

4. Cidadãos: direitos fundamentais, segurança e justiça

4.1. Direitos individuais e coletivos.....	2
4.1.1. Os cidadãos da União e respetivos direitos.....	2
4.1.2. Proteção dos valores consagrados no artigo 2.º do TUE na UE.....	9
4.1.3. Livre circulação de pessoas.....	18
4.1.4. O direito de petição.....	23
4.1.5. A iniciativa de cidadania europeia.....	27
4.2. Espaço de liberdade, de segurança e de justiça.....	33
4.2.1. Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: aspetos gerais.....	33
4.2.2. Política de asilo.....	39
4.2.3. Política de imigração.....	54
4.2.4. Gestão das fronteiras externas.....	63
4.2.5. A cooperação judiciária em matéria civil.....	73
4.2.6. Cooperação judiciária em matéria penal.....	82
4.2.7. Cooperação policial.....	90
4.2.8. Proteção dos dados pessoais.....	99

4.1. DIREITOS INDIVIDUAIS E COLETIVOS

4.1.1. OS CIDADÃOS DA UNIÃO E RESPECTIVOS DIREITOS

Os direitos dos cidadãos e a cidadania europeia estão consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e no artigo 9.º do Tratado da União Europeia (TUE) e constituem fatores essenciais da formação da identidade europeia. Em caso de violação grave dos valores fundamentais da União, um Estado-Membro pode ser objeto de sanções.

BASE JURÍDICA

Artigos 2.º, 3.º, 7.º e 9.º a 12.º do TUE, 18.º a 25.º do TFUE e 39.º a 46.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (ver ficha [4.1.2](#)).

OBJETIVOS

O Direito da União estabelece uma série de direitos individuais diretamente executórios nos tribunais, tanto a nível horizontal (entre pessoas), como vertical (entre a pessoa e o Estado). Inspirada na liberdade de circulação das pessoas prevista nos Tratados, a ideia de instituir uma cidadania europeia dotada de direitos e deveres bem definidos remonta à década de 60. Na sequência dos trabalhos preparatórios iniciados em meados da década de 70, o TUE, adotado em Maastricht em 1992, atribui como objetivo à União «o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-Membros, mediante a instituição de uma cidadania da União». Uma nova parte do Tratado CE (ex-artigos 17.º a 22.º) foi consagrada a esta cidadania, tendo sido preservada quando o Tratado passou a TFUE.

Por analogia com a cidadania nacional, a cidadania da UE designa uma relação entre o cidadão e a União caracterizada por direitos, por deveres e pela participação na vida política. Tal relação destina-se a colmatar a discrepância entre o impacto cada vez maior das medidas da UE nos cidadãos da União e o facto de o exercício dos direitos, o cumprimento das obrigações e a participação nos processos democráticos terem lugar quase exclusivamente a nível nacional. O artigo 15.º, n.º 3, do TFUE dá a todas as pessoas singulares ou coletivas de um Estado-Membro o direito de acesso aos documentos das instituições, dos órgãos e organismos da União. O artigo 16.º do TFUE consagra o direito à proteção dos dados de carácter pessoal (ver ficha [4.2.8](#)). No seu artigo 2.º, o TUE indica que a «União [se]funda nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de Direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias».

O artigo 7.º do TUE retoma uma disposição já existente no anterior [Tratado de Nice](#) (ver ficha [1.1.4](#)), instituindo, simultaneamente, um mecanismo de prevenção, sempre que se verifique a existência de «um risco manifesto de violação grave» dos valores referidos no artigo 2.º do TUE por parte de um Estado-Membro, e um mecanismo de sanção caso ocorra «uma violação grave e persistente» desses valores por parte de um Estado-Membro. Primeiramente, a Comissão convidaria o Conselho Europeu a concluir, por unanimidade, que havia um risco desse tipo (artigo 7.º, n.º 2,). Seguir-se-ia então um processo que poderia redundar, para um Estado-Membro, na perda do direito de voto no Conselho. Este mecanismo foi acionado pela primeira vez em 2017 contra a Polónia devido à reforma do Supremo Tribunal.

Paralelamente, há que reforçar a proteção dos direitos e dos interesses dos nacionais dos Estados-Membros/cidadãos da UE nas relações entre a União e o resto do mundo (artigo 3.º, n.º 5, do TUE).

REALIZAÇÕES

Durante muito tempo, a base jurídica relativa aos direitos dos cidadãos a nível da UE consistia, essencialmente, na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a base jurídica foi alargada à verdadeira cidadania europeia.

A. Definição da cidadania da União

Segundo o artigo 9.º do TUE e o artigo 20.º do TFUE, é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A nacionalidade é definida com base na legislação nacional desse Estado-Membro. A cidadania da União é complementar à cidadania nacional, mas não a substitui. A cidadania da União comporta um conjunto de direitos e deveres que vêm associar-se aos que decorrem da qualidade de cidadão de um Estado-Membro. No processo C-135/08 Janko Rottmann contra Freistaat Bayern, o advogado-geral do TJUE, Miguel Poiares Maduro, explicou a diferença do seguinte modo (ponto 23 das Conclusões):

«Trata-se de duas noções, ao mesmo tempo, inextricavelmente ligadas e autónomas. A cidadania da União pressupõe a nacionalidade de um Estado-Membro, mas é também um conceito jurídico e político autónomo relativamente ao de nacionalidade.

A nacionalidade de um Estado-Membro não dá apenas acesso ao gozo dos direitos conferidos pelo direito comunitário, torna-nos cidadãos da União. A cidadania europeia é mais que um conjunto de direitos que, em si mesmos, poderiam ser concedidos mesmo a quem não a possui. Pressupõe a existência de um vínculo de natureza política entre os cidadãos europeus, embora não se trate de um vínculo de pertença a um povo. [...] decorre do seu compromisso recíproco de abrir as suas comunidades políticas respetivas aos outros cidadãos europeus e de construir uma nova forma de solidariedade cívica e política à escala europeia.

Tal vínculo não exige a existência de um povo, mas baseia-se na existência de um espaço político europeu, do qual emergem direitos e deveres. Na medida em que não implica a existência de um povo europeu, a cidadania procede conceptualmente de uma decomposição da nacionalidade. Como alguém observou, o carácter radicalmente inovador do conceito de cidadania europeia reside no facto de “a União pertencer a e ser composta por cidadãos que, por definição, não partilham da mesma nacionalidade”. Pelo contrário, ao fazerem da nacionalidade de um Estado-Membro uma condição para se ser cidadão europeu, os Estados-Membros quiseram frisar que esta nova forma de cidadania não põe em causa a pertença primacial às nossas comunidades políticas nacionais. Desta forma, este vínculo com a nacionalidade dos diferentes Estados-Membros constitui um reconhecimento do facto de que pode existir (e de facto existe) uma cidadania que não é determinada pela nacionalidade.

É este o milagre da cidadania da União: ela reforça os laços que nos unem aos nossos Estados (na medida em que somos cidadãos europeus precisamente por sermos nacionais dos nossos Estados) e, simultaneamente, emancipa-nos (na medida em que, presentemente, somos cidadãos para além dos nossos Estados). O acesso à cidadania europeia passa pela nacionalidade de um Estado-Membro, que é regulada pelo direito nacional, mas, como toda e qualquer forma de cidadania, constitui a base de um novo espaço político de que emergem direitos e deveres que são fixados pelo direito comunitário e não dependem do Estado. [...] É por esta razão que, embora seja verdadeiro que a nacionalidade de um Estado-Membro condiciona o acesso à cidadania da União, não é menos certo que o conjunto de direitos e deveres a esta associados não pode ser limitado injustificadamente por aquela.»

Na sequência da saída do Reino Unido da União Europeia, chegou-se a acordo relativamente a uma decisão sobre os direitos adquiridos, tanto pelos cidadãos britânicos que residem nos Estados-Membros, como pelos cidadãos da União que vivem no Reino Unido. Ao longo dos anos, cada Estado-Membro foi conferindo aos seus cidadãos um património jurídico de direitos e o Direito da União estabeleceu também uma série de direitos individuais diretamente executórios nos tribunais, de acordo com a jurisprudência do TJUE (Van Gend & Loos). Poderia considerar-se que os limites deste património jurídico assentam no Direito nacional de que emanam.

B. Conteúdo da cidadania (artigo 20.º do TFUE)

O estatuto de cidadão da União implica para todos os cidadãos da União:

- O direito à livre circulação e o direito à permanência no território dos Estados-Membros (artigo 21.º do TFUE) (ver ficha [4.1.3](#)). Isto significa que não é necessário visto nem uma autorização de trabalho ou de residência. Os membros da família

têm igualmente o direito de se reunir, independentemente da sua nacionalidade. Para permanecer noutro Estado-Membro da UE por um período superior a três meses, os trabalhadores da UE e os cidadãos da UE que são trabalhadores independentes podem residir sem quaisquer outras condições. Outras categorias de cidadãos da UE, como os estudantes ou os cidadãos economicamente inativos, têm de preencher determinadas condições (por exemplo, estar cobertos por um seguro de doença). Pode igualmente ser exigido o cumprimento de formalidades administrativas, como o registo junto das autoridades;

- O direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado-Membro de residência (artigo 22.º, n.º 1, do TFEU), nas mesmas condições que os nacionais desse Estado (para as regras relativas à participação em eleições municipais, ver a [Diretiva 94/80/CE do Conselho, de 19 de dezembro de 1994](#), e, para as respeitantes à eleição para o PE, ver a [Diretiva 93/109/CE do Conselho, de 6 de dezembro de 1993](#)) (ver ficha [1.3.4](#));
- O direito de, nos territórios de países terceiros (não membros da União Europeia) em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de outro Estado-Membro, nas condições aplicáveis aos nacionais desse Estado (artigo 20.º, n.º 2, alínea c), e artigo 23.º do TFUE e [Diretiva \(UE\) 2015/637 do Conselho](#) relativa a medidas de coordenação e cooperação para facilitar a proteção consular dos cidadãos da União não representados em países terceiros);
- O direito de petição ao Parlamento Europeu e o direito de recorrer ao Provedor de Justiça (artigo 24.º do TFUE) instituído pelo Parlamento Europeu no que toca a casos de má administração na atuação das instituições e dos órgãos comunitários. Estes procedimentos são regidos, respetivamente, pelos artigos 227.º e 228.º do TFUE (ver fichas [1.3.16](#) e [4.1.4](#));
- O direito de se dirigir por escrito a qualquer das instituições ou órgãos da União numa das 24 línguas oficiais da UE e de obter uma resposta redigida na mesma língua (artigo 24.º, quarto parágrafo, do TFUE);
- O direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, em determinadas condições (artigo 15.º, n.º 3, do TFUE).

C. Âmbito de aplicação

O conteúdo da cidadania da União até à data é essencialmente constituído (com exceção dos direitos eleitorais) por uma mera sistematização de direitos já reconhecidos (nomeadamente a liberdade de circulação, o direito de permanência e o direito de petição), assistindo-se agora à sua consagração no Direito primário em nome de um projeto político.

Contrariamente à orientação constitucionalista existente nos Estados europeus desde a adoção, em França, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, não estão associadas à cidadania da União quaisquer garantias específicas em matéria de gozo dos direitos fundamentais. O artigo 6.º do TUE estabelece que a União reconhece os direitos enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais e adere à Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, mas não faz qualquer referência ao estatuto jurídico da cidadania da União.

Não obstante a redação do artigo 20.º, n.º 2, do TFUE, a cidadania da União não comporta, até à data, quaisquer deveres para os cidadãos da União, o que representa uma diferença substancial relativamente à cidadania dos Estados-Membros.

No entanto, num acórdão recente, o TJUE deliberou ([no processo C-689/21](#)) que cabe a cada Estado-Membro estabelecer as condições de aquisição e de perda da sua nacionalidade. O direito da União não se opõe à perda permanente, por exemplo, da nacionalidade dinamarquesa e, por conseguinte, da cidadania da União num caso concreto. Assim, foi permitido à Dinamarca fazer depender a manutenção da nacionalidade dinamarquesa da existência de um vínculo genuíno com esse país. No entanto, se a pessoa em causa não tiver a nacionalidade de outro Estado-Membro da UE, deve ser tido em devida consideração o princípio da proporcionalidade.

Além disso, na sequência do «Brexit», o Tribunal de Justiça decidiu, em 15 de junho de 2023, que a perda do estatuto de cidadão da União é uma consequência automática da decisão tomada soberanamente pelo Reino Unido de se retirar da União, e não do acordo de saída ou da decisão do Conselho que aprova esse acordo ([processos C-499/21 P, Silver e o./Conselho, C-501/21 P, Schindler e o./Conselho, e C-502/21 P, Price/Conselho](#)).

De três em três anos, a Comissão apresenta relatórios sobre a aplicação das disposições jurídicas da UE em matéria de cidadania da UE e de não discriminação — o Relatório sobre a Cidadania. Em 6 de dezembro de 2023, a Comissão adotou o «[Pacote Cidadania da UE](#)» para assinalar o 30.º aniversário da cidadania da UE em 2023, que visa continuar a promover os direitos de cidadania da UE e torná-los mais tangíveis para os cidadãos da UE, e inclui uma proposta de alteração da [Diretiva \(UE\) 2015/637 do Conselho](#) (Diretiva relativa à proteção consular).

D. Iniciativa de Cidadania Europeia ([4.1.5](#))

O artigo 11.º, n.º 4, do TUE prevê um novo direito para os cidadãos da União: «Um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, pode tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados». As condições de apresentação e admissibilidade de uma tal iniciativa de cidadania são objeto do [Regulamento \(UE\) n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho](#). As principais disposições deste regulamento são descritas na ficha [4.1.5](#).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Ao eleger o Parlamento Europeu por sufrágio direto, os cidadãos da União exercem um dos seus direitos essenciais na União Europeia, a saber, o direito de participação democrática no processo decisório político da Europa ([artigo 39.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#)). No que diz respeito ao procedimento para a eleição dos seus membros, o Parlamento sempre defendeu a aplicação de um sistema eleitoral uniforme em todos os seus Estados-Membros. O artigo 223.º do TFUE prevê que o Parlamento elabore um projeto para o efeito («destinado a estabelecer as disposições necessárias para permitir a eleição dos seus membros por sufrágio universal direto, segundo um processo uniforme em todos os Estados-

Membros ou baseado em princípios comuns a todos os Estados-Membros»). O Conselho, deliberando por unanimidade e após aprovação pela maioria dos deputados do PE, estabelece em seguida as disposições necessárias, que entrarão em vigor após a sua aprovação pelos Estados-Membros, em conformidade com as respetivas normas constitucionais (ver ficha [1.3.4](#)).

Foi sempre vontade do Parlamento dotar a instituição da cidadania da União de amplos direitos. O Parlamento propugnou a determinação da cidadania da UE autonomamente a nível da União, a fim de conferir aos cidadãos da UE um estatuto independente. Além disso, defendeu sempre a consagração, no Direito primário, dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, reclamando ainda o direito de os cidadãos da União interporem recurso junto do TJUE em caso de violação desses direitos por parte das Instituições da União ou de um Estado-Membro ([Resolução de 21 de novembro de 1991](#)).

Na sequência da saída do Reino Unido da UE e no que diz respeito aos direitos adquiridos de cerca de 3,2 milhões de cidadãos dos 27 Estados-Membros residentes no Reino Unido, na sua [Resolução de 15 de janeiro de 2020](#), o Parlamento insistiu na garantia de uma proteção adequada dos direitos dos cidadãos no que diz respeito à «experiência adquirida» e às «garantias». O texto adotado insta igualmente os governos da UE-27 a preverem disposições generosas para os cerca de 1,2 milhões de cidadãos do Reino Unido que vivem na UE.

Em conformidade com as solicitações do Parlamento, o quarto parágrafo do artigo 263.º, do TFUE prevê que qualquer pessoa singular ou coletiva possa interpor recurso contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

No que se refere ao direito de acesso a documentos, o Parlamento adotou, em [17 de dezembro de 2009, uma Resolução sobre as melhorias a introduzir no quadro jurídico do acesso aos documentos](#) na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Para além de outros aspetos, o Parlamento insistiu na necessidade de alargar o âmbito de aplicação do [Regulamento \(CE\) n.º 1049/2001](#) a todas as instituições ou a todos os órgãos não abrangidos pelo texto original.

No que toca à [iniciativa de cidadania europeia \(ICE\)](#), três meses após a apresentação de uma iniciativa, os representantes da Comissão reúnem-se com os organizadores e estes têm a possibilidade de apresentar a sua iniciativa numa audição pública no Parlamento Europeu. A audição é organizada pela comissão competente quanto à matéria de fundo da proposta da ICE ([artigo 222.º do Regimento do Parlamento](#)).

O Parlamento, em Presidência conjunta com o Conselho e a Comissão, e agindo em pé de igualdade com os Estados-Membros, coorganizou a [Conferência sobre o Futuro da Europa](#), que visava dar aos cidadãos europeus um novo espaço para debater os desafios e as prioridades da Europa. As conclusões e recomendações da Conferência sobre o Futuro da Europa foram apresentadas num [relatório](#) à Presidência conjunta em maio de 2022. O Parlamento comprometeu-se a dar seguimento às recomendações feitas no relatório, que se inserem no âmbito das suas competências. Em 17 de junho de 2022, a Comissão publicou uma [Comunicação intitulada «Conferência sobre o Futuro da Europa: Traduzir a visão estratégica em ações concretas»](#).

Sobre o problema controverso dos «vistos dourados», mediante os quais alguns Estados-Membros estão a vender a sua cidadania nacional e, por conseguinte, a cidadania da UE, para atrair investidores estrangeiros, o Parlamento afirmou, na sua [Resolução de 16 de janeiro de 2014](#), que os valores e as conquistas comuns associados à cidadania da União não «têm preço». Numa [resolução adotada em 10 de julho de 2020](#), o Parlamento reiterou o seu apelo aos Estados-Membros para que ponham termo, gradual e o mais rapidamente possível, a todos os regimes em vigor de cidadania pelo investimento ou de residência pela atividade de investimento, uma vez que estão frequentemente ligados ao branqueamento de capitais, o que pode prejudicar a confiança mútua e a integridade do Espaço Schengen. Em 29 de setembro de 2022, a Comissão decidiu instaurar uma ação contra Malta no TJUE pelo seu regime de concessão de cidadania a investidores, também designado por regime de «passaporte dourado» ([procedimento de infração](#) no TJUE nos termos do [artigo 258.º, n.º 2](#), do TFUE). A Comissão considera que a concessão da nacionalidade – e, por conseguinte, da cidadania da UE – em troca de um pagamento ou de investimento predeterminado e sem qualquer vínculo genuíno com os Estados-Membros em causa não é compatível com o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do TUE, pondo igualmente em causa a integridade do estatuto de cidadania da UE previsto no artigo 20.º do TFUE. Em 9 de março de 2022, o Parlamento aprovou uma [resolução sobre regimes de concessão de cidadania e residência aos investidores](#), na qual solicita à Comissão que apresente, antes do final do seu atual mandato, uma proposta de regulamento que regule de forma abrangente vários aspetos dos regimes de concessão de residência aos investidores, com o objetivo de harmonizar as normas e os procedimentos e reforçar a luta contra a criminalidade organizada, o branqueamento de capitais, a corrupção e a evasão fiscal. Em 28 de março de 2022, na sequência da invasão russa da Ucrânia, a Comissão adotou uma [recomendação](#) sobre as medidas a adotar de imediato, quanto à concessão da cidadania ou da residência através de regimes de investimento.

Mariusz Maciejewski / Udo Bux
05/2024

4.1.2. PROTEÇÃO DOS VALORES CONSAGRADOS NO ARTIGO 2.º DO TUE NA UE

A União Europeia funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, tal como preceituado no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE). Para garantir que estes valores sejam respeitados, o artigo 7.º do TUE prevê um mecanismo da UE para determinar a existência de violações graves e persistentes dos valores da UE por parte de um Estado-Membro e para, eventualmente, sancionar estas violações. Até à data, este mecanismo só foi ativado em relação à Polónia e à Hungria. A UE também está vinculada pela sua Carta dos Direitos Fundamentais e comprometeu-se a aderir à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais. Na sequência da emergência de ameaças aos valores da UE em alguns Estados-Membros, as instituições da UE estão a reforçar o seu conjunto de instrumentos para combater o retrocesso democrático e proteger a democracia, o Estado de direito, os direitos fundamentais, a igualdade e as minorias em toda a União.

DA PROTEÇÃO JUDICIAL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À CODIFICAÇÃO NOS TRATADOS

As Comunidades Europeias (CE) (ora União Europeia) foram originalmente criadas como uma organização internacional dotada de competências de natureza essencialmente económica. Não houve, por conseguinte, qualquer necessidade de regras explícitas relativas ao respeito dos direitos fundamentais, que, durante muito tempo, não foram mencionados nos Tratados, e que, de qualquer modo, eram considerados como estando garantidos pela [Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais](#) (CEDH), de 1950, de que os Estados-Membros eram signatários.

Todavia, depois de o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) ter confirmado os princípios do efeito direto e do primado do direito europeu, pese embora se tenha recusado a examinar a compatibilidade das decisões com o direito nacional e constitucional dos Estados-Membros ([Stork, processo 1/58](#); [Consórcios de venda do carvão do Ruhr, processos apensos 36, 37, 38-59 e 40-59](#)), determinados tribunais nacionais começaram a manifestar preocupações sobre as repercussões que a referida jurisprudência poderia ter sobre a proteção de valores constitucionais como os direitos fundamentais. Se o direito europeu tivesse primazia, inclusive, sobre o direito constitucional nacional, ficaria aberta a possibilidade de uma violação dos direitos fundamentais. Para dirimir este risco teórico, os tribunais constitucionais alemão e italiano proferiram ambos, em 1974, um acórdão em que afirmavam os seus poderes de revisão do direito europeu, de forma a garantir a sua compatibilidade com os direitos constitucionais (Solange I; Frontini). Esta situação levou o TJUE a afirmar, através da sua jurisprudência, o princípio do

respeito dos direitos fundamentais, declarando que os direitos fundamentais estão consagrados nos princípios gerais do direito comunitário protegidos pelo Tribunal ([Stauder, processo 29-69](#)). Estes inspiram-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros ([Internationale Handelsgesellschaft, processo 11-70](#)) e nos tratados internacionais para a proteção dos direitos humanos de que os Estados-Membros são partes ([Nold, processo 4-73](#)), um dos quais é a CEDH ([Rutili, processo 36-75](#)).

Com o alargamento progressivo das competências da UE a políticas com impacto direto nos direitos fundamentais – como a Justiça e os Assuntos Internos, que se alçandoraram, posteriormente, a um verdadeiro espaço de liberdade, de segurança e de justiça – os Tratados foram alterados para vincular com firmeza a UE à proteção dos direitos fundamentais. O Tratado de Maastricht incluiu referências à CEDH e às tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros enquanto princípios gerais do direito da UE, enquanto o Tratado de Amesterdão afirmou os «princípios» europeus em que a UE se alicerça (no Tratado de Lisboa, «valores», tal como elencados no artigo 2.º do TUE) e criou um procedimento para suspender os direitos consignados nos Tratados em caso de violações graves e persistentes dos direitos fundamentais por um Estado-Membro. A redação da Carta dos Direitos Fundamentais e a sua entrada em vigor, juntamente com o Tratado de Lisboa, são os últimos desenvolvimentos neste processo de codificação destinado a assegurar a proteção dos direitos fundamentais na UE.

ADESÃO DA UE À CONVENÇÃO EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS

Uma vez que a CEDH é o principal instrumento de proteção dos direitos fundamentais na Europa, à qual aderiram todos os Estados-Membros, a adesão da CE à CEDH afigurou-se uma solução lógica para a necessidade de vincular a CE às obrigações em matéria de direitos fundamentais. A Comissão propôs repetidamente (em 1979, 1990 e 1993) a adesão da CE à CEDH. Na sequência de um pedido de parecer sobre o assunto, o Tribunal de Justiça considerou, em 1996, no seu [Parecer 2/94](#), que o Tratado não previa nenhuma competência para a CE aprovar regras em matéria de direitos humanos ou para celebrar convenções internacionais neste domínio, tornando a adesão juridicamente impossível. O Tratado de Lisboa resolveu esta situação introduzindo o artigo 6.º, n.º 2, que prevê a adesão obrigatória da UE à CEDH. Isto significou que a UE, como já acontecia com os seus Estados-Membros, passaria a estar sujeita, no que diz respeito ao respeito dos direitos fundamentais, ao controlo por uma entidade jurídica externa à UE, designadamente o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). Esta adesão permite aos cidadãos da UE – mas também aos nacionais de países terceiros presentes no respetivo território – impugnar diretamente perante o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, com base nas disposições da CEDH, os atos jurídicos adotados pela União nas mesmas condições que os atos jurídicos dos Estados-Membros da União.

Em 2010, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a UE encetou negociações com o Conselho da Europa sobre um projeto de Acordo de Adesão, que foi concluído em abril de 2013. Em julho de 2013, a Comissão solicitou ao TJUE que se pronunciasse sobre a compatibilidade deste acordo com os Tratados. Em 18 de dezembro de 2014,

o TJUE emitiu um parecer negativo, indicando que o projeto de acordo podia afetar negativamente as especificidades e a autonomia do direito da UE ([Parecer 2/13](#)). Após um período de reflexão e debates sobre a forma de ultrapassar os problemas suscitados pelo TJUE, a UE e o Conselho da Europa retomaram as negociações em 2019, ainda em curso.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UE

Paralelamente ao mecanismo de controlo «externo» previsto pela adesão da CE à CEDH para garantir a conformidade da legislação e das políticas com os direitos fundamentais, era necessário um mecanismo de controlo «interno» a nível da CE para permitir um controlo judicial preliminar e autónomo do TJUE. Para tal, impunha-se uma carta de direitos específicos da UE e, no Conselho Europeu de 1999, em Colónia, foi decidido convocar uma Convenção para elaborar uma Carta dos Direitos Fundamentais.

A Carta foi proclamada solenemente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, em Nice, em 2000. Na sequência de alterações que lhe foram introduzidas, foi novamente proclamada em 2007. No entanto, a [Carta](#) só entrou em vigor com a adoção do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, tal como previsto no artigo 6.º, n.º 1, do TUE, passando a ser, assim, uma fonte vinculativa de direito primário.

Embora assente na CEDH e noutros instrumentos europeus e internacionais, a Carta é inovadora de várias formas, nomeadamente porque inclui, entre outros aspetos, a deficiência, a idade e a orientação sexual como motivos de discriminação proibidos e – entre os direitos fundamentais que esta consigna – o acesso aos documentos, à proteção de dados e à boa administração.

Embora o âmbito de aplicação da Carta seja, por um lado, potencialmente muito vasto – uma vez que a maioria dos direitos que reconhece é concedida a «todos», independentemente da nacionalidade ou do estatuto –, por outro, o artigo 51.º limita a sua aplicação às instituições e aos órgãos da UE e, quando atuam na aplicação do direito da UE, aos Estados-Membros.

ARTIGO 7.º DO TUE, MECANISMO E QUADRO PARA O ESTADO DE DIREITO DA COMISSÃO

Com o Tratado de Amesterdão, foi criado um novo mecanismo de sanções para assegurar que os direitos fundamentais – bem como outros princípios e valores europeus, como a democracia, o Estado de direito, a igualdade e a proteção das minorias – sejam respeitados pelos Estados-Membros para além dos limites legais colocados pelas competências da UE. Tal significa conferir à UE competência para intervir em domínios deixados, de outro modo, ao critério dos Estados-Membros, em situações de «violação grave e persistente» destes valores. Um mecanismo semelhante havia sido proposto pelo Parlamento Europeu pela primeira vez no seu [projeto de Tratado da UE de 1984](#). O Tratado de Nice aditou uma fase preventiva, em caso de «risco manifesto de violação grave» dos valores da UE num Estado-Membro. Este procedimento destinava-se a garantir que a proteção dos direitos fundamentais – bem como da democracia, do Estado de direito e dos direitos das minorias, tal como

figuram entre os critérios de Copenhaga para a adesão de novos Estados-Membros – continuasse válida também após a adesão e de forma igual para todos os Estados-Membros.

O artigo 7.º, n.º 1, do TUE prevê uma «fase preventiva», que autoriza um terço dos Estados-Membros, o Parlamento e a Comissão a darem início a um procedimento através do qual o Conselho pode determinar, por maioria de quatro quintos, a existência de um «risco manifesto de violação grave», num Estado-Membro, dos valores da UE proclamados no artigo 2.º do TUE – que incluem o respeito dos direitos humanos, da dignidade humana, da liberdade e da igualdade e os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Antes de proceder a essa determinação, terá de ser realizada uma audição do Estado-Membro em causa, ao qual podem ser feitas recomendações, tendo o Parlamento de dar a sua aprovação por maioria de dois terços dos votos expressos e por maioria absoluta dos membros que o compõem (artigo 354.º, n.º 4, do TFUE). Este procedimento preventivo foi acionado, pela primeira vez, em 20 de dezembro de 2017 pela Comissão em relação à Polónia e, em 12 de setembro de 2018, pelo Parlamento em relação à Hungria, mas continua bloqueado no Conselho, no âmbito do qual se realizaram várias audições, mas não foram adotadas quaisquer recomendações e muito menos decisões. Além disso, foi negado ao Parlamento o direito de apresentar a sua posição nas audições do Conselho, designadamente sobre a Hungria, não obstante o seu papel de iniciador do processo. Em 6 de maio de 2024, a Comissão propôs encerrar o procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, contra a Polónia.

O artigo 7.º, n.ºs 2 e 3, do TUE estabelece que, em caso de «existência de uma violação grave e persistente» dos valores da UE, possa ser acionado pela Comissão ou por um terço dos Estados-Membros (e não pelo Parlamento) um «mecanismo de sanções», depois de esse Estado-Membro ter sido convidado a apresentar as suas observações sobre a questão. O Conselho Europeu determina por unanimidade a existência da violação, depois de obtida a aprovação do Parlamento pela mesma maioria prevista para o mecanismo de prevenção. O Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos decorrentes da adesão à União do Estado-Membro em causa, incluindo o seu direito de voto no Conselho. O Conselho pode decidir alterar ou revogar as sanções, mais uma vez por maioria qualificada. O Estado-Membro em causa não participa nas votações no Conselho nem no Conselho Europeu. A determinação e a adoção de sanções continuam a ser difícil de alcançar, devido ao requisito de unanimidade, tal como demonstrado pelo facto de os governos da Hungria e da Polónia terem anunciado que vetariam quaisquer decisões deste tipo relativas ao outro Estado-Membro.

Para colmatar a lacuna entre a ativação politicamente difícil dos procedimentos previstos no artigo 7.º do TUE (tendo em vista dar resposta a situações fora do âmbito de competência do direito da UE) e os processos por infração com efeitos limitados (utilizados em situações específicas abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da UE), a Comissão lançou, em 2014, [um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito](#). Este quadro visava garantir uma proteção eficaz e coerente do Estado de direito enquanto condição indispensável para garantir o respeito dos direitos fundamentais e da democracia em situações de ameaça sistémica a esses direitos. Destinado a preceder e a complementar o artigo 7.º do TUE, o referido

quadro prevê três fases: avaliação pela Comissão, ou seja, um diálogo estruturado entre a Comissão e o Estado-Membro, seguido, se necessário, de um parecer sobre o Estado de direito; uma recomendação da Comissão relativa ao Estado de direito e o seguimento dado pelo Estado-Membro à recomendação. Este quadro foi aplicado à Polónia em 2016 e, devido ao seu insucesso, foi seguido da [decisão](#) da Comissão de lançar um procedimento ao abrigo do artigo 7.º, em 20 de dezembro de 2017.

Em julho de 2019, a Comissão deu um novo passo em frente com a sua comunicação intitulada «[Reforçar o Estado de direito na União – Plano de ação](#)» e lançou um mecanismo de Estado de direito, que inclui um ciclo de revisão anual com base num relatório sobre o Estado de direito que acompanha a situação nos Estados-Membros, o qual constitui a base do diálogo interinstitucional. O primeiro [relatório](#) deste tipo foi publicado em setembro de 2020 – acompanhado de 27 capítulos sobre cada país – e abrange o sistema judicial (e, nomeadamente, a respetiva independência, qualidade e eficiência), o quadro anticorrupção (estrutura jurídica e institucional, prevenção, medidas repressivas), o pluralismo dos meios de comunicação social (organismos reguladores, a transparência da propriedade e a interferência governamental, bem como a proteção dos jornalistas) e outros assuntos institucionais relacionados com equilíbrio de poderes (processo legislativo, autoridades independentes, acesso, revisão judicial, organizações da sociedade civil). O relatório reforça substancialmente a monitorização da UE ao abrigo – em comparação com o Painel de Avaliação da Justiça da UE e outros instrumentos de monitorização e informação – não só a justiça civil, mas também a justiça penal e administrativa, abordando a independência judicial, a corrupção, o pluralismo dos meios de comunicação social, a separação de poderes e o espaço da sociedade civil. Foi criada uma rede de pontos de contacto nacionais para recolher informações e garantir o diálogo com os Estados-Membros, tendo sido promovida a manutenção do diálogo com as partes interessadas – designadamente os órgãos do Conselho da Europa, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, as redes judiciais e as organizações não governamentais. O [terceiro relatório anual](#), publicado em julho de 2022, continha igualmente uma série de recomendações dirigidas a cada Estado-Membro, cujo acompanhamento deverá ser analisado nos subseqüentes relatórios anuais sobre o Estado de direito. Publicado em julho de 2023, o [quarto relatório anual](#) avaliou a execução das recomendações do ano anterior e formulou novas recomendações.

OUTROS INSTRUMENTOS PARA A PROTEÇÃO DOS VALORES DA UE

A UE dispõe de outros instrumentos para a proteção dos seus valores.

Ao propor uma nova iniciativa legislativa, a Comissão verifica a sua compatibilidade com os direitos fundamentais através de uma avaliação de impacto, aspeto que é posteriormente analisado também pelo Conselho e pelo Parlamento.

Além disso, a Comissão publica um [relatório anual sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais](#), o qual é examinado e debatido pelo Conselho, que adota as respetivas conclusões, e pelo Parlamento, no âmbito do seu relatório anual sobre a situação dos direitos fundamentais na UE. Em dezembro de 2020, a Comissão lançou uma nova [estratégia para reforçar a aplicação da Carta na UE](#), nomeadamente em relação aos fundos da UE, através da «condição habilitadora» específica da Carta

introduzida no [Regulamento Disposições Comuns de 2021](#). Inicialmente, e nesta base, os fundos de coesão para a Polónia e a Hungria não foram desembolsados. Em 13 de dezembro de 2023, a Comissão considerou que a Hungria preenchia a condição habilitadora horizontal, que lhe permitiu reclamar um montante até 10,2 mil milhões de EUR em fundos anteriormente bloqueados. Em fevereiro de 2024, a Comissão considerou igualmente que a Polónia tinha cumprido as suas obrigações, permitindo-lhe solicitar a disponibilização de até 76,5 mil milhões de EUR provenientes dos fundos de coesão de 2021-2027.

Desde 2014, o Conselho mantém ainda um diálogo anual, sempre sobre temas diferentes, entre todos os Estados-Membros no âmbito do Conselho, para promover e salvaguardar o Estado de direito. A partir do segundo semestre de 2020, o Conselho decidiu centrar-se semestralmente na análise da situação do Estado de direito em cinco Estados-Membros, com base no relatório da Comissão sobre o Estado de direito.

Além disso, no contexto do Semestre Europeu, os assuntos relacionados com os valores da UE são monitorizados e podem ser objeto de recomendações específicas por país. Os domínios em causa incluem os sistemas judiciais (com base no Painel de Avaliação da Justiça), bem como a deficiência, os direitos sociais e os direitos dos cidadãos (no atinente à proteção contra a criminalidade organizada e a corrupção).

A Bulgária e a Roménia foram igualmente objeto de uma avaliação ao abrigo do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, que terminou em 15 de setembro de 2023, tendo sido substituído pelo mecanismo do Estado de direito.

Os processos por infração são um instrumento importante para sancionar as violações dos valores da UE na União, estando o TJUE a desenvolver a sua jurisprudência nesta matéria. Estes processos podem ser instaurados em casos de não conformidade de um direito nacional com o direito da UE e os valores da UE, em casos individuais e específicos (ao passo que o artigo 7.º também é aplicável a situações não abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito da UE e em que se verifiquem violações dos direitos fundamentais sistemáticas e persistentes), podendo ser impostas sanções pecuniárias pelo TJUE por incumprimento de ordens ou acórdãos.

A [Agência dos Direitos Fundamentais da UE \(FRA\)](#), criada em 2007, em Viena, desempenha um papel importante no acompanhamento da situação dos direitos fundamentais na UE. A FRA tem por missão a recolha, a análise, a divulgação e a avaliação das informações e dos dados relacionados com os direitos fundamentais. Esta agência realiza igualmente investigações e estudos científicos e publica relatórios anuais e temáticos sobre os direitos fundamentais.

A Comissão está também a reforçar a igualdade e a proteção das minorias – dois dos pilares do artigo 2.º do TUE – através de estratégias, propostas e ações específicas para promover a igualdade de género e combater a violência contra as mulheres e a violência doméstica, o racismo, o discurso de ódio, os crimes de ódio e o antissemitismo, bem como para proteger os direitos das pessoas LGBTIQ, dos ciganos, das pessoas com deficiência e das crianças, no âmbito do conceito global de «uma União da Igualdade». Recentemente, a Comissão, com o apoio do Parlamento e de 15 Estados-Membros, remeteu a Hungria para o TJUE, à luz da sua [lei contra as pessoas LGBTIQ](#), por violação, nomeadamente, do artigo 2.º do TUE. Propôs

igualmente diretivas para reforçar os [organismos para a igualdade](#) através de normas comuns que foram recentemente aprovadas.

Após o bloqueio resultante dos vetos dos governos da Hungria e da Polónia, no Conselho Europeu de 10-11 de dezembro de 2020 chegou-se finalmente a acordo sobre um [regulamento relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União](#). O regulamento permite que o orçamento da UE seja protegido caso se determine que as violações dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro afetam ou são seriamente suscetíveis de afetar, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da UE ou a proteção dos interesses financeiros da UE. O recurso interposto pelos governos húngaro e polaco contra o regulamento foi [rejeitado pelo TJUE](#), o que abriu caminho para que a Comissão e o Conselho acionassem o mecanismo contra a [Hungria](#), levando à suspensão de 6,3 mil milhões de EUR no âmbito de programas de política de coesão.

A Comissão está atualmente a debater a execução dos planos nacionais do Mecanismo de Recuperação e Resiliência com vários governos dos Estados-Membros e a verificar se estão a ser cumpridos os marcos e objetivos acordados, que são uma condição prévia para o desembolso dos fundos. Estes planos visam dar resposta aos desafios identificados nas [recomendações por país](#) do [Semestre Europeu](#) aprovadas pelo Conselho, nos relatórios sobre o Estado de direito e nas recomendações conexas emitidas pela Comissão, bem como nos procedimentos ao abrigo do artigo 7.º contra a Polónia e a Hungria. Em 13 de dezembro de 2023, a Comissão considerou que a Hungria não tinha remediado as violações por ela cometidas no que diz respeito aos princípios do Estado de direito, ao [não aplicar na íntegra os 27 «supermarcos» conexas, nomeadamente os relativos à independência judicial, mantendo-se assim, no que diz respeito à Hungria, o bloqueio de 21 mil milhões de EUR de fundos](#). Em 6 de maio de 2024, a Comissão propôs também [encerrar o procedimento ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, contra a Polónia](#).

PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento sempre apoiou o reforço do respeito e da proteção dos direitos fundamentais na UE. Já em 1977, o Parlamento adotou, em conjunto com o Conselho e a Comissão, uma [Declaração Comum sobre os Direitos Fundamentais](#), na qual as três instituições se comprometeram a respeitar os direitos fundamentais no exercício das suas competências. Em 1979, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução na qual defendia a adesão da Comunidade Europeia à CEDH.

O projeto de [Tratado de 1984 que institui a União Europeia](#) proposto pelo Parlamento Europeu especifica que a União tem de proteger a dignidade do indivíduo e conceder a todos os que se encontram sob a sua jurisdição os direitos e liberdades fundamentais decorrentes dos princípios comuns das constituições nacionais e da CEDH. Prevê ainda a adesão da União à CEDH. Na sua [Resolução de 12 de abril de 1989](#), o Parlamento proclamou a adoção da Declaração dos Direitos e Liberdades Fundamentais.

Todos os anos, desde 1993, o Parlamento realiza um debate e adota uma resolução sobre a situação dos direitos fundamentais na UE com base num relatório da sua Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos. Além disso, o PE

tem vindo a aprovar um número crescente de resoluções sobre determinados aspetos relacionados com a proteção, nos Estados-Membros, dos valores consagrados no artigo 2.º do TUE.

O Parlamento sempre apoiou a UE no que toca à adoção da sua própria carta de direitos e defendeu que a Carta dos Direitos Fundamentais fosse vinculativa. Este objetivo foi finalmente alcançado em 2009 com o Tratado de Lisboa.

Mais recentemente, o Parlamento manifestou repetidamente sérias preocupações quanto à erosão gradual das normas do artigo 2.º do TUE em alguns Estados-Membros. Para resolver este problema, o Parlamento apresentou uma série de sugestões que visam reforçar a proteção na UE, não só dos direitos fundamentais, mas também da democracia e do Estado de direito e, de um modo mais geral, de todos os valores da UE abrangidos pelo artigo 2.º do TUE, propondo novos mecanismos e procedimentos para colmatar as lacunas existentes. Desde 2012, o Parlamento tem apelado, em diversas resoluções, à criação de uma «Comissão de Copenhaga», bem como ao estabelecimento de um ciclo político europeu em matéria de direitos fundamentais, de um mecanismo de alerta precoce e de um procedimento de congelamento e ao reforço da FRA.

Numa resolução decisiva de 2016 sobre esta matéria, o Parlamento consolidou as suas propostas anteriores e solicitou que a Comissão apresentasse um acordo interinstitucional para a criação de um [mecanismo da UE para a democracia, o Estado de direito e os direitos fundamentais](#), que se basearia num pacto da União celebrado entre a Comissão e o Conselho. Tal incluiria um ciclo político anual baseado num relatório de controlo do respeito dos valores da UE na União elaborado pela Comissão e por um painel de peritos, seguido de um debate parlamentar e acompanhado de disposições para abordar os riscos ou violações. A Comissão retomou muitas das sugestões do Parlamento na sua comunicação de 2019 (estabelecimento de um ciclo interinstitucional, com um relatório anual, acompanhamento dos Estados-Membros no que toca ao Estado de direito e assuntos conexos) e emitiu recomendações específicas por Estado-Membro, sem, no entanto, ter tido em conta as sugestões destinadas a cobrir a totalidade do artigo 2.º do TUE (não só o Estado de direito, mas também a democracia, os direitos fundamentais, a igualdade e as minorias), instituiu um comité de peritos independentes e um acordo interinstitucional sobre o ciclo e relançou a publicação de relatórios sobre a luta contra a corrupção. O Parlamento solicitou igualmente um novo projeto de acordo para a adesão da UE à CEDH, bem como alterações ao Tratado, como a eliminação do artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais, a sua conversão numa Carta dos Direitos da União Europeia e a supressão do requisito de unanimidade no que diz respeito à igualdade e à não discriminação. Numa [resolução de 2020](#), o Parlamento propôs um texto relativo a um acordo interinstitucional sobre o reforço dos valores da União, desenvolvendo propostas anteriores e acrescentando a possibilidade de relatórios urgentes e a criação de um grupo de trabalho interinstitucional. Numa [resolução de 2021](#), o Parlamento instou igualmente a Comissão a alargar o âmbito do seu relatório anual sobre o Estado de direito de modo a abranger todos os valores do artigo 2.º do TUE e a incluir recomendações específicas por país.

Em 2018, o Parlamento aprovou uma resolução em que se congratulou com a decisão da Comissão de acionar o artigo 7.º, n.º 1, do TUE em relação à [Polónia](#), bem como

uma resolução sobre o lançamento do procedimento previsto no artigo 7.º, n.º 1, do TUE contra a [Hungria](#), apresentando ao Conselho uma proposta fundamentada e convidando esta instituição a determinar se poderia existir um risco manifesto de violação grave dos valores referidos no artigo 2.º do TUE, bem como a emitir recomendações adequadas a este respeito dirigidas à Hungria^[1]. Em 2020 e 2022, o Parlamento aprovou igualmente resoluções sobre a [Polónia](#) e a [Hungria](#), respetivamente, alargando o leque das preocupações a analisar no âmbito dos procedimentos previstos pelo artigo 7.º, n.º 1, do TUE. O Parlamento [instou](#) ainda a Comissão a recorrer plenamente a todos os instrumentos à sua disposição, incluindo o regulamento relativo à condicionalidade do Estado de direito, para fazer face às violações por parte da Hungria e da Polónia dos valores consagrados no artigo 2.º do TUE. Em 29 de fevereiro de 2024, a Comissão autorizou a [Polónia](#) a aceder a um máximo de 137 mil milhões de EUR de financiamento da UE, na sequência do lançamento de um plano de ação destinado a restabelecer o Estado de direito através de reformas com vista ao reforço da independência judicial. Em 14 de março de 2024, o Parlamento decidiu intentar uma ação judicial contra a Comissão em consequência da decisão desta última de libertar, a favor da Hungria, 10,2 mil milhões de EUR de fundos congelados, concedidos em troca do levantamento, por parte deste país, do veto à ajuda à Ucrânia. O Parlamento aprovou uma resolução sobre [as audições no Conselho, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do TUE, relativamente à Hungria para reforçar o Estado de direito e as suas implicações orçamentais](#).

Na sequência dos assassinatos dos jornalistas Daphne Caruana Galizia (em Malta) e Ján Kuciak e da sua noiva (na Eslováquia) – e com o objetivo de reforçar a supervisão e a ação do Parlamento no que respeita aos valores do artigo 2.º do TUE – a [Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos](#) criou um [Grupo de Acompanhamento para a Democracia, o Estado de Direito e os Direitos Fundamentais](#). Este grupo está incumbido de abordar as ameaças aos valores da UE que surjam em toda a União e de apresentar propostas de medidas à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos.

Ottavio Marzocchi
04/2024

[1] Para mais informações sobre as atividades do Parlamento em matéria de direitos fundamentais durante a legislatura anterior, consultar «[The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future](#)» [A proteção dos direitos fundamentais na UE: realizações do Parlamento Europeu durante a legislatura 2014-2019 e desafios para o futuro].

4.1.3. LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

A liberdade de circulação e de residência das pessoas na União Europeia constitui a pedra angular da cidadania da UE, estabelecida pelo Tratado de Maastricht em 1992. A supressão gradual das fronteiras internas nos termos dos acordos de Schengen foi seguida da adoção da Diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de os cidadãos da UE e os membros das suas famílias poderem circular e residir livremente na UE. Não obstante a importância deste direito, persistem obstáculos substanciais à sua aplicação.

BASE JURÍDICA

Artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia; Artigo 21.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); Títulos IV e V do TFUE; Artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

OBJETIVOS

O conceito de livre circulação de pessoas sofreu, desde os primórdios, uma alteração de sentido. As primeiras disposições sobre esta questão, constantes do [Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, de 1957](#), contemplavam a [livre circulação de trabalhadores](#) e a [liberdade de estabelecimento](#) e, portanto, as pessoas quer como trabalhadores assalariados, quer como prestadores de serviços. O [Tratado de Maastricht](#) introduziu a noção de cidadania da UE, da qual qualquer nacional de um Estado-Membro beneficia automaticamente. É precisamente na cidadania da UE que assenta o direito de livre circulação e residência das pessoas no território dos Estados-Membros. O [Tratado de Lisboa](#) confirmou este direito, que consta também das [disposições gerais relativas ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça](#).

RESULTADOS

A. Espaço Schengen

O marco mais significativo na criação de um mercado interno com livre circulação de pessoas foi a conclusão dos dois acordos de Schengen, a saber, o Acordo de Schengen propriamente dito, de 14 de junho de 1985, e a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, que foi assinada em 19 de junho de 1990 e entrou em vigor em 26 de março de 1995. Inicialmente, a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (assinada apenas pela Bélgica, pela França, pela Alemanha, pelo Luxemburgo e pelos Países Baixos) baseava-se na cooperação intergovernamental nas áreas da justiça e dos assuntos internos. Um protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão previa a transferência do «[Acervo de Schengen](#)» para os Tratados. Atualmente, em virtude do Tratado de Lisboa, é sujeita a controlo parlamentar e judicial. Como a maior parte das regras de Schengen está atualmente integrada no acervo da UE, deixou de ser possível aos países candidatos à adesão, desde o alargamento da UE de 1 de maio de 2004, optar pela não participação (artigo 7.º do Protocolo de Schengen).

1. Países participantes

São atualmente 27 os países que participam de pleno direito no espaço Schengen: 23 Estados-Membros da UE, bem como a Noruega, a Islândia, a Suíça e o Listenstaine (que têm o estatuto de associados). A Irlanda não é parte na Convenção, mas pode optar por participar (opt in) em determinadas partes do acervo legislativo de Schengen. A Dinamarca, apesar de fazer parte do espaço Schengen desde 2001, dispõe de uma cláusula de não participação no que toca a quaisquer novas medidas no domínio da JAI, incluindo no que respeita ao espaço Schengen, estando, porém, vinculada a disposições específicas no domínio da política comum em matéria de vistos. Em 30 de dezembro de 2023, o Conselho decidiu suprimir os controlos nas fronteiras internas aéreas e marítimas com a Bulgária e a Roménia. Os controlos nas fronteiras internas com Chipre ainda não foram suprimidos.

2. Âmbito

Entre os resultados do espaço Schengen contam-se:

- a. a abolição dos controlos nas fronteiras internas para todas as pessoas;
- b. as medidas destinadas a reforçar e harmonizar os controlos nas fronteiras externas (4.2.4): o facto de todos os cidadãos da UE só terem de apresentar o bilhete de identidade ou o passaporte para entrar no espaço Schengen;
- c. uma política comum em matéria de vistos para estadas de curta duração: os cidadãos de países terceiros incluídos na lista comum de países não membros, cujos cidadãos necessitam de um visto de entrada (ver o anexo II do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho), podem obter um visto único, válido para todo o espaço Schengen;
- d. a cooperação policial (4.2.7) e judiciária (4.2.6): as forças policiais cooperam entre si na deteção e prevenção de delitos e têm o direito de perseguir criminosos em fuga no território de um país vizinho signatário do Acordo de Schengen; refira-se também a existência de um sistema de extradição mais célere e o reconhecimento mútuo das decisões penais;
- e. a criação e desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen (SIS) (4.2.4).

3. Desafios

Embora o espaço Schengen seja amplamente considerado um dos principais sucessos da União Europeia, deparou-se recentemente com uma ameaça existencial devido à pandemia de COVID-19, que fez com que os Estados-Membros fechassem as fronteiras, num esforço para controlar a propagação do vírus, antes de introduzirem o Certificado Digital COVID da UE, em julho de 2021. Antes disso, os principais desafios tinham sido o afluxo considerável de refugiados e migrantes para a UE, bem como os ataques terroristas.

B. Livre circulação de cidadãos da UE e dos membros das suas famílias

1. Primeiros passos

Para transformar a Comunidade num espaço de verdadeira mobilidade e liberdade de circulação para todos os seus cidadãos, foram aprovadas diretivas em 1990 com o objetivo de conceder direitos de residência a pessoas que não exerçam uma atividade profissional: a Diretiva 90/365/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua atividade profissional, a Diretiva 90/366/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência dos estudantes, e a Diretiva 90/364/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência (para os nacionais dos Estados-Membros que não beneficiem desse direito por força de outras disposições do Direito comunitário e para os membros das respetivas famílias).

2. Diretiva 2004/38/CE

Para consolidar os diferentes textos legislativos (designadamente os acima referidos) e para ter em conta a vasta jurisprudência associada à livre circulação de pessoas, foi aprovada em 2004 uma nova diretiva global: a [Diretiva 2004/38/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros. A diretiva destina-se a incentivar os cidadãos da UE a exercer o direito à livre circulação e residência nos Estados-Membros, a reduzir ao estritamente necessário as formalidades administrativas, a definir melhor o estatuto dos membros da família e a circunscrever a possibilidade de recusar a entrada ou pôr termo ao direito de residência. Nos termos da Diretiva 2004/38/CE, são membros da família:

- O cônjuge (inclusive do mesmo sexo, tal como clarificado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no seu [acórdão Coman, C-673/16](#));
- o membro da parceria registada, se a legislação do Estado-Membro de acolhimento considerar as parcerias registadas equiparáveis ao casamento;
- os descendentes diretos com menos de 21 anos de idade ou que estejam a cargo, assim como os do cônjuge ou do membro da união de facto;
- e os ascendentes diretos a cargo, assim como os do cônjuge ou do membro da parceria registada.

Uma grande maioria dos Estados-Membros também aplica a diretiva para garantir os direitos de livre circulação aos cônjuges do mesmo sexo, aos parceiros registados e aos parceiros numa relação duradoura.

a. Direitos e obrigações:

- Para estadas com uma duração inferior a três meses: o único requisito para os cidadãos da UE é serem titulares de um documento de identidade ou passaporte válido. O Estado-Membro de acolhimento pode exigir à pessoa em questão que registre a sua presença no país.
- Para estadas com uma duração superior a três meses: os cidadãos da UE e os membros da respetiva família – caso não exerçam uma atividade profissional – têm de possuir recursos suficientes e seguro de saúde, de modo a assegurar

que não se tornem um encargo para os serviços sociais do Estado-Membro de acolhimento durante a sua estada. Os cidadãos da UE não necessitam de autorização de residência, mas os Estados-Membros podem exigir que se registem junto das autoridades competentes. Os membros da família dos cidadãos da UE que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro devem requerer uma autorização de residência válida para a duração da sua estada ou por um período de cinco anos.

- Direito de residência permanente: os cidadãos da UE adquirem este direito depois de um período de cinco anos consecutivos com o estatuto de residente legal, desde que não tenham sido objeto de uma decisão de expulsão. Este direito deixou de estar sujeito a quaisquer condições. A mesma regra é aplicável aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e que tenham residido com um cidadão da UE durante um período de cinco anos. O direito de residência permanente só se perde em caso de ausência do Estado-Membro de acolhimento por um período superior a dois anos consecutivos.
- Restrições ao direito de entrada e ao direito de residência: os cidadãos da UE ou os membros da respetiva família podem ser afastados do Estado-Membro de acolhimento por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública. São concedidas garantias para assegurar que estas decisões não sejam tomadas por motivos económicos, que respeitem o princípio da proporcionalidade e tenham por base a conduta pessoal, entre outros aspetos.

Por fim, a diretiva permite que os Estados-Membros adotem as medidas necessárias para recusar, fazer cessar ou retirar qualquer direito em caso de abuso de direito ou de fraude, como os casamentos de conveniência.

b. A aplicação da Diretiva 2004/38/CE

A diretiva deu azo a problemas e controvérsia, que ficaram patentes com o aparecimento de graves falhas no âmbito da sua aplicação e os contínuos obstáculos à livre circulação, como demonstrado por relatórios da Comissão e estudos do Parlamento sobre a aplicação da diretiva, processos por infração contra vários Estados-Membros devido à transposição incorreta ou incompleta, assim como pelo elevado número de petições apresentadas ao Parlamento Europeu e pelo número significativo de processos no Tribunal de Justiça da União Europeia. As críticas formuladas por alguns Estados-Membros em 2013–2014 sobre o alegado abuso das regras de livre circulação por parte dos cidadãos da UE para efeitos do «turismo de prestações» conduziram a debates ao nível da UE sobre possíveis reformas, entretanto sido anuladas após a decisão do Reino Unido de sair da UE.

c. Nacionais de países terceiros

As disposições aplicáveis a cidadãos de países terceiros que não sejam familiares de um cidadão da UE estão explicadas nesta página ([4.2.3](#)).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento lutou arduamente para garantir o direito à liberdade de circulação, que considera ser um princípio fundamental da União Europeia. Na sua resolução de 16 de janeiro de 2014 sobre o respeito do direito fundamental à livre circulação

na UE, o Parlamento rejeitou os esforços para condicionar os direitos em matéria de livre circulação e exortou os Estados-Membros a cumprirem as disposições do Tratado relativamente à legislação da UE em matéria de regras de livre circulação e a assegurarem o respeito do princípio da igualdade e do direito fundamental à liberdade de circulação em todos os Estados-Membros. Nas suas resoluções de 15 de março de 2017, sobre os obstáculos colocados aos cidadãos da UE relativamente à sua liberdade de circular e trabalhar no mercado interno, e de 12 de dezembro de 2017, sobre o relatório de 2017 sobre a cidadania da União, o Parlamento apelou uma vez mais à supressão dos obstáculos ao direito à livre circulação. A decisão tomada pelo Reino Unido de sair da União Europeia privou a livre circulação de um dos seus principais críticos.

No que diz respeito ao espaço Schengen, o Parlamento, na sua resolução de 30 de maio de 2018 sobre o relatório anual sobre o funcionamento do espaço Schengen, condenou «a reintrodução prolongada de controlos nas fronteiras internas», na medida em que é «prejudicial para a unidade do espaço Schengen e é lesiva da prosperidade dos cidadãos europeus e do princípio da livre circulação».

A pandemia de COVID-19 levou a maioria dos Estados-Membros a reintroduzirem controlos nas fronteiras internas, encerrar fronteiras e aplicar restrições temporárias às viagens a partir de outros países da UE, embora estas medidas tenham sido parcialmente atenuadas com a introdução do Certificado Digital COVID da UE. Em várias resoluções, o Parlamento manifestou reiteradamente as suas preocupações e apelou a uma melhor coordenação a nível da UE e a um rápido regresso ao funcionamento, sem restrições, do espaço Schengen, bem como à sua reforma. Adotou igualmente uma proposta de [reforma do Código das Fronteiras Schengen](#), que reforça a livre circulação, clarifica as regras e reduz os controlos temporários nas fronteiras.

O Parlamento instou repetidamente o Conselho a concordar com a plena aplicação das disposições do acervo de Schengen na Bulgária e na Roménia, levando o Conselho, em dezembro de 2023, a suprimir os controlos nas fronteiras internas aéreas e marítimas.

Ottavio Marzocchi
04/2024

4.1.4. O DIREITO DE PETIÇÃO

Desde a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, qualquer cidadão da União Europeia e todas as pessoas singulares e coletivas que residem nos Estados-Membros têm o direito de apresentar uma petição ao Parlamento Europeu, sob a forma de uma queixa ou de um pedido, sobre questões que se inscrevam nos domínios de competência da União Europeia. As petições são analisadas pela Comissão das Petições do Parlamento Europeu, que toma decisões sobre a admissibilidade das petições e é responsável pelo respetivo tratamento.

BASE JURÍDICA

[Artigo 20.º](#), [artigo 24.º](#) e [artigo 227.º](#) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e [artigo 44.º da Carta dos Direitos Fundamentais](#) da União Europeia.

OBJETIVOS

O direito de petição visa proporcionar aos cidadãos da UE e aos residentes na União Europeia um meio simples de se dirigirem às instituições da UE para formular pedidos ou apresentar queixas.

REALIZAÇÕES

A. Elegibilidade e requisitos ([artigo 227.º do TFUE](#))

O direito de apresentar petições, a título individual ou em associação, assiste a qualquer cidadão da UE, bem como a qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede estatutária num dos Estados-Membros.

Para serem consideradas admissíveis, as petições devem incidir sobre questões que se integrem nos domínios de competência da UE e que afetem diretamente os peticionários. Esta última condição é interpretada de forma muito lata.

B. Procedimento

As modalidades de tratamento são fixadas nos artigos 226.º a 230.º e no Anexo VI (XX) do [Regimento do Parlamento](#), que conferem as competências neste domínio a uma comissão parlamentar, que é a Comissão das Petições.

1. Requisitos formais

As petições devem mencionar o nome, a nacionalidade e a residência de cada um dos peticionários. Devem ser redigidas numa das línguas oficiais da União Europeia e podem ser apresentadas por via eletrónica, através do portal das petições do Parlamento, ou por correio, em papel.

2. Admissibilidade material

As petições que preencham estas condições são transmitidas à Comissão das Petições, a qual começa por decidir se a petição é admissível. Para esse efeito, a Comissão das Petições determina se o assunto se enquadra na

esfera de competências da UE. Quando tal se não verifique, a petição é declarada não admissível. O peticionário é informado desta decisão e da respetiva fundamentação. Os peticionários são frequentemente incentivados a contactar outro organismo nacional, da UE ou internacional. As petições são declaradas não admissíveis principalmente porque os peticionários confundem as competências, as responsabilidades e as possibilidades de ação e de recurso da UE, dos Estados-Membros e de outras organizações e organismos internacionais (como a ONU e o Conselho da Europa), nomeadamente no que se refere à aplicabilidade da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

3. Apreciação das petições

Dependendo das circunstâncias, a Comissão das Petições pode tomar uma ou várias das seguintes ações:

- solicitar à Comissão Europeia que proceda a uma investigação preliminar sobre a petição e forneça informações sobre o cumprimento da legislação pertinente da UE;
- transmitir a petição a outras comissões parlamentares do Parlamento para informação ou outras medidas (uma comissão pode, por exemplo, elaborar um parecer destinado à Comissão das Petições, debater ou ter em conta uma petição no âmbito da sua atividade legislativa, política ou de controlo);
- se a petição abordar um caso específico que exija uma atenção individual, a Comissão das Petições pode entrar em contacto com as instituições ou as autoridades competentes ou intervir por intermédio da representação permanente do Estado-Membro em causa para resolver a questão;
- tomar quaisquer outras medidas que considere adequadas para tentar resolver um problema ou dar uma resposta adequada à petição.

A Comissão das Petições também decide se inclui ou não as petições na ordem do dia das suas reuniões. Se o fizer, são convidados o peticionário e representantes da Comissão e do(s) Estado(s)-Membro(s). Durante a reunião, os peticionários – se assim o desejarem – apresentam a sua petição e a Comissão faz uma declaração oral e comenta a sua resposta escrita às questões levantadas na petição. Os representantes dos Estados-Membros interessados podem ser convidados a tomar a palavra. Os membros da Comissão das Petições têm, por essa ocasião, a possibilidade de trocar pontos de vista sobre as questões suscitadas durante o debate, podendo propor a adoção de medidas adicionais.

Em casos específicos, a Comissão das Petições pode decidir organizar uma audição ou um seminário, realizar uma missão de recolha de informações ao país ou à região em questão e adotar um relatório de missão com as suas observações e recomendações ou preparar e apresentar um relatório completo ou uma breve proposta de resolução para votação numa sessão plenária do Parlamento. Pode igualmente decidir apresentar perguntas orais à Comissão e/ou ao Conselho e realizar um debate em sessão plenária.

Se uma petição disser respeito a uma questão de interesse geral e revelar uma má transposição ou uma má aplicação do direito da UE, tal poderá levar a Comissão a

tomar medidas em relação ao Estado-Membro em causa, nomeadamente através de processos por infração.

4. Encerramento do procedimento

Uma petição pode ser encerrada pela Comissão das Petições em diferentes fases do procedimento, nomeadamente depois de esta ter tomado uma decisão quanto à admissibilidade, depois de a petição ser debatida numa das suas reuniões, nos casos em que não é possível tomar mais medidas em relação à petição ou no caso de o peticionário retirar a sua petição ou não responder dentro dos prazos estabelecidos.

5. Transparência

As petições enviadas ao Parlamento tornam-se documentos públicos. As sínteses das petições são publicadas em todas as línguas oficiais da UE no [Portal das Petições](#) do Parlamento, depois de a Comissão das Petições se pronunciar quanto à respetiva admissibilidade, juntamente com quaisquer outros documentos pertinentes.

Os peticionários são informados, por escrito, de todas as decisões da Comissão das Petições relativas às suas petições e dos motivos dessas decisões, recebendo todas as informações e todos os documentos pertinentes, se for caso disso, aquando da disponibilização das decisões.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

De acordo com os Tratados, o Parlamento é o destinatário das petições, tendo, por conseguinte, a responsabilidade de garantir que as preocupações manifestadas nessas petições sejam plenamente tidas em consideração na UE. A fim de exercer esta responsabilidade da melhor forma possível, o Parlamento confiou o tratamento das petições e a coordenação das atividades de seguimento da instituição a uma comissão parlamentar especializada, a saber, à [Comissão das Petições](#). Tal como salientado nos seus relatórios anuais sobre as deliberações da Comissão das Petições nos anos precedentes^[1], o Parlamento sempre considerou as petições um elemento fundamental da democracia participativa. Foi igualmente destacada a importância das petições para revelar casos de transposição e aplicação incorretas da legislação da UE pelos Estados-Membros. Com efeito, várias petições estiveram na origem de medidas legislativas ou políticas, de dossiês «EU Pilot», de decisões prejudiciais e de processos por infração.

A Comissão das Petições está particularmente ativa no domínio dos direitos fundamentais (nomeadamente, direitos das crianças, discriminação, direitos das minorias, justiça, liberdade de circulação, direitos de voto e Brexit), do ambiente e do bem-estar dos animais, do mercado interno, dos direitos sociais, da migração, dos acordos de comércio e da saúde pública. A Comissão das Petições desempenha, nomeadamente, um papel especial na proteção dos direitos das pessoas com deficiência no âmbito do quadro da UE para a aplicação da Convenção das Nações

[1] Os relatórios anuais sobre as deliberações da Comissão das Petições incluem informações sobre o número de petições recebidas, o formato, o estado, o desfecho, o país, a língua, a nacionalidade e o assunto correspondentes; o portal da Internet; as relações com a Comissão, o Conselho e o Provedor de Justiça; as missões de recolha de informações, as audições públicas e os estudos encomendados, bem como outros elementos importantes.

Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e organiza também um seminário anual sobre questões relacionadas com a deficiência.

Estão disponíveis vários instrumentos para garantir que as questões levantadas nas petições são tratadas e resolvidas: missões de recolha de informações, audições públicas, seminários, encomenda de estudos, criação de uma rede de petições em 2016, que garante uma maior cooperação com as demais comissões parlamentares no que diz respeito às petições, bem como cooperação e diálogo com os parlamentos e as autoridades nacionais e com outras instituições da UE (nomeadamente a Comissão e o Provedor de Justiça Europeu).

Em 2014, o Parlamento também lançou o [Portal das Petições](#), que melhorou a visibilidade pública e a transparência das petições. O portal também indica uma série de [alternativas às petições](#) ao dispor dos cidadãos europeus.

Durante a legislatura de 2019–2024, as petições incidiram principalmente nos seguintes domínios: ambiente; saúde; direitos fundamentais, democracia e aplicação do direito da UE; igualdade e diversidade; deficiência; condições de trabalho; pequenas e médias empresas; e os transportes e a livre circulação. Em 2023, o Parlamento recebeu 1 452 petições^[2].

Pablo Abril Marti / Georgiana Sandu
05/2024

[2]Para mais informações sobre a Comissão das Petições e as suas atividades, ver o [relatório de atividades da comissão 2019–2024](#).

4.1.5. A INICIATIVA DE CIDADANIA EUROPEIA

A Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE) constitui um importante instrumento de democracia participativa na UE, que possibilita que um milhão de cidadãos residentes num quarto dos Estados-Membros convidem a Comissão a apresentar uma proposta de ato jurídico para efeitos de aplicação dos Tratados da UE. Desde o início da aplicação de um regulamento de 2011, que estabelece em pormenor os procedimentos para as ICE, foram apresentadas com sucesso dez iniciativas à Comissão. A partir de janeiro de 2020, para tornar a ICE mais acessível foram aplicadas novas normas.

BASE JURÍDICA

- Artigo 11.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia (TUE);
- Artigo 24.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
- Regulamentos (UE) n.º 211/2011 e (UE) 2019/788;
- Artigos 222.º e 230.º do Regimento do Parlamento Europeu.

CONTEXTO

As iniciativas de cidadania são instrumentos à disposição dos cidadãos na maioria dos Estados-Membros, seja a nível nacional, regional ou local, embora diverjam consideravelmente em termos de âmbito e de procedimento. O conceito de cidadania da UE, do qual deriva a Iniciativa de Cidadania Europeia (ICE), foi introduzido, pela primeira vez, no Tratado de Maastricht (ver ficha [1.1.3](#)). Em 1996, na preparação da Conferência Intergovernamental de Amesterdão, os ministros dos Negócios Estrangeiros da Áustria e de Itália propuseram a criação do direito de apresentar esse tipo de iniciativas, a par do direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, mas a proposta não foi aceite pela Conferência. Do projeto de Tratado Constitucional constavam originalmente disposições relativas a iniciativas de cidadania muito semelhantes às do atual regime. Embora a Presidência da Convenção tenha rejeitado a inclusão dessas disposições no texto final, os esforços concertados de organizações da sociedade civil acabaram por permitir mantê-las. Na sequência do fracasso do processo de ratificação do Tratado Constitucional, foram reintroduzidas disposições semelhantes durante a redação do Tratado de Lisboa.

Atualmente, o direito dos cidadãos de apresentar uma iniciativa de cidadania está consagrado no título II do TUE (disposições relativas aos princípios democráticos). O artigo 11.º, n.º 4, do TUE estabelece o quadro de base para esse direito, enquanto o artigo 24.º, n.º 1, do TFUE estabelece os princípios gerais para um regulamento que defina os procedimentos concretos e as condições específicas. [A proposta de regulamento foi o resultado de uma consulta alargada](#). As negociações e o acordo relativos ao texto final do regulamento duraram vários meses – em 31 de março de 2010, foi apresentado ao Parlamento e ao Conselho um projeto de proposta e, em 15 de dezembro de 2010, foi alcançado um acordo político que permitiu a

adoção formal do texto pelo Parlamento e pelo Conselho em 16 de fevereiro de 2011. Em 1 de abril de 2011, o texto acordado pelo Parlamento e pelo Conselho entrou em vigor ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 211/2011 (Regulamento ICE). Tendo em conta as adaptações técnicas necessárias a nível dos Estados-Membros para criar um processo de verificação simplificado, o Regulamento ICE só passou a ser aplicado efetivamente um ano depois. Até 1 de abril de 2015, e de três em três anos a partir dessa data, a Comissão deve apresentar um relatório sobre a aplicação do Regulamento ICE, com vista à sua eventual revisão. A Comissão adotou esses relatórios em 31 de março de 2015 como [COM\(2015\)0145](#) e, em 28 de março de 2018, como [COM\(2018\)0157](#). Estas comunicações fizeram o ponto de situação e avaliaram a execução da ICE, para além de terem posto em relevo uma lista dos desafios identificados após os seis primeiros anos de aplicação deste novo quadro legislativo e institucional. Realçaram várias lacunas e tomaram em consideração várias sugestões, que o Parlamento incluiu nos seus relatórios, em complemento à [investigação de fundo realizada por iniciativa do Parlamento](#).

Quando o Regulamento ICE se tornou aplicável, foram suscitadas preocupações consideráveis quanto ao funcionamento deste instrumento. O Parlamento apelou reiteradamente a uma reforma do Regulamento ICE, com vista a simplificar e a racionalizar os procedimentos. Por fim, em 13 de setembro de 2017, a Comissão apresentou a sua [proposta legislativa tendente à revisão da ICE](#). Na sequência de negociações interinstitucionais realizadas entre setembro e dezembro de 2018, o Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo político em 12 de dezembro de 2018. O texto acordado foi adotado pelo Parlamento em 12 de março de 2019 e pelo Conselho em 9 de abril de 2019. [O ato final foi assinado em 17 de abril de 2019](#) e publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 17 de maio de 2019.

As novas normas relativas à ICE (Regulamento (UE) 2019/788) revogam o Regulamento (UE) n.º 211/2011 e aplicam-se desde 1 de janeiro de 2020. O direito de apresentar uma ICE deve ser claramente separado do direito de apresentar uma petição, um procedimento de que difere em muitos aspetos substanciais. As petições podem ser apresentadas por cidadãos da UE ou por pessoas singulares ou coletivas residentes na UE (ver ficha [4.1.4](#)) e têm de abordar matérias que se insiram no âmbito de atividades da UE e que afetem diretamente o peticionário. As petições são dirigidas ao Parlamento na sua qualidade de representante direto dos cidadãos a nível da UE. Uma ICE é um apelo direto para um instrumento jurídico específico da UE e deve respeitar regras específicas para poder ser considerada. Além disso, é, em última análise, dirigida à Comissão, que é a única instituição que tem o direito de apresentar propostas legislativas. Neste sentido, a ICE reveste-se de natureza semelhante ao direito de iniciativa conferido ao Parlamento (artigo 225.º do TFUE) e ao Conselho (artigo 241.º do TFUE).

PROCEDIMENTO

A. Comité de cidadãos

É necessário, no mínimo, uma estrutura organizacional básica para uma iniciativa desta magnitude. O primeiro passo na criação de uma ICE é a constituição de um comité organizador, designado «comité de cidadãos». Este comité é formado, no mínimo, por sete pessoas residentes em, pelo menos, sete Estados-Membros (mas não

necessariamente de sete nacionalidades diferentes) e com idade que lhes conceda direito de voto nas eleições europeias. O comité deve nomear um representante e um substituto, que agirão na qualidade de pessoas de contacto para a ICE específica.

Contrariamente às propostas da Comissão e do Parlamento, o novo Regulamento ICE não reduz a idade mínima para apoiar uma ICE a 16 anos, mas os Estados-Membros podem fixar a idade mínima em 16 anos, caso decidam fazê-lo.

B. Inscrição no registo

Antes de poder recolher declarações de apoio de cidadãos, o comité deve solicitar o registo da iniciativa junto da Comissão. Este processo implica a apresentação de um documento que contenha o título, a matéria abordada e uma breve descrição da iniciativa, que refira a base jurídica considerada para a ação legislativa, e forneça informações sobre os membros do comité de cidadãos e sobre todas as fontes de apoio e de financiamento da iniciativa proposta. Os organizadores podem apresentar informações mais pormenorizadas e incluir outro material, nomeadamente um projeto do documento legislativo, num anexo.

No prazo de dois meses, a Comissão toma uma decisão sobre o registo da iniciativa proposta. A iniciativa não será registada, se não tiverem sido observados os requisitos processuais, ou se o tema estiver fora do âmbito de competências da Comissão para apresentar um projeto de ato jurídico para efeitos de aplicação dos Tratados. O registo será também recusado, se a ICE for manifestamente frívola, abusiva ou vexatória, ou ainda se for contrária aos valores da UE, conforme definidos no artigo 2.º do TUE. A decisão da Comissão está sujeita a todas as vias de recurso judiciais ou extrajudiciais. As iniciativas registadas são publicadas no sítio Web da Comissão.

A fim de tornar a ICE mais acessível e de assegurar o registo do máximo número possível de iniciativas, o novo regulamento contempla também a possibilidade de registar iniciativas parcialmente.

C. Recolha de declarações de apoio

Logo que a iniciativa esteja registada, os organizadores podem dar início à recolha de declarações de apoio, o que tem de ser feito no prazo de 12 meses após o registo. As declarações de apoio podem ser recolhidas em papel ou por via eletrónica. Se as declarações de apoio forem recolhidas por via eletrónica, as autoridades nacionais competentes têm primeiro de certificar o sistema de recolha em linha. Foram estabelecidas regras pormenorizadas para as especificações técnicas dos sistemas de recolha por via eletrónica num regulamento de execução da Comissão ([Regulamento \(UE\) 2019/1799](#)). Independentemente do facto de as declarações de apoio serem recolhidas em papel ou por via eletrónica, aplicam-se os mesmos requisitos de dados para efeitos de verificação. Para ser considerada pela Comissão, a ICE tem de reunir um milhão de declarações de apoio no prazo de 12 meses.

O novo Regulamento ICE permite aos cidadãos da UE apoiar uma ICE, independentemente do respetivo local de residência. Introduce também uma maior flexibilidade na escolha da data de início do período para a recolha de assinaturas, dentro do prazo de seis meses após o registo. Além disso, simplifica ainda mais os requisitos em matéria de dados pessoais aplicáveis aos signatários de uma ICE. No

entanto, os Estados-Membros continuam a poder exigir que os signatários forneçam os seus números de identificação.

Além disso, o novo regulamento estabelece a obrigação de a Comissão criar e aplicar um sistema central de recolha em linha e de suprimir progressivamente os sistemas de recolha individuais após 2022.

Por último, por insistência do Parlamento, o novo regulamento prevê um maior apoio aos organizadores de ICE através de pontos de contacto em cada Estado-Membro e de uma plataforma colaborativa em linha que ofereça informação e assistência, apoio prático e aconselhamento jurídico sobre a ICE.

D. Verificação e certificação

Tendo atingido a quantidade necessária de declarações de apoio no número mínimo exigido de Estados-Membros, os organizadores devem enviá-las às [autoridades nacionais competentes](#), que têm a tarefa de certificar as declarações de apoio compiladas pela Comissão com base na informação comunicada pelos Estados-Membros. As autoridades incumbidas dessa tarefa são geralmente ministérios da administração interna, comissões eleitorais ou registos da população. As autoridades nacionais dispõem de três meses para certificar as declarações de apoio, mas não precisam de verificar as assinaturas.

E. Apresentação e análise

Nesta fase, os organizadores são convidados a apresentar os certificados relevantes recebidos das autoridades nacionais que confirmam o número de declarações de apoio, sendo-lhes igualmente requerido que forneçam informações relativas a financiamentos de qualquer proveniência. Em princípio, as contribuições acima de 500 euros devem ser declaradas.

Após receber a iniciativa, a Comissão é obrigada a publicá-la sem demora no registo e a receber os organizadores a nível adequado, por forma a permitir que expliquem os pormenores do seu pedido. Após uma troca de pontos de vista com a Comissão, os organizadores têm a oportunidade de apresentar a sua iniciativa numa audição pública realizada pelo Parlamento. A audição é organizada pela comissão competente quanto à matéria de fundo da proposta da ICE (artigo 222.^o do Regimento do Parlamento).

O novo Regulamento ICE alarga o prazo para que a Comissão dê resposta a uma iniciativa válida de três para seis meses. Numa comunicação apresentando as suas conclusões jurídicas e políticas sobre cada iniciativa, a Comissão tem de apresentar uma lista formal das ações que tenciona adotar e um calendário claro para a sua execução. Ademais, num esforço para garantir a plena transparência, o regulamento exige que os organizadores apresentem periodicamente relatórios sobre as fontes de financiamento e outros apoios prestados. Obriga, também, a Comissão a disponibilizar um formulário de contacto no registo e no sítio Web público da ICE, de modo que os cidadãos possam apresentar uma queixa relativa à exaustividade e à exatidão dessas informações.

O papel do Parlamento é ainda mais reforçado através do novo Regulamento ICE e de alterações ao seu Regimento. A fim de reforçar o impacto político das iniciativas bem-sucedidas, na sequência da audição pública, o Parlamento pode realizar um debate em sessão plenária e adotar uma resolução para avaliar o apoio político à iniciativa.

Por fim, o Parlamento examinará as medidas adotadas pela Comissão em resposta à iniciativa, que são igualmente descritas nas comunicações específicas da Comissão.

INICIATIVAS EM CURSO

Até à data, dez iniciativas atingiram o número exigido de assinaturas («Right2Water» [Direito à Água], «One of Us» [Um de nós], «Stop Vivisection» [Não à vivisseção], «Ban Glyphosate» [Proibição do glifosato], «Minority Safe Pack» [Pacote de propostas de lei para a proteção das minorias], «End the Cage Age» [Fim da era da gaiola], «Save bees and farmers» [Salvar as abelhas e os agricultores], «Stop Finning – Stop the Trade» [Fim da remoção e do comércio de barbatanas de tubarão], «Save Cruelty Free Cosmetics» [Cosméticos sem Crueldade] e «Fur Free Europe» [Uma Europa sem peles]) e foram apresentadas à Comissão. O Parlamento organizou audições com os representantes das iniciativas. A Comissão apresentou uma resposta, expondo as suas conclusões jurídicas e políticas. Desde o lançamento da ICE, a Comissão registou um total de 111 iniciativas.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O instrumento ICE tem despertado grande interesse no Parlamento. Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Parlamento adotou uma [resolução que continha uma proposta detalhada para a aplicação da ICE](#). Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Parlamento tem estado ativamente envolvido nas negociações do Regulamento ICE. O Parlamento contribuiu com êxito para tornar a ICE um instrumento de democracia participativa mais acessível e mais próximo dos cidadãos. Obteve, nomeadamente, uma redução, para um quarto, do número mínimo de Estados-Membros de onde as declarações de apoio têm de proceder; insistiu em que a verificação da admissibilidade fosse efetuada na fase de pré-registo; e exerceu pressão no sentido de que fossem adotadas disposições que assegurassem que todos os cidadãos e residentes na UE, independentemente da sua nacionalidade, tivessem o direito de assinar uma ICE.

O Parlamento fez vários apelos políticos para simplificar e racionalizar os procedimentos de gestão de ICE, bem como para reforçar o seu impacto. O Parlamento aprovou uma [resolução sobre o processo de revisão da iniciativa de cidadania europeia](#), em 28 de outubro de 2015, apelando, nomeadamente, à revisão do regulamento com vista a simplificar os requisitos em matéria de dados pessoais e a disponibilizar financiamentos destinados a apoiar a organização das ICE. Em 2017, a Comissão dos Assuntos Constitucionais apresentou um relatório de iniciativa legislativa, visando proceder a uma verdadeira revisão do Regulamento ICE. Em setembro de 2017, com base nos pedidos do Parlamento e numa consulta pública, a Comissão apresentou finalmente a sua [proposta de novo Regulamento ICE](#). Em 20 de junho de 2018, a [Comissão dos Assuntos Constitucionais aprovou o seu relatório sobre a proposta da Comissão](#), a que se seguiu a votação em sessão plenária, em 5 de julho de 2018, com vista a dar início às negociações interinstitucionais sobre o novo Regulamento ICE.

Em 12 de dezembro de 2018, o Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo político. Na sequência da resolução do Parlamento, de 12 de março, e da aprovação do

Conselho, em 9 de abril, o ato final foi assinado em 17 de abril de 2019 e publicado no Jornal Oficial em 17 de maio de 2019. As novas normas relativas à ICE (Regulamento (UE) 2019/788) revogam o Regulamento (UE) n.º 211/2011 e aplicam-se desde 1 de janeiro de 2020.

O novo regulamento ICE torna a ICE mais acessível, menos burocrática e mais fácil de utilizar por organizadores e apoiantes, reforçando simultaneamente o seu acompanhamento.

Em 15 de julho de 2020, o Parlamento e o Conselho adotaram medidas temporárias para fazer frente aos efeitos da pandemia de COVID-19 na aplicação da iniciativa de cidadania europeia. As novas normas permitem alargar os períodos de recolha de assinaturas referente a iniciativas de cidadania afetadas pela pandemia.

Em 3 de junho de 2021, a Comissão adotou uma decisão de execução com vista a prorrogar o prazo de recolha das declarações de apoio às ICE. A duração máxima do período de recolha foi prorrogada até 31 de dezembro de 2022.

Em 13 de junho de 2023, o Parlamento aprovou uma [resolução sobre a aplicação dos regulamentos relativos à iniciativa de cidadania europeia](#).

Em 6 de dezembro de 2023, a Comissão publicou um [relatório sobre a aplicação do regulamento ICE](#). Em 20 de março de 2024, a Comissão apresentou o relatório à Comissão dos Assuntos Constitucionais do Parlamento Europeu.

Alessandro Davoli

04/2024

4.2. ESPAÇO DE LIBERDADE, DE SEGURANÇA E DE JUSTIÇA

4.2.1. ESPAÇO DE LIBERDADE, DE SEGURANÇA E DE JUSTIÇA: ASPETOS GERAIS

Os tratados conferem uma grande importância à criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Em 2009, foram introduzidos diversos elementos novos e importantes: um processo decisório mais eficaz e democrático em resposta à supressão da antiga estrutura em pilares; prerrogativas acrescidas para o Tribunal de Justiça da UE; e um novo papel para os parlamentos nacionais. Os direitos fundamentais são reforçados pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, juridicamente vinculativa.

BASE JURÍDICA

O artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE) enuncia os principais objetivos da UE no que se refere ao espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ):

O Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) – artigos 67.º a 89.º – é consagrado ao ELSJ. Para além das disposições gerais, este título contém capítulos específicos sobre:

- Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração;
- Cooperação judiciária em matéria civil;
- Cooperação judiciária em matéria penal;
- Cooperação policial^[1].

[1] Ver fichas temáticas [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).

A Dinamarca não participa na adoção pelo Conselho das medidas previstas no Título V do TFUE ([Protocolo n.º 22](#) – «cláusula de não participação» – isenta a Dinamarca de participar nas medidas previstas). Não obstante, o acervo de Schengen tem vindo a ser aplicado desde 2001, numa base intergovernamental. No que diz respeito à cooperação judiciária em matéria civil e às regras que regulam a competência dos tribunais em litígios de natureza civil ou comercial entre particulares residentes em Estados-Membros diferentes ([Regulamento «Bruxelas I»](#)), o Reino da Dinamarca e a UE celebraram, em 19 de outubro de 2005, um [acordo relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial](#). Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do acordo, sempre que sejam adotadas alterações, a Dinamarca deve comunicar à Comissão a sua decisão de aplicar ou não o conteúdo dessas alterações. A Irlanda só participa na adoção e na aplicação de medidas específicas na sequência de uma decisão de «participação voluntária» ([Protocolo n.º 21](#)).

Para além destas disposições, convém fazer referência a outros artigos, indissociáveis da criação de um ELSJ. É o caso, nomeadamente, do artigo 6.º do Tratado UE, relativo à Carta dos Direitos Fundamentais e à Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais^[2], do artigo 8.º do TFUE, relativo à luta contra a desigualdade, do artigo 15.º, n.º 3, do TFUE, relativo ao direito de acesso aos documentos das instituições, do artigo 16.º do TFUE, relativo à proteção de dados de carácter pessoal^[3], e dos artigos 18.º a 25.º do TFUE, relativos à não discriminação e à cidadania da União^[4]. No entanto, o TFUE introduziu também uma série de «cláusulas-travão» para os casos em que um Estado-Membro considere que um projeto de legislação possa prejudicar aspetos fundamentais do seu sistema de justiça penal (artigo 82.º, n.º 3, do TFUE) e regras mínimas comuns relativas à definição de infrações penais e sanções para crimes particularmente graves com dimensão transfronteiriça (artigo 83.º, n.º 3, do TFUE). Na prática, o que se passa é o seguinte: um projeto de diretiva é apresentado ao Conselho Europeu e o processo legislativo ordinário é suspenso. Em caso de consenso, o Conselho Europeu remete, no prazo de quatro meses, o projeto ao Conselho, que porá termo à suspensão do processo legislativo ordinário.

OBJETIVOS

Os objetivos do ELSJ são precisados no artigo 67.º do TFUE:

- «A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.
- A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos deste título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.

[2] Ver ficha temática [4.1.2](#).

[3] Ver ficha temática [4.2.8](#).

[4] Ver ficha temática [4.1.1](#).

- A União envida esforços para garantir um elevado nível de segurança, através de medidas de prevenção da criminalidade, do racismo e da xenofobia e de combate contra estes fenómenos, através de medidas de coordenação e de cooperação entre autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes, bem como através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais em matéria penal e, se necessário, através da aproximação das legislações penais.
- A União facilita o acesso à justiça, nomeadamente através do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil.»

REALIZAÇÕES

A. As principais novidades introduzidas pelo Tratado de Lisboa

1. Um processo decisório mais eficaz e mais democrático

O Tratado de Lisboa suprime o terceiro pilar, que assentava na cooperação intergovernamental, generalizando, deste modo, o método comunitário no ELSJ. Regra geral, os textos legislativos são agora adotados segundo o processo legislativo ordinário descrito no artigo 294.º do TFUE. O Conselho delibera por maioria qualificada e o PE, na qualidade de colegislador, pronuncia-se no âmbito do processo de codecisão.

2. Um novo papel para os parlamentos nacionais

O artigo 12.º do TUE e os Protocolos n.ºs 1 e 2 precisam o papel dos parlamentos nacionais na UE. Os parlamentos nacionais dispõem de oito semanas para examinar todos os projetos de atos legislativos à luz do princípio da subsidiariedade. Até ao final desse prazo, não pode ser tomada qualquer decisão a nível da UE relativamente a esse projeto de ato legislativo. No que diz respeito ao ELSJ, caso um quarto dos parlamentos nacionais o solicite, esse projeto deverá ser sujeito a uma reavaliação (artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2).

Pode ser interposto um recurso de anulação junto do Tribunal de Justiça, caso um ato legislativo viole o princípio de subsidiariedade.

Os parlamentos nacionais participam na avaliação da Eurojust e da Europol (artigos 85.º e 88.º do TFUE).

3. Prerrogativas acrescidas para o Tribunal de Justiça da UE^[5]

O Tribunal de Justiça pode, doravante e sem quaisquer restrições, ser chamado a estatuir, a título prejudicial, sobre todos os aspetos do ELSJ. No fim de um período transitório de cinco anos a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Lisboa (ou seja, 1 de dezembro de 2014), os atos adotados ao abrigo do tratado precedente no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal também poderão ser objeto desse recurso. O mesmo sistema se aplica aos recursos por incumprimento submetidos ao Tribunal de Justiça (Protocolo n.º 36).

4. Papel reforçado da Comissão

A possibilidade de a Comissão interpor recursos por incumprimento contra os Estados-Membros pelo não respeito das disposições em matéria de ELSJ constitui

[5] Ver ficha temática [1.3.10](#):

uma importante novidade que lhe confere um novo poder para zelar pela correta aplicação dos textos legislativos.

5. Intervenção potencial dos Estados-Membros na avaliação da implementação de políticas em matéria de ELSJ

O artigo 70.º do TFUE determina que o Conselho, por proposta da Comissão, pode adotar medidas através das quais os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, procedem a uma avaliação objetiva e imparcial da execução de políticas em matéria do ELSJ por parte das autoridades dos Estados-Membros.

B. Papel programático do Conselho Europeu

Paralelamente às modificações introduzidas pelos sucessivos Tratados, há que referir o papel particularmente importante do Conselho Europeu na evolução e no progresso registados nos diferentes domínios do ELSJ.

Em outubro de 1999, o Conselho Europeu de Tampere reuniu-se em sessão extraordinária consagrada à criação de um ELSJ, explorando plenamente as possibilidades proporcionadas pelo Tratado de Amesterdão.

Em novembro de 2004, o Conselho Europeu adotou um novo programa de ação quinquenal, o Programa da Haia.

Em 10 e 11 de dezembro de 2009, o Conselho Europeu adotou o programa de Estocolmo. Este programa plurianual para o período 2010-2014 visa os interesses e as necessidades dos cidadãos e de outras pessoas pelas quais a UE seja, de algum modo, responsável.

O Tratado de Lisboa reconhece formalmente o papel proeminente do Conselho Europeu na «[definição d] as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça» (artigo 68.º do TFUE).

C. Instituição de organismos específicos para a gestão do ELSJ: as agências

Foram criadas diferentes agências, de forma a contribuir para a gestão de políticas numa série de domínios importantes do ELSJ: [Europol](#), para a cooperação policial; a [Agência da União Europeia para a Formação Policial](#) (CEPOL); a [Eurojust](#), para a cooperação judiciária penal; a [Agência dos Direitos Fundamentais](#) da UE (FRA), que se ocupa dos direitos fundamentais e da luta contra a discriminação; o [Observatório Europeu da Droga e da Toxicod dependência](#) (EMCDDA); a [Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira](#) (Frontex), responsável pela coordenação dos controlos nas fronteiras externas; a [Agência da União Europeia para o Asilo](#) (EUA); a [Procuradoria Europeia \(EPPO\)](#)^[6] e a [Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no ELSJ](#) (eu-LISA).

PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento dispõe de uma série de instrumentos e poderes que lhe permitem desempenhar plenamente o seu papel:

- Competência legislativa, na medida em que, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, o Parlamento Europeu é colegislador no quadro do processo

[6] Ver ficha temática [4.2.6](#):

de codecisão, o que passou a ser a regra geral, embora com algumas exceções. Estas incluem medidas destinadas a garantir «a cooperação administrativa entre os serviços competentes dos Estados-Membros» (artigo 74.º do TFUE), que ainda estão sujeitas a um «processo legislativo especial» com o Conselho a deliberar sobre uma proposta da Comissão ou de um quarto dos Estados-Membros, e após consulta do Parlamento. Além disso, aplica-se um processo legislativo especial (o Conselho que delibera por unanimidade após consulta do Parlamento) às medidas que definem as condições e limitações da cooperação policial (artigo 89.º do TFUE) ou às disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade e às autorizações de residência (artigo 77.º, n.º 3, do TFUE);

- Competência orçamental, cabendo ao Parlamento Europeu, em conjunto com o Conselho, definir o orçamento da UE para programas no domínio do ELSJ, bem como os orçamentos operacionais e administrativos das agências acima referidas;
- Escrutínio das atividades das agências da UE que operam neste domínio de intervenção, por exemplo, mediante o envio de delegações aos Estados-Membros ou às fronteiras externas da UE, para identificar problemas e verificar de que forma é que a legislação da UE está a ser aplicada;
- A possibilidade de interpor recurso junto do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de anulação, que o Parlamento Europeu exerceu, nomeadamente, para requerer e obter a anulação de determinadas disposições de atos legislativos;
- O poder de iniciativa política através da adoção de relatórios ditos de iniciativa e de resoluções sobre os temas que o Parlamento decida abordar;

As principais prioridades destacadas constantemente pelo Parlamento nos últimos anos podem resumir-se da seguinte forma:

- Reconhecimento e consideração da importância crescente do ELSJ no desenvolvimento da UE;
- Abolição do terceiro pilar e integração dos domínios da cooperação policial e da cooperação em matéria de justiça penal nos processos e na legislação da UE, de modo a permitir ao Parlamento Europeu desempenhar plenamente o seu papel democrático no processo legislativo;
- Abandono da regra da unanimidade no Conselho, para facilitar o processo decisório;
- Garantia de um equilíbrio justo entre a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos e dos residentes e os requisitos de segurança e de luta contra o terrorismo, assegurando que esse equilíbrio se reflita na legislação e na sua aplicação;
- Reforço da proteção e promoção dos direitos fundamentais, nomeadamente através da adoção da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, juridicamente vinculativa, e da criação de uma Agência dos Direitos Fundamentais, bem como através da criação da [Comissão de Inquérito para Investigar a Utilização do Software Espião de Vigilância Pegasus e Equivalentes](#), que avaliou a forma como a utilização de software espião contra cidadãos da UE afetou os processos democráticos e os direitos individuais dos cidadãos na União.

Udo Bux / Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
05/2024

4.2.2. POLÍTICA DE ASILO

O objetivo da política de asilo da UE é conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional num dos Estados-Membros e garantir a observância do princípio da não repulsão^[1]. Neste sentido, a UE está a envidar esforços para criar um Sistema Europeu Comum de Asilo.

BASE JURÍDICA

- Artigo 67.º, n.º 2, e artigos 78.º e 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
- Artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

OBJETIVOS

A UE pretende desenvolver uma política comum em matéria de asilo, de proteção subsidiária e de proteção temporária com o intuito de conceder um estatuto adequado a qualquer nacional de um país terceiro que necessite de proteção internacional, assim como assegurar a observância do princípio da não repulsão. Esta política deve ser coerente com a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, e o seu Protocolo de 31 de janeiro de 1967. Nem o TFUE nem a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelecem uma definição dos termos «asilo» e «refugiado», mas ambos remetem expressamente para a Convenção de Genebra e o seu Protocolo.

REALIZAÇÕES

A. Os progressos na sequência dos Tratados de Amesterdão e de Nice

Com o Tratado de Maastricht, em 1993, a cooperação intergovernamental já existente em matéria de asilo passou a fazer parte do quadro institucional da UE. Como principal interveniente, coube ao Conselho envolver a Comissão nos seus trabalhos e informar o Parlamento sobre as suas iniciativas em matéria de asilo. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) não possuía competência em questões relacionadas com o asilo.

O Tratado de Amesterdão veio conferir, em 1999, novas competências às instituições da União que lhes permitem elaborar textos legislativos em matéria de asilo de acordo com um mecanismo institucional específico: um período transitório de cinco anos com o direito de iniciativa partilhado entre a Comissão e os Estados-Membros e a decisão por unanimidade no Conselho após consulta do Parlamento. O Tribunal de Justiça da União Europeia passou também a dispor de competências em casos específicos. O Tratado de Amesterdão previa também que, uma vez terminada esta primeira fase de

cinco anos, o Conselho pudesse decidir a aplicação do processo normal de codecisão, tomando daí em diante as suas decisões por maioria qualificada. O Conselho deliberou neste sentido no final de 2004, sendo o processo de codecisão (agora denominado processo legislativo ordinário) aplicado desde 2005.

Com a adoção do Programa de Tampere, em outubro de 1999, o Conselho Europeu decidiu que a aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo deveria processar-se em duas fases: a adoção de normas mínimas comuns, a curto prazo, deveria conduzir, a mais longo prazo, a um processo comum e a um estatuto uniforme para aqueles a quem é concedido asilo válido em toda a UE.

Esta situação deu origem à chamada «primeira fase» do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), de 1999 a 2004, que estabelece os critérios e mecanismos para a determinação do Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de asilo (e substitui a Convenção Internacional/Intergovernamental de Dublin de 1990), incluindo a base de dados dactiloscópicos da UE sobre pedidos de asilo (Eurodac) para o armazenamento e a comparação de dados dactiloscópicos. Definiu igualmente normas mínimas comuns a que os Estados-Membros devem aderir no contexto do acolhimento dos requerentes de asilo, determinou critérios de qualificação para a proteção internacional e a natureza da proteção concedida e estabeleceu procedimentos para a concessão e retirada do estatuto de refugiado. Outra legislação veio contemplar a proteção temporária no caso de um afluxo em grande escala.

Em novembro de 2004, o Programa da Haia solicitava que os instrumentos e as medidas da segunda fase fossem adotados até ao final de 2010, destacando a ambição da UE de ir além de normas mínimas e desenvolver um procedimento de asilo único que incluísse garantias comuns e um estatuto uniforme para as pessoas a quem fosse concedida proteção. No Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo, de 2008, este prazo foi adiado para 2012.

B. O Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em dezembro de 2009, veio modificar esta situação, transformando as medidas em matéria de asilo, que passaram do estabelecimento de normas mínimas para a criação de um sistema comum que prevê um estatuto e procedimentos uniformes.

O Sistema Europeu Comum de Asilo deve incluir os seguintes elementos:

- um estatuto uniforme de asilo;
- um estatuto uniforme de proteção subsidiária;
- um sistema comum de proteção temporária;
- procedimentos comuns em matéria de concessão e retirada do estatuto uniforme de asilo ou de proteção subsidiária;
- critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido;
- normas relativas às condições de acolhimento;
- parceria e cooperação com países terceiros.

Desde a adoção do Tratado de Lisboa, o artigo 80.º do TFUE prevê também explicitamente o princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, incluindo as respetivas implicações financeiras. As políticas da UE em matéria de asilo devem, se necessário, conter medidas adequadas para assegurar que este princípio seja respeitado. O Tratado alterou também substancialmente o processo de tomada de decisões em matéria de asilo, tornando a codecisão o processo ordinário. Além disso, o controlo jurisdicional efetuado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) foi consideravelmente melhorado. Doravante, os recursos a título prejudicial poderão ser exercidos por todas as jurisdições de um Estado-Membro, e não apenas, como era o caso anteriormente, pelos órgãos jurisdicionais que decidem em última instância. Tal veio permitir o enriquecimento da jurisprudência do TJUE em matéria de asilo.

O Programa de Estocolmo, adotado pelo Conselho Europeu em 10 de dezembro de 2009 para o período 2010-2014, reafirmou «o objetivo de estabelecer um espaço comum de proteção e de solidariedade, baseado num processo comum de asilo e num estatuto uniforme para as pessoas a quem é concedida proteção internacional». Destacou, nomeadamente, a necessidade de promover verdadeira solidariedade com os Estados-Membros sujeitos a pressões específicas, bem como o importante papel que viria a ser desempenhado pelo novo Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO, atualmente [Agência da União Europeia para o Asilo](#)).

Apesar de a Comissão ter apresentado as suas propostas para a segunda fase do SECA já em 2008-2009, as negociações avançaram lentamente. Por conseguinte, a «segunda fase» do SECA foi adotada na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, com uma mudança de ênfase das normas mínimas para um processo comum de asilo com base num estatuto uniforme de proteção.

C. Instrumentos jurídicos existentes e esforços de reforma atualmente em curso

A Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento ([Diretiva relativa à proteção temporária](#)) foi desenvolvida como quadro para a gestão de um afluxo em grande escala e inesperado de pessoas deslocadas e para a sua imediata proteção. A diretiva tem por objetivo reduzir as disparidades entre as políticas dos Estados-Membros em matéria de acolhimento e tratamento das pessoas deslocadas em situação de afluxo em grande escala e promover a solidariedade entre os Estados-Membros. Foi ativada pela primeira vez pelo Conselho em reação à invasão inaudita da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, para prestar assistência rápida e eficaz às pessoas que fogem da guerra na Ucrânia.

Com a exceção da [Diretiva Condições de Asilo](#), que entrou em vigor em janeiro de 2012, os restantes atos legislativos reformulados só entraram em vigor em julho de 2013 (o [Regulamento Eurodac](#), o [Regulamento de Dublin III](#), a [Diretiva Condições de Acolhimento](#) e a [Diretiva Procedimentos de Asilo](#)), o que levou a que a demora na transposição, em meados de julho de 2015, coincidissem com o auge da crise dos migrantes. Em junho de 2014, o Conselho Europeu elaborou as [orientações](#)

[estratégicas da programação legislativa e operacional](#) no domínio da liberdade, segurança e justiça (artigo 68.º do TFEU) para os próximos anos, com base na [Comunicação da Comissão](#) de março de 2014, e partindo dos progressos alcançados pelo Programa de Estocolmo. Estas orientações sublinham que a plena transposição e efetiva aplicação do SECA constituem uma prioridade absoluta.

Tendo em conta a pressão migratória desde 2014, a Comissão elaborou em maio de 2015 a [Agenda Europeia da Migração \(4.2.3\)](#), onde propôs várias medidas para enfrentar esta pressão, incluindo a abordagem dos centros de registo – partilhada entre o EASO, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (antiga agência Frontex) e a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) –, que implica trabalhar no terreno com os Estados-Membros mais afetados para identificar, registar e recolher com rapidez os dados datiloscópicos dos migrantes que chegam. A abordagem dos centros de registo também se destinava a contribuir para a aplicação dos mecanismos de recolocação de emergência a um total de 160 000 pessoas que necessitavam de proteção internacional. Os mecanismos foram propostos pela Comissão para assistir a Itália e a Grécia e adotados pelo Conselho em [14 e 22 de setembro de 2015](#), após consulta do Parlamento. A decisão do Conselho foi posteriormente confirmada pelo [acórdão do TJUE de 6 de setembro de 2017](#).

A Agenda Europeia da Migração prevê também novos passos no sentido de uma reforma do SECA, que foram apresentados em dois pacotes de propostas legislativas em maio e julho de 2016 e debatidos entre o Parlamento e o Conselho ao longo da legislatura que terminou em maio de 2019. Contudo, não foram adotados atos legislativos durante a legislatura de 2014–2019 devido ao bloqueio dos dossiês no Conselho ou à pendência de outros dossiês específicos em virtude de bloqueios em dossiês conexos.

Em 23 de setembro de 2020 a Comissão publicou o [Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo](#), a fim de dar um novo impulso à reforma interrompida do SECA.

A primeira das propostas de reforma a ser aprovada foi a criação da Agência da União Europeia para o Asilo, que substitui o EASO. A Agência da União Europeia para o Asilo foi criada pelo [Regulamento \(UE\) 2021/2303](#), que foi publicado no Jornal Oficial em 19 de janeiro de 2022.

Em setembro de 2022, o Parlamento Europeu e cinco Presidências rotativas do Conselho assinaram um [roteiro](#) conjunto sobre a organização, coordenação e implementação do calendário para as negociações entre os legisladores sobre o SECA e o Novo Pacto Europeu em matéria de Migração e Asilo. Comprometeram-se a unir esforços para adotar a reforma das regras da UE em matéria de migração e asilo antes das eleições para o Parlamento Europeu de 2024.

Os dez instrumentos jurídicos que se seguem foram adotados em 14 de maio de 2024, reformando assim o quadro europeu para a gestão do asilo e da migração:

Título curto	Referência	Descrição sumária
Diretiva Condições	Diretiva 2024/1346	Estabelece normas em

de Acolhimento		matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional nos Estados- Membros.
Regulamento Condições de Asilo	Regulamento 2024/1347 preencherá	Estabelece normas relativas: às condições pelos nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional; a um estatuto uniforme para os refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária; ao conteúdo da proteção

		internacional concedida.
Regulamento Procedimentos de Asilo	Regulamento 2024/1348	Institui um procedimento comum de concessão de proteção internacional nos termos do (UE) Regulamento 2024/1347.
Procedimento de regresso na fronteira	Regulamento 2024/1349	Estabelece um procedimento de regresso na fronteira. Aplica- se aos nacionais de países terceiros e aos apátridas cujo pedido de proteção internacional tenha sido indeferido no âmbito do procedimento de

		asilo na fronteira.
Regulamento Quadro de Reinstalação	Regulamento 2024/1350	Cria normas comuns de reinstalação e admissão por motivos humanitários.
Gestão do asilo e da migração	Regulamento 2024/1351	Define um regime comum para a gestão do asilo e da migração na UE e o funcionamento do SECA. Cria um novo mecanismo de solidariedade permanente entre os Estados- Membros. Estabelece regras claras

		para determinar a responsabilidade pela apreciação de pedidos de proteção internacional.
Alteração do regulamento no sentido de facilitar a triagem	Regulamento 2024/1352	Altera o Regulamento (UE) 2019/816, que cria o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais de nacionais de países terceiros (ECRIS-TCN), e o Regulamento (UE) 2019/818 relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre

		os sistemas de informação da UE no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração.
Regulamento Triagem	Regulamento 2024/1356	Estabelece: — a triagem nas fronteiras externas dos Estados-Membros dos nacionais de países terceiros que tenham efetuado a passagem de uma fronteira externa sem autorização, tenham apresentado um pedido de

proteção
internacional
durante
os
controlos
de
fronteira
ou
tenham
sido
desembarcados
após
uma
operação
de
busca
e
salvamento,
antes
de
serem
encaminhados
para
o
procedimento
adequado;
—
a
triagem
dos
nacionais
de
países
terceiros
em
situação
irregular
no
território

Estados-
dos
Membros,
quando
não
haja
qualquer
indício
de

		que esses nacionais de países terceiros tenham sido sujeitos controlosa nas fronteiras externas, antes de serem encaminhados para procedimento adequado.
Eurodac	Regulamento 2024/1358	Cria uma base de dados interoperável a fim de apoiar o sistema de asilo, ajudar a controlar a imigração irregular e contribuir para a aplicação do Regulamento

		Quadro de Reinstalação e a Diretiva Proteção Temporária.
Regulamento Situações de Crise e de Força Maior	Regulamento 2024/1359	Incide sobre situações excepcionais de crise, incluindo de instrumentalização de força maior, no domínio da migração de asilo dentro da União, através de medidas temporárias. Prevê medidas de solidariedade de apoio reforçadas com base no Regulamento (UE) 2024/1351, assegurando

	simultaneamente
	partilha
	equitativa
	de
	responsabilidades,
	regras
	específicas
	temporárias
	de
	derrogação
	das
	regras
	estabelecidas
	nos
	Regulamentos
	(UE)
	2024/1351
	(UE) e
	2024/1348.

Em 11 de junho de 2024, as novas regras instituídas pelo Pacto em matéria de Migração e Asilo entraram em vigor. Começarão a ser aplicadas ao fim de dois anos. No mesmo mês, a Comissão [apresentou um plano de execução comum](#) para apoiar os Estados-Membros neste processo. Os Estados-Membros terão de apresentar os seus próprios planos nacionais de execução até dezembro de 2024.

D. A dimensão externa

Adotada pela Comissão em 2011, a [Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade](#) constitui o quadro geral da política externa da UE para a migração e a política de asilo, definindo o modo como a UE conduz os seus diálogos políticos e a cooperação com países terceiros, com base em prioridades claramente definidas e de forma integrada na ação externa global da UE, incluindo a cooperação para o desenvolvimento. Os seus principais objetivos consistem em organizar melhor a migração legal, prevenir e combater a migração irregular, maximizar o impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento e promover a proteção internacional.

O Conselho Europeu e a Turquia alcançaram um acordo em março de 2016 para reduzir o fluxo de migrantes em situação irregular que viajam através da Turquia até à Europa. De acordo com a [Declaração UE-Turquia](#), todos os novos migrantes em situação irregular e requerentes de asilo que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia, e cujos pedidos de asilo tenham sido declarados inadmissíveis, devem ser repatriados para a Turquia. Além disso, por cada sírio repatriado para a Turquia outro sírio será reinstalado na UE, em troca de uma maior liberalização dos vistos para os cidadãos turcos e do pagamento de 6 mil milhões de EUR, ao abrigo do Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia, até ao final de 2018. De acordo com o último [Relatório intercalar da Comissão sobre a aplicação da Agenda Europeia da Migração](#), de 16 de outubro de 2019, a declaração desempenhou um papel fundamental para garantir que o desafio da migração no Mediterrâneo Oriental fosse tratado de forma eficaz.

Em outubro de 2021, [o Conselho Europeu apelou à Turquia](#) para que assegurasse a aplicação plena e não discriminatória da Declaração UE-Turquia de 2016, inclusive relativamente à República de Chipre. O diálogo de alto nível entre a UE e a Turquia sobre a migração teve lugar em 23 de novembro de 2023.

Uma das principais iniciativas apresentadas no Novo Pacto sobre a Migração e o Asilo foi a promoção de parcerias adaptadas e mutuamente benéficas com países terceiros no domínio da migração. Em julho de 2023, a Comissão assinou um memorando de entendimento com a Tunísia. Durante a primavera de 2024, a Comissão assinou outros acordos com o Egito, o Líbano e a Mauritânia.

A nível mundial, em setembro de 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou por unanimidade a [Declaração de Nova Iorque sobre os Refugiados e os Migrantes](#), um marco político importante que visa melhorar a forma como a comunidade internacional responde aos grandes fluxos de refugiados e migrantes, bem como a situações prolongadas de chegada de refugiados. Consequentemente, em 2018, foram adotados dois pactos mundiais relativos aos refugiados e outros migrantes. A Declaração de Nova Iorque estabelece um Quadro de Resposta Abrangente para os Refugiados, que define as ações específicas necessárias para aliviar a pressão sobre os países de acolhimento, melhorar a autonomia dos refugiados, alargar o acesso a soluções que impliquem países terceiros e melhorar as condições nos países de origem com vista a um regresso seguro e digno. Com base nestes quatro objetivos principais, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou, em 17 de dezembro de 2018, o [Pacto Global sobre Refugiados](#).

E. Financiamento disponível para as políticas de asilo

O principal instrumento do orçamento da UE para financiar a área do asilo é o [Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração \(FAMI\)](#). A dotação do FAMI durante o anterior orçamento de longo prazo da UE (2014-2020), que coincidiu com a crise migratória, aumentou de 3,31 mil milhões de EUR para 6,6 mil milhões de EUR. No atual orçamento de longo prazo da UE para o período 2021-2027, o financiamento foi novamente aumentado para 9,9 mil milhões de EUR no quadro do FAMI, nomeadamente para gerir a migração, o asilo e a integração de uma forma eficaz e humana, estando incluído um apoio financeiro aos Estados-Membros pela solidariedade demonstrada na reinstalação e recolocação. Outros instrumentos de financiamento da UE, como o Fundo Social Europeu ([2.3.2](#)) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ([3.1.2](#)), podem também afetar verbas, principalmente para apoiar a integração de refugiados e migrantes, embora a parte das verbas que lhes são atribuídas não seja contabilizada separadamente nas rubricas orçamentais, não se tratando, por conseguinte, de um processo claro.

Do mesmo modo, a dotação inicial do EASO (a atual Agência da União Europeia para o Asilo) para o período 2014-2020 aumentou de 109 milhões de EUR para 456 milhões de EUR. A fim de estar pronto a prestar pleno apoio operacional aos procedimentos de asilo no futuro, o novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) contempla um orçamento de 1,22 mil milhões de euros para o período 2021-2027.

O [Regulamento 2021/947 \(UE\)](#) criou o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global). Reúne a maioria dos instrumentos de financiamento externo

da UE que existiam como instrumentos individuais no período orçamental anterior (2014-2020), ascendendo a 79,5 mil milhões de euros e compreendendo uma meta indicativa de despesas a consagrar à migração de 10 % (uma abordagem incitativa flexível da migração).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu tem defendido sempre energicamente um Sistema Europeu Comum de Asilo, em conformidade com os compromissos jurídicos assumidos pela União. O Parlamento tem também defendido a redução da migração irregular e a proteção de grupos vulneráveis.

No seguimento da execução do Tratado de Lisboa, o Parlamento, enquanto colegislador de pleno direito, tem participado ativamente na adoção de nova legislação em matéria de imigração e de asilo.

O Parlamento dispõe do instrumento de recurso de anulação perante o TJUE. Este instrumento foi utilizado com sucesso (ver [Acórdão do TJUE de 6 de maio de 2008](#)) para obter a anulação das disposições relativas às modalidades de adoção da lista comum de países terceiros considerados países de origem seguros e países terceiros europeus seguros, prevista na Diretiva 2005/85/CE do Conselho.

Consulte a página do Parlamento sobre a resposta da [UE em matéria de migração e asilo](#).

Georgiana Sandu
06/2024

4.2.3. POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO

Uma política europeia global e virada para o futuro em matéria de migração, baseada na solidariedade, é um objetivo fundamental da União Europeia. A política de migração visa estabelecer uma abordagem equilibrada do tratamento tanto da imigração regular como da imigração irregular.

BASE JURÍDICA

Artigos 79.º e 80.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE).

COMPETÊNCIAS

Migração regular: A UE tem autoridade para estabelecer as condições de entrada e residência legal num Estado-Membro – incluindo para efeitos de reagrupamento familiar – aplicáveis aos nacionais de países terceiros. Os Estados-Membros mantêm o direito de fixar quotas para a admissão de pessoas de países terceiros à procura de emprego.

Integração: a UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados-Membros, a fim de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais; porém, a legislação da UE não prevê a harmonização das legislações e regulamentações nacionais.

Luta contra a imigração irregular: cabe à União prevenir e reduzir a imigração irregular, em especial através de uma política de regresso eficaz, respeitando os direitos fundamentais.

Acordos de readmissão: a União tem competência para alcançar acordos com países de fora da UE tendo em vista a readmissão, no país de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência num Estado-Membro.

OBJETIVOS

Definição de uma abordagem equilibrada da imigração: a UE pretende estabelecer uma abordagem equilibrada de gestão da imigração regular e combater a imigração irregular. Uma gestão adequada dos fluxos migratórios implica garantir um tratamento justo aos nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-Membros, aperfeiçoar as medidas de combate à imigração irregular – nomeadamente o tráfico de seres humanos e a introdução clandestina de migrantes – e promover uma cooperação mais estreita com os países terceiros em todas as áreas. A UE tem como objetivo estabelecer um nível uniforme de direitos e obrigações para os imigrantes legais, comparável com o dos cidadãos da UE.

Princípio da solidariedade: segundo o Tratado de Lisboa, as políticas em matéria de imigração devem reger-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa

de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusivamente no plano financeiro (artigo 80.º do TFUE).

REALIZAÇÕES

A. Evolução institucional resultante do Tratado de Lisboa

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em dezembro de 2009 (ver ficha [1.1.5](#)), introduziu a votação por maioria qualificada para a imigração regular, bem como uma nova base jurídica para promover medidas de integração. Presentemente, o processo legislativo ordinário aplica-se às políticas de imigração irregular e regular, tornando o Parlamento um colegislador em pé de igualdade com o Conselho. Cumpre, contudo, notar que as medidas provisórias em caso de súbito afluxo de nacionais de países terceiros são adotadas apenas pelo Conselho, após consulta ao Parlamento (artigo 78.º, n.º 3, do TFUE).

O Tratado de Lisboa clarificou igualmente que as competências da UE neste domínio são partilhadas com os Estados-Membros, nomeadamente no que respeita aos volumes de admissão de migrantes autorizados a entrar legalmente num Estado-Membro, para aí procurarem emprego (artigo 79.º, n.º 5, do TFUE). Por último, o Tribunal de Justiça possui, agora, plena competência em matéria de imigração e asilo.

B. Definição de políticas

1. A «Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade»

A «Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade» ([AGMM](#)), adotada pela Comissão em 2011, estabelece um quadro geral para as relações da UE com países terceiros em matéria de migração. Esta abordagem baseia-se em quatro pilares: a imigração regular e a mobilidade, a imigração irregular e o tráfico de seres humanos, a proteção internacional e a política de asilo, bem como a maximização do impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento. Os direitos humanos dos migrantes constituem uma questão transversal nesta abordagem.

2. Orientações estratégicas de junho de 2014

O Programa de Estocolmo para um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (ELSJ), adotado em dezembro de 2009, chegou ao seu termo em dezembro de 2014 (ver ficha [4.2.1](#)). Em março de 2014, a Comissão publicou uma nova Comunicação em que expunha a sua visão relativamente à futura agenda para o espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ), intitulada «[Como conseguir uma Europa aberta e segura](#)». Em conformidade com o artigo 68.º do TFUE, nas suas conclusões de 26 e 27 de junho de 2014, o Conselho Europeu definiu, em seguida, as «[orientações estratégicas](#) da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça» para o período de 2014-2020. Não se trata já de um programa, mas sim de orientações centradas num objetivo de transposição, aplicação e consolidação dos instrumentos jurídicos e das medidas em vigor. As orientações destacam a necessidade de definir uma abordagem global da migração que utilize a migração regular da melhor forma possível, conceda proteção aos que dela necessitam, lute contra a migração irregular e gira eficazmente as fronteiras. A adoção de novas orientações estratégicas ainda está pendente.

3. Agenda Europeia da Migração

Em maio de 2015, a Comissão publicou a [Agenda Europeia da Migração](#). A Agenda propôs medidas imediatas para fazer face à situação de crise no Mediterrâneo, bem como ações a empreender nos próximos anos com vista a assegurar uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todos os seus aspetos.

Com base na Agenda, a Comissão publicou, em abril de 2016, as suas orientações em matéria de migração regular, mas também de asilo, numa [comunicação](#). As orientações articulam-se em torno de quatro grandes eixos relativos às políticas de migração regular: rever a Diretiva Cartão Azul, atrair empresários inovadores para a UE, criar um modelo mais coerente e eficaz de gestão da migração regular ao nível da UE – procedendo, nomeadamente, a uma avaliação do quadro existente – e reforçar a cooperação com os países de origem pertinentes, com vista a assegurar vias legais de acesso à UE, melhorando simultaneamente a taxa de retorno das pessoas sem direito de permanência no seu território.

Em outubro de 2019, a Comissão publicou o seu último relatório intercalar sobre a concretização da Agenda Europeia da Migração, que analisa os progressos realizados e as lacunas na aplicação da Agenda. Em setembro de 2021, um ano após a adoção do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, a Comissão aprovou o seu primeiro [relatório sobre migração e asilo](#), que abrange todos os aspetos da gestão da migração e faz o balanço dos principais desenvolvimentos na política de migração e asilo ao longo do anterior período de ano e meio. O [segundo relatório sobre Migração e Asilo](#) foi publicado em 6 de outubro de 2022.

Todos os desenvolvimentos nas políticas são acompanhados de perto pela [Rede Europeia das Migrações](#), criada em 2008 como uma rede da UE de peritos em matéria de migração e asilo de todos os Estados-Membros, que trabalham em conjunto para fornecer informações objetivas, comparáveis e relevantes para as políticas.

4. O Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo

Tal como anunciado no seu programa de trabalho para 2020, a Comissão publicou o seu Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo em setembro de 2020. Este visa integrar o procedimento de asilo na gestão global da migração, associando-o ao controlo prévio e ao regresso, abrangendo simultaneamente a gestão das fronteiras externas, uma maior previsão, a preparação e resposta a situações de crise, juntamente com um mecanismo de solidariedade, assim como as relações externas com os principais países de origem e de trânsito de fora da UE (ver ficha [4.2.2](#)). Este último inclui uma [recomendação da Comissão](#) no sentido de criar vias legais complementares de proteção, como a reinstalação e outras formas de admissão por motivos humanitários, tais como programas de patrocínio comunitário, mas também vias ligadas à educação e ao trabalho.

Em 15 de novembro de 2023, a Comissão propôs o [pacote Mobilidade de Competências e Talentos](#), que inclui uma proposta de criação duma reserva de talentos da UE, além de medidas que simplificam os procedimentos de reconhecimento das qualificações para promover a mobilidade dos estudantes e do mercado de trabalho.

C. Evolução legislativa

Desde 2008, foram adotadas várias diretivas importantes em matéria de imigração, tendo várias delas sido já revistas.

1. Imigração regular

Na sequência das dificuldades encontradas na adoção de uma disposição geral que abranja toda a imigração laboral na UE, a abordagem atual consiste na adoção de legislação setorial, por categoria de migrantes, de modo a instituir uma política de imigração regular na UE.

A [Diretiva 2009/50/CE](#) relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado introduziu o «cartão azul europeu», um procedimento acelerado de emissão de uma autorização de residência e de trabalho especial, com condições mais atrativas para os trabalhadores de países terceiros aceitarem emprego altamente qualificado nos Estados-Membros. Em junho de 2016, a Comissão propôs uma revisão do sistema – incluindo critérios de admissão menos rigorosos, um teto salarial mais baixo, menor duração mínima do contrato de trabalho exigido, melhores disposições em matéria de reagrupamento familiar e a abolição dos regimes nacionais paralelos – que mereceu a oposição dos Estados-Membros. Após a publicação do Novo Pacto, o Parlamento e o Conselho voltaram a trabalhar nesta revisão e, em 15 de setembro de 2021, o Parlamento validou o acordo alcançado com o Conselho. As novas regras preveem critérios de admissão mais flexíveis (um contrato de trabalho válido ou uma oferta de emprego vinculativa de seis meses são suficientes), ao mesmo tempo que reduzem o limiar de salário mínimo que os requerentes devem imperativamente receber para serem elegíveis para o cartão azul e facilitam a viagem entre países da UE e o reagrupamento familiar dos titulares dum cartão azul. A [Diretiva \(UE\) 2021/1883](#) entrou em vigor em 27 de novembro de 2021 e o prazo para a sua transposição terminou em 18 de novembro de 2023.

A [Diretiva Autorização Única \(2011/98/UE\)](#) define um procedimento comum simplificado para os nacionais de países terceiros que apresentem um pedido de autorização de residência ou de trabalho num Estado-Membro, bem como um conjunto comum de direitos a conceder aos imigrantes em situação regular. O [relatório de execução](#), aprovado em março de 2019, concluiu que o facto de os nacionais de países terceiros não disporem de informações sobre os seus direitos entrava o objetivo da diretiva de promover a sua integração e a não discriminação. Em abril de 2022, a Comissão propôs a reformulação da diretiva, a fim de simplificar e clarificar o seu âmbito de aplicação. O Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo político em dezembro de 2023. A Diretiva 2024/1233 foi publicada no Jornal Oficial em 30 de abril de 2024. Esta simplifica o processo de obtenção duma autorização única de trabalho e de residência para os requerentes e empregadores e introduz novas medidas destinadas a reforçar a proteção dos trabalhadores de países terceiros contra a exploração.

A [Diretiva 2014/36/UE](#), adotada em fevereiro de 2014, estabelece as condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal. Os trabalhadores sazonais migrantes podem permanecer de forma legal e temporária na União por um período máximo de cinco a nove meses (consoante o

Estado-Membro) para exercer trabalho relacionado com as estações ou a época do ano, mantendo o seu local de residência principal fora da UE. A diretiva clarifica igualmente o conjunto de direitos conferidos a esses trabalhadores migrantes. Em julho de 2020, a Comissão emitiu [orientações sobre os trabalhadores sazonais no contexto do surto de COVID-19](#), nas quais anunciou igualmente o primeiro relatório de execução para 2021. No entanto, o relatório de execução foi adiado e está agora previsto para o primeiro semestre de 2024.

A [Diretiva 2014/66/UE](#) relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas foi adotada em 15 de maio de 2014. A diretiva facilita a transferência temporária de gestores, especialistas e estagiários de empresas e multinacionais para as suas sucursais ou filiais situadas na União Europeia. O primeiro relatório sobre a sua aplicação estava previsto para novembro de 2019.

A [Diretiva \(UE\) 2016/801](#) relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair foi adotada em 11 de maio de 2016 e deveria ser transposta para o direito nacional até 23 de maio de 2018. O ato em referência destina-se a substituir os anteriores instrumentos aplicáveis a estudantes e a investigadores com um âmbito de aplicação alargado e uma aplicação simplificada.

Por fim, o estatuto de nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração na União Europeia continua a ser regulamentado pela [Diretiva 2003/109/CE](#) do Conselho, alterada em 2011 com vista ao alargamento do seu âmbito a refugiados e a outros beneficiários de proteção internacional. O [relatório de execução](#) de março de 2019 concluiu que, em vez de promoverem ativamente o estatuto de residente europeu de longa duração, os Estados-Membros emitem sobretudo autorizações nacionais de residência de longa duração e apenas um pequeno número de nacionais de países terceiros exercem o seu direito de se deslocarem para outros Estados-Membros. Em abril de 2022, a Comissão [propôs](#) uma reformulação da diretiva, com o objetivo de criar um verdadeiro estatuto de residente de longa duração da UE, nomeadamente através do reforço do direito dos residentes de longa duração de se deslocarem e trabalharem noutros Estados-Membros. O Parlamento aprovou o seu mandato de negociação em abril de 2023. O Conselho aprovou o seu mandato de negociação em novembro de 2023. Em 30 de novembro de 2023, o Parlamento e o Conselho encetaram negociações interinstitucionais com vista à conclusão dum texto jurídico final.

2. Integração

A [Diretiva 2003/86/CE](#) do Conselho estabelece disposições relativas ao direito ao reagrupamento familiar, que vão além do direito ao respeito pela vida privada e familiar previsto no artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Dado que, no relatório de execução de 2008, se chegou à conclusão de que a Diretiva 2003/86/CE não tinha sido aplicada de forma plena e correta nos Estados-Membros, a Comissão publicou uma [comunicação](#), em abril de 2014, para orientar os Estados-Membros sobre as modalidades da respetiva aplicação. O [segundo relatório de execução](#) (março de 2019) concluiu que, desde 2008, o estado de aplicação da

diretiva tinha melhorado. Tal deveu-se, em parte, aos processos por infração iniciados pela Comissão, ao documento de orientação de 2014 e aos numerosos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia.

A competência da UE no domínio da integração é limitada. Em julho de 2011, a Comissão adotou a [Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros](#). Mais recentemente, a Comissão apresentou, em novembro de 2020, um [plano de ação](#) sobre a integração e a inclusão para 2021-2027, que estabelece um quadro de medidas e iniciativas concretas destinado a ajudar os Estados-Membros a integrar e a incluir os cerca de 34 milhões de nacionais de países terceiros com residência legal no território da UE, em termos de educação, emprego, cuidados de saúde e habitação. O plano reúne medidas de acompanhamento e a utilização de novas ferramentas digitais, bem como esforços para promover a participação dos migrantes na sociedade, aumentar as oportunidades de financiamento da UE e criar parcerias de múltiplas partes interessadas a vários níveis de governação. Entre os instrumentos em vigor figuram: o [Fórum Europeu sobre Migração](#), o [Portal Europeu sobre a Integração](#), a [Rede Europeia de Integração](#) e o recém-criado grupo de peritos sobre os pontos de vista dos migrantes no domínio da migração, asilo e integração, que se reuniu pela [primeira vez](#) em novembro de 2020 e tem vindo a realizar reuniões regulares desde então.

Os instrumentos de financiamento especializados para apoiar as políticas nacionais de integração alicerçam-se no Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração ([FAMI](#)) e no Fundo Social Europeu ([FSE+](#)) no âmbito do novo quadro financeiro plurianual (QFP) 2021-2027.

3. Imigração irregular

A UE adotou alguns importantes atos legislativos no âmbito da luta contra a imigração irregular:

- O chamado «pacote relativo aos passadores» inclui a [Diretiva 2002/90/CE](#) do Conselho relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares e a [Decisão-Quadro 2002/946/JAI](#) que estabelece sanções para combater estas infrações. O pacote é complementado pela [Diretiva 2004/81/CE](#) do Conselho, que prevê a concessão de títulos de residência aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração irregular, e que cooperem com as autoridades competentes (sobre o tráfico ver igualmente a ficha relativa à cooperação judicial em matéria penal [4.2.6](#)). Em maio de 2015, a Comissão adotou o [Plano de ação da UE contra o tráfico de migrantes \(2015-2020\)](#) e, em consonância com o plano de ação, a Comissão efetuou uma [avaliação REFIT](#) sobre a aplicação do quadro jurídico existente, precedida duma consulta pública. A Comissão considerou que, nessa altura, havia elementos de prova insuficientes de criminalização de indivíduos ou organizações de ajuda humanitária e concluiu que o quadro jurídico da União para combater o tráfico de migrantes continua a ser necessário no contexto atual. A [resolução](#) do Parlamento de 5 de julho de 2018 instou a Comissão a elaborar orientações para os Estados-Membros evitarem que o auxílio humanitário seja criminalizado, tendo sido realizada uma [audição](#) sobre este tema em setembro de 2018. No âmbito do novo pacto, a Comissão publicou

uma [comunicação](#) que fornece orientações sobre a interpretação da Diretiva «Auxílio», na qual afirma que o cumprimento da obrigação legal de salvamento de pessoas em perigo no mar não pode ser criminalizado, embora não apele a que seja envidados esforços adicionais, deixando as atividades de busca e salvamento nas mãos de ONG e navios privados. Após uma [consulta pública](#), a Comissão adotou, em setembro de 2021, um [Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes \(2021-2025\)](#). Em 28 de novembro de 2023, a Comissão apresentou uma [proposta de Regulamento](#) sobre o reforço da cooperação policial relativamente à prevenção, deteção e investigação clandestina de migrantes e do tráfico de seres humanos e reforço do apoio da Europol na prevenção e na luta contra estes crimes. Também apresentou uma [proposta de diretiva](#) que estabelece regras mínimas para prevenir e combater o auxílio à entrada, ao trânsito e à permanência irregulares na União e que substitui a Diretiva 2002/90/CE do Conselho e a Decisão-Quadro 2002/946/JAI do Conselho.

- A [Diretiva Regresso \(2008/115/CE\)](#) define normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. O primeiro relatório sobre a aplicação da diretiva foi adotado em março de 2014. Em setembro de 2015, a Comissão publicou o [plano de ação da UE em matéria de regresso](#) e, subseqüentemente, em outubro de 2015, o Conselho adotou as suas conclusões sobre o futuro da política de regresso. Em março de 2017, a Comissão complementou o plano de ação com uma [comunicação](#) intitulada «Uma política de regresso mais eficaz na União Europeia – Plano de Ação renovado» e uma [recomendação](#) relativa ao aumento da eficácia dos regressos. Em setembro de 2017, publicou uma versão atualizada do seu [«Manual do Regresso»](#), que fornece orientações para o exercício das funções pelas autoridades nacionais encarregadas de executar as atividades de gestão do regresso de migrantes. Além disso, em 2016, o Parlamento e o Conselho adotaram o [Regulamento \(UE\) 2016/1953](#), relativo ao estabelecimento de um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. A recentemente renovada e reforçada [Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira](#) (Frontex) presta cada vez mais assistência aos Estados-Membros nas suas atividades relacionadas com o regresso. Em setembro de 2018, a Comissão propôs uma reformulação da Diretiva Regresso, a fim de acelerar os procedimentos, incluindo procedimentos e regras mais claros para evitar irregularidades, programas eficientes de regresso voluntário a criar nos Estados-Membros e regras mais claras em matéria de detenção. Uma [avaliação de impacto específica do Parlamento](#) considerou que a proposta implicaria custos substanciais para os Estados-Membros devido ao aumento das detenções. Não existiam provas claras de que a proposta conduzisse a regressos mais eficazes, mas era provável que resultasse em violações dos direitos fundamentais dos migrantes em situação irregular. A resolução do Parlamento, de 17 de dezembro de 2020, sobre a [aplicação da Diretiva Regresso](#) salientou que a eficácia da política de regresso da UE deve não só ser medida em termos de taxas de regresso, mas também deve ter em conta o respeito pelos direitos fundamentais e pelas garantias processuais. A relatora (Tineke Strik –Verts/ALE) publicou o seu [projeto de relatório](#) em 21 de fevereiro de 2020. Os trabalhos sobre o [dossiê](#) estão em curso. No novo pacto, a Comissão avança para um sistema comum da UE

em matéria de regresso, com um apoio mais operacional aos Estados-Membros e a Frontex como braço operacional da política de regresso da UE, juntamente com a nomeação de um coordenador em matéria de regresso apoiado por uma nova rede de alto nível para o regresso. A primeira coordenadora da UE para o regresso, Mari Juritsch, foi nomeada em março de 2022. A Comissão publicou a sua [estratégia em matéria de regresso voluntário e reintegração](#) (abril de 2021), o documento estratégico «[Rumo a uma estratégia operacional para um regresso mais eficaz](#)» (janeiro de 2023) e a sua [recomendação](#) sobre o reconhecimento mútuo das decisões de regresso e a aceleração dos regressos (março de 2023).

- A [Diretiva 2009/52/CE](#) sobre **Sanções Aplicáveis aos Empregadores** estabelece sanções e medidas a aplicar nos Estados-Membros contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular. O primeiro relatório sobre a aplicação da referida diretiva foi apresentado em 22 de maio de 2014. Na sequência do anúncio do Novo Pacto, em setembro de 2021, a Comissão aprovou uma [comunicação sobre a aplicação da diretiva](#) com o objetivo de reforçar a sua aplicação, protegendo simultaneamente os direitos dos migrantes em situação irregular.
- A partir de 2001, os Estados-Membros passaram a reconhecer mutuamente as respetivas decisões de afastamento ([Diretiva 2001/40/CE](#)), em que uma decisão de um Estado-Membro de afastar um nacional de um país terceiro presente noutro Estado-Membro é respeitada e cumprida.

Simultaneamente, a UE está a negociar e a celebrar [acordos de readmissão](#) com os países de origem e de trânsito para efeitos de regresso dos migrantes em situação irregular, e a promover a cooperação na luta contra o tráfico de seres humanos. Estes acordos preveem que os comités mistos de readmissão acompanhem a sua aplicação. Estão também ligados a acordos de facilitação da emissão de vistos, que têm por objetivo proporcionar os incentivos necessários para as negociações de acordos de readmissão no país terceiro em causa sem aumentar a migração irregular.

A Comissão também celebrou acordos informais em matéria de regresso e readmissão, que o Parlamento criticou severamente por não estarem sujeitos ao seu controlo e que levantam questões de responsabilidade e transparência.

A Comissão propôs planos de ação da UE para o [Mediterrâneo Central](#) (novembro de 2022), para a [rota dos Balcãs Ocidentais](#) (dezembro de 2022), para as [rotas do Mediterrâneo Ocidental e do Atlântico](#) (junho de 2023) e para a rota do [Mediterrâneo Oriental](#) (outubro de 2023).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento tem estado ativamente empenhado, como legislador de pleno direito, na adoção de nova legislação relativa à imigração regular e irregular, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

O Parlamento também aprovou numerosas resoluções de iniciativa sobre a migração. Nestas incluem-se a sua [resolução de 12 de abril de 2016](#) sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração, a sua [resolução de 20 de maio de 2021](#) sobre novas vias para a migração

laboral legal e a sua [resolução de iniciativa legislativa, de 25 de novembro de 2021](#), que contém recomendações à Comissão sobre a política e o direito em matéria de migração legal.

Para mais informações, consultar:

- [A resposta da UE à migração na Europa](#);
- [Política de asilo da UE](#).

Pablo Abril Marti / Georgiana Sandu
06/2024

4.2.4. GESTÃO DAS FRONTEIRAS EXTERNAS

A política de gestão das fronteiras teve de se adaptar a acontecimentos importantes, como a chegada sem precedentes de refugiados e migrantes irregulares. Acresce que, desde meados de 2015, foram identificadas várias lacunas nas políticas da UE sobre fronteiras externas e migração. Os desafios associados ao aumento dos fluxos migratórios mistos para a UE, a pandemia de COVID-19 e o aumento das preocupações com a segurança desencadearam um novo período de atividade no que diz respeito à proteção das fronteiras externas da UE, que também tem repercussões nas suas fronteiras internas.

BASE JURÍDICA

Artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE).

Artigos 67.º e 77.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

Um espaço único sem controlos nas fronteiras internas – o espaço Schengen – exige igualmente uma política comum de gestão das fronteiras externas. O artigo 3.º, n.º 2, do TUE solicita «medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa». Por conseguinte, a UE pretende estabelecer normas comuns para os controlos nas suas fronteiras externas e aplicar gradualmente um sistema integrado para a respetiva gestão.

REALIZAÇÕES

O primeiro passo rumo a uma política comum de gestão das fronteiras externas foi dado em 14 de junho de 1985, quando cinco dos 10 Estados-Membros da Comunidade Económica Europeia assinaram, perto da cidade fronteiriça luxemburguesa de Schengen, um tratado internacional – denominado Acordo de Schengen –, o qual viria a ser completado, cinco anos mais tarde, pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen^[1]. O espaço Schengen, espaço sem fronteiras criado pelo acervo de Schengen (como são conhecidos os acordos e as regras no seu conjunto), é atualmente composto por 27 países europeus^[2].

A. O acervo de Schengen aplicável às fronteiras externas

O atual acervo de Schengen aplicável às fronteiras externas baseia-se no acervo original incorporado na ordem jurídica da UE pelo Tratado de Amesterdão (ver ficha [1.1.3](#)). As suas normas refletem-se num amplo conjunto de medidas, que podem ser divididas, grosso modo, em cinco áreas temáticas:

[1] [Acervo de Schengen](#): convenção, de 19 de junho de 1990, de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, JO L 239 de 22.9.2000, p. 19.

[2] Entre estes países não se incluem os Estados-Membros seguintes: Chipre, Irlanda, Bulgária e Roménia. No entanto, o espaço Schengen inclui quatro Estados que não pertencem à UE: Islândia, Suíça, Noruega e Listenstaine. A Dinamarca conta com uma cláusula de autoexclusão do Título V do TFUE (Protocolo n.º 22), mas participa numa base intergovernamental.

1. Código das Fronteiras Schengen

O Código das Fronteiras Schengen^[3] é o principal pilar da gestão das fronteiras externas. Estabelece as regras sobre a passagem das fronteiras externas e as condições que regem a reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas. Obriga os Estados-Membros a controlar sistematicamente por confronto com as bases de dados pertinentes todas as pessoas, mesmo as que gozem do direito de livre circulação nos termos da legislação da UE (isto é, os cidadãos da UE e os seus familiares que não tenham cidadania da União), quando atravessarem as fronteiras externas. As bases de dados utilizadas para a realização dos controlos incluem o Sistema de Informação de Schengen (SIS) e a base de dados da Interpol relativa aos documentos de viagem roubados e extraviados. Estas obrigações aplicam-se a todas as fronteiras externas (aéreas, marítimas e terrestres), tanto à entrada como à saída. O mecanismo de avaliação Schengen, o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho^[4], entrou em vigor em novembro de 2014 e estabeleceu um programa de avaliação plurianual de cinco anos para o período que terminou em 31 de dezembro de 2019. O propósito do mecanismo era examinar todas as componentes do acervo de Schengen, designadamente através da análise e avaliação da forma como os Estados-Membros efetuavam os controlos nas fronteiras externas e executavam a legislação e operações pertinentes. O mecanismo prestava especial atenção ao respeito dos direitos fundamentais. As avaliações podiam também abranger medidas relacionadas com as fronteiras externas, a política de vistos, a cooperação policial e judiciária (em matéria penal), o SIS e a proteção de dados.

2. Sistema de Informação Schengen (SIS)

O SIS é um sistema de partilha de informações e base de dados que ajuda a assegurar a segurança internacional no espaço Schengen, onde não existem controlos nas fronteiras internas. Trata-se do sistema informático mais utilizado e mais eficiente da UE no seu espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ) (ver ficha [4.2.1](#)). As autoridades de toda a UE utilizam o SIS para introduzir ou consultar indicações sobre pessoas e objetos procurados ou desaparecidos. O sistema contém mais de 80 milhões de indicações e, em 2017, as autoridades consultaram-no mais de cinco mil milhões de vezes, o que provocou mais de 240 000 correspondências positivas com indicações provenientes do estrangeiro (indicações inseridas por outro país). O SIS foi recentemente reforçado através de regras atualizadas que irão corrigir possíveis lacunas no sistema e prever várias alterações fundamentais dos tipos de indicações introduzidas.

Após a reforma mais recente, em 2018, o âmbito de aplicação do SIS está agora definido em três instrumentos jurídicos, que assumem a forma de três regulamentos distintos (em substituição do SIS II):

[3] [Regulamento \(UE\) 2016/399](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), JO L 77 de 23.3.2016, p. 1, alterado pelo Regulamento (UE) 2017/458 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes, JO L 74 de 18.3.2017, p. 1.

[4] [Regulamento \(UE\) n.º 1053/2013](#) do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga a Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998 relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen, JO L 295 de 6.11.2013, p. 27.

- cooperação policial e judiciária em matéria penal^[5],
- controlos de fronteira^[6],
- regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular^[7].

Estes três regulamentos criam categorias de indicações no sistema, tais como indicações relativas a pessoas ou suspeitos procurados desconhecidos, indicações preventivas para as crianças que correm risco de rapto parental, indicações para efeitos de regresso e uma indicação referente a decisões de regresso emitidas relativamente a nacionais de países terceiros em situação irregular.

3. Fundo para a Segurança Interna: Fronteiras e Vistos

Nem todos os Estados-Membros da UE têm fronteiras externas e nem todos são afetados da mesma forma pelos fluxos transfronteiriços. Como tal, a UE atribui fundos de forma a tentar compensar alguns dos custos suportados pelos Estados-Membros cujas fronteiras coincidem com as fronteiras externas da UE. Este mecanismo de repartição dos encargos foi criado com um financiamento total de 3,8 mil milhões de EUR para o período de programação financeira de sete anos entre 2014 e 2020. O fundo tem como principal objetivo contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União e, simultaneamente, facilitar as viagens legítimas. Os beneficiários dos programas executados ao abrigo deste fundo podem ser autoridades estatais e federais, organismos públicos locais, organizações não governamentais, organizações humanitárias, empresas públicas e privadas e organizações de educação e investigação.

4. Sistema de Entrada/Saída (SES)

O Sistema de Entrada/Saída (SES)^[8] é um sistema de informação que acelera e reforça os controlos de fronteira dos nacionais de países terceiros que viajam para a UE. O SES substitui a aposição manual de carimbos nos passaportes na fronteira pelo registo eletrónico na base de dados.

Os principais objetivos do SES são os seguintes:

- reduzir o tempo necessário para os controlos nas fronteiras e melhorar a qualidade desses controlos através do cálculo automático da estada autorizada de cada viajante,

[5] [Regulamento \(UE\) 2018/1862](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, e que altera e revoga a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão, JO L 312 de 7.12.2018, p. 56.

[6] [Regulamento \(UE\) 2018/1861](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos de fronteira, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e altera e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006, JO L 312 de 7.12.2018, p. 14.

[7] [Regulamento \(UE\) 2018/1860](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, JO L 312 de 7.12.2018, p. 1.

[8] [Regulamento \(UE\) 2017/2226](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (UE) n.º 1077/2011, JO L 327, de 9.12.2017, p. 20.

- assegurar a identificação sistemática e fiável das pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada,
- reforçar a segurança interna e auxiliar no combate ao terrorismo, dando às autoridades de aplicação da lei acesso aos registos do historial das viagens.

O acesso ao SES é concedido às autoridades nacionais competentes para a aplicação da lei e à Europol, mas não às autoridades competentes em matéria de asilo. A possibilidade de transferência de dados para efeitos de aplicação da lei ou de regresso a países terceiros e Estados-Membros da UE que não participam no SES está prevista, mas apenas em determinadas condições. O SES regista os dados dos viajantes (nome, tipo de documento de viagem, impressões digitais, imagem visual, e a data e o local de entrada e saída) aquando da passagem das fronteiras externas de Schengen. Será utilizado para todos os nacionais de países terceiros, tanto os que necessitem de visto como os que estejam isentos. Será igualmente utilizado por autoridades consulares e de fronteira.

5. Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)

A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC) é constituída pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e pelas autoridades nacionais^[9].

A GEFC começou a funcionar em outubro de 2016. Esta [agência descentralizada](#) tem como atribuições monitorizar as fronteiras externas da UE e, em conjunto com os Estados-Membros, identificar e responder rapidamente a potenciais ameaças à segurança das fronteiras externas da UE. Durante alguns anos, antes de 2015, o Parlamento preconizou o reforço do papel da Frontex, de modo a aumentar a sua capacidade para responder de forma mais eficaz à evolução dos fluxos migratórios. Por exemplo, na sua [Resolução, de 2 de abril de 2014, sobre a revisão intercalar do Programa de Estocolmo\[10\]](#), o Parlamento solicitou o recurso a guardas fronteiriços europeus para a proteção das fronteiras do espaço Schengen. Nas suas conclusões de outubro de 2015, o Conselho Europeu manifestou igualmente o seu apoio à «introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas». O Parlamento insistiu em que os novos poderes de intervenção da agência fossem ativados por uma decisão dos Estados-Membros no Conselho e não por uma decisão da Comissão, como inicialmente proposto. O regulamento alarga o âmbito das atividades da Frontex, a fim de incluir um maior apoio aos Estados-Membros no domínio da gestão da migração, do combate à criminalidade transfronteiriça e das operações de busca e salvamento. Prevê também um papel mais importante para a Frontex no regresso dos migrantes aos seus países de origem, em conformidade com decisões tomadas pelas autoridades nacionais. Com base numa proposta da Comissão, o Conselho pode solicitar à Agência que intervenha e preste assistência aos Estados-Membros em circunstâncias excecionais. É este o caso, nomeadamente, quando:

[9] [Regulamento \(UE\) 2019/1896](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624, JO L 295 de 14.11.2019, p. 1.

- um Estado-Membro não cumpre (num determinado prazo) uma decisão vinculativa do conselho de administração da Agência de fazer face a vulnerabilidades ao nível da sua gestão de fronteiras, e
- existem pressões específicas e desproporcionadas sobre a fronteira externa que põem em risco o funcionamento do espaço Schengen. Se um Estado-Membro se opuser a uma decisão do Conselho com vista à prestação de assistência, os outros Estados-Membros podem restabelecer temporariamente os controlos nas fronteiras internas.

Em novembro de 2019, a Agência foi reforçada com um novo mandato e dotada dos seus próprios meios e competências para proteger as fronteiras externas, efetuar os regressos de forma mais eficaz e cooperar com países terceiros. A pedra angular desta Agência reforçada será um corpo permanente de 10 000 guardas de fronteira com poderes executivos, preparados para apoiar os Estados-Membros em qualquer momento. Terá também um mandato mais sólido no que se refere aos regressos e cooperará mais estreitamente com os países terceiros, designadamente aqueles que estão para além da vizinhança mais próxima da UE. O novo corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira tornou-se plenamente operacional em 2021 e atingirá a sua plena capacidade de 10 000 guardas de fronteira até 2024.

B. Evolução da gestão das fronteiras externas pela UE

O ritmo da mudança acelerou devido ao elevado número de perdas de vidas registado no Mediterrâneo nos últimos anos e à grande dimensão do afluxo de refugiados e migrantes desde setembro de 2015.

Antes da crise dos refugiados, só três países tinham decidido construir vedações nas fronteiras externas para evitar que migrantes e refugiados entrassem nos seus territórios: Espanha (obras concluídas em 2005 e alargadas em 2009), Grécia (concluídas em 2012) e Bulgária (em resposta à Grécia, concluídas em 2014). Contrariamente ao disposto no artigo 14.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, que prevê que «a entrada só pode ser recusada por decisão fundamentada que indique as razões precisas da recusa», **um número crescente de Estados-Membros tem começado gradualmente a construir muros ou vedações nas fronteiras**, com o objetivo de impedir indiscriminadamente que migrantes e requerentes de asilo entrem nos respetivos territórios nacionais. Além disso, na ausência de regras explícitas da UE sobre a construção de vedações nas fronteiras externas de Schengen, e em violação das regras de asilo, os Estados-Membros construíram igualmente barreiras nas fronteiras com países terceiros (nomeadamente com a Bielorrússia, Marrocos e a Rússia), incluindo candidatos à pré-adesão (República da Macedónia do Norte, Sérvia e Turquia). Também foram construídas vedações dentro do espaço Schengen, como a vedação entre a Áustria e a Eslovénia, ao passo que as práticas espanholas em Melilha foram objeto de avaliação por parte do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos em Estrasburgo. As atrocidades cometidas em zonas onde são construídas vedações são [documentadas](#) por organizações de defesa dos direitos humanos^[11].

[11] [Helsinki Foundation for Human Rights](#).

O projeto Migrantes Desaparecidos da Organização Internacional para as Migrações [registou](#) mais de 29 000 mortes no âmbito das viagens de migração para a Europa desde 2014.

1. Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)

Em setembro de 2018, foi estabelecido o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS).

Este sistema de informação centralizado visa recolher informações sobre os nacionais de países terceiros que não necessitam de visto para entrar no espaço Schengen e identificar eventuais riscos de segurança ou de migração irregular. A base de dados efetuará controlos prévios dos viajantes isentos de visto e recusar-lhes-á autorização de viagem caso sejam considerados um risco. A base de dados será semelhante aos sistemas já em vigor, por exemplo, nos EUA (ESTA), no Canadá e na Austrália, entre outros.

Entre as vantagens do ETIAS figuram a redução dos atrasos nas fronteiras, uma segurança interna reforçada, uma melhor prevenção da imigração ilegal e a redução dos riscos para a saúde pública. Embora o sistema efetue controlos prévios, a decisão final relativa à concessão ou à recusa de entrada, mesmo nos casos em que a pessoa tenha uma autorização de viagem válida, será tomada pelos guardas de fronteira nacionais que efetuam os controlos nas fronteiras, em conformidade com as regras do Código das Fronteiras Schengen. O ETIAS desempenha três funções principais:

- verificar as informações disponibilizadas em linha pelos nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto antes da sua viagem para a UE,
- tratar os pedidos confrontando-os com outros sistemas de informação, nomeadamente o SIS, o VIS, a base de dados da Europol, a base de dados da Interpol, o SES e a Eurodac (a base de dados dactiloscópicos da UE, que permite a comparação de conjuntos de impressões digitais de requerentes de asilo),
- emitir autorizações de viagem nos casos em que não haja respostas positivas ou elementos que exijam uma análise mais aprofundada.

As autorizações de viagem devem ser emitidas num intervalo de apenas alguns minutos. Em junho de 2017, o Conselho decidiu cindir a proposta em dois atos jurídicos distintos^[12], pelo facto de a base jurídica (Schengen) da proposta não poder abranger alterações ao Regulamento Europol. O ETIAS está a ser desenvolvido pela agência eu-LISA e estará operacional em 2025.

2. eu-LISA

Criada em 2011, a [eu-LISA](#) é responsável pela gestão operacional dos três sistemas de informação centralizados da UE: o SIS, o VIS e o Eurodac^[13]. Tem como função

[12] [Regulamento \(UE\) 2018/1240](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226, JO L 236 de 19.9.2018, p. 1, e o [Regulamento \(UE\) 2018/1241](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que altera o Regulamento (UE) 2016/794 para efeitos da criação de um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), JO L 236 de 19.9.2018, p. 72.

[13] [Regulamento \(UE\) 2018/1726](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, relativo à Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA), que altera o Regulamento (CE) n.º 1987/2006 e a Decisão 2007/533/JAI do Conselho, e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1077/2011, JO L 295 de 21.11.2018, p. 99.

aplicar a nova arquitetura informática no domínio da justiça e dos assuntos internos. Em novembro de 2019, procedeu-se à revisão do mandato da eu-LISA e à ampliação da capacidade da agência para contribuir para a gestão das fronteiras, a cooperação em matéria de aplicação da lei e a gestão da migração na UE.

3. Interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras

A UE tem vindo a desenvolver sistemas informáticos centralizados de grande escala (SIS, VIS, Eurodac, SES e ETIAS) para a recolha, o tratamento e a partilha de informações que são vitais para a cooperação no domínio da segurança, bem como para a gestão das fronteiras externas e da migração. Desde 2019, estes sistemas de informação são interoperáveis ao nível da UE, ou seja, apresentam capacidade de intercâmbio e partilha de dados, para que as autoridades disponham de todas as informações de que necessitam, onde e quando delas necessitem. Por interoperabilidade entende-se a capacidade dos sistemas de tecnologia da informação para partilharem informações e conhecimentos, de modo a evitar lacunas de informação causadas pela complexidade e pela fragmentação destes sistemas^[14].

Os dois regulamentos em vigor permitem que os sistemas se complementem mutuamente, facilitam a identificação correta das pessoas e contribuem para combater a fraude de identidade. Não modificam os direitos de acesso estabelecidos na base jurídica de cada sistema de informação europeu, mas criam:

- um portal europeu de pesquisa, que permitirá às autoridades competentes efetuar pesquisas simultaneamente em vários sistemas de informação, utilizando dados biográficos e biométricos,
- um serviço partilhado de correspondências biométricas, que permitirá a pesquisa e a comparação de dados biométricos (impressões digitais e imagens faciais) existentes nos vários sistemas,
- um repositório comum de dados de identificação, que incluirá os dados de identificação biográficos e biométricos de nacionais de países terceiros atualmente registados em vários sistemas de informação da UE,
- um detetor de identidades múltiplas, que verifica se os dados de identidade biográficos da pesquisa existem noutros sistemas, a fim de permitir detetar várias identidades ligadas ao mesmo conjunto de dados biométricos.

4. A pandemia de COVID-19 em 2020

As restrições aos movimentos de pessoas a nível internacional e intra-UE tornaram-se uma das respostas políticas mais visíveis à pandemia de coronavírus desde o início de março de 2020. Vários Estados-Membros da UE encerraram o transporte internacional de passageiros e seguiram essa medida com restrições adicionais da UE às viagens internacionais que envolveram o encerramento parcial das fronteiras externas da UE

[14] [Regulamento \(UE\) 2019/817](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e vistos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Decisões 2004/512/CE e 2008/633/JAI do Conselho, JO L 135 de 22.5.2019, p. 27, e o [Regulamento \(UE\) 2019/818](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração, e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816, JO L 135 de 22.5.2019, p. 85.

e a restrição da entrada na UE oriunda de países terceiros^[15], bem como restrições ao movimento de pessoas dentro da UE^[16]. Em muitos casos, esta situação tinha um caráter arbitrário, ineficaz e discriminatório e constituía uma violação da legislação sobre privacidade e asilo, tal como demonstrado em [estudos](#) encomendados pelo Parlamento Europeu^[17].

5. Crise na Ucrânia

Na sequência da invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, mais de 6 milhões de pessoas foram forçadas a procurar refúgio, sobretudo nos países vizinhos^[18]. A União Europeia decidiu conceder proteção temporária à escala da UE às pessoas provenientes da Ucrânia^[19]. A [Diretiva Proteção Temporária da UE](#)^[20] permite aos Estados-Membros da UE agir rapidamente para oferecer proteção e conceder direitos às pessoas que necessitam de proteção imediata.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

No passado, a elaboração de uma política de gestão das fronteiras externas suscitou reações diversas no Parlamento. De modo geral, o Parlamento apoiou o reforço da função coordenadora da Frontex e das demais agências pertinentes da União, e solicitou amiúde o reforço dos respetivos papéis, visto que a UE tem de gerir a crise migratória no Mediterrâneo. Apesar de acolher de forma geralmente positiva o desenvolvimento da Frontex, o Parlamento tem-se mostrado mais cauteloso em relação às fronteiras inteligentes. Na sequência da proposta da Comissão, de 2013, o Parlamento manifestou apreensão relativamente à enorme mobilização de meios tecnológicos e ao tratamento em larga escala de dados pessoais recolhidos nas fronteiras externas. Além disso, os custos previstos das tecnologias utilizadas para as fronteiras inteligentes, associados às dúvidas em torno das suas vantagens, suscitaram no Parlamento uma série de preocupações. Na sua [Resolução, de 12 de setembro de 2013, sobre o segundo relatório anual sobre a aplicação da Estratégia de Segurança Interna da UE](#), o Parlamento afirmou que «o possível desenvolvimento de novos sistemas de TI na área da migração e da gestão das fronteiras, como as iniciativas "Fronteiras inteligentes", deve ser cuidadosamente analisado, especialmente à luz dos princípios da necessidade e da proporcionalidade». Seguiu-se uma [pergunta oral dirigida à Comissão e ao Conselho, em setembro de 2015](#), em que o Parlamento solicitou que tomassem posição sobre o acesso ao sistema por parte das entidades de aplicação da lei e a relevância do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de abril de 2014 sobre a Diretiva Conservação de Dados (ver ficha [4.2.8](#)). Na sua resolução sobre o relatório anual sobre o funcionamento

[15] Ver a Declaração comum dos membros do Conselho Europeu, Bruxelas, 26 de março de 2020.

[16] Tell Cremades, M., *Studies with a 'Covid 19 angle'* [Estudos sob o ângulo da COVID-19], Direção-Geral das Políticas Internas do Parlamento Europeu, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, Parlamento Europeu, junho de 2021.

[17] Carrera S. et al, *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU* [Em nome da COVID-19: uma avaliação dos controlos nas fronteiras internas de Schengen e das restrições de viagem na UE], Direção-Geral das Políticas Internas do Parlamento Europeu, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, Parlamento Europeu, setembro de 2020.

[18] <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

[19] Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho de 4 de março de 2022 que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária.

do espaço Schengen^[21], o Parlamento instou os Estados-Membros, incluindo os que não têm fronteiras terrestres externas, a assegurarem um nível elevado de controlo nas suas fronteiras externas, prevendo, para o efeito, recursos suficientes em termos de pessoal, equipamento e conhecimentos especializados e estabelecendo as necessárias estruturas de comando e controlo para que a passagem das fronteiras seja segura, ordenada e fluida.

O Parlamento insistiu igualmente na necessidade de todas as medidas tomadas neste domínio levarem em devida conta o acervo da UE em matéria de asilo e fronteiras, bem como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Assim, o Parlamento tem vindo a solicitar, há já algum tempo, procedimentos fiáveis e justos e uma abordagem holística da migração ao nível da UE^[22]. O Parlamento está ativamente empenhado no controlo da aplicação e do cumprimento do acervo de Schengen. O Grupo de Trabalho sobre o Controlo de Schengen da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento estabelece uma ligação com a Comissão Europeia e o Conselho nas fases pertinentes do processo de avaliação e monitorização, tais como o relatório final de avaliação, as recomendações adotadas e o plano de ação.

Quanto à pandemia de COVID-19, o Parlamento aprovou uma [resolução em junho de 2020](#) sobre a situação no espaço Schengen na sequência do surto de COVID-19 em que lamentou a falta de informação recebida. Recordou também que as restrições temporárias de viagem aplicáveis a todas as viagens não essenciais de países terceiros para o espaço Schengen e as decisões relativas à recusa de entrada nas fronteiras externas devem estar em conformidade com as disposições do Código das Fronteiras Schengen^[23]. Um estudo encomendado pelo Parlamento destacou que as restrições introduzidas em resposta à pandemia foram sujeitas a uma evolução constante e a mudanças rápidas, o que resultou numa profunda insegurança jurídica para os indivíduos e em repercussões negativas nos direitos e liberdades da UE^[24]. Outro estudo recente aponta para a utilização extensiva de tecnologias biométricas de IA pelos Estados-Membros para efeitos de vigilância em larga escala dos migrantes^[25].

Numa [resolução de 1 de março de 2022](#), o Parlamento congratulou-se com a ativação da Diretiva Proteção Temporária pela primeira vez desde a sua entrada em vigor em 2001^[26]. Em 9 de março de 2022, os deputados ao Parlamento Europeu [apelaram](#) à UE para que introduzisse um sistema de migração adequado assente na responsabilidade partilhada pelos refugiados. Em 4 de abril de 2023, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento aprovou um [relatório](#) sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a

[21] [Resolução do Parlamento Europeu, de 30 de maio de 2018](#), sobre o relatório anual sobre o funcionamento do espaço Schengen, JO C 76 de 9.3.2020, p. 106.

[22] [Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de abril de 2016](#), sobre a situação no Mediterrâneo e a necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração, JO C 58 de 15.2.2018, p. 9.

[23] [Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de junho de 2020](#), sobre a situação no espaço Schengen na sequência do surto de COVID-19, JO C 362 de 8.9.2021, p. 77.

[24] Carrera S., Chun Luk, N., In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU [Em nome da COVID-19: uma avaliação dos controlos nas fronteiras internas de Schengen e das restrições de viagem na UE], Direção-Geral das Políticas Internas do Parlamento Europeu, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, setembro de 2020.

[25] Wendehorst, C., Duller, Y., Biometric Recognition and Behavioural Detection [Biometria e deteção de comportamentos], Direção-Geral das Políticas Internas do Parlamento Europeu, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, agosto de 2021.

[26] [Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de março de 2022](#), sobre a agressão russa contra a Ucrânia, JO C 125 de 18.3.2022, p. 2.

situações de crise no domínio da migração e do asilo e, em 14 de abril de 2023, aprovou um [relatório](#) sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas, bem como um [relatório](#) sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à gestão do asilo e da migração.

Em 10 de abril de 2024, o Parlamento [debateu](#) e [aprovou](#) 10 textos legislativos para reformar a política europeia de migração e asilo. Em 24 de abril de 2024, o Parlamento [tomou posição](#) sobre a alteração do Código das Fronteiras Schengen no intuito de reforçar a capacidade de resistência do espaço Schengen a ameaças graves e adaptar as regras de Schengen à evolução dos desafios.

Consulte a [página Internet](#) do Parlamento Europeu sobre Schengen.

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
05/2024

4.2.5. A COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA EM MATÉRIA CIVIL

A livre circulação transfronteiriça de bens, serviços, capital e pessoas está constantemente a aumentar. A União Europeia tem vindo a desenvolver uma cooperação judiciária em questões de direito civil com incidência transfronteiriça, estabelecendo assim pontes entre os diferentes sistemas jurídicos. Os seus objetivos principais são a segurança jurídica e um acesso simples e eficaz à justiça, o que implica uma identificação fácil da jurisdição competente, uma indicação clara do direito aplicável, assim como procedimentos de reconhecimento e de execução rápidos e eficazes.

BASE JURÍDICA

Artigo 81.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); Protocolos n.ºs 21 e 22 anexos aos Tratados.

OBJETIVOS

Num espaço europeu de justiça, os cidadãos não devem ser impedidos nem desincentivados de exercerem os seus direitos. A incompatibilidade e a complexidade dos sistemas jurídicos ou administrativos nos Estados-Membros não devem constituir um obstáculo. A legislação neste domínio sensível abrange o direito civil clássico, que inclui um leque variado de domínios, desde o direito da família, ao direito contratual, passando pelo direito da compra e venda. Abrange também o direito processual civil, que, até há pouco, era uma prerrogativa exclusiva dos Estados-Membros. O domínio das normas de direito contratual privado na UE é abrangido pelo direito civil da UE, mas está estreitamente associado à livre circulação de bens e serviços, sendo, por conseguinte, regido pelas disposições do Tratado relativas ao mercado único (ver ficha [2.1.7](#)).

O direito internacional privado (DIP) visa tratar dos aspetos transfronteiriços de todas as questões que dizem respeito às relações entre pessoas particulares, como o direito da família, o direito de propriedade e o direito contratual. As medidas relativas ao direito da família que tenham incidência transfronteiriça são adotadas pelo Conselho por unanimidade (artigo 81.º, n.º 3, segundo parágrafo, do TFUE). Os principais instrumentos para facilitar o acesso à justiça transfronteiriça são o princípio do reconhecimento mútuo, baseado na confiança mútua entre os Estados-Membros, e a cooperação judiciária direta entre os tribunais nacionais.

O direito internacional privado tem uma influência direta na ordem jurídica da UE. Por exemplo, as relações entre países terceiros e os Estados-Membros em matéria judiciária civil são regidas pelo quadro das Convenções multilaterais da Haia. Desde 3 de abril de 2007, a UE é membro da [Conferência da Haia de Direito Internacional Privado](#) (CODIP). A Conferência da Haia é uma organização intergovernamental mundial que se propõe unificar progressivamente as normas estabelecidas no direito internacional privado. Para o efeito, desenvolve e gere instrumentos jurídicos multilaterais, que se tornam juridicamente vinculativos nos países que nela são

partes. A CODIP compreende 91 membros (90 Estados e a União Europeia) e adota convenções relativas a questões do direito civil, tais como a citação ou notificação de processos, a obtenção de provas no estrangeiro, o acesso à justiça, o rapto internacional de crianças, a adoção internacional, os conflitos de leis relativas à forma das disposições testamentárias, as obrigações alimentares, o reconhecimento de divórcios e a supressão da exigência de legalização dos atos públicos estrangeiros.

A ação da União no domínio da cooperação judiciária em matéria civil visa principalmente atingir os objetivos seguintes:

- assegurar aos cidadãos um elevado grau de segurança jurídica nas suas relações transfronteiriças em matéria de direito civil;
- garantir aos cidadãos um acesso fácil e eficaz à justiça civil para a resolução dos litígios transfronteiriços;
- simplificar os instrumentos de cooperação transfronteiriça entre as instâncias judiciais civis nacionais;
- apoiar a formação dos magistrados e dos funcionários e agentes de justiça.

Cada projeto de ato legislativo em fase de preparação deve ser enviado aos Parlamentos nacionais (artigo 12.º do Tratado da União Europeia (TUE)). Além disso, os parlamentos nacionais têm o direito de se oporem às decisões relativas a determinados aspetos do direito da família com incidência transfronteiriça. As referidas decisões só podem ser tomadas no âmbito do processo legislativo ordinário se nenhum Parlamento nacional se lhes opuser (artigo 81.º, n.º 3, terceiro parágrafo, do TFUE).

REALIZAÇÕES

A. A evolução do direito primário no domínio da cooperação judiciária em matéria civil

A cooperação judiciária em matéria civil não fazia parte dos objetivos da Comunidade Europeia aquando da adoção do Tratado fundador. No entanto, o artigo 220.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia dispunha que os Estados-Membros deviam proceder à simplificação das «formalidades a que se encontram subordinados o reconhecimento e a execução recíprocos tanto das decisões judiciais como das decisões arbitrais». A cooperação judiciária em matéria civil foi oficialmente incorporada na esfera de competências da UE pelo Tratado de Maastricht, no quadro intergovernamental da «justiça e assuntos internos» (ver ficha [1.1.3](#)). O Tratado de Amesterdão introduziu a cooperação judiciária em matéria civil no quadro comunitário, transferindo-a do TUE para o Tratado que institui a Comunidade Europeia, sem, contudo, a ter submetido ao método comunitário. O Tratado de Nice (ver ficha [1.1.4](#)) permitiu adotar medidas do domínio da cooperação judiciária civil – à exceção do direito da família – segundo o procedimento legislativo de codecisão.

O Conselho Europeu de Tampere (outubro de 1999) lançou as bases para o espaço europeu da justiça. Depois de ter sido constatada a insuficiência das realizações na implementação deste programa (em novembro de 2004), o Conselho Europeu da Haia lançou um novo plano de ação para o período 2005–2010. O programa da Haia sublinhou a necessidade de prosseguir a aplicação do reconhecimento mútuo e de o

alargar a novos domínios, como o património familiar, as sucessões e os testamentos. Seguiu-se-lhe o programa de Estocolmo, que constitui o roteiro para os futuros desenvolvimentos do espaço de liberdade, segurança e justiça para o período de cinco anos compreendido entre 2010 e 2014.

O Tratado de Lisboa (ver ficha [1.1.5](#)) submeteu todas as medidas relativas à cooperação judiciária em matéria civil ao processo legislativo ordinário. Contudo, o direito da família permanece sujeito a um processo legislativo especial: o Conselho delibera por unanimidade após consulta do Parlamento.

Convém observar que, ao abrigo dos Protocolos n.ºs 21 e 22 anexos aos Tratados, a Dinamarca e a Irlanda beneficiam de cláusulas de autoexclusão do Título V da Parte III do TFUE (Espaço de liberdade, segurança e justiça). A Irlanda dispõe de uma cláusula flexível de autoexclusão da legislação adotada neste domínio, que lhe permite decidir caso a caso se adota e aplica ou não a legislação e as iniciativas legislativas (Protocolo n.º 21 anexo aos Tratados). Em contrapartida, a Dinamarca tem uma cláusula de autoexclusão mais rígida do espaço de liberdade, segurança e justiça, o que significa que não participa de todo nesta política. No âmbito das negociações relativas ao Tratado de Lisboa, foi concedida à Dinamarca a possibilidade de converter a sua cláusula de autoexclusão num modelo de autoinclusão flexível baseado nas cláusulas de autoexclusão aplicáveis à Irlanda (Protocolo n.º 22). Em 3 de dezembro de 2015, realizou-se um referendo para aprovar o exercício desta opção (ver ficha [4.2.1](#)), que foi rejeitado por 53 % dos eleitores.

B. Principais atos jurídicos adotados

1. Determinação do foro competente; reconhecimento e execução das decisões judiciais e extrajudiciais

O [Regulamento \(UE\) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial \(«Regulamento Bruxelas I-A»\)](#) constitui o principal instrumento neste domínio. Inicialmente, o reconhecimento e a execução de decisões em matéria civil e comercial no seio das Comunidades Europeias eram assegurados pela Convenção de Bruxelas de 1968, um tratado assinado pelos então seis Estados-Membros. O Regulamento Bruxelas I visa harmonizar as regras de conflito de jurisdições no seio da UE, bem como simplificar e acelerar o reconhecimento e a execução das decisões em matéria civil e comercial. Substituiu a Convenção de Bruxelas de 1968 em 2002 e foi reformulado em 2012, sendo completado pelo [Regulamento \(CE\) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental \(reformulação\)](#) («Regulamento Bruxelas II-A»).

Em 1988, a fim de alargar o seu regime de reconhecimento à Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), os então 12 Estados-Membros das Comunidades Europeias assinaram um tratado, a Convenção de Lugano, com os então seis membros da EFTA – Áustria, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia e Suíça – uma vez que os Estados membros da EFTA não podiam aderir à Convenção de Bruxelas de 1968. Em 2007, a UE, a Dinamarca, por direito próprio, e três dos restantes quatro membros da EFTA (Suíça, Noruega e Islândia) celebraram a [Convenção relativa à competência judiciária,](#)

[ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial](#) (Convenção de Lugano), que agora substitui na íntegra a sua predecessora. O Listenstaine, o único Estado a aderir à EFTA após 1988, não assinou a Convenção. Em 2 de abril de 2020, o Reino Unido solicitou a readesão à Convenção de Lugano nos termos do artigo 127.º do Acordo de Saída, uma vez que, na sequência do Brexit, já não era parte nessa Convenção. Em conformidade com os artigos 70.º e 72.º, n.º 3, da Convenção, é exigida a aceitação unânime dos Estados Contratantes – que todos deram. No entanto, de acordo com o [«Parecer de Lugano» do Tribunal de Justiça da União Europeia \(Parecer 1/03 de 2006\)](#), tal adesão é inteiramente da competência exclusiva da UE, pelo que esta deve decidir quanto ao pedido de readesão do Reino Unido. Na sua [avaliação relativa ao pedido do Reino Unido de adesão à Convenção de Lugano](#), a Comissão Europeia recusou a adesão, alegando que a Convenção de Lugano se destinava a Estados com uma estreita integração regulamentar com a UE. Na opinião da Comissão, a Convenção da Haia deve ser aplicada às relações entre a UE e os países terceiros menos estreitamente alinhados. Consequentemente, a Convenção da Haia (ou seja, a [«Convenção sobre Decisões Judiciais», de 2 de julho de 2019, relativa ao Reconhecimento e à Execução de Decisões Estrangeiras em Matéria Civil e Comercial](#)) pode constituir um melhor enquadramento para a futura cooperação entre a UE e o Reino Unido no domínio da cooperação judiciária em matéria civil.

O aumento da mobilidade resultou no desenvolvimento de laços familiares entre pessoas de diferentes nacionalidades. Os casais binacionais precisam de saber que apelido dar aos seus filhos e os divorciados devem poder mudar-se para outro país, mantendo o contacto com os seus filhos. No que diz respeito às crianças raptadas por um dos pais, a [Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças](#), de 1980, que conta 103 Estados contratantes (em novembro de 2022), incluindo todos os Estados-Membros da UE, baseia-se num objetivo muito simples: o regresso sem demora da criança raptada. Paralelamente, o antigo Regulamento «Bruxelas II-A» foi reformulado em 2019 e passou a designar-se [Regulamento «Bruxelas II-B»](#). O principal objetivo da revisão foi melhorar as normas jurídicas que protegem as crianças no contexto de litígios transfronteiriços em matéria de responsabilidade parental, como os que estão relacionados com a guarda dos filhos, os direitos de visita e o rapto de crianças. Respeita plenamente os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em especial o direito de recurso efetivo e a um processo equitativo, bem como o direito ao respeito pela vida privada e familiar e os direitos da criança.

Para facilitar a cobrança a nível internacional das obrigações alimentares, o Conselho adotou, em dezembro de 2008, o [Regulamento \(CE\) n.º 4/2009](#). Este novo regulamento reagrupou, num único instrumento, regras uniformes sobre a competência jurisdicional, o direito aplicável, o reconhecimento e a execução, assim como sobre a cooperação entre autoridades nacionais. Com vista a aumentar a eficácia e a eficiência dos processos de insolvência transfronteiriços, o [Regulamento \(CE\) n.º 2015/848 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativo aos processos de insolvência](#) fixa normas uniformes em matéria de competência jurisdicional, reconhecimento e direito aplicável neste domínio. A fim de suprimir o exequatur para as decisões relativas aos créditos não contestados, o Parlamento e o Conselho adotaram o [Regulamento \(CE\) n.º 805/2004 que cria](#)

[o título executivo europeu para créditos não contestados](#). O [Regulamento \(UE\) n.º 650/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho](#) relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e execução das decisões, e à aceitação e execução dos atos autênticos em matéria de sucessões e à criação de um Certificado Sucessório Europeu tem por objetivo eliminar todos os entraves com que os cidadãos se deparam aquando do exercício dos seus direitos no âmbito de uma sucessão internacional. O Portal Europeu da Justiça facilita este processo, uma vez que permite que as pessoas preencham e criem em linha o formulário V ([Certificado Sucessório Europeu](#)). Visto que a Dinamarca e a Irlanda não participam, os processos sucessórios transfronteiriços tratados pelas autoridades destes dois Estados-Membros devem ser regidos pelas respetivas normas nacionais.

Em virtude das consequências jurídicas divergentes que resultam das especificidades próprias do casamento e da parceria registada, a Comissão apresentou, em 2011, duas propostas de regulamento distintas que estabelecem o regime de propriedade aplicável aos casais internacionais: uma respeitante aos regimes matrimoniais e a outra às parcerias registadas. Ambas incidem sobre a competência jurisdicional, a lei aplicável, o reconhecimento e a execução das decisões em matéria de regimes de bens do casamento.

2. Harmonização das normas de conflitos de leis

Vários instrumentos destinados a resolver as questões mais importantes relacionadas com o direito internacional privado têm vindo a ser adotados a nível da UE (nomeadamente os Regulamentos de Bruxelas e de Roma). O Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o [Regulamento \(CE\) n.º 593/2008, de 17 de junho de 2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais \(«Regulamento Roma I»\)](#). Através da adoção do [Regulamento \(CE\) n.º 864/2007, de 11 de julho de 2007, relativo à lei aplicável às obrigações extracontratuais \(«Regulamento Roma II»\)](#), foi definido um conjunto uniforme de regras em matéria de conflito de leis relativas às obrigações não contratuais em matéria civil e comercial. Visa, pois, melhorar a segurança jurídica e a previsibilidade do desfecho dos litígios. As normas de conflito de leis relativas às obrigações alimentares são estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 4/2009 do Conselho (ver supra). No domínio da lei aplicável ao divórcio e à separação judicial, o Conselho adotou, em dezembro de 2010, o [Regulamento \(UE\) n.º 1259/2010, que cria uma cooperação reforçada no domínio da lei aplicável em matéria de divórcio e separação judicial](#), que estabelece um quadro jurídico claro e completo no domínio da lei aplicável ao divórcio e à separação judicial. No que diz respeito às sucessões internacionais, o Regulamento (UE) n.º 650/2012 determina, entre outros, a legislação aplicável.

3. Facilitar o acesso à justiça

Para [melhorar o acesso à justiça no domínio dos litígios transfronteiriços](#), o Conselho adotou a [Diretiva 2002/8/CE](#), que estabelece regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário aplicáveis a este tipo de litígios. O objetivo desta diretiva é garantir um nível «apropriado» de apoio judiciário nos litígios transfronteiriços a todas as pessoas que não disponham de recursos suficientes. Para facilitar e tornar mais eficaz o acesso dos cidadãos e das empresas europeias à justiça, a União Europeia adotou regras processuais comuns com vista a simplificar e a acelerar a resolução

dos contenciosos transfronteiriços relativos à transferência de pequenos montantes, assim como à recuperação transfronteiriça de créditos pecuniários não contestados, em todo o território da União Europeia. Trata-se do [Regulamento \(CE\) n.º 861/2007, que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante](#), e do [Regulamento \(CE\) n.º 1896/2006, que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento](#). Os procedimentos em causa são facultativos e complementares dos procedimentos previstos pelo direito nacional. A [Diretiva 2008/52/CE](#) estabelece regras comuns relativamente a determinados aspetos da mediação em matéria civil e comercial com o objetivo de aumentar a segurança jurídica e, assim, incentivar o recurso a este método de resolução de litígios.

4. Instrumentos de cooperação transfronteiriça entre as instâncias judiciais civis nacionais

Em conformidade com o artigo 81.º, n.º 2, alíneas a) e b) do TFUE, cabe ainda ao Parlamento Europeu e ao Conselho adotarem medidas destinadas a assegurar o reconhecimento mútuo e a execução das decisões judiciais, bem como a compatibilidade das normas nacionais em matéria de conflitos de leis e de jurisdição. O [Regulamento \(CE\) n.º 2020/1784 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2020, relativo à citação ou notificação de atos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial nos Estados-Membros \(citação ou notificação de atos\)](#) tem por objetivo simplificar e acelerar a transmissão, entre os Estados-Membros, dos atos judiciais e extrajudiciais e, desta forma, reforçar a eficácia e a rapidez dos procedimentos judiciais. A fim de simplificar e acelerar a cooperação entre as jurisdições dos Estados-Membros no domínio da obtenção de prova em matéria civil e comercial, o Conselho adotou o [Regulamento \(CE\) n.º 2020/1783 relativo à cooperação entre os tribunais dos Estados-Membros no domínio da obtenção de prova em matéria civil ou comercial](#). A [Decisão n.º 2001/470/CE do Conselho, de 28 de maio de 2001](#), criou uma [rede judiciária europeia em matéria civil e comercial](#) para melhorar, simplificar e acelerar a cooperação judiciária entre os Estados-Membros e facilitar o acesso à justiça por parte dos cidadãos envolvidos em litígios transfronteiriços. A rede é composta por pontos de contacto designados pelos Estados-Membros, pelas autoridades centrais previstas por determinados instrumentos da UE, por magistrados de ligação e por todas as outras autoridades com competências no domínio da cooperação judiciária entre os intervenientes estatais (juízes e autoridades centrais). A Decisão n.º 2001/470/CE foi alterada pela Decisão n.º 568/2009/CE, de 18 de junho de 2009, sobre o alargamento e o reforço do papel da Rede Judiciária Europeia em matéria civil e comercial. A decisão introduziu alterações profundas, dando às ordens profissionais representantes dos profissionais da justiça – nomeadamente os advogados, os solicitadores, os notários e os oficiais de justiça – acesso às redes.

Outra ferramenta de simplificação da cooperação judiciária em matéria civil é o desenvolvimento da utilização de tecnologias da informação e da comunicação utilizadas pela administração da justiça. Este projeto foi lançado em junho de 2007 e deu origem à Estratégia Europeia para a Justiça Eletrónica. As ferramentas da justiça eletrónica abrangem: o [Portal Europeu da Justiça](#), destinado a facilitar o acesso à justiça aos cidadãos e às empresas na Europa; a interligação dos registos criminais nacionais a nível europeu; uma melhor utilização da videoconferência

nos processos judiciais; ferramentas de tradução inovadoras, como a tradução automática; formulários dinâmicos em linha e uma base de dados europeia de tradutores e de intérpretes jurídicos. O [Painel de Avaliação da Justiça na UE](#), apresentado anualmente pela Comissão, constitui um instrumento de informação destinado a ajudar a UE e os Estados-Membros a tornarem a justiça mais eficaz, fornecendo-lhes dados objetivos, fiáveis e comparáveis sobre a qualidade, a independência e a eficiência dos sistemas de justiça em todos os Estados-Membros. Esses dados são fundamentais para contribuir para as reformas nos sistemas judiciais nacionais.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

Com exceção do direito da família, em que o Conselho delibera por unanimidade e o Parlamento é apenas consultado, aplica-se o processo legislativo ordinário à cooperação judiciária em matéria civil. O Parlamento Europeu desempenhou um papel ativo na definição do conteúdo dos instrumentos legislativos acima descritos. No passado, observou que era necessário criar uma verdadeira cultura judiciária europeia para que os cidadãos possam tirar proveito de todas as vantagens decorrentes dos direitos que lhes são conferidos ao abrigo dos Tratados. Neste contexto, um dos elementos mais importantes é a formação, em particular no domínio jurídico. Em junho de 2013, o PE adotou uma [Resolução sobre melhorar o acesso à justiça: apoio judiciário em processos transfronteiriços de natureza civil e comercial](#).

No domínio da competência, da lei aplicável, do reconhecimento e da execução de decisões em matéria de regimes de bens dos casais internacionais, abrangendo os regimes matrimoniais e os efeitos patrimoniais das parcerias registadas, o Parlamento deu a sua aprovação em 2013, mas os dois atos ficaram bloqueados no Conselho durante anos. Por esse motivo, 23 Estados-Membros acordaram em instituir uma cooperação reforçada (artigo 20.º do TUE), a fim de avançar com o projeto de ato legislativo. Em 2016, a Comissão apresentou novas propostas de ato, que, em substância, assentavam na votação do Parlamento e nos compromissos alcançados anteriormente. O [Regulamento \(UE\) 2016/1103 do Conselho que implementa a cooperação reforçada no domínio da competência, da lei aplicável, do reconhecimento e da execução de decisões em matéria de regimes matrimoniais](#) foi finalmente adotado em 24 de junho de 2016.

No que diz respeito aos processos judiciais civis na União Europeia, o Parlamento adotou, [em 4 de julho de 2017, uma Resolução com recomendações à Comissão sobre as normas mínimas comuns para o processo civil na União Europeia](#). Na referida resolução, o Parlamento Europeu solicitou à Comissão, em julho de 2017, que, nos termos do artigo 225.º do TFUE, apresentasse uma proposta de ato legislativo relativo a normas mínimas comuns para os processos civis, até 30 de junho de 2018, com base no artigo 81.º, n.º 2, do TFUE. A proposta de diretiva da UE anexa à resolução do Parlamento procura aproximar os sistemas de processo civil, de modo a garantir o pleno respeito do direito a um processo equitativo, tal como reconhecido no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (ver ficha [4.1.2](#)), através da criação de normas mínimas relativas à instauração, tramitação e conclusão de processos civis nos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros. Em 1987, foi instituído o cargo

de Mediador do Parlamento Europeu para as crianças vítimas de rapto parental internacional, para ajudar as crianças de casamentos/uniões binacionais vítimas de rapto parental. Este cargo, que é sempre detido por um deputado ao Parlamento Europeu em funções, passou, em abril de 2018, a designar-se [«Coordenador do Parlamento Europeu para os direitos da criança»](#), durante o mandato de Elisabeth Morin-Chartier, de molde a refletir a evolução das tarefas associadas a esta posição para abranger os direitos das crianças.

Ewa Kopacz ocupa o cargo de coordenadora do Parlamento Europeu para os direitos da criança desde julho de 2019. Este pelouro esteve anteriormente a cargo de Anna Maria Corazza Bildt (2019), Elisabeth Morin-Chartier (2017-2019), Mairead McGuinness (2014-2017), Roberta Angelilli (2009-2014), Evelyne Gebhardt (2004-2009), Mary Banotti (1995-2004) e Marie-Claude Vayssade (1987-1994).

Em 7 de dezembro de 2022, a Comissão adotou a sua proposta de regulamento do Conselho relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento de decisões e à aceitação de atos autênticos em matéria de filiação e à criação de um certificado europeu de filiação. No âmbito do processo de consulta, o [Parlamento adotou a sua posição sobre o projeto de texto em 14 de dezembro de 2023](#).

Em 27 de junho de 2023, a Comissão dos Assuntos Jurídicos do Parlamento adotou o seu relatório sobre a proposta de diretiva relativa à litigância de má-fé contra jornalistas e defensores dos direitos humanos (amplamente conhecidas como «ações judiciais estratégicas contra a participação pública») e reformas do Regulamento Bruxelas I-A e do Regulamento Roma II. Em 11 de abril de 2024, o Parlamento e o Conselho adotaram a [Diretiva \(UE\) 2024/1069 relativa à proteção das pessoas envolvidas na participação pública contra pedidos manifestamente infundados ou processos judiciais abusivos](#) («ações judiciais estratégicas contra a participação pública»).

O [Regulamento \(UE\) 2023/2844 relativo à digitalização da cooperação judiciária e do acesso à justiça](#) (Regulamento Digitalização ou Regulamento Justiça Eletrónica) foi adotado em 13 de dezembro de 2023. Destina-se a melhorar o acesso à justiça e a eficiência e resiliência dos fluxos de comunicação vitais para a cooperação entre as autoridades judiciárias nos processos com incidência transfronteiriça da UE, reduzindo os encargos administrativos, encurtando os prazos de processamento dos processos, tornando a comunicação mais segura e fiável e automatizando parcialmente o tratamento dos processos. Estabelece igualmente normas para a utilização da comunicação eletrónica entre as autoridades competentes em procedimentos de cooperação judiciária e para a utilização de comunicação eletrónica entre pessoas singulares ou coletivas e autoridades competentes em processos judiciais em matéria civil e comercial (artigo 1.º). Tal deve ser realizado, em especial, através do sistema informático descentralizado (artigo 3.º) e do ponto de acesso eletrónico europeu (artigo 4.º).

Na sua [Resolução, de 17 de janeiro de 2024, sobre implicações políticas da criação de mundos virtuais – questões relacionadas com direito civil, comercial e de propriedade intelectual](#), o Parlamento delineou os desafios colocados pelas tecnologias emergentes ao princípio territorial tradicional do direito internacional privado, designadamente a cadeia de blocos, uma base de dados descentralizada

distribuída entre uma rede de computadores. O Parlamento solicitou à Comissão que adapte a legislação da UE de modo a que os cidadãos e as empresas não tenham de litigar em tribunais de países terceiros, uma vez que estes podem não garantir plenamente os seus direitos.

O Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais do Parlamento publicou recentemente um estudo sobre [pedidos de restituição transfronteiriços de obras de arte pilhadas](#), [direito contratual comercial europeu](#), [contratos de pagamento único impostos por plataformas nos setores cultural e criativo](#) e o [metaverso](#).

Alexandru-George Moş / Mariusz Maciejewski / Udo Bux
05/2024

4.2.6. COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA EM MATÉRIA PENAL

A cooperação judiciária em matéria penal baseia-se no princípio do reconhecimento mútuo das sentenças e decisões judiciais e inclui medidas para aproximar as legislações dos Estados-Membros em diversos domínios. O Tratado de Lisboa proporcionou uma base mais sólida para o desenvolvimento de um espaço de justiça penal, atribuindo novos poderes ao Parlamento Europeu.

BASE JURÍDICA

Artigos 82.º a 86.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

A supressão progressiva dos controlos nas fronteiras da UE facilitou de modo significativo a livre circulação dos cidadãos da UE, tendo, porém, simultaneamente facilitado a atividade dos criminosos a nível transnacional. A fim de dar resposta ao desafio colocado pela criminalidade transfronteiriça, o espaço de liberdade, segurança e justiça inclui medidas para promover a cooperação judiciária em matéria penal entre os Estados-Membros. O ponto de partida é o princípio do reconhecimento mútuo. Foram adotadas medidas específicas para combater a criminalidade transnacional e o terrorismo e garantir a proteção dos direitos das vítimas, dos suspeitos e dos reclusos em toda a UE.

REALIZAÇÕES

A. Principais atos legislativos da UE sobre cooperação judiciária em matéria penal

1. Processos de adoção

Nos termos do TFUE, a maior parte das medidas de cooperação judiciária em matéria penal são adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário e estão sujeitas à fiscalização jurisdicional do Tribunal de Justiça da União Europeia. Contudo, mesmo deixando de parte as particularidades do domínio do espaço de liberdade, segurança e justiça (a possibilidade de não participação da Irlanda e da Dinamarca – ver Protocolos n.ºs 21 e 22 anexos ao TFUE – e o papel privilegiado dos parlamentos nacionais – ver Protocolos n.ºs 1 e 2), o domínio da cooperação judiciária em matéria penal, juntamente com a cooperação policial, ainda não foi completamente integrado no quadro da UE e mantém as características originais anteriores ao Tratado de Lisboa:

- A Comissão partilha o seu poder de iniciativa com os Estados-Membros, na condição de estes representarem um quarto dos membros do Conselho (artigo 76.º do TFUE);
- O Parlamento é meramente consultado em relação a medidas específicas de cooperação judiciária em matéria penal, que são adotadas por unanimidade pelo Conselho. Em caso de ausência de unanimidade ao nível do Conselho, é

ainda possível que nove ou mais Estados-Membros colaborem com base numa cooperação reforçada.

2. Principais atos legislativos adotados nos termos do processo legislativo ordinário

a. Normas mínimas comuns nos processos penais:

- [Diretiva 2010/64/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativa ao direito à interpretação e tradução em processo penal;
- [Diretiva 2012/13/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativa ao direito à informação em processo penal;
- [Diretiva 2013/48/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, relativa ao direito de acesso a um advogado em processo penal e nos processos de execução de mandados de detenção europeus, e ao direito de informar um terceiro aquando da privação de liberdade e de comunicar, numa situação de privação de liberdade, com terceiros e com as autoridades consulares;
- [Diretiva \(UE\) 2016/343](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, relativa ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e do direito de comparecer em julgamento em processo penal;
- [Diretiva \(UE\) 2016/800](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa a garantias processuais para os menores suspeitos ou arguidos em processo penal;
- [Diretiva \(UE\) 2016/1919](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, relativa ao apoio judiciário para suspeitos e arguidos em processo penal e para as pessoas procuradas em processos de execução de mandados de detenção europeus.

b. Luta contra o terrorismo:

- [Diretiva \(UE\) 2016/681](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave;
- [Diretiva \(UE\) 2017/541](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho;
- [Regulamento \(UE\) 2021/784](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha.
- [Regulamento \(UE\) 2023/2131](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de outubro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2005/671/JAI do Conselho, no que respeita ao intercâmbio de informações digitais em casos de terrorismo.

c. Luta contra a corrupção, a cibercriminalidade, a fraude e o branqueamento de capitais:

- [Diretiva 2013/40/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de agosto de 2013, relativa a ataques contra os sistemas de informação e que substitui a Decisão-Quadro 2005/222/JAI do Conselho (Diretiva Cibercriminalidade);
- [Diretiva 2014/42/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, sobre o congelamento e a perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia;
- [Diretiva 2014/57/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa às sanções penais aplicáveis ao abuso de informação privilegiada e à manipulação de mercado (Diretiva Abuso de Mercado);
- [Diretiva 2014/62/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa à proteção penal do euro e de outras moedas contra a contrafação e que substitui a Decisão-Quadro 2000/383/JAI do Conselho;
- [Diretiva \(UE\) 2017/1371](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal;
- [Diretiva \(UE\) 2018/843](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2018, que altera a Diretiva (UE) 2015/849 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo;
- [Diretiva \(UE\) 2018/1673](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal;
- [Regulamento \(UE\) 2018/1805](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e de perda;
- [Diretiva \(UE\) 2019/713](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa ao combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário e que substitui a Decisão-Quadro 2001/413/JAI do Conselho.

d. Intercâmbio de informações entre Estados-Membros e as agências da UE:

- [Diretiva 2014/41/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa à decisão europeia de investigação em matéria penal;
- [Regulamento \(UE\) 2018/1726](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, relativo à Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA);
- [Regulamento \(UE\) 2018/1862](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal;

- [Regulamento \(UE\) 2019/816](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, que cria um sistema centralizado para a determinação dos Estados-Membros que possuem informações sobre condenações de nacionais de países terceiros e de apátridas (ECRIS-TCN) tendo em vista completar o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais e que altera o Regulamento (UE) 2018/1726; este regulamento está relacionado com a [Diretiva \(UE\) 2019/884](#), de 17 de abril de 2019, que altera a Decisão-Quadro 2009/315/JAI do Conselho, no que respeita ao intercâmbio de informações sobre nacionais de países terceiros e ao sistema europeu de informação sobre os registos criminais (ECRIS);
 - [Regulamento \(UE\) 2019/818](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração.
 - [Diretiva \(UE\) 2023/977](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros e que revoga a Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho;
 - [Regulamento \(UE\) 2023/1543](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho de 2023, relativo às ordens europeias de produção e às ordens europeias de conservação para efeitos de prova eletrónica em processos penais e para efeitos de execução de penas privativas de liberdade na sequência de processos penais;
 - [Diretiva \(UE\) 2023/1544](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho de 2023, que estabelece regras harmonizadas aplicáveis à designação de estabelecimentos designados e à nomeação de representantes legais para efeitos de recolha de prova eletrónica em processos penais.
- e.** Proteção das vítimas:
- [Diretiva 2011/36/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas;
 - [Diretiva 2011/93/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à luta contra o abuso sexual e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil;
 - [Diretiva 2011/99/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à decisão europeia de proteção;
 - [Diretiva 2012/29/UE](#) do Parlamento e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade.
- B.** Agências e outros organismos de cooperação judiciária em matéria penal
- 1.** Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust)
- A [Eurojust](#) incentiva e promove a coordenação das investigações e ações penais, bem como a cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros. Facilita, em especial, a execução de pedidos de auxílio judiciário mútuo internacional e a execução

de pedidos de extradição. A Eurojust presta apoio de todas as formas possíveis às autoridades dos Estados-Membros para tornar mais eficazes as suas investigações e procedimentos penais no âmbito de crimes transfronteiriços.

A pedido de um Estado-Membro, a Eurojust pode apoiar investigações e ações penais que digam respeito a esse Estado-Membro e a um Estado terceiro se a Eurojust e o Estado terceiro tiverem celebrado um acordo de cooperação ou se houver um interesse fundamental comprovado.

A Eurojust cobre os mesmos tipos de crimes e infrações que se inserem no âmbito de competências da Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol), tais como o terrorismo, o tráfico de droga, o tráfico de seres humanos, a contrafação, o branqueamento de capitais, a cibercriminalidade, os crimes contra a propriedade ou bens públicos, incluindo a fraude e a corrupção, as infrações penais lesivas dos interesses financeiros da UE, os crimes contra o ambiente e a participação numa organização criminosa. A Eurojust pode, a pedido de um Estado-Membro, prestar igualmente assistência em investigações e ações penais relativas a outros tipos de infrações.

Na sequência da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, que teve início em fevereiro de 2022, uma [equipa de investigação conjunta \(EIC\) da UE apoiada pela Eurojust](#) tem estado ativa na Ucrânia desde março de 2022. Em 14 de abril de 2023, os sete membros da EIC concordaram em investigar não só os alegados crimes de guerra, mas também os crimes de genocídio cometidos na Ucrânia. O Centro Internacional de Ação Penal pelo Crime de Agressão contra a Ucrânia, uma plataforma judiciária integrada na Eurojust, permite o intercâmbio de elementos de prova e uma estratégia comum de ação penal. A Eurojust mantém ainda uma Base de Dados de Provas de Crimes Internacionais Fundamentais, que tem por objetivo dar apoio ao trabalho da EIC e a outras investigações de crimes internacionais. Em 2 de abril de 2024, a Eurojust participou na conferência internacional sobre o tema «Restaurar a justiça para a Ucrânia», realizada em Haia, para fazer o balanço dos progressos realizados na investigação de crimes, na ação penal contra os infratores e na coordenação dos esforços internacionais.

Em abril de 2022, a Comissão publicou uma [proposta](#) de alargamento do mandato da Eurojust. O [Parlamento](#) e o Conselho chegaram a acordo algumas semanas mais tarde sobre o mandato revisto, que permite agora à Eurojust preservar, analisar, armazenar e partilhar provas de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade com as autoridades judiciais competentes dos Estados-Membros e com o Tribunal Penal Internacional. O novo Regulamento Eurojust foi publicado no Jornal Oficial da UE em 31 de maio de 2022 e entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

O anterior quadro jurídico da Eurojust ([Decisão 2009/426/JAI do Conselho](#), de 16 de dezembro de 2008, relativa ao reforço da Eurojust) entrou em vigor em 4 de junho de 2009. O [Regulamento \(UE\) 2018/1727](#) entrou em vigor em 12 de dezembro de 2019. A atual base jurídica da Eurojust é o [Regulamento \(UE\) 2022/838](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2022, que altera o Regulamento (UE) 2018/1727 no que se refere à preservação, análise e armazenamento, pela Eurojust, de provas relacionadas com genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e infrações penais conexas.

Todos os anos a Eurojust publica um relatório anual. Em 24 de maio de 2023, a Eurojust publicou o seu [relatório anual de 2022](#). Os três principais tipos de criminalidade tratados pela agência em 2022 foram a burla e a fraude, o tráfico de droga e o branqueamento de capitais.

A Eurojust tem a sua sede em Haia, nos Países Baixos.

2. A Procuradoria Europeia (EPPO)

O [Regulamento \(UE\) 2017/1939 do Conselho](#), de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia está em vigor desde 20 de novembro de 2017. O Parlamento deu a sua aprovação ao projeto de regulamento do Conselho na sua [posição de 5 de outubro de 2017](#).

A [Procuradoria Europeia](#) é um órgão independente com competência para investigar, instaurar a ação penal e administrar a justiça em relação a crimes contra o orçamento da UE, tais como fraude, corrupção ou fraude ao IVA a nível transfronteiriço de montante superior a 10 milhões de EUR. A lista de crimes poderá ser alargada no futuro de modo a incluir, por exemplo, o terrorismo.

O Parlamento e o Conselho nomearam de comum acordo o primeiro Procurador-Geral Europeu, Laura Codruța Kövesi, para um mandato de sete anos, não renovável.

Até à data, 23 Estados-Membros participam na Procuradoria Europeia e os restantes Estados-Membros que não participam poderão fazê-lo a qualquer momento, estando atualmente em processo de adesão dois outros Estados-Membros. A Procuradoria Europeia tem sede no Luxemburgo, juntamente com o gabinete do Procurador-Geral e do Colégio de Procuradores de todos os Estados-Membros participantes. Estes dirigem as investigações criminais correntes realizadas pelos procuradores delegados.

A Procuradoria Europeia iniciou as suas atividades em 1 de junho de 2021 e já está a realizar bastantes investigações. Os trabalhos prosseguem também em vários domínios, nomeadamente na adaptação dos sistemas de justiça nacionais ao Regulamento que institui a Procuradoria Europeia, na nomeação dos procuradores europeus delegados e no recrutamento de pessoal.

Em 9 de abril de 2024, a Procuradoria Europeia apresentou o seu [relatório anual de 2023](#) numa reunião conjunta das Comissões do Controlo Orçamental e das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu. Em 31 de dezembro de 2023, a Procuradoria Europeia tinha 1 927 investigações ativas, totalizando danos estimados em mais de 19,2 mil milhões de EUR. Com 139 acusações, mais de 50 % do que em 2022, a Procuradoria Europeia intensificou os esforços para levar os autores de fraudes na UE a julgamento nos tribunais nacionais. Em última análise, em consonância com o objetivo da Procuradoria Europeia de se centrar na recuperação de danos, os juízes concederam aos procuradores europeus delegados decisões de congelamento no valor de 1,5 mil milhões de EUR, o que corresponde a mais de quatro vezes face a 2022.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento tem desempenhado um papel fundamental na elaboração da legislação da UE no domínio da cooperação judiciária em matéria penal, ao fazer da luta contra a criminalidade e a corrupção uma prioridade política. Tem vindo a trabalhar no domínio da cooperação judiciária em matéria penal em pé de igualdade com o Conselho. O processo legislativo ordinário aplica-se a quase todos os domínios do direito penal da UE, com algumas exceções, nomeadamente o processo de aprovação para a instituição da Procuradoria Europeia.

O principal instrumento de cooperação judiciária em matéria penal entre os Estados-Membros é a Eurojust. No quadro da reforma da Eurojust, o Parlamento defendeu ativamente um maior controlo parlamentar e uma melhoria das normas relativas à proteção de dados.

Em 1 de dezembro de 2020, o Parlamento organizou (através da participação à distância devido à COVID-19) a primeira reunião interparlamentar de comissões sobre a avaliação das atividades da Eurojust. Esta reunião foi consagrada a uma primeira avaliação das atividades da Eurojust pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais, em conformidade com o artigo 85.º do TFUE e o [Regulamento \(UE\) 2018/1727](#). A [segunda reunião interparlamentar de comissões](#) sobre a avaliação das atividades da Eurojust foi organizada em 1 de fevereiro de 2022, ao passo que a [terceira](#) se realizou em 30 de novembro de 2022. A [quarta reunião interparlamentar de comissões](#) realizou-se em Bruxelas, em 7 de novembro de 2023.

Em 20 de janeiro de 2021, o Parlamento aprovou uma [resolução](#) sobre a aplicação do mandado de detenção europeu e os processos de entrega entre os Estados-Membros (e também aprovou um relatório sobre a aplicação da Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, adotada antes do Tratado de Lisboa). Nesta resolução, o Parlamento avaliou os resultados do processo judicial simplificado de entrega transfronteiriça que, em 2004, substituiu os morosos processos de extradição da UE, com base no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais.

Em 6 de outubro de 2021, o Parlamento aprovou uma [resolução](#) sobre a inteligência artificial no direito penal e a sua utilização pelas autoridades policiais e judiciais no processo penal. Em 13 de março de 2024, o Parlamento aprovou uma [posição](#) sobre a proposta de regulamento que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial).

O Parlamento preparou recentemente relatórios e resoluções sobre as seguintes questões: prevenção e combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica; combate à corrupção; prevenção e combate ao tráfico de seres humanos e proteção das vítimas; transmissão de processos penais; direitos das vítimas: branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo; confisco e recuperação de bens; discurso de incitação ao ódio em linha; deteção e eliminação de material de abuso sexual de crianças; cibercriminalidade; digitalização da justiça; cooperação no domínio da aplicação da lei; terrorismo e radicalização violenta; software espião intrusivo; ingerência estrangeira e desinformação;

Em 12 de março de 2024, o Parlamento adotou a sua [posição](#) sobre uma nova diretiva relativa às infrações às sanções da UE. Em dezembro de 2022, em resposta à agressão russa contra a Ucrânia, a Comissão propôs a presente diretiva, adotada em 24 de abril de 2024. Esta legislação estabelece uma definição de infrações penais e sanções para a violação de medidas restritivas da UE, criminalizando simultaneamente a evasão às sanções.

As políticas de cooperação judiciária em matéria penal continuam a desenvolver-se, com especial destaque para um combate mais eficaz das ameaças pan-europeias e da criminalidade. O Parlamento adotou medidas específicas para combater o terrorismo, a criminalidade transnacional, a corrupção, a fraude e o branqueamento de capitais e para proteger os direitos das vítimas, dos suspeitos e dos detidos em toda a UE. Foram igualmente adotadas diversas medidas destinadas a melhorar o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros.

Alessandro Davoli
04/2024

4.2.7. COOPERAÇÃO POLICIAL

A Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) é o elemento central da arquitetura geral da segurança interna da UE. A cooperação e as políticas no domínio da aplicação da lei continuam a evoluir, com especial destaque para a luta contra o terrorismo, a cibercriminalidade e outras formas de criminalidade graves e organizadas. O principal objetivo é conseguir uma Europa mais segura em benefício de todos os que vivem na UE, em conformidade com os direitos fundamentais e as regras em matéria de proteção de dados, tal como foi solicitado várias vezes pelo Parlamento.

BASE JURÍDICA

Artigos 33.º (cooperação aduaneira), 87.º, 88.º e 89.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

Uma cooperação policial eficaz é um elemento essencial para tornar a União um espaço de liberdade, segurança e justiça, com base no respeito dos direitos fundamentais. A cooperação policial transfronteiriça – que envolve a polícia, as alfândegas e outras autoridades de aplicação da lei – foi concebida para prevenir, detetar e investigar crimes em toda a UE. Na prática, visa essencialmente os crimes graves (criminalidade organizada, tráfico de droga, branqueamento de capitais, contrafação de euros, tráfico de seres humanos, cibercriminalidade) e o terrorismo. A Europol é a agência da UE responsável pela aplicação da lei.

REALIZAÇÕES

A. Premissas

A cooperação policial entre os Estados-Membros teve início em 1976 através do chamado «Grupo de Trevi», uma rede intergovernamental de representantes dos ministérios da Justiça e do Interior. Posteriormente, o Tratado de Maastricht especificou as questões de interesse comum que justificam uma cooperação policial (terrorismo, droga e outras formas de criminalidade internacional). Estabeleceu também o princípio da criação de um «serviço europeu de polícia» (Europol) que, inicialmente, se traduziu na criação de uma «Unidade “Droga” Europol». A Convenção Europol foi assinada em 26 de julho de 1995, embora o serviço só tenha iniciado oficialmente as suas atividades em 1 de julho de 1999, tendo as suas atribuições sido reforçadas pelo Tratado de Amesterdão (assinado em 2 de outubro de 1997). No entanto, a cooperação policial vinha a desenvolver-se já antes do surgimento da Europol. Com a criação do «Espaço Schengen» em 1985 – do qual inicialmente faziam parte apenas alguns Estados-Membros – a cooperação policial transfronteiriça já se tinha tornado uma realidade (ver igualmente a ficha [4.2.4](#)). Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o acervo de Schengen – incluindo os seus aspetos relativos à cooperação policial – foi integrado no direito da União Europeia, mas ao

abrigo do «terceiro pilar» da cooperação intergovernamental. A mesma abordagem intergovernamental prevaleceu para as medidas de cooperação policial adotadas por um pequeno grupo de Estados-Membros ao abrigo do Tratado de Prüm, que continha disposições relativas ao intercâmbio de ADN, impressões digitais e informações sobre o registo de veículos. O Tratado de Prüm foi plenamente adotado a nível da UE através da [Decisão 2008/615/JAI do Conselho, de 23 de junho de 2008](#).

B. Quadro institucional atual

O quadro institucional foi consideravelmente simplificado pelo Tratado de Lisboa (TFUE), sendo a maioria das medidas relativas à cooperação policial adotadas nos termos do processo legislativo ordinário (codecisão) e sujeitas ao controlo judicial do Tribunal de Justiça da União Europeia. Contudo, mesmo deixando de parte as particularidades do domínio do espaço de liberdade, segurança e justiça (isto é, a possibilidade de não participação da Irlanda e da Dinamarca – ver Protocolos n.ºs 21 e 22 anexos ao TFUE – e o papel privilegiado dos parlamentos nacionais – ver Protocolos n.ºs 1 e 2), o domínio da cooperação policial, juntamente com o da cooperação judiciária em matéria penal ainda não foi completamente articulado com o quadro da União Europeia e mantém algumas das suas características originais:

- A Comissão partilha o seu poder de iniciativa com os Estados-Membros, na condição de estes representarem um quarto dos membros do Conselho (artigo 76.º do TFUE).
- O Parlamento é meramente consultado relativamente às medidas de cooperação operacional, que são adotadas unanimemente pelo Conselho. Na ausência de unanimidade ao nível do Conselho, é possível que nove ou mais Estados-Membros colaborem com base numa cooperação reforçada. Neste cenário, o Conselho Europeu suspende o processo, tendo em vista a obtenção de consenso (o chamado mecanismo de «travão de emergência» – artigo 87.º, n.º 3, do TFUE).

C. Principais atos legislativos relativos à cooperação policial adotados nos termos do processo legislativo ordinário:

- [Diretiva 2013/40/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de agosto de 2013, relativa a ataques contra os sistemas de informação e que substitui a Decisão-Quadro 2005/222/JAI do Conselho (designada «Diretiva Cibercriminalidade»). Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 4 de setembro de 2015;
- [Regulamento \(UE\) 2015/2219](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2015, que cria a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) e que substitui e revoga a Decisão 2005/681/JAI do Conselho, aplicável desde 1 de julho de 2016;
- [Diretiva \(UE\) 2016/681](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave. Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 25 de maio de 2018;

- [Diretiva \(UE\) 2016/1148](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança nos sistemas de redes e informação em toda a União. Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 9 de maio de 2018;
- [Diretiva \(UE\) 2017/541](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho. Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 8 de setembro de 2018;
- [Diretiva \(UE\) 2021/555](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de março de 2021, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas;
- [Regulamento \(UE\) 2018/1726](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, relativo à Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA), que altera o Regulamento (CE) n.º 1987/2006 e a Decisão 2007/533/JAI do Conselho, e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1077/2011, aplicável desde 11 de dezembro de 2018;
- [Regulamento \(UE\) 2018/1862](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, e que altera e revoga a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão, aplicável a partir de 28 de dezembro de 2021, o mais tardar;
- [Regulamento \(UE\) 2019/818](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração, e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816;
- [Diretiva \(UE\) 2019/1153](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais e que revoga a Decisão 2000/642/JAI do Conselho. Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 1 de agosto de 2021;
- [Regulamento \(UE\) 2021/784](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha, aplicável desde 7 de junho de 2022;
- [Regulamento \(UE\) 2022/991](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2022, que altera o Regulamento (UE) 2016/794 no que diz respeito à cooperação da Europol com os organismos privados, ao tratamento de dados pessoais pela Europol para apoiar investigações criminais, e ao papel da Europol na investigação e inovação, aplicável desde 28 de junho de 2022;

- [Diretiva \(UE\) 2022/2555](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União que altera o Regulamento (UE) n.º 910/2014 e a Diretiva (UE) 2018/1972 e revoga a Diretiva (UE) 2016/1148 (Diretiva SRI 2). Os Estados-Membros têm de transpor esta diretiva para o direito nacional até 18 de outubro de 2024;
- [Diretiva \(UE\) 2022/2557](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa à resiliência das entidades críticas e que revoga a Diretiva 2008/114/CE do Conselho (Diretiva REC). Os Estados-Membros têm de transpor esta diretiva para o direito nacional até 18 de outubro de 2024;
- [Diretiva \(UE\) 2023/977](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros e que revoga a Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho. Os Estados-Membros devem transpor esta diretiva para o direito nacional até 12 de dezembro de 2024;
- [Regulamento \(UE\) 2023/2131](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de outubro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2005/671/JAI do Conselho, no que respeita ao intercâmbio de informações digitais em casos de terrorismo, aplicável desde 31 de outubro de 2023;
- [Regulamento \(UE\) 2024/982](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, relativo à consulta e ao intercâmbio automatizados de dados para efeitos de cooperação policial (Regulamento «Prüm II»), aplicável desde 25 de abril de 2024.

D. As agências e os outros órgãos de cooperação policial

1. Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol)

A [Europol](#) é uma agência cujo principal objetivo é tornar a Europa mais segura. Apoia os Estados-Membros na luta contra o terrorismo, a cibercriminalidade e outras formas graves e organizadas de criminalidade. Colabora também com muitos países terceiros e organizações internacionais exteriores à UE. A Europol funciona como centro de apoio às operações de aplicação da lei e como plataforma de informação sobre atividades criminosas.

A grande escala das redes criminosas e terroristas constitui uma ameaça grave para a segurança interna da União. As maiores ameaças à segurança provêm do terrorismo, do tráfico internacional de droga, do branqueamento de capitais, da fraude organizada, da contrafação de euros e do tráfico de seres humanos.

A Europol criou diversas unidades especializadas para dar resposta a estas ameaças:

- O Centro Europeu da Cibercriminalidade, que reforça a resposta das autoridades policiais à cibercriminalidade na UE, ajudando assim a proteger os residentes, as empresas e os governos da União contra a criminalidade em linha;
- O Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes, que apoia os Estados-Membros da UE na procura e desmantelamento das redes criminosas complexas e sofisticadas envolvidas na introdução clandestina de migrantes;

- O Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo, que é um centro de operações e uma plataforma de peritos que reflete a crescente necessidade de a UE reforçar a sua resposta ao terrorismo;
- O Centro Europeu de Luta contra a Criminalidade Grave e Organizada, que presta apoio operacional às investigações dos Estados-Membros em casos prioritários relacionados com a criminalidade grave e organizada;
- A Coligação Coordenada contra as Infrações aos Direitos de Propriedade Intelectual, que presta apoio operacional e técnico aos organismos responsáveis pela aplicação da lei e a outros parceiros;
- O Centro Europeu de Criminalidade Económica e Financeira, que é um centro operacional para apoiar os Estados-Membros nos processos em curso relacionados com a criminalidade financeira e económica;
- A rede informática FIU.net, descentralizada e sofisticada, que apoia as unidades de informação financeira na UE na luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo;
- A Unidade da UE de Sinalização de Conteúdos na Internet, que deteta e investiga conteúdos maliciosos na Internet e nas redes sociais.

A Europol foi criada ao abrigo do Regulamento Europol, tendo a sua sede em Haia, nos Países Baixos. A Europol elabora vários relatórios, como o Relatório sobre a Situação e as Tendências do Terrorismo na Europa ([TE-SAT](#)), a Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada da UE ([SOCTA](#)), a Avaliação da Ameaça da Criminalidade Organizada dinamizada pela Internet ([IOCTA](#)) e um [relatório anual](#). A Europol publicou a última [SOCTA](#) em abril de 2021, o último [TE-SAT](#) em junho de 2023 e a mais recente [IOCTA](#) em julho de 2023. Em 5 de abril de 2024, a Europol apresentou o primeiro [relatório](#) intitulado «Decoding the EU's most threatening criminal networks» [Descodificar as redes criminosas mais ameaçadoras da UE].

A fim de conseguir uma maior responsabilização da agência, foi criado um grupo de controlo parlamentar conjunto (GCPC) da Europol ao abrigo do Regulamento Europol. O artigo 88.º do TFUE prevê o controlo das atividades da Europol pelo Parlamento Europeu, juntamente com os parlamentos nacionais. Em conformidade com o artigo 51.º do Regulamento Europol, o GCPC procede ao «controlo político das atividades da Europol no exercício das suas atribuições, nomeadamente no que respeita ao seu impacto sobre os direitos e as liberdades fundamentais das pessoas singulares». A [14.ª reunião do GCPC](#) foi organizada nos dias 18 e 19 de fevereiro de 2024, em Gante.

Em maio de 2022, o Parlamento e o Conselho adotaram um novo [regulamento](#) que altera o mandato da Europol, que entrou em vigor em 28 junho de 2022. O novo Regulamento Europol abrange melhorias em matéria de investigação e inovação, o tratamento de grandes conjuntos de dados, a cooperação com organismos privados e países terceiros, a cooperação com a Procuradoria Europeia e a forma como as novas indicações no Sistema de Informação de Schengen podem ser introduzidas com base em informações provenientes de países terceiros, uma vez que a Europol pode agora sugerir que os Estados-Membros introduzam indicações. A diretora executiva da Europol está igualmente habilitada a propor a abertura de uma investigação nacional

sobre crimes lesivos de um interesse comum que seja objeto de uma política da UE, ainda que o crime em causa não tenha dimensão transnacional.

2. Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL)

A [CEPOL](#) é uma agência dedicada ao desenvolvimento, à execução e à coordenação da formação destinada a funcionários responsáveis pela aplicação da lei. A CEPOL contribui para uma Europa mais segura, facilitando a cooperação e a partilha de conhecimentos entre os funcionários responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e, em certa medida, de países terceiros, sobre questões decorrentes das prioridades da UE no domínio da segurança, em especial, a partir do ciclo político da UE em matéria de criminalidade grave e organizada. A Agência para a Formação Policial foi criada ao abrigo do Regulamento CEPOL, tendo a sua sede em Budapeste, na Hungria.

3. Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI)

Nos termos do artigo 71.º do TFUE, «é criado no Conselho um Comité Permanente a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna. Sem prejuízo do artigo 240.º, o Comité Permanente fomenta a coordenação da ação das autoridades competentes dos Estados-Membros. Os representantes dos órgãos e organismos pertinentes da União podem ser associados aos trabalhos do Comité. O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais são periodicamente informados desses trabalhos.» O COSI foi criado pela [Decisão do Conselho, de 25 de fevereiro de 2010](#), que cria o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (2010/131/UE).

4. Centro de Situação e de Informações da UE

O Centro de Situação e de Informações da UE (INTCEN) não é, por assim dizer, um órgão de cooperação policial, pois é um organismo do Serviço Europeu para a Ação Externa e trata apenas de análise estratégica. No entanto, contribui para a cooperação policial fazendo avaliações das ameaças, baseando-se nas fontes que lhe são facultadas pelos serviços de informação, pelas entidades militares, pelos diplomatas e pelos serviços da polícia. O contributo do INTCEN pode também ser útil numa perspetiva operacional, mediante o fornecimento de informações a nível da UE sobre os destinos, as razões e os circuitos de deslocação dos terroristas.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento desempenhou um papel fundamental na elaboração da legislação da UE no domínio da cooperação policial, ao fazer da segurança da população da UE uma prioridade política. Além disso, ao abrigo do processo legislativo ordinário, tem vindo a trabalhar na melhoria da cooperação policial em pé de igualdade com o Conselho.

O principal instrumento desta cooperação policial é a Europol, que é um pilar central da infraestrutura geral da segurança interna da UE. Como parte da reforma da Europol, o Parlamento defendeu ativamente um maior controlo parlamentar e melhores regras em matéria de proteção de dados. O [Parlamento participou](#) (no âmbito do processo legislativo ordinário) no reforço do mandato da Europol, na sequência da [proposta da Comissão](#), adotada em 9 de dezembro de 2020. O novo mandato permite à Europol

tratar grandes conjuntos de dados e desenvolver novas tecnologias que satisfaçam as necessidades em matéria de aplicação da lei. Também reforça o quadro de proteção de dados da Europol e o controlo parlamentar. O regulamento revisto da Europol entrou em vigor em junho de 2022.

Durante vários debates sobre a luta contra o terrorismo e a liberdade de expressão, o Parlamento condenou os ataques terroristas na Europa, e em todo o mundo, e apelou à unidade e a uma resposta firme. O Parlamento solicitou também a realização de esforços adicionais para promover as liberdades fundamentais e referiu a necessidade de abordar urgentemente os aspetos da radicalização e do discurso de ódio em linha.

Em 17 de dezembro de 2020, o Parlamento aprovou uma [Resolução](#) sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança para o período de 2020–2025, proposta pela [Comissão](#) em 24 de julho de 2020. A estratégia propõe o desenvolvimento de instrumentos e medidas nos próximos cinco anos para garantir a segurança no nosso ambiente físico e digital, incluindo a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, a prevenção e deteção de ameaças híbridas, o aumento da resiliência das nossas infraestruturas críticas e a promoção da cibersegurança, da investigação e da inovação.

Em 6 de outubro de 2021, o Parlamento aprovou uma [Resolução](#) sobre a inteligência artificial (IA) no direito penal e a sua utilização pelas autoridades policiais e judiciárias em casos penais. Os deputados chamaram a atenção para o risco de preconceito algorítmico nas aplicações de IA e salientaram a necessidade de supervisão humana para evitar a discriminação. Solicitaram também uma moratória sobre a implantação de sistemas de reconhecimento facial para efeitos de aplicação da lei. Em 13 de março de 2024, o Parlamento aprovou uma [resolução](#) legislativa sobre a proposta de regulamento que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial). O regulamento fixa obrigações para os sistemas e fornecedores de IA, com base nos potenciais riscos e impactos da IA, garantindo simultaneamente a segurança e o cumprimento dos direitos fundamentais. A utilização de sistemas de identificação biométrica à distância pelas autoridades policiais é, em princípio, proibida, exceto em situações enunciadas exaustivamente e definidas de modo restrito.

O Parlamento participa na avaliação e controlo dos seguintes aspetos e examina as propostas legislativas pertinentes:

- A Comunicação da Comissão, intitulada «[Uma Agenda da EU em matéria de Luta contra o Terrorismo: Antecipar, Prevenir, Proteger, Responder](#)», adotada em 9 de dezembro de 2020;
- A «[Nova Estratégia da UE para a Cibersegurança](#)» da Comissão, publicada em 16 de dezembro de 2020, que propôs novas regras para aumentar a resiliência das entidades críticas, físicas e digitais;
- A Comunicação da Comissão sobre a «[estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada \(2021-2025\)](#)», apresentada em 14 de abril de 2021;
- A Comunicação da Comissão relativa ao [Roteiro da UE em matéria de luta contra o tráfico de droga e o crime organizado](#), adotada em 18 de outubro de 2023;

- A Comunicação da Comissão relativa ao [Sexto relatório intercalar sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança](#), adotada em 18 de outubro de 2023.

Para garantir que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei em toda a UE possam funcionar melhor em grupo ao abrigo de um conjunto de regras moderno, a Comissão [propôs](#), em 8 de dezembro de 2021, [um código de cooperação policial da UE](#), que irá racionalizar a atual manta de retalhos composta por vários instrumentos da UE e acordos de cooperação multilateral. As medidas propostas incluem uma recomendação sobre a cooperação policial operacional, novas regras quanto à troca de informações entre as autoridades policiais em todos os Estados-Membros e regras revistas sobre o intercâmbio automatizado de dados para a cooperação policial no âmbito do quadro jurídico de «Prüm». O Parlamento participou na aprovação das medidas propostas.

O Parlamento preparou recentemente relatórios e resoluções sobre as seguintes questões: a prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e a proteção das respetivas vítimas; a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica; a ciberviolência; o abuso sexual de crianças na Internet; a cibercriminalidade e cibersegurança; o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo; as ordens europeias de entrega ou de conservação de informações eletrónicas em processos penais; a reforma da privacidade digital e a confidencialidade das comunicações eletrónicas; a revisão do Código das Fronteiras Schengen; a digitalização dos procedimentos de emissão de vistos; a cooperação no domínio da aplicação da lei; a recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros; o terrorismo e a radicalização violenta; o software espião intrusivo; a ingerência estrangeira e a desinformação; e o intercâmbio de informações e de fluxos de dados com os Estados Unidos.

A cooperação policial e as políticas de segurança interna estão ainda em desenvolvimento, focando a atenção na tarefa de combater de forma mais eficaz as ameaças pan-europeias e a criminalidade, e – em especial para o Parlamento – em fazê-lo em conformidade com os direitos fundamentais e as regras de proteção de dados. Embora tenha sido feita uma revisão completa das regras aplicáveis às agências de cooperação policial da UE, ainda serão necessários esforços concertados para reforçar as medidas de cooperação policial, em especial no que diz respeito ao intercâmbio de dados e de provas entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e entre estas autoridades e as agências da UE. O Parlamento instou os Estados-Membros a introduzirem as melhorias técnicas de normalização necessárias no que diz respeito à qualidade dos dados e a estabelecerem um quadro jurídico para uma futura abordagem baseada na «partilha de informações por defeito». Neste contexto, a UE terá de abordar cuidadosamente os desafios relacionados com as novas tecnologias, a inteligência artificial, a encriptação e a interoperabilidade dos sistemas de informação para as fronteiras, a segurança e a migração.

À medida que o número de tarefas aumenta e as expectativas crescem, é necessário garantir recursos financeiros e humanos adequados para as agências da UE.

O Parlamento é atualmente um interveniente institucional de pleno direito em matéria de políticas de segurança interna e deve desempenhar um maior papel na avaliação e definição das políticas de cooperação policial.

Alessandro Davoli
04/2024

4.2.8. PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS

A proteção dos dados pessoais e o respeito pela vida privada são direitos fundamentais europeus. O Parlamento Europeu sempre insistiu na necessidade de se alcançar um equilíbrio entre a melhoria da segurança e a preservação dos direitos humanos, incluindo a privacidade e a proteção de dados. Em maio de 2018, entraram em vigor novas regras da UE em matéria de proteção de dados que reforçam os direitos dos cidadãos e simplificam as regras para as empresas na era digital. De acordo com a investigação realizada para o Parlamento Europeu, a legislação da UE relacionada com a regulamentação do fluxo de dados contribui anualmente com 51,6 mil milhões de EUR para o PIB da União Europeia. A investigação preparada para a Comissão de Inquérito do Parlamento Europeu para Investigar a Utilização do Software Espião de Vigilância Pegasus e Equivalentes (Comissão PEGA) confirma a importância da proteção de dados para a defesa da democracia e das liberdades individuais na UE.

BASE JURÍDICA

Artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);

Artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

OBJETIVOS

A União deve garantir que o direito fundamental à proteção de dados, consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, seja aplicado de forma coerente. Ante o crescimento exponencial do volume de transferências de dados – e visto que a UE, os Estados Unidos e o Canadá representam a maior parte deste crescimento –, é necessário reforçar a posição da UE no atinente à proteção dos dados pessoais no contexto de todas as suas políticas.

REALIZAÇÕES

A. Quadro institucional

1. Tratado de Lisboa

Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a legislação relativa à proteção de dados no espaço de liberdade, segurança e justiça (ELSJ) estava dividida entre o primeiro pilar (proteção de dados para fins privados e comerciais, com a utilização do método comunitário) e o terceiro pilar (proteção de dados para efeitos de aplicação da lei, a nível intergovernamental). Consequentemente, os processos de decisão nestes dois domínios regiam-se por normas diferentes. Esta estrutura de pilares desapareceu com o Tratado de Lisboa, que fornece uma base mais sólida para a criação de um sistema de proteção de dados mais claro e eficaz, e simultaneamente prevê novas competências para o Parlamento, que se tornou colegislador. O artigo 16.º do TFUE prevê que o Parlamento e o Conselho estabelecem as normas relativas à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais

pelas instituições, órgãos e organismos da União, bem como pelos Estados-Membros no exercício de atividades relativas à aplicação do direito da União.

2. Orientações estratégicas no espaço de liberdade, segurança e justiça

Na sequência dos programas de Tampere (outubro de 1999) e de Haia (novembro de 2004), o Conselho Europeu aprovou, em dezembro de 2009, o programa plurianual para o ELSJ durante o período 2010–2014, conhecido por Programa de Estocolmo. Nas suas conclusões de junho de 2014, o Conselho Europeu definiu as orientações estratégicas para a programação legislativa e operacional nos próximos anos no quadro do ELSJ, em conformidade com o artigo 68.º do TFUE. Um dos principais objetivos consiste em proteger melhor os dados pessoais na UE.

B. Principais instrumentos legislativos sobre proteção de dados

1. Carta dos Direitos Fundamentais da UE

Os artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reconhecem o respeito pela vida privada e a proteção dos dados pessoais como direitos fundamentais estreitamente relacionados, mas distintos.

2. Conselho da Europa

a. Convenção 108 de 1981

A Convenção 108 do Conselho da Europa para a Proteção das Pessoas Singulares no que diz respeito ao Tratamento Automatizado de Dados Pessoais, de 28 de janeiro de 1981, foi o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo adotado no domínio da proteção de dados. Visa «garantir [...] a todas as pessoas singulares [...] o respeito pelos seus direitos e liberdades fundamentais, e especialmente pelo seu direito à vida privada, face ao tratamento automatizado dos dados de caráter pessoal». O Protocolo que altera a Convenção visa alargar o seu âmbito de aplicação, aumentar o nível de proteção de dados e melhorar a sua eficácia.

b. Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH)

O artigo 8.º da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, de 4 de novembro de 1950, consagra o direito de qualquer pessoa ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência.

3. Atuais instrumentos legislativos sobre proteção de dados na União Europeia

a. Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)

O Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) entrou em vigor em maio de 2018. As suas regras destinam-se a proteger todos os cidadãos da UE contra violações da privacidade e dos dados num mundo cada vez mais baseado em dados, criando simultaneamente um quadro mais claro e mais coerente para as empresas. Entre os direitos de que beneficiam os cidadãos figuram o consentimento claro e positivo do tratamento dos seus dados e o direito de receber informações claras e compreensíveis sobre o mesmo; o direito a ser esquecido – um cidadão pode solicitar que os seus dados sejam suprimidos; o direito a transferir os dados para outro prestador de serviços (por exemplo, aquando da mudança de uma rede social para outra); e o direito

de saber se os seus dados foram pirateados. As novas regras aplicam-se a todas as empresas que operam na UE, mesmo que tenham sede fora dela. Além disso, é possível impor medidas corretivas – tais como advertências e ordens – ou coimas às empresas que violem as regras. Em 24 de junho de 2020, a Comissão Europeia apresentou um [Relatório sobre a avaliação e revisão do regulamento](#)^[1].

b. Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei

A Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho, entrou em vigor em maio de 2018. A diretiva protege o direito fundamental dos cidadãos à proteção de dados quando os dados pessoais forem utilizados pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Garante ainda que os dados pessoais de vítimas, testemunhas e suspeitos de crimes sejam devidamente protegidos e facilita a cooperação transfronteiriça na luta contra a criminalidade e o terrorismo. Em 25 de julho de 2022, a Comissão Europeia publicou com atraso o seu [Relatório sobre a aplicação e o funcionamento da Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei](#). Seguiu-se um [estudo de avaliação](#) encomendado pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) com uma avaliação crítica da aplicação da Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei^[2].

c. Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas

A [Diretiva 2002/58/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de julho de 2002, relativa ao tratamento de dados pessoais e à proteção da privacidade no setor das comunicações eletrónicas (Diretiva relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas) foi alterada pela [Diretiva 2009/136/CE](#), de 25 de novembro de 2009. Levanta a delicada questão da conservação de dados, que foi repetidamente submetida ao TJUE e conduziu a uma série de acórdãos – o mais recente em [2020](#) – que determinaram que o direito da UE obsta à conservação geral e indiscriminada dos dados de tráfego e de localização.

A [proposta de regulamento](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 2017 relativo ao respeito pela vida privada e à proteção dos dados pessoais nas comunicações eletrónicas e que revoga a Diretiva 2002/58/CE (Regulamento relativo à privacidade e às comunicações eletrónicas) tem estado a ser discutida nos últimos tempos. Os peritos do Parlamento Europeu indicaram que o Parlamento deveria resistir às tentativas do Conselho de excluir a aplicabilidade dos princípios europeus em matéria de proteção de dados^[3].

[1] Comunicação da Comissão, de 24 de junho de 2020, intitulada «A proteção de dados enquanto pilar da capacitação dos cidadãos e a abordagem da UE para a transição digital – dois anos de aplicação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados» (SWD(2020)0115).

[2] Vogiatzoglou, P. et al., [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#) [Avaliação da aplicação da Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei], Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, 7 de dezembro de 2022.

[3] Sartor, G. et al., [The impact of Pegasus on fundamental rights and democratic processes](#) [Impacto do Software Espião de Vigilância Pegasus em matéria de direitos fundamentais e processos democráticos], Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, janeiro de 2023, pp. 56 e 57.

d. Regulamento relativo ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União

O [Regulamento \(UE\) 2018/1725](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE, entrou em vigor em 11 de dezembro de 2018.

e. Artigos sobre a proteção de dados em atos legislativos setoriais

Além dos principais atos legislativos sobre proteção de dados acima referidos, também se encontram previstas disposições específicas nesta matéria em atos legislativos setoriais como:

- O artigo 13.º (sobre a proteção dos dados pessoais) da Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave;
- O artigo 6.º (sobre o tratamento dos dados) da [Diretiva 2004/82/CE](#) do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras (API). Esta diretiva será revogada por dois novos regulamentos votados pelo Parlamento em sessão plenária em 24 de abril de 2024, relativos à [recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para reforçar e melhorar os controlos nas fronteiras externas](#) e à [recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave](#)^[4];
- O capítulo VI (sobre salvaguardas em matéria de proteção de dados) do Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol);
- O capítulo VIII (relativo à proteção de dados) do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (EPPO).

4. Principais disposições internacionais da UE sobre transferência de dados

a. Transferências de dados comerciais: decisões de adequação

Nos termos do artigo 45.º do RGPD, a Comissão tem o poder de determinar se um país de fora da UE oferece um nível adequado de proteção de dados, seja com base na sua legislação interna ou nos compromissos internacionais que assumiu.

Embora as transferências de dados entre a UE e a América do Norte tenham aumentado exponencialmente e os Estados Unidos dominem a publicidade e a

[4] Vavoula, N. et al., [Advance Passenger Information \(API\)](#) – An analysis of the European Commission's proposals to reform the API legal framework [Informação Antecipada sobre Passageiros – Uma análise das propostas da Comissão Europeia para reformar o enquadramento jurídico da API], Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, 8 de junho de 2023.

vigilância privadas em linha^[5], o Parlamento adotou numerosas resoluções que suscitam preocupações sobre os fluxos transatlânticos de dados. Em especial, considerou que a Decisão relativa ao Escudo de Proteção da Privacidade UE-EUA não proporciona o nível adequado de proteção exigido pelo direito da UE, ao passo que o TJUE tem repetidamente invalidado as decisões de adequação da Comissão Europeia relativas aos Estados Unidos (ver o seu acórdão de 2015 sobre o regime de «Porto Seguro» no processo [Schrems](#) e o seu acórdão de 2020 sobre o Escudo de Proteção da Privacidade UE-EUA no processo [Schrems II](#)).

Apesar da falta de reforma do regime de proteção de dados nos Estados Unidos, a Comissão Europeia chegou a outro acordo com os Estados Unidos e apresentou uma [proposta](#) relativa a um novo quadro UE-EUA em matéria de privacidade dos dados. Na sequência da apresentação de uma proposta da Comissão LIBE, em 11 de maio de 2023, o Parlamento aprovou uma [resolução](#) sobre a adequação da proteção conferida pelo quadro UE-EUA em matéria de proteção de dados, em que conclui que este quadro não cria uma equivalência essencial no nível de proteção e insta a Comissão a prosseguir as negociações com os seus homólogos dos EUA, mas a abster-se de adotar a decisão de adequação até que todas as recomendações formuladas na resolução do Parlamento e no parecer do Comité Europeu para a Proteção de Dados (CEPD) sejam plenamente aplicadas.

A Comissão adotou o seu terceiro [quadro UE-EUA em matéria de privacidade dos dados](#) em 10 de julho de 2023.

b. Acordo-quadro UE-EUA

No contexto do processo de aprovação, o Parlamento participou na aprovação do acordo entre os Estados Unidos e a UE sobre a proteção de dados pessoais relacionados com a prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais, também conhecido como «Acordo-Quadro». Este acordo tem como objetivo assegurar um elevado nível de proteção das informações pessoais transferidas no quadro da cooperação transatlântica para efeitos de aplicação da lei, nomeadamente para o combate ao terrorismo e à criminalidade organizada.

c. Acordos UE-EUA, UE-Austrália e UE-Canadá relativos aos registos de identificação dos passageiros (PNR)

A UE assinou acordos bilaterais relativos aos registos de identificação dos passageiros (PNR) com os EUA, a Austrália e o Canadá. Os dados dos PNR incluem as informações fornecidas pelos passageiros no momento da reserva ou do registo de embarque nos voos e os dados recolhidos pelas transportadoras aéreas para os seus próprios fins comerciais. Os dados dos PNR podem ser utilizados pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei para combater a criminalidade grave e o terrorismo.

No que diz respeito ao Canadá, no Parecer 1/15, de 26 de julho de 2017, o TJUE declarou que o acordo previsto entre a UE e o Canadá, assinado em 25 de junho de 2014, não pode ser celebrado na sua forma atual. Na sequência deste parecer, em junho de 2018, foram encetadas novas negociações sobre os PNR com o Canadá, que estão atualmente em curso.

[5] Maciejewski, M., [Metaverse](#), Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, 26 de junho de 2023.

Em 18 de fevereiro de 2020, o Conselho aprovou uma decisão em que autoriza a abertura de negociações entre a UE e o Japão tendo em vista a celebração de um acordo para a transferência e utilização dos dados dos PNR, que estão também em curso.

d. Programa UE-EUA de Detecção do Financiamento do Terrorismo (TFTP)

A UE assinou um acordo bilateral com os EUA sobre o tratamento e a transferência de dados relativos a mensagens de pagamentos da UE para os EUA, para efeitos do Programa de Detecção do Financiamento do Terrorismo.

5. Tratar os aspetos da proteção de dados nas resoluções setoriais

Várias resoluções do Parlamento sobre diferentes domínios de intervenção incidem também sobre a proteção de dados pessoais, a fim de assegurar a coerência com a legislação geral da UE sobre a proteção de dados e a proteção da privacidade nesses setores específicos.

6. Autoridades de supervisão da proteção de dados da UE

A [Autoridade Europeia para a Proteção de Dados \(AEPD\)](#) é uma entidade supervisora independente que assegura que as instituições e órgãos da UE cumpram as suas obrigações no que respeita à proteção de dados. Os deveres principais da AEPD são a supervisão, a consulta e a cooperação.

O [Comité Europeu para a Proteção de Dados \(CEPD\)](#) – anteriormente designado Grupo de Trabalho do Artigo 29.^o – tem o estatuto de um organismo da UE dotado de personalidade jurídica e conta com um secretariado independente. O CEPD reúne as autoridades de supervisão nacionais da UE, a AEPD e a Comissão e dispõe de vastos poderes para decidir dos litígios entre as autoridades de supervisão nacionais e prestar aconselhamento e orientação sobre os principais conceitos do RGPD e a Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento desempenhou um papel fundamental na elaboração da legislação da UE no domínio da proteção de dados pessoais, ao fazer da proteção da privacidade uma prioridade política. Além disso, ao abrigo do processo legislativo ordinário, tem vindo a trabalhar na reforma da proteção de dados em pé de igualdade com o Conselho. Em 2017, concluiu os seus trabalhos sobre a última peça significativa do puzzle – o novo regulamento relativo à privacidade e às comunicações eletrónicas – e aguarda com expectativa que o Conselho conclua finalmente o seu trabalho para dar início às negociações interinstitucionais.

O Parlamento manifestou dúvidas em numerosas resoluções sobre a adequação da proteção concedida aos cidadãos da UE ao abrigo do Quadro Porto Seguro UE-EUA, e subsequentemente do Escudo de Proteção da Privacidade UE-EUA. Após o processo Schrems II ter conduzido à anulação da [Decisão de Execução \(UE\) 2016/1250](#) da Comissão Europeia relativa ao nível de proteção assegurado pelo Escudo de Proteção da Privacidade UE-EUA, com base na preocupação de que os poderes de supervisão do Governo dos EUA não fossem limitados, tal como exigido pelo direito da UE, e de que os cidadãos da UE não dispusessem de vias de recurso eficazes, o Parlamento

Europeu adotou uma resolução na qual lamentava que a Comissão tivesse posto as relações com os EUA à frente dos interesses dos cidadãos da UE^[6].

Na sequência da apresentação da [proposta](#) da Comissão LIBE, em 11 de maio de 2023, o Parlamento [aprovou](#) uma resolução sobre a adequação da proteção conferida pelo quadro UE-EUA em matéria de privacidade dos dados, em que conclui que este quadro não cria uma equivalência essencial no nível de proteção e insta a Comissão a prosseguir as negociações com os seus homólogos dos EUA, mas a abster-se de adotar a decisão de adequação até que todas as recomendações formuladas na resolução e no parecer do CEPD sejam plenamente aplicadas. A Comissão adotou a sua decisão sobre o [quadro UE-EUA em matéria de privacidade dos dados](#) em 10 de julho de 2023.

O Parlamento criou uma [Comissão de Inquérito para Investigar a Utilização do Software Espião de Vigilância Pegasus e Equivalentes](#) nos Estados-Membros da UE (PEGA). Presidida pelo [Deputado ao Parlamento Europeu Jeroen Lenaers](#), a Comissão PEGA investigou exaustivamente as práticas de utilização de software espião para investigar membros da oposição, jornalistas, advogados e ativistas da sociedade civil, bem como a forma como essas práticas afetam os processos democráticos e os direitos individuais na UE. Durante o seu inquérito, a Comissão PEGA consultou autoridades, profissionais e [académicos de renome](#) na UE e em todo o mundo. O Departamento Temático do Parlamento elaborou relatórios para as missões da Comissão PEGA à [Polónia](#), à [Grécia](#) e a Chipre. Em 8 de maio de 2023, a Comissão PEGA votou a favor da aprovação do seu [relatório final](#) (relatora: a Deputada ao Parlamento Europeu [Sophia in 't Veld](#)) sobre a investigação de alegadas infrações e má administração na aplicação do direito da UE relacionadas com a utilização do software espião de vigilância Pegasus e equivalentes e que incluía, entre muitos outros pontos, uma recomendação para a criação de um laboratório tecnológico da UE para a investigação e o controlo da utilização de software espião contra os cidadãos da UE. A recomendação do Parlamento ao Conselho e à Comissão na sequência do relatório da Comissão PEGA foi aprovada na sessão plenária de 15 de junho de 2023. No entanto, a Comissão não deu resposta atempada à recomendação e bloqueou o projeto-piloto de um laboratório tecnológico da UE proposto pelos deputados ao Parlamento Europeu.

O Parlamento encomendou vários estudos de investigação com vista a dispor de uma base científica para as suas atividades legislativas dedicadas à vanguarda da evolução tecnológica e da proteção de dados, notadamente um estudo sobre o [impacto do Regulamento Geral Proteção de Dados \(RGPD\) na inteligência artificial](#), um estudo sobre [biometria e deteção de comportamentos](#), um estudo sobre o [Metaverso](#) e, recentemente, um estudo sobre [o direito e as TIC](#)^[7].

Pablo Abril Marti / Mariusz Maciejewski
05/2024

[6] [Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de maio de 2021, sobre o acórdão do TJUE de 16 de julho de 2020 – Data Protection Commissioner/Facebook Ireland Limited, Maximillian Schrems \(«Schrems II»\) – Processo C-311/18](#), n.º 28.

[7] Maciejewski, M., [Law and ICT](#) [O direito e as TIC], Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático dos Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, abril de 2024.

© O presente documento foi elaborado pela Direção-Geral das Políticas Internas da União e pela Direção-Geral das Políticas Externas da União.
A reprodução do presente documento para fins não comerciais é autorizada, desde que se faça referência à fonte.