Parlamento Europeu
2024-2029

Comissão dos Assuntos Jurídicos
O Presidente

17.10.2025

Javier Zarzalejos
Presidente
Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos
BRUXELAS

Assunto: Parecer sobre a base jurídica da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao reforço da cooperação policial em matéria de prevenção, deteção e investigação da introdução clandestina de migrantes e do tráfico de seres humanos, bem como ao reforço do apoio da Europol na prevenção e combate a esses crimes, e que altera o Regulamento (UE) 2016/794.
(COM(2023)0754 – C9-0431/2023 – 2023/0438(COD))

Ex.mo Senhor Presidente,

Por carta de 12 de setembro de 2025, na sua qualidade de presidente da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE), solicitou V. Ex.ª à Comissão dos Assuntos Jurídicos (JURI), ao abrigo do disposto no artigo 41.º, n.º 2, do Regimento, que esta emitisse um parecer sobre a adequação da base jurídica da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao reforço da cooperação policial em matéria de prevenção, deteção e investigação da introdução clandestina de migrantes e do tráfico de seres humanos, bem como ao reforço do apoio da Europol na prevenção e combate a esses crimes, e que altera o Regulamento (UE) 2016/794 (2023/0438(COD)) (a seguir designado «proposta de regulamento»).

A comissão JURI procedeu à análise da supracitada questão na sua reunião de 13 de outubro de 2025.

I - Contexto

A Comissão LIBE participou nas negociações interinstitucionais sobre a proposta de regulamento.

A proposta de regulamento incluía inicialmente, em primeiro lugar, um novo «regulamento autónomo» que, entre outras coisas, criava um Centro Europeu contra a Introdução

Clandestina de Migrantes e, em segundo lugar, alterações específicas ao atual mandato da Europol (Regulamento (UE) 2016/794[1], a seguir designado «Regulamento Europol»). A base jurídica da proposta de regulamento é composta pelo artigo 85.º, n.º 1, pelo artigo 87.º, n.º 2, e pelo artigo 88.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A Comissão LIBE não alterou a base jurídica proposta pela Comissão.

Tanto o Parlamento como o Conselho decidiram, nos seus mandatos para negociações interinstitucionais, limitar o âmbito de aplicação da proposta de regulamento às alterações ao atual mandato da Europol, sem modificar a base jurídica. A limitação do objetivo e do conteúdo da proposta de regulamento foi posteriormente acordada a título provisório durante as negociações interinstitucionais. Por conseguinte, afigurou-se necessário adaptar a base jurídica e basear o ato unicamente no artigo 88.º, n.º 2, do TFUE, ou seja, suprimir o artigo 85.º, n.º 1, e o artigo 87.º, n.º 2, do TFUE.

Nos termos do artigo 41.º, n.º 2, a Comissão LIBE solicita, por conseguinte, à Comissão JURI que emita o seu parecer sobre a adequação da base jurídica assim alterada.

II - Artigos pertinentes do Tratado

O capítulo 4 («Cooperação judiciária em matéria penal») da parte III, título V, do TFUE estabelece, entre outras coisas (negrito nosso):

Artigo 85.º
(ex-artigo 31.º TUE)

1. A Eurojust tem por missão apoiar e reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais competentes para a investigação e o exercício da ação penal em matéria de criminalidade grave que afete dois ou mais Estados-Membros ou que exija o exercício de uma ação penal assente em bases comuns, com base nas operações conduzidas e nas informações transmitidas pelas autoridades dos Estados-Membros e pela Europol.

Neste contexto, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, determinam a estrutura, o funcionamento, o domínio de ação e as funções da Eurojust. As funções da Europol podem incluir:

a) A abertura de investigações criminais e a proposta de instauração de ações penais conduzidas pelas autoridades nacionais competentes, em especial as relativas a infrações lesivas dos interesses financeiros da União;

b) A coordenação das investigações e ações penais referidas na alínea a);

c) O reforço da cooperação judiciária, inclusive mediante a resolução de conflitos de

[1] 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) e que substitui e revoga as Decisões 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho (JO L 135 de 24.5.2016, p. 53).

jurisdição e uma estreita cooperação com a Rede Judiciária Europeia.

Esses regulamentos definem igualmente as modalidades de associação do Parlamento Europeu e dos Parlamentos nacionais à avaliação das atividades da Eurojust.

[...]

