

## **Coordenação Científica:**

Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita  
Rui Lanceiro | Teresa Nunes

# **FUNDAMENTAL RIGHTS AND THE RULE OF LAW AS EUROPEAN VALUES IN THE (RE)NEW(ED) EUROPEAN UNION POLICIES**

# **DIREITOS FUNDAMENTAIS E ESTADO DE DIREITO ENQUANTO VALORES EUROPEUS NAS (RE)NOVA(DA)S POLÍTICAS SECTORIAIS DA UNIÃO EUROPEIA**

## **Coordenação Editorial:**

Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita  
Rui Tavares Lanceiro



Financiado pela  
União Europeia



AA FDL  
EDITORA

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer processo eletrônico, mecânico ou fotográfico, incluindo fotocópia, xerocópia ou gravação, sem autorização prévia do editor.

Excetuam-se as transcrições de curtas passagens para efeitos de apresentação, crítica ou discussão das ideias e opiniões contidas no livro. Esta exceção não pode, no entanto, ser interpretada como permitindo a transcrição de textos em recolhas antológicas ou similares, da qual possa resultar prejuízo para o interesse pela obra.

Os infratores são passíveis de procedimento judicial, nos termos da lei.

**Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita  
Rui Tavares Lanceiro | Teresa Nunes**  
(Coordenação Científica)

**Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita  
Rui Tavares Lanceiro**  
(Coordenação Editorial)

**Direitos Fundamentais e Estado de Direito  
enquanto Valores Europeus nas (re)nova(da)s  
políticas sectoriais da União Europeia**

**Fundamental Rights and the Rule of law  
as EU values in the (re)new(ed) EU policies**

Lisboa / 2025



**AAFDL**  
EDITORA



Co-funded by  
the European Union



**FACULDADE DE DIREITO**  
UNIVERSIDADE DE LISBOA



**LISBOA**  
UNIVERSIDADE  
DE LISBOA  
**FACULDADE  
DE LETRAS**



**CH**  
CENTRO DE  
HISTÓRIA  
UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



**ICJP**  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
JURÍDICO-POLÍTICAS



**Lisbon**  
**Public Law**  
Research Centre

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency. Neither the European Union or the granting authority can be held responsible for them.

Financiado pela União Europeia. As perspectivas e opiniões manifestados são todavia apenas do(s) autor(es) e não refletem necessariamente as da União Europeia ou da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura. Nem a União Europeia nem a autoridade que concede o financiamento podem ser responsabilizadas pelas mesmas.

## **Ficha Técnica**

### **Título:**

Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus nas (re)nova(da)s políticas sectoriais da União Europeia  
AAFDL Editora – 2025

### **Coordenação Científica:**

Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita  
Rui Tavares Lanceiro | Teresa Nunes

### **Coordenação Editorial:**

Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita | Rui Tavares Lanceiro

### **Edição:**

AAFDL Editora  
Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa

**Ana Isabel Soares Pinto**

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**Maria José Rangel de Mesquita**

Professora Associada com Agregação da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**Rui Tavares Lanceiro**

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**Teresa Nunes**

Professora Auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa

(Coordenação Científica)

**Ana Isabel Soares Pinto | Maria José Rangel de Mesquita | Rui Tavares Lanceiro**

(Coordenação Editorial)

**Direitos Fundamentais e Estado de Direito  
enquanto Valores Europeus nas (re)nova(da)s  
políticas sectoriais da União Europeia**

Conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet  
“Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores europeus  
num Mundo Global após a Conferência sobre o Futuro da União Europeia” (2022-2025)

**Fundamental Rights and the Rule of law  
as EU values in the (re)new(ed) EU policies**

Conference organized within the Jean Monnet Module  
“Fundamental Rights and Rule of Law as European Values  
in a Global World After the Conference on the Future of Europe (2022-2025)

Lisboa / 2025



AAFDL  
EDITORA



Co-funded by  
the European Union



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA



LISBOA  
UNIVERSIDADE  
DE LISBOA  
FACULDADE  
DE LETRAS



CENTRO DE  
HISTÓRIA  
UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
JURÍDICO-POLÍTICAS



Lisbon  
Public Law  
Research Centre



## **Programa da Conferência**



**“Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus nas (re)nova(da)s políticas sectoriais da União Europeia”**

**4 de junho de 2025**

**Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**

**Programa**

**SESSÃO DE ABERTURA**

Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa,  
Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto

Coordenadora do Módulo Jean Monnet,  
Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita

**PAINEL I – ENQUADRAMENTO GERAL**

*Direitos fundamentais, estado de direito e outros valores europeus no contexto das sete prioridades da comissão para 2024-2029 e do seu Programa de Trabalho anual.*

*Lições das crises passadas: as ameaças contínuas aos Direitos Fundamentais e aos valores europeus (crise económica, crise migratória, crise do Estado de direito, crise do Direito Internacional). Ameaças atuais aos Direitos Fundamentais e aos valores europeus.*

Oradora: Ana Isabel Soares Pinto, Professora Auxiliar da FDUL, Investigadora integrada efetiva do Lisbon Public Law Research Centre

Oradora: Inês Quadros, Professora Auxiliar da Faculdade de Direito – Escola de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa

## PAINEL II – POLÍTICAS SETORIAIS: INTRODUÇÃO

*Como é que os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito enquanto valores europeus são abordados em algumas das políticas (re)nova(da)s da União Europeia: melhor proteção dos direitos existentes ou novos direitos?*

Oradora: Susana Antas Videira, Diretora-Geral da Direção-Geral da Política de Justiça, Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Orador: Rui Tavares Lanceiro, Professora Auxiliar da FDUL, Investigador integrado efetivo do Lisbon Public Law Research Centre

Debate

## PAINEL III – POLÍTICAS SETORIAIS: PROMOÇÃO E PROTEÇÃO ACRESCIDA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, DO ESTADO DE DIREITO E OUTROS VALORES EUROPEUS EM QUATRO POLÍTICAS SETORIAIS DA UE

*Política comum em matéria de asilo e de imigração*

Oradora: Marta Feio, Vogal do Conselho Diretivo da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P.

Oradora: Ana Rita Gil, Professora Auxiliar da FDUL, Investigadora integrada efetiva do Lisbon Public Law Research Centre

*As políticas da União Europeia no domínio digital e da Inteligência Artificial*

Oradora: Raquel Brízida Castro, Vice-Presidente da ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações, Professora Auxiliar da FDUL, Investigadora integrada efetiva do Lisbon Public Law Research Centre

Oradora: Beatriz Garcia, Assistente convidada da FDUL, Investigadora integrada assistente do Lisbon Public Law Research Centre

*O pacto ecológico europeu*

Orador: Rogério Silva, Vice-Presidente do Conselho Diretivo da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

Oradora: Rute Saraiva, Professora Associada da FDUL

Oradora: Margarida Vidal Sampaio, Assistente convidada da FDUL, Investigadora integrada assistente do Lisbon Public Law Research Centre

*A política externa e de segurança comum*

Orador: José Fontes, Professor catedrático da Academia Militar – Instituto Universitário Militar, Professor catedrático convidado da Nova School of Law

Oradora: Maria Isabel Tavares, Professora Associada da Faculdade de Direito – Escola do Porto da Universidade Católica Portuguesa

Debate

APRESENTAÇÃO DE COMUNICAÇÕES

Oradora: Susana Galucho, Mestranda em Direito, FDUL

Orador Sérgio Luz, Assistente convidado da FDUL, Mestrando em Direito

ENCERRAMENTO



## **Program of the Conference**



**“Fundamental Rights and the Rule of law as EU values in  
(re)new(ed) EU policies”**

**4th June 2025**

**Faculty of Law – University of Lisbon**

**Program**

OPENING SESSION

Director of the Faculty of Law of the University of Lisbon,  
Professor Eduardo Vera-Cruz Pinto

Coordinator of the Jean Monnet Module,  
Prof. Dr. Maria José Rangel de Mesquita

PANEL I – GENERAL FRAMEWORK

*Fundamental Rights, the Rule of law and other European Values in the context of the Commission seven priorities for 2024-2029 and its annual Work Programme. Lessons from the past crisis: continuous threats to Fundamental Rights and European values (economic crisis, migration crisis, rule of law crisis, international law crisis) Current threats to Fundamental Rights and European Values.*

Speaker: Ana Isabel Soares Pinto, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Lisbon

Speaker: Inês Quadros, Assistant Professor, Lisbon School of Law, Portuguese Catholic University

## PANEL II – SECTORIAL POLICIES: INTRODUCTION

*How will Fundamental Rights and the Rule of Law as European Values be addressed in some of the (re)new(ed) EU policies: better protection of existing rights or new rights?*

Speaker: Susana Videira, Director-General, Directorate-General for Justice Policy, Associate Professor, Faculty of Law, University of Lisbon

Speaker: Rui Tavares Lanceiro, Associate Professor, Faculty of Law, University of Lisbon, Lawyer

Q & A

## PANEL III – SECTORIAL POLICIES FURTHER PROMOTING AND PROTECTING FUNDAMENTAL RIGHTS, THE RULE OF LAW AND EUROPEAN VALUES IN FOUR EU SECTORIAL POLICIES

*Migration and Asylum*

Speaker: Marta Feio, Board Member, Agency for Integration, Migration and Asylum, I.P.

Speaker: Ana Rita Gil, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Lisbon

*Digital and AI*

Speaker: Raquel Brízida Castro, Vice-President of ANACOM (Portuguese Communications Authority), Assistant Professor, Faculty of Law, University of Lisbon

*Green Deal*

Speaker: Rogério Silva, Vice-President of the Board, Portuguese Environment Agency

Speaker: Rute Saraiva, Associate Professor, Faculty of Law, University of Lisbon

Speaker: Margarida Vidal Sampaio, Guest Lecturer, Faculty of Law, University of Lisbon,

*External Action and Common Foreign and Security Policy*

Speaker: José Fontes, Full Professor, Military Academy – Military University Institute; Visiting Full Professor, Nova School of Law

Speaker: Maria Isabel Tavares, Associate Professor, Porto School of Law, Portuguese Catholic University

Q & A

PAPER PRESENTATIONS

Speaker: Susana Galucho, Master Student, Faculty of Law University of Lisbon

Speaker: Sérgio Luz, Guest Lecturer, Faculty of Law, University of Lisbon

CLOSING SESSION



## Editorial

O presente e-book reúne os textos das comunicações apresentadas na Conferência “Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus nas renovadas políticas sectoriais da União Europeia”, realizada, no dia 4 de Junho de 2025, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

A Conferência, organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe” (2022-2025), corporiza o quarto evento realizado no âmbito do Módulo.

A Conferência – organizada sob a coordenação científica dos Professores que participam na coordenação do Módulo – visou contribuir para uma melhor compreensão dos Valores Europeus, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais e seu relevo no contexto das renovadas políticas sectoriais da União Europeia. A Conferência abordou, primeiro, o enquadramento geral da temática (Painel I) – versando os direitos fundamentais e o Estado de direito enquanto valores europeus no contexto das prioridades da Comissão para 2024-2029 e do seu programa de trabalho anual; e, também, as lições das crises e as ameaças contínuas e atuais aqueles valores. A Conferência abordou, depois, a título introdutório, os direitos fundamentais e o Estado de direito enquanto valores europeus nas políticas sectoriais da União Europeia (Painel II) – versando como é que aqueles valores são considerados em algumas das (re)nova(da)s políticas da União Europeia. Em seguida a Conferência abordou a promoção e a proteção dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto valores europeus em *quatro* políticas sectoriais da União Europeia, em especial na ótica de Portugal enquanto Estado membro da União Europeia (Painel III) – a política comum em matéria de asilo e de imigração, as políticas da União Europeia no domínio digital e da Inteligência Artificial e, ainda, no que respeita ao

pacto ecológico europeu; e, por fim, a política externa e de segurança comum.

Assim, a Conferência, dirigida aos alunos e docentes da Academia, mas igualmente a todos os juristas e aqueles que se interessem pelo direito da União Europeia e pela promoção dos seus valores, visou promover o debate sobre a projeção desses valores em diversas políticas da União Europeia relevantes, na ótica da sua atuação interna e externa.

Na qualidade de coordenadora do Módulo Jean Monnet, gostaríamos de expressar o nosso agradecimento, a todos oradores da Conferência, pela generosidade da aceitação do convite e pela valiosa partilha de conhecimentos, e a todos os participantes. E, ainda, a todos aqueles que, no âmbito da coordenação do Módulo e da Faculdade de Direito contribuíram para a realização da Conferência e o seu êxito, incluindo na concretização e disponibilização do presente e-book.

Esperamos que o presente e-book possa proporcionar um contributo útil para o conhecimento e a compreensão da União Europeia e do seu fundamento axiológico, na ótica da promoção dos seus valores, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais, no específico âmbito das (re)nova(da)s políticas sectoriais da União Europeia, incluindo a sua projeção na ordem jurídica portuguesa<sup>1</sup>.

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA

Coordenadora do Módulo Jean Monnet “*Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe*”

---

<sup>1</sup> O texto dos sumários e das palavras-chave respeitantes a cada um dos textos publicados é da exclusiva responsabilidade da Coordenação do Módulo Jean Monnet.

## Editorial

This e-book brings together the texts of the papers presented at the Conference “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in the (re)new(ed) sectoral policies of the European Union”, held on June 4, 2025, at the Faculty of Law of the University of Lisbon.

The Conference, organized within the framework of the Jean Monnet Module “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe” (2022-2025), constitutes the fourth event held under the Module.

The Conference – organized under the scientific coordination of the Professors involved in the coordination of the Module – aimed to contribute to a better understanding of European Values, in particular the Rule of Law and Fundamental Rights and their relevance in the context of the (re)new(ed) sectoral policies of the European Union. The Conference first addressed the general framework of the topic (Panel I) – dealing with fundamental rights and the rule of law as European values in the context of the Commission’s priorities for 2024-2029 and its annual work programme, as well as the lessons from crises and the continuous and current threats to those values. The Conference then provided an introductory look at fundamental rights and the rule of law as European values in the sectoral policies of the European Union (Panel II) – discussing how those values are taken into account in some of the renewed EU policies. It then examined the promotion and protection of fundamental rights and the rule of law as European values in four sectoral policies of the European Union, particularly from the perspective of Portugal as an EU Member State (Panel III) – namely the common policy on asylum and migration, the EU policies on the digital field and Artificial Intelligence, and, in addition, with regard to the European Green Deal; and finally, the common foreign and security policy.

Thus, the Conference, aimed at students and faculty members but also at all legal practitioners and anyone interested in EU law and in the promotion of its values, sought to foster debate on the projection of these values in various relevant EU policies, from the perspective of their internal and external dimension.

As coordinator of the Jean Monnet Module, we would like to express our gratitude to all the speakers at the Conference for generously accepting the invitation and for the valuable sharing of knowledge, and to all participants. We would also like to thank all those who, within the coordination of the Module and the Faculty of Law, contributed to the organization and success of the Conference, including in the preparation and availability of this e-book.

We hope that this e-book will provide a useful contribution to the knowledge and understanding of the European Union and its axiological foundations, with a view to the promotion of its values, in particular the Rule of Law and Fundamental Rights, in the specific context of the renewed EU sectoral policies, including their projection in the Portuguese legal order<sup>1</sup>.

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA

Coordinator of the Jean Monnet Module “*Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe*”

---

<sup>1</sup> The text of the abstracts and keywords relating to each of the published texts is the sole responsibility of the Coordination of the Jean Monnet Module.

## **Sessão de Abertura**



## **SESSÃO DE ABERTURA**

**Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa,  
Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto**

Palavras Introdutórias

## **Coordenadora do Módulo Jean Monnet, Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita**

As primeiras palavras de agradecimento são dirigidas ao Senhor Diretor da Faculdade de Direito pela sua amável presença nesta sessão de abertura e, na sua pessoa, à Faculdade de Direito enquanto instituição de acolhimento do Módulo, também em colaboração com o *Lisbon Public Law Research Centre* da FDUL. É também com muito gosto que cumprimento e agradeço a presença de todos aqueles que nos deram a satisfação de participar na Conferência, da nossa instituição ou de outras instituições académicas e que muito agradeço a todos os Oradores que generosamente aceitaram o convite para participar na Conferência, desde logo, no Painel I da manhã, à Professora Doutora Inês Quadros da Universidade Católica Portuguesa e à Professora Doutora Ana Isabel Soares Pinto.

A Conferência que hoje se realiza é a última das quatro conferências integradas no Módulo Jean Monnet “Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto valores europeus num Mundo Global após a Conferência sobre o Futuro da União Europeia” que decorre entre 2022 e 2025. As atividades do Módulo têm incidido sobre várias vertentes da temática da proteção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito enquanto valores europeus num mundo global após a Conferência sobre o futuro da Europa – sucessivamente, o enquadramento geral da temática, as questões relacionadas com as políticas públicas nacionais e as questões relacionadas com a aplicação judicial desses valores europeus ao nível nacional, europeu e internacional.

Esta última Conferência do Módulo é dedicada à temática dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto valores europeus nas várias políticas setoriais da União Europeia – antigas e (re)nova(da)s, em função dos novos desafios que se colocam à Europa, em especial as diversas crises com que a integração europeia se tem vindo a confrontar. No presente, registam-se várias vertentes de crise e desafios a que as políticas da União Europeia têm tentado dar resposta – nomeadamente no domínio do ambiente e das alterações climáticas; da imigração e da entrada de nacionais de

Estados terceiros em relação à União e do seu acolhimento devido e adequado, por força dos valores humanistas da Europa e de proteção dos direitos fundamentais assentes na dignidade da pessoa humana; no domínio da era digital e da proteção dos direitos fundamentais nesse contexto, em especial perante a evolução da técnica e da IA; ou, ainda, no domínio da ação externa da União e da política externa e de segurança comum.

Assim, o desiderato desta quarta e última Conferência é exatamente poder identificar algumas dessas questões e, se possível, dar algum contributo académico que possa vir a ser, a prazo, considerado no âmbito da execução dessas políticas, também ao nível interno. Espero, por isso, que possamos debater na Conferência algumas dessas questões essenciais.

As últimas palavras de agradecimento são, desde logo, para os meus colegas de coordenação do Módulo Jean Monnet – Prof.<sup>a</sup> Doutora Ana Isabel Soares Pinto, Prof. Doutor Rui Tavares Lanceiro, ambos da FDUL, e Prof.<sup>a</sup> Doutora Teresa Nunes, da FDUL, instituição parceira do Módulo – sem cuja colaboração e empenho o Módulo não teria visto a luz do dia e chegado a bom porto. Um último agradecimento é devido aos colaboradores da Faculdade de Direito – que, com a gentil permissão do Senhor Diretor – nos auxiliam nas diversas tarefas e atividades do Módulo.

Todos em conjunto, cada um na sua esfera de atuação, têm contribuído para a concretização dos objetivos do Módulo Jean Monnet, fazendo jus à tradição da Faculdade de Direito em matéria de promoção do ensino e da investigação de excelência no domínio do direito da integração europeia – e permitam-me, nesse contexto, mencionar a sua personalidade maior, no que diz respeito ao grupo de Ciências Jurídico-Políticas, o Senhor Prof. Doutor Professor Fausto Quadros, Catedrático Jubilado da FDUL.

Os Professores da FDUL que integram a equipa de coordenação do Módulo promovem também esta ação Jean Monnet, na Faculdade de Direito, na qualidade de – pelo menos eu própria assim me considero – discípulos daquele Mestre, na sequência e em linha com outras ações já promovidas no passado – esperando poder reiterar e promover novas ações Jean Monnet ao longo da respetiva carreira de docência e de investigação.

E, reiterando os agradecimentos ao Senhor Diretor da Faculdade de Direito, sem mais delongas, damos início ao Painel I da Conferência.



## **PAINEL I**

### **Enquadramento geral**



## **PAINEL I**

### **Enquadramento geral**

*Direitos fundamentais, estado de direito e outros valores europeus no contexto das sete prioridades da comissão para 2024-2029 e do seu Programa de Trabalho anual.*

*Lições das crises passadas: as ameaças contínuas aos Direitos Fundamentais e aos valores europeus (crise económica, crise migratória, crise do Estado de direito, crise do Direito Internacional). Ameaças atuais aos Direitos Fundamentais e aos valores europeus.*

**Oradora: Ana Isabel Soares Pinto, Professora Auxiliar da FDUL, Investigadora integrada efetiva do Lisbon Public Law Research Centre**

**Sumário:** O texto procede ao enquadramento das prioridades políticas europeias para 2024-2029, atentas as atuais ameaças aos direitos fundamentais e ao Estado de Direito e a sua concretização no Programa de Trabalho da Comissão para 2025.

**Palavras-chave:** prioridades políticas europeias; agenda estratégica 2024-2029; ameaças; valores da União; direitos fundamentais.

**Abstract:** The text addresses the European political priorities for 2024-2029, taking into account the current threats to fundamental rights and the rule of law and their implementation in the Commission's Work Programme for 2025.

**Keywords:** European political priorities; Strategic Agenda 2024-2029; threats; Union values; fundamental rights.

Muito obrigada. Senhora Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita, obrigada pelas palavras que me dirigiu. Cumprimento também a Senhora Professora Doutora Inês Quadros, professora de mérito

reconhecidíssimo e filha do meu mestre de sempre – o Professor Doutor Fausto de Quadros, de quem fui assistente durante mais de 15 anos, o responsável pelo meu interesse, pela minha investigação em direito da União Europeia. É um gosto enorme partilhar este painel com as Professoras Doutoras Maria José Rangel de Mesquita e Inês Quadros.

Proceder ao “Enquadramento geral: direitos fundamentais e do Estado de Direito e outros valores europeus no contexto das 7 prioridades da Comissão para 2024-2029 e do seu Programa de Trabalho, lições de crises passadas, ameaças contínuas aos direitos fundamentais e aos valores europeus, crise económica, crise migratória, crise do Estado de Direito, crise de direito internacional e as ameaças atuais aos direitos fundamentais e ao Estado de Direito” é uma missão difícil, diria impossível no escasso tempo atribuído para a presente intervenção. Procurarei proceder ao enquadramento das prioridades políticas europeias para 2024-2029 atentas as atuais ameaças aos direitos fundamentais e ao Estado de Direito e a sua concretização no Programa de Trabalho da Comissão para 2025.

A União Europeia enfrenta atualmente uma crise muito significativa e são muitas as ameaças aos valores europeus: ameaças passadas e ameaças que ressurgem, ameaças que continuam e novas ameaças.

As ameaças são também desafios e podemos identificar como desafios atuais da União Europeia: o aumento da concorrência económica, a instabilidade geopolítica, a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, migração, desigualdades, alterações climáticas, fenómenos meteorológicos extremos, insegurança energética, insegurança alimentar, extremismos, desinformação, interferência eleitoral, pandemia Covid-19, ameaça à ordem assente em regras.

São estas ameaças que justificam as prioridades definidas pela Comissão Europeia para o seu novo mandato de 2024 a 2029 e apresentadas, pela então candidata a Presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, a 18 de julho de 2024<sup>1</sup>, antes do debate no Parlamento Europeu e da votação que a reelegeu. As prioridades da Comissão intituladas “as escolhas da

---

<sup>1</sup> A atual Presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, foi eleita com 401 votos a favor, 284 contra, 15 em branco e 7 nulos.

Europa: orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2024-2029”<sup>2</sup>, baseiam-se, conforme é referido na introdução do documento, “nas consultas que efetuei e nas ideias comuns debatidas com as forças democráticas no Parlamento Europeu, bem como na Agenda Estratégica do Conselho Europeu para 2024-2029”<sup>3</sup>. Este contexto é importante para a compreensão das prioridades identificadas para o novo mandato da Comissão Europeia. As prioridades têm por base a Agenda Estratégica do Conselho Europeu para 2024-2029<sup>4</sup>, adotada em 27 de junho de 2024, que reflete as prioridades estratégicas do Conselho Europeu. No entanto, resultam igualmente do novo equilíbrio alcançado no Parlamento Europeu, na sequência das eleições de 6-9 de junho de 2024 e que justificam que os dois documentos não sejam inteiramente coincidentes.

A Agenda Estratégica do Conselho Europeu assenta em 3 pilares: uma Europa livre e democrática, uma Europa forte e segura e uma Europa próspera e competitiva.

As orientações políticas da Comissão Europeia assentam em 7 prioridades, 6 prioridades políticas e 1 prioridade horizontal: 1) um novo plano para a prosperidade e a competitividade sustentáveis da Europa; 2) uma nova era para a defesa e a segurança europeias; 3) apoiar as pessoas, reforçar as nossas sociedades e o nosso modelo social; 4) manter a nossa qualidade de vida: segurança alimentar, água e natureza; 5) proteger a nossa democracia, defender os nossos valores; 6) uma Europa global: fazer bom uso do nosso poder e das nossas parcerias; e a prioridade horizontal 7) concretizar objetivos em colaboração e preparar a nossa União para o futuro – abordagem que abrange as 6 prioridades políticas.

A prioridade horizontal constitui uma novidade face às anteriores orientações políticas da Comissão e foi enfatizada pela atual Presidente da Comissão Europeia, no momento da apresentação das prioridades 2024-2029: “os maiores desafios da nossa era – da segurança às alterações climáticas

---

<sup>2</sup> Documento disponível em [https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_pt?filename=Political%20Guidelines%202024-2029\\_PT.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_pt?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_PT.pdf)

<sup>3</sup> P. 5.

<sup>4</sup> Texto disponível em [https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24\\_web.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf)

e à competitividade – só podem ser resolvidos através de uma ação conjunta. Perante este cenário creio que a Europa deve escolher a sua melhor opção: a União”.

A referência à ação conjunta recorda-nos as palavras da Declaração Schuman, que, em 1950, marcou o nascimento da integração europeia. No fim da Segunda Grande Guerra Mundial, a Declaração Schuman apresentou como solução para a paz na Europa a ação conjunta levada a cabo por Estados com vontade de prosseguir na integração europeia, garantindo solidariedades de facto que permitissem que a Europa alcançasse a paz. Em 2024 e, também, hoje, em 2025, setenta e cinco anos volvidos, a paz é novamente uma das principais prioridades da União Europeia e a colaboração, a ação conjunta são a solução para alcançar as prioridades identificadas pelo Conselho Europeu e que a Comissão Europeia destaca igualmente (ainda que a ordem de apresentação não seja coincidente) – prosperidade e competitividade; defesa e segurança europeias e democracia.

A democracia – um dos valores europeus consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia, cujo respeito se encontra inexoravelmente ligado ao respeito pelos direitos fundamentais e Estado de Direito – é o primeiro pilar da Agenda Estratégica do Conselho Europeu, mas, no quadro das prioridades políticas da Comissão Europeia, é apresentada como a quinta prioridade “democracia e os nossos valores, proteger a democracia e defender os nossos valores.”.

A defesa da democracia consubstancia, no entanto, uma das principais orientações políticas da Comissão Europeia. O reforço do Estado de direito é apresentado como “trabalho e dever quotidiano” da Comissão, assente nos mecanismos já existentes, o relatório anual sobre o Estado de direito, os procedimentos de infração e a aplicação do mecanismo do artigo 7.º do Tratado da União Europeia, mas igualmente na garantia de que o respeito pelo Estado de direito é considerado condição obrigatória para o acesso aos fundos da União Europeia. A prioridade conferida à proteção da democracia visa responder aos desafios colocados pelos extremismos, desinformação e interferência eleitoral através de iniciativas como: a criação de Escudo Europeu para a Democracia, para combater a manipulação da informação e a ingerência por parte de agentes estrangeiros; a criação de

uma rede europeia de verificadores de factos; a garantia de apoio e proteção aos meios de comunicação social e aos jornalistas independentes; a integração da participação dos cidadãos em toda a União Europeia e o reforço da participação das organizações da sociedade civil; a apresentação de iniciativas para dar cumprimento às recomendações do painel de cidadãos de 2024 sobre o combate ao ódio na sociedade; e a garantia da efetiva aplicação dos novos Regulamentos Europeus relativos aos Serviços digitais, à Inteligência Artificial ou à Liberdade dos Meios de Comunicação Social e garantir a preservação e promoção da liberdade de expressão e da liberdade dos meios de comunicação social.

Diversamente, a prosperidade e competitividade, o terceiro pilar da Agenda Estratégica do Conselho Europeu, são apresentadas como a primeira prioridade da Comissão Europeia. Prioridade fortemente inspirada no relatório Draghi<sup>5</sup>, que apresenta o futuro da indústria, a competitividade como o maior desafio atual da União Europeia. A apresentação de um novo plano para a prosperidade e a competitividade sustentáveis da Europa pretende responder diretamente aos desafios do aumento da concorrência económica e da ameaça à ordem assente em regras, mas o objetivo de tornar a economia europeia mais resiliente e menos dependente visa assegurar a resposta da União Europeia aos desafios colocados pela instabilidade geopolítica, a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, a pandemia Covid-19, alterações climáticas, fenómenos meteorológicos extremos, e as inerentes inseguranças energética e alimentar. A Comissão apresenta como principais iniciativas um novo Pacto Ecológico Industrial, para impulsionar a descarbonização e o crescimento industrial; um Fundo Europeu para a Competitividade, para impulsionar a inovação; a apresentação de propostas de simplificação, consolidação e codificação da legislação existente para simplificar a atividade empresarial; mas igualmente, o desenvolvimento de uma governação necessária para uma União da energia; a adoção de medidas para completar a União Europeia da saúde; a criação

---

<sup>5</sup> Disponível em [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20\\_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf)

de uma União Europeia da poupança e dos investimentos; e a criação de uma União de competências, que permita colmatar os défices de competências e de mão de obra. A União de competências pretende enfrentar dois desafios estreitamente ligados ao respeito pelos direitos fundamentais, as desigualdades e a imigração, mas a resposta centra-se na perspectiva da competitividade e deve ser analisada em articulação com a terceira prioridade política identificada pela Comissão Europeia.

Com efeito, a terceira prioridade política da Comissão, “apoiar as pessoas, reforçar as nossas sociedades e o nosso modelo social” – não encontra exata correspondência na Agenda estratégica do Conselho Europeu – e visa responder ao desafio das desigualdades, garantindo o respeito pelos direitos fundamentais, valor essencial da União Europeia. Assumindo como objetivo garantir que o modelo social europeu, que distingue a Europa de outras regiões no mundo, se consegue manter, são apresentadas iniciativas que visam reforçar o pilar dos direitos sociais no quadro da União Europeia, como a apresentação de um novo plano de ação para a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais; um roteiro para empregos de qualidade; a garantia do direito a desligar; a primeira Estratégia Europeia de combate à pobreza; um plano europeu de habitação a preços Acessíveis; uma plataforma pan-europeia de investimento na habitação sustentável e a preços acessíveis; a criação de uma União da Igualdade; uma nova Estratégia para a Igualdade de Género para o período pós-2025; um roteiro dos direitos das mulheres,...

A quarta prioridade política definida pela Comissão, dedicada a “Manter a nossa qualidade de vida: segurança alimentar, água e natureza”, está também relacionada com a prioridade “prosperidade e competitividade da União Europeia”, em particular, com o objetivo de garantir a resiliência e independência em matéria de segurança alimentar – a soberania alimentar – e evidentemente garantir os direitos mais básicos dos seres humanos. Prioridade que visa enfrentar os desafios relacionados com a insegurança alimentar fruto de alterações climáticas, de fenómenos meteorológicos extremos, de insegurança energética, mas igualmente do aumento da concorrência económica, da instabilidade geopolítica, da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. As iniciativas propostas nas orientações estratégicas

revelam, contudo, que a primeira prioridade das prioridades políticas da anterior Comissão Europeia (2019-2024)<sup>6</sup> “Um Pacto Ecológico Europeu” não tem no presente mandato o mesmo destaque e que a agricultura enquanto “elemento central do nosso modo de vida europeu” deve ser mantida e protegida. As orientações políticas da nova Comissão destacam a construção de um sistema agrícola e alimentar produtivo e resiliente através de iniciativas como a apresentação de uma visão para a agricultura e o setor alimentar, que garanta que os agricultores dispõem de um rendimento justo e eficiente, o apoio à competitividade em toda a cadeia de valor alimentar – propostas que visam responder às preocupações dos agricultores europeus e que justificaram manifestações e bloqueios de estradas e de mercado na União Europeia nos primeiros meses de 2024. As orientações políticas incluem, ainda, a adaptação, preparação e solidariedade em matéria de clima assente na apresentação de um plano europeu de adaptação às alterações climáticas, de uma estratégia europeia de resiliência hídrica e no reforço do mecanismo europeu de proteção civil.

A defesa e a segurança europeias são coincidentemente a segunda prioridade política europeia, tanto na Agenda Estratégica do Conselho Europeia, como nas Orientações Políticas da Comissão Europeia.

A instabilidade geopolítica, a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, a multiplicação de conflitos, a assistência humanitária, enfim, a ameaça à ordem assente em regras, justificam que a defesa e a segurança assumam hoje particular urgência e o regresso à Declaração Schuman. Para enfrentar estes desafios assume-se que o “trabalho nos próximos cinco anos centrar-se-á na construção de uma verdadeira União Europeia da Defesa” e identificam-se iniciativas e concretizações a curto prazo, como a nomeação de um Comissário da Defesa, com a missão de impulsionar a União Europeia da Defesa, a apresentação de um livro branco sobre o futuro da defesa europeia nos primeiros 100 dias do mandato, e propostas

---

<sup>6</sup> Cfr. O meu programa para a Europa pela candidata à função de Presidente da Comissão Europeia Ursula Von der Leyen: orientações Políticas para a próxima Comissão Europeia 2019-2024, disponível em [https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87\\_pt?filename=political-guidelines-next-commission\\_pt.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/063d44e9-04ed-4033-acf9-639ecb187e87_pt?filename=political-guidelines-next-commission_pt.pdf)

emblemáticas de projetos de defesa de interesse comum, ressaltando-se a sua apresentação em estreita coordenação com a NATO, como a criação de um escudo aéreo europeu, para proteger o espaço aéreo e «como um forte símbolo da unidade europeia em matéria de defesa»<sup>7</sup>. As iniciativas a apresentar incluem, igualmente, o reforço do Fundo Europeu de Defesa e do Programa da Indústria de Defesa Europeia e a criação de um mercado único dos produtos e serviços de defesa.

Em matéria de segurança são identificados três grandes objetivos: uma Europa mais segura e mais protegida; fronteiras comuns mais fortes e justiça e firmeza na migração, reveladores de uma União mais securitária e menos humanista.

Enfatizando a efetiva aplicação do Pacto da UE em matéria de Migração e Asilo como uma prioridade política da União, são elencadas novas iniciativas, como a apresentação de novas estratégias europeias em matéria de segurança interna, de política de vistos e sobre migração e asilo, a par de uma abordagem integrada da gestão de fronteiras e de uma nova abordagem comum aos regressos. Em termos operacionais propõe-se a duplicação dos funcionários da Europol e o correspondente aumento do seu mandato, bem como a triplicação do número de guardas costeiros e de fronteira europeus. Os direitos fundamentais não são esquecidos e repetem-se as referências à salvaguarda dos direitos fundamentais. No entanto, as orientações políticas da nova Comissão Europeia assumem claramente, em matéria de migração que “Respeitaremos sempre os direitos humanos e garantiremos que aqueles que têm direito a permanecer o possam fazer e possam receber apoio essencial para se integrarem nas comunidades.”<sup>8</sup> (sic).

A migração é integrada no quadro da prioridade política de segurança e defesa da União Europeia, o que traduz a preocupação de regulação da imigração do ponto de vista de segurança da União, do combate à imigração ilegal e acentua a afirmação do *ius includendi et excludendi*. As novas orientações omitem, contudo, contrariamente, às orientações 2019-2024

---

<sup>7</sup> Comunicado de imprensa da sessão plenária do Parlamento Europeu de 18/07/2024, disponível em <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20240710IPR22807/euro-deputados-debatem-com-ursula-von-der-leyen-antes-de-votarem-reconducao>.

<sup>8</sup> Cfr. p. 21 das Orientações políticas 2024-2029, op. cit..

uma clara referência a “vias para a migração legal, a fim de nos ajudar a atrair as pessoas com as competências e os talentos de que precisamos.”<sup>9</sup>. É certo que o objetivo “colmatar os défices de competências e de mão de obra” constante da prioridade competitividade pode ser entendido como a abertura para vias para a migração legal, mas a sua atual omissão no objetivo “justiça e firmeza na migração” é motivo de reflexão.

Finalmente, a sexta prioridade “uma Europa global, fazer bom uso do nosso poder e das nossas parcerias”, visa definir as prioridades da União Europeia no quadro do alargamento, da abordagem estratégica das relações de vizinhança, de uma nova política económica externa e do multilateralismo. A ação externa da União é atualmente transversal a todas as prioridades políticas e é crucial para enfrentar todos os atuais desafios da União Europeia.

As orientações políticas da Comissão 2024 a 2029 são concretizadas no Programa de Trabalho da Comissão para 2025<sup>10</sup> “avançar em conjunto: uma União mais audaciosa, simples e rápida”. O Programa calendariza as iniciativas que a Comissão pretende apresentar durante o ano de 2025 e identifica as propostas que podem ser retiradas ou devem ser objeto de avaliação para simplificação e consolidar legislação.

O programa é apresentado pela Comissão ao Plenário do Parlamento Europeu e ao Conselho Assuntos Gerais e, posteriormente, com base no programa de trabalho e nas prioridades apresentadas pelas demais instituições, é adotada uma declaração conjunta pelo Parlamento Europeu, Conselho da União Europeia e Comissão Europeia<sup>11</sup>, sobre as prioridades legislativas da União para 2025, adotada no Conselho de Assuntos Gerais, de 14 de março de 2025, e adotadas conclusões conjuntas das três instituições sobre as prioridades para a legislatura<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. p. 19 das Orientações políticas 2024-2029, op. cit..

<sup>10</sup> Programa de trabalho da Comissão para 2025: Avançar em conjunto: uma União mais audaciosa, simples e rápida – COM(2025) 45 final (11/02/2025).

<sup>11</sup> Declaração conjunta do PE, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia sobre as prioridades legislativas da UE para 2025 (Conselho Assuntos Gerais de 14/03/2025).

<sup>12</sup> Conclusões Conjuntas do PE, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia sobre os objetivos e prioridades das políticas para 2025-2029 (Conselho Assuntos Gerais: 14/03/2025)

O programa de trabalho da Comissão apresenta como objetivo essencial – na senda do relatório Draghi – garantir a “simplificação das regras e aplicação efetiva”, porque a complexidade e sobreposição de regras constitui um dos maiores desafios à competitividade da União Europeia e, sobretudo, ao sucesso das pequenas e médias empresas. O programa propõe um plano anual de avaliações e balanços de qualidade, um programa de execução e simplificação assente no princípio “*one in, one out*” e procedimentos de infração “irredutíveis” quando os Estados não apliquem eficazmente a legislação da União Europeia.

O programa de trabalho contém cinco anexos que identificam as 51 novas iniciativas a apresentar durante o ano de 2025, destacando-se a azul as propostas com o objetivo de simplificação ou com uma dimensão de simplificação significativa (anexo I), o plano anual das 37 avaliações e balanços de qualidade para identificar potenciais de simplificação, de redução de custos (anexo II), as 123 propostas pendentes (anexo III), as 37 propostas de retirada de iniciativas, porque se tornaram obsoletas ou não é previsível acordo sobre o seu conteúdo (anexo IV) e, finalmente, as 4 propostas de revogação de propostas (anexo V).

A título exemplificativo, destacamos as seguintes iniciativas já apresentadas, em cumprimento do programa de trabalho da Comissão: a bússola para a competitividade (competitividade), o Livro Branco sobre a Defesa Europeia (segurança e defesa); a proposta de regulamento que estabelece um sistema comum de regresso dos nacionais e dos países que seguem a situação irregular (imigração enquanto parte integrante da segurança e defesa); a comunicação “uma visão para a agricultura e o sector alimentar” (qualidade de vida); o roteiro dos direitos das mulheres (democracia e os nossos valores).

Do programa de trabalho da Comissão Europeia para a declaração conjunta das três instituições regista-se uma inversão da ordem de prioridades. A defesa e segurança europeias, apresentadas como a segunda prioridade na Agenda Estratégica do Conselho Europeu e nas Orientações Políticas da Comissão Europeia, passam a primeira prioridade, renomeada “inaugurar uma nova era para a defesa e a segurança europeias” e que justifica as medidas recentes adotadas no quadro da defesa e seguranças europeias.

Os objetivos fundamentais identificados por Parlamento Europeu, Conselho e Comissão são: 1. Inauguraremos uma nova era para a defesa e a segurança europeias; 2. A fim de impulsionar a prosperidade e a competitividade sustentáveis da Europa; 3. A fim de apoiar as pessoas, reforçar as nossas sociedades e o nosso modelo social; 4. A fim de manter a nossa qualidade de vida; 5. Para proteger a nossa democracia e defender os nossos valores e o Estado de direito; 6. A fim de tirar partido do nosso poder e das nossas parcerias e 7. Para que estas ambições se tornem realidade, daremos início a debates sobre o novo orçamento de longo prazo (quadro financeiro plurianual) e o respetivo financiamento.

Para terminar, apresento dois casos recentes para reflexão.

Primeiro. A 22 de maio de 2025, por iniciativa da Dinamarca e da Itália, nove membros do Conselho de Europa, que incluem a Áustria, a Bélgica, a República Checa, a Estónia, a Lituânia, a Letónia e a Polónia – todos Estados-Membros da União Europeia – assinaram uma carta conjunta que apela a um novo diálogo sobre a interpretação da Convenção Europeia dos Direitos Humanos pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. As preocupações centram-se na jurisprudência sobre a imigração.

União Europeia e Conselho de Europa são distintos, a União Europeia não é parte do Conselho da Europa, nem é parte contratante da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. No entanto, estes nove Estados são simultaneamente Estados parte do Conselho da Europa e Estados-Membros da União Europeia. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, catálogo de direitos fundamentais da União Europeia, a que os Estados-membros da União Europeia se encontram vinculados, determina que, na medida em que a Carta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa Convenção, o que não obsta a que o direito da União confira uma proteção mais ampla (n.º 3 do artigo 52.º da Carta). Esta é uma iniciativa no quadro do Conselho da Europa, mas é uma iniciativa que não pode deixar de nos gerar reflexão no âmbito da União Europeia, por serem Estados-Membros da União Europeia que pretendem, claramente, um retrocesso na defesa dos direitos fundamentais em matéria de imigração.

Segundo exemplo para reflexão. A 27 de maio de 2025, o Conselho de Assuntos Gerais realizou a oitava audição no âmbito do procedimento previsto no artigo 7.º do Tratado da União Europeia aplicável à Hungria. A audição abordou temas como o funcionamento do sistema constitucional, o equilíbrio de poderes, a luta contra a corrupção, a proteção do espaço cívico, a liberdade académica e a liberdade dos meios de comunicação social e a defesa dos direitos das pessoas LGBTQI na Hungria.

Áustria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Eslovénia, Suécia, Espanha, Chipre, Malta e Grécia assinaram uma declaração a apelar à Hungria para que reveja as medidas a fim de garantir que os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos os seus cidadãos sejam respeitados e protegidos, cumprindo assim as suas obrigações internacionais e apelaram, igualmente, à Comissão Europeia para que utilize plenamente o seu conjunto de instrumentos no domínio do Estado Direito, caso a Hungria não reveja a sua legislação que determina, designadamente, a proibição de paradas de orgulho.

Dois exemplos diferentes que deixo para a vossa reflexão.

## **Oradora: Inês Quadros, Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Escola de Lisboa. Investigadora do Católica Research Center for the Future of Law**

**Sumário:** O texto aborda a temática do painel na ótica dos desafios atuais aos direitos fundamentais e aos demais valores europeus. Identifica as fases da evolução da afirmação dos valores da União, em especial aquela em que a União se constitui como referencial de valores de vinculação da União aos direitos fundamentais – ilustrando os desafios e as dificuldades no respeito desses valores na atuação interna e externa da União Europeia e na atuação dos seus órgãos, em especial o Tribunal de Justiça.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais; Valores Europeus; Desafios; Exemplos; Atuação interna e externa da UE.

**Abstract:** The text addresses the current challenges to fundamental rights and other European values. It traces the evolution towards the affirmation of EU's values, in particular the stage that allowed the Union to constitute itself as a values' frame of reference to the Union's commitment to fundamental rights – illustrating the challenges and difficulties in ensuring respect for EU values both at EU's internal and external actions and in EU's institutional, bodies and offices' actions, in particular, the Court of Justice.

**Keywords:** Fundamental rights; European Values; Challenges; Examples; EU Internal and external action.

### **Desafios atuais aos direitos fundamentais e aos valores europeus**

Neste texto<sup>1</sup> recordarei alguns momentos-chave do percurso que a União empreendeu até se afirmar hoje como uma comunidade de valores e, chegando ao momento atual, intercalarei a referência a algumas das dimensões em que se afirma essa identidade europeia com os desafios que a União enfrenta para promover os seus valores.

---

<sup>1</sup> O presente texto corresponde, apenas com eliminação de elementos de oralidade, à intervenção proferida na Faculdade de Direito de Lisboa no dia 4 de junho de 2025 na Conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World After the Conference on the Future of Europe” (2022-2025) em colaboração com o Lisbon Public Law Research Centre.

**1.** Não é possível descrever os desafios atuais aos direitos fundamentais e aos valores europeus sem antes identificar quais as fontes desses direitos e princípios, pois elas constituem a referência ética com a qual se podem confrontar tais desafios.

**1.1.** Na história contemporânea da Europa, o referencial foi o caldo de valores comuns aos povos europeus, que se foi cristalizando ao longo de séculos e a partir do qual se declinaram os princípios da dignidade humana, da igualdade e da democracia. Já no séc. XX, esse conjunto de valores partilhados foi expresso internacionalmente no sistema da CEDH, num ambiente pós-segunda Guerra Mundial particularmente favorável à elevação da proteção das pessoas à matéria internacional. Este sistema de proteção, subsidiário em relação aos sistemas nacionais, traduziu-se não apenas no compromisso dos Estados-parte para com os direitos humanos, mas também na sua aceitação da jurisdição do TEDH nos casos em que os seus próprios sistemas de proteção falhassem. Sendo subsidiário, o sistema da CEDH reconheceu sempre uma margem de apreciação aos Estados, em áreas nas quais não existe consenso.

**1.2.** A construção europeia no quadro das Comunidades, depois União, esteve, de início, alheada desta preocupação, dada a índole marcadamente económica do projeto, numa espécie de divisão de tarefas com o Conselho da Europa e o sistema da CEDH, e com base na convicção de que o projeto das Comunidades contribuiria em si mesmo para ampliar o espaço de liberdade dos indivíduos. Durante esse período, a que a Prof. Luísa Duarte designa de “agnosticismo valorativo”<sup>2</sup>, o ambiente normativo em que as Comunidades se moviam não fazia referência a direitos fundamentais.

**2.** Aos poucos, porém, a União também se foi assumindo como vinculada pelos direitos fundamentais. O processo geralmente descreve-se em duas fases, às quais eu gostaria de acrescentar uma terceira:

---

<sup>2</sup> M. L. Duarte, “A União Europeia e os Direitos Fundamentais: Métodos de Proteção”, in *Estudos de Direito da União e das Comunidades Europeias*, Coimbra, Coimbra Editora, 2000, p.19.

**2.1. A primeira fase** é desencadeada pela afirmação do princípio do primado e pela necessidade de apaziguar os Estados quanto ao risco de retrocesso na proteção de direitos fundamentais que aquele princípio implicaria, ao impor a prioridade das normas europeias sobre quaisquer normas nacionais, incluindo as que garantem direitos fundamentais. No caso *Internationale*<sup>3</sup>, o Tribunal de Justiça internalizou o controlo, afirmando que a violação de direitos fundamentais por normas europeias gerava invalidade destas e, assim, transferiu para si a tarefa de verificar a conformidade entre uns e outras. Na ausência de referências normativas especificamente europeias aos direitos fundamentais, a fonte foi firmada nas “tradições constitucionais comuns aos EM”, uma referência que apela ao tal “caldo de valores comuns”, mas que simultaneamente constituiu uma forma engenhosa de incorporar os direitos fundamentais reconhecidos pelos Estados no direito europeu, de modo suficientemente aberto e flexível para permitir ir ajustando o seu conteúdo aos objetivos europeus. Num aperfeiçoamento desta fase, o Tribunal afirma que a atuação dos próprios Estados, desde que no âmbito do Direito da União, tem de respeitar os direitos fundamentais<sup>4</sup>, de modo a evitar zonas de vazio na proteção.

Em síntese, esta primeira fase funda-se no reconhecimento de que a União (então, Comunidades) e os Estados estão sujeitos ao mesmo dever de respeito pelos direitos fundamentais. Nos Estados, estes direitos estão garantidos por catálogos robustos e por sistemas firmes de proteção; na União, na ausência de um sistema análogo, o Tribunal de Justiça supre essa lacuna para que o Direito da União não constitua um obstáculo ou um retrocesso a essa proteção.

**2.2. A segunda fase** tem as suas origens na última década do séc. XX, quando a União desenvolve referências especificamente europeias dos seus valores. Este caminho faz-se primeiro de modo discreto, com a introdução

---

<sup>3</sup> Acórdão do TJUE de 17 de dezembro de 1970, proc. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH*, EU:C:1970:114.

<sup>4</sup> Acórdão do TJUE de 12 de junho de 2003, proc. C-112/00, *Schmidberger c. Áustria*, EU:C:2003:333; e Acórdão do TJUE de 18 de junho de 1991, proc. C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi (ERT)*, EU:C:1991:254.

no Tratado de referências aos direitos fundamentais<sup>5</sup> e com a aprovação de uma Carta de Direitos Fundamentais que no início assume forma meramente política e parece clara quanto à limitação da sua aplicabilidade aos casos cobertos pelo DUE, ao mesmo tempo que assume a CEDH como seu padrão interpretativo.

Aos poucos, robustecendo este sistema, a União reduz a distância para os Estados na proteção dos direitos e passa a caminhar à mesma velocidade que eles, enfrentando, nas suas políticas, os mesmos desafios que os Estados encontram: ambos, Estados e União, chegam em simultâneo aos desafios da era digital e da inteligência artificial, que obrigam a repensar as exigências de liberdade, privacidade, identidade e segurança.

**2.3.** A União está, assim, preparada para assumir uma missão ética, inaugurando-se uma **terceira fase** na qual ela própria se constitui como referencial de valores.

**2.3.1.** A União assume esse desígnio ético antes de mais dentro das suas fronteiras geográficas – invertendo a lógica *bottom-up* que vimos caracterizar a primeira fase, e na qual os direitos fundamentais irradiavam dos Estados para a União (por meio da referência às tradições constitucionais comuns como fonte de emanação dos direitos fundamentais). De facto, a auto-compreensão da União como uma comunidade ética acaba por moldar o seu relacionamento com os Estados-membros. E, paradoxalmente, o Tribunal de Justiça, que fora introduzido no tema dos direitos e valores justamente a partir da experiência estadual, exerce agora um controlo robusto sobre a atuação dos próprios Estados, seja para suprir as suas falhas, elevar o nível de proteção por eles garantido, ou determinar qual o nível máximo de proteção que é aceitável que eles mantenham. Por outro lado, o âmbito desse controlo é progressivamente alargado para várias áreas da atuação estadual, sem que o limite do artigo 51.º da Carta pareça já constituir um entrave, nem seja necessário demonstrar que a atuação em causa recai

---

<sup>5</sup> O artigo 6.º, n.ºs 1 e 2 TUE, introduzido pelo Tratado de Amesterdão, exprime aquilo que já resultava da jurisprudência do Tribunal.

“nos domínios abrangidos pelo Direito da União”, como exigido pelo 2.º par. do artigo 19.º TUE.

Alguns exemplos que ilustram o que foi dito:

- i. Na área da cooperação em matéria penal, o princípio do reconhecimento mútuo, inscrito no Tratado<sup>6</sup> como fundamento da execução de mandados de detenção europeus, leva o Tribunal a adotar uma postura muito restritiva quanto à possibilidade de a autoridade de execução recusar o cumprimento de um mandado com fundamento no risco de violação de direitos fundamentais do arguido por parte do Estado emissor. Na prática, a autoridade judicial de execução pode ser obrigada à entrega de uma pessoa mesmo quando existe risco de violação dos seus direitos, em termos que seriam incompatíveis com o nível de proteção imposto pelo seu ordenamento ou pelo sistema da CEDH<sup>7</sup>;
- ii. Idênticas considerações valem para a política de asilo da União e, em particular, o sistema de Dublin, no qual a confiança recíproca desempenha igualmente um papel central. Por essa razão, o Tribunal tem afirmado que os Estados não devem recusar a transferência de requerentes de asilo, mesmo que existam indícios de que as condições de acolhimento no Estado de destino são precárias, sob pena de se pôr em causa a efetividade do sistema<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Artigos 67.º, n.º 3 e 82.º TFUE.

<sup>7</sup> V. o Parecer 2/13 do TJUE a respeito da adesão da União à CEDH, proferido em 18 de dezembro de 2014, EU:C:2014:2454, em especial o par. 192. Esta posição do Tribunal de Justiça é coerente com a sua jurisprudência consistente a respeito do Artigo 53.º da Carta de Direitos Fundamentais que, desde o caso *Melloni* (acórdão do TJUE de 26 de fevereiro de 2013, proc. C-399/11, EU:C:2012:600, pars. 55-64), vai no sentido de não autorizar os Estados a invocarem um nível de proteção de direitos fundamentais que comprometa a eficácia do Direito da União. K. Leanerts, “La vie après l’avis: Exploring the principle of mutual (yet not blind) trust”. *Common Market Law Review* 54: 805-840, 2017, p. 813.

<sup>8</sup> Acórdão do TJUE (Grande Secção) de 21 de dezembro de 2011, proc. C-411/10, *N.S.* EU:C:2011:865, par. 94. Para uma comparação com o controlo exercido pelo TEDH, v. D. Halberstam, “It’s the Autonomy, Stupid!” A Modest Defense of Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR, and the Way Forward”. *German Law Journal*, Vol. 16 Nr. 01, p. 126.

- iii. Por último, também a jurisprudência europeia relacionada com o princípio do Estado de Direito, em particular quanto à independência judicial, é reveladora do conteúdo e da intensidade que o Tribunal de Justiça atribui aos valores da União. Numa longa linhagem jurisprudencial inaugurada com o caso dos Juízes Portugueses<sup>9</sup>, o Tribunal afirma poder controlar o respeito pelo princípio da independência judicial nos Estados-Membros, que o Tribunal extrai, com força jurídica, do artigo 19.º TUE.

**2.3.2.** A União assume esse desígnio ético também na sua ação externa. O n.º 1 do Artigo 21.º TUE enquadra a ação da União nos mesmos valores que a orientam internamente: democracia, Estado de direito, direitos do Homem, dignidade humana, igualdade e solidariedade. Para além dessa função orientadora, os três primeiros assumem ainda uma função mobilizadora da ação da União, já que o n.º 2 do mesmo artigo atribui à União a missão de os promover externamente. Deste modo, os valores não são apenas limites à ação externa da União, mas devem constituir também o motivo e propósito dessa ação, que deve exportar o *modo de vida europeu* para outras latitudes. Como exemplos de atuações que satisfazem esse propósito podemos referir a criação de missões de observação de processos eleitorais, ou do Instrumento Europeu para Democracia e Direitos Humanos, destinado a apoiar a sociedade civil em Estados onde não há eleições livres, onde não está garantida a liberdade de expressão ou de imprensa, onde não há tribunais independentes, ou onde existe corrupção.

Contudo, a afirmação externa dos valores da União também não é isenta de dificuldades, em vista da necessidade de ponderação com outros objetivos que constituem igualmente fundamento da atuação externa da União segundo os Tratados. Por outro lado, a ação externa da União coloca-a em relação com Estados para os quais os valores que constituem o ADN da União não se encontram garantidos.

Vejamos alguns exemplos:

---

<sup>9</sup> Acórdão do TJUE (Grande Secção) de 27 de fevereiro de 2018, proc. C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117.

- i. Os acordos de parceria com países em vias de desenvolvimento, envolvendo a definição de relações comerciais e a ajuda ao desenvolvimento, contêm frequentemente cláusulas de condicionalidade que tornam o apoio financeiro ou o acesso ao mercado europeu dependentes do cumprimento de reformas internas por parte dos países visados<sup>10</sup>. Estas exigências, que são imprescindíveis para manter a coerência na ação *intra-* e *extramuros*, podem, todavia, colocá-la em desvantagem comercial em relação a outros blocos económicos que não enfrentam os mesmos constrangimentos éticos;
- ii. A dependência energética da União em relação à Rússia, embora em acentuada diminuição desde a agressão à Ucrânia em 2022, é também difícil de compatibilizar com as sanções económicas aplicáveis àquele Estado e as medidas restritivas individuais aplicáveis a entidades envolvidas na agressão.
- iii. Por fim, os interesses de segurança da União e a gestão dos fluxos migratórios que estiveram na base da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016 (que prevê a assistência financeira prestada pela União à Turquia a troco da contenção da imigração<sup>11</sup>), não podem deixar de ser confrontados com as exigências humanitárias decorrentes do reconhecimento da dignidade humana como valor europeu.

3. Por último, e num aspeto mais problemático, demonstrando a fragilidade da pretensão da União: enquanto supervisiona a atuação dos seus Estados-membros e procura promover os seus valores no cenário internacional, a União, ou, antes, os seus órgãos, falham na sua própria representação desses valores. Isto sucede quer porque a União – *rectius*,

---

<sup>10</sup> V., por exemplo, os artigos 8.º e 9.º do Acordo de parceria entre a UE e os seus Estados-Membros, por um lado, e os membros da Organização dos Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico, por outro (Acordo de Samoa). As obrigações aí firmadas, quanto à proteção de direitos fundamentais, democracia e Estado de Direito, constituem “um elemento essencial do Acordo”, como indicado no n.º 7 do art.º 9.º, podendo por isso ser entendidas como condições implícitas de acesso às vantagens estabelecidas no acordo.

<sup>11</sup> A Declaração pode ser consultada aqui: Declaração UE-Turquia, 18 de março de 2016 – Consilium

o Tribunal de Justiça – se coloca a si própria de fora de qualquer forma de controlo externo do respeito pelos direitos fundamentais (enquanto não se concretizar a adesão à CEDH, imposta pelo Tratado, mas adiada por dificuldades suscitadas pelo TJ<sup>12</sup>), quer porque o Tribunal nem sempre leva a sério as fronteiras do Direito da União, seja pelo entendimento engenhoso que faz do princípio da atribuição, seja pela expansão ilimitada do âmbito material do Direito da União que concebe nas suas decisões.

Como exemplo do primeiro caso, temos a aprovação da Diretiva relativa ao salário mínimo<sup>13</sup>, que visa harmonizar os critérios para determinação do mesmo nos Estados-membros e que é dificilmente conciliável com a letra do n.º 5 do Artigo 153.º TFUE. À data da conclusão deste texto, encontra-se pendente a decisão do Tribunal de Justiça na ação de anulação da diretiva intentada pela Dinamarca, que contestou a competência da União para aprovação da diretiva<sup>14</sup>. É importante recordar que o princípio da atribuição constitui um valor fundamental da ordem jurídica europeia, representativo da legalidade da sua ação, integrando o princípio da União de Direito nos mesmos termos em que o princípio da legalidade integra o princípio do Estado de Direito para os Estados-membros. A justificação da ação da União reveste-se de uma importância capital, porque ela se confronta com os processos democráticos internos, pelo que o princípio da atribuição deve também ser considerado como valor da União.

Como exemplo do segundo caso, temos o acórdão no qual o Tribunal de Justiça afirmou que a lei maltesa da aquisição da nacionalidade por investimentos era contrária ao Direito da União<sup>15</sup>. O Tribunal lembrou a sua jurisprudência constante na qual reconhece que a aquisição e perda da nacionalidade recaem na competência dos Estados-Membros, mas reforçou que

---

<sup>12</sup> No, já referido, Parecer 2/13, proferido em 18 de dezembro de 2014, EU:C:2014:2454.

<sup>13</sup> Diretiva (UE) 2022/2041 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de outubro de 2022 relativa a salários mínimos adequados na União Europeia.

<sup>14</sup> Proc. C-19/23, *Dinamarca c. Parlamento e Conselho*, EU:C:2025:11. As conclusões do Advogado-Geral Emiliou foram proferidas no dia 14 de janeiro de 2025 e vão no sentido de considerar a diretiva inválida por violação do princípio da atribuição.

<sup>15</sup> Acórdão do TJUE (Grande Secção) de 29 de abril de 2025, C-181/23, *Comissão c. Malta*, EU:C:2025:283.

estes não podem ignorar o impacto das suas leis na aquisição e perda da cidadania europeia. Em concreto, o vínculo de nacionalidade deve exprimir uma “relação específica de solidariedade, lealdade e reciprocidade dos direitos e deveres entre o Estado e seus cidadãos”, que não se verifica no programa de atribuição de cidadania por investimento. O caso distingue-se do anterior na medida em que não se discute agora a validade da atuação da União, mas a compatibilidade da ação nacional com o direito da União; contudo, em ambos os casos, testam-se e alargam-se as fronteiras do ordenamento europeu de modo possivelmente já não enraizado nos Tratados<sup>16</sup>.

## **Em conclusão**

São muitas as dificuldades enfrentadas pela União para a afirmação dos valores que constituem o *modo de vida* europeu e os Estados inscreveram nos Tratados como seu substrato e programa.

Algumas dessas dificuldades prendem-se com os limites da própria União, resultantes das suas atribuições. Não é excessivo dizer-se que nalguns casos a tarefa a que a União se propõe extravasa os poderes de que dispõe. Outras dificuldades prendem-se com a necessária coerência entre o modo como a União se afirma internamente e o modo como atua internacionalmente: não seria compreensível que a exigência que perpassa nas suas políticas internas e na sua relação com os Estados-membros não tivesse qualquer correspondência na forma como a União se afirma externamente. Contudo, a necessidade de dar execução aos outros objetivos da sua política externa – comerciais, segurança, defesa – pode criar algumas incongruências.

A verdade é que a construção europeia se fez sempre por etapas em resposta às crises que atravessam a sua história, sejam elas internas ou externas. São essas crises que obrigam a que a União se confronte consigo própria e redescubra a sua identidade.

---

<sup>16</sup> Inês Quadros, “Cidadania Europeia e domínio reservado dos Estados: o Rei Midas no Tribunal de Justiça?”, in S. Pais (coord.), *EU Citizenship – Challenges and Opportunities / Cidadania Europeia – desafios e oportunidades*, Porto, Universidade Católica Editora, 2015, pp. 239-262.



## **PAINEL II**

### **Políticas setoriais: introdução**



## **PAINEL II**

### **Políticas setoriais: introdução**

*Como é que os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito enquanto valores europeus são abordados em algumas das políticas (re)nova(da)s da União Europeia: melhor proteção dos direitos existentes ou novos direitos?*

**Oradora: Susana Antas Videira, Diretora-Geral da Direção-Geral da Política de Justiça, Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Europeia**

**Sumário:** O texto aborda a temática do painel na ótica dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto matriz identitária da União e dos seus Estados membros, na sua relação com o difícil contexto geopolítico, o futuro da Europa e o modo com a ordem jurídica portuguesa, através da DGPI, participa na execução das políticas da União que concretizam aqueles valores. Analisa ainda, nessa ótica, algumas iniciativas de reforço da proteção dos direitos fundamentais, quer novas (como o Escudo Europeu para a Democracia ou os Regulamentos dos Serviços Digitais e da IA) quer de alteração do direito vigente (como é o caso da Diretiva Direitos das Vítimas).

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais; Políticas e medidas da União; novos e renovados atos legislativos; diretivas; execução pela DGPI.

**Abstract:** The text addresses the theme from a perspective of fundamental rights and rule of law as the identitarian matrix for the Union and its member states, in its relationship with a difficult geopolitical context, the future of Europe and the way in which the Portuguese legal order, through the DGPI, participates in the implementation of the Union's policies that materialize those values. It also examines, in this perspective, some initiatives to strengthen fundamental rights' protection, either new (such as the European Shield for Democracy or the Digital Services and AI Regulations) or to amend existing law (such as the Victims' Rights Directive).

**Keywords:** Fundamental Rights; EU Policies and measures; new and renewed legislative acts; Directives; DGPI implementation.

## **Como deverão ser entendidos os direitos fundamentais e o Estado de direito, enquanto valores europeus, em algumas das (re)nova(da)s políticas da UE: melhor proteção dos direitos existentes ou novos direitos?**

A União Europeia tem posicionado sistematicamente os direitos fundamentais e o Estado de Direito como pilares da sua arquitetura jurídica e política.

É, na verdade, o grande desígnio da União, enunciado logo no artigo 2.º do Tratado da União Europeia.

Numa outra formulação, os direitos fundamentais e o Estado de Direito constituem, mesmo, a matriz identitária da União e dos Estados que a integram.

Ora, no novo e, de certa forma, angustiante contexto geopolítico que atravessamos assume enorme importância que a União Europeia proclame o seu papel de guardião e promotora dos direitos fundamentais, do Estado de Direito e de uma sociedade que deve ser caracterizada pelo pluralismo, pela não discriminação, pela tolerância, pela justiça, pela solidariedade e pela igualdade.

As ameaças presentes, agudas e constantes, à paz e o avanço de movimentos extremistas também e através da Europa convocam esforços renovados da União e dos seus Estados-Membros, importando acelerar o processo de integração também no que respeita aos direitos dos cidadãos da União e ao reforço do Estado de Direito.

Tal realidade, configurada em urgente e inadiável necessidade, não tem sido ignorada pelos órgãos políticos e instituições europeias.

A este propósito, cumpre recordar a Conferência para o Futuro da Europa, marcada por amplos debates e discussões liderados por cidadãos e realizada entre abril de 2021 a maio de 2022, que traduziu a urgência da União na construção dessa visão de futuro mais integrada e segura da nossa vida comum e das nossas democracias.

Representou, ainda, uma verdadeira vontade de fazer diferente.

Foi a primeira iniciativa do género, um exercício democrático sem precedentes, no qual os cidadãos tiveram a oportunidade de debater as

principais prioridades e desafios e de propor recomendações sobre o tipo de Europa em que querem viver.

As três instituições europeias (Conselho, Comissão e Parlamento Europeu) têm vindo a dar seguimento a essas propostas e medidas, cada uma no âmbito das suas atribuições e competências, sempre em conformidade com os Tratados da União.

De facto, as propostas que resultaram desta conferência informaram as primeiras linhas de ação do Programa de Trabalho da Comissão para 2023 e influenciaram o Programa de Trabalho da Comissão para 2024, que também remete para várias iniciativas relacionadas com questões identificadas nas propostas da Conferência.

A Direção-Geral da Política de Justiça (DG PJ) tem tido o privilégio de participar na evolução dessas políticas através do trabalho que, quotidianamente, desenvolve no âmbito do seu Gabinete de Relações Internacionais. Seja nos grupos de trabalho que acompanha no Conselho da União Europeia, seja nos vários *fora* em que intervém em matéria de direitos fundamentais e de Estado de Direito.

É crescente a preocupação das instituições, nomeadamente da Comissão Europeia, no chamado *mainstreaming* da Carta, ou seja, na integração dos direitos fundamentais em todas as políticas, ações e decisões da União Europeia, desde a sua conceção até à respetiva implementação e avaliação.

Já em 2021, a recuperar da crise provocada pela pandemia COVID19, assistimos ao reforço do Estado de Direito através do Regulamento relativo à condicionalidade do Estado de Direito no orçamento da UE (2021), que determinou que os Estados-Membros podem sofrer cortes de financiamento se violarem os princípios estruturantes desse mesmo Estado de Direito.

Testemunhámos, de igual modo, o reforço dos direitos fundamentais no contexto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de programação (2021-2027), em que os Estados-Membros passaram a ter de assegurar que existem, no direito interno, mecanismos eficazes para garantir o respeito da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na execução destes fundos.

Temos, também, presenciado o aumento substancial do financiamento do Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CERV), criado em

2021 e dedicado exclusivamente à promoção dos valores fundadores da União e dos direitos fundamentais neste espaço comum, cujo valor de financiamento mais do que duplicou (dos 640 milhões de euros iniciais para mais de 1,55 mil milhões de euros até 2027).

Por outro lado, no âmbito do atual programa de ação da Comissão para 2025, é de notar a introdução de duas iniciativas sobre a integridade das democracias europeias, o Escudo Europeu para a Democracia e a nova Estratégia Europeia de Segurança Interna, colocando o assento tónico na ameaça que representam a manipulação de informação e a interferência estrangeira nos processos democráticos.

No que respeita à atividade legislativa na área da Justiça, temos vindo a assistir a uma revisão de diretivas que garantem o exercício de direitos fundamentais numa sociedade democrática, com o objetivo primacial de, não apenas reforçar esses direitos, mas também de os atualizar, adaptando-os à realidade em presença, às novas tecnologias e aos tremendos desafios que convocam.

Por exemplo, na área dos direitos das vítimas, tem havido um enorme esforço para garantir que todas as vítimas de todos os crimes praticados na União possam beneficiar plenamente dos seus direitos.

Na sequência da adoção da primeira estratégia da União sobre os direitos das vítimas (2020-2025) a Comissão propôs, em 2023, alterações à **Diretiva Direitos das Vítimas**, que data de 2012<sup>1</sup>.

Tais alterações dizem respeito a cinco direitos principais das vítimas: acesso à informação, incremento do apoio e da proteção, melhoria da participação no processo penal e acesso facilitado à indemnização.

O objetivo geral da revisão é contribuir para o bom funcionamento de um espaço de liberdade, segurança e justiça, baseado num reconhecimento eficaz das sentenças e decisões judiciais em matéria penal; num elevado nível de segurança graças à melhoria dos mecanismos de denúncia; numa justiça centrada na vítima, em que esta é reconhecida e pode invocar os seus direitos.

---

<sup>1</sup> Trata-se da Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu 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 e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho.

Em 7 de maio de 2024, a União Europeia adotou oficialmente o seu primeiro ato legislativo sobre o combate à violência contra as mulheres com a **Diretiva relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica**.

Trata-se de um passo histórico para a União, que aumenta assim a lista de crimes europeus definidos no Tratado.

Esta nova diretiva prevê a criminalização da violência perpetrada *online* contra as mulheres; criminaliza a partilha não consensual de imagens íntimas, a ciberperseguição, o ciberassédio e o incitamento à violência e ao ódio, introduzindo agravantes para condenados que sejam representantes públicos, jornalistas ou defensores de direitos humanos.

A diretiva também inclui regras pormenorizadas sobre as medidas de assistência e proteção que os Estados-Membros deverão prestar às vítimas em referência.

Estima-se – e deseja-se – que, a partir daqui, seja mais fácil para as vítimas de violência contra as mulheres e de violência doméstica denunciar um crime.

Por outro lado, passará a ser obrigatória a disponibilização de mecanismos de *denúncias* online, pelo menos para os cibercrimes de partilha não consensual de material íntimo ou manipulado, de ciberperseguição, de ciberassédio e de incitamento à violência e ao ódio *online*.

Os Estados-Membros dispõem de três anos, após a entrada em vigor da diretiva, para transpor as respetivas normas para o direito nacional.

E já em 2025, Portugal deverá estar capaz de cumprir, em pleno, o disposto neste novo normativo.

Também na proteção das crianças contra o abuso sexual, a Comissão propôs a **revisão da Diretiva 2011/93/EU relativa à luta contra o abuso e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil**.

A deteção proactiva, pelas empresas, de casos de abuso sexual de crianças em linha assume-se como fundamental para salvar crianças de abusos contínuos.

Em muitos casos, as empresas são as únicas que podem detetar e denunciar o abuso, quer porque a criança é demasiado nova para o fazer, quer porque os pais e os encarregados de educação não têm conhecimento do abuso ou são eles próprios os abusadores.

A discussão desta proposta de revisão ainda está em curso, mas espera-se que venha reforçar o combate ao abuso sexual de crianças, em todas as suas formas e assegurar a prevenção, a investigação e a repressão eficazes destes crimes, bem como a assistência, o apoio e a proteção de vítimas, que são, neste caso, especialmente vulneráveis.

Vemos na nova Diretiva relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, nos trabalhos de revisão da Diretiva direito das vítimas e na Diretiva contra o abuso e exploração de crianças um verdadeiro esforço da União Europeia, não apenas em aumentar a proteção de direitos já existentes e consagrados na legislação europeia, mas também a adaptá-los aos novos tempos e necessidades.

Como é nosso apanágio, Portugal tem-se posicionado favoravelmente em relação a propostas e a soluções que tenham potencial para aprofundar os laços entre os nossos sistemas de justiça criminal, para reforçar a segurança e para procurar ampliar as respostas europeias a problemas comuns e transnacionais, como é, também, o caso do discurso de ódio e dos crimes em linha e da sua introdução na lista de crimes da UE.

Quanto aos «novos direitos fundamentais».

No âmbito dos direitos na ciberesfera e no trabalho que está a ser feito na área da Inteligência Artificial, não podemos deixar de referir o **Regulamento dos Serviços Digitais**<sup>2</sup>.

Este regulamento pretende regular os intermediários e as plataformas *on-line*, tais como lojas *on-line*, redes sociais, plataformas de partilha de conteúdos, lojas de aplicações e plataformas de viagens e alojamento em linha.

O seu principal objetivo é impedir atividades ilegais e prejudiciais *on-line* e a propagação de desinformação.

Ao mesmo tempo, visa garantir a segurança dos utilizadores, proteger os direitos fundamentais e criar um ambiente de plataforma em linha justo e aberto.

---

<sup>2</sup> Regulamento (UE) 2022/2065 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2022, relativo a um mercado único para os serviços digitais e que altera a Diretiva 2000/31/CE (Regulamento dos Serviços Digitais).

Procura também criar um envolvente mais competitivo para plataformas mais pequenas, para as PME's, que tanta relevância assumem no quadro empresarial português e, ainda, para as *start-ups*.

Desde 17 de fevereiro de 2024, que as suas regras se aplicam a todas as plataformas *on-line*.

A título de exemplo, e recuperando tópico anterior desde breve artigo, importa salientar que, com este novo regime jurídico, será, também, possível garantir uma maior proteção das crianças *online*.

Assim, proíbe-se a publicidade direcionada a menores de idade, favorecendo uma menor exposição a conteúdos ilícitos e garantindo mais transparência sobre os processos de moderação de conteúdos com a introdução da *DSA Transparency Database*.

Noutro espectro, o **Regulamento de Inteligência artificial**<sup>3</sup>, que criou um conjunto de regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (IA), é o primeiro quadro jurídico abrangente sobre a inteligência artificial a nível mundial.

O objetivo essencial é, uma vez mais, promover a utilização fiável e segura da inteligência artificial no concerto europeu.

Mas, como refere o próprio Regulamento, tais regras devem ser lidas à luz e em conformidade com os valores da União, com vista a promover a adoção de uma inteligência artificial centrada no ser humano e de confiança, assegurando, simultaneamente, um elevado nível de proteção da saúde, da segurança e dos direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Este regulamento estabelece, assim, um conjunto de normas baseadas no risco para os criadores de IA relativamente a utilizações específicas da inteligência artificial e faz parte de um acervo mais vasto de medidas políticas para apoiar o desenvolvimento de uma IA fiável, que inclui também o Pacote de Inovação da IA, o lançamento de Fábricas de IA e o Plano Coordenado para a IA.

---

<sup>3</sup> Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que altera os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regulamento da Inteligência Artificial).

Em conjunto, estas medidas visam garantir a segurança e os direitos fundamentais, reforçando a adoção, o investimento e a inovação neste domínio, em toda a União.

Para além destas regras, foram também consagrados novos “direitos digitais”, tais como o direito à educação e às competências digitais, o direito à conectividade, o direito à proteção contra preconceitos algorítmicos e o direito à transparência nos processos de decisão de IA, com a proclamação da **Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital**<sup>4</sup>.

Aqui chegados, algo nos parece inequívoco, quando nos debruçamos, ainda que, em breves linhas e, por isso, de forma necessariamente perfuntória e fragmentária, sobre as políticas recentes da União Europeia na área dos direitos fundamentais.

Na perspetiva do Ministério da Justiça, e em especial, da DGPI, temos assistido a um trabalho firme e constante por parte da União não apenas em reafirmar e aplicar os direitos existentes ao abrigo da Carta e dos Tratados, mas também em atualizar e interpretar esses direitos à luz dos novos desafios, nomeadamente os tecnológicos.

E este não é, seguramente, um trabalho fácil.

A agenda da União é ambiciosa e somos amiúde confrontados com a necessária dialética entre “direitos”, tais como o direito à privacidade e à liberdade de expressão ou os direitos das vítimas e os sistemas nacionais de investigação criminal.

Ora, o desafio associado ao “confronto” entre os vários direitos fundamentais não nos é desconhecido, sobretudo para quem estuda a história do direito e do pensamento jurídico-político, apenas apresenta contornos novos e difíceis.

Por consequência, num tempo em que a Europa se tem de (re)encontrar com os seus valores fundadores e com os seus princípios estruturantes, é dever de todos afirmar que os direitos fundamentais não são apenas uma herança, cunhada ao longo de séculos de meditação doutrinária e plasmada

---

<sup>4</sup> Declaração Europeia sobre os direitos e princípios digitais para a década digital (2023/C 23/01).

nas tábuas das constituições escritas, das declarações de direitos ou dos tratados, antes constituindo um desígnio renovado a cada nova geração.

E, por isso, hoje como sempre recordemos as palavras de Sophia: “vemos, ouvimos e lemos. Mas, não podemos ignorar”.

Que este sentido de dever nos guie, com coragem, com justiça e com humanidade!

**Orador: Rui Tavares Lanceiro, Professora Auxiliar da FDUL, Investigador integrado efetivo do Lisbon Public Law Research Centre**

**Sumário:** Este trabalho analisa a proteção de direitos fundamentais ao nível da União Europeia (UE), centrando-se na Carta dos Direitos Fundamentais da UE como marco inovador e continuidade histórica. Examina-se a dicotomia entre inovação e tradição na proteção destes direitos, destacando o papel central do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no seu desenvolvimento. A análise aborda a relação dialógica entre o TJUE e outros atores institucionais, bem como a aplicação da Carta aos Estados-membros quando executam Direito da União. O estudo identifica défices na proteção, particularmente na dimensão social e no acesso à justiça perante o TJUE. Conclui-se pela necessidade de construir mecanismos de diálogo genuíno entre os níveis europeu e nacional para uma proteção mais eficaz dos direitos fundamentais no contexto atual de crise do Estado de Direito.

**Palavras-chave:** Palavras-Chave: Direitos fundamentais; Carta dos Direitos Fundamentais da UE; Tribunal de Justiça da União Europeia; Estado de Direito; Proteção multinível.

**Abstract:** This paper examines the protection of fundamental rights at the European Union level, focusing on the EU Charter of Fundamental Rights as both an innovative milestone and historical continuity. It explores the dichotomy between innovation and tradition in protecting these rights, highlighting the central role of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in its development. The analysis addresses the dialogical relationship between the CJEU and other institutional actors, as well as the Charter's application to Member States when implementing EU law. The study identifies protection deficits, particularly in the social dimension and access to justice before the CJEU. It concludes with the need to build genuine dialogue mechanisms between European and national levels for more effective protection of fundamental rights in the current context of rule of law crisis.

**Keywords:** Fundamental rights; EU Charter of Fundamental Rights; Court of Justice of the European Union; Rule of law; multi-level protection.

## **Algumas reflexões sobre a proteção de direitos fundamentais ao nível da UE<sup>1</sup>**

### **I. Considerações introdutórias**

Começo por dirigir uma palavra de agradecimento aos presentes no auditório, às coorganizadoras Senhora Professora Doutora Maria José Rangel Mesquita e Senhora Professora Doutora Ana Isabel Soares Pinto, bem como à Faculdade pelo apoio à organização desta conferência. Dirijo também um cumprimento e agradecimento à Professora Doutora Susana Videira, que moderou o painel. É sempre um prazer ouvi-la.

As minhas reflexões começam por debater o significado da Carta dos Direitos Fundamentais da UE: deve ser vista como uma inovação ou uma continuidade na proteção de direitos fundamentais pela UE? Abordarei, de seguida, a centralidade do Tribunal de Justiça da UE (TJUE) neste âmbito e o diálogo entre esta instituição e outros atores no contexto da proteção dos direitos fundamentais. Refiro também a relação entre a Carta e os Estados-membros. Concluo com uma interrogação sobre o que está por construir nesta matéria.

### **II. A Carta dos Direitos Fundamentais da UE: inovação ou tradição?**

Inspirado pela indagação do título do nosso painel sobre a dicotomia entre a proteção de direitos fundamentais através do reconhecimento de “novos” direitos ou da reinterpretação dos direitos que já existem.

---

<sup>1</sup> O presente texto corresponde a uma versão melhorada e adaptada da conferência proferida no 2.º painel da conferência «Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus nas (re)nova(da)s políticas setoriais da União Europeia», intitulado «Como é que os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito enquanto valores europeus são abordados em algumas das políticas (re)nova(da)s da União Europeia: melhor proteção dos direitos existentes ou novos direitos?».

O texto funda-se em estudos anteriores. Para mais referências cfr., v.g., RUI TAVARES LANCEIRO, “O Tribunal de Justiça da União Europeia e os Direitos Fundamentais”, in *Direitos Humanos e Estado de Direito – Proteção no Quadro Europeu e Internacional*, Maria Luísa Duarte *et al* (coord.), AAFDL, 2022, pp. 461-506.

Efetivamente, esta é uma questão que surge de forma muito presente nos debates sobre o futuro dos direitos fundamentais e sobre a forma de proteger situações emergentes merecedoras de tutela.

Na verdade, sempre que é “descoberto” um direito fundamental novo – *i.e.* sempre que é reconhecido um direito fundamental antes não consagrado – surge a questão da sua verdadeira necessidade, por um lado, face à proteção já existente, e, por outro lado, do seu verdadeiro carácter inovador. De facto, se acompanharmos a História, há uma dimensão de aspetos essenciais para o ser humano que vem desde a Magna Carta, ou mesmo desde os textos mais antigos, mesmo desde os textos bíblicos ou dos textos dos filósofos gregos, que está relacionada com a dignidade da pessoa humana e de cuidar o próximo. Parece existir uma continuidade nesse âmbito.

Em 2025 celebram-se os 25 anos da proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em dezembro de 2000<sup>2</sup>. A Carta é um bom exemplo do que se disse relativamente a inovação e continuidade, pois o seu texto acaba por corporizar o caminho até então trilhado pela União Europeia relativamente a esta matéria, mas também, simultaneamente, é um marco inovador nessa evolução. Um marco que, desde logo, por essa proclamação ter ocorrido sem a atribuição de um valor vinculativo nessa primeira fase, também revela as fragilidades do processo.

A Carta, sendo inovadora, é também o culminar do progressivo reconhecimento de direitos fundamentais no âmbito da ordem jurídica daquilo que hoje chamamos a União Europeia<sup>3</sup>. Num contexto em que os Tratados

---

<sup>2</sup> Na Cimeira de Colónia de 4 de junho de 1999, o Conselho Europeu acordou num mandato para elaborar uma carta dos direitos fundamentais. A Cimeira de Tampere de 16 de outubro de 1999 confiou a um comité a tarefa de redigir essa carta que, na sua primeira sessão, decidiu denominar-se a si própria “Convenção”. A Convenção era composta por 62 membros: 15 delegados governamentais, um de cada um dos então 15 Estados-Membros; dois membros de cada um dos parlamentos nacionais; 16 membros do Parlamento Europeu; e um representante do Presidente da Comissão Europeia. O Presidente da Convenção foi o antigo Presidente da República Federal da Alemanha, Roman Herzog. Cfr. G. de Búrca, “The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, *European Law Review*, n.º 40(6), 2015, pp. 799-810.

<sup>3</sup> A Carta tentou codificar a jurisprudência do TJUE. Era essa a intenção. Cfr. G. DE BÚRCA, “The Drafting of the EU Charter of Fundamental Rights”, p. 707. De forma

instituidores não tinham propriamente essa preocupação com os direitos fundamentais, o Tribunal de Justiça (TJ) começa a atalhar esse caminho – primeiro timidamente<sup>4</sup>, mas depois precipitando-se<sup>5</sup>. Esse acelerar da proteção parece ter-se devido à pressão exercida pelos Tribunais Constitucionais dos Estados-Membros, nomeadamente o Tribunal Constitucional Alemão<sup>6</sup> e o Tribunal Constitucional Italiano, nesse sentido. A problemática estava relacionada com a aceitação por estes Tribunais do princípio do primado – um primado supra-constitucional sem uma proteção dos direitos fundamentais deixaria os cidadãos desprotegidos face ao nível (então) comunitário. Assim, o TJ para proteger o primado, protege os direitos fundamentais. No entanto, aí surge uma questão adicional: como proteger os direitos fundamentais na UE se estes não se encontram reconhecidos pelos Tratados fundadores? A resposta dada pelo TJ foi simples: são protegidos como princípios gerais de direito da União Europeia e dos Estados-Membros<sup>7</sup>. Resta a questão: qual será então o catálogo de direitos fundamentais invocáveis face à UE? É aí que se inicia também um diálogo, que continua até hoje e que está inscrito agora na letra do artigo 6.º do Tratado da União Europeia, entre a ordem jurídica da UE e as tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros, bem como com a Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Quando a Carta é proclamada, há uma dúvida, aquela que já foi referida: ela é algo de novo ou é algo que na verdade é uma cristalização, uma

---

crítica, cfr. M. DOUGAN, “Judicial review of Member State action under the general principles and the Charter: defining the ‘scope of union law’”, CMLR, n.º 52-5, 2015, pp. 1201-1245, revista? pp. 1204 ss.

<sup>4</sup> Cfr. o Ac. do TJUE no Proc. n.º 29/69, *Stauder*, de 12 de novembro de 1969, ECLI:EU:C:1969:57.

<sup>5</sup> Cfr. o Ac. do TJUE no Proc. n.º 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, de 17 de dezembro de 1970, ECLI:EU:C:1970:114, n.º 3.

<sup>6</sup> Cfr. Decisão de 18 de outubro de 1967 e acórdão de 29 de maio de 1974, BverfG 37, para. 271 (conhecido como *Solange I*).

<sup>7</sup> Cfr. P. Craig, *EU Administrative Law*, 3.ª ed., Oxford University Press, 2018, pp. 483 ss.; T. v. Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, pp. 472 ss.; T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, pp. 320 ss. Cfr. também o Ac. do TJUE no Proc. n.º C-276/01, *Steffensen*, de 10 de Abril de 2003, n.º 80.

redução a escrito de algo que já existia? Ora, é verdade que, em larga medida, o texto que consta da Carta acaba por ser o menor denominador comum ou uma súmula daquilo que eram as tradições constitucionais comuns dos Estados-Membros e aquilo que já resultava da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Naturalmente, no entanto, a mera existência da Carta, enquanto documento escrito, é, por si mesmo algo inovador. É certo que, nesse momento inicial, da proclamação, em 2000, ainda não propriamente com um valor jurídico, por receio dos Estados-Membros. Mas, independentemente disso, o facto dos direitos estarem consubstanciados num documento autónomo e que podem ser interpretados autonomamente e em conjugação uns com os outros, isso já introduz uma dimensão de novidade. Para além disso, a Carta também tem uma dimensão inovadora e sem paralelo ao nível internacional, que é o facto de ter uma dimensão de solidariedade – de abranger não apenas os típicos direitos liberdade, mas também os direitos económicos. O capítulo de solidariedade, mais uma vez, não é propriamente novo, vai beber inspiração à Carta Social Europeia e às constituições dos Estados-Membros que têm esta dimensão de proteção. No entanto, o facto de, num só documento supranacional ou internacional, existir essa dupla vertente de direitos-liberdade que decorrem da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, mas também direitos de solidariedade, é algo novo. Essa inovação introduz tensão. O direito à proteção do ambiente, o direito de acesso à saúde, em alguns Estados-Membros algo que, na verdade, já resulta das respetivas Constituições, como é o caso de Portugal, mas, simultaneamente, para outros Estados-Membros, algo profundamente inovador e novo. Talvez isso explique, em parte, o receio de alguns Estados-Membros, nomeadamente o Reino Unido à época, de aceitar a Carta como vinculativa, porque essa dimensão social era, para eles, totalmente inovadora.

Outros direitos “novos” que acabam por estar na Carta são o direito à proteção de dados ou o direito à boa administração. No entanto, também nestes casos não totalmente inovadores. No que diz respeito ao direito à proteção de dados, já existia um lastro legislativo e jurisprudencial do TJ no sentido da sua proteção. No que diz respeito ao direito à boa administração, por seu turno, havia também o caminho trilhado pelo Provedor de Justiça

da União Europeia e mesmo ao nível do Conselho da Europa. Independentemente disso, mais uma vez, o facto de subirem ao texto da Carta é algo relativamente novo.

A Carta teve e tem os seus desafios, os seus problemas<sup>8</sup>.

Um primeiro problema está relacionado com esse momento inicial e a recusa em lhe atribuir carácter vinculativo. Esse problema voltou a verificar-se aquando do falhanço da tentativa de “constitucionalização” através do Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa. A Carta só assumiu carácter vinculativo com o Tratado de Lisboa para se tornar vinculativa e, mesmo assim, sem integrar o texto dos Tratados.

Da mesma forma, o facto de se insistir, quer no artigo 6.º TUE, quer na Carta, uma e outra vez, que da Carta não resultam novas competências para a UE, que parece resultar de um receio tremendo dos Estados-Membros relativamente à jurisprudência do Tribunal de Justiça, diga-se, não totalmente injustificado, acaba por parecer enfraquecer um pouco esta preocupação com os direitos fundamentais. Talvez por isso, a referida dimensão social da Carta e as obrigações positivas que dela resultam para os Estados-Membros e para a União continuam ainda por realizar em larga medida. Tanto que a própria Carta acaba por distinguir entre as normas consagradoras dos direitos através de princípios e de regras, e isso acaba por enfraquecer esta dimensão social. Há um défice social de concretização que está por realizar ao nível da União Europeia.

### **III. A centralidade do TJUE na tutela dos direitos fundamentais ao nível da UE**

Relativamente à concretização da Carta, a verdade é que a bola passou para os atores, os principais intervenientes do diálogo político, e aí é de referir um segundo ponto: a centralidade do Tribunal de Justiça da União Europeia neste contexto<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. M. LUÍSA DUARTE, *União Europeia e Direitos Fundamentais*, pp. 289-291.

<sup>9</sup> Cfr., v.g., B. de Witte, ‘The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights’, in *The EU and Human Rights*, P. Alston et al. (eds.), Oxford

Na verdade, não se antecipando um (novo) momento constituinte da UE para breve, também não se antecipam alterações na lista de direitos fundamentais inscritos na Carta ou no respetivo regime. Assim, os direitos, tal como reconhecidos na Carta, são os dados com que temos de trabalhar, e é à luz destes dados que o Tribunal de Justiça tem assumido a primazia, na sequência do que já vinha historicamente a fazer na própria afirmação dos direitos fundamentais, mas hoje em dia também no seu desenvolvimento.

Alguns exemplos. O direito ao esquecimento relativamente às novas tecnologias e à informática foi reconhecido pelo Tribunal de Justiça e depois adotado pelo legislador. O mesmo pode ser dito no âmbito de questões de identidade e igualdade têm vindo a ser trabalhadas pelo Tribunal de Justiça. Também no âmbito do Direito Penal onde a União Europeia tem mais e maiores competências, após o Tratado de Lisboa e a comunitarização dos assuntos de justiça.

O Tribunal de Justiça também está a desenvolver jurisprudência muito importante no que diz respeito ao artigo 47.º da Carta, que consagra o direito de acesso à justiça. Este preceito tem vindo a ser uma chave para a evolução não só da proteção dos direitos fundamentais, mas até do Direito da União Europeia em geral, relativamente a outros aspetos, nomeadamente no que diz respeito ao acesso à justiça no âmbito de procedimentos compostos de tomada de decisão e mesmo com o acesso à justiça ao nível nacional. O artigo 47.º tem sido um herói relativamente desconhecido e que se antecipa que venha a assumir ainda mais um papel de motor da integração europeia.

No entanto, o acesso à justiça que tem vindo a preocupar o TJ é, em larga medida, apenas o acesso aos tribunais dos Estados-Membros. Por exemplo, no domínio ambiental há um problema de acesso à justiça perante o Tribunal de Justiça da União Europeia. Trata-se da dificuldade de acesso dos cidadãos comuns ao Tribunal de Justiça por via da ação de anulação por causa da jurisprudência *Plaumann*, a que o Tribunal está amarrado e

---

University Press, 1999, pp. 859–897, pp. 869–870; G. de Búrca, ‘The Evolution of EU Human Rights Law’, in *The Evolution of EU Law*, P. Craig / G. de Búrca (eds.), 2.ª ed., Oxford University Press, 2011, pp. 465–97.

insiste e resiste desde 1960. O mecanismo das questões prejudiciais, apesar de também ter uma função subjetiva, não substitui o acesso ao TJUE pelo recurso de anulação. As questões prejudiciais dependem do juiz nacional: é ele que deve decidir colocar a questão, quando é que coloca a questão, qual é que é o conteúdo da questão. Nesse sentido, a legitimidade para a ação de anulação e a questão central do critério *Plaumann* é um espinho no desenvolvimento da proteção de direitos fundamentais a esta luz.

Esta resistência do TJUE é particularmente chocante se comparada com a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). Este Tribunal, apesar das suas limitações, proferiu o acórdão *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* sobre justiça climática. Enquanto o Tribunal de Justiça tem a porta bem fechada, o Tribunal de Estrasburgo abre a porta. Há evolução, mas não assim tão grande, a respeito do déficit de acesso à justiça perante o Tribunal de Justiça.

Apesar de tudo isto, o TJ não aceita facilmente esse papel de protetor de direitos fundamentais. O Tribunal de Justiça, ao afirmar a autonomia do direito da União Europeia, fá-lo nomeadamente por oposição ao sistema do Conselho da Europa e à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, o que apresenta então novos desafios, nomeadamente então se avançar para a adesão da União Europeia ao sistema da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Sobretudo, não é essa a imagem que o TJ tem de si mesmo. Dizia o Presidente do Tribunal Vassilios Skouris numa conferência FIDE em 2014: o Tribunal de Justiça da União Europeia não é um Tribunal dos Direitos Humanos, é o Supremo Tribunal da União Europeia<sup>10</sup>.

Isto pode parecer um pouco chocante, sobretudo numa perspectiva de proteção dos direitos humanos, mas percebe-se mais ou menos o que é que ele quer dizer. O Tribunal não se vê como um tribunal de direitos humanos, para isso já existe o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. O Tribunal de Justiça faz e vai fazendo o seu caminho com um equilíbrio entre a dimensão da proteção dos direitos fundamentais e também outros interesses

---

<sup>10</sup> Leonard F.M. Besselink, *The ECJ as the European “Supreme Court”: Setting Aside Citizens’ Rights for EU Law Supremacy*, *VerfBlog*, 2014/8/18, <https://verfassungsblog.de/ecj-european-supreme-court-setting-aside-citizens-rights-eu-law-supremacy/>.

da União, que vai equilibrando, nomeadamente, o primado do direito da UE, mas também outros interesses setoriais que vão surgindo e, por isso, acaba por ter não um foco assim tão grande nos direitos fundamentais como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Este era o meu segundo ponto.

#### **IV. O TJUE protege os direitos fundamentais em diálogo**

Um terceiro ponto a abordar é: esse Supremo Tribunal da União Europeia não existe isoladamente. Ele exerce a sua jurisdição em diálogo, ou em cooperação, com outros atores, desde logo com o legislador da União Europeia, que tem avançado neste âmbito da tutela do Estado de Direito, nomeadamente com o Regulamento de Condicionalidade, como disse a Professora Susana, mas também com o desenvolvimento das diretivas relativas à igualdade e à proteção, ou o novo pacto migratório, de futuro algo incerto.

Apesar de tudo isto, o Tribunal assume este papel central na proteção dos direitos fundamentais, não só então porque não há perspectiva de um processo constituinte em breve, mas também porque, muitas vezes, apesar destes avanços, o legislador da União Europeia acaba por estar muitas vezes preso na resposta às crises, ou também por escolha própria. Por exemplo, no domínio ambiental, parece existir um abandono não confessado das prioridades do Pacto Ecológico Europeu.

Mas voltemos ao diálogo. O TJUE é uma instância de diálogo com os vários atores da integração, e não só com o legislador. Falamos do diálogo com o Provedor de Justiça, do diálogo com a Comissão, do diálogo com a Agência de Direitos Fundamentais, e, hoje em dia, curiosamente também, do diálogo com privados. Efetivamente, hoje em dia, os privados têm vindo a assumir uma função de tutela dos direitos fundamentais, quer no RGPD, quer no DSA, quer no Regulamento de Inteligência Artificial. Sobretudo no DSA, atribui-se uma função de tutela dos direitos humanos a entes privados, aos grandes operadores. A questão de como é que isto vai acontecer. Os direitos fundamentais são um bom bocado mais complexos do que os direitos dos consumidores ou do que as relações de segurança dos produtos. Assim, entregar a tutela dos direitos fundamentais nas mãos de privados,

que naturalmente perseguem o lucro, como aliás são obrigados, no caso das empresas, é um grande desafio que vai ter de conhecer uma resposta por parte do Tribunal de Justiça.

O diálogo também com o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, com aquele desafio que vos referi, da autonomia dogmática do direito da União Europeia.

E, por fim, o diálogo com os Estados-Membros.

## V. A Carta e os Estados-Membros

A Carta parece pensada para uma aplicação às instituições, órgãos e organismos da União. No entanto, o seu artigo 51.º, n.º 1, abre a porta à aplicação também aos Estados-Membros quando eles estejam a executar direito à União Europeia. Mas o que é que isso significa: o que é que significa “executar direito da União Europeia”? Já se escreveram rios de tinta sobre isto<sup>11</sup>, o Tribunal de Justiça também lá foi dando os seus contributos, embora estes pareçam relativamente circulares<sup>12</sup>. Diz-nos o TJ que a Carta se aplica quando o Estado-Membro aplica Direito da União Europeia. Mas quando é que se aplica direito da União Europeia? Quando

---

<sup>11</sup> Cfr. A. Cadilha, “O impacto da carta dos direitos fundamentais da UE no sistema de tutela jusfundamental no espaço europeu”, in *Estudos comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Freitas do Amaral et al. (coord.), Almedina, 2008, pp. 153-193, pp. 167 ss.; M. Canotilho, *O princípio do nível mais elevado de protecção em matéria de direitos fundamentais*, dissertação de mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2008, inédita, p. 140; P. Craig, *EU Administrative Law*, pp. 504 ss.; T. v. Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, pp. 472 ss.; M. Dougan, “Judicial review of Member State action under the general principles and the Charter: defining the ‘scope of Union law’”, pp. 1201-1246; F. Fontanelli, “The implementation of European Union law by Member States under article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights”, in *Columbia Journal Of European Law*, vol. 20.2, 2014, pp. 193-247; Id., “National Measures and the Application of the EU Charter of Fundamental Rights – Does curia.eu Know iura.eu?”, in *Human Rights Law Review*, n.º 14, 2014, pp. 231–265; Id., “Implementation of EU Law through Domestic Measures after Fransson: the Court of Justice Buys Time and “Non-preclusion” Troubles Loom Large”, in *E.L.Rev.*, n.º 5, 2014, 682-700.

<sup>12</sup> Cfr. F. FONTANELLI, “The implementation of European Union law by Member States under article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights”, pp. 197 ss.

há direitos fundamentais da Carta em causa. Então, quando é que sabemos que há direitos fundamentais da carta em causa? Quando se aplica direito da União Europeia.

E aqui voltamos à centralidade do Tribunal de Justiça. O TJUE tem uma grande margem para definir a sua jurisdição e quando é que quer decidir uma determinada matéria. Independentemente disso, relativamente a esta questão dos Estados-Membros não pode ser esquecido o seu papel central de aplicador do direito da União Europeia. Os Estados-Membros são o grande aplicador do direito da União Europeia e muitas vezes em diálogo ou tensão com o Tribunal de Justiça da União Europeia. A tensão entre os Tribunais Constitucionais nacionais e o Tribunal de Justiça é um dos motivos fundadores, como já se referiu, da tutela dos direitos fundamentais neste âmbito<sup>13</sup>.

No entanto, preocupa a tendência que se tem vindo a observar na área tecnológica, bem como na área do ambiente, por exemplo, de abandono do recurso a diretivas para regular certa matéria e a sua substituição pelo recurso a regulamentos. Esta evolução progressiva mas observável diminui os espaços de autonomia dos Estados-Membros e, honestamente, diminui a jurisdição dos Tribunais Constitucionais, dos Tribunais Nacionais. Efetivamente, a partir do momento em que há uma muito maior comunitarização numa matéria, quem decide sobre a conformidade com os direitos fundamentais desse regulamento, por exemplo, do RGPD, do DSA, do Regulamento de Inteligência Artificial, não é o Tribunal Constitucional português, mas o TJUE.

Os Tribunais Constitucionais nacionais retêm o poder de colocar uma questão prejudicial, se confrontados com a questão – que poderá mesmo ser obrigatória – mas quem decide sobre a validade do regulamento em causa é o Tribunal de Justiça, não o Tribunal Constitucional. A esta luz, a ideia de que o TJ não se vê como um Tribunal de Direitos Humanos, mas

---

<sup>13</sup> Cfr. M. Kumm, “The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty”, *European Law Journal*, n.º 11, 2005, pp. 262-303, pp. 294-295; J.H. Dingfelder Stone, “Agreeing to Disagree: The Primacy Debate between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice”, *Minnesota Journal of International Law*, n.º 25, 2016, pp. 127, p. 135; U. Haltern, *Europarecht*, para. 1403.

como o Supremo Tribunal da União torna-se ainda mais preocupante, pois pode levá-lo a decidir, em alguns destes casos, secundarizar a tutela de direitos fundamentais a favor da integração da União.

Por seu turno, o TJUE tem-se mostrado sensível ao controlo do respeito pelos valores do artigo 2.º TUE (nomeadamente o respeito pelos direitos humanos e pelos direitos fundamentais) por parte dos Estados-Membros, face ao falhanço do mecanismo do artigo 7.º do Tratado da União Europeia. Este respeito começa a ser progressivamente controlado pelo próprio Tribunal de Justiça, por via das ações de incumprimento. E aqui temos este diálogo tenso, possível, entre, mais uma vez, o Tribunal de Justiça e os Estados-Membros. Mas, sobretudo, é neste âmbito, creio eu, que as novas tendências de interpretação da Carta e de controlo da atuação dos Estados-Membros no que diz respeito à organização do seu Judiciário e a respeito dos direitos fundamentais que se vão fazer sentir.

## **VI. O que está por construir?**

E, por fim, o que é que está por construir? Onde encontramos os défices de proteção dos direitos fundamentais. Em larga medida o que está por construir é a dimensão social, a dimensão de solidariedade. Mas também está por construir um esforço do acesso à justiça junto do TJUE e um mecanismo de diálogo verdadeiro com o nível nacional, as Constituições nacionais, os Tribunais Constitucionais, nacionais, para uma aprendizagem mútua e uma evolução mútua dos direitos, do respeito pelos direitos fundamentais. No momento em que estamos, nesta tensão, depois do Acórdão *Melloni* e depois do Acórdão *Taricco*, tem que se arranjar uma forma de resolver essa tensão, porque só essa resolução da tensão poderá dar origem a uma melhor proteção dos direitos humanos no atual contexto de crise e de ilusão do Estado de Direito.

É verdade que, no meio de isto tudo, a União Europeia continua a ser um cantinho agradável e seguro no meio da incerteza do mundo e temos que trabalhar para que continue assim. Muito obrigado.



## **PAINEL III**

**Políticas setoriais: Promoção e proteção  
acrescida dos direitos fundamentais,  
do Estado de direito e outros valores europeus  
em quatro políticas setoriais da UE**



## **PAINEL III**

# **Políticas setoriais: Promoção e proteção acrescida dos direitos fundamentais, do Estado de direito e outros valores europeus em quatro políticas setoriais da UE**

### *A política comum em matéria de asilo e de imigração*

## **Oradora: Marta Feio, Vogal do Conselho Diretivo da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P.**

**Sumário:** O texto aborda no contexto mais vasto da aprovação do Pacto para as Migrações e Asilo de 2024, as políticas migratórias na sua relação com a ordem jurídica portuguesa. Partindo da reformulação, pelo Estado português, da sua estrutura institucional migratória, com a criação da AIMA, I.P. a aprovação do Plano de Ação para as Migrações, de junho de 2024, que tem por desígnio executar uma política mais humanista e solidária na área das migrações e se organiza em quatro eixos centrais – imigração regulada, atração de talento estrangeiro, integração humana que funciona e reorganização institucional – e se concretiza em 41 medidas, boa parte já executadas, como desenvolvidamente se indicam, e outra parte em execução.

**Palavras-chave:** Políticas migratórias; reformulação da estrutura institucional migratória; revisão da política pública; Plano de Ação para as migrações e asilo; objetivos; medidas de implementação.

**Abstract:** The text addresses, within the broader framework of the 2024 Pact for Migration and Asylum, migration policies and their implementation in the Portuguese legal order. It analyses the restructuring of the border control system by the Portuguese State and the establishment of AIMA, IP, (Agency for Integration, Migration and Asylum) and the Action Plan for Migration, approved in June 2024, that aim to implement a more humanistic and solidary migration policy. The Action Plan for Migration is organized into four central axes – regulated immigration, foreign talent’s attraction, effective human integration and institutional restructuring – and setting 41 measures, most of them already implemented and listed in detail and others already being implemented.

**Keywords:** Migration policies; border control system restructuring; public policy reform; national Action Plan for migration and asylum; goals; implementation measures.

Muito boa tarde e antes de mais agradeço o convite aos Senhores Professores Maria José Rangel de Mesquita, Ana Isabel Soares Pinto e Rui Lanceiro para estar aqui hoje nesta conferência que conta com a presença de tão ilustres oradores. É um enorme gosto e honra poder estar entre eles.

Nos tempos mais recentes temos vivido situações que nos obrigam, de facto, a uma reflexão aprofundada sobre o papel dos direitos fundamentais e sobre o papel do Estado enquanto garante dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Isso mesmo deve ser feito no âmbito nacional e da proteção constitucional, como num contexto europeu, ou até de um mundo globalizado e cada vez mais interdependente nas suas dimensões, em particular, a económica e comercial, e conseqüentemente com enorme impacto também na dimensão social.

Este enquadramento terá já sido feito nas sessões da manhã, pelo que permitam-me, e tal como me foi pedido, focar numa das políticas setoriais mais em voga – e de que ouvimos falar diariamente – as políticas migratórias. Nestas a promoção dos direitos fundamentais, a salvaguarda do estado de direito e a defesa dos valores protegidos pela Constituição da República Portuguesa e pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia assume, de facto, uma relevância extrema.

No plano europeu, salienta-se a este propósito o Pacto para as Migrações e Asilo, adotado pelo Conselho Europeu em maio de 2024, e que visa adequar o *acquis communautaire* à realidade atual.

É por essa razão que oferece uma abordagem abrangente que visa reforçar e integrar as principais políticas da UE em matéria de migração, asilo, gestão das fronteiras, retorno e integração. Introduce princípios e regras mais equitativos, firmes, mas justos, que permitem uma gestão dos fluxos migratórios a longo prazo. Simultaneamente estabelece as garantias necessárias às pessoas que necessitam de proteção.

Indo um pouco atrás, para contextualizar a questão ao nível nacional em 2023, Portugal, reformulou a sua estrutura institucional migratória através da extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e do Alto Comissariado para as Migrações (ACM), criando a Agência para a Integração, Migrações e Asilo – AIMA.

O modelo atual atribui agora a tarefa do controlo das fronteiras às forças de segurança (PSP e GNR), enquanto todo o processo administrativo – permanência, saída e afastamento – é acompanhado pela nova Agência, que pugna por uma maior qualidade e tempestividade dos serviços prestados em termos de documentação, acolhimento e integração das pessoas migrantes de forma mais célere, eficiente e segura, mas também mais humanista.

Ouvimos falar muito na extinção do SEF e no impacto que teve ao nível da regularização documental, com as enormes filas nas portas da AIMA e consequentes queixas bem conhecidas de todos. Mas pouco se fala da extinção do ACM e do impacto que a mesma teve no âmbito das políticas de integração. Ou seja, todo o processo de criação da AIMA, levou de facto a que houvesse uma – chamemos-lhe – paralisia temporal de determinadas medidas e projetos também na área de apoio à integração de migrantes.

Acresce que este movimento sucedeu num momento particularmente complexo.

Em 2017, a lei de Estrangeiros foi revista permitindo que todos os estrangeiros que pretendessem trabalhar em Portugal pudessem entrar e permanecer no nosso país. Tal levou a um afluxo sem precedentes levando a que, à data de 31 de dezembro de 2024, se encontrassem em Portugal pelo menos 1.546.521 cidadãos estrangeiros. Este número quase quadruplicou o total de 421.785 cidadãos estrangeiros registado no final de 2017.

Assim, urgia fazer face à regularização de situações de pessoas com processos pendentes, correspondentes a vidas em suspenso que, também para o exercício dos seus direitos – não esquecendo também os deveres que lhes assistem –, tinham de ser resolvidos com a maior brevidade possível.

Estávamos perante um cenário de impossibilidade da melhor salvaguarda da dignidade daqueles cidadãos, desde logo, por não se conseguir assegurar eficientemente a necessária garantia dos seus direitos fundamentais, ou seja, o acesso aos documentos que permitem a residência e benefício do Estado Social, com o pleno acesso a saúde, trabalho e educação. Isto é, eram grandes as dificuldades para garantir direitos básicos. Portanto, quando pensamos nos migrantes, que saem dos seus países em procura de uma vida melhor e mais segura, não estávamos a conseguir dar resposta necessária às suas expectativas mais básicas.

Houve, portanto, necessidade de rever toda a política pública relativa à imigração tendo como foco assegurar a dignidade de vida para estes cidadãos e o respeito pelos seus direitos fundamentais.

Tal, só pode ser feito com regras, fluxos ordenados, canais de migração seguros e fiscalização adequada. Só assim se pode acolher e integrar condignamente todos os que procuram uma vida melhor. Daqueles – recorde-se – também que precisamos – entre variados outros aspetos – para fazer face aos desafios demográficos e falta de mão de obra enfrentada por tantos setores.

Esta política pública tem vários centros: os chamados migrantes económicos, mas também todos os outros para com os quais temos – chamemos-lhe assim – um dever legal e moral de acolhimento. Salientam-se, assim também, os refugiados – os requerentes de proteção internacional que saem dos seus países por serem perseguidos – ou gravemente ameaçados de perseguição –, em consequência de atividade exercida em favor da democracia, da libertação social e nacional, da paz entre os povos, da liberdade e dos direitos da pessoa humana. Ou os que em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou integração em certo grupo social, não possam – ou por receio, não queiram – voltar ao Estado da sua nacionalidade ou da sua residência habitual, tal como exposto na Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, relativa à Concessão de Asilo e Proteção Subsidiária;

E também neste plano: os cidadãos Ucrânicos acolhidos em Portugal ao abrigo do regime de proteção temporária a pessoas deslocadas da Ucrânia, em consequência do conflito armado.

Foi neste contexto, e perante esta necessidade de mudança de política relativa à imigração que, em junho de 2024, foi aprovado o Plano de Ação para as Migrações. Este refletindo o desígnio nacional de executar uma política mais humanista e solidária, na área das migrações –, está organizado em quatro grandes eixos: *imigração regulada*; *atração de talento estrangeiro*; *integração humana que funciona*; e *reorganização institucional*, concretizando-se em 41 medidas.

O plano faz agora um ano, e uma boa parte das medidas foi já executada, encontrando-se outras em execução. Estamos cientes que ainda há muito por fazer.

Saliento assim:

- a resolução dos cerca de 446 mil processos pendentes decorrentes do regime de manifestação de interesse, extinto em virtude do Plano aprovado em junho de 2024;
- também em curso, a resolução de cerca de 210 mil autorizações de residência atribuídas a cidadãos da CPLP e a substituição da folha de papel pelo modelo uniforme de autorização de residência;
- ainda, a confirmação e execução, – com o apoio da sociedade civil e entidades internacionais, como a Organização Internacional para as Migrações –, dos compromissos assumidos por Portugal, nomeadamente para a reinstalação.

Neste tempo também:

- Estabilizámos e aumentámos vagas em centros de acolhimento para requerentes de asilo e refugiados;
- Iniciámos a disponibilização de materiais e orientações multilíngues, por via da atualização do website da AIMA e reforço da comunicação e disponibilização de informação via redes sociais;
- Reforçámos o ensino da língua e cultura portuguesas com a implementação do Plano Estratégico para a Aprendizagem de Português como Língua Estrangeira, envolvendo várias entidades, porque este é um domínio essencial para a integração – só com conhecimento, respeito pelos hábitos e costumes de quem acolhe se poderá ser bem-sucedido no acolhimento – é uma relação bilateral, e nunca nos podemos esquecer disto;
- Continuámos um esforço multissetorial – passando o sucesso e efetivação dos mecanismos de garantia de acesso dos grupos minoritários ao emprego, à educação, à habitação adequada e aos serviços básicos. Neste plano, definimos as entidades responsáveis pelo acompanhamento e monitorização de cada prioridade, assim como das medidas e metas a atingir. Para além desta vertente de uma política concertada dentro do Estado, encetámos um diálogo

permanente com representantes das comunidades visadas e de instituições da sociedade civil, com vista à sua integração plena. A todos quero agradecer, de forma muito sentida;

Ainda:

- Reforçámos o apoio financeiro às associações de imigrantes e às organizações não-governamentais/da sociedade civil que operam no setor;
- Reforçámos a descentralização da resposta à integração e regularização de imigrantes, através da abertura de novos Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes (CLAIM) em estreita cooperação com as autarquias e entidades da sociedade civil. Hoje temos estes centros espalhados por todo o continente e Ilhas (167 atualmente) prevendo-se a abertura em breve de mais 30;
- Participamos em iniciativas de capacitação e empregabilidade de migrantes, por exemplo através de uma parceria estabelecida com o Turismo de Portugal e a Confederação do Turismo de Portugal – Programa Integrar para o Turismo, o qual tem permitido que vários migrantes participem em cursos desenvolvidos pelas Escolas de Hotelaria e do Turismo, com estágio a realizar em empresas. Cerca de 500 pessoas migrantes já iniciaram esta formação;
- Foi ainda criado o novo Conselho Nacional para as Migrações e Asilo, – um órgão consultivo autónomo do Governo português – que assegura a cooperação entre entidades públicas e privadas na definição e implementação de políticas migratórias. É composto por representantes de organismos públicos, associações de migrantes, organizações não governamentais e individualidades – entre as quais a Senhora Professora Doutora Ana Rita Gil, aqui presente – com reconhecida experiência e conhecimento em matéria de migração e asilo.

manifestação de interesse, estamos em condições de paralelamente – e por que a AIMA tem duas importantes vertentes: regularização e integração – dar impulso às matérias de integração. Temos em vista uma política migratória regulada, e também um acolhimento humanista no nosso país que dignifique e respeite os direitos de todos os que o procuram para viverem, com respeito por quem chega. Só assim conseguiremos alcançar uma política migratória em que todos – migrantes e não migrantes – tenham os seus direitos fundamentais salvaguardados. É esse objetivo que assumimos de forma diária. É essa a mensagem que vos quero trazer. Estamos empenhados na construção de um Portugal melhor para todos.

**Oradora: Ana Rita Gil, Professora Auxiliar da FDUL,  
Investigadora integrada efetiva do Lisbon Public Law Research  
Centre**

## *As políticas da União Europeia no domínio digital e da Inteligência Artificial*

**Oradora: Raquel Brízida Castro, Vice-Presidente da ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações, Professora Auxiliar da FDUL, Investigadora integrada efetiva do Lisbon Public Law Research Centre**

**Sumário:** Este estudo examina a emergente “Constituição tecnológica e digital” da União Europeia, composta pelo Regulamento dos Serviços Digitais, Regulamento da Inteligência Artificial e Regulamento Geral de Proteção de Dados. Analisa-se como esta regulação europeia conduz à “desnacionalização” dos direitos fundamentais em áreas constitucionalmente sensíveis, criando dispersão normativa e institucional significativa. O trabalho aborda os desafios do constitucionalismo multinível perante os conflitos entre ordenamentos jurídicos, destacando o papel marginalizado dos Tribunais Constitucionais nacionais. Propõe-se a construção de um “Pacto constitucional digital” nacional, defendendo que Portugal deve ser um Estado de direito digital, garantindo transparência, auditoria e responsabilização nas decisões algorítmicas. A análise identifica a necessidade de constitucionalização de novos direitos fundamentais digitais, sublinhando a mudança paradigmática da meta-regulação e autorregulação forçada que caracteriza a era da inteligência artificial, com especial atenção aos modelos generativos e às insuficiências do sistema de justiça constitucional perante estes desafios tecnológicos.

**Palavras-chave:** Constituição digital; Inteligência artificial; Regulamentação europeia; Direitos fundamentais digitais; Estado de direito digital

**Abstract:** This study examines the emerging “technological and digital Constitution” of the European Union, composed of the Digital Services Regulation, Artificial Intelligence Regulation, and General Data Protection Regulation. It analyzes how this European regulation leads to the denationalization of fundamental rights in constitutionally sensitive areas, creating significant normative and institutional dispersion. The work addresses the challenges of multilevel constitutionalism facing conflicts between legal systems, highlighting the marginalized role of national Constitutional Courts. It proposes building a national “digital constitutional pact,” arguing that Portugal should be a digital rule of law state, ensuring transparency, auditing, and accountability in algorithmic decisions. The analysis identifies the need for constitutionalizing new digital fundamental rights, emphasizing the paradigmatic shift of meta-regulation and forced self-regulation that characterizes the artificial intelligence era, with special attention to generative models and the insufficiencies of the constitutional justice system in facing these technological challenges.

**Keywords:** Digital constitution; Artificial intelligence; European regulation; Digital fundamental rights; Digital rule of law.

Principais tópicos:

Temos de ter consciência que a União Europeia tem, neste momento, uma nova Constituição tecnológica e digital. Integra o Regulamento dos serviços digitais (RSD), o Regulamento Inteligência artificial (RIA) e o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD).

A União Europeia não tem uma Constituição formal, mas tem uma Constituição informal, uma Constituição invisível. De acordo com os critérios do Tribunal de Justiça da União Europeia, sempre que existe uma regulação europeia sobre uma determinada matéria, o TJUE fica com essa jurisdição. E se considerarmos o âmbito que tem sido dado ao primado do direito da UE, mesmo em relação aos direitos constitucionais, o problema são os possíveis conflitos e o papel marginal que é reservado aos Tribunais Constitucionais.

O que há de novo, neste contexto, nestas matérias da regulação digital?

A U.E. optou por regular através de regulamento áreas que eram até à altura reservadas aos Estados, áreas constitucionalmente sensíveis, conduzindo, inevitavelmente, à desnacionalização da regulação dos direitos fundamentais. Gerando uma significativa dispersão regulatória, normativa e institucional. A intervenção do legislador nacional, no que respeita a intervenções desvantajosas sobre direitos fundamentais, é cada vez menor e isto obviamente é um problema, porque os Serviços Digitais e a Inteligência Artificial têm um impacto brutal nos direitos fundamentais, assim como a respetiva regulação. Refira-se, em especial, os modelos de IA de finalidade geral, os LLMs – Large Language Models, e a inteligência generativa.

Sendo a probabilidade de conflito entre ordenamentos bastante elevada, importa saber se o designado constitucionalismo multinível, ou as teses do pluralismo constitucional, dispõe de instrumentos suficientes e robustos de solução de eventuais conflitos. Acresce, no caso, no RSD, o problema da compatibilização com o atual ordenamento jurídico da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, atenta a não adesão da EU à Convenção,

em matéria de liberdade de expressão e direito à informação, matérias que, tradicionalmente, ocupam o principal palco do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

No plano normativo, esta regulação digital e da IA inclui, não apenas os regulamentos da União Europeia, como também os seus atos não legislativos, normas harmonizadas, e uma produção intensiva de *guidelines*, orientações do ponto de vista prático, que são mais do que necessárias. Aos reguladores, europeus e nacionais, vão competir difíceis ponderações e garantir a implementação coerente destes regulamentos com vista a garantir efetivamente os direitos fundamentais, sem descuidar preocupações de estímulo da inovação tecnológica. Sujeitos a vinculações constitucionais e ao direito da UE. Por isso é que é fundamental clarificar o papel dos direitos constitucionais nacionais, o reforço da identidade e das tradições constitucionais nacionais perante este tema de vital importância, o que é ao mesmo tempo um enorme desafio, uma extraordinária oportunidade de darmos nova vida, de reforçar o vínculo constitucional de ação dos reguladores nacionais.

É verdade que devem respeitar o princípio da efetividade do direito da União Europeia, mas também são obrigados a cumprir os mandatos constitucionais e, em muitos casos, cabe-lhes adotar, nos casos concretos, a regulação dos instrumentos jurídicos adequados à garantia dos direitos fundamentais. Para isso, contudo, é preciso que o legislador crie os instrumentos jurídicos adequados a esta era da inteligência artificial para garantir uma tutela jurisdicional efetiva dos direitos fundamentais.

A minha proposta é que é preciso construir um Pacto constitucional digital para a era da inteligência artificial. Portugal deve ser, para além do Estado de direito democrático e social, um Estado de direito digital. Tem de garantir que nenhum operador digital público ou privado opera, toma decisões que afetem direitos fundamentais, que afetem bens constitucionalmente protegidos, sem uma base jurídica clara, sem regras de transparência, auditoria e de responsabilização, mesmo através de algoritmos e de IA.

O RIA é um regulamento que tem preocupações de direitos fundamentais, mas não os densifica. Há aqui uma área fundamental, a incluir neste pacto constitucional digital nacional, que é a constitucionalização – ou definição

legislativa – dos novos direitos fundamentais digitais da era da inteligência artificial. São direitos novos. A única forma que nós temos de reagir perante essa europeização da relação digital, que se está efetivamente a consolidar, é reforçarmos aquilo que é a nossa tradição constitucional nacional.

Por outro lado, a implementação coerente e adequada da regulação digital e da IA exige uma aplicação transversal e compreensiva e a articulação conjugada entre todos estes instrumentos jurídicos. É um trabalho difícil – conjugar e aplicar ao mesmo tempo dezenas de regulamentos e diretivas, é um puzzle, é mesmo um puzzle, mas muito difícil. Acresce a este esforço de articulação ao nível da regulação normativa, a necessidade de cooperação institucional.

Esta regulação digital e da IA implica igualmente uma mudança de paradigma.

No caso do Regulamento dos serviços digitais, estamos perante uma meta regulação, uma autorregulação forçada, que dota as entidades privadas de poderes de autotutela declarativa e executiva em matéria de liberdade de expressão. Ao mesmo tempo, existe o Coordenador dos Serviços Digitais, que é a ANACOM, que garante que o regulamento dos serviços digitais seja efetivamente implementado. Já escrevi sobre isso, o RSD suscita, no caso do ordenamento constitucional português, vários desafios constitucionais. Mas a adoção do Regulamento dos serviços digitais foi decisiva para resolver eventuais divergências ao nível da União Europeia quanto ao nosso tema da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Os serviços intermediários ficam vinculados à garantia dos direitos fundamentais, à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, à jurisprudência do TEDH, quando aplicam os seus Termos e Condições ou removem conteúdos ilegais.

Quanto ao RIA, não me parece que implique uma regulação excessiva: é uma regulação do risco. Os sistemas de inteligência artificial podem ser comercializados sem que haja uma intervenção ex ante de um regulador em sentido estrito. Existe basicamente, na minha opinião, um excesso de certificação e de confiança na autoregulação. O que existe também é uma enorme confusão entre aquilo que é excesso de burocracia e excesso de regulação. Mas claro que tudo vai depender da implementação. Acresce

que, com a exceção dos sistemas de risco elevado, o RIA funda-se no cumprimento de Códigos de Conduta, que ainda por cima são facultativos. E uma coisa é a Ética, outra o Direito. São complementares, mas não se substituem.

Por fim, a era da IA vem agravar o diagnóstico das insuficiências do nosso sistema de justiça constitucional, restrito ao controlo de normas.

**Oradora: Beatriz Garcia, Assistente convidada da FDUL, Investigadora integrada assistente do Lisbon Public Law Research Centre**

**Sumário:** O texto aborda o Regulamento da IA questionando a consagração, por este, de uma solução eficaz para a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus. Partindo do enquadramento geral e do conceito, tipos e características da IA, face ao seu potencial para colidir com diversos direitos subjetivos fundamentais, analisa os pontos do regime do regulamento da IA mais relevantes do ponto de vista da proteção dos direitos fundamentais e com mais impacto na defesa dos mesmos, elencando e analisando, criticamente, várias questões em aberto a que procura resposta na ótica da garantia da proteção dos direitos fundamentais – concluindo pela consagração de uma proteção ainda insuficiente e pela necessidade de consagrar verdadeiros direitos subjetivos específicos dos utilizadores acompanhados de direitos procedimentais.

**Palavras-chave:** Regulamento da IA; direitos fundamentais; questões de direitos fundamentais em aberto; insuficiência de proteção; direitos subjetivos e procedimentais.

**Abstract:** The text addresses the AI Regulation by questioning whether it enshrines an effective solution for the protection of fundamental rights of European citizens. Departing from its general framework, the concept, types and characteristics of AI, and taking in account its potential to collide with several fundamental rights, it analyzes the AI regulation's provisions that are most relevant to ensure the protection of fundamental rights and with most impact on their defense, listing and critically analyzing several open questions that it seeks an answer to from the perspective of guaranteeing the protection of fundamental rights – concluding that current protection is still insufficient and that it's necessary to ensure that users are granted effective subjective rights and procedural rights.

**Keywords:** IA Regulation; Fundamental Rights; Fundamental rights issues; Insufficiency of protection; Subjective and procedural rights.

## O Regulamento da Inteligência Artificial: uma solução eficaz para a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus?<sup>1</sup>

### 1. Enquadramento geral

Um ano após a aprovação, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, do Regulamento da Inteligência Artificial<sup>2</sup> (doravante, “Regulamento da IA” ou “Regulamento”), muito há, ainda, que discutir e aventar a propósito das soluções aí avançadas.

A IA é a tecnologia do momento: prometendo as maravilhas da rapidez, da automatização de processos, e desdobrando-se em inúmeras aplicações, no advento da chamada *quarta revolução industrial*, promete, de facto, transformar para sempre o nosso mundo e as formas de interação entre as pessoas.

Sendo o Direito uma Ciência Social – tendo, portanto, o Ser Humano como referência –, a IA não pode deixar de abalar muitos dos sólidos alicerces em que se construíram as trocas sociais, considerando a novidade que ainda é a atuação das máquinas por substituição aos Seres Humanos, total ou parcialmente. Sobre estes desafios, nomeadamente na fronteira do Direito com a Ética, há vasta literatura jurídica, para a qual remetemos<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Este texto procura sintetizar a intervenção oral ocorrida no âmbito da Conferência “*Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in (re)new(ed) EU sectorial policies*”, sob o tema “*Digital & AI*”, no dia 4 de junho de 2025, que integrei com a Professora Doutora Raquel Brízida Castro, e que contou com a moderação do Professor Doutor Rui Lanceiro. Tendo absoluta consciência da vastidão de tópicos e subtópicos, todos da maior relevância, que este tema mobiliza, ater-me-ei ao conteúdo original da minha intervenção oral, procurando manter-me o mais fiel possível à mesma.

<sup>2</sup> Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de junho de 2024 que cria regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial e que altera os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e as Diretivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regulamento da Inteligência Artificial).

<sup>3</sup> Vide Keith Abney, “Robotics, ethical theory and metaethics: A guide for the perplexed”, in *Robot Ethics: The Ethical and Social Implications of Robotics*, Cambridge, MIT Press, 2012, pp. 39–52.

Ao lado de tudo isto, também desenha um novo campo – ou uma realidade paralela, embora bem palpável – propício à violação dos mais diversos direitos. Com o potencial de se aplicar a praticamente todos os setores e com relevo em todos os ramos jurídicos – desde a própria História do Direito ao Direito Civil, passando pelo Direito da Propriedade Intelectual, da Proteção de Dados e pelo Direito Administrativo –, o advento da sua dispersão dá lugar a uma nova forma de ataque a direitos. Se os nossos direitos podem ser afetados numa atuação jurídica tradicional, o mesmo pode suceder – e, frequentemente, de formas mais sofisticadas, impercetíveis ou aparentemente inócuas – no mundo virtual, que é um enigma para a maior parte das pessoas.

Neste contexto, e porque o Regulamento da IA, como se verá, assumiu a missão de *“melhorar o funcionamento do mercado interno e promover a adoção de uma inteligência artificial (IA) centrada no ser humano e de confiança, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde, da segurança e dos direitos fundamentais consagrados na Carta, uma pergunta se impõe: são as regras do Regulamento da IA suficientes para esse “elevado nível de proteção”?* É na resposta a esta pergunta que me focarei nas próximas páginas.

## 1.1 Metodologia

Após um breve esclarecimento sobre o conceito, tipos e as características da IA, partirei para uma análise das intervenções europeias sobre a matéria, circunscrevendo-me à *Conferência sobre o Futuro da Europa*<sup>4</sup> e, mais intensamente, ao Regulamento da IA. Este último instrumento será aprofundado nalguns pontos – aqueles que julgo serem mais relevantes do ponto de vista da proteção de direitos fundamentais e, portanto, com mais impacto na (alegada) defesa destes últimos. Daí, passarei para uma análise crítica sobre a bondade e eficácia das soluções apresentadas, procurando responder às questões que for levantando. A metodologia será, portanto,

---

<sup>4</sup> Inclui-se uma breve menção a este instrumento, por forma a fazer ligação com o título do módulo Jean Monnet no qual a Conferência na qual se baseia este texto se integrou.

eminentemente, de análise de normas legais. Quando relevante para aprofundar algum ponto ou remeter para leituras complementares, farei referência a textos doutrinários.

## 2. A Inteligência Artificial: conceito, tipos e características

A definição jurídica de IA procura ser o mais possível consentânea com as definições que a ciência da computação tem atribuído à tecnologia.

O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento da IA, de onde constam as diversíssimas definições do diploma, dispõe, assim, que um sistema de IA “*é um sistema baseado em máquinas concebido para funcionar com níveis de autonomia variáveis, e que pode apresentar capacidade de adaptação após a implantação e que, para objetivos explícitos ou implícitos, e com base nos dados de entrada que recebe, infere a forma de gerar resultados, tais como previsões, conteúdos, recomendações ou decisões que podem influenciar ambientes físicos ou virtuais*”<sup>5</sup>.

Nesta definição, e como elementos relevantes para as problemáticas jurídicas que derivem do uso da IA, podemos identificar cinco características-chave da IA.

A primeira é, desde logo, a autonomia, traduzida pela “*capacidade de adaptação após a implantação*” (“aprendizagem”), e que seria a característica que aproximaria a tecnologia do Ser Humano – a “*inteligência*”. Será também esta característica que mais facilmente levará aos vieses da automatização, de que falaremos mais adiante. A meu ver, não podemos falar numa verdadeira “*inteligência*” porquanto aquilo que o sistema faz é inferir; por outras palavras, não funciona sem uma pré-programação que condicionará os resultados que apresenta.

O facto de esta autonomia apresentar “*graus variáveis*” ilustra a heterogeneidade da IA, que vai redundar, também em função de outros fatores, em graus de risco diferentes (desde um risco mínimo até um

---

<sup>5</sup> Com algumas pequenas alterações, e com relevância no âmbito regional, a mesma definição pode ser encontrada no artigo 2.º da *Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, Vilnius, 05.09.2024, subscrita pela União Europeia.

risco inaceitável, conforme definido pelo Regulamento da Inteligência Artificial).

A necessidade de “*dados de entrada*” que permitam o seu funcionamento aponta para a impossibilidade de funcionarem eficazmente se não estiverem apetrechados de grandes quantidades de dados *credíveis* para o seu correto funcionamento.

A referência à implicitude ou explicitude remete, salvo melhor opinião, para a possível opacidade – plasmada no termo *black box*<sup>6</sup> – que torna complexa a tarefa de compreender exatamente como é que o sistema chegou a um resultado; isto é, sem as adequadas explicações, poderá não ser possível perceber como é que o sistema gerou um determinado resultado.

A sua aplicação diversa fica também evidente, ao sermos lembrados de que estes sistemas podem gerar “*previsões, conteúdos, recomendações ou decisões que podem influenciar ambientes físicos ou virtuais*”.

Aqui, cabe fazer uma distinção entre duas classificações de IA importantes: a IA preditiva (*PredIA*) e a IA generativa (*GenIA*): enquanto a primeira gera conteúdos diversos (imagem, texto, vídeo, música...) com base em dados de entrada – aqui se incluindo os célebres *ChatGPT, Copilot, DeepSeek, Gemini* –, a segunda entrega previsões baseadas nesses mesmos dados (por exemplo, o risco de uma pessoa cometer uma infração penal, de uma intempérie acontecer, etc.).

A última característica, assaz evidente, e porventura transversal a todas as anteriores, é a complexidade, derivada da elevada sofisticação matemática destes sistemas. Baseados sempre num *hardware*, são, tecnicamente, *softwares* complexos que exigem uma elevada especialização para a sua criação, configuração, alteração e manuseamento.

---

<sup>6</sup> Jenna Burrel, ‘How the machine “thinks”: Understanding opacity in machine learning algorithms’, in *Big Data & Society*, Vol. 3, Issue 1, 2016, pp. 3-5.

### 3. Algumas implicações da Inteligência Artificial nos direitos fundamentais

Retomando o ponto 2., cabe agora desenvolver algumas dessas características por referências aos riscos inerentes a cada uma delas.

Desde logo, temos a possibilidade de vieses dos sistemas (que podem levar a discriminações variadas): aquilo a que se pode chamar *viés da automatização*<sup>7</sup>, por vezes fora do controlo humano<sup>8</sup>.

O acesso a dados credíveis e confiáveis também é um desafio e uma dificuldade da aplicação da IA, considerando – e bem, evidentemente – que o direito à proteção dos dados pessoais é consagrado a nível europeu<sup>9</sup>, consistindo num limite, aqui, à aplicação da IA.

Por fim, mas não menos relevante, há que destacar eventuais problemas de imputação de responsabilidade civil extracontratual<sup>10</sup>, uma garantia jurídica essencial do Estado de Direito democrático<sup>11</sup>, especialmente quando falamos da utilização de IA pelas entidades públicas.

---

<sup>7</sup> Juli Ponce Solé, “Seres humanos e inteligência artificial: discrecionalidad artificial, reserva de humanidad y supervisión”, in *Inteligencia artificial y sector público: retos, límites y medios* (coord. Eduardo Gamero Casado e Francisco Luís Pérez Guerrero), Tirant Lo Blanch, 2023, pp. 195-225, p. 200.

<sup>8</sup> Esse controlo pode assumir diferentes formas, como a supervisão humana estrita e o “teaming” (colaboração Humano-máquina), como discutem Andreas Tsamados/ Luciano Floridi/ Mariarosaria Taddeo, “Human control of AI systems: from supervision to teaming”, in *AI and Ethics*, 2025, n.º 5, pp. 1535-1548.

<sup>9</sup> Destaco o artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o Regulamento Geral de Proteção de Dados, 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.

<sup>10</sup> Sobre o tema, vide a minha monografia, *A Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas por Danos Decorrentes da Utilização da Inteligência Artificial no Exercício da Função Administrativa*, Lisboa: AAFDL Editora, 2025.

<sup>11</sup> Em Portugal, consagrada no artigo 22.º da Constituição da República Portuguesa, e detalhada no Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas, aprovado pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro.

Note-se que, a este respeito, foi recentemente abandonada, pela Comissão Europeia, a proposta de Diretiva “*Responsabilidade da IA*”<sup>12/13</sup>, deixando em aberto qual é que será a resposta para estas situações na iminência da plena e total entrada em vigor do Regulamento da IA.

A IA tem o potencial de colidir com inúmeros direitos subjetivos – dir-se-ia, praticamente todos, pela sua possível aplicação a todos os setores de atividade –, dos quais iremos destacar três, pela sua importância: o direito à igualdade e não discriminação (artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – doravante, “CDFUE” ou “*Carta*”); ii) o direito à proteção de dados pessoais (artigo 8.º da CDFUE) e o direito à boa administração (quando a IA seja usada pelos poderes públicos), nas vertentes de imparcialidade e justiça (n.º 1), acesso a documentos e fundamentação das decisões (n.º 2) e indemnização por danos causados (n.º 3), todos do artigo 41.º da CDFUE.

#### **4. A Inteligência Artificial enquanto prioridade da União Europeia**

A União Europeia – doravante, “UE” ou “União” – tem voltado atenções e investido na regulação da IA por uma evidente e principal razão: o fomento da inovação no mercado interno, aliado à competitividade com o mercado norte-americano. O frequentemente repetido brocardo “*America creates, China replicates and Europe regulates*” encontra, aqui, uma expressão evidente, porquanto a UE tem assumido esta posição de dianteira na regulação, embora dela se possa deduzir, erradamente, que naqueles países há um vazio regulatório no que a esta temática diz respeito<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA), COM(2022) 496 final.

<sup>13</sup> Sobre o tema, *vide* o meu texto, “The Regulation of AI Liability in Europe: A Critical Overview of Two Recent Directive Proposals – The (New) AILD and the (revised) PLD”, in *e-publica*, Vol. 11, N.º 3, Dez 2024, pp. 28-41.

<sup>14</sup> A abordagem anglo-saxónica – vertida, nos Estados Unidos da América, no *National Artificial Intelligence Initiative Act of 2020* (NAII) e no *Bipartisan House Task Force Report on AI* (2024), bem como, recentemente, na ordem executiva da administração Trump “*Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence*”, de 23 de

O desafio da regulação da IA – a que a UE tentou dar resposta com o Regulamento da IA – é, indiscutivelmente, compatibilizar a vertente de *inovação e lucro dos negócios* com a *proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus*.

#### 4.1. A Conferência sobre o Futuro da Europa

Em 2021, os objetivos da UE em face da IA ficaram desde logo evidentes no documento resultante da Conferência sobre o Futuro da Europa<sup>15</sup>, mais concretamente, na proposta 35, “*inovação digital para fortalecer a economia social e sustentável*”. A meta era clara: trazer justiça e sustentabilidade ao mercado único; aumentar a competitividade na tecnologia e na inovação; reforçar o mercado único digital para todas as empresas e tornar a Europa um “*líder mundial*” na transformação digital e na digitalização centrada no humano.

Para isso, destacaram-se a necessidade de supervisão humana dos processos decisórios envolvendo IA e de um uso responsável e confiável desta tecnologia, caracterizado pela transparência, interoperabilidade, facilidade no uso e na ausência de vieses e discriminação.

A IA surge, de novo, nestas Conclusões aquando da menção ao ponto 4., “*construção da identidade europeia*”, em especial, na educação e na

---

janeiro 2025, e, no Reino Unido, no *Digital Data and Technology Playbook*, de junho de 2023 – baseia-se em orientações, ou seja, *soft law*, dada a profunda tradição liberal destes países, embora no caso dos Estados Unidos o foco na competência seja mais evidente. Na China, podemos encontrar uma regulação de 2023 estritamente dirigida à IA generativa (falo do *Interim Measures for the Management of Generative Artificial Intelligence Services*, de 10 de julho de 2023), embora não seja a única regulação.

<sup>15</sup> “*A Conferência sobre o Futuro da Europa consistiu numa série de debates liderados pelos cidadãos que permitiram às pessoas de toda a Europa partilhar as suas ideias e ajudar a construir o nosso futuro comum.*

*A Conferência foi um exercício único e sem precedentes de democracia em que os cidadãos tiveram a oportunidade de debater as principais prioridades e desafios e propor recomendações a respeito da Europa em que querem viver. A Conferência durou um ano, de abril de 2021 a maio de 2022, e foi encerrada com a apresentação de um relatório final, com 49 propostas e 326 medidas, aos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia”* (fonte: [consilium.europa.eu](https://consilium.europa.eu)).

democracia – 4.1. – à sua necessidade para reduzir barreiras linguísticas e fortalecer a identidade comum e a democracia na União.

## **4.2. O Regulamento da Inteligência Artificial**

Os objetivos traçados no documento que resultou da *Conferência* estão vertidos, desde logo, no artigo 1.º do Regulamento da IA, que sublinha a necessidade de garantir um elevado nível de proteção da saúde, da segurança e dos direitos fundamentais.

Por razões de economia do presente artigo, transcreve-se na íntegra o n.º 1 do preceito, que tem como epígrafe “*Objeto*”:

*“A finalidade do presente regulamento é melhorar o funcionamento do mercado interno e promover a adoção de uma inteligência artificial (IA) centrada no ser humano e de confiança, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde, da segurança e dos direitos fundamentais consagrados na Carta, incluindo a democracia, o Estado de direito e a proteção do ambiente, contra os efeitos nocivos dos sistemas de IA na União, bem como apoiar a inovação.”*

Para garantir esta “*IA de confiança*”, quais são as soluções que o Regulamento avança? É o que veremos nas próximas linhas.

### **4.2.1. Literacia em IA – artigo 4.º**

O artigo 4.º estipula que:

*“Os prestadores e os responsáveis pela implantação de sistemas de IA adotam medidas para garantir, na medida do possível, que o seu pessoal e outras pessoas envolvidas na operação e utilização de sistemas de IA em seu nome dispõem de um nível suficiente de literacia no domínio da IA, tendo em conta os seus conhecimentos técnicos, experiência, qualificações académicas e formação e o contexto em*

*que os sistemas de IA serão utilizados, bem como as pessoas ou grupos de pessoas visadas por essa utilização.”*

Esta obrigação de literacia, como se pode observar, tem como destinatários não só as entidades privadas e públicas que usam IA na sua atividade, como também os próprios cidadãos, o que não deixa de fazer sentido no seio de uma Administração Pública cada vez mais paritária e colaborativa<sup>16</sup>. Trata-se de uma obrigação essencial, por estabelecer um mínimo de competência que torna o uso da IA seguro e (com)fiável.

Coloco algumas questões em relação a esta norma:

- i) *Será um “nível suficiente de literacia” uma bitola suficientemente elevada para o pessoal e outros envolvidos da parte dos prestadores e responsáveis pela implantação? O que significa “suficiência” neste contexto?*
- ii) *Estamos perante uma obrigação de meios ou de resultado? Qual a consequência da resposta a esta questão?*
- iii) *Significa isto que uma eventual culpa do lesado (nos termos gerais da responsabilidade civil extracontratual) pode diminuir ou excluir a indemnização em caso de danos?*

#### **4.2.2. Práticas de IA proibidas – artigo 5.º**

Uma das inovações mais importantes do Regulamento da IA pode ser encontrada no seu artigo 5.º, de onde resultam as práticas de IA proibidas.

O artigo 5.º surge na sequência do reconhecimento de a IA “*pode também ser utilizada indevidamente e conceder instrumentos novos e poderosos para práticas manipuladoras, exploratórias e de controlo social*”, que deverão ser interditas “*por desrespeitarem valores da União, como a dignidade do ser humano, a liberdade, a igualdade, a democracia e o*

---

<sup>16</sup> O contributo possivelmente mais impactante sobre este tema no Direito Português terá sido o de Pedro Machete, *Estado de Direito Democrático e Administração Paritária*, Almedina, 2007.

*Estado de direito, bem como os direitos fundamentais consagrados na Carta, nomeadamente o direito à não discriminação, à proteção de dados pessoais e à privacidade, e os direitos das crianças*” (considerando 28).

Muito sucintamente, as proibições do artigo 5.º incluem: i) técnicas manipuladoras ou enganadoras; ii) exploração nociva de vulnerabilidades; iii) pontuação social<sup>17</sup>; iv) avaliação e previsão do risco de infrações penais individuais; v) criação ou expansão de bases de dados de reconhecimento facial; vi) reconhecimento emocional; vii) categorização biométrica, e viii) identificação biométrica remota em tempo real em espaços públicos acessíveis (alíneas a) a h), respetivamente).

Em fevereiro de 2025, a Comissão Europeia publicou as “Orientações sobre práticas proibidas de Inteligência Artificial”<sup>18/19</sup> (IA), em conformidade com o artigo 96.º (1), alínea b), do Regulamento da IA, reforçando a necessidade de “*aumentar a clareza jurídica e fornecer informação sobre a interpretação da Comissão das proibições no artigo 5º da do Regulamento da IA com vista a garantir a sua aplicação consistente, eficaz e uniforme*”.

Sobre a proibição do uso de técnicas manifestamente manipuladoras ou enganadoras – n.º 1 –, a Comissão esclareceu que o conceito de técnica subliminar inclui i) mensagens subliminares visuais; ii) mensagens subliminares auditivas; iii) sinalização subvisual e subaudível; iv) imagens incorporadas; v) desorientação e vi) manipulação temporal.

A Comissão define como “*técnicas propositadamente manipuladoras*” aquelas que “*são concebidas ou objetivamente visam influenciar, alterar ou controlar o comportamento de um indivíduo de uma forma que comprometa*

---

<sup>17</sup> O “*social scoring*” é considerado uma das mais nefastas aplicações da IA, existindo já decisões de tribunais nalguns países sobre a matéria, cfr. o caso *Loomis – State of Winsconsin, Plaintiff-Respondent, v. Eric L. Loomis, Defendant-Appellant*, disponível em [www.wicourts.gov](http://www.wicourts.gov).

<sup>18</sup> Estas orientações, no entanto, chegam com um pequeno atraso, uma vez que o artigo se tornou diretamente aplicável a 2 de fevereiro (artigo 113.º, alínea a), do Regulamento da IA). Uma vez aprovadas, podem ser atualizadas quando necessário (artigo 96.º, n.º 2, do mesmo diploma).

<sup>19</sup> As considerações efetuadas neste excerto correspondem, com pequenas alterações, ao conteúdo do meu pequeno texto “Um olhar sobre as orientações da Comissão Europeia sobre práticas de IA proibidas, de 4 de fevereiro de 2025”, de 17 de fevereiro de 2025, no *Blog do Lisbon Digital Rights*, acessível em <https://lisbonpubliclaw.pt/blog/>.

*a sua autonomia individual e as suas livres escolhas*”, destacando a necessidade de um “*nexo causal plausível entre as técnicas empregues, a distorção material do comportamento da pessoa e o dano significativo*” daí resultante. Uma situação de “*dano significativo*” deve considerar i) a gravidade do dano; ii) o contexto e os efeitos cumulativos; iii) a escala e a intensidade; iv) a vulnerabilidade das pessoas afetadas e v) a duração e a reservabilidade.

Em relação à alínea c) (pontuação social), o esclarecimento mais importante reside na diferença entre avaliação e classificação – no sentido em que a avaliação envolve algum tipo de “*avaliação ou julgamento sobre uma pessoa ou grupo de pessoas*”, relacionado com o conceito de “*criação de perfis*”. Seguem-se são os numerosos exemplos para as situações abrangidas nas alíneas d), e), f) e g) – esta última profundamente ligada ao princípio da igualdade e da não discriminação (artigo 13.º da Constituição portuguesa e artigo 21.º (1) da CDFUE) – e na alínea h), para cuja aplicação que se destaca o princípio da proporcionalidade.

#### **4.2.3. Regras para sistemas de IA de risco elevado**

O Regulamento prevê, por outra banda, diversas exigências para operadores de sistemas de IA de risco elevado (artigos 6.º a 49.º), de entre as quais destaco a obrigação de supervisão humana (artigo 14.º).

Desde logo, há que esclarecer que tipos de sistema assumem, para os efeitos do Regulamento, um risco elevado. A resposta pode ser encontrada no artigo 6.º. Segundo o seu n.º 1, um sistema é considerado de risco elevado na presença simultânea de duas condições: i) quando o sistema se destina a ser utilizado como um componente de segurança de um produto ou é, ele próprio, um produto abrangido pelos atos enumerados na lista de diplomas do Anexo I e ii) quando o produto cujo componente de segurança, nos termos do ponto anterior, é o sistema de IA, ou quando o próprio sistema de IA enquanto produto, tem de ser sujeito a uma avaliação de conformidade por terceiros com vista à sua colocação do mercado ou em serviço, nos termos dos atos enumerados na lista de diplomas do Anexo I.

Segundo o n.º 2 do mesmo artigo, assumem também risco elevado os sistemas elencados no Anexo III (alguns casos são excecionados nos termos do n.º 3).

Na presença de um sistema que cumpra um destes dois requisitos, cumpre identificar os requisitos que deve observar para que possa operar no território da UE.

Desde logo, deve ser *“criado, implantado, documentado e mantido”*, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, um sistema de gestão de riscos desse mesmo sistema (*“um processo iterativo contínuo, planeado e executado ao longo de todo o ciclo de vida de um sistema de IA de risco elevado, que requer revisões e atualizações sistemáticas regulares”* – n.º 2).

Não é despcienda a solução, contida no n.º 3, de que *“o presente artigo faz referência apenas aos riscos que possam ser razoavelmente atenuados ou eliminados aquando do desenvolvimento ou da conceção do sistema de IA de risco elevado ou por meio da prestação de informações técnicas adequadas”*.

Depois, os sistemas de risco elevado *“que utilizem técnicas que envolvam o treino de modelos com dados devem ser desenvolvidos com base em conjunto de dados de treino, validação e teste que cumpram os critérios de qualidade a que se referem os n.ºs 2 a 5”* (deste artigo 10.º).

Estes sistemas devem, igualmente, ser acompanhados da devida documentação técnica, nos termos do artigo 11.º, antes da sua colocação no mercado, que se deve encontrar atualizada. Do mesmo modo, segundo o artigo 12.º, *“devem permitir tecnicamente o registo automático de eventos (registos) durante a vida útil do sistema”* (n.º 1), *“a fim de assegurar um nível de rastreabilidade (...) adequado à finalidade prevista”* (n.º 2).

Há que observar, também, obrigações de transparência (artigo 13.º), por forma a que seja possível *“aos responsáveis pela implantação interpretar os resultados do sistema e utilizá-los de forma adequada”* (n.º 1). Neste seguimento, e por forma a garantir *“um tipo e um grau adequado de transparência”* (n.º 1), *“devem ser acompanhados de instruções de utilização, num formato digital adequado, ou outro, que incluam informações concisas, completas, correntes e claras que sejam pertinentes, acessíveis e compreen-*

*síveis para os responsáveis pela implantação” (n.º 2). Nestas instruções devem constar os diversos elementos listados no n.º 3.*

O artigo 14.º estatui a obrigação de supervisão humana, que deve *“procurar prevenir ou minimizar os riscos para a saúde, a segurança ou os direitos fundamentais” (n.º 2), devendo “ser consentâneas com os riscos, ao nível de autonomia e ao contexto de utilização (...)”.*

Por fim, o artigo 15.º obriga a que os sistemas de IA de risco elevado sejam *“concebidos e desenvolvidos de maneira que alcancem um nível apropriado de exatidão, solidez e cibersegurança e apresentem um desempenho coerente em relação a tais aspetos durante o seu ciclo de vida” (n.º 1).*

Saliento questões que me parecem ser levantadas em relação a estas regras:

- i) Como compatibilizar o funcionamento da IA com a proteção do direito à proteção dos dados pessoais?*
- ii) Qual o significado de dizer que a supervisão humana deve ser consentânea com os riscos, o nível de autonomia e o contexto da utilização da IA?*
- iii) Quem irá ajuizar se esses riscos podem ser “razoavelmente atenuados ou eliminados”?*

#### **4.2.4. Regras para modelos de IA de finalidade geral (artigos 51.º a 56.º)**

Os artigos 51.º a 56.º preveem regras sobre modelos de IA de finalidade geral – como o *ChatGPT (Open AI, EUA)*, *Copilot (Microsoft Corporation, EUA)*, *DeepSeek (High-Flyer, China)* e o *Gemini (Google, EUA)*. Considera-se que qualquer um destes sistemas (ou outro da mesma espécie) assume um risco sistémico quando se verifique pelo menos uma das seguintes condições: i) ter capacidades de elevado impacto avaliadas com base em ferramentas e metodologias técnicas adequadas, incluindo indicadores e parâmetros de referência ou ii) ter capacidades ou impacto equivalentes a estas últimas, tendo em conta os critérios estabelecidos no anexo XIII, com base numa

decisão da Comissão, *ex officio* ou na sequência de um alerta qualificado do painel científico.

Encontra-se previsto um procedimento específico para este tipo de sistemas, no artigo 52.º: o prestador notifica a Comissão sem demora, e, em qualquer caso, no prazo de duas semanas a contar da data em que preencheu esse requisito ou da data em que se soube que esse requisito vai ser preenchido. No caso de a Comissão tomar conhecimento – leia-se, por qualquer outra via, de um modelo de IA de finalidade geral que apresente riscos sistémicos dos quais não tenha sido notificada, pode decidir designá-lo como um modelo com esse tipo de risco.

É possível, de acordo com o n.º 2 do artigo 52.º, que o prestador apresente “*argumentos suficientemente fundamentados para demonstrar que, excepcionalmente, embora preencha esse requisito, o modelo de IA de finalidade geral não apresenta, devido às suas características específicas, riscos sistémicos e, por conseguinte, não deverá ser classificado como um modelo de IA de finalidade geral com risco sistémico*”.

Por último, a Comissão Europeia publica uma lista dos modelos de IA de finalidade geral que apresentam risco sistémico e mantém-na atualizada, sem prejuízo do segredo comercial e dos direitos de propriedade intelectual que, em cada caso, devam ser observados (n.º 6).

As obrigações dos prestadores de sistemas de IA de finalidade geral que não apresentem risco sistémico passam, nos termos do artigo 53.º, por obrigações de documentação variada sobre as questões técnicas do sistema e informação diversa.

Já os prestadores de sistemas de IA de finalidade geral que apresentem risco sistémico, para além destas obrigações ainda devem, nos termos do artigo 55.º, avaliar o modelo, atenuar eventuais riscos sistémicos, e acompanhar, documentar e comunicar informações pertinentes, bem como assegurar um nível adequado de proteção em termos de cibersegurança (n.º 1).

De todo o modo, a elaboração de códigos de práticas a nível da União é incentivada e facilitada, nos termos dos artigos 56.º e 95.º, pelo Serviço para a IA, por forma a “*contribuir para a correta aplicação do presente regulamento, tendo em conta as abordagens internacionais*” (n.º 1).

Questões que nos parecem ser de levantar são:

- i) *Os prazos estipulados no artigo 52.º, n.º 1, são adequados à proteção dos direitos?*
- ii) *O n.º 2 do artigo 52.º será excessivamente favorável aos operadores económicos, em detrimento dos cidadãos, devido à possibilidade de afastar a classificação como modelo com risco sistémico com base na apresentação de “argumentos suficientemente fundamentados”?*
- iii) *A elaboração de códigos de práticas será um instrumento eficaz para regular esta realidade?*

#### **4.2.5. Medidas de apoio à inovação (artigo 57.º)**

O artigo 57.º concretiza a obrigação de os Estados-Membros assegurarem que as respetivas autoridades competentes criam pelo menos um ambiente de testagem da regulamentação da IA a nível nacional, que deve estar operacional até 2 de agosto de 2026. A própria Comissão pode prestar apoio técnico, aconselhamento e ferramentas para a criação e o funcionamento de ambientes de testagem da regulamentação da IA. Esta obrigação pode também ser cumprida através da participação num ambiente de testagem existente, desde que proporcione um nível equivalente de cobertura nacional para os Estados-Membros participantes (n.º 1).

De acordo com o n.º 5 do preceito, os ambientes de testagem da regulamentação da IA previstos no n.º 1 “*devem proporcionar um ambiente controlado que promova a inovação e facilite o desenvolvimento, a testagem e a validação de sistemas inovadores de IA por um tempo limitado, antes da sua colocação no mercado ou colocação em serviço nos termos de um plano específico acordado entre os prestadores ou os potenciais prestadores e a autoridade competente (...)*”.

O n.º 9 esclarece os objetivos do estabelecimento de ambientes de testagem da regulamentação da IA: i) melhorar a segurança jurídica para assegurar a conformidade regulamentar com o presente regulamento ou, se for caso disso, outras disposições pertinentes do direito da União e do direito nacional; ii) apoiar a partilha de boas práticas através da cooperação

com as autoridades envolvidas no ambiente de testagem da regulamentação da IA; iii) promover a inovação e a competitividade e facilitar o desenvolvimento de um ecossistema da IA; iv) contribuir para uma aprendizagem regulamentar baseada em dados concretos e v) facilitar e acelerar o acesso dos sistemas de IA ao mercado da União, em especial quando disponibilizados por PME, incluindo empresas em fase de arranque.

A pergunta que levanto, aqui, é, simplesmente,

- i) *qual o significado de conter, num instrumento dedicado à regulação da IA, uma norma sobre medidas de apoio à inovação?*

#### **4.2.6. Criação do Comité Europeu para a Inteligência Artificial**

No âmbito do Capítulo VII do Regulamento, “*Governança*”, para além do Serviço para a IA (artigo 64.º), prevê-se a criação do Comité Europeu para a Inteligência Artificial (artigo 65.º), composto por um representante de cada Estado-Membro e onde participa, como observadora, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (n.º 1), bem com o Serviço da IA. As suas funções, nos termos do artigo 66.º, passam pelo “*aconselhamento e assistência à Comissão e aos Estados-Membros, a fim de facilitar a aplicação coerente e eficaz do Regulamento*” (proémio). Para aconselhar o próprio Comité e a Comissão, cria-se um Fórum consultivo (artigo 67.º) cuja atribuição é “*facultar conhecimentos técnicos especializados*” neste domínio.

Por fim, e como última questão neste périplo, interrogo-me sobre:

- i) *a efetividade deste modelo de governação: o que fica para as entidades (reguladoras) nacionais?*

#### **5. Comentário crítico: o Regulamento da IA é eficaz para garantir a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus?**

Fui formulando algumas perguntas de investigação ao longo das páginas anteriores, às quais procurarei, agora, dar uma resposta nas linhas que se

seguem, de uma forma direta, e recorrendo a clarificações adicionais quando necessário.

As soluções consagradas no artigo 5.º, relativo às práticas de IA proibidas, não merecem grande comentário da minha parte, considerando que as soluções avançadas, por colidirem de forma dramática com os direitos dos particulares, parecem-me pacificamente reconhecidas como benéficas. O Anexo III, neste seguimento, tal como o próprio artigo 5.º, contém um conjunto extenso de proibições, tendo como alvo, algumas delas, as entidades públicas que utilizem IA, pelo que, de um modo geral, é uma solução equilibrada e adequada.

- i) *Será um “nível suficiente de literacia” uma bitola suficientemente elevada para o pessoal e outros envolvidos da parte dos prestadores e responsáveis pela implantação? O que significa “suficiência” neste contexto?*

Atendendo ao potencial danoso da IA<sup>20</sup>, bem como ao elevado nível de tecnicidade exigido dos seus operadores<sup>21</sup>, principalmente, dos sistemas de IA de risco elevado, este grau de diligência deve ser grande. Porém, ao remeter para um “*nível suficiente*”, o legislador europeu parece remeter esse juízo de suficiência para a comparação com as características do sistema; ou seja, para cada tipo de sistema, haverá um nível de exigência suficiente – leia-se, *adequado* –, à luz das suas características e modo de funcionamento. Porém, poderia ter sido importante reforçar a necessidade, em regra, da existência de uma elevada competência técnica neste contexto, tendo em conta as características da IA, mencionadas no ponto 2., e que são transversais a todos os sistemas.

---

<sup>20</sup> Explicado no ponto 2.

<sup>21</sup> O termo, definido no artigo 3.º, n.º 8, do Regulamento da IA, é abrangente, incluindo “*um prestador, fabricante de produtos, responsável pela implantação, mandatário, importador ou distribuidor*”. Frequentemente, podemos estar a falar de vários agentes diferentes, com diferentes deveres a si adstritos, o que complica toda esta realidade, nomeadamente, ao nível da imputação de responsabilidade civil extracontratual em caso de danos.

*ii) Estamos perante uma obrigação de meios ou de resultado? Qual a consequência da resposta a esta questão?*

O artigo parece apontar para uma obrigação de meios que, a ser cumprida, desonera o prestador ou o responsável pela implantação de garantir que o sistema assume uma determinada performance. A atenção que o preceito dedica à competência dos agentes visados coloca a tónica na obrigação de criar um ambiente propício ao funcionamento, dentro da normalidade, do sistema. Esta conclusão não deixa de colocar, inegavelmente, os particulares numa situação mais frágil, embora, por lidarmos com uma tecnologia que assume uma capacidade de aprendizagem própria, possa ser difícil controlar totalmente os seus resultados. Será (ou seria) possível equilibrar esta relação desajustada particular-prestador/responsável pela implantação se os particulares detivessem adequadas garantias de defesa (o que não acontece), nomeadamente, a possibilidade de acionar um regime de responsabilidade.

*iii) Significa isto que uma eventual culpa do lesado (nos termos gerais da responsabilidade civil extracontratual) pode diminuir ou excluir a indemnização em caso de danos?*

Embora a UE, como se viu, tenha abandonado a Proposta de Diretiva sobre a Responsabