gabinete de Sistemas de Informação  
GTF – Gabinete Técnico de Fronteiras  
IGAI – Inspeção Geral da Administração Interna  
INCM – Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A.  
INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*  
IRN – Instituto dos Registos e do Notariado  
ISACA – *Information System Audit and Control Association*  
MAI – Ministério da Administração Interna  
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros  
MJ – Ministério da Justiça  
M\_NE – Ministro dos Negócios Estrangeiros  
MRZ – Zona de reconhecimento por leitura ótica  
NSIS – Parte nacional do Sistema de Informação *Schengen*  
PASSE – Passagem Automática e Segura de Saídas e Entradas  
PEP – Passaporte Eletrónico Português  
PPRCIC - Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas  
RAPID – Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente  
RAA – Região Autónoma dos Açores  
RAM – Região Autónoma da Madeira  
RIAC – Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão, I. P.  
RIFA – Relatórios de Imigração Fronteiras e Asilo (do SEF)  
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras  
SGC – Sistema de Gestão Consular  
SGMAI – Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna  
SGMNE – Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros  
SIISEF – Sistema Integrado de Informação do SEF  
SIPEP – Sistema de Informação do Passaporte Eletrónico Português  
SIS II – Sistema de Informação *Schengen* de Segunda Geração  
VPGECE – Vice-Presidência do Governo Regional - Emprego e Competitividade Empresarial  
VPGRM – Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira



## GLOSSÁRIO

**Controlo de acesso reforçado** (*extended access control - EAC*) – Protocolo de segurança cuja implementação, no quadro do PEP, requereu a criação e gestão de uma infraestrutura de chaves públicas apropriada.

**Dados biométricos** – Dados recolhidos através de tecnologia biométrica, cuja mensurabilidade permite a construção de um *template*, através de um modelo matemático, convertendo-se a medição de um dado biométrico, num código. Os dados biométricos permitem a identificação ou autenticação de pessoas, por serem universais, únicos, permanentes, acessíveis e quantificáveis.

**Declaração de contumácia** – O registo de contumazes contém informação sobre arguidos e condenados declarados contumazes, com vista a garantir a eficácia dos efeitos da declaração de contumácia proferida pelo Juiz do processo.

**Desempenho operacional** – Exame, isento e transparente, do nível de *performance* que uma dada organização apresenta nas suas componentes principais: Organizacional, Infraestruturas, *Performance* e ciclo de vida dos processos e produtos.

**Medida cautelar** – Indicação constante no Sistema Integrado de Informações do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SISEF) relativa a pessoas (independentemente da nacionalidade) para adoção de procedimentos diversos de natureza administrativa ou judicial, visando, essencialmente, indivíduos procurados e/ou referenciados quer por unidades orgânicas do SEF ou por autoridades judiciárias e órgãos de polícia criminal.

**Personalização do PEP** – Processo de impressão/gravação dos dados biográficos e biométricos relativos ao cidadão requerente.

**Plano de continuidade de negócio** (*Business Continuity Plan*) – Estratégias e planos que permitem a identificação dos riscos operacionais e providenciam a base de trabalho e os mecanismos necessários para dotar a Organização de capacidade de resposta coordenada a desastres com impacto nas funções críticas da infraestrutura tecnológica e sistemas de informação (SI).

**Visa waiver program** – Programa de Isenção de Vistos, do governo dos Estados Unidos da América (EUA), que permite a cidadãos de 37 países, a entrada e permanência naquele país até noventa dias, para viagens de turismo ou negócios, sem necessidade de obtenção prévia de visto.

## GLOSSÁRIO DE TERMOS INFORMÁTICOS

**Análise funcional** – Geralmente o modelo de análise de funções segue uma pormenorização através de uma abordagem *top-down*, o que permite dividir, hierarquizar e detalhar a funcionalidade considerada para o sistema.

Um modelo de processos define as atividades principais de uma organização (independentemente do departamento funcional responsável pela sua execução, ou do tipo de produto ou serviço que é tratado) e dois níveis:

- Atividade: representa um conjunto ou agrupamento de tarefas ou unidades de trabalho distintas mas indissociáveis. Uma atividade tem um ciclo de vida que enquadra várias tarefas necessárias para atingir um objetivo mensurável;
- Processo: representa um conjunto de atividades com um objetivo comum, mas com limites ou fronteiras naturais.

**Assinatura digital** – Modalidade de assinatura eletrónica avançada baseada em sistema criptográfico assimétrico, composto de um algoritmo ou série de algoritmos, mediante o qual é gerado um par de chaves assimétricas exclusivas e interdependentes, uma das quais privada e outra pública, e que permite ao titular usar a chave privada para declarar a autoria do documento eletrónico ao qual a assinatura é aposta e concordância com o seu conteúdo e ao destinatário usar a chave pública para verificar se a assinatura foi criada mediante o uso da correspondente chave privada e se o documento eletrónico foi alterado depois de aposta a assinatura.

**Assinatura eletrónica** – Resultado de um processamento eletrónico de dados, suscetível de constituir objeto de direito individual e exclusivo e de ser utilizado para dar a conhecer a autoria de um documento eletrónico.

**Atributo** – Na programação orientada a objetos, o atributo é uma característica de um objeto.

**Autenticação e autorização do utilizador** – O acesso de um utilizador a um determinado sistema é permitido através da autenticação (que requer dois passos: a sua identificação através do *user-id* (que é fornecido pelo sistema), e a introdução da senha ou *password* (pelo próprio utilizador). Neste contexto o controlo de acesso pode ser entendido como o poder de permitir ou negar a utilização de um objeto (uma entidade passiva, como um sistema ou arquivo) por um sujeito (uma entidade ativa, como um indivíduo ou um processo). A autenticação identifica quem acede ao sistema, a autorização determina o que um utilizador pode fazer (permissões do utilizador no sistema), e a auditoria diz o que o utilizador fez (*audit trail*).

**Classe** – Na programação orientada a objetos, uma classe é a descrição de um grupo de objetos com propriedades similares (atributos), comportamento comum (operações), relacionamentos com outros objetos e semânticas idênticas. Uma classe define a estrutura e o comportamento dos respetivos objetos, atuando como um padrão para a sua construção.

**Controlo** – (*num contexto específico de auditoria à gestão de sistemas e tecnologias de informação*) – Qualquer atividade, tarefa, processo, estrutura organizacional ou mecanismo implementado por uma organização como parte integrante de seu processo, de modo assegurar o alcance dos seus objetivos e salvaguardar os seus ativos.



# Tribunal de Contas

---

**Dicionário de dados** – Detalha os atributos, funções e processos de um sistema aplicativo. Ao nível dos processos e atributos, o dicionário de dados define e descreve as regras de sintaxe, de validação ou de negócio (as quais podem ser expressas como integridade de tipo ou de domínio).

**Entidade** – Na modelização de dados, representa um conjunto de atributos com características afins.

**Identidades e contas de utilizadores (User-id e Password)** – Elementos que permitem a autenticação de um utilizador perante um sistema, permitindo desta maneira serem criados perfis e privilégios (permissões) para o utilizador dentro do mesmo. O *user-id* está normalmente associado ao nome do utilizador, enquanto que a *password* permite a autenticação no sistema para o *user-id* definido.

**Integridade de domínio** – O domínio indica os possíveis valores de um atributo. A integridade de domínio verifica se os dados são do tipo permitido (alfanumérico, numérico, etc.), o tamanho do campo, se este pode ser nulo ou não. Por exemplo, é possível definir que um atributo “ano” é sempre um valor inteiro positivo. Conceito relacionado com o de “Consistência da informação”.

**Integridade de vazio ou ausência de informação** – Verifica se um campo pode ou não receber valor *NULL* (ausência de informação). Subitem da integridade de domínio.

**Integridade referencial** – É a restrição da chave estrangeira (*FOREIGN KEY*). Numa base de dados relacional, a chave estrangeira da relação tem que coincidir com a chave primária da sua tabela “pai” a que a chave estrangeira se refere, ou seja, deve conter não só aquele atributo (campo), como também, o valor referido da chave primária (*PRIMARY KEY*).

Conceito relacionado com o de “Consistência de informação”.

**Interface** – Providencia a interligação entre dois equipamentos com funções distintas ou os meios de tradução entre várias entidades que não “falam” a mesma linguagem (como por exemplo entre um ser humano e um computador).

**Meta-informação** – São dados sobre outros dados. Num sistema, a meta-informação é o módulo que integra e disponibiliza termos e definições dos conceitos utilizados no âmbito daquele sistema de informação. Um item de um metadado pode dizer do que se trata aquele dado, geralmente uma informação inteligível por um computador, na medida em que têm um significado e um valor bem definidos. Os metadados facilitam o entendimento dos relacionamentos e a utilidade das informações dos dados.

**Módulo (aplicacional)** – No desenvolvimento de aplicações informáticas, representa o conjunto de funções agrupadas (integração funcional) de acordo com um critério estabelecido (por exemplo, a área de negócio).

**Objeto** – É uma instância de uma classe. Um objeto possui um estado, uma identidade única e um comportamento. O “estado” é normalmente implementado através do conjunto das suas propriedades (atributos), com os valores das propriedades, mais as ligações que o objeto pode ter com outros objetos. A “identidade” é a propriedade do objeto que o distingue de outros. O “comportamento” define como um objeto reage às requisições de outros objetos, em termos de mudanças de estados e passagem de mensagens.

**Patch panel em bastidores de rede** – É um painel de conexão, utilizado para a interligação entre os pontos da rede e os equipamentos concentradores de rede (*hubs* e *switches*). É constituído por um painel frontal onde estão localizados os conectores RJ-45 fêmea e por uma parte traseira onde estão localizados conectores do tipo 110 IDC. O *Patch Panel* desempenha a função de uma *interface*, permitindo alterar a configuração lógica dos pontos da rede.

**Racks em bastidores de rede** – Um bastidor de rede é um armário que alberga por norma todo o material associado à rede local do edifício e ainda o equipamento destinado às comunicações com o exterior.

**Risco** – é definido como qualquer evento ou omissão de ação que impossibilite o alcance de um objetivo de uma organização. Esta definição é muito abrangente e deve ser considerada, para o efeito deste trabalho, de uma forma mais restrita, em termos dos riscos associados à gestão das pessoas, processos e tecnologias de informação que enformam o sistema de concessão e emissão do PEP.

**Testes de intrusão** – Têm por objetivo examinar a segurança dos sistemas e rede, analisar potenciais vulnerabilidades, o seu nível ou grau de risco, e as medidas corretivas a aplicar.

**Traffic shaping ou modelagem do tráfego** – *software* utilizado para definir a prática de priorização do tráfego de dados, através do condicionamento do débito de redes, a fim de otimizar o uso da largura de banda disponível.

**VPN (Virtual Private Network)** – Canal protegido para a transmissão de dados. É uma rede de comunicações privada normalmente utilizada por uma empresa ou um conjunto de empresas e/ou instituições, construída em cima de uma rede de comunicações pública (como por exemplo, a Internet).



## INTRODUÇÃO

### *Fundamento, objetivos e âmbito*

1. A auditoria operacional ao passaporte eletrónico português (PEP)<sup>1</sup> está orientada à eficácia dos sistemas de informação (SI) que suportam a sua concessão, emissão e utilização, designadamente no controlo automatizado de passageiros através da leitura de dados biométricos nas fronteiras portuguesas.

Esta auditoria constitui ação autónoma e precedente da auditoria ‘*Parallel audit on the biometric passport*’, com idêntico objeto, promovida pela EUROSAT<sup>2</sup>.

2. A auditoria teve por objetivos principais:
  - verificar o cumprimento das normas internacionais e nacionais relativas à concessão, emissão e utilização do PEP, incluindo a adequação do quadro institucional;
  - examinar a eficácia dos principais processos associados ao ciclo de vida do PEP, em especial os associados à concessão, emissão e utilização do PEP.
  - examinar os aspetos críticos do desempenho dos SI, em especial a satisfação de requisitos de segurança, designadamente o Sistema de Informação do Passaporte Eletrónico Português (SIPEP) e o sistema de controlo automatizado de passageiros através da leitura de dados biométricos nas fronteiras portuguesas PASSE/RAPID (Processo Automático e Seguro de Saídas e Entradas / Reconhecimento Automático de Passageiros Identificados Documentalmente).
3. Nos processos associados ao PEP, onde sobressai o tipo comum (que coexiste com o diplomático e o especial), intervém sobretudo o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), que gere o SIPEP e o PASSE/RAPID.
4. O âmbito temporal da auditoria é o ano de 2013, sem prejuízo de, sempre que necessário, ser alargado a anos anteriores e posteriores.

### *Metodologia*

5. Os trabalhos foram executados em conformidade com os princípios, normas, critérios e metodologias acolhidos pelo Tribunal de Contas (TC)<sup>3</sup> e com as normas de auditoria de

<sup>1</sup> A auditoria consta do Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas (TC) para 2014, aprovado em sessão do Plenário da 2.ª Secção, de 28 de novembro de 2013.

<sup>2</sup> O Plenário da 2.ª Secção do TC, de 23 de maio de 2013, (i) aceitou o convite da EUROSAT para o TC integrar a auditoria paralela ao passaporte biométrico, promovida por esta instituição e que envolve 7 Instituições Superiores de Controlo Europeias com a coordenação da Auditoria Federal Suíça, (ii) decidiu que a participação seria precedida da realização de uma auditoria autónoma ao PEP (iii) e autorizou que a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), face ao interesse demonstrado, acompanhasse as duas ações, integrando as respetivas equipas de auditoria.

<sup>3</sup> Cfr. Regulamento da 2.ª Secção do TC: artigo 4.º, n.º 2 - “a 2.ª Secção exerce, em regra, a sua atividade de controlo e de auditoria segundo princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos por ela aprovados”; e artigo 83.º, n.º 1 - “Em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais referidos no artigo 4.º, n.º 2 [manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TC], os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas de auditoria e contabilidade geralmente aceites, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI [International Organization of Supreme Audit Institutions]”.



# Tribunal de Contas

---

SI emitidas pela *Information System Audit and Control Association* (ISACA), designadamente o *Control Objectives for Information and Related Technology* (COBIT), na versão 4. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos nos Anexos 1 e 2.

6. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Plano Global de Auditoria, o Programa de Auditoria e o Relato.

## *Condicionantes e agradecimentos*

7. Regista-se o bom acolhimento aos auditores e a colaboração prestada pelo SEF, Secretaria-Geral do MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros (SGMNE), Secretaria-Geral do MAI - Ministério da Administração Interna (SGMAI), Vice-Presidência do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial dos Açores (VPGECE), Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira (VPGRM), Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão, I.P. (RIAC), Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A. (INCM), Instituto dos Registos e do Notariado (IRN), Consulado-Geral de Portugal em Paris (CGPP).
8. Regista-se a empenhada participação nos trabalhos de auditoria da Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI) que realçou “*a profícua e importante experiência retirada (...) no acompanhamento desta auditoria*”.

## *Exercício do contraditório*

9. Em cumprimento do princípio do contraditório<sup>4</sup>, o Juiz Relator determinou o envio do Relato a entidades<sup>5</sup> com competência nas matérias tratadas pela auditoria para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo.

A generalidade destas entidades apresentou alegações<sup>6</sup> (Anexo 7) que, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou foram introduzidas junto aos correspondentes pontos deste Relatório<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Plasmados, entre outros, nos artigos 13.º e 87.º n.º 3, da LOPTC.

<sup>5</sup> Entidades a quem foi enviada o relato de auditoria: Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros; Ministro da Administração Interna; Vice-Presidente do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial (Açores); Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira; Secretária-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros; Secretária-Geral do Ministério da Administração Interna; Inspetora-Geral da Administração Interna; Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiro e Fronteiras; Presidente do Conselho de Administração da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A.; Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado; Presidente da Direção da Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão, I.P.; Cônsul-Geral de Portugal em Paris.

<sup>6</sup> Não apresentaram alegações as entidades seguintes: Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros; Ministro da Administração Interna; Vice-Presidente do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial (Açores); Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira.

<sup>7</sup> Das respostas apresentadas pela Inspetora-Geral da Administração Interna e pelo Presidente da Direção da Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão, I.P., resulta que nada têm a opor ou a acrescentar ao teor do relato.



## ENQUADRAMENTO

### *Do passaporte em papel (PRP) ao eletrónico (PEP)*

10. O passaporte é um documento de viagem individual que permite ao seu titular a entrada e saída do território nacional e do território de outros Estados que o reconheçam para esse efeito<sup>8</sup>. Este documento designa-se passaporte eletrónico (e.g. PEP) quando tem um circuito eletrónico miniaturizado (*chip*) que armazena dados biográficos e identificadores biométricos do seu titular<sup>9</sup> que podem ser lidos, sem contacto, por radiofrequência (Anexo 3).
11. Até 2006, o PRP era um documento não eletrónico, capaz de ser verificado por leitura ótica<sup>10</sup> e com uma fotografia digitalizada impressa por jato de tinta na página biográfica. Nos moldes em que era emitido, desde 2 de janeiro de 2001, ultrapassava as disposições da UE<sup>11</sup> sobre requisitos mínimos de segurança para passaportes<sup>12</sup> e estava conforme as especificações da ICAO<sup>13</sup> e do Governo dos EUA<sup>14</sup>. A concessão e emissão do PRP eram descentralizadas<sup>15</sup>, a gestão da base de dados de emissão dos passaportes (BADEP) competia ao SEF<sup>16</sup> e a produção do suporte documental competia em exclusivo à INCM.
12. Na sequência das recomendações emitidas pela ICAO<sup>17</sup> e da regulamentação comunitária aplicável aos dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados Membros<sup>18</sup>, o Governo português, em

<sup>8</sup> Cfr. artigo 1.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 138/2006, de 26 de julho, com a redação do Decreto-Lei n.º 97/2011, de 20 de setembro [adiante identificado por Decreto-Lei n.º 83/2000]. O projeto de decreto-lei de alteração do Decreto-Lei n.º 83/2000 foi submetido a parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), no que respeita à matéria relativa à proteção de dados pessoais (cfr. CNPD – Parecer n.º 52/2011, de 27 de julho).

<sup>9</sup> No PEP são armazenados, designadamente, os seguintes dados: país emissor, tipo, número e data de validade do documento, nome, nacionalidade, data de nascimento, sexo, número de identificação pessoal, imagem facial e impressão digital do titular.

<sup>10</sup> Respeitando a norma ISO/IEC 7810:1995.

<sup>11</sup> A República Portuguesa está vinculada ao primado do Direito da União Europeia, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 8.º da Constituição da República (CRP). O efeito direto dos regulamentos resulta do disposto no artigo 288.º do atual Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

<sup>12</sup> Designadamente: a Resolução de 23 de junho de 1981 (determina o formato uniforme do passaporte); a Resolução do Conselho 2000/C 310/01, de 17 de outubro (estabelece os requisitos mínimos de segurança contra a falsificação de passaportes nomeadamente quanto ao material a ser usado, à impressão, à proteção contra a cópia fotomecânica, e à emissão); os Regulamento do Conselho (CE) n.º 15152/2004, de 10 de dezembro, e n.º 2252/2004, de 13 de dezembro, (sobre os dispositivos de segurança e dados biométricos).

<sup>13</sup> Cfr. ICAO – *International Civil Aviation Organisation* (agência especializada da ONU), doc. 9303, 4.ª edição. A *International Civil Aviation Organization* (ICAO) é uma agência especializada da ONU (Organização das Nações Unidas), cujos principais objetivos são o desenvolvimento dos princípios e técnicas de navegação aérea internacional e a organização e o progresso dos transportes aéreos, de modo a favorecer a segurança, a eficiência, a economia e o desenvolvimento dos serviços aéreos. No âmbito do PEP desenvolveu as especificações técnicas (Doc. 9303) a que devia obedecer a produção do passaporte biométrico.

<sup>14</sup> Cfr. *Visa Waiver Program Biometric Passport Requirements*.

<sup>15</sup> Sendo entidades competentes, designadamente: para o PEP comum, os governadores civis (até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 97/2011, de 20 de setembro), Governos Regionais e serviços e embaixadas de Portugal designados por despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros (M\_NE) (adiante designados por “postos consulares”); para o PEP especial, os Governos Regionais, SGMAI e postos consulares; para o PEP especial, o Protocolo de Estado e os postos consulares.

<sup>16</sup> Cfr. Decreto-Lei n.º 86/2000, de 12 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 139/2006, de 26 de julho [adiante identificado por Decreto-Lei n.º 86/2000].

<sup>17</sup> Designadamente as especificações técnicas referentes ao *chip* incorporado no passaporte (cfr. documento 9303 da ICAO).

<sup>18</sup> O Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro, previa o estabelecimento de especificações técnicas complementares para os passaportes e documentos de viagem no que diz respeito a: dispositivos e requisitos de segurança



## Tribunal de Contas

setembro de 2005<sup>19</sup>, aprovou as opções fundamentais do projeto de emissão do PEP, formalizou a respetiva estrutura de coordenação, determinou o estudo das especificações técnicas a adotar e, em julho de 2006, através da revisão dos diplomas legais vigentes<sup>20</sup>, tomou medidas para o reforço da segurança dos passaportes, a desmaterialização e desburocratização de procedimentos, e o reforço da proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos face à maior utilização das tecnologias de informação (TI).

13. Em agosto de 2006, iniciou-se a emissão do PEP v1. Na mesma data foi aprovado o correspondente regime de taxas e a sua repartição pelas entidades intervenientes, bem como os níveis e condições do serviço normal e dos serviços especiais (respeitantes a prazos e local de entrega), que, no essencial, se encontra em vigor<sup>21</sup>.
14. Em 2009<sup>22</sup>, o SEF em articulação com a INCM, viu-lhe cometida a tarefa de assegurar a preparação e execução das medidas necessárias ao cumprimento das especificações complementares estabelecidas ao nível comunitário, que, mantendo todas as características físicas do PEP v1<sup>23</sup>, passou a incluir no *chip* as impressões digitais do titular e a utilizar um controlo de acesso reforçado (EAC - *Extended Access Control*)<sup>24</sup> o que implicou a necessidade de gerir uma infraestrutura de chaves públicas e de dotar o *chip* da capacidade de processamento criptográfico para autenticar o terminal de inspeção e verificar a autorização de leitura das impressões digitais dos titulares<sup>25</sup>.
15. Em abril de 2011, iniciou-se a emissão do PEP v2, adiante designado apenas por PEP, com mais elevados níveis tecnológicos e de segurança e que se têm reforçado<sup>26</sup>. Na mesma data foram aumentadas as taxas (e.g. a taxa do PEP comum passou de 60 € para 65 €)<sup>27</sup>.

---

complementares, incluindo normas reforçadas contra o risco de contrafação e de falsificação (que viriam a ser estabelecidas pela Decisão C(2005) 409, da Comissão, de 28 de fevereiro); especificações técnicas relativas ao suporte de armazenamento de dados biométricos e à sua segurança, incluindo a prevenção contra o acesso não autorizado (que viriam a ser estabelecidas pela Decisão C(2006) 2909 final, da Comissão, de 28 de junho); requisitos em matéria de qualidade e normas comuns quanto à imagem facial e às impressões digitais, sendo fixados prazos para a sua aplicação (18 e 36 meses para a imagem facial e as impressões digitais, respetivamente, a contar da aprovação das referidas especificações técnicas adicionais).

<sup>19</sup> Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2005, de 15 de setembro.

<sup>20</sup> O Decreto-Lei n.º 83/2000 e o Decreto-Lei n.º 86/2000, alterados, respetivamente, pelo Decreto-Lei n.º 138/2006 e pelo Decreto-Lei n.º 139/2006.

<sup>21</sup> Cfr. Portaria n.º 1245/2006, de 25 de agosto, com a redação da Portaria n.º 418/2011, de 16 de março, e alteração das Portarias n.º 270/2011, de 22 de setembro, e n.º 717/2013, de 31 de outubro [adiante designada por **Portaria n.º 1245/2006**]. Nos postos consulares é aplicada a Tabela de Emolumentos Consulares, aprovada pela Portaria n.º 320-C/2011, de 30 de dezembro, alterada e republicada pela Portaria n.º 296/2012, de 28 de setembro, e alterada pela Portaria n.º 11/2014, de 20 de janeiro.

<sup>22</sup> Cfr. artigo 1.º da Portaria n.º 568/2009, de 28 de maio.

<sup>23</sup> Mas na página 32 do PEP foi introduzida uma referência ao artigo 20.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, referindo os direitos de proteção diplomática e consular dos cidadãos dos Estados Membros, o que tinha sido objeto da Recomendação da Comissão n.º 2008/355/CE, de 5 de dezembro 2007.

<sup>24</sup> Pela Decisão da Comissão, C (2011) 5499 final, de 4 de agosto, que altera a Decisão da Comissão C(2006) 2909 final, foram estabelecidas novas especificações técnicas relativas aos dispositivos de segurança e dados biométricos determinando, designadamente, que, até 31 de dezembro de 2014, o *chip* passasse a integrar um Controlo de Acesso Reforçado, assente no protocolo de segurança PACE (PACE v2).

<sup>25</sup> Cfr. n.ºs 5.1, 5.2, 5.4 e 5.5 do Anexo à Decisão C(2006) 2909 final, de 28 de junho.

<sup>26</sup> E.g. a política de certificação conforme exigido nas especificações técnicas das normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem (Decisão da Comissão C (2013) 6181, de 30 setembro, que altera a Decisão C (2006) 2909 final; Decisão C (2008) 8657).

<sup>27</sup> Cfr. Portaria n.º 418/2011, de 16 de março.



16. O PEP pode revestir as categorias de comum (cerca de 99% do total), diplomático ou especial<sup>28</sup>. Para além do PEP subsiste, com reduzida expressão, o passaporte temporário<sup>29</sup> emitido manualmente, ou com recurso a impressoras instaladas localmente, em situações de urgência, e o passaporte para estrangeiros.
17. Têm direito à titularidade de PEP comum os cidadãos de nacionalidade portuguesa<sup>30</sup>. São titulares de PEP diplomático, designadamente, o Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos Tribunais Superiores, membros do Governo, Procurador-Geral da República, deputados, funcionários do serviço diplomático e do quadro especializado do MNE e entidades em missão oficial ao estrangeiro<sup>31</sup>. Ao PEP especial têm direito os titulares de certos cargos, designadamente, os membros do Conselho de Estado, deputados, magistrados dos tribunais superiores e presidentes de câmaras municipais<sup>32</sup>.

### *Entidades que intervêm no processo de concessão e emissão do PEP*

18. São serviços competentes para a receção dos requerimentos de PEP comum: no Continente, o SEF e os serviços de registo do IRN (Conservatórias e Lojas do Cidadão, em todas as sedes de concelho); na Região Autónoma dos Açores (RAA), os serviços da VPGECE (na ilha de S. Miguel) e os postos de atendimento da RIAC; na Região Autónoma da Madeira (RAM), os serviços da Direção Regional da Administração Pública e Local (DRAPL), que integra a Vice-Presidência do Governo Regional (na Madeira e Porto Santo); no estrangeiro, os postos consulares.
19. A concessão do PEP comum compete ao Diretor Nacional do SEF, para os pedidos efetuados no Continente, ao Governo Regional, através do Secretário Regional competente<sup>33</sup>, para os pedidos efetuados na RAA<sup>34</sup> e na RAM<sup>35</sup> e às autoridades consulares portuguesas para os pedidos efetuados nos postos consulares<sup>36</sup>.
20. A concessão do PEP diplomático para as entidades listadas nas alíneas a) a n) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 383/2007, realiza-se mediante mera requisição ao Protocolo de Estado; nos restantes casos é autorizada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros (M\_NE) (com possibilidade de delegação no Secretário-Geral do MNE)<sup>37</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 1 al. a), b), c), d) e) do Decreto-Lei n.º 83/2000.

<sup>29</sup> Concedido pelo Diretor Nacional do SEF, Governos Regionais, através do secretário regional competente, postos consulares e Centro Emissor para a Rede Consular do MNE (CERC) (cfr. artigo 36.º-D do Decreto-Lei n.º 83/2000).

<sup>30</sup> Cfr. artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

<sup>31</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 387/2007, de 16 de novembro. O PEP diplomático confere ao titular os direitos e os deveres aplicáveis aos agentes diplomáticos e às pessoas internacionalmente protegidas no direito nacional e internacional.

<sup>32</sup> Cfr. artigo 2.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 83/2000.

<sup>33</sup> Cfr. artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

<sup>34</sup> Na RAA, a concessão cabe à VPGECE.

<sup>35</sup> Na RAM, a concessão cabe à Direção Regional da Administração Pública e Local (DRAPL), que integra a Vice-Presidência do Governo Regional.

<sup>36</sup> O artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 83/2000 previa a designação por despacho do M\_NE, o que, em geral não ocorreu. Contudo, em 2009, o Regulamento Consular (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 71/2009, de 31 de março) atribui tal competência aos seguintes titulares: Cônsules-gerais, Cônsules Vice-cônsules, Agentes consulares e Cônsules honorários (cfr. artigo 48.º, conjugado com o artigo 17.º, do Decreto-Lei n.º 71/2009).

<sup>37</sup> Cfr. artigo 6.º Decreto-Lei n.º 383/2007.



## Tribunal de Contas

---

21. A concessão do PEP especial compete ao Ministro da Administração Interna, ao M\_NE (em situações que ocorram fora do território nacional ou nos casos referidos nas alíneas c) a f) do n.º 2 e n.º 3 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 83/2000), e aos Presidentes dos Governos Regionais. Podem ainda conceder PEP especial a SGMAI e os postos consulares.
22. As entidades envolvidas nas diversas fases do ciclo de vida do PEP comum (adiante designadas por Entidades\_PEP) têm uma estrutura organizativa conforme os diplomas legais orgânicos, destacando-se a existência: no IRN, de um grupo *ad-hoc* de monitorização do serviço de receção dos requerimentos do PEP; no SEF, IRN e INCM, de unidades de auditoria interna<sup>38</sup>, para além dos órgãos de controlo sectoriais<sup>39</sup>, com competências de verificação da conformidade dos sistemas, procedimentos e práticas vigentes.

### SEF

23. O SEF<sup>40</sup> é dirigido por um diretor nacional, coadjuvado por dois diretores nacionais adjuntos, e compreende a Diretoria Nacional (DN) [inclui, designadamente, o Gabinete de Sistemas de Informação (GSI), o Gabinete de Inspeção (GI); e o Gabinete Técnico de Fronteiras (GTF)], Serviços Centrais [de que se destaca a Direção Central de Imigração e Documentação (DCID) e a Direção Central de Gestão e Administração (DCGA)] e serviços descentralizados.
24. O GSI desenvolve, designadamente, as atividades seguintes: gerir os SI (e.g. SIISEF, SIPEP, PASSE/RAPID) e executar todos os trabalhos com estes relacionados; exercer consultadoria técnica, planear, efetuar e participar em auditorias técnicas; estabelecer o *interface* com os utilizadores no que respeita às aplicações e bases de dados, zelando pela oportuna receção dos dados, tratamento e entrega dos produtos de processamento, verificando a sua qualidade e obediência às especificações e padrões de controlo de qualidade acordados; garantir que se encontra vedado o acesso aos dados dos SI alojados em entidades externas ao SEF, nomeadamente através da assinatura de protocolos que garantam e disponibilizem mecanismos de acesso e de controlo<sup>41</sup>.
25. Cabe ao GI efetuar, as inspeções ordinárias e extraordinárias aos serviços, proceder a auditorias, sindicâncias e inquéritos e instruir processos disciplinares. As inspeções ordinárias serão realizadas anualmente a todos os serviços do SEF e as inspeções extraordinárias e as auditorias sempre que o diretor nacional o considere conveniente<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> E.g. Gabinete de Inspeção (SEF); Setor de Avaliação, Inspeção e Gestão de Serviços do Departamento de Gestão e Apoio Técnico-Jurídico (IRN), que ainda não realizou ações na área da recolha de dados do PEP; Gabinete de Auditoria Interna e Controlo de Risco na INCM.

<sup>39</sup> E.g. IGAI; Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça; Inspeção-Geral Diplomática e Consular.

<sup>40</sup> Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 126-B/2011, 29 de dezembro; Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 240/2012, 6 de novembro, que o republica [adiante identificado por Decreto-Lei n.º 252/2000].

<sup>41</sup> Cfr. artigo 19.º-D do Decreto-Lei n.º 252/2000.

<sup>42</sup> Cfr. artigo 16.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 252/2000.



26. Ao GTF compete desenvolver, entre outras atividades, a elaboração de normas técnicas com vista à uniformização de procedimentos nos postos de fronteira, bem como dos equipamentos necessários ao funcionamento dos mesmos; centralizar e recolher informação relativa à entrada, permanência e saída de pessoas do território nacional e participar na definição de prioridades para a implementação do modelo europeu de gestão integrada de fronteiras<sup>43</sup>.
27. À DCID compete, designadamente, proceder à identificação e peritagem documental e ao controlo da emissão de documentos de viagem, centralizar o controlo e o registo nacional de passaportes; realizar os procedimentos inerentes à concessão do PEP comum; emitir documentos de viagem, nomeadamente passaportes<sup>44</sup>.
28. A DCGA, à qual compete, designadamente, assegurar a gestão financeira e patrimonial e arrecadar e contabilizar as receitas<sup>45</sup>, compreende o Núcleo de Receitas Próprias, que tem um conjunto de normas de atuação que orientam a sua atividade e que se encontra traduzido num manual de procedimentos relacionados, nomeadamente, com o controlo e contabilização da receita.

## **Governos Regionais**

29. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos de governo próprio, sendo o Governo Regional politicamente responsável perante a Assembleia Legislativa da respetiva região. A autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da Constituição<sup>46</sup>.
30. As Regiões Autónomas têm, entre outros, os seguintes poderes<sup>47</sup>:
- legislar em matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta e, no âmbito regional, em matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania;
  - regulamentar a legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para estes o respetivo poder regulamentar;
  - administrar e dispor do seu património e celebrar os atos e contratos em que tenham interesse;
  - exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, bem como adaptar o sistema fiscal nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República;
  - dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure

<sup>43</sup> Cfr. artigo 19.º-A do Decreto-Lei n.º 252/2000.

<sup>44</sup> Cfr. artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 252/2000.

<sup>45</sup> Cfr. artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 252/2000.

<sup>46</sup> Cfr. artigos 6.º, 225.º e 231.º da CRP.

<sup>47</sup> Cfr. artigo 227.º da CRP.



## Tribunal de Contas

---

a efetiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas.

31. Na RAM, a receção dos requerimentos, a recolha de dados, o deferimento e a entrega do PEP, na Madeira e no Porto Santo, estão cometidas à Direção Regional da Administração Pública e Local (DRAPL) – entidade integrada na Vice-Presidência do Governo Regional.
32. Na RAA, a receção dos requerimentos, a recolha dos dados pessoais e a entrega do PEP (bem como a cobrança de taxas, a transferência de receitas e o envio do pedido e documentos de instrução) pode ser efetuada nos serviços da VPGECE e, mediante Protocolo de colaboração, celebrado entre a VPGECE e a RIAC, em março de 2008, nos postos daquele instituto. O deferimento é assegurado pela VPGECE, através da Divisão de Administração, ADSE, Passaportes e Licenças, com sede em Angra do Heroísmo (ilha Terceira) e delegações em Ponta Delgada (ilha de S. Miguel) e na Horta (ilha do Faial)<sup>48</sup>.

### **RIAC**

33. A RIAC é um instituto público, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, sob a tutela da VPGECE<sup>49</sup>, que tem como atribuições a racionalização, modernização e qualidade do atendimento da administração pública regional, com vista à melhoria da interação desta com os cidadãos, nomeadamente através de 52 postos de atendimento localizados em todas as ilhas da RAA<sup>50</sup>. Constituem receitas da RIAC os rendimentos provenientes dos serviços prestados na prossecução das suas atribuições.

### **IRN – Conservatórias e Lojas do cidadão**

34. O Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN) é um instituto público, integrado na administração indireta do Estado, com jurisdição sobre todo o território nacional, que prossegue atribuições do Ministério da Justiça (MJ), sob superintendência e tutela do membro do Governo responsável pela área da justiça<sup>51</sup>.
35. São atribuições do IRN, designadamente<sup>52</sup>:
  - assegurar a prestação de serviços no âmbito da identificação civil e do registo civil, garantindo a emissão, substituição e cancelamento do cartão de cidadão;
  - tratar e disponibilizar os dados estatísticos e informativos constantes das bases de dados de que é titular<sup>53</sup>;

---

<sup>48</sup> Cfr. Decreto Regulamentar Regional n.º 7/2013/A, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 132, de 11 de julho.

<sup>49</sup> Cfr. Decreto Legislativo Regional n.º 42/2006/A, de 31 de outubro. O Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2008/A, de 19 de fevereiro, dotou a RIAC da estrutura orgânica, quadro de pessoal, regulamento interno de pessoal e regulamento interno de recrutamento e seleção de pessoal.

<sup>50</sup> Incluindo os postos em Lisboa e Toronto (cfr. [www.riac.azores.gov.pt](http://www.riac.azores.gov.pt)).

<sup>51</sup> Cfr. artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 148/2012, de 12 de julho – orgânica do IRN.

<sup>52</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 148/2012.

<sup>53</sup> Designadamente as bases de dados registrais.



- assegurar a receção e confirmação dos elementos necessários para a concessão do PEP comum e proceder à entrega do mesmo.

36. Para desenvolvimento da sua atividade o IRN integra serviços de registo, que compreendem, serviços centrais de registo e serviços desconcentrados<sup>54</sup>.
37. Após a extinção dos Governos Cívicos o requerimento de PEP passou a poder ser apresentado junto do SEF ou do IRN<sup>55</sup>. Por protocolo celebrado entre estas entidades, foram definidos os termos e as condições da receção dos requerimentos, recolha de dados pessoais e envio ao SEF dos documentos de instrução, bem como da cobrança de taxas, da transferência de receitas e do levantamento do PEP<sup>56</sup>.

## SGMAI

38. A SGMAI é um serviço central da administração direta do Estado, que tem como missão assegurar o apoio técnico e administrativo aos gabinetes dos membros do Governo e a prestação de serviços comuns, aos órgãos e serviços do MAI (desde que não cometidos a outros serviços), designadamente, em matéria de consultoria jurídica e de contencioso, de organização e gestão de recursos e de acompanhamento e controlo da execução orçamental<sup>57</sup>.
39. À SGMAI compete ainda, designadamente, instruir os processos de concessão de PEP especial<sup>58</sup>.

## SGMNE

40. A SGMNE é um serviço central do MNE, que integra a administração direta do Estado que tem, entre outras, por missão assegurar as funções de apoio técnico e administrativo aos órgãos, serviços e gabinetes dos membros integrados no MNE, prosseguindo as atribuições de promoção da aplicação das medidas de política de organização e de recursos humanos definidas para a Administração Pública, gerir os contratos de prestação de serviços de suporte, não integrados em entidades públicas prestadoras de serviços partilhados<sup>59</sup>. Através do Protocolo de Estado promove a instrução dos processos de concessão de PEP diplomáticos.

<sup>54</sup> Cfr. artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 148/2012.

<sup>55</sup> Cfr. n.º 4 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 83/2000 (na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 97/2011).

<sup>56</sup> Nos termos do Protocolo celebrado, a 11 de setembro de 2011, entre o SEF e o IRN:

- incumbe ao IRN: *i*) assegurar a comunicação de dados e suportar os custos associados; *ii*) garantir, por via eletrónica, a entrega ao SEF de toda a documentação inerente ao requerimento de PEP; *iii*) assegurar um *help desk* de suporte técnico de 1.ª linha; *iv*) respeitar as regras previstas no manual de procedimentos do SEF;
- incumbe ao SEF: *i*) assegurar o tratamento do expediente remetido por via eletrónica pelo IRN, validando-o e proferindo o competente ato decisório de concessão do PEP; *ii*) assegurar o tratamento, via SIPEP, das operações de tesouraria relativas à cobrança das taxas de concessão; *iii*) disponibilizar mensalmente o reporte da produção dos PEP requeridos e o valor das taxas cobradas nos vários balcões do IRN; *iv*) providenciar o acesso ao SIPEP e fornecer um *help desk* de suporte técnico de 2.ª linha.

<sup>57</sup> Cfr. artigo 1.º e n.º 4 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 29/2012, de 13 de março.

<sup>58</sup> Cfr. alínea b) do n.º 4 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 83/2000 e n.º 4 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 29/2012.

<sup>59</sup> Cfr. artigos 4.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 121/2011, de 29 de dezembro.



# Tribunal de Contas

---

## **MNE – Postos consulares**

41. Para a prossecução das suas atribuições no estrangeiro, o MNE dispõe dos serviços periféricos externos (que integram a administração direta do Estado) seguintes: embaixadas, missões e representações permanentes e missões temporárias, postos consulares<sup>60</sup>.
42. Os postos consulares, criados por despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, compreendem as categorias seguintes: consulados-gerais, consulados, vice-consulados, agências consulares e consulados honorários. Poderão ainda ocorrer na área de jurisdição do posto consular, presenças consulares que visam assegurar o apoio consular a determinada comunidade, através da deslocação periódica de um ou vários funcionários consulares a determinado local previamente estabelecido<sup>61</sup>.
43. A ação consular é definida pelo M\_NE, que superintende, através dos serviços do Ministério, a sua execução e orienta-se pelos princípios gerais que regem a atividade administrativa<sup>62</sup>.
44. Os postos consulares podem conceder e emitir passaportes e outros documentos de viagem nos termos das normas jurídicas nacionais, comunitárias e internacionais em vigor, sendo necessária a inscrição consular da identidade do cidadão português no estrangeiro para a prática de atos consulares e para efeitos de recenseamento eleitoral<sup>63</sup>.
45. Os postos consulares têm obrigatoriamente os seguintes serviços: chancelaria, contabilidade e arquivo<sup>64</sup>.

## **FRI**

46. O Fundo para as Relações Internacionais (FRI) é um instituto público, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que prossegue as atribuições do MNE, sob a superintendência e tutela do M\_NE<sup>65</sup>.
47. O FRI tem como atribuições, entre outras, apoiar as ações de modernização dos serviços externos e dispõe, para além de receitas provenientes de dotações do Orçamento do Estado, de receitas próprias dos emolumentos consulares cobrados nos serviços externos do MNE<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 121/2011.

<sup>61</sup> Cfr. artigos 2.º e 6.º do Regulamento Consular.

<sup>62</sup> Cfr. artigos 36.º e 37.º do Regulamento Consular.

<sup>63</sup> Cfr. artigo 60.º do Regulamento Consular.

<sup>64</sup> Cfr. artigo 9.º do Regulamento Consular (com exceção dos consulados honorários).

<sup>65</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 10/2012, de 19 de janeiro.

<sup>66</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 3.º e artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 10/2012.



## INCM

48. A INCM, que integra o Sector Empresarial do Estado, é uma sociedade anónima de capitais públicos que tem como missão desenvolver, produzir e fornecer bens e serviços essenciais ao bom funcionamento do Estado português, que requerem a incorporação de elevados padrões de segurança, como garantia da sua autenticidade e fiabilidade.
49. Para além das normas técnicas, internacionais (ISO) e nacionais (designadamente as referentes aos processos de emissão e produção do PEP, cartão de cidadão e carta de condução), a generalidade dos produtos fabricados pela INCM é regulamentada em diplomas legais, bem como em regulamentos e diretivas europeias<sup>67</sup>.
50. As regras que suportam as relações entre a INCM e o SEF, relacionadas com o processo de emissão do PEP, em tudo o que não está expressamente previsto na Portaria n.º 1245/2006<sup>68</sup>, foram estabelecidas mediante um memorando de entendimento celebrado, em setembro de 2007, entre aquelas entidades. Refira-se que a INCM difunde regularmente, no seu sítio na Internet, informação sobre o cumprimento das suas obrigações legais<sup>69</sup>.
51. A INCM dispõe de um sistema de contabilidade analítica, utilizando um modelo de custeio, definido e documentado, baseado no método das secções homogéneas.

### *Ciclo de vida do PEP comum*

52. A figura seguinte descreve, de forma simplificada, o ciclo de vida do PEP comum (Anexo 4), que tem subjacente a estrutura da cadeia de identidade nacional<sup>70</sup>. Nele se destacam as fases de requerimento, de concessão e de emissão (incluindo produção, personalização e remessa). O sistema é descentralizado na receção dos requerimentos e recolha de dados, parcialmente concentrado para a concessão e concentrado quanto à emissão.

**Figura 1 - Ciclo de vida do PEP comum**



Fonte: Adaptado de "PEP EL 17OUT DCID V2", da DCID/SEF

<sup>67</sup> Designadamente, o Regulamento (CE) n.º 2252/2004 e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2005.

<sup>68</sup> Com as alterações subsequentes.

<sup>69</sup> Cfr. artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

<sup>70</sup> Conjunto de fases, processos, infraestruturas, instituições, pessoas e interações que concorrem para a materialização e gestão de Identidades e para a integridade do respetivo ciclo de vida.



## Requisição

53. Os requerimentos são efetuados presencialmente<sup>71</sup> nos serviços competentes, que procedem à receção dos documentos de instrução, à recolha dos dados biográficos e biométricos dos requerentes<sup>72</sup>, à cobrança de taxas e, posteriormente, nalguns casos, à entrega do PEP emitido.
54. A recolha de dados e documentos deve decorrer em condições técnicas e de segurança e de acordo com as orientações comunitárias<sup>73</sup> e as disposições dos manuais de procedimentos<sup>74</sup>. A transmissão de dados entre os postos recetores (em Portugal e no estrangeiro) e o SEF faz-se por linhas protegidas (VPN - *Virtual Private Network*), implementadas com base na gestão de acessos segundo credenciais geridas pelo SEF.
55. O requerente deve ser informado sobre os níveis de serviço ou de modalidades de prazo de emissão/remessa do PEP<sup>75</sup> e correspondentes taxas aplicáveis, bem como a data/hora e local de levantamento (caso da modalidade urgente-aeroporto)<sup>76</sup>.
56. O processo-padrão de pedido de PEP comum refere-se a pedidos de primeiro PEP ou pedido de PEP de substituição (também designado por pedido de novo PEP), apresentados por cidadãos de nacionalidade portuguesa, juridicamente capazes e sem impedimentos. O pedido de primeiro PEP não requer procedimentos especiais, a menos que existam impedimentos (judiciais ou policiais) ou incapacidade do requerente.
57. O pedido de PEP comum implica tratamento diferenciado nas situações em que seja apresentado por cidadãos cujo exercício de direitos esteja limitado ou condicionado, nomeadamente: incapazes (menores de idade, inabilitados ou interditos); impedidos judicial ou policialmente (declarações de contumácia e pedidos de ação pendentes relativos a pessoas ou à apreensão de documentos); quando é alegado o interesse nacional ou legítimo do requerente para concessão de segundo PEP.

---

<sup>71</sup> Mediante a apresentação do bilhete de identidade/ cartão de cidadão nacional válido, que não pode ser substituído por qualquer outro documento de identidade (cfr. n.º 1 do artigo 16.º, n.º 1 e 2 do artigo 18.º Decreto-Lei n.º 83/2000), devendo o utilizador proceder à verificação: da autenticidade/integridade do documento apresentado; da veracidade dos elementos identificativos; da informação existente nas relevantes bases de dados.

<sup>72</sup> Para a recolha de dados dos documentos portugueses de identidade (cartão do cidadão), de viagem (PEP) e de residência (título de residência) é utilizado o mesmo equipamento (*quiosque*) e a mesma arquitetura informática., em cerca de 500 locais diferentes (em território nacional e nas representações consulares no estrangeiro), sendo usada em situações excecionais (serviço externo para recolha de dados no domicílio do cidadão) uma estação móvel.

<sup>73</sup> Nomeadamente, as orientações comuns emanadas pelo comité criado pelo artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1683/95 (cfr. artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 83/2000).

<sup>74</sup> E.g. Manual de Procedimentos do Atendimento (refere o procedimento-padrão de recolha de dados para o requerente de PEP, destaca as exceções ao processo padrão e salienta os factos que impedem ou condicionam a sua concessão) e Manual do Utilizador do SIPEP (descreve o procedimento em termos aplicacionais).

<sup>75</sup> E.g. entrega ao requisitante, pelas Entidades PEP, em Portugal continental: Normal (6 dias úteis) e Expresso (3 dias úteis) [para pedidos entrados na INCM até às 18h00]; Urgente (1 dia útil) e Urgente-aeroporto (1/2 dia útil) [para pedidos entrados na INCM até às 12h00]. A entrega ao requisitante, nos postos consulares da Europa é idêntica nos prazos Normal (6 dias úteis) e Expresso (3 dias úteis), sendo de 2 dias úteis no serviço Urgente.

<sup>76</sup> O mapa resumo com níveis de serviço e taxas, por local de destino consta em Anexo à Portaria n.º 1245/2006.



## Concessão

58. A decisão de concessão do PEP comum poderá ser:

- automatizada - deferimento automático do requerimento pelo SIPEP, após validações de identidade e contumácias (bases de dados registrais e de contumazes do IRN) e de medidas cautelares. Só ocorre no SEF, relativamente a PEP requeridos no território continental<sup>77</sup>;
- individualizada - deferimento/autorização do requerimento de PEP comum nas restantes entidades (Governos Regionais e postos consulares) ou, no caso do SEF, autorização dos requerimentos não abrangidos pela concessão automatizada<sup>78</sup>.

59. Nos Governos Regionais e nos postos consulares ocorre apenas a decisão de concessão individualizada, não se encontrando disponível a funcionalidade do SIPEP de concessão automatizada.

## Emissão

60. A emissão do PEP, abrangendo a produção, personalização e remessa, compete à INCM. Consoante a opção, o PEP pode ser enviado, através de correio seguro, para casa do requerente ou entregue nos serviços recetores do pedido, num prazo de 6 dias úteis. Poderá ser assegurado um prazo mais curto, a solicitação do requerente, sendo cobradas, adicionalmente, taxas de urgência<sup>79</sup>.

61. O registo no SIPEP da entrega do PEP origina a alteração do estado deste para “Válido”.

62. As reclamações por defeito de fabrico<sup>80</sup> são verificadas pelos serviços requisitantes e registadas no SIPEP, devendo os PEP ser remetidos à INCM, para verificação e destruição, a coberto de comunicação onde se identifique a situação concreta.

63. Os PEP, com um crescimento de 5,5% face ao ano anterior, representaram em 2013, cerca de 29% da atividade gráfica e 21,5% do volume de negócios da INCM<sup>81</sup>.

## Inutilização

64. Sempre que se verifique a entrega, pelo requerente, de PEP anterior válido, deve o mesmo ser inutilizado (de modo a impedir a sua reutilização) o que corresponde, em termos aplicativos, à alteração do estado para “Inutilizado”. A invalidação/ inutilização física do PEP é efetuada através de obliteração/perfuração e corte do documento.

<sup>77</sup> É abrangido pela funcionalidade do SIPEP de concessão automatizada (designado internamente por “deferimento”) o requerimento (exceto de segundo PEP) de cidadão maior de idade, com cartão de cidadão válido, que não tenha medidas cautelares e não seja interdito ou inabilitado. Dos PEP comuns concedidos pelo SEF, cerca de 60% foram abrangidos pelos procedimentos de validação e decisão de concessão automatizada e os restantes foram objeto de análise e autorização na DCID (cfr. Relatório de Imigração Fronteiras e Asilo (RIFA) de 2013).

<sup>78</sup> Nomeadamente, nos casos de requerentes incapazes (menores, interditos ou inabilitados), de impedimentos judiciais ou policiais e de segundo PEP, que são analisados caso a caso pela DCID.

<sup>79</sup> Cfr. artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

<sup>80</sup> E.g. manchas, dados sobrepostos, mau funcionamento.

<sup>81</sup> Cfr. INCM – Relatório de gestão de 2013.



## Tribunal de Contas

---

Cumpridos estes procedimentos, caso o PEP contenha vistos válidos poderá ser devolvido ao requerente.

65. Caso o requerente, aquando do pedido de novo PEP, não proceda à entrega do anterior ainda válido, e sempre que se trate de documento destruído, furtado ou extraviado, deverá ser feito o correspondente registo informático, originando a criação de um alerta para apreensão do documento.

### *Principais SI associados ao PEP*

#### **SIPEP**

66. O SIPEP é o sistema nuclear do PEP, que tem por finalidade *i)* registar, armazenar, tratar, validar e disponibilizar a informação associada ao processo de concessão dos passaportes, *ii)* acionar o processo de personalização e *iii)* assegurar a conjugação das estruturas e procedimentos de aquisição de dados e a articulação de todas as entidades intervenientes no registo físico e lógico dos dados recolhidos<sup>82</sup>. A responsabilidade<sup>83</sup> pela gestão e manutenção do SIPEP competem ao SEF.
67. O SIPEP obedece às características seguintes: *i)* acessibilidade a nível internacional, nacional e regional (via *web*); *ii)* descentralização da recolha de dados (texto e imagens) que é efetuada nas Entidades\_PEP; *iii)* centralização do registo dos dados pessoais (biográficos e biométricos); *iv)* centralização da validação dos dados pessoais e verificação de impedimentos; *v)* centralização da personalização do PEP (emissão/impressão).
68. O SIPEP interage, nos termos legalmente permitidos, com os seguintes SI<sup>84</sup>: *i)* Base de dados de identificação civil, para confirmação dos elementos de identificação do requerente do PEP; *ii)* SIIEF, para verificação da existência de medidas cautelares pendentes; *iii)* Base de dados nacional de registo de contumazes; *iv)* NSIS, para apuramento da existência de indicações europeias negativas à concessão do PEP.
69. O controlo do SIPEP deve garantir a segurança da informação<sup>85</sup> relativamente a: introdução de dados pessoais (para registar os que foram introduzidos, quando e por quem e para impedir a introdução não autorizada); suporte e transporte de dados (para impedir que possam ser lidos, copiados, alterados ou eliminados por pessoa ou na forma não autorizada); sistemas de tratamento automatizado de dados (para impedir que possam ser utilizados por pessoas não autorizadas, no local ou remotamente); acesso aos dados (para que as pessoas autorizadas só possam ter acesso aos dados que interessam ao

---

<sup>82</sup> Cfr. artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 83/2000. O SIPEP é utilizado pelo SEF, IRN, Governos Regionais, postos consulares, SGMNE e SGMAL.

<sup>83</sup> O SEF, representado pelo seu diretor, é a entidade responsável pelo SIPEP, a quem cabe assegurar o direito de informação e de acesso aos dados pelos respetivos titulares, a correção de inexatidões, o complemento de omissões, a supressão de dados indevidamente registados e o cumprimento das exigências legais para a consulta ou comunicação de dados (cfr. artigo 42.º do Decreto-Lei n.º 83/2000 e artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 86/2000).

<sup>84</sup> Cfr. artigo 4.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 86/2000.

<sup>85</sup> Cfr. artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 86/2000.



exercício das suas atribuições legais); transmissão dos dados (para garantir que seja limitada às entidades autorizadas)<sup>86</sup>.

70. A utilização do SIPEP é efetuada por níveis de responsabilidade aos quais são atribuídas tarefas e níveis de utilização diferenciado e hierarquizado. Há diferentes controlos de acesso (e.g. *passwords*) para a pesquisa, inserção, modificação e supressão. Os acessos, ou suas tentativas, para a concessão e emissão de PEP ficam registadas<sup>87</sup> por um período não inferior a 5 anos e são objeto de controlo pelos responsáveis<sup>88</sup>. A salvaguarda da informação é feita de acordo com o sistema de *backup* geral do SEF<sup>89</sup>.
71. Não é permitida qualquer forma de interconexão dos dados existentes no SIPEP, exceto nos termos previstos em legislação especial. Este constrangimento conduziu ao desenvolvimento de estruturas intermédias de armazenamento de dados a receber e/ou a enviar para os denominados sistemas “fronteira”, sujeitas a transações (operações de inserção, edição, pesquisa ou eliminação) por meio *middleware*<sup>90</sup>.
72. A consulta em linha de transmissão de dados ao SIPEP só pode ser autorizada aos órgãos de polícia criminal e autoridades judiciais, para efeitos de investigação ou de instrução criminal, através de protocolo celebrado com o SEF e precedido de parecer da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd)<sup>91</sup>. Essas entidades adotam todas as medidas necessárias para garantir que a informação obtida do SIPEP não possa ser obtida indevidamente nem usada para fim diferente do permitido.
73. Note-se que a INCM só recebe os dados do SIPEP para efeitos de impressão não tendo privilégios de introdução, alteração ou eliminação.
74. O SIPEP inclui, ainda, as funcionalidades de emissão de recibos (que permite registar a cobrança das taxas de emissão do PEP) e de relatórios de controlo de receitas.

Em sede de contraditório, o Diretor Nacional do SEF informou que a “(...) aplicação SIPEP não emite um “recibo de quitação” (...) procede sim, ao “registo” de um requerimento para emissão de um determinado tipo de passaporte, registando a receita que deverá ser controlada e contabilizada posteriormente (cerca de um mês depois) e operando como aplicação de suporte ao controlo da receita arrecadada pelo SEF. O “recibo de quitação” é extraído da aplicação GesReceitas, este sim, com valor contabilístico”.

<sup>86</sup> Cfr. SEF – e-mail de 6 de novembro de 2013, o SIPEP permite cumprir os compromissos internacionais quanto à introdução de meios eletrónicos de salvaguarda da informação no PEP.

<sup>87</sup> Em ficheiros de “log”.

<sup>88</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 86/2000.

<sup>89</sup> Cfr. SEF – e-mail de 6 de novembro de 2013.

<sup>90</sup> Genericamente designado como *software* de “mediação” entre aplicações.

<sup>91</sup> Cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 86/2000. Contudo, nos termos do artigo 9.º, a informação pode ser comunicada, para fins de investigação científica e estatística, desde que não sejam identificáveis os indivíduos a que respeita e sejam observadas as disposições legais aplicáveis.



# Tribunal de Contas

O TC tomou boa nota da informação prestada pelo SEF que, no entanto, não se coaduna com os procedimentos previstos no “Manual de Utilizador de Emissão de Passaporte Temporário”<sup>92</sup>, nem com a prática observada, designadamente, nos postos do IRN, uma vez que ao requerente é entregue o recibo emitido pelo SIPEP, como comprovativo das taxas pagas.

## SIISEF

75. O Sistema Integrado de Informação do SEF (SIISEF) concentra a informação de identificação necessária *i)* para controlar a entrada, permanência e saída de cidadãos estrangeiros e *ii)* para prevenir o perigo concreto ou reprimir a infração penal, integrando, nomeadamente, dados pessoais sobre cidadãos nacionais, relacionados com o controlo do trânsito nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas<sup>93</sup>.
76. O SIISEF deve garantir a segurança da informação e, designadamente, que sejam objeto de controlo os suportes, a introdução, os sistemas de tratamento automatizado, o acesso e a transmissão dos dados. A responsabilidade pela gestão e manutenção do SIISEF competem ao SEF<sup>94</sup>.
77. Os dados do SIISEF são acedidos pelos serviços centrais, direções regionais e postos de fronteira do SEF e podem ser comunicados a outras forças de segurança ou serviços públicos desde que satisfeitos cumulativamente os requisitos legais<sup>95</sup>. A informação pode ainda ser divulgada para fins de estatística, desde que não possam ser identificáveis as pessoas a que respeita e sejam observadas as disposições legais aplicáveis<sup>96</sup>.

## PASSE/RAPID

78. O sistema automático de controlo de fronteiras tem como suporte o sistema informático PASSE<sup>97</sup> que: *i)* valida os elementos de segurança existentes no PEP; *ii)* permite a consulta, em tempo real, às bases de dados *Schengen* sobre controlo de pessoas e documentos, às bases de dados da Interpol, e às bases de dados das medidas cautelares; *iii)* disponibiliza informação estatística sobre a passagem de pessoas nas fronteiras. O PASSE está disponível nas fronteiras externas portuguesas (aerportos internacionais e portos marítimos) desde 2007<sup>98</sup>.

<sup>92</sup> Cfr. Manual de Utilizador de Emissão de Passaporte Temporário - julho de 2011: “*A função Emitir Recibo permite ao utilizador registar o pagamento da taxa de emissão do passaporte*”. “*A função Emitir Nota de Crédito é uma função que permite ao utilizador, no caso de impedimento na anulação do recibo, fazer uma devolução financeira ao requerente*”.

<sup>93</sup> Cfr. artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 4/95, de 31 de janeiro; RIFA de 2012.

<sup>94</sup> O SEF é a entidade responsável pelo SIISEF, a quem cabe assegurar o direito de informação e de acesso aos dados pelos respetivos titulares, a correção de inexatidões, o complemento de omissões, a supressão de dados indevidamente registados e o cumprimento das exigências legais para a consulta ou comunicação de dados (cfr. artigo 13.º do Decreto Regulamentar n.º 4/95).

<sup>95</sup> Os dados pessoais constantes do SIISEF podem ser comunicados a outras forças de segurança ou serviços públicos quando: *a)* exista obrigação ou autorização legal nesse sentido ou autorização expressa da CNPD; *b)* os dados sejam indispensáveis ao destinatário para o cumprimento das suas competências próprias e desde que a finalidade da recolha ou do tratamento dos dados pelo destinatário não seja incompatível com a finalidade determinante da recolha na origem ou com as obrigações legais do SEF (cfr. artigos 5.º e 6.º do Decreto Regulamentar n.º 4/95).

<sup>96</sup> Cfr. artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 4/95.

<sup>97</sup> A instalação do sistema PASSE em todos os postos de fronteira nacionais (através da sua implementação nos postos de fronteira marítimos) foi concluída em 2011.

<sup>98</sup> No sistema PASSE, o inspetor efetua a leitura do passaporte (PEP ou outro documento de viagem) no leitor apropriado, sendo efetuados os seguintes passos: (1) validação da fidedignidade do documento por comparação com espécimes



79. O sistema RAPID<sup>99</sup>, parte integrante do sistema PASSE, realiza de forma automática e sem intervenção humana os procedimentos de controlo (documental eletrónico) de fronteira, ao integrar as funções de leitura e controlo dos passaportes eletrónicos com uma unidade de validação e verificação de dados biográficos, numa primeira fase, e de dados biométricos, numa segunda. Em cada uma das fases há um controlo direto sobre o automatismo de abertura das portas, reduzindo o processo de passagem de fronteira e garantindo um significativo aumento no fluxo dos passageiros ao nível do controlo de fronteira<sup>100</sup>.
80. Embora não estejam disponíveis análises custo/benefício<sup>101</sup>, são alegadamente verificáveis os seguintes benefícios<sup>102</sup>:
- PASSE – reduz a 20 segundos a fiscalização fronteiriça, em caso de situação normal, evitando erros de digitação aquando da pesquisa de medidas cautelares;
  - RAPID – reduz a 1 inspetor o controlo de até 12 *e-Gates*, quando comparado com os recursos necessários para o controlo com o sistema PASSE (12 inspetores).
81. Em 2013, com recurso ao PASSE/RAPID, foram controlados 5,4 milhões de passageiros (+7,5% face a 2012) principalmente de nacionalidade portuguesa e inglesa<sup>103</sup>. No que respeita aos sistemas de controlo de fronteiras, destaca-se ainda: a implementação do *Advanced Passenger Information System* (APIS)<sup>104</sup>; o reforço das funcionalidades do PASSE<sup>105</sup>; a operacionalização da última geração do sistema RAPID (permitindo o aumento da segurança do procedimento de controlo documental e a possibilidade de utilização do cartão do cidadão português)<sup>106</sup>.

---

fornecidos pelo País emissor do documento; (2) no caso de passaporte eletrónico, além dos dados biográficos do viajante, são mostrados ao inspetor a foto existente na página de dados assim como a existente no *chip* (e no caso do PEP também a foto guardada no SIPEP à data da emissão do documento); (3) a partir dos dados biográficos lidos, o PASSE consulta automaticamente as bases de dados de medidas cautelares e de alertas policiais (SIS II, Interpol), avisando o inspetor do resultado (luz verde, se tudo bem; luz amarela, se há incoerências; luz vermelha, se existe medida cautelar ou alerta policial); (4) se luz verde o viajante passa a fronteira, concluindo-se o processo; se luz não verde, o viajante é intimado a passar para uma sala de *backoffice* onde a situação será tratada pela respetiva equipa.

<sup>99</sup> O sistema *RAPID* foi concebido pelo SEF e produzido pela empresa portuguesa Vision-Box.

<sup>100</sup> No sistema *RAPID* os procedimentos são em *self-service*, com as seguintes etapas sequenciais: (1) o viajante coloca o PEP (ou documento de viagem semelhante) no leitor existente na *e-Gate*, que lê os dados biográficos e biométricos constantes no *chip*; (2) se a leitura for bem sucedida, abre-se a 1.ª porta para que o viajante passe à área onde é fotografado; (3) a foto do viajante é comparada com a existente no *chip* e, caso haja concordância e não existam medidas cautelares ou alertas no SIS II e Interpol (verificadas automaticamente), abre-se a 2.ª porta, concluindo-se o processo de controlo de fronteira. Se não houver concordância das fotos ou existir medida cautelar ou impedimento ativos ou qualquer anomalia no sistema, a 2.ª porta só é aberta por ação do inspetor de serviço. Todo este processo é monitorizado por um inspetor que acompanha o processo num ecrã que tem tantas janelas quantas as *e-Gates* controladas: 4, 6 ou 12.

<sup>101</sup> Refira-se que, em 2007, a Universidade do Algarve efetuou um estudo empírico sobre o desempenho do sistema *RAPID* (numa versão hoje ultrapassada) tendo considerado “*aceitável o funcionamento do sistema com uma percentagem de correspondência dos parâmetros em análise no reconhecimento facial de 41%, situação em que, para a amostra recolhida no período em análise, a taxa de falsas aceitações foi de 0,9% e a taxa de falsas rejeições é de 9,5%*” e apurou que “*o valor médio das passagens que não requereram intervenção humana foi de 21,1 segundos*”. Em consequência recomendou a sua adoção.

<sup>102</sup> Cfr. SEF – e-mail de 6 de novembro de 2013.

<sup>103</sup> Cfr. SEF - RIFA 2013.

<sup>104</sup> APIS – sistema de transmissão de informação pelas companhias aéreas previamente à chegada sobre passageiros, permitindo ao SEF o tratamento e análise da informação e otimizar os procedimentos de controlo de fronteira.

<sup>105</sup> No sentido de permitir a recolha e verificação de impressões digitais para adaptação ao *Visa Information System* (VIS) e acomodar necessidades decorrentes da implementação do APIS.

<sup>106</sup> Cfr. SEF - RIFA 2013.



## Tribunal de Contas

---

82. Em maio de 2014 foi concluída a integração aplicacional entre os sistemas PASSE, APIS e SIISEF (módulo de contraordenações)<sup>107</sup>.

### NSIS

83. Compete ao SEF assegurar a gestão e a comunicação de dados relativos à Parte Nacional do Sistema de Informação *Schengen* (NSIS)<sup>108</sup> e, sem prejuízo das competências de outras entidades, a outros SI comuns aos Estados membros da União Europeia, no âmbito do controlo da circulação de pessoas [nomeadamente o Sistema de Informação de Vistos (VIS) e o APIS].

84. Decorrente das suas próprias competências de controlo da circulação de pessoas nas fronteiras e da permanência de estrangeiros em território nacional, da emissão de vistos e de investigação criminal nos crimes de auxílio à imigração ilegal e outros com eles conexos, o SEF é utilizador do Sistema de Informação *Schengen*<sup>109</sup>, dispondo do direito de “criar, inserir, modificar, atualizar e eliminar indicações do SIS”<sup>110</sup>.

### Outros SI

85. De um modo geral todas as Entidades\_PEP utilizam, para além do SIPEP, outras aplicações para registo de dados e para o controlo da tramitação processual e/ou das receitas arrecadadas, designadamente:

- os postos de receção do SEF (para além da emissão do recibo através do SIPEP) procedem ao registo da correspondente receita na aplicação *GesReceitas*<sup>111</sup> que, além do mais, permite igualmente a emissão de fatura/recibo (e.g. solicitado quando o custo do PEP é suportado pela entidade empregadora);
- os serviços do IRN utilizam a aplicação “*Sistema de Integração de Fluxos Financeiros*” para controlo das receitas, designadamente, as relacionadas com o PEP. A emissão do recibo é feita através do SIPEP;
- os postos consulares utilizam o Sistema de Gestão Consular (SGC) para controlo de inscrição consular e registo dos atos praticados e correspondentes receitas e emissão dos recibos entregues aos utentes<sup>112</sup>;

---

<sup>107</sup> Cfr. MAI – ofício n.º 5289/2014, de 3 de setembro.

<sup>108</sup> NSIS – sistema de informação que tem por função preservar a ordem e a segurança públicas, incluindo a segurança do Estado, que detém informações quanto a pessoas (não autorizadas a entrar e/ou permanecer no espaço *Schengen*, desaparecidas, notificadas para comparecer perante uma autoridade judiciária ou a submeter a controlos discretos ou específicos, entre outras).

<sup>109</sup> Em Portugal, o direito de acesso, retificação ou eliminação de inscrição no sistema Schengen é regulado pela Lei n.º 2/94, de 19 de fevereiro, e é exercido através da CNPD.

<sup>110</sup> Cfr. CNPD – Relatório de fiscalização do Sistema de informação Schengen, de 10 de julho de 2009; n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 292/94, de 18 de novembro.

<sup>111</sup> *GesReceitas* destina-se ao registo e controlo (pelos Serviços Centrais e delegações do SEF) de receitas próprias (e.g. taxas, coimas, venda de impressos, emissão de passaportes), permitindo emitir, consultar, corrigir e anular recibos e distribuir de receitas por classificação económica. Permite ainda visualizar/imprimir, designadamente, os seguintes relatórios: Folha de caixa, Total por tipo de receita, Lista de recibos anulados. A aplicação foi desenvolvida pelo GSI e é gerida pela DCGA, cujo Núcleo de Receitas Próprias é responsável pelo controlo do processo inerente à gestão das receitas do SEF.

<sup>112</sup> Não sendo, neste caso, entregues aos cidadãos recibos do SIPEP.



– no caso da RIAC o acesso ao SIPEP é efetuado através da aplicação “RIAC Intranet v2” para registo de dados do utente e para o controlo de fluxo documental e de receitas.

86. A aplicação *GesReceitas* é igualmente utilizada pelos Serviços Centrais (nomeadamente pela DCGA) para, designadamente, registar e controlar a comparticipação do SEF nas receitas, relativas à emissão do PEP, cobradas por outras entidades.

### **Cobrança de taxas e repartição de receitas**

87. O sistema de gestão e cobrança de taxas relativas ao PEP comum e os montantes aplicáveis são estabelecidos por portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, dos negócios estrangeiros, da administração interna e da justiça, que fixa as regras de afetação das receitas decorrentes dessas taxas<sup>113</sup>. No estrangeiro, as taxas devidas têm também em conta o previsto na tabela de emolumentos consulares.

88. Compete à entidade à qual é apresentado o requerimento de PEP a cobrança das importâncias respetivas, bem como a transferência dos montantes devidos a outras entidades. A INCM recebe os valores respeitantes à remuneração de serviços de produção, personalização e remessa dos PEP, que, no caso do comum, em regime normal, é de 22,50 €<sup>114</sup>. As taxas de concessão do PEP comum e os valores que cabem à INCM são os constantes do quadro seguinte<sup>115</sup>.

**Quadro 1 - Taxas de concessão do PEP comum**

*Unid: Euros*

Tipo de serviço	Taxas		Valores que cabem à INCM	
	Portugal	Estrangeiro	Portugal	Estrangeiro
Concessão, produção, personalização e remessa (serviço normal)	65	75	22,5	22,5
Serviços especiais:				
<i>Normal - envio para casa do titular</i>	10	30	10	30
<i>Serviço expresso - envio para serviços requisitantes ou para casa dos titulares</i>	20	35	15	35
<i>Serviço urgente - envio para serviços requisitantes ou para casa dos titulares)</i>	30	45	25	45
<i>Serviço urgente - entrega no Aeroporto de Lisboa</i>	35	-	30	-
Serviço externo de recolha dos elementos necessários para a concessão	50*	50*	-	-
Concessão e emissão de novo PEP para titular de PEP válido	40*	40*	-	-
Concessão e emissão de segundo PEP	10*	10*	-	-

\*Taxas a acrescer às restantes.

Fonte: Portaria n.º 1245/2006, com as alterações subsequentes

<sup>113</sup> Cfr. artigo 10.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 83/2000.

<sup>114</sup> Valores em vigor a partir de 1 de novembro de 2013 (cfr. Portaria n.º 717/2013, de 31 de outubro). Até àquela data era devido o valor de 27,50€ (cfr. n.º 15.º da Portaria n.º 1245/2006).

<sup>115</sup> Cfr. Portaria n.º 1245/2006. Nos postos consulares é aplicada a Tabela de Emolumentos Consulares, aprovada pela Portaria n.º 320-C/2011, com as alterações subsequentes. A concessão dos PEP diplomático e especial é isenta de quaisquer encargos para os titulares, sendo os respetivos custos suportados pelas entidades que os requirem.

89. São responsáveis pelo pagamento à INCM<sup>116</sup>, as seguintes entidades:

- SEF, para os PEP requeridos nos seus serviços ou nos do IRN;
- SGMNE, para os PEP requeridos nos postos consulares e para os PEP especiais e diplomáticos concedidos pelo MNE;
- Governos Regionais dos Açores e da Madeira, para os PEP requeridos nesses serviços;
- SGMAI, para os PEP especiais concedidos pelo MAI<sup>117</sup>.

90. Após dedução do montante devido à INCM, as importâncias cobradas revertem para as entidades intervenientes no processo de concessão do PEP e para a entidade responsável pela gestão do SIPEP<sup>118</sup>, na proporção seguinte<sup>119</sup>:

- PEP requeridos nos serviços do SEF ou no IRN<sup>120</sup>: 100% para o SEF;
- PEP requeridos nos postos consulares: 20% para o SEF e 80% para o FRI;
- PEP requeridos nos serviços dos Governos Regionais: 20% para o SEF e 80% para o Governo Regional<sup>121</sup>.

### *Indicadores de atividade*

91. No ano de 2013 foram concedidos cerca de 500 mil PEP, dos quais cerca de 63% pelo SEF, 33% pelos postos consulares e 4% pelos Governos Regionais, conforme quadro seguinte.

**Quadro 2 - PEP comuns concedidos em 2013**

Entidades	2012	2013	
		Quantidade	%
SEF	293.848	315.012	63,2
MNE – Postos consulares	146.204	162.577	32,6
Governos Regionais	18.987	20.742	4,2
<b>Total</b>	<b>459.039</b>	<b>498.331</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SEF - RIFA 2013

92. No ano de 2013 as receitas geradas pela emissão do PEP totalizaram cerca de 37 M€ (milhões de euros), destacando-se a INCM com 43%, o SEF com 32% e o MNE com 17%, conforme quadro seguinte.

<sup>116</sup> Cfr. n.º 14.º da Portaria n.º 1245/2006.

<sup>117</sup> Refira-se que, em junho de 2014, a dívida à SGMAI, de entidades requisitantes de PEP especial, ascendia a cerca de 16 m€ (com destaque para os Ramos das Forças Armadas, com cerca de 10 m€).

<sup>118</sup> Cfr. artigo 10.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 83/2000. No caso do SEF, responsável pela gestão do SIPEP, as taxas a aplicar resultam de um conjunto de responsabilidades legalmente cometidas no âmbito do funcionamento da rede, de estações de recolha de dados, de software de tratamento biométrico, e de gestão do SIPEP.

<sup>119</sup> Cfr. n.ºs 15.º e 17.º da Portaria n.º 1245/2006.

<sup>120</sup> Constitui receita do IRN, quantia de 8 € por PEP.

<sup>121</sup> Cfr. VPGECE – “Respostas Auditoria ao PEP\_TC” e Protocolo de colaboração, celebrado entre a VPGECE e a RIAC (documentos remetidos por e-mail de 5 de maio de 2014), constituem receita própria da RIAC as verbas arrecadadas relativas aos PEP, cujos dados são recolhidos nos seus postos de atendimento, responsabilizando-se, relativamente a estes, pelos correspondentes pagamentos à INCM e transferências para o SEF.



**Quadro 3 - Receitas relativas ao PEP em 2013**

(m€)

Receitas relativas ao PEP em 2013	Valor	%
SEF	11.961	32,0
MNE – Postos consulares <sup>122</sup>	6.230	16,7
RAA - VPGECE <sup>123</sup>	278	0,7
RAM - VPGRM	281	0,8
IRN	2.411	6,5
INCM <sup>124</sup>	16.204	43,4
<b>Total</b>	<b>37.365</b>	<b>100,0</b>

Fonte: adaptado de informação fornecida pelas entidades.

93. Nas referidas entidades constataram-se insuficiências nos sistemas contabilísticos pois apenas a INCM dispõe de um sistema de contabilidade analítica, com base no qual determinou o custo de produção unitário do PEP de 9,84 €<sup>125</sup>; para as restantes entidades não foi possível calcular o valor deste indicador.

### *Investimentos efetuados*

94. Os investimentos efetuados pelo SEF relacionados com o PEP, de 2006 a 2013, totalizam cerca de 4 M€<sup>126</sup>, dos quais 1,2 M€ respeitam à aquisição de equipamentos de recolha de assinatura e de dados biométricos (quiosques)<sup>127</sup> e postos de controlo de passagem da fronteira, e 2,8 M€ relativos à aquisição de serviços de manutenção e de assistência técnica<sup>128</sup>.

95. Nas referidas aquisições foi utilizado o procedimento de ajuste direto, com a justificação de a execução dos contratos implicar medidas de segurança para proteção dos interesses essenciais de segurança do Estado português<sup>129</sup>. Os contratos, cujo valor implicavam a sua submissão a fiscalização prévia do TC, foram visados<sup>130</sup>.

<sup>122</sup> O valor referido constitui receita do FRI.

<sup>123</sup> O valor referido inclui 272 m€ de receita da RIAC.

<sup>124</sup> Relativamente à INCM o valor corresponde às “Vendas e prestações de serviços” no âmbito da produção do PEP (cfr. INCM – Demonstração de resultados de 31 de dezembro de 2013).

<sup>125</sup> O custo unitário foi determinado pela INCM, com base na Demonstração de resultados, de 31 de dezembro de 2013, tendo em conta os custos (diretos, indiretos e de estrutura) de cerca de 4,9 M€ e a quantidade produzida de 502.414 PEP (não necessariamente igual ao n.º de PEP concedidos).

<sup>126</sup> Cfr. SEF: e-mail de 14 de julho de 2014 e ficheiro “SIPEP Tribunal de Contas\_GSP”.

<sup>127</sup> Aquisições à Vision-Box - Soluções de visão por computador, S.A..

<sup>128</sup> Aquisições à Vision-Box e à Keptone - Soluções Informáticas, Lda.

<sup>129</sup> Cfr. artigo 77.º n.º 1 al. i) e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho (e.g. contrato celebrado com a Vision-Box S.A. referente ao fornecimento de 100 estações de recolha de dados biométricos).

<sup>130</sup> E.g. Contrato de fornecimento de 100 estações de recolha de dados biométricos, visado em s.d.v. de 7 de junho de 2006 - Processo n.º 761/06; Contrato de fornecimento de 100 postos de controlo de passagem da fronteira, visado em s.d.v. de 3 de outubro de 2007 - Processo n.º 868/07.

96. No IRN não ocorreram investimentos em equipamentos especificamente para o PEP, uma vez que os respetivos serviços já estavam dotados com os meios técnicos utilizados para concessão do cartão do cidadão (idênticos aos necessários para o PEP).
97. A RAM não efetuou investimentos especificamente para o PEP, tendo o SEF procedido à aquisição e instalação dos equipamentos necessários bem como à formação dos trabalhadores, sem custos para a Região<sup>131</sup>.
98. Na RAA os serviços da VPGECE utilizam equipamentos disponibilizados pelo SEF em 2006<sup>132</sup>, não tendo o Governo Regional suportado quaisquer encargos com equipamentos, sistemas informáticos e contratos de manutenção. No que respeita à RIAC os investimentos em equipamentos (com utilização partilhada para o PEP e o cartão do cidadão), entre 2007 e 2013, totalizaram 0,6 M€<sup>133</sup>.
99. Os investimentos efetuados pelo MNE, relacionados com o PEP, totalizaram cerca de 8,1 M€, dos quais 2,4 M€ respeitam à aquisição (em 2006) de quiosques fixos e (entre 2011 e 2013) de equipamentos móveis<sup>134</sup>.
100. No que respeita à INCM, os investimentos totalizaram 4,0 M€, dos quais 3,6 M€ (88,5%) respeitam a investimentos em TI<sup>135</sup>.

### ***Benefícios decorrentes da introdução do PEP***

101. Associados à introdução do PEP (e medidas subsequentes) são identificados os benefícios seguintes:
- utilização dos meios disponibilizados pelo IRN, com óbvias vantagens de proximidade para os cidadãos<sup>136</sup> e sem necessidade de investimentos adicionais em equipamentos e instalações;
  - alargamento da rede de atendimento a todas as ilhas da RAA (mediante protocolo celebrado entre a VPGECE e a RIAC);
  - centralização do processo de emissão e entrega do PEP, que garantiu um acréscimo do nível de segurança contra a falsificação e contrafação e da qualidade do documento, a par de uma redução do prazo de entrega (de 8 para 6 dias);
  - melhoria da eficiência e eficácia na recolha dos dados pessoais uma vez que o SIPEP interage (para efeitos de mera consulta e recolha nos termos legalmente permitidos) com SI (SIISEF, NSIS, bases de dados de registo civil e de registo de contumazes);

---

<sup>131</sup> Cfr. VPGRM, e-mail de 30 de abril de 2014 - ficheiro “Auditoria Nacional ao Passaporte Eletrónico (TC)”.

<sup>132</sup> Em 2006, o SEF disponibilizou à RAA 4 conjuntos (quiosque, computador e impressora).

<sup>133</sup> Com maior incidência nos anos de 2007 (88,1 m€), 2008 (443,8 m€), 2010 (77,4 m€) e 2013 (13,2 m€).

<sup>134</sup> Cfr.: SGMNE – documento “Auditoria PEP”, de 23 de abril de 2014; contrato de fornecimento de 172 estações de recolha de dados biométricos, visado pelo Tribunal de Contas em s.d.v. de 03/08/2006.

<sup>135</sup> Cfr. INCM - Documentação entregue em 26 de março de 2014.

<sup>136</sup> E.g. Passando de 27 para 306 postos de atendimento em Portugal continental.



- substituição da apresentação pelo cidadão de documentos em suporte de papel<sup>137</sup>, pela confirmação por acesso à base de dados do IRN, reduzindo o risco de instrução de processos com documentos falsos/falsificados/desatualizados;
  - o PEP permitiu que Portugal acompanhasse e esteja em conformidade com os requisitos do Programa de Isenção de Vistos (*Visa Waiver Program*).
102. Por outro lado, verificou-se a ocorrência de situações em que, pelos requerentes, são associados à introdução do PEP aspetos negativos, tais como: o aumento das taxas em 2006 e em 2011<sup>138</sup>; a redução do prazo de validade<sup>139</sup>; o custo do PEP para menores de idade inferior a 4 anos, atendendo a que a validade, nestes casos, é de 2 anos<sup>140</sup>.

## OBSERVAÇÕES

### *Ambiente de controlo em geral*

103. Verificou-se que a legislação nacional que disciplina a concessão e emissão do PEP, onde é basilar o Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de maio, acolhe as recomendações da ICAO e os regulamentos da UE (Anexo 5).
104. As Entidades\_PEP têm uma estrutura organizativa que lhes permitem cumprir os objetivos legais associados ao PEP e dispõem de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (PPRCIC)<sup>141</sup>, elaborando algumas (SEF e INCM) os correspondentes relatórios.
105. Entre as Entidades\_PEP e nestas, encontram-se, em geral, estabelecidos protocolos (e.g. protocolos entre o SEF e o IRN e entre a VPGECE e a RIAC; memorando de entendimento entre o SEF e a INCM) e estabelecidas as delegações de competências, embora se tivessem detetado algumas situações em falta (e.g. não formalização de delegação/subdelegação de competências para a concessão do PEP)<sup>142</sup>.

Em sede de contraditório, o Diretor Nacional do SEF informou que a “(...) *atualização de competências para o despacho de concessão (...) será a breve prazo colmatada*”.

106. A escassez de recursos humanos qualificados é a razão alegada para a reduzida rotação de pessoal e a insuficiente segregação de funções desempenhadas pelos funcionários, sendo certo que, num sistema largamente informatizado, tal segregação tem de ter em conta os “agentes virtuais” do SIPEP que processam funções e controlos automáticos. Com efeito, não é fator de risco que um mesmo funcionário recolha os dados pessoais e o valor da taxa para cada requerente porque o SIPEP calcula o montante devido, emite o

<sup>137</sup> E.g. certidões de nascimento, para comprovar a legitimidade da representação de incapazes, como é o caso dos menores.

<sup>138</sup> E.g. o preço do PRP era de 22,44 € e o do PEP comum foi fixado em 60 € em 2006 (Portaria n.º 1245/2006) e em 65 € em 2011 (Portaria n.º 418/2011).

<sup>139</sup> E.g. o PEP comum é válido por um período de 5 anos (era de 10 anos).

<sup>140</sup> E.g. CGPP - Livro de reclamações - reclamação 15/05/2014.

<sup>141</sup> Designadamente, SEF, IRN, VPGECE, DRAPL, INCM.

<sup>142</sup> E.g. SEF (delegação do Diretor Nacional); CGPP (delegação do Cônsul-Geral).



## Tribunal de Contas

---

recibo e regista a receita que pode ser controlada posteriormente<sup>143</sup>; mas quando um mesmo funcionário intervém nas fases de requisição e de concessão não automática<sup>144</sup> a não segregação dessas funções é um fator de risco na segurança da emissão do PEP. Refira-se que não se encontram definidas pelo SEF, em articulação com as Entidades\_PEP, as funções que devam ser exercidas por diferentes pessoas, atendendo às funções dos “agentes virtuais” do SIPEP.

Em sede de contraditório, a Secretária-Geral do MNE alegou que *“Nos casos de concessão não automática de PEP, é sempre solicitada autorização formal (por e-mail) ao serviço que se revele competente, em razão do impedimento da concessão automática do PEP, constante do campo “observações” da aplicação SIPEP”* e o Diretor Nacional do SEF informou que *“Afigurando-se pacífico que tal separação constitui uma boa prática procedimental, parece-nos todavia algo contravertido que o SEF, no quadro das competências que detém neste domínio, possa definir tal procedimento relativamente à estrutura organizacional das demais entidades relevantes”*.

O TC reafirma a importância da segregação de funções, designadamente as que constituem um fator de risco de segurança.

107. Nas entidades associadas à fase de requisição do PEP (receção de requerimentos e recolha de dados pessoais) foi dada formação aos trabalhadores<sup>145</sup>, designadamente, sobre recolha de dados pessoais e, no IRN na importante matéria da fraude documental<sup>146</sup>. Contudo, na RAM apenas foi ministrada formação pelo SEF, em agosto 2006.

Em sede de contraditório, o Diretor Nacional do SEF informou que *“(…) desde há vários anos que o SEF ministra ações de formação a funcionários consulares no âmbito da fraude documental (…)”* e *“(…) desde então, sempre que solicitado, o SEF disponibiliza formadores nesta área para efeitos de atualização”*.

108. Existindo descentralização ampla na fase de requisição do PEP é importante garantir a uniformidade de procedimentos e a disponibilidade dos equipamentos. Neste sentido, regista-se positivamente a existência da linha de apoio ao cidadão do IRN<sup>147</sup> e dos *help desk* do SEF (2.ª linha), para todas as Entidades\_PEP, e do *help desk* de 1.ª linha do IRN e da RIAC, para os seus serviços (o que não ocorre no MNE). Refiram-se queixas de dificuldades de acesso ao *help desk* do SEF<sup>148</sup> e atrasos na reparação de equipamentos da RIAC por não existir contrato de manutenção com a Vision-Box.
109. Existindo descentralização restrita na fase de concessão do PEP comum (SEF no Continente; Governos Regionais na RAM<sup>149</sup> e RAA<sup>150</sup>; postos consulares no

---

<sup>143</sup> E.g. Loja do PEP no Aeroporto de Lisboa e Serviços do IRN da Loja do Cidadão das Laranjeiras e de Setúbal, Conservatória do Registo Civil de Lisboa, Conservatória do Registo Comercial de Cascais e Conservatória do Registo Predial de Cascais.

<sup>144</sup> E.g. CGPP.

<sup>145</sup> E.g. no IRN, foram realizadas ações de formação presenciais sobre o SIPEP e autenticidade de documentos/titularidades invocadas e em *e-learning* sobre matérias relacionadas com autenticidade de documentos; o MNE deu formação sobre o PEP e o SGC a funcionários dos postos consulares.

<sup>146</sup> Fraude documental - ação de falsificação ou contrafação de documentos ou utilização de documento alheio.

<sup>147</sup> Designada “Linha Registos”.

<sup>148</sup> E.g. RIAC.

<sup>149</sup> Na RAM a análise do pedido de concessão do PEP é realizada no Funchal e Porto Santo.

<sup>150</sup> Na RAA a análise do pedido de concessão é realizada em Angra do Heroísmo e Ponta Delgada.



estrangeiro<sup>151</sup>) é importante garantir a uniformidade de procedimentos. Essa uniformidade de procedimentos requer que manuais idênticos sejam utilizados em circunstâncias semelhantes. Ora, verificou-se, não só a existência de diversos manuais e orientações com os mesmos fins, mas também que os manuais de utilização PEP atualizados<sup>152</sup>, disponibilizados pelo SEF às entidades de atendimento/recolha (do SEF e do IRN) em Portugal continental<sup>153</sup>, não se encontravam disponíveis em alguns postos visitados<sup>154</sup>.

Em sede de contraditório, o Diretor Nacional do SEF informou ter já disponibilizado os manuais à RIAC e que “(...) não se vislumbra pois, qualquer inconveniente ou objeção à disponibilização pelo SEF dos citados manuais às entidades referenciadas – MNE e Governo Regional da Madeira”

110. No geral, torna-se necessário que o SEF, em articulação com as Entidades\_PEP, dinamize a estruturação e oferta dum plano de formação modular, suportado em manuais atualizados, que permita não só a preparação de novos funcionários, com a especialização necessária, mas também a atualização periódica e a uniformização de procedimentos.

Em sede de contraditório, o Diretor Nacional do SEF informou, quanto ao plano de formação modular, que “(...) trata-se de uma recomendação pertinente que o SEF deve acolher”.

### **Sistemas de gestão e de controlo no SEF**

111. Dado o papel nuclear do SEF no sistema PEP, designadamente na gestão do SIPEP, deu-se particular atenção aos sistemas de gestão e controlo do SEF, tendo-se verificado a sua adequação e fiabilidade relativamente ao ambiente de controlo, avaliação do risco, procedimentos de controlo, informação e comunicação e monitorização<sup>155</sup>.
112. Em resultado das verificações efetuadas, concluiu-se que o controlo interno no SEF era regular<sup>156</sup>, destacando-se os pontos fortes e fracos (que, no que respeita aos processos informáticos, terão adiante desenvolvimento detalhado) a seguir descritos.
113. Ao nível do ambiente de controlo da estrutura organizacional do SEF (Anexo 6), destacam-se:

<sup>151</sup> Cada posto consular é competente para analisar o pedido de concessão.

<sup>152</sup> Designadamente: Manual de Procedimentos do PEP – Departamento de Produção, 2011; PEP – Concessão, 2011 (e correspondentes anexos, de que se destaca: Anexo I - Manual de utilizador do PEP [aplicação SIPEP]; Anexo IV - Inutilização de passaporte).

<sup>153</sup> Cfr. SEF (DCID), e-mail de 23.07.2014.

<sup>154</sup> Na RIAC estava disponível o Manual de Boas Práticas (*Vision-Box*), 2007, o Manual de Utilização do K-PEP (para a recolha de dados biométricos), 2006, e *scripts* na internet com indicação de procedimentos uniformes para o atendimento e recolha de dados pessoais. No CGPP, estava disponível o Manual de Boas Práticas (*Vision-Box*), 2007 e o Manual do Utilizador (*Keptone*), 2006. Na RAM não tinham disponíveis manuais de procedimentos.

<sup>155</sup> Cfr. Diretrizes para as normas de controlo interno do setor público da INTOSAI (Atitude, consciencialização e ações globais do órgão de gestão no que se refere ao controlo interno e à sua importância a nível da entidade; Identificação e análise dos riscos relevantes para a realização dos objetivos; Políticas e procedimentos que contribuem para a realização dos objetivos da entidade; Identificação, recolha e troca de informação por forma a permitir que o pessoal cumpra as responsabilidades atribuídas; Processo de avaliação da qualidade do desempenho).

<sup>156</sup> Numa escala de deficiente, regular e bom (cfr. MAP-TC-II). Quando o controlo interno é regular os procedimentos funcionam de modo a que se possa esperar que, com razoabilidade, previnam e detetem as deficiências das operações, a estrutura organizacional está legalmente estabelecida e as competências previamente definidas e a gestão administrativa das transações se encontra largamente informatizada.

- como pontos fortes: a estrutura da entidade corresponde ao estabelecido na lei orgânica (de 2012); existem órgãos com competências nas áreas de planeamento e de inspeção (incluindo a vertente de auditoria); estão identificados os pontos-chave que exigem segregação de funções, embora devido à escassez de recursos humanos não seja cumprida na íntegra; foi adotado o POCP/GeRFiP; estão instituídos procedimentos de reconciliação das receitas; o PPRCIC foi revisto e monitorizado;
- como pontos fracos: nas áreas administrativa, financeira e patrimonial não existe um sistema integrado de informação e os manuais de procedimentos estão desajustados à atual estrutura; não se encontra implementado um sistema de contabilidade analítica; não foram efetuadas auditorias ao SIPEP e aos restantes sistemas de recolha e tratamento de informação; não ocorreu, de forma completa, a revisão dos circuitos e procedimentos de registo e controlo da receita (e.g. dos postos consulares) permanecendo por regularizar um significativo volume de receita.

Em sede de contraditório, o Diretor Nacional do SEF informou, que o Sistema Integrado de Informação “(...) *já foi devidamente implementado (GERFIP), encontrando-se presentemente em desenvolvimento a sua vertente de contabilidade analítica*”.

#### 114. Ao nível das TI do SEF, destacam-se:

- como pontos fortes: estão atribuídas as responsabilidades pela segurança de TI e os procedimentos associados encontram-se definidos e implementados, assegurando a monitorização constante do sistema em termos de segurança, conectividade, acessibilidade, disponibilidade de armazenamento em disco e desempenho dos servidores e da rede; existem requisitos, níveis e métricas para todas as fases do ciclo de vida dos sistemas informáticos e medidas de desempenho operacional, cujas estatísticas constam de relatórios;
- como pontos fracos: não existe um plano de continuidade documentado (apesar da continuidade do serviço estar assegurada); não são efetuadas, por entidades externas certificadas, auditorias de segurança, incluindo testes de intrusão e de qualidade global do sistema de *backups*, proteção e segurança; não existem análises e planos de risco de segurança, periodicamente atualizados, que conduzam à revisão dos planos e soluções de segurança; não está implementado um sistema único de criação/manutenção e alteração dos perfis de utilizador que seja transversal aos diferentes SI.

#### ***Processos informáticos relativos ao SIPEP***

#### 115. O exame dos principais processos do SIPEP, associados ao ciclo de vida do PEP (Anexo 4), teve por base informação recolhida em entrevistas, em testes de conformidade e de procedimento nas Entidades\_PEP, em testes à base de dados que



suporta o SIPEP<sup>157</sup>, na documentação de “*Análise funcional do SIPEP*” e nos manuais de utilização e de procedimentos, que fornecem informação relevante relativamente aos processos e contribuem para a apropriada utilização do sistema.

116. Atendendo a que os referidos procedimentos asseguram funções de controlo e manipulação de dados, que nalguns casos podem ser conduzidas de modo autónomo, sem intervenção humana, o SIPEP tem um significativo impacto quer ao nível da organização, quer dos SI, designadamente, quanto: (i) ao entendimento e definição das normas, processos e dados requeridos; (ii) à definição dos requisitos do próprio SI.

117. Neste âmbito, constatou-se que, globalmente:

- existe uma identificação unívoca dos principais objetos de base de dados definidos no sistema (adiante designados por objetos), nomeadamente, o requerimento e o passaporte<sup>158</sup>;
- estão registadas as atividades mais significativas, bem como os *interfaces* de outros SI (designadamente o da INCM<sup>159</sup>);
- está assegurado o tratamento de exceções<sup>160</sup>;
- existe correspondência do dicionário de dados e respetiva meta-informação com o modelo de análise funcional;
- não ocorrem duplicações ou situações anómalas nos objetos, que comprometam a integridade referencial do SIPEP, bem como com os *interfaces* locais e remotos;
- é possível rastrear a situação de cada requerimento, incluindo as decisões tomadas, desde a aceitação até à entrega do PEP;
- é feito o acesso às bases de dados registrais, em substituição das certidões em papel, o que reduz o risco de aceitação de documentos falsos/falsificados, aumenta a fiabilidade na identificação do requerente e diminui a ocorrência de erros.

118. Nos pontos seguintes descrevem-se, com maior detalhe, as observações de auditoria relativamente a algumas das atividades dos referidos processos do SIPEP.

### **Processo de gestão “Requisição de passaportes”**

119. O processo de gestão “Requisição de passaportes”, cuja estrutura se detalha na figura seguinte, tem como objetivo principal a gestão das atividades de requisição (que inclui a manutenção do registo de titulares de passaportes), concessão e emissão de PEP<sup>161</sup>.

<sup>157</sup> Ao nível da base de dados que suporta o SIPEP, os testes incidiram, designadamente, sobre a existência de controlos chave que assegurem a integridade dos dados - regras de integridade de vazio, valores corretos e válidos para os tipos de dados definidos, ou a ausência de informação em atributos relevantes.

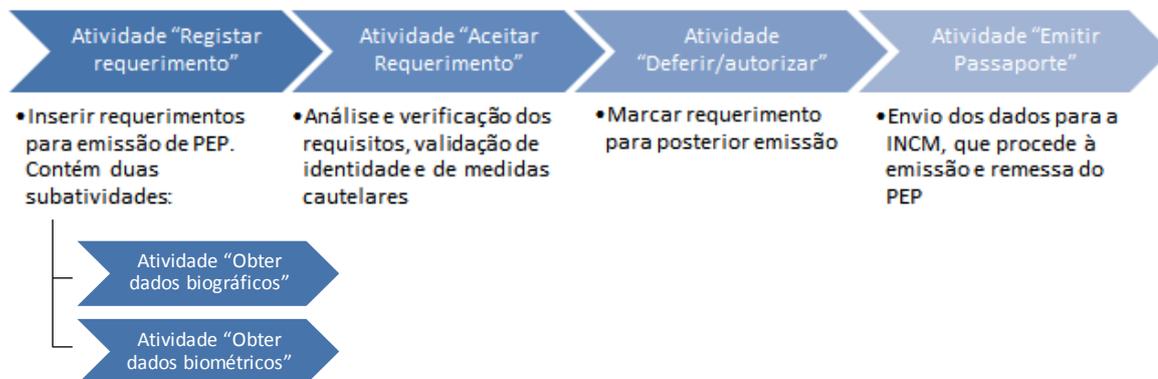
<sup>158</sup> Entre outras, tais como: documentos de identificação; titular; emissor; ficha de contumácia; taxas; recibos; notas de débito; notas de crédito; inutilizados/furtados/extraviados (cfr. “*Análise funcional do SIPEP*”).

<sup>159</sup> E.g. GESPEP – Sistema interno de gestão do processo de emissão do PEP que processa os pedidos de personalização e regista o estado de cada PEP, desde a receção do pedido até à confirmação da entrega no respetivo destino, reportando em tempo real esse estado aos sistemas do SEF (cfr. INCM “*DOC 09-DMK-14 RELAT INCIDENTES PEP DHL - AUDIT TRIB CONT- 2014-07-11*”).

<sup>160</sup> E.g. reenvio da totalidade dos requerimentos com registo de ocorrência de falhas de comunicação com o SI da INCM e correspondente registo da fundamentação daquelas falhas.

<sup>161</sup> A atividade “Emitir passaporte”, que é efetuada em módulo específico, contempla os *interfaces* com o SI da INCM, de envio de informação para personalização e controlo do estado de emissão e remessa do PEP.

Figura 2 – Processo de gestão “Requisição de passaportes”



Fonte: Análise funcional do SIPEP

120. Em resultado dos testes efetuados no SIPEP, verificou-se:

- o acesso às bases de dados registrais permite a pré-verificação dos dados do requerente e o controlo da precisão e grau de cobertura (informação completa) dos dados pessoais constantes no requerimento;
- são efetuadas validações automáticas para a aceitação do requerimento (as quais têm como objetivo confirmar os dados necessários à emissão do PEP e garantir que, caso se trate de um processo de exceção, existem as informações necessárias para a sua avaliação), que incluem pesquisas a bases de dados registrais e de contumácias (MJ), de medidas cautelares e NSIS (SEF)<sup>162</sup>;
- os dados biográficos apresentavam frequentemente insuficiências ou inexatidões, relacionados com: identificação do nome do país<sup>163</sup>; identificação fiscal, morada e/ou contacto telefónico do requerente<sup>164</sup>, designação da freguesia, decorrente da recente alteração administrativa<sup>165</sup>, que originavam a correspondente atualização pelo utilizador;
- o controlo da precisão e qualidade da recolha digital da assinatura e dos dados biométricos (fotografia e impressões digitais), durante o processo de registo do requerimento, suportadas por controlos automáticos (expressos em termos de *interface* gráfico para o utilizador como um semáforo), contribui para a melhoria na

<sup>162</sup> O resultado destas validações determina a atualização do estado no registo de requerimento: para “Validado”, no caso de não ocorrência de exceções, ou para “Inválido”, quando aquelas ocorram, surgindo, neste caso, a correspondente mensagem no campo “Observações” (e.g. caso a validação identifique a existência de uma medida cautelar surgirá em “Observações” a menção que deverá ser contactado o SEF.). Os requerimentos com estado “Validado” estão em condições de prosseguir para “deferimento” pela entidade concedente (nos PEP requeridos nos balcões do IRN, o SIPEP apresenta uma opção de “Enviar para Deferimento”, competindo ao SEF prosseguir o processo). Os que exibem o estado “Inválido” poderão ser objeto de recolha de informação complementar, após o que poderão prosseguir através do processo específico do SIPEP de “autorizar”.

<sup>163</sup> E.g. PEP000003355104 (CGPP) - identificação de Guiné, em vez de Guiné-Bissau. Nestes casos, de alteração de naturalidade, o SIPEP emite um alerta aquando da validação dos dados e exige que a concessão do PEP ocorra através do processo “autorizar”.

<sup>164</sup> E.g. PEP 000003307772 (2.ª Conservatória do Registo Predial de Cascais); PEP 000003307484 (Conservatória do Registo Comercial de Cascais). Nestes casos o SIPEP não emite qualquer alerta nem impedimento.

<sup>165</sup> E.g. PEP 000003303079 (IRN - Loja do Cidadão das Laranjeiras), sendo neste caso o requerente informado que a atualização das designações da freguesia só ocorreria aquando da renovação do cartão do cidadão.



monitorização desta atividade e para a redução de eventuais atrasos na emissão do PEP<sup>166</sup>. Todavia, em alguns dos postos visitados, o processo prosseguia apesar de na validação da qualidade da fotografia surgir o semáforo vermelho (indicação de falta de qualidade)<sup>167</sup>;

Em sede de contraditório, a Secretária-Geral do MNE informou que “*O MNE, através da DGACCP, irá reiterar, através de circular telegráfica a enviar aos postos, instruções relativas à necessidade de se observar a correta recolha da fotografia, nomeadamente quanto ao integral cumprimento das normas ICAO sobre a matéria*”.

- aquando do registo do primeiro requerimento de PEP, o SIPEP atribui automaticamente um “código de titular” único ao qual associará automaticamente todos os requerimentos e PEP daquele cidadão, permitindo a pré-verificação (a confirmar pelo utilizador) de situações de exceção<sup>168</sup>;
- a confiança nos registos e alertas do SIPEP, faz com que o utilizador nem sempre questione o cidadão sobre a titularidade anterior de PEP (válido ou caducado)<sup>169</sup>;
- aquando da concessão de novo PEP comum nem sempre é exigida a entrega do anterior<sup>170</sup> (obrigatória, exceto quando deste constem vistos cuja duração justifique a conservação na posse do titular<sup>171</sup>);
- aquando da emissão do PEP, são associados no SIPEP os dados respeitantes ao requerimento e PEP;
- não ocorrem situações de registo, nos *interfaces* de envio para os sistemas da INCM, de datas anteriores à data de emissão registada no requerimento/PEP;
- os mecanismos automáticos de registo de eventos, decorrentes das atividades desenvolvidas pelos utilizadores ao longo do ciclo de vida do PEP, permitem assegurar a rastreabilidade dos principais objetos, o que ocorre na totalidade dos documentos analisados. No que respeita às atividades de deferimento/autorização dos requerimentos, verificou-se que consta, em todos os registos de eventos, a identificação do utilizador responsável pelos mesmos. No entanto, relativamente ao registo da inutilização, extravio/roubo de PEP, verificou-se que nem sempre estão identificados (no registo de eventos) os respetivos utilizadores<sup>172</sup> e que alguns daqueles PEP apresentavam o estado “Válido” (V)<sup>173</sup>;
- quer no caso do PEP especial, quer do PEP diplomático, para os quais existem regras e procedimentos próprios<sup>174</sup>, a autorização para o deferimento é dada, de forma

<sup>166</sup> Para além dos referidos controlos automáticos e previamente à salvaguarda dos dados no sistema, ocorre ainda a sua visualização e confirmação pelo próprio titular.

<sup>167</sup> E.g. CGPP.

<sup>168</sup> E.g. requerimentos pendentes, pedido de segundo PEP (existindo um PEP válido do mesmo requerente), situações de inutilização, extravio/roubo do documento (registadas no SIPEP).

<sup>169</sup> E.g. CGPP; SGMAI; RIAC.

<sup>170</sup> Nuns casos, é solicitada a entrega do anterior PEP ou suprida a falta, pelo cidadão, através de declaração de extravio (e.g. Conservatória do Registo Comercial de Cascais) ou através de comprovativo de apresentação de participação na autoridade policial (e.g. RIAC). Noutros, caso o cidadão o solicite, é permitido que fique na posse do PEP caducado, procedendo os serviços à sua inutilização com um corte e furos na zona MRZ (e.g. CGPP).

<sup>171</sup> Cfr. n.º 5 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 83/2000.

<sup>172</sup> E.g. passaportes n.º M553180, M744884, M807953.

<sup>173</sup> E.g. passaportes n.º M688359, M494424, M690857.

<sup>174</sup> E.g. PEP especial: prazo de validade fixado pela entidade competente para a concessão (mas nunca por prazo superior a quatro anos); inserção no campo observações da designação da entidade que o solicita.

escrita, em documento elaborado para o efeito, em momento anterior à validação dos dados biográficos e de medidas cautelares<sup>175</sup>;

- a interpretação dada a certos campos diverge das correspondentes classificações detalhadas no dicionário de dados<sup>176</sup>, designadamente:
  - assumindo o atributo que representa o estado do requerimento (DEFERIMENTO) um conjunto finito de valores<sup>177</sup>, verificou-se a existência de casos com um valor não pertencente ao conjunto<sup>178</sup>;
  - assumindo o atributo que representa o local de envio do PEP (ENVIAR\_PARA) um conjunto finito de valores<sup>179</sup>, detetou-se a existência de casos não pertencentes ao conjunto, bem como de casos de ausência de informação<sup>180</sup>;
  - assumindo o atributo que representa o estado do PEP (ESTADO) um conjunto finito de valores<sup>181</sup>, detetou-se a existência de casos com um valor não pertencente ao conjunto<sup>182</sup>;
  - o modelo funcional do SIPEP não parece impedir casos de registo de PEP sem qualquer evento associado.

Em sede de contraditório, o Diretor Nacional do SEF alegou que “(...) os passaportes referidos *apresentam todos os eventos associados ao seu ciclo de vida*”.

Para consideração do SEF, esclarece-se que a última observação, já corrigida, resulta dos testes efetuados pelo TC com os dados dos requerimentos registados em 2013, que procuraram analisar e verificar (i) a integridade referencial entre as tabelas, a qual assegura que as relações representadas pelas chaves primárias<sup>183</sup> e chaves estrangeiras<sup>184</sup> sejam mantidas, a par de (ii) regras ou controlos (implementados em *software*) de governo de operações de edição de dados extraídas do documento de análise funcional do sistema de emissão do Passaporte Eletrónico Português (SIPEP)<sup>185</sup>. Em concreto, traduziu-se na aplicação de duas operações algébricas do modelo de base de dados relacional<sup>186</sup>: (i) a restrição, ou a obtenção de um conjunto de registos a partir da tabela BDP\_PASSAPORTES que contem no campo “Estado” os valores de “Impresso” (M) ou “Válido (V), conjugada com (ii) a diferença, na medida em que exprime a relação composta pelas linhas que pertencem à primeira tabela

<sup>175</sup> E.g. PED 00000010780, PES 000000026751, PES 000000026752, PES 000000026754, PES 000000026756, PES 000000026758, PES 000000026753, PES 000000026755, PES 000000026757.

<sup>176</sup> Regras de integridade de domínio e de vazio.

<sup>177</sup> Cfr. “Análise funcional do SIPEP” - Valores: “I” (Indeferido), “D” (Deferido) e “A” (Aguarda deferimento).

<sup>178</sup> Identificados 6.148 casos. E.g. valor “N”: PEP000003068513, PEP000003068418, PEP000003068392, PEP000003068275, PEP000003068133.

<sup>179</sup> Cfr. “Análise funcional do SIPEP” - Valores: “R” (Residência), “A” (Aeroporto de Lisboa) e “E” (Entidade emissora).

<sup>180</sup> E.g. Valor “P”: PEP000002967202, PEP000002967207, PEP000002967213, PEP000002967219; Ausência de informação (valores nulos): PEP000002817780, PEP000003041359.

<sup>181</sup> Cfr. “Análise funcional do SIPEP” - Valores: “M” (Impresso), “V” (Válido), “C” (Caducado), “O” (Roubo Pendente); “P” (Inutilização Pendente), “X” (Extravio Pendente), “R” (Roubado), “I” (Inutilizado), “E” (Extraviado).

<sup>182</sup> E.g. valor “T”: passaportes n.º M510097, M734096; M802211, M887390, M915806, M922281.

<sup>183</sup> Colunas ou campos de uma tabela que identificam univocamente uma linha ou registo. Isto é, não existem duas linhas com o mesmo valor ou conjunto de valores nos atributos designados para chave primária. Assim, para cada valor da chave primária existe uma linha e para cada linha existe um valor da chave primária.

<sup>184</sup> Coluna ou colunas que representam relações entre tabelas. Então a chave estrangeira é a coluna ou o conjunto de colunas cujos valores derivam da chave primária de outra tabela. Por outro lado, a existência de uma chave estrangeira implica que a tabela está relacionada com a tabela que contém a chave primária de onde deriva a chave estrangeira.

<sup>185</sup> O referido documento, na sua página 38, refere que a tabela BDP\_EVENTOS contém “todos os eventos relativos aos passaportes registados”, pelo que exibe uma relação de cardinalidade N:1 com a tabela BDP\_PASSAPORTES, onde (e ainda de acordo com o referido documento, pág. 36) se encontram armazenados “todos os registos referentes aos passaportes emitidos em Portugal”.

<sup>186</sup> Codd, E.F. (1990). The Relational Model for Database Management (Version 2 ed.). Addison Wesley Publishing Company. ISBN 0-201-14192-2.

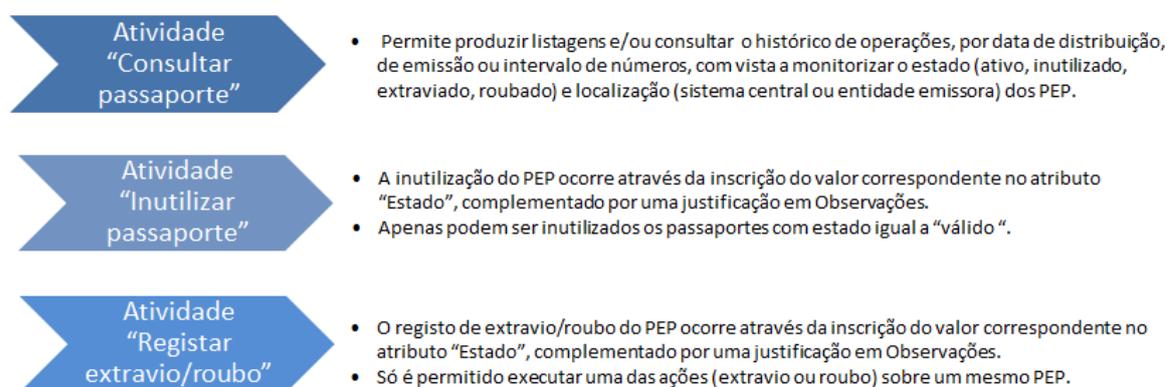


(BDP\_PASSAPORTES) e não à segunda (BDP\_EVENTOS), a partir das relações representadas pelas chaves primárias e chaves estrangeiras<sup>187</sup>. O resultado do exame indicou a possibilidade teórica da ocorrência de passaportes sem evento associado<sup>188</sup>.

## Processo de gestão “Tramitação de passaportes”

121. O processo de gestão “*Tramitação de passaportes*”, cuja estrutura se detalha na figura seguinte, abrange as atividades de consulta (e.g. estado, localização e histórico de operações) e de registo de inutilização, extravio/roubo de PEP<sup>189</sup>.

**Figura 3 – Processo de gestão “Tramitação de passaportes”**



Fonte: Análise funcional do SIPEP

122. Nos testes efetuados, verificou-se que:
- não é exigido o preenchimento do campo de observações (OBS), o que é relevante para que os registos de inutilização, extravio/roubo de PEP se possam considerar completos<sup>190</sup>;
  - os PEP caducados e entregues pelos cidadãos, geralmente, não são de imediato inutilizados<sup>191</sup>, sendo adotados procedimentos de inutilização distintos dos previstos no manual de utilizador<sup>192</sup>. No que respeita à destruição da caderneta, algumas

<sup>187</sup> A expressão SQL utilizada, que segue a norma SQL:2008, foi: SELECT BDP\_PASSAPORTES.ID, BDP\_PASSAPORTES.NUMERO, BDP\_PASSAPORTES.ESTADO, BDP\_EVENTOS.DATA FROM BDP\_PASSAPORTES LEFT OUTER JOIN BDP\_EVENTOS ON BDP\_PASSAPORTES.ID = BDP\_EVENTOS.PSO\_ID WHERE (BDP\_PASSAPORTES.ESTADO = 'M' OR BDP\_PASSAPORTES.ESTADO = 'V') AND (BDP\_EVENTOS.DATA IS NULL)

<sup>188</sup> E.g. PEP [nos estados de impresso (M) ou válido (V)] n.º N016284, N015353, N039152, N020097, N031106, N032831, N001481, M991275, N007270, N006178, N019688, N015287, N024717, N025676, N004002, N039153.

<sup>189</sup> Inclui ainda atividades relacionadas com o registo (recepção e distribuição) de passaportes temporários.

<sup>190</sup> Inutilização: 953 registos (73% do total de 1.297) – e.g. PEP n.º M386620, M391404, M394374, M442139. Extravio/roubo: 1090 registos (87% do total de 1260) – e.g. PEP n.º M490563, M634234, M488992, M478621, M421905.

<sup>191</sup> E.g. Loja do PEP no Aeroporto de Lisboa, Conservatória do Registo Civil de Lisboa.

<sup>192</sup> Cfr. Manual de Procedimentos do Atendimento (Anexo IV - Aditamento) “A invalidação/inutilização do passaporte é efetuada através de corte e obliteração/perfuração do documento: i) corte na página biográfica, sobre o elemento ótico variável localizado no topo da fotografia sobre o lado direito; ii) corte na contracapa através de corte longitudinal da base para a lateral, de modo a inutilizar/inabilitar a antena do chip; iii) obliteração de todas as páginas destinadas aos vistos, ou seja, com exceção da página biográfica”.

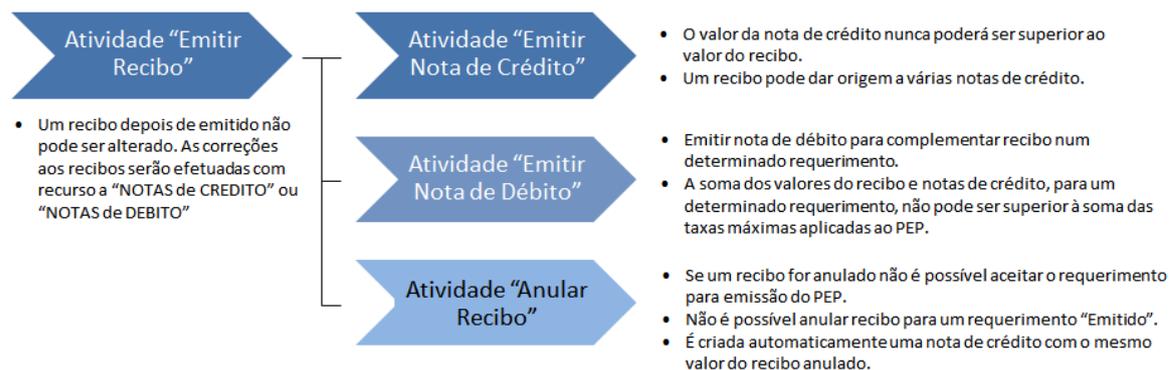
Entidades\_PEP destroem-nas em máquina trituradora<sup>193</sup>; outras, enviam-nas, mensalmente, para a INCM<sup>194</sup>;

- as Entidades\_PEP, por não disporem de equipamento de leitura da zona MRZ dos PEP, registam a devolução das cadernetas (entregues por caducidade ou não levantadas pelos requerentes no prazo de 6 meses), no portal da INCM, por digitação dos respetivos números, o que potencia a ocorrência de erros. Acresce que o correspondente comprovativo de receção, enviado pela INCM, não obedecendo a qualquer ordenação sequencial<sup>195</sup> dificulta a conferência e deteção de eventuais erros.

## Processo de gestão “Receitas”

123. O processo de gestão “Receitas”, cuja estrutura se detalha na figura seguinte, inclui, entre outras, as atividades que permitem emitir, anular e consultar recibos, bem como emitir notas de débito, notas de crédito e relatórios de receitas<sup>196</sup>.

**Figura 4 – Processo de gestão “Receitas”**



Fonte: Análise funcional do SIPEP

124. Nos testes efetuados, verificou-se que:

- os recibos são processados automaticamente com base nos tipos de PEP e dos serviços requeridos e nas taxas parametrizadas no sistema<sup>197</sup>;
- com vista a assegurar a fiabilidade dos dados estão implementados os controlos chave seguintes:
  - um recibo é associado automaticamente ao requerimento de PEP registado no SIPEP (e, em consequência, à identificação do seu titular);
  - a emissão do recibo fica registada automaticamente como um evento, permitindo a pré-verificação de situações anómalas;

<sup>193</sup> E.g. CGPP e SGMAI (nesta, os PEP encontram-se a aguardar despacho do Secretário-Geral Adjunto sobre o modo como se procederá à destruição).

<sup>194</sup> E.g. Conservatória do Registo Civil de Lisboa.

<sup>195</sup> E.g. ordem do registo ou número do PEP.

<sup>196</sup> E.g. listagens; relatórios respeitantes a uma data ou período de tempo (designadamente: receita; recibos emitidos (detalhe)); notas de crédito; receita (destinada ao SEF, à entidade emissora e à INCM).

<sup>197</sup> As correções aos recibos (incluindo alteração do meio de pagamento) são efetuadas através das atividades relacionadas: “emitir nota de crédito”, “emitir nota de débito” e “anular recibo”.



- os registos não comprovam que tenha sido cobrado o serviço “urgente” (a que corresponde a taxa de 45 €)<sup>198</sup>;
- a emissão de recibos através de outras aplicações que não o SIPEP (SGC e GesReceitas)<sup>199</sup>, não garante a conformidade entre os valores registados naquelas aplicações e os registados no SIPEP. Acresce que, ao nível dos serviços centrais do MNE, existem dificuldades de obtenção de informação relativa aos valores cobrados pelos postos consulares uma vez que: *i*) nem todos os postos estão ligados ao SGC; *ii*) o manuseamento do SGC levanta algumas dificuldades, dada a sua vetustez e ausência de atualizações<sup>200</sup>;
- não são emitidos nem conferidos os mapas de controlo disponíveis no SIPEP (e.g. “Receita diária utilizador”, “Receita diária” e mapa de receitas) sendo os valores a transferir, designadamente, para o SEF, apurados com base nos registos de outras aplicações. Por outro lado, no SEF não existem adequados procedimentos de controlo da receita proveniente da emissão de PEP, nomeadamente, dos postos consulares<sup>201</sup> existindo, em consequência, receita por identificar<sup>202</sup>.

Em sede de contraditório, a Secretária-Geral do MNE alegou que *“As discrepâncias de valores de registo do PEP têm-se constatado na comparação entre os valores do PEP cobrados e os valores das faturas apresentadas pela INCM, para o mesmo mês e para o mesmo Posto; raramente os valores coincidem, porque os momentos de registo e contabilização dos PEP ao longo do mês são diferentes nas duas entidades”* e que *“Aquando da visita da auditoria do Tribunal de Contas ao CGPP, constatou-se que o montante transferido para o SEF a título de emissão de PEP excedia o que seria justificado pelos registos constantes do SIPEP”*, tendo-se posteriormente verificado que a referida divergência com os registos do SGC *“se deve ao não registo no SIPEP do emolumento devido pela emissão de um segundo passaporte, no montante de 40 euros (...) [que] revertem na proporção de 80% para o SEF (...) e os restantes 20% para a entidade concedente”*.

O Diretor Nacional do SEF alegou que *“Em termos de reconciliação (completa) das receitas provenientes designadamente dos postos consulares, o SEF promove a reconciliação destas receitas, malgrado as assinaláveis dificuldades de identificação desta receita (...), entre as quais se destaca a variação das taxas de câmbio e das despesas bancárias”* e que a *“conferência entre os valores transferidos e os valores referidos no PEP (...) permitiu, aliás, identificar algumas divergências assinaláveis, designadamente entre os valores transferidos pelo Governo Regional da Madeira e pelos Consulados (...)”*.

125. Não obstante a disponibilidade, desde fevereiro de 2014, das funcionalidades de emissão automática, pelo SEF, de notas de débito, recibos e notas de crédito, referentes a PEP requeridos nos postos consulares e nos serviços do IRN<sup>203</sup>, constatou-se que, até junho

<sup>198</sup> E.g. PEP000002823419 (PEP comum, requerido no estrangeiro).

<sup>199</sup> E.g. no CGPP é impresso e entregue ao requerente apenas o recibo emitido a partir do SGC. Na Loja do PEP do Aeroporto de Lisboa, quando é solicitado pelo requerente uma fatura/recibo, este documento é emitido através da aplicação GesReceitas.

<sup>200</sup> Cfr. SGMNE – e-mail de 15 de junho de 2014.

<sup>201</sup> O SEF apenas procede ao cruzamento dos montantes depositados com a informação remetida pelo posto consular (quando disponível) ou regista a receita com base na identificação da localidade onde foi efetuado o depósito.

<sup>202</sup> Já no Relatório n.º 10/2013 - 2.ª S (Auditoria Financeira ao SEF), o TC recomendara ao SEF que promovesse, em articulação com as entidades envolvidas no processo de cobrança de receitas:

- a reconciliação e eventual regularização das receitas não identificadas;
- a instituição de procedimentos rotineiros de circularização;
- a revisão dos circuitos e procedimentos de registo e controlo da receita de modo a garantir, futuramente, a adequada identificação, liquidação, confirmação e contabilização das receitas, aproveitando as potencialidades informáticas existentes, diligenciando pelas iniciativas legislativas e regulamentares necessárias.

<sup>203</sup> Cfr. MAI – ofício n.º 5289/2014, de 3 de setembro.

do mesmo ano, o SEF não procedeu ao envio mensal dos referidos documentos para aqueles serviços.

## **Processos de produção e entrega pela INCM**

126. A INCM reconhece como requisito ter um ambiente físico adequado e controlado, capaz de proteger os recursos contra incidentes naturais e não naturais, tendo sido aprovados e acompanhados pela Direção os controlos ambientais, a manutenção preventiva e a segurança física. Encontram-se definidas normas para todas as instalações, envolvendo escolha de local, construção, vigilância, segurança do pessoal, sistemas elétricos e mecânicos e proteção contra fatores ambientais. São aplicadas restrições de acesso e apenas pessoal autorizado pode aceder às instalações computacionais.
127. As políticas e práticas de segurança são complementadas com perfis e definição de procedimentos específicos<sup>204</sup>, são realizados testes utilizando normas e processos formalizados, visando melhorar os níveis de segurança e autoridades internacionais monitorizam regularmente aspetos particulares de conformidade com as regulamentações de segurança<sup>205</sup>.
128. A responsabilidade pela gestão e manuseamento dos dados encontra-se claramente definida, estabelecida e comunicada na organização<sup>206</sup> e os correspondentes procedimentos estão identificados e são do conhecimento dos funcionários.
129. Os níveis de serviço encontram-se incorporados e aplicados nos ambientes operacionais e o cumprimento dos prazos é regularmente medido e avaliado.
130. As regras que suportam as relações entre o SEF e a INCM, relacionadas com o processo de emissão e entrega do PEP, foram estabelecidas em portaria e, detalhadas, por acordo entre as partes, que identificam as tarefas a executar e os níveis de serviço esperados<sup>207</sup>.

<sup>204</sup> E.g. a autenticação e a autorização do utilizador estão normalizadas, sendo definidos perfis de risco e de segurança.

<sup>205</sup> E.g. para dados eletrónicos foram efetuadas auditorias pelo GNS (Gabinete Nacional de Segurança) que abrangeram a segurança física das instalações e segurança do sistema de certificação eletrónica.

<sup>206</sup> A personalização em termos de numeração do PEP, desbloqueio do *chip* (chave de transporte) e codificação (associação do n.º de série do *chip* ao n.º do PEP) dispõe de controlos de segurança complementares e independentes:

- carregamento da informação na aplicação própria da INCM (ERP SAP), módulo de gestão dos *chip* da codificação produzida.
- controlo automático da numeração a partir de equipamentos fotográficos.

A ordem de personalização física e lógica dos dados biográficos do cidadão para os equipamentos é totalmente independente e provém diretamente do *Data Center* (implementa níveis de gestão e segurança TIER 3) por ligações encriptadas. Nos equipamentos os utilizadores apenas têm permissões para manter a máquina em funcionamento (não podem alterar os dados), logo trata-se de segregação de funções.

O processo de personalização termina com o teste de qualidade ao PEP de modo automático e levado a cabo pelo próprio equipamento: são aplicados mecanismos de autenticação passiva (assinatura digital), autenticação ativa (certificado único e não uma cópia), *Basic Access Control* (através da leitura da zona MRZ), *Extended Access Control* (para impressões digitais). A INCM foi objeto de Certificação ISO 9001, que inclui o PEP, realizada pela APCER que audita a qualidade dos produtos da INCM anualmente (inclusive as fichas técnicas dos produtos que são classificadas).

<sup>207</sup> Cfr. Portaria n.º 1245/2006 e Memorando de entendimento INCM/SEF, de 26 de setembro de 2007.



131. Nos testes efetuados, verificou-se que:

- os PEP “urgentes”, para entrega no aeroporto de Lisboa, constam no SIPEP, desde logo, com o estado “Válido” (entregue ao titular), não obstante a entrega poder ocorrer no prazo de 3 dias; e, caso não sejam entregues, são remetidos pelo SEF para o posto onde ocorreu o pedido, onde poderão permanecer por um prazo de 6 meses, sem alteração do referido estado de “Válido” (até serem levantados pelos requerentes);

Em sede de contraditório, o Diretor Nacional do SEF alegou que “(...) *existindo loja PEP no aeroporto, cujos funcionários têm competência e acesso ao SIPEP para registo e entrega de passaportes, tal prática poderá ser alterada, deixando a INCM de fazer a entrega prévia em SIPEP dos passaportes modalidade urgente aeroporto de Lisboa*”.

- independentemente da entidade concedente e/ou do posto destinatário dos PEP, a INCM faz acompanhar a expedição com uma guia em papel com timbre do SEF e assinatura (digitalizada) do Diretor Nacional do SEF<sup>208</sup>;
- as falhas de segurança no transporte de PEP são reportadas pela transportadora com a qual a INCM tem um contrato de prestação de serviços de distribuição (DHL)<sup>209</sup>, existindo registos de ocorrências (raras) nos anos de 2010, 2011 e 2013<sup>210</sup>.

### *Níveis de serviço*

132. Os testes efetuados no SIPEP<sup>211</sup> não permitiram confirmar, para 2013, o cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos legalmente<sup>212</sup>, que fixam prazos máximos na perspetiva do requerente, i.e. desde o pedido da sua concessão até à disponibilidade do PEP para levantamento no ponto de entrega.

133. Desde logo, o nível de serviço efetivo divulgado pela INCM<sup>213</sup> (98,39%) traduz o cumprimento do prazo limite de expedição até à entrega dos documentos ao transportador. A data limite de expedição é calculada subtraindo aos dias fixados legalmente os dias de transporte previstos nas diversas classes (normal, expresso, urgente e AERLIS) para a entrega do PEP ao requerente<sup>214</sup>. Ou seja, o valor divulgado não atende ao tempo real de transporte até ao ponto de entrega que pode afastar-se do tempo previsto devido a vários incidentes (e.g. atrasos decorrentes de moradas incompletas ou incorretas<sup>215</sup>, reagendamento da entrega).

<sup>208</sup> Prática observada, nos postos visitados, relativamente a todos os tipos de PEP.

<sup>209</sup> Contrato com a DHL Express Portugal, celebrado em 26 de outubro de 2006 e alterado em 10 de agosto de 2009 e em 19 de julho de 2013.

<sup>210</sup> Designadamente: 3 situações, em 2010, que envolveram 4 cartas de porte que continham PEP, tendo implicado a não entrega de 2; 1, em 2011, que respeita a 1 carta de porte de 25 PEP não entregue por questões de segurança imputáveis à DHL; 1, em 2013, relativa a 1 carta de porte com 50 PEP que foi entregue com atraso (Cfr. “*Relatório de Incidentes – Distribuição PEP DHL da INCM*”).

<sup>211</sup> Sendo relevantes a data/hora de envio do pedido para a INCM (registada pelo próprio SIPEP, quando obtém um resultado positivo no *interface* de envio) e a data de entrega do PEP pela INCM (recebida pelo SIPEP através do *interface* de notificações da INCM) – cfr. SEF – email de 25 de setembro de 2014.

<sup>212</sup> Cfr. Portaria 1245/2006, de 25 de agosto, com a atualização da Portaria n.º 270/2011, de 22 de setembro.

<sup>213</sup> Cfr. INCM – Relatório de Gestão de 2013.

<sup>214</sup> Cfr. INCM – email de 29 de setembro de 2014.

<sup>215</sup> Quando não é possível obter um contacto do destinatário o PEP é reenviado para o serviço\_PEP mais próximo.

134. Verifica-se também que a informação constante no SIPEP relativa à data de entrega real no ponto de entrega nem sempre está preenchida e é fiável por serem recebidas com atraso as confirmações de entrega<sup>216</sup>, ou a INCM não receber esta informação<sup>217</sup>.
135. Portanto, não foi ainda instituído o “*sistema unificado de controlo de qualidade do PEP e de garantia dos elevados níveis de serviço que importa atingir na sua distribuição, tanto nacional como mundial*”<sup>218</sup> que permitiria verificar, com base nos dados existentes no SIPEP, por um lado, se o prazo máximo de satisfação do pedido do requerente cumpre o prazo máximo estabelecido legalmente e, por outro lado, identificar as entidades/atividades responsáveis por eventuais desvios para que sejam tomadas as medidas de gestão apropriadas.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho de Administração da INCM, informou que “*No que se refere aos níveis de serviço identificados nos pontos 132 e seguintes do relato, informamos que nos encontramos já a articular tanto com o SEF como com os transportadores, a melhor forma de garantir a inclusão no SIPEP da data efetiva de entrega dos passaportes, que será também enviada ao SEF*” e que “*estamos igualmente a analisar a possibilidade de se indicar, sem custos adicionais excessivos, se a entrega foi concretamente efetuada (...) através do processamento dos estados intermédios disponibilizados pelos sistemas dos transportadores (...)*” que “*(...) poderá ser implementado em simultâneo com um novo processo de troca de dados que estamos a articular com o SEF, associado à emissão do novo passaporte SAC (com novos webservices e a alteração de alguns já existentes)*”.

136. Face às competências atribuídas às Entidades\_PEP, salienta-se a necessidade de:
- as datas efetivas de entrega serem obrigatoriamente registadas no SIPEP pelos serviços destinatários (e não só pelas empresas transportadoras);
  - os serviços de auditoria da INCM, em articulação com as Entidades\_PEP, efetuem ações de controlo de qualidade do serviço de transporte contratado, propondo medidas;
  - o SEF passar a calcular regularmente, com base no SIPEP, e a divulgar publicamente os níveis de serviço desde a receção do requerimento até à entrega do PEP, por cada etapa (e.g. receção, produção, transporte, entrega) e entidade/atividade, elaborando indicadores de controlo de qualidade adequados à gestão do sistema.

Em sede de contraditório, o Presidente do Conselho de Administração da INCM, informou que “*(...) a INCM estará, em breve, em condições de controlar o nível de serviço dos seus transportadores e de monitorizar os SLA [service level agreement], desde a chegada dos pedidos de emissão até à entrega nos locais de destino*” e que constará no próximo Plano de Auditorias uma “*ação ao PEP, nas vertentes de fabrico, expedição e financeira*”.

<sup>216</sup> O sistema da INCM recebe uma confirmação da entrega (com origem nos sistemas de informação das empresas transportadoras) que é reenviada automaticamente para o SIPEP.

<sup>217</sup> Nestes casos, a INCM, no final de cada mês, faz o levantamento das situações em falta e confirma manualmente no seu sistema a entrega, sendo neste momento enviado automaticamente ao SIPEP a confirmação de entrega.

<sup>218</sup> Cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 138/2006.



## *Passaportes temporários*

137. Verificou-se que os passaportes temporários, concedidos pelo SEF em território nacional, são registados no SIPEP<sup>219</sup>.
138. Verificou-se que os passaportes temporários, concedidos no estrangeiro, pelos postos consulares, raramente são registados no SIPEP: em 2013, foram concedidos 783 e registados apenas 4; em 2014 (1.º semestre) foram concedidos 416 e 0 registados<sup>220</sup>.

Esta prática, desconforme com a legislação<sup>221</sup> e com as normas do Manual de Utilizador de Emissão de Passaporte Temporário<sup>222</sup>, não garante que os controlos de segurança, executados automaticamente pelo SIPEP, sejam efetuados, o que, a confirmar-se, se traduz em falhas de segurança. A situação descrita foi transmitida ao M\_NE e ao Diretor Nacional do SEF<sup>223</sup>.

Em sede de contraditório, o Diretor Nacional do SEF reconheceu tratar-se “(...) de uma falha de segurança (...) alheia ao SEF” e a Secretária-Geral do MNE informou que “Em 31 de julho, foi enviada circular telegráfica aos postos consulares dando orientações para que, sempre que tal seja tecnicamente possível, os passaportes temporários emitidos passam a ser registados no SIPEP”.

## **CONCLUSÕES**

139. Esta auditoria operacional orientada aos sistemas de informação (SI), que suportam os ciclos de vida do PEP, na versão 2, teve como objetivos principais: verificar o cumprimento das normas internacionais e nacionais relativas à concessão, emissão e utilização do PEP; examinar a eficácia dos principais processos associados ao ciclo de vida do PEP; examinar os aspetos críticos dos SI associados, designadamente o SIPEP e o sistema PASSE/RAPID, ambos geridos pelo SEF (cfr. pontos 1 a 4).

### **Conformidade**

140. As entidades envolvidas nas diversas fases do ciclo de vida do PEP comum (Entidades\_PEP) têm uma estrutura organizativa que lhes permitem cumprir os objetivos legais associados ao PEP e onde se incluem unidades de auditoria interna que verificam regularmente a conformidade dos sistemas, procedimentos e práticas vigentes (cfr. pontos 22, 52 e 104).
141. Dado o papel nuclear do SEF, deu-se particular atenção ao seu sistema de gestão e controlo, tendo-se verificado a sua adequação e fiabilidade relativamente ao ambiente de

<sup>219</sup> Cerca de 700 passaportes em 2013 e 350 no 1.º semestre de 2014.

<sup>220</sup> Cfr. SGMNE – e-mail de 16 de julho de 2014 (lista de passaportes temporários autorizados pelo CERC).

<sup>221</sup> Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 86/2000 “O sistema de informação do passaporte eletrónico português (...) SIPEP, tem por finalidade registar, armazenar, tratar, manter atualizada, validar e disponibilizar a informação associada ao processo de concessão dos passaportes, nas suas diferentes categorias...”.

<sup>222</sup> Cfr. Manual de Utilizador de Emissão de Passaporte Temporário - julho de 2011: “O registo na aplicação permite validar toda a informação do cidadão no que respeita a Identificação Civil, Medidas Cautelares e Contumácias permitindo que a concessão de um passaporte, mesmo que temporário, seja segura”.

<sup>223</sup> A situação foi transmitida pelo TC ao M\_NE e ao Diretor Nacional do SEF (cfr. ofício n.º 11355/2014, de 22 de julho).



## Tribunal de Contas

---

controlo, avaliação do risco, procedimentos de controlo, informação e comunicação e monitorização pelo que foi classificado como “regular” (cfr. pontos 111 a 114).

142. A auditoria concluiu pelo cumprimento generalizado das normas nacionais (onde é nuclear o Decreto-Lei n.º 83/2000) e internacionais. Refira-se que o bom nível atingido tem permitido que Portugal satisfaça os requisitos *Schengen* e integre o *Visa Waiver Program* dos EUA (cfr. pontos 49, 101, 103 e 127).
143. Verificou-se que os passaportes temporários, concedidos no estrangeiro, pelos postos consulares, raramente são registados no SIPEP o que não garante que os controlos de segurança, executados automaticamente sejam efetuados (cfr. pontos 137 e 138).
144. Também foram detetadas situações de insuficiente rotação de pessoal e de segregação de funções, ambas por alegada escassez de recursos humanos. Embora num sistema largamente informatizado tal segregação tenha de ter em conta os “agentes virtuais” do SIPEP, que processam funções e controlos automáticos, existe risco de segurança se um mesmo funcionário intervém nas fases de requisição e de concessão não automática do PEP (e.g. CGPP) (cfr. ponto 106).
145. Refira-se que não se encontram definidas pelo SEF, em articulação com as Entidades\_PEP, as funções que devam ser exercidas por diferentes pessoas, atendendo às funções dos referidos “agentes virtuais” do SIPEP (cfr. ponto 106).
146. Na generalidade das entidades presentes na fase de requisição do PEP foi dada formação aos trabalhadores mas verificaram-se em alguns locais a indisponibilidade de manuais ou de manuais atualizados (cfr. pontos 97 e 107).
147. Regista-se positivamente a existência da linha de apoio ao cidadão do IRN, do *help desk* de 1.ª linha do IRN e da RIAC (o que não ocorre no MNE) e *help desk* do SEF (2.ª linha) para todas as Entidades\_PEP, embora com queixas por dificuldades de acesso ao *help desk* do SEF. Nos Açores foram referidas situações de atraso na reparação de equipamentos da RIAC por não existir contrato de manutenção com a empresa fornecedora (cfr. ponto 108).

### **Avaliação do PEP**

148. A transição das versões 1 para 2 do PEP, em abril de 2011, traduzida em mais elevados níveis tecnológicos e de segurança, foi acompanhado dum aumento de taxas. Os cidadãos têm criticado este aumento bem como a redução do prazo de validade para crianças de idade inferior a 4 anos (cfr. pontos 15 e 102).
149. Os benefícios associados ao PEP são múltiplos: comodidade para o cidadão pelo alargamento da rede de receção dos pedidos e de entrega da caderneta e pela possibilidade de automatização do controlo de passagem de fronteiras; maior segurança na concessão pelo suporte do SIPEP, que faz verificações automáticas por acesso autorizado ao SIISEF, NSIS, bases de dados de registo civil e de registo de contumazes; maior segurança na emissão centralizada na INCM, que garantiu um acréscimo do nível



de segurança contra a falsificação e contrafação, a par de uma redução do prazo de entrega (cfr. ponto 101).

150. O valor divulgado pela INCM, quanto ao nível de serviço efetivo considera o tempo previsto de entrega que, conforme se verificou por amostragem, pode afastar-se muito do tempo real, a qual nem sempre consta corretamente no SIPEP. Ora, o registo correto e atempado das datas conclusivas das diversas fases é essencial, não só para um controlo de eficácia do processo global, mas também como instrumento de gestão e de responsabilização para as diversas entidades envolvidas (cfr. pontos 130, 132 a 136).

## **Avaliação dos SI**

151. Globalmente, no SIPEP: existe uma identificação unívoca dos principais objetos de base de dados definidos no sistema; encontram-se registadas as atividades mais significativas, bem como os *interfaces* de outros SI; está assegurado o tratamento de exceções; não ocorrem duplicações ou situações anómalas nos objetos, que comprometam a integridade referencial (cfr. pontos 116, 117 e 120).
152. No entanto, na fase de tramitação de passaportes verificaram-se algumas situações, que não sendo críticas, carecem de melhoria: nem sempre é preenchido do campo “observações”; os PEP caducados e entregues pelos cidadãos, geralmente, não são de imediato inutilizados; as Entidades\_PEP, por não disporem de equipamento de leitura da zona MRZ dos PEP, registam a devolução das cadernetas, no portal da INCM, por digitação dos respetivos números, o que potencia a ocorrência de erros; os PEP “urgentes”, para entrega no aeroporto de Lisboa, constam no SIPEP, desde logo, com o estado “Válido” (entregue ao titular), não obstante a entrega poder ocorrer muito dias depois (cfr. pontos 61, 121, 122 e 131).
153. A generalidade das Entidades\_PEP utilizam, para além do SIPEP, outras aplicações (não integradas com aquela) para registo de dados e para o controlo da tramitação processual e/ou das receitas arrecadadas, designadamente: *GesReceitas*, pelo SEF; o “*Sistema de Integração de Fluxos Financeiros*”, pelo IRN; o SGC, pelo MNE; o “*RIAC Intranet v2*” para registo de dados do utente e para o controlo de fluxo documental e de receitas, pela RIAC (cfr. pontos 85 e 124).

## **Sistema financeiro e patrimonial**

154. As taxas aplicáveis pela concessão do PEP estão fixadas por Portarias conjuntas<sup>224</sup>, cabendo à entidade recetora do requerimento a sua cobrança<sup>225</sup> e a posterior transferência dos montantes devidos a outras entidades. Como só a INCM dispõe de um adequado sistema de contabilidade analítica, não é possível determinar, para cada entidade, a relação entre os custos e as receitas decorrentes das taxas (cfr. pontos 87 a 93).

<sup>224</sup> Cfr. Portaria n.º 1245/2006, Portaria n.º 717/2013 e, nos postos consulares, Portaria n.º 320-C/2011.

<sup>225</sup> Refira-se que, em junho de 2014, a dívida à SGMAI, de entidades requisitantes de PEP especial, ascendia a cerca de 16 m€ (com destaque para os Ramos das Forças Armadas, com cerca de 10 m€).

155. O SIPEP emite um documento comprovativo do pagamento da taxa que, segundo o SEF (em contradição com o que se deduz dos manuais), não é o recibo com validade fiscal. Este é emitido pelas aplicações SGC e *GesReceitas* que, não estando integradas com o SIPEP, não garantem a conformidade dos valores registados (cfr. pontos 74, 123 e 124).
156. No SEF não existem adequados procedimentos de controlo da receita proveniente da emissão de PEP, nomeadamente, dos postos consulares existindo, em consequência, receita por identificar (cfr. pontos 113, 124 e 125).
157. Dado o aproveitamento das instalações e equipamentos utilizados para concessão do cartão do cidadão (idênticos aos necessários para o PEP) os investimentos de maior relevo foram efetuados pelo SEF, com utilização de procedimentos pré-contratuais de aquisição e de manutenção de equipamentos por ajuste direto, por implicarem medidas de segurança para proteção dos interesses essenciais de segurança do Estado português, tendo os contratos sido visados pelo TC (cfr. pontos 94 a 100).

## RECOMENDAÇÕES

158. O Tribunal recomenda ao Ministro dos Negócios Estrangeiros que determine as medidas necessárias para que os postos consulares concretizem uma efetiva segregação de funções, em especial nas fases de requisição e de concessão não automática do PEP, e que utilizem sempre o SIPEP na tramitação de todo o tipo de passaportes.
159. O Tribunal recomenda ao DN do SEF que promova:
- em articulação com as Entidades\_PEP, a dinamização da estruturação e oferta dum plano modular de formação, inicial ou contínua, presencial ou *e-learning*, e de difusão regular dos manuais de procedimentos atualizados;
  - em colaboração com as Entidades\_PEP, os desenvolvimentos aplicacionais e procedimentais (incluindo os ajustamentos dos Manuais) para a emissão e entrega, de forma regular, aos requerentes de PEP, de recibos com validade fiscal, aquando do pagamento das taxas;
  - em articulação com a INCM, que a data de entrega real do PEP passe sempre a constar no SIPEP.
160. O Tribunal recomenda à INCM, que:
- seja considerada no nível de serviço efetivo por si divulgado a data de entrega real do PEP;
  - os serviços de auditoria da INCM efetuem ações de controlo de qualidade do serviço de transporte contratado, propondo medidas.



## VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

161. Do projeto de Relatório abriu-se vista ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, que emitiu parecer.

## DECISÃO

162. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar que, o presente Relatório e os seus Anexos sejam remetidos às seguintes entidades:
  - Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros
  - Ministro da Administração Interna
  - Vice-Presidente do Governo, Emprego e Competitividade Empresarial (Açores)
  - Vice-Presidente do Governo Regional da Madeira
  - Secretária-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros
  - Secretária-Geral do Ministério da Administração Interna
  - Inspectora-Geral da Administração Interna
  - Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiro e Fronteiras
  - Presidente do Conselho de Administração da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S.A.
  - Presidente do Conselho Diretivo do Instituto dos Registos e do Notariado
  - Presidente da Direção da Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão, I.P.
  - Cônsul-Geral de Portugal em Paris.
  - Representante da Procuradora-Geral da República junto do Tribunal, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC.
- c) Instruir as entidades destinatárias das recomendações para lhe transmitirem, no prazo de 90 dias, as medidas adotadas acompanhadas dos suficientes comprovativos;
- d) Fixar, nos termos dos artigos 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC (RJETC)<sup>226</sup>, o valor global dos emolumentos em 17.164,00 €, com a repartição seguinte: SEF – 9.276,80 €; Governo Regional dos Açores – 991,80€; Governo Regional da Madeira – 921,00€; SGMNE – 1.715,80 €; INCM – 1.753,50 €; IRN – 1.761,20 €; SGMAI – 743,90 €.
- e) Após o cumprimento das diligências que antecedem divulgar o Relatório no sítio eletrónico do TC.

<sup>226</sup> Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto.



# Tribunal de Contas

---

Tribunal de Contas, em 13 de novembro de 2014

**O Conselheiro Relator,**

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Os Conselheiros

(António José Avérous Mira Crespo)

(Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha)

A Procuradora-Geral Adjunta,



## ANEXOS

Anexo 1 – Metodologia .....	48
Anexo 2 – Metodologia COBIT 4 .....	51
Anexo 3 – Passaporte: tecnologias, técnicas e elementos de segurança .....	53
Anexo 4 – Correspondência entre o ciclo de vida do PEP comum e os processos do SIPEP..	54
Anexo 5 – Quadro legal e regulamentar .....	55
Anexo 6 – Pontos fortes e pontos fracos .....	60
Anexo 7 – Respostas remetidas em sede de contraditório.....	63



# Tribunal de Contas

---

## Anexo 1 – Metodologia

1. A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC, Vol. I (MAP-TC-I). A metodologia e os procedimentos são suportados por um sistema informatizado específico, baseado em fichas estandardizadas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões emitidas estão fundamentadas.
2. Os trabalhos foram executados em conformidade com os princípios, as normas, os critérios e as metodologias acolhidos pelo TC, tendo em conta o disposto no Regulamento da sua 2.ª Secção<sup>227</sup>, e com as normas de auditoria de SI recomendadas pela ISACA.

### PLANEAMENTO

#### Estudos preliminares (EP)

3. Os EP tiveram como objetivos: conhecer o enquadramento legal (nacional, comunitário e internacional), a estrutura, organização e atividade das entidades intervenientes no processo de concessão e emissão do PEP; analisar os relatórios de auditoria sobre temática afim, produzidos por outras Instituições Superiores de Controlo<sup>228</sup>, relatórios de fiscalização do TC<sup>229</sup> e de órgãos de controlo interno e os últimos Relatórios de Imigração Fronteiras e Asilo (RIFA) do SEF; identificar áreas de maior risco; formular uma opinião preliminar sobre os sistemas de gestão e controlo e, conseqüentemente, estabelecer os parâmetros de auditoria.
4. No âmbito dos EP procedeu-se ainda: à análise da informação constante no “*dossiê permanente*” e da recolhida nas referidas entidades e nos sítios da *internet* concernentes à matéria objeto da auditoria, tendo em vista especialmente a compreensão e o exame dos processos, de forma a identificar os procedimentos e controlos instituídos e os sistemas associados ao processo de passagem e controlo de fronteiras, em especial os que identificam os dados biométricos constantes dos documentos dos nacionais dos países terceiros e os passaportes dos cidadãos da União Europeia. As informações foram obtidas essencialmente de fonte documental, existente no TC, na rede *web*, ou solicitadas às referidas entidades, complementadas com dados recolhidos em visitas e entrevistas com os responsáveis.

#### Plano Global de Auditoria (PGA)

5. Com base nos EP, foi elaborado o PGA<sup>230</sup> que comporta a orientação geral a seguir na auditoria e em que se precisou: o âmbito da auditoria e os seus objetivos estratégicos; a identificação das áreas de potencial risco; a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa; e a calendarização da ação.

---

<sup>227</sup> Cfr. Regulamento da 2.ª Secção do TC: artigo 4.º, n.º 2 - “a 2.ª Secção exerce, em regra, a sua atividade de controlo e de auditoria segundo princípios, métodos e técnicas geralmente aceites e constantes de manuais de auditoria e de procedimentos por ela aprovados”; e artigo 83.º, n.º 1 - “Em tudo o que não estiver expressamente previsto nos manuais referidos no artigo 4.º, n.º 2 [manuais de auditoria e de procedimentos aprovados pelo TC], os Serviços de Apoio orientar-se-ão, sucessivamente, pelas normas de auditoria e contabilidade geralmente aceites, pelas normas aprovadas no âmbito da União Europeia e pelas normas aprovadas no âmbito da INTOSAI”.

<sup>228</sup> E.g. Relatório do NAO sobre ‘*Identity and passport service*’, de 7 de fevereiro de 2007.

<sup>229</sup> Auditoria Financeira ao SEF: ano de 2011 (Relatório n.º 10/2013 – 2.ª S).

<sup>230</sup> Aprovado, em 22 de maio de 2014, pelo Juiz Conselheiro da AR IV.



## EXECUÇÃO DA AUDITORIA

6. Seguiu-se a fase de execução do trabalho de campo, tendo em vista a realização de testes e a recolha de evidências de auditoria, que compreendeu as seguintes etapas: avaliação dos sistemas de gestão e controlo; elaboração do programa de auditoria (PA); realização das verificações.

### Exame dos sistemas de gestão e controlo

7. O exame dos sistemas de gestão e de controlo implicou as seguintes fases: identificação dos sistemas existentes; confirmação do sistema (testes de procedimento); identificação dos pontos-chave do controlo e exame preliminar dos controlos (realização de testes de conformidade); apreciação do funcionamento do sistema.
8. Para o efeito, foram realizadas entrevistas estruturadas, baseadas em questionários padronizados<sup>231</sup>, e solicitada a informação necessária para a extração dos dados com vista à seleção da amostra objeto dos testes substantivos a efetuar.
9. No que respeita à avaliação dos riscos e controlos no domínio dos SI, a metodologia adotada direcionou-se para uma visão global dos riscos e controlos subjacentes aos processos e sistemas relacionados com a concessão e emissão do PEP, podendo ser resumida nas seguintes fases:
- levantamento da arquitetura de sistemas e TI de suporte dos principais processos de concessão do PEP e dos processos de gestão associados;
  - identificação e análise dos riscos mais significativos associados aos processos de concessão do PEP, bem como dos sistemas e TI que os suportam;
  - identificação e análise dos controlos existentes para gerir os impactos dos riscos identificados;
  - execução de testes aos controlos.
10. A abordagem foi delineada, não só no sentido de se obter um conhecimento detalhado dos processos envolvidos no referido sistema, como para permitir a compreensão dos processos de gestão de sistemas e TI e, assim, possibilitar um adequado conhecimento dos impactos que os riscos do SI poderão ter neste processo.
11. Atendendo a que os vários processos (enquadrados no âmbito desta auditoria) são suportados por SI, considerou-se necessário caracterizar, não apenas a arquitetura informática subjacente, mas também, o processo de gestão e operação dos SI instituído para o efetivo controlo dos mesmos.
12. Os processos inerentes à emissão e controlo do PEP são suportados fundamentalmente pelo SIPEP, pelo que se centrou neste a identificação e exame dos controlos existentes para gerir os impactos dos riscos identificados, a par da execução de testes aos controlos.
13. O modelo de processos definido apenas contempla a sua discriminação até ao nível da atividade, sendo dado um maior detalhe aos processos de TI que têm aqui maior ênfase. A articulação de cada um destes processos e atividades contribuiu para a confirmação do funcionamento das várias atividades do processo de concessão e emissão do PEP e para a identificação dos correspondentes riscos e controlos informáticos inerentes aos processos.
14. Os resultados obtidos permitiram concluir preliminarmente que o controlo interno (ambiente de controlo e procedimentos) era regular<sup>232</sup>.

---

<sup>231</sup> Cfr. fichas adaptadas de Manual de Auditoria e de Procedimentos do TC – vol. II (MAP-TC-II, em fase experimental).

<sup>232</sup> Numa escala de: deficiente; regular: bom - cfr. MAP-TC-II.



# Tribunal de Contas

---

## **Programa de Auditoria (PA)**

15. Em função do conhecimento das entidades e dos pontos fortes e fracos do sistema de gestão e controlo, foi elaborado o PA<sup>233</sup> que inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, nas áreas a auditar, as operações, registos e documentos a analisar.

## **Realização das verificações**

16. A fase de execução do trabalho comportou a realização dos testes e a verificação, tendo por base a metodologia COBIT<sup>234</sup>, dos controlos instituídos, com vista ao exame da sua adequabilidade para gerir os riscos correlacionados. Os resultados e seus comprovativos estão documentados digitalmente. Os resultados substantivos alicerçaram as opiniões de auditoria constantes no relato.

## **RELATO**

17. Nos termos legais e regulamentares, o Juiz Conselheiro Relator aprovou o Relato que foi remetido para contraditório.

---

<sup>233</sup> Aprovado pelo Juiz Conselheiro da AR IV, em 3 de abril de 2012.

<sup>234</sup> COBIT – *Control Objectives for Information and related Technology*.

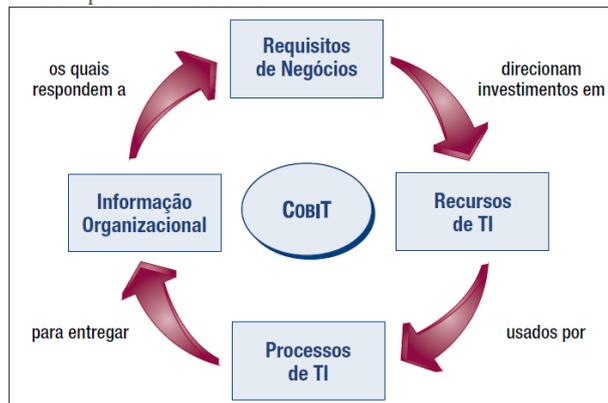


## Anexo 2 – Metodologia COBIT 4

### Uma infraestrutura única e integrada de governança e gestão no domínio das TI

1. O COBIT é fundamentalmente uma infraestrutura de boas práticas dirigidas à governança e à gestão das TI (*good-practice framework for governance and management of enterprise IT*, ou, simplesmente, GEIT).
2. Desenhado, desenvolvido e mantido pela ISACA, incorpora um conjunto de conceitos amplamente aceites que podem servir como modelo de referência para gestão e avaliação das TI. É totalmente independente das tecnologias adotadas pelas entidades, bem como do tipo de atividades, valor e participação que as TI assumem na sua “cadeia produtiva”<sup>235</sup>.
3. O COBIT aborda a sincronização dos objetivos da organização com os objetivos de TI (tomando sempre por base a verificação da satisfação das necessidades pela denominadas “partes interessadas”, tendo em vista a otimização dos objetivos de TI na criação e manutenção de valor para o “negócio”. O objetivo desta infraestrutura é, assim, o de definir e implementar processos/controles, estruturas e mecanismos organizacionais, a par da atenção dada aos recursos humanos, que permitam às áreas de TI conduzir as suas atividades, monitorizá-las e assumir as suas responsabilidades (visão holística).
4. A infraestrutura visa fornecer a informação de que a organização precisa para atingir os seus objetivos, as necessidades para investir, gerir e controlar os recursos de TI usando um conjunto estruturado de processos para prover os serviços que disponibilizam as informações necessárias para a organização.

#### Princípios do COBIT 4



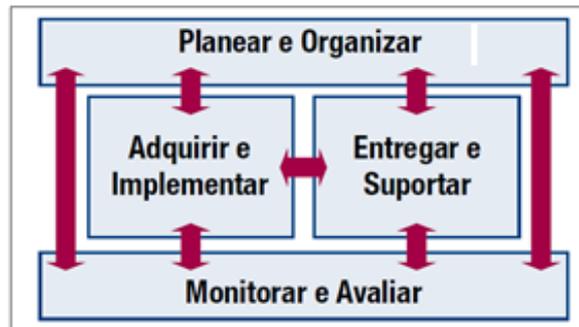
5. A gestão e o controlo da informação estão presentes em toda a metodologia COBIT e ajudam a assegurar o alinhamento com os requisitos de “negócio” da instituição.
6. O COBIT define as atividades de TI segundo um modelo de processos genéricos, estruturado em quatro domínios: 1) Planear e Organizar, 2) Adquirir e Implementar, 3) Entregar e Suportar e 4) Monitorizar e Avaliar.

<sup>235</sup> Sendo relevantes os seguintes manuais “COBIT 4.1 Executive Summary”. IT Governance Institute (ITGI); “IT Assurance Guide: Using COBIT”. ITGI.



# Tribunal de Contas

Os domínios do COBIT 4



7. Estes domínios mapeiam as tradicionais áreas de responsabilidade de TI de planeamento, desenvolvimento, implementação e monitorização.
8. Dentro desses quatro domínios o COBIT identificou 34 processos de TI, geralmente utilizados em todas as organizações, e definiu objetivos de controlos para os referidos processos. Tratam-se de políticas, procedimentos, práticas e estruturas organizacionais criadas para ajudar à consecução dos objetivos do “negócio”, ao mitigar eventos indesejáveis. Os objetivos de controlo de TI fornecem um conjunto completo de requisitos:
  - são definições de ações de gestão, destinadas aumentar o valor ou a reduzir o risco;
  - consistem em políticas, procedimentos, práticas e estruturas organizacionais.
9. Encontra-se harmonizado com outras normas, práticas e infraestruturas de modo a cobrir todo o espectro de atividades relacionadas com as TI, onde se destacam:
  - *Internal Control – Integrated Framework do Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*;
  - *IT Infrastructure Library (ITIL)*;
  - *Project Management Body of Knowledge (PMBOK)*;
  - *The Open Group Architecture Framework (TOGAF)*;
  - *Projects in Controlled Environments, versão 2 (PRINCE 2)*;
  - *ISO/IEC<sup>236</sup> 38500:2008, Corporate governance of information technology*;
  - *ISO/IEC 15504-2:2003, Information technology - Process assessment*.
10. Nesta abordagem holística, integrou duas infraestruturas complementares e pré-existentes (VAL IT e RISK IT), relacionadas com boas práticas e princípios de gestão nas áreas de:
  - avaliação e seleção de investimentos de negócio viabilizados por TI;
  - avaliação, prevenção e controlo dos riscos decorrentes da utilização das TI.
11. Em resumo, o COBIT 4 permite, através dos seus princípios, que uma organização desenvolva e mantenha de modo eficiente a sua própria infraestrutura de governança e gestão, baseada num conjunto interrelacionado de facilitadores que otimizam a informação e o investimento tecnológico para uso e benefício das “partes interessadas”.

<sup>236</sup> A *International Organization for Standardization (ISO)* é uma organização criada com o objetivo de promover, através da emanção de normas internacionais, a normalização de produtos e serviços e facilitar as trocas de bens e serviços a nível internacional.

A *International Electrotechnical Commission (IEC)* é uma organização que prepara e publica normas internacionais para todos os equipamentos elétricos, eletrónicos e tecnologias relacionadas.



## Anexo 3 – Passaporte: tecnologias, técnicas e elementos de segurança<sup>237</sup>

### Passaporte português

1. O passaporte português, nos moldes em que era emitido desde 2 de janeiro de 2001, assentava no seguinte conjunto de tecnologias, técnicas e elementos de segurança:
  - impressão, montagem, numeração e controlo de qualidade do suporte documental efetuados pela INCM, segundo elevados padrões de segurança e controlo de produção, designadamente:
    - matérias-primas de elevada qualidade (e.g. papel de segurança quimicamente preparado para deteção de alterações e com marca de água multitom) de acordo com recomendações da UE e experiência e recomendações dos inspetores e peritos da INTERPOL e do SEF;
    - componentes, elementos vários e impressão, visíveis ou invisíveis, fluorescentes sob iluminação com luz ultravioleta<sup>238</sup> e utilização de técnicas de impressão de *offset seco*, *intaglio* (talhe-doce), serigrafia e impressão em irisado (duas cores);
    - motivos de *design* complexo (anticópia e *antiscanning*), microtexto e minitexto, imagens latentes, efeitos tridimensionais na impressão de fundo, paginação em escada, com registo em negativo, impressão com tinta opticamente variável na página de dados;
    - capa com filme dourado estampado a quente;
  - página biográfica com: personalização por jato de tinta (dados biográficos, fotografia digitalizada do titular, com informação escondida e lida apenas com recurso a lentes especiais; assinatura digitalizada do titular, informação para reconhecimento ótico na zona de reconhecimento por leitura ótica (MRZ); laminado de proteção com imagem holográfica;

### PEP v1

2. O PEP v1 apresentava as características de segurança seguintes:
  - *chip* sem contacto: que permite a leitura por radiofrequência dos dados biográficos, imagem facial e informação descritiva da emissão nele armazenados, após assinatura eletrónica dos mesmos (leitura dos dados armazenados no *chip*, condicionada por chave de acesso obtida pela leitura da zona de leitura ótica), em condições que garantem elevado nível de segurança, de forma a facilitar a chave do titular;
  - página biográfica: papel de segurança revestido a material polímero; imagem da pomba da paz, *Kinegram*® e fotografia do titular microperfurada a laser (visíveis à contraluz); dados pessoais gravados a laser, incluindo campos com relevo sensível ao tato.

### PEP v2

3. O PEP v2 passou a integrar um controlo de acesso reforçado (EAC)<sup>239</sup>, que protege o acesso à informação contida no *chip* e permite garantir a integridade, a autenticidade e a confidencialidade dos dados.

<sup>237</sup> Cfr.: Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2005; Portaria n.º 418/2011; SEF - brochuras sobre PEP e PEP v2.

<sup>238</sup> Presentes, designadamente em: fibras no papel; fio de costura triplo; impressão da capa; impressão em todas as páginas, de elementos e numeração tipográfica a preto, numeração invisível das páginas interiores; impressão invisível termo transferível no laminado de proteção.

<sup>239</sup> O EAC baseia-se na autenticação do *chip* e do terminal de leitura. A autenticação do *chip* reforça a garantia de unicidade e integridade do documento e contribui para o estabelecimento de canais seguros de comunicação entre o *chip* e o terminal. A autenticação do terminal de leitura certifica a validade e autorização do posto de inspeção para aceder aos dados biométricos do passaporte.



# Tribunal de Contas

## Anexo 4 – Correspondência entre o ciclo de vida do PEP comum e os processos do SIPEP

FASES DO CICLO DE VIDA	DESCRIÇÃO	PROCESSOS SIPEP	ENTIDADES INTERVENIENTES
Produção	Manufatura do documento nas suas diversas componentes (papel / polímero, impressão, laminagem, etc.)	-	INCM
Requerimento	Pedido de PEP (junto das entidades competentes para a receção dos requerimentos)	Requisição	SEF, IRN, Governos Regionais, Autoridades Consulares
Concessão	Análise do pedido e verificação dos requisitos para ordenar a emissão do PEP.	Receitas	SEF, Governos Regionais, Autoridades Consulares
Emissão (Personalização / Remessa)	Inscrição dos dados do titular no documento e envio para a entidade recetora do pedido ou para a morada do requerente	Requisição	INCM
Utilização	Circulação, uso e fruição do PEP, pelo cidadão, com todos os direitos e deveres que lhe estão associados	-	Titulares do PEP
Controlo	Verificação da integridade, a autenticidade e a confidencialidade dos dados dos dados constantes no PEP e da legítima titularidade.	Tramitação	SEF (e outros órgãos de polícia criminal)
Inutilização	Obliteração / perfuração e corte de determinados elementos de segurança e correspondente registo informático		SEF, IRN, Governos Regionais, Autoridades Consulares
Destruição	Eliminação física e registo automático do abate do PEP	-	INCM

Fonte: Adaptado de "PEP EL 17OUT DCID V2", da DCID/SEF



## Anexo 5 – Quadro legal e regulamentar Correlação entre as disposições aos níveis internacional, comunitário e nacional no âmbito do PEP

NORMAS INTERNACIONAIS	DIREITO COMUNITÁRIO	DIREITO NACIONAL	OBSERVAÇÕES
Recomendações emitidas pelos comités técnicos da ICAO. (e.g. Doc. 9303 (4. <sup>a</sup> edição))	Resolução de 23 de junho de 1981, dos Estados Membros reunidos no âmbito do Conselho <sup>240</sup> , determina o formato uniforme do passaporte, em todos os Estados Membros das Comunidades Europeias.	Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de maio Aprova o regime legal da concessão e emissão dos passaportes	O passaporte da República Portuguesa, nos moldes em que é emitido desde 2 de janeiro de 2001, está conforme com as especificações definidas pela ICAO, doc. 9303, 4.a edição, e ultrapassa bastante as recomendações da UE sobre requisitos mínimos de segurança para passaportes (Resolução do Conselho n.º 2000/C 310/01, de 17 de outubro) <sup>241</sup>  A qualidade do PEP é resultante das condições em que é produzido e dos elementos de segurança nele incorporados, garantindo um elevado nível de segurança contra a falsificação e contrafação. O nível de segurança apresentado pelo atual passaporte da República Portuguesa assenta no conjunto de tecnologias, técnicas e elementos de segurança referidos no anexo à Resolução em causa.  Respeita igualmente a norma ISO/IEC 7810, de 1995 dado ser um documento capaz de ser verificado por leitura ótica e tem incluída uma fotografia digitalizada impressa por jacto de tinta na página biográfica. É por isso plenamente conforme às especificações de nível 1 definidas no <i>Visa Waiver Program Biometric Passport Requirements Guidance</i> .  Em conformidade com o texto da lei, a produção do PEP cumpre as normas comunitárias e os padrões internacionais definidos nesta matéria.
	Resolução do Conselho 2000/C 310/01 de 17 de outubro <sup>242</sup> , que estabelece os requisitos mínimos de segurança contra a falsificação de passaportes. (e.g. material a ser usado, à impressão, à proteção contra a cópia fotomecânica, e à emissão.)	Decreto-Lei n.º 86/2000, de 12 de maio Aprova o regime legal que regulamenta a base de dados de emissão dos passaportes	
	Regulamento _CE_15152_04_JOCE_10_12_2004, que estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos	Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2005 – Adota medidas com vista ao desenvolvimento do PEP, designadamente	Em funcionamento desde agosto de 2006 (emissão geral do passaporte), 2 meses antes do prazo de 26 de outubro de 2006, data limite imposta pelos Estados Unidos da América aos países do <i>Visa Waiver Program</i> para a emissão de

<sup>240</sup> Determina o formato uniforme do passaporte, em todos os Estados Membro das Comunidades Europeias.

<sup>241</sup> Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 154/2005.

<sup>242</sup> Estabelece os requisitos mínimos de segurança contra a falsificação de passaportes, a que o Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro, faz menção.



# Tribunal de Contas

NORMAS INTERNACIONAIS	DIREITO COMUNITÁRIO	DIREITO NACIONAL	OBSERVAÇÕES
<p>Pub. L. 107-173 <i>Enhanced Security and Visa Entry</i></p>	<p>passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros.</p> <p>Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro, estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes<sup>243</sup> emitidos pelos Estados Membros, no que concerne à observação das normas internacionais, em particular as recomendações da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), e bem assim, o nível mínimo de segurança exigido para o material utilizado, o <i>lay-out</i> das páginas, designadamente da página de dados pessoais, as técnicas de impressão, a proteção contra a cópia, e a técnica de emissão.</p> <p>Os Estados-Membros aplicam o presente regulamento:</p> <p>a) No que respeita à imagem facial: no prazo de 18 meses;</p> <p>b) No que respeita às impressões digitais: no prazo de 36 meses,</p> <p>a contar da aprovação das especificações técnicas adicionais referidas no artigo 2.º.</p> <p>Contudo, a validade dos passaportes e documentos de viagem anteriormente emitidos não é afetada.</p> <p>Decisão C(2005) 409, da Comissão, de 28 de fevereiro - estabelece as especificações</p>	<p>a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Fixação definitiva de todas as componentes do modelo, incluindo as referentes ao modo de captação de dados, aos equipamentos de leitura a utilizar, aos procedimentos a adotar pelos serviços envolvidos e aos sistemas de comunicações;</li><li>- Preparação da negociação das condições de produção dos novos passaportes, por forma a que se encontrem disponíveis e sejam usados em tempo útil todos os bens, serviços e infraestruturas necessários à instalação e colocação em funcionamento do projeto;</li><li>- Assegurar a compatibilidade do quadro normativo regulador do PEP com as especificações técnicas aplicáveis e com os normativos emanados de organizações internacionais de que Portugal faz parte.</li></ul> <p>O cronograma estabelecido prevê a emissão geral do passaporte em julho de 2006 de modo a cumprir o prazo de 26 de outubro de 2006<sup>244</sup>, data limite imposta pelos Estados Unidos da América aos países do <i>programa Visa Waiver</i> para a emissão de passaportes biométricos.</p>	<p>passaportes biométricos.</p> <p>O PEP manteve os elementos de segurança cuja valia tem sido comprovada e aditou novas componentes, de acordo com as especificações aprovadas no âmbito da ICAO e da União Europeia.</p> <p>Cumprido o disposto no Regulamento (CE) n.º 2252/2004, do Conselho, de 13 de dezembro, que previu que devem ser estabelecidas especificações técnicas complementares para os passaportes e os documentos de viagem no que diz respeito a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Dispositivos e requisitos de segurança complementares, incluindo normas de prevenção reforçadas contra o risco de contrafação e de falsificação;</li><li>• Especificações técnicas relativas ao suporte de armazenamento de dados biométricos e à sua segurança, incluindo a prevenção contra o acesso não autorizado;</li><li>• Requisitos em matéria de qualidade e normas comuns no que diz respeito à imagem facial e às impressões digitais.</li></ul> <p>Foi salvaguardada a proteção de dados pessoais. Garantiu-se que os dados biométricos contidos nos passaportes e documentos de viagem só serão utilizados para verificar a autenticidade do documento e a identidade do titular, através de dispositivos comparáveis e diretamente disponíveis nos casos em que a lei exija que sejam apresentados os passaportes.</p> <p>Em conformidade com o texto da lei, a produção do PEP cumpre as normas comunitárias e os padrões internacionais definidos nesta matéria.</p>

<sup>243</sup> Cfr. artigo 1.º, n.º 2, que dispõe que os passaportes e documentos de viagem devem incluir um suporte de armazenamento de alta segurança, o qual deve integrar uma imagem facial. Os Estados-Membros incluem igualmente duas impressões digitais, obtidas através do apoio simples dos dedos, registadas em formatos interoperáveis. Os dados devem ser securizados e o suporte de armazenamento deve ter capacidade suficiente e estar apto a garantir a integridade, a autenticidade e a confidencialidade dos dados.

<sup>244</sup> Cfr. <http://www.uscis.gov/sites/default/files/ilink/docView/PUBLAW/HTML/PUBLAW/0-0-0-24919.html> – Pub. L. 107-173 *Enhanced Security and Visa Entry Reform act of 2002*.



# Tribunal de Contas

NORMAS INTERNACIONAIS	DIREITO COMUNITÁRIO	DIREITO NACIONAL	OBSERVAÇÕES
	<p>técnicas relativas às normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados membros.</p> <p>Decisão da Comissão C(2006) 2909 final, de 28 de junho de 2006, estabelece as especificações técnicas para a aplicação e para a proteção dos dados biométricos dos passaportes emitidos pelos Estados membros.</p>		
<p>Recomendações emitidas pelos comités técnicos da ICAO, designadamente as contidas Doc. 9303 (6.ª edição, 2006) relativas às especificações técnicas referentes à leitura por máquina (<i>machine readable</i>) dos dados armazenados num <i>chip</i> sem contato incorporado no passaporte. As partes 1, 2 e 3 do Doc. 9303 são conformes às normas ISO/IEC <i>Standards</i> 7501-1, 7501-2 e 7501-3<sup>245</sup> respetivamente de 2008, 1997 e 2005.</p> <p>No cap. II do Doc. 9303 “<i>Technical specifications for machine readable passports – references and definitions</i>” refere-se que foram adotadas as normas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– ISO 1073-2:1976, Alphanumeric character sets for optical recognition — Part 2: Character set OCR-B — Shapes and dimensions of the printed image</li><li>– ISO 1831:1980, Printing specifications for optical character recognition</li></ul>		<p>Decreto-Lei n.º 83/2000 aprova o regime legal da concessão e emissão dos passaportes.</p> <p>Este diploma dispõe sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– as diferentes categorias de passaportes, definindo que revestem a forma de passaporte eletrónico o passaporte comum, diplomático e especial;</li><li>– as condições e prazos de validade do passaporte;</li><li>– os custos de concessão;</li><li>– remessa do passaporte;</li><li>– as reclamações.</li></ul>	<p>Este diploma foi posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 138/2006, de 26 de julho, que reforçou, em sede do procedimento de concessão e emissão dos passaportes, a utilização das TI apropriadas, possibilitando, a par da assinalável melhoria das condições de segurança, um significativo grau de desburocratização e a eliminação de desnecessárias repetições de tarefas, uma vez que o Regulamento (CE) n.º 2252/2004, de aplicação direta na ordem interna, fixou os parâmetros normativos fundamentais a que o PEP deve obedecer.</p>

<sup>245</sup> Cfr. pág. I-3 do Doc. 9303. A norma ISO/IEC 7501, sob a designação genérica “*Identification cards — Machine readable travel documents*”, consiste das seguintes três partes: *Part 1: Machine readable passport; Part 2: Machine readable visa; Part 3: Machine readable official travel documents.*



# Tribunal de Contas

NORMAS INTERNACIONAIS	DIREITO COMUNITÁRIO	DIREITO NACIONAL	OBSERVAÇÕES
<p>– ISO 3166-1:2006, <i>Codes for the representation of names of countries and their subdivisions — Part 1: Country codes</i></p> <p>– ISO/IEC 7810:1995, <i>Identification cards — Physical characteristics</i></p> <p>– ISO 8601:2000, <i>Data elements and interchange formats — Information interchange — Representation of dates and times.</i></p>			
		<p>Decreto-Lei n.º 86/2000 regula a organização e o funcionamento do SIPEP. Este diploma dispõe sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– o procedimento de recolha de dados, o modo de recolha e atualização;</li><li>– a interconexão, comunicação, consulta e acesso aos dados, designadamente a consulta em linha, o acesso direto e o acesso de terceiros;</li><li>– conservação dos dados e documentos<sup>246</sup>;</li><li>– segurança da base de dados</li></ul>	
		<p>Portaria n.º 1245/2006 define o regime das taxas aplicadas à emissão do PEP.</p>	
		<p>Decreto-Lei n.º 383/2007, de 16 de novembro, aprova o regime jurídico de concessão, emissão e utilização do PEP diplomático, enumera quem pode ser titular e regula o modelo, a competência para a concessão e emissão, os custos e a validade.</p>	
	<p>Recomendação n.º 2008/355/CE de 5 de dezembro 2007<sup>247</sup>, recomenda a impressão</p>	<p>Portaria n.º 568/2009, determina as medidas necessárias ao cumprimento das</p>	<p>No PEP v2 foi acolhida a Recomendação da Comissão Europeia de inclusão de uma menção ao regime em vigor</p>

<sup>246</sup> Os dados pessoais são conservados no SIPEP até 10 anos ou em ficheiro histórico durante 20 anos após a última emissão do passaporte do seu titular.



# Tribunal de Contas

NORMAS INTERNACIONAIS	DIREITO COMUNITÁRIO	DIREITO NACIONAL	OBSERVAÇÕES
	<p>do texto da primeira frase do artigo 20.º do Tratado CE nos passaportes bem como a referência a um sítio <i>web</i> da União Europeia (<a href="http://ec.europa.eu/consularprotection">http://ec.europa.eu/consularprotection</a>), nos passaportes emitidos a partir de 1 de julho de 2009; e, também, que os Estados Membros informem a Comissão, dezoito meses após a publicação no Jornal Oficial da recomendação (6 outubro 2009) em causa, das medidas tomadas para lhe dar seguimento.</p>	<p>especificações do PEP, de acordo com as disposições comunitárias aplicáveis de modo a assegurar a sua implementação até 27 de junho de 2009. Dispõe igualmente que deve ser dado cumprimento à Recomendação 2008/355/CE, da Comissão, de 5 de dezembro de 2007 (JOC L 118/30, de 6 de maio de 2008), relativa à proteção consular garantida aos cidadãos europeus, por forma a incluir no PEP a citação do artigo 20.º do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia.</p>	<p>no tocante à proteção consular garantida aos cidadãos europeus.</p>
	<p>Decisão da Comissão, C (2011) 5499 final, de 4.8.2011, altera a Decisão da Comissão C(2006) 2909 final (que estabelece as especificações técnicas relativas às normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados membros) e determina que a componente eletrónica do passaporte passa a integrar um Controlo de Acesso Reforçado assente no protocolo de segurança PACE (o método PACE v2), devendo o mesmo ser aplicado, o mais tardar, em 31 de dezembro de 2014.</p>		<p>Em conformidade com o texto da lei a produção do PEP cumpre as normas comunitárias e os padrões internacionais definidos nesta matéria.</p>

<sup>247</sup> Publicado em JOC L 118/30, de 6 de maio de 2008.



# Tribunal de Contas

## Anexo 6 – Pontos fortes e pontos fracos

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	
Ambiente de Controlo Interno; Integridade e Ética; Estrutura Organizacional e Competências	
<b>Pontos Fortes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ A estrutura organizacional corresponde ao previsto na Lei Orgânica do SEF (LO-SEF).</li><li>✓ Existência de órgãos internos com funções de planeamento e formação e de um Gabinete de Inspeção (GI), que depende diretamente da DN e inclui as vertentes disciplinar e de auditoria.</li><li>✓ O SEF elaborou o QUAR (2012), o Plano de Atividades e o Relatório de Atividades (2013)</li><li>✓ O grupo de trabalho<sup>248</sup>, nomeado na sequência da auditoria do TC ao SEF<sup>249</sup>, agregou os contributos de cada departamento com vista ao acatamento das recomendações efetuadas, designadamente no que respeita à monitorização do PPRCIC e à reconciliação das receitas cobradas por outras entidades.</li></ul>
<b>Pontos Fracos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Encontram-se definidas na legislação orgânica as atribuições/competências das principais unidades orgânicas, mas não estão formalizadas as linhas de orientação estabelecidas pela DN nas reuniões efetuadas com os dirigentes.</li><li>✓ Inexistência de um sistema integrado de informação, nomeadamente nas áreas administrativa, financeira e patrimonial.</li><li>✓ Não foram atualizadas as delegações de competência do Diretor Nacional aos dirigentes após a revisão da LO-SEF (novembro de 2012).</li></ul>
Avaliação do Risco	
<b>Pontos Fortes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Monitorização do PPRCIC em agosto de 2013 e revisão do mesmo em fevereiro de 2014 (refira-se que o PPRCIC de janeiro de 2010 não indexava explicitamente os riscos aos objetivos estratégicos/operacionais e o seu cronograma de implementação não foi cumprido).</li><li>✓ No âmbito das inspeções extraordinárias e ações de <i>follow up</i> realizadas pelo GI, foi efetuado o acompanhamento do PPRCIC, através da verificação no terreno das medidas concretas.</li></ul>
<b>Pontos Fracos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ O (único) relatório de monitorização do PPRCIC, enviado ao TC em agosto de 2013, não inclui a sustentação da avaliação do grau de implementação das medidas<sup>250</sup>.</li></ul>
Procedimentos de Controlo	
<b>Pontos Fortes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ O acesso a recursos ou registos é limitado a pessoal autorizado responsável pela sua utilização.</li><li>✓ Estão identificados os pontos-chave que exigem segregação de funções (Contabilidade/Controlo da Receita, Tesouraria, Economato), embora, devido à escassez de recursos humanos, não seja cumprida na íntegra.</li><li>✓ Elaboração e publicitação do Plano e Relatório de Atividades (inclui Balanço Social) (2013), do QUAR (2012) e respetiva avaliação, integrados numa política de promoção de uma cultura de <i>accountability</i>.</li><li>✓ Adoção do POCP/GeRFiP, a partir de janeiro de 2012, contribuindo assim para a concentração da informação orçamental e patrimonial.</li><li>✓ Os processos administrativos internos, bem como os documentos do sistema contabilístico, identificam de forma legível os dirigentes, funcionários e agentes seus subscritores.</li><li>✓ Foram realizadas auditorias e ações de <i>follow up</i> pelo GI (às direções e delegações regionais, centros de instalação temporária, direção central de fronteiras, no âmbito de matérias disciplinares), tendo os resultados daquelas ações originado, em alguns casos, alteração de procedimentos<sup>251</sup>.</li></ul>
<b>Pontos Fracos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ O GSI com competências de planear, efetuar e participar em auditorias técnicas na área de informática, no âmbito das atribuições do SEF<sup>252</sup>, não realizou qualquer ação.</li><li>✓ Não foi ainda implementado um sistema de contabilidade analítica (já dispõe de centros de custos criados no</li></ul>

<sup>248</sup> Cfr. SEF - Despacho do DN n.º 28/2013, de 27 de maio.

<sup>249</sup> Relatório n.º 10/2013 – 2.ª S, Processo n.º 33/2012 – AUDIT.

<sup>250</sup> E.g.: relativamente à medida específica da DCGA “Controlo das empresas de segurança externa, por parte do SEF” o relatório informa apenas que “Esta medida encontra-se plenamente implementada em todo o universo SEF”.

<sup>251</sup> No âmbito de ações previstas para 2014, o GI pretende abranger as seguintes áreas de atuação: atendimento ao público (boas práticas, qualidade do atendimento, reclamações, adequada utilização de novas tecnologias); instalações e segurança (adequação, conservação, segurança ativa e passiva, segurança de materiais sensíveis, armeiros e munições); conservação das armas e equipamento operacional e de comunicações (registos, segurança e conservação); viaturas (observação das normas em vigor, registos, conservação e manutenção); procedimentos de controlo financeiro (controlo, registo, segurança e transporte de bens); pessoal (moral e bem estar, escalas, relatórios de turno, compensações, movimentos).

<sup>252</sup> Cfr. artigo 19.º-D, n.º 1, alínea f) da LO-SEF.



# Tribunal de Contas

	<p>GeRFiP, nas áreas de vencimentos, viaturas, alguns contratos de segurança e limpeza).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Os manuais de procedimentos existentes (versões de 2009 e 2010) estão, em parte desajustados à atual estrutura e procedimentos, nomeadamente: Núcleo de Gestão Contabilística; Gabinete de Recursos Humanos; Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial, que inclui procedimentos do Departamento de Instalações e Segurança; Núcleo de Aprovisionamento e Cadastro de Bens; Núcleo de Controlo Orçamental; Núcleo de Gestão da Frota Automóvel; Núcleo de Receitas Próprias.</li><li>✓ O controlo da aplicação das normas e procedimentos é efetuado (apenas) pelos chefes de núcleo.</li><li>✓ Não estão instituídos procedimentos de verificação ao longo do ciclo de vida das operações (da autorização à execução/utilização).</li><li>✓ O desempenho operacional não é avaliado (eficácia e eficiência). Não foram efetuadas auditorias ao SIPEP e aos restantes sistemas de recolha e tratamento de informação.</li></ul>
<b>Receitas Próprias</b>	
<b>Pontos Fortes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Estão instituídos procedimentos de reconciliação das receitas, nomeadamente:<ul style="list-style-type: none"><li>– Encontra-se em curso o processo de reconciliação das receitas de 2011 a 2013, através da aplicação “<i>GesReconciliações</i>” implementada em 2013.</li><li>– a DCGA acede diretamente ao SIPEP para confirmação dos valores cobrados.</li></ul></li></ul>
<b>Pontos Fracos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ A DCGA (ainda) não procede à reconciliação (completa) das receitas provenientes dos postos consulares devido, designadamente, a dificuldades de identificação da receita, decorrente das variações das taxas de câmbio e das despesas bancárias [e.g. desconto de cheques].</li><li>✓ Não é feita a conferência entre os valores transferidos e os correspondentes PEP concedidos pelos Governos Regionais e pelos postos consulares.</li><li>✓ O procedimento de envio às entidades de nota de débito (acompanhada, designadamente, de lista dos PEP emitidos), com início previsto para janeiro de 2014, ainda se encontra em testes.</li><li>✓ Não é efetuada a circularização das entidades envolvidas na arrecadação de receitas relativas ao PEP (Governos Regionais, IRN e postos consulares), embora, em caso de divergência, sejam solicitados esclarecimentos.</li><li>✓ O procedimento de registo (para além do efetuado no SIPEP), pelos postos de receção do SEF (aeroporto e delegações) da receita cobrada, relativa ao PEP, na aplicação <i>GesReceitas</i>, origina a duplicação de tarefas e potencia a ocorrência de erros, uma vez que as referidas aplicações não funcionam de forma integrada.</li></ul>
<b>Informação e Comunicação</b>	
<b>Pontos Fortes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ A informação relacionada com o ciclo de vida das operações é registada, organizada, classificada e normalizada, encontrando-se disponível em suporte informático.</li><li>✓ A maioria da informação é divulgada através da intranet e por e-mail (considerado um veículo de comunicação formal). Os planos e relatórios de atividades e os relatórios de imigração constam também na internet.</li><li>✓ Existência de um sistema de gestão documental (SGDOC), no qual são registados todos os documentos recebidos e enviados.</li><li>✓ A estrutura organizativa facilita a comunicação interna e externa, existindo formas de comunicação informal (reuniões, orientações verbais) e contactos regulares entre a Direção e as unidades orgânicas.</li></ul>
<b>Pontos Fracos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Inexistência de regulamentação relativamente à divulgação interna da informação, detendo cada departamento direitos de administração da sua área na intranet, sendo responsável pela colocação e gestão dos respetivos conteúdos.</li></ul>
<b>Ambiente de Controlo na Área das TI</b>	
<b>Pontos Fortes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ A área de TI tem consciência da importância crítica da gestão de desempenho e capacidade dos recursos e sistemas.</li><li>✓ No que respeita a requisitos de desempenho e capacidade: existem processos para o seu estabelecimento; existem requisitos, níveis e métricas para todas as fases do ciclo de vida dos sistemas informáticos; existem medidas de desempenho operacional cujas estatísticas constam de relatórios.</li><li>✓ A responsabilidade por assegurar a continuidade do serviço encontra-se estabelecida, são efetuados e relatados periodicamente testes de continuidade e existe um inventário de sistemas e componentes críticos.</li><li>✓ As responsabilidades pela segurança de TI, que são promovidas pela DN, estão atribuídas, são entendidas e aceites pelas equipas e os procedimentos associados encontram-se definidos e implementados (e.g. gestão de identidades e contas de utilizadores, vigilância e monitorização, proteção da tecnologia de segurança, segurança da rede, comunicação de dados confidenciais), assegurando a monitorização constante do sistema em termos de segurança, conectividade, acessibilidade, disponibilidade de armazenamento em disco e</li></ul>



# Tribunal de Contas

	<p>desempenho dos servidores e da rede</p> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Existe um processo de gestão de incidentes e de apoio técnico ao utilizador<sup>253</sup>, que é reconhecido como importante, estando os procedimentos normalizados e os utilizadores informados sobre onde e como registar os problemas e incidentes.</li><li>✓ É reconhecido como importante ter um ambiente físico adequado e controlado, capaz de proteger os recursos humanos, físicos e informacionais contra incidentes e acidentes existindo procedimentos de controlo ambiental, manutenção preventiva e segurança física que são aprovados pela DN.</li><li>✓ As instalações físicas são discretas e não são facilmente identificáveis; as restrições de acesso são aplicadas e apenas pessoal aprovado tem acesso autorizado às instalações computacionais; os visitantes são registados e acompanhados.</li><li>✓ Autoridades internacionais monitorizam regularmente aspetos particulares de conformidade com as regulamentações de segurança, o que ajuda o SEF a estabelecer objetivos e métricas para avaliar a gestão global do ambiente computacional.</li></ul>
<b>Pontos Fracos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ As soluções para os problemas relativos a desempenho e capacidade podem demorar, designadamente por razões orçamentais<sup>254</sup>.</li><li>✓ Ao nível do desempenho de rede existe a monitorização constante dos tempos de resposta da rede e da sua capacidade; contudo esta monitorização não se pode considerar pró-ativa por inexistência de <i>software</i> de <i>Traffic shaping</i>.</li><li>✓ A continuidade do serviço está assegurada mas as abordagens são fragmentadas: não existe um plano de continuidade documentado embora os seus principais princípios sejam conhecidos pelos elementos da equipa.</li><li>✓ Não existem análises e planos de risco de segurança, periodicamente atualizados, que conduzam à revisão dos planos e soluções de segurança.</li><li>✓ No processo de gestão de incidentes, estes são seguidos manualmente e monitorizados individualmente, não existindo um sistema único de registo de pedidos de apoio ao utilizador e criação/manutenção e alteração das contas que seja transversal aos diferentes SI.</li><li>✓ Não adesão aos esquemas definidos na norma ANSI/TIA/EIA-606-A<sup>255</sup> que simplificaria a identificação para efeitos de manutenção e administração, não obstante existir um esquema de identificação dos <i>racks</i>, bem como em <i>patch panel</i> dos bastidores de rede, a par da etiquetagem nas terminações;</li><li>✓ Não são efetuadas por entidades externas certificadas as auditorias de segurança, incluindo os testes de intrusão (os quais têm por objetivo avaliar a segurança dos sistemas e rede, analisar potenciais vulnerabilidades, o seu nível ou grau de risco, e as medidas corretivas a aplicar) e de qualidade global do sistema de <i>backups</i>, proteção e segurança (não obstante se proceda à reposição de informação ou à monitorização dos alarmes produzidos pelo sistema de gestão de <i>backups</i>, constatou-se que não existe uma prática de confirmação regular aos <i>backups</i> realizados).</li></ul>

<sup>253</sup> Está planeado para a versão 1.3 do SIPEP um novo módulo de registo e gestão centralizada dos pedidos de suporte técnico.

<sup>254</sup> E.g. licenciamento de software de *Traffic shaping* (*Blue Coat*) que é necessária para uma monitorização pró-ativa do desempenho da rede informática.

<sup>255</sup> Norma que estabelece as especificações técnicas e métodos para identificar e gerir a infraestrutura de telecomunicações (*Administração dos sistemas de cablagem*).



## **Anexo 7 – Respostas remetidas em sede de contraditório**



# Tribunal de Contas

IMPRESA NACIONAL - CASA DA MOEDA, S.A.  
AVENIDA DE ANTONIO JOSÉ DE ALMEIDA  
1000-042 LISBOA | PORTUGAL  
T +351 21 781 0700  
WWW.INCM.PT  
CAPITAL SOCIAL €27.445.000  
NIPC 500 792 887  
CRC LISBOA

*A abrigo da DAW*  
*9/10/2014*  
*[Signature]*

Presidente

Exmo Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Juiz Conselheiro José F.F. Tavares  
1300-018 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
32/2013-Audit	14405 de 3.10.2014	194/PCA	08-10-2014

**ASSUNTO:** Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português

Exmo. Senhor Juiz Conselheiro

Tendo sido notificada do teor do relato identificado em epígrafe, que desde já muito se agradece, vem a Imprensa Nacional - Casa da Moeda, S.A (INCM) pronunciar-se ao abrigo do disposto no artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, e nos seguintes termos:

1. No que se refere aos níveis de serviço identificados nos pontos 132 e seguintes do relato, informamos que nos encontramos já a articular tanto com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) como com os transportadores, a melhor forma de garantir a inclusão no SIPEP da data efetiva de entrega dos passaportes, que será também enviada ao SEF.
2. Estamos igualmente a analisar a possibilidade de se indicar, sem custos adicionais excessivos, se a entrega foi concretamente efetuada na primeira tentativa ou em tentativas posteriores, principalmente nos casos de entregas em residências, quando o destinatário se encontra ausente ou quando os endereços se encontram incompletos ou incorretos. Pensamos que tal poderá ser feito através do processamento dos estados intermédios disponibilizados pelos sistemas dos transportadores.

DGTC 8 10 14 16993



*[Signature]*

3. Estamos convictos de que tal procedimento poderá ser implementado em simultâneo com um novo processo de troca de dados que estamos a articular com o SEF, associado à emissão do novo passaporte SAC (com novos *webservices* e a alteração de alguns já existentes) que se prevê ter início, se tudo correr como previsto, no próximo dia 28 de novembro. Nunca é demais recordar que o passaporte produzido pela INCM é considerado em países como os EUA como dos tecnicamente mais seguros do Mundo.
4. Desde que os ajustamentos propostos tenham também o acolhimento e a colaboração necessários por parte do SEF, cremos que a INCM estará, em breve, em condições de controlar o nível de serviço dos seus transportadores e de monitorizar os SLA, desde a chegada dos pedidos de emissão até à entrega nos locais de destino.
5. Por último, e em referência ao ponto 136 do relato, tivemos informação que em 2011 tinha sido incluído no Plano de Auditorias uma ação ao PEP, nas vertentes de fabrico, expedição e financeira, a qual não chegou, por contingências de prioritização, efetivamente a ser realizada.
6. Contudo, cabe-nos informar que iremos inclui-la já no próximo Plano de Auditorias, conforme sugerido.

Com os melhores cumprimentos, *e o maior respeito pessoal e institucional*

○ Presidente do Conselho de Administração,

*R. Carlos Alvarez Carp*  
(Rui Carlos Alvarez Carp)



# Tribunal de Contas



Rua de S. Pedro N.º 55 F  
9700-187 Angra do Heroísmo

*Handwritten signature and date: 17/10/2014*

Exmo. Senhor  
Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

**Sua referência**  
Proc. N.º 32/2013 –  
AUDIT DAV

**Data**

**Nossa referência**  
Sel RIAC:2014/92  
Proc: 200-178/03

**Data**  
17-10-2014

**Assunto: Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português**

Relativamente ao assunto identificado em epígrafe, e no seguimento da notificação enviada por V. Exa., a Direção da RIAC – Agência para a Modernização e Qualidade do Serviço ao Cidadão, I.P., vem por este meio comunicar que, não tem nada a opor ao conteúdo do relato enviado por V. Exa., realizado no âmbito da auditoria supramencionada.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Direção da RIAC, I.P.

Paulo Sérgio Corvelo Soares

BGTC 23 10'14 17959

Ata da 2ª DAIV  
21/10/2014

**URGENTE**

**SEF** SERVIÇO  
DE ESTRANGEIROS  
E FRONTEIRAS

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA  
GABINETE DO DIRECTOR NACIONAL

Avenida do Casal de Cabanas  
Urbanização Cabanas Gelfe  
Torre 2 – Piso 2 – Tagus Park  
2734 – 506 – Barcarena – Oeiras  
Tel.: (+351) 214236613/16/18  
Fax: (+351) 214236610

Exmo. Senhor  
Diretor – Geral do Tribunal de Contas  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1069 – 045 - Lisboa

Sua referência:  
**14404**  
Proc. n.º 32/2013 – AUDIT DAIV

Sua Comunicação:  
**03OUT2014**

Nossa referência:  
**Saída SGDOC 13453/DN/2014**

Data:  
**20OUT2014**

**ASSUNTO: Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português**

Na sequência do v/ ofício em referência e relativamente ao teor do relato referente ao v/ proc.º 32/2013 – AUDIT no âmbito da Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português, o qual mereceu a nossa melhor atenção, cumpre-nos pronunciar sobre o seguinte:

Em termos de reconciliação (completa) das receitas provenientes designadamente dos postos consulares, o SEF promove a reconciliação destas receitas, malgrado as assinaláveis dificuldades de identificação desta receita, referenciadas no Anexo 6 do Relatório em causa, entre as quais se destaca a variação das taxas de câmbio e das despesas bancárias.

Quanto à conferência entre os valores transferidos e os valores referidos no PEP, concedidos por parte dos Governos Regionais e pelos Postos Consulares, é de salientar que a conferência é efectivamente realizada. Este exercício permitiu, aliás, identificar algumas divergências assinaláveis, designadamente entre os valores transferidos pelo Governo Regional da Madeira e pelos Consulados, pelos motivos acima enumerados.

Relativamente ao Sistema Integrado de Informação, este já foi devidamente implementado (GERFIP), encontrando-se presentemente em desenvolvimento a sua vertente de contabilidade analítica

TRIBUNAL DE CONTAS  
DIRECÇÃO-GERAL  
21 OUT. 2014  
1046  
RECEPCAO

*Handwritten signature*



# Tribunal de Contas

---

No que se refere ao documento extraído da aplicação SIPEP, com a denominação "recibo nº...", é de referir que o mesmo, de facto, não tem qualquer valor fiscal. Em bom rigor, estamos perante um comprovativo para entrega do passaporte ou um registo do pedido para emissão do documento, tal como previsto no artº 81º do CPA. Nesta conformidade, o documento em causa tem, tão-só, um efeito meramente administrativo.

Por seu lado, os documentos contabilísticos do SEF, ao nível da gestão da Receita, são extraídos da aplicação GesReceitas, sendo que desse documento consta efectivamente a designação "Factura". Nesta sede, o referido documento comprova, efectivamente, a existência de uma transacção, ou seja o valor da taxa efectivamente pago pela prestação de um serviço, no caso concreto, a emissão de um passaporte.

A introdução desta aplicação surgiu na exacta medida da necessidade de controlo da receita obtida por parte do SEF, de tal modo que os valores constantes na aplicação SIPEP e na aplicação GesReceitas devem ser coincidentes.

Tendo em conta o explanado, afigura-se que a aplicação SIPEP não emite um "recibo de quitação" conforme pretendido, procede sim, ao "registo" de um requerimento para emissão de um determinado tipo de passaporte, registando a receita que deverá ser controlada e contabilizada posteriormente (cerca de um mês depois) e operando como aplicação de suporte ao controlo da receita arrecadada pelo SEF.

Por sua vez o "recibo de quitação" é extraído da aplicação GesReceitas, este sim, com valor contabilístico.

Ou seja, tratam-se, essencialmente, de duas aplicações informáticas com características, funcionalidades e objectivos diversos, pelo que, tendo em conta esta visível diferenciação, não será curial enunciar a possibilidade de uma duplicação de tarefas. Tanto mais que, como mencionado anteriormente no presente Relatório (como ponto forte), existe a possibilidade da DCGA aceder directamente ao SIPEP, para confirmação dos valores cobrados. Considera-se assim que a utilização de ambas as aplicações constitui uma valiosa ferramenta para correcta contabilização e controlo da receita arrecadada por este Serviço.

Contudo, na perspectiva da melhoria do funcionamento do SEF, existem factores a ter em linha de conta, os quais permitiriam, sem dúvida, permitiriam tal aperfeiçoamento, nomeadamente o reforço do quantitativo de recursos humanos, a implementação da Contabilidade Analítica, conforme referido ao longo do presente Relatório, a existência de Manuais de Procedimento devidamente actualizados e distribuídos por todas as entidades que asseguram esta actividade, bem como outras medidas capazes de otimizar um correcto controlo e contabilização da receita cuja cobrança compete ao SEF.



2

No que concerne às competências da DCID, importa referir que a respectiva área de competências não é visada nos "pontos fracos".

Neste contexto, relativamente ao conteúdo do relatório realçar-se-ia, nos aspectos relativos ao envolvimento da DCID, a conformidade legal e regulamentar com as normas internacionais e europeias relativas às características técnicas e de segurança da produção do documento, bem como, a inexistência de observações negativas no que se refere ao "despacho", 1ª ou 2ª linha do PEP.

Concretamente no que se refere à questão da actualização de delegação de competências para o despacho de concessão, após a revisão da LO do SEF 11/2012, ela será a breve prazo colmatada.

Por outra via, a leitura do relatório em apreço, suscita-nos algumas observações:

**Ponto 61.** A referência ao estado do PEP deveria ser "Válido" e não "activo", como ali referido.

**Ponto 106.** A referência à execução, pelo mesmo funcionário, das fases de requisição e de concessão não automática, como um factor de risco na segurança do processo de emissão do PEP, não se aplica à concessão de passaportes sob responsabilidade do SEF. Efectivamente, quem regista a requisição e quem "despacha ou autoriza" são pessoas distintas, separação de funções que ocorre no SEF desde que a competência para concessão foi atribuída ao Serviço. Não obstante, é entendimento do TC que "não se encontram definidas pelo SEF, em articulação com as Entidades PEP, as funções que devem ser exercidas por diferentes pessoas, atendendo às funções dos referidos "agentes virtuais". Afigurando-se pacífico que tal separação constitui uma boa prática procedimental, parece-nos todavia algo controvertido que o SEF, no quadro das competências que detém neste domínio, possa definir tal procedimento relativamente à estrutura organizacional das demais entidades relevantes.

**Ponto 107.** O MNE sempre teve a competência para concessão de passaportes, bem como de registo e emissão de Bilhetes de Identidade e Cartões de Cidadão. Tem, portanto, acesso privilegiado no que respeita à confirmação de identidade de cidadãos nacionais. Não obstante, desde há vários anos que o SEF ministra acções de formação a funcionários consulares no âmbito da fraude documental, ao abrigo programas e normas da EU, que recomendam a dotação dos consulados com equipamento e informação básica em documentação de segurança e fraude documental. Desde então, sempre que solicitado, o SEF disponibiliza formadores nesta área para efeitos de actualização.

 3



# Tribunal de Contas

---

**Ponto 109.** No que concerne ao propósito de “garantir a uniformidade de procedimentos. Existência de diversos manuais”, realça-se que o manual de procedimentos relativos à concessão foi distribuído nos balcões do SEF e ao ainda disponibilizado ao IRN, importando garantir que os balcões do IRN a ele têm acesso e o utilizam.

Regista-se que a disponibilização deste manual a outras entidades com competência para concessão muito anterior à do SEF, deverá ser ponderada, aproveitando a sugestão do TC. Neste âmbito, adianta-se que, há alguns meses, foi solicitado pelo RIAC a disponibilização do Manual SEF, tendo a DCID remetido a esta entidade o conjunto do manual e seus anexos.

Não se vislumbra, pois, qualquer inconveniente ou objecção quanto à disponibilização pelo SEF dos citados manuais às entidades referenciadas - MNE e Governo Regional da Madeira.

**Ponto 110.** Quanto ao Plano de formação modular, trata-se de uma recomendação pertinente que o SEF deve acolher.

**Ponto 131.** PEP Urgente Aeroporto, estado válido (entregue ao titular).

Esta prática foi instituída antes da competência de concessão ser concedida ao SEF. Existindo loja PEP no Aeroporto, cujos funcionários têm competência e acesso ao SIPEP para registo e entrega de passaportes, tal prática poderá ser alterada, deixando a INCM de fazer a entrega prévia em SIPEP dos passaportes modalidade urgente aeroporto de Lisboa.

**Ponto 138.** Relativamente à falta de registo em SIPEP do Passaporte temporário - MNE , trata-se que uma falha de segurança, mas se nos afigura ser alheia ao SEF.

### III

No tocante às competências do GSI, informa-se o seguinte:

Relativamente aos aspetos relacionados com os Sistemas de Informação à responsabilidade do SEF, nomeadamente com o SIPEP, em especial as questões 109,110, 114, 120,122, 124 e 125, as mesmas correspondem, na generalidade, à realidade verificável.

O único item que apresenta alguma ambiguidade de interpretação, é o último parágrafo da questão 120 (Cf pag 33 - “verificam-se casos de registo de PEP sem qualquer evento associado”), pois, em nosso entender a afirmação padece de alguma falta de clareza, considerando que os passaportes referidos apresentam todos os eventos associados ao seu ciclo de vida.

No que respeita às questões referidas como pontos fracos (114) ou com necessidade de correção, acolhem-se e acatam-se as observações efectuadas, assinalando-se que as mesmas configuram melhoria do processo e serão implementadas, tão rápido quanto se disponha dos recursos necessários.

Com os melhores cumprimentos, 

O Director Nacional

Manuel Jarmela Palos



José van der Kellen  
Director - Nacional Adjunto

Director Nacional



# Tribunal de Contas



Ministério da Administração Interna  
Secretaria-Geral

*A pedido do DAI  
21/10/2014*

Exm.º Senhor  
Conselheiro José Tavares  
M. I. Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61  
1060-045

SUA REFERÊNCIA:  
14402

SUA COMUNICAÇÃO DE:  
03-10-2014

NOSSA REFERÊNCIA:  
6674/2014/SG

DATA:  
20-10-2014

ASSUNTO: **Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português**

*Exmo. Senhor Conselheiro José Tavares*

Acuso a receção do Relatório de Auditoria identificado em epígrafe, que mereceu a minha melhor consideração e atenção, relevando-me e louvando-me sobre o teor mesmo, dado que não tece especiais considerações sobre os procedimentos adotados por esta Secretaria-Geral, no que concerne ao procedimento de concessão do Passaporte Eletrónico Português Especial.

Com os melhores cumprimentos, *de elevada consideração pessoal*

O Secretário-Geral

Carlos Palma

DGTC 21 10 14 17782



*Visto  
20/10/2014  
[assinatura]*



**MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS**  
**Secretaria-Geral**  
**Gabinete da Secretária-Geral**

Exm<sup>o</sup> Senhor  
 Diretor-Geral do Tribunal de Contas  
 Av. Barbosa do Bocage, 61  
 1069-045 Lisboa

VOSSA REF <sup>a</sup> .	NOSSA REF <sup>a</sup> .	DATA	PROCESSO
14401	21348 / 2014-GSG	20-10-2014	TRIBCONTAS

**Assunto:** Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português

Com referência ao ofício n.º 14401, de 3 de outubro do corrente ano, relativo à Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português, Proc. nº 3272013 – AUDIT DAIV, cumpre transmitir a a V.<sup>a</sup> Ex.<sup>a</sup>, consultados os serviços deste Ministério, incluindo o Consulado-Geral em Paris, alguns aspetos relativos ao teor do relato anexo ao ofício mencionado:

- **Págs. 27 e 28, para. 106:** “Um mesmo funcionário intervém nas fases de requisição e de concessão não automática (do PEP)”

**Comentário:** Nos casos de concessão não automática de PEP, é sempre solicitada autorização formal (por e-mail) ao serviço que se revele competente, em razão do impedimento da concessão automática do PEP, constante do campo “observações” da aplicação SIPEP.

- **Pág. 29, para. 113:** “Não ocorreu, de forma completa, a revisão dos circuitos e procedimentos de registo e controlo da receita (e.g. dos postos consulares) permanecendo por regularizar um significativo volume de receita”;

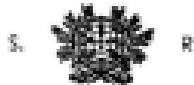
e

**Pág. 36, para. 124, travessão 5:** “Não são emitidos nem conferidos os mapas de controlo disponíveis no SIPEP (e.g. “Receita diárias utilizador”, “Receita diária” e mapa de receitas) sendo os valores a transferir, designadamente, para o SEF, apurados com base nos registos de outras aplicações. Por outro lado, no SEF não existem adequados procedimentos de controlo da receita proveniente da emissão



# Tribunal de Contas

---



**MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS**  
**Secretaria-Geral**  
**Gabinete da Secretária-Geral**

---

de PEP, nomeadamente, dos postos consulares existindo, em consequência, receita por identificar”.

**Comentário:** Aquando da visita da auditoria do Tribunal de Contas ao Consulado-Geral em Paris, constatou-se que o montante transferido para o SEF a título de emissão de PEP excedia o que seria justificado pelos registos constantes do SIPEP.

Tendo sido, posteriormente, explorada a divergência com os registos do SGC, e sem prejuízo de uma análise mais exaustiva, verificou-se que a referida divergência se deve ao não registo no SIPEP do emolumento devido pela emissão de um segundo passaporte, no montante de 40 euros, n.º 4 do art. 3.º da tabela de emolumentos consulares – aprovada pela Portaria 320-C/2011, de 30 de dezembro, com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 296/2012, de 28 de setembro). Estes montantes revertem na proporção de 80% para o SEF (alínea b), n.º 9 do art. 3.º da tabela de emolumentos consulares), revertendo os restantes 20% para a entidade concedente.

Ainda com referência à Pág. 36, para. 124, travessão 4, cabe referir o seguinte: As discrepâncias de valores de registo do PEP têm-se constatado na comparação entre os valores do PEP cobrados e os valores das faturas apresentadas pela INCM, para o mesmo mês e para o mesmo Posto; raramente os valores coincidem, porque os momentos de registo e contabilização dos PEP ao longo do mês são diferentes nas duas entidades.

- **Pág. 32, para. 120, travessão 4:** “Todavia, em alguns postos visitados, o processo *(de requerimento do PEP)* prosseguia apesar de na validação da qualidade da fotografia surgir o semáforo vermelho (indicação de falta de qualidade) ”.

**Comentário:** O quiosque de recolha de dados foi recentemente equipado com uma câmara de alta definição que necessita de mais memória para o seu correto funcionamento.



**MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS**  
**Secretaria-Geral**  
**Gabinete da Secretária-Geral**

Não obstante este problema técnico, a qualidade da fotografia (identificação clara do requerente) no ato da recolha é verificada pelo funcionário.

O MNE, através da DGACCP, irá reiterar, através de circular telegráfica a enviar aos postos, instruções relativas à necessidade de se observar a correta recolha da fotografia, nomeadamente quanto ao integral cumprimento das normas ICAO sobre a matéria.

- **Pág. 39, para. 138:** “Verificou-se que os passaportes temporários, concedidos no estrangeiro, pelos postos consulares, raramente são registados no SIPEP: em 2013, foram concedidos 783 e registados apenas 4; em 2014 (1º semestre) foram concedidos 416 e 0 registados.”

**Comentário:** As instruções, à data da auditoria do Tribunal de Contas indicavam para a necessidade de efetuar uma listagem mensal dos passaportes temporários emitidos e inutilizados, regularmente enviada à Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas (DGACCP).

Em 31 de julho, foi enviada circular telegráfica aos postos consulares dando orientações para que, sempre que tal seja tecnicamente possível, os passaportes temporários emitidos passam a ser registados no SIPEP.

Aproveito para agradecer a V.ª Ex.ª a identificação dos pontos fortes e dos pontos fracos nos procedimentos auditados.

Com os melhores cumprimentos,

DGTC 23 10 14 17962

  
M. Secretária-Geral  
ANEXO I  
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS  
SECRETARIA-GERAL  
GABINETE DA SECRETÁRIA-GERAL



# Tribunal de Contas

IGAI - Saúde  
Nº Registo: 4642/2014  
Data: 21-10-2014 12:24:26

*A solicitação de DAIW  
23/10/2014  
[assinatura]*



**MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA**  
**INSPEÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA**  
Gabinete da Inspectora-Geral

Exmo. Senhor  
M.I. Juiz Conselheiro José F. Tavares  
Diretor-Geral  
Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

**Vossa Referência**  
Of. 3Out2014  
Proc. N.º 32/2013 - AUDIT  
DAIV

**Nossa Referência**  
OF-4057/2014  
040.05.03

**Assunto: Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português**

Na sequência da solicitação do nosso Parecer sobre a Auditoria ao Passaporte Eletrónico Português, venho por este meio comunicar a V. Excia que acompanhamos na íntegra, quer o seu Relato, quer as suas conclusões.

Aliás, por iniciativa desse Alto e Colendo Tribunal, a IGAI acompanhou o desenrolar desta Auditoria, tendo designado o Inspetor José João Seixas Carvalhinho Lopes para o efeito. À solicitação dos senhores auditores, o senhor inspetor Seixas Lopes sempre deu a sua opinião sobre questões que lhe eram colocadas, aliás como decorre do relato.

Nada há, pois, a acrescentar, a não ser realçar a profícua e importante experiência retirada por esta Inspeção- Geral no acompanhamento desta Auditoria.

Quero ainda salientar que esta Inspeção- Geral está, como sempre esteve, disponível para colaborar com o Tribunal de Contas.

Queira aceitar, Senhor Conselheiro, os meus cumprimentos *e elevada consideração*

A Inspectora-Geral da Administração Interna,  
Juíza Desembargadora

*Margarida Blasco*  
Margarida Blasco

Atto



Pág. 1/1



# Tribunal de Contas

---

## FICHA TÉCNICA

### Coordenação Geral

Conceição Antunes  
(Auditora-Coordenadora)

### Equipa de auditoria

#### DA IV

Fernando Prego  
(Auditor-Chefe)

Paulo Rodrigues  
(Técnico Verificador Superior Principal)

Claudia Coelho  
(Técnica Superior)  
(até 30-04-2014)

#### Membros da DGTC no Grupo de Trabalho sobre TI da EUROSAI

João Carlos Cardoso  
(Diretor de serviços do DSTI)

Marina Fonseca  
(Auditora)

### Participação da IGAI

José João Seixas Lopes  
(Inspetor)