O capítulo 5 («Cooperação policial») da parte III, título V, do TFUE estabelece, entre outras coisas (negrito nosso):

Artigo 87.º
(ex-artigo 30.º TUE)

1. *A União desenvolve uma cooperação policial que associa todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria.*

2. ***Para efeitos do n.º 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem estabelecer medidas sobre:***

   a) Recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes;

   b) Apoio à formação de pessoal, bem como em matéria de cooperação relativa ao intercâmbio de pessoal, ao equipamento e à investigação em criminalística;

   c) Técnicas comuns de investigação relativas à deteção de formas graves de criminalidade organizada.

[...]

Artigo 88.º
(ex-artigo 30.º TUE)

1. *A Europol tem por missão apoiar e reforçar a ação das autoridades policiais e dos outros serviços responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros, bem como a cooperação entre essas autoridades na prevenção das formas graves de criminalidade que afetem dois ou mais Estados-Membros, do terrorismo e das formas de criminalidade lesivas de um interesse comum que seja objeto de uma política da União, bem como no combate contra esses fenómenos.*

2. ***O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, determinam a estrutura, o funcionamento, o domínio de ação e as funções da Europol. As funções da Europol podem incluir:***

   (a) A recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio das informações transmitidas, nomeadamente, pelas autoridades dos Estados-Membros ou de instâncias ou países terceiros;

(b) A coordenação, organização e realização de investigações e de ações operacionais, conduzidas em conjunto com as autoridades competentes dos Estados-Membros ou no âmbito de equipas de investigação conjuntas, eventualmente em articulação com a Eurojust.

Esses regulamentos definem igualmente as modalidades de controlo das atividades da Europol pelo Parlamento Europeu, controlo ao qual são associados os Parlamentos nacionais.

3. As ações operacionais da Europol devem ser conduzidas em articulação e com o acordo das autoridades do Estado-Membro ou dos Estados-Membros cujo território seja afetado. A aplicação de medidas coercivas releva exclusivamente das autoridades nacionais competentes.

III - Jurisprudência do TJUE sobre a escolha da base jurídica

Tradicionalmente, o Tribunal de Justiça considera que a escolha da base jurídica adequada se reveste de uma importância de natureza constitucional, que garante o respeito pelo princípio da atribuição de competências (artigo 5.º do Tratado da União Europeia) e determina a natureza e o âmbito das competências da União[2].

De acordo com a jurisprudência constante, a base jurídica de um ato da União não depende da convicção de uma instituição quanto ao fim prosseguido, mas deve fundar-se em critérios objetivos, suscetíveis de controlo jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, o fim e o conteúdo do ato[3].

Se o exame da medida em causa demonstrar que este tem uma dupla finalidade, ou que tem duas componentes, e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, esse ato deverá ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante[4]. Só excecionalmente, quando se provar que o ato visa simultaneamente vários objetivos ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto relativamente ao outro, pode esse ato fundamentar-se nas diferentes bases jurídicas correspondentes[5]. Contudo, tal só será possível se os procedimentos previstos para as respetivas bases jurídicas não forem incompatíveis com o direito do Parlamento Europeu e não o puserem em causa[6].

IV - Finalidade e conteúdo da proposta de regulamento

[2] Parecer 2/00 («Protocolo de Cartagena»), ECLI:EU:C:2001:664, n.º 5.
[3] Processo C-300/89, Comissão/Conselho («Dióxido de titânio»), ECLI:EU:C:1991:244, n.º 10.
[4] *Ibidem* (n.º 30) e processo C-137/12, Comissão/Conselho, ECLI:EU:C:2013:675, n.º 53 e jurisprudência aí referida.
[5] Processo C-300/89, n.ºs 13 e 17; Processo C-42/97, Parlamento/Conselho, ECLI:EU:C:1999:81, n.º 38; parecer 2/00, n.º 23; processo C-94/03, Comissão/Conselho («Convenção de Roterdão»), ECLI:EU:C:2006:2, e processo C-178/03, Comissão/Parlamento e Conselho, ECLI:EU:C:2006:4, n.ºs 36 e 43.
[6] Processo C-300/89, n.ºs 17 a 25; processo C-268/94 Portugal/Conselho, ECLI:EU:C:1996:461.

Tal como apresentado pela Comissão, a proposta de regulamento visa reforçar o papel da Europol na luta contra a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, bem como o papel do Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes, mas também a cooperação entre os Estados-Membros e a Europol na prevenção e combate à introdução clandestina de migrantes e ao tráfico de seres humanos.

Para atingir estes objetivos, a Comissão propôs a definição de regras destinadas a: a) criar o Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes no âmbito da Europol e um quadro de governação para regular e apoiar as suas atividades (o «Centro»); b) reforçar a cooperação e a coordenação entre os Estados-Membros, a Europol e outras agências da União; c) reforçar o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros e com a Europol; d) dotar a Europol dos instrumentos necessários para apoiar e reforçar as ações das autoridades competentes dos Estados-Membros e a sua cooperação mútua na prevenção e no combate às infrações penais abrangidas pelos objetivos da Europol; e) reforçar a cooperação entre a Europol e países terceiros.

Para o efeito, a proposta de regulamento consistia inicialmente, desde logo, num «regulamento autónomo» que criava o Centro no âmbito da Europol e estabelecia regras pormenorizadas para a sua composição e funções, bem como disposições relativas ao intercâmbio de informações e aos serviços nacionais especializados na prevenção e combate à introdução clandestina de migrantes e ao tráfico de seres humanos. Por outro lado, continha alterações ao Regulamento Europol.

Durante as negociações interinstitucionais, foi acordado, em conformidade com as competências do Parlamento e do Conselho, eliminar da proposta de regulamento as partes destinadas a criar um «regulamento autónomo», e transformá-lo apenas num ato que altera o Regulamento Europol.

Por conseguinte, a proposta de regulamento, tal como alterado pelos colegisladores, diz exclusivamente respeito à estrutura, ao funcionamento, ao domínio de ação e às funções da Europol. Os principais objetivos da proposta de regulamento, tal como alterado pelos colegisladores e preliminarmente acordado, são agora os seguintes: consolidar a Europol, com vista a melhorar a resposta das autoridades policiais à introdução clandestina de migrantes e ao tráfico de seres humanos, reforçar o papel da Europol enquanto plataforma de informações criminais da União e enquanto prestador de serviços, nomeadamente através da disponibilização de uma rede segura para o intercâmbio de dados, como a aplicação de intercâmbio seguro de informações, garantir que os Estados-Membros troquem informações com a Europol, e clarificar que os objetivos da Europol devem também abranger as violações de medidas restritivas da União.

V - Análise

Decorre do que precede e da análise dos considerandos e das disposições da parte dispositiva da proposta de regulamento, tal como acordado preliminarmente pelos colegisladores, que este foi reduzido para conter efetivamente apenas alterações ao Regulamento Europol. Por conseguinte, o seu objetivo e conteúdo dizem agora respeito apenas à estrutura, o funcionamento, o âmbito de atuação e as funções da Europol.

Nos termos do artigo 88.º, n.º 2, do TFUE, o Parlamento e o Conselho determinam a estrutura, o funcionamento, o âmbito de atuação e as atribuições da Europol por meio de regulamentos adotados em conformidade com o processo legislativo ordinário.

De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça acima referida, o ato deve, portanto, fundar-se numa única base jurídica, nomeadamente a exigida pela finalidade ou pela componente principal.

VI - Conclusão e recomendação

Na sua reunião de 13 de outubro de 2025, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu, por unanimidade (com 25 votos a favor)[7], recomendar à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos que o artigo 88.º, n.º 2, do TFUE seja a única base jurídica adequada para a proposta de regulamento, alterado em conformidade com o acordo preliminar alcançado pelos colegisladores durante as negociações interinstitucionais.

Com os melhores cumprimentos,

Ilhan Kyuchyuk

[7] Encontravam-se presentes no momento da votação final: Ilhan Kyuchyuk (presidente), Marion Walsmann (vice-presidente), Mario Mantovani (vice-presidente), Lara Wolters (vice-presidente), Maravillas Abadía Jover, Tobiasz Bocheński, Pascal Canfin, José Cepeda, Henrik Dahl, Ton Diepeveen, Sebastian Everding (em representação de Mario Furore, nos termos do artigo 216.º, n.º 7), Enikő Győri (em representação de Juan Carlos Girauta Vidal, nos termos do artigo 216.º, n.º 7), Mary Khan, Ana Catarina Mendes (em representação de Victor Negrescu, nos termos do artigo 216.º, n.º 7), Javier Moreno Sánchez (em representação de Krzysztof Śmiszek, nos termos do artigo 216.º, n.º 7), Angelika Niebler, Pascale Piera, Kira Marie Peter-Hansen, René Repasi, Tomas Tobé, Axel Voss, Adrián Vázquez Lázara, Jörgen Warborn, Maciej Wąsik (em representação de Dominik Tarczyński, nos termos do artigo 216.º, n.º 7), Michał Wawrykiewicz, Dainius Žalimas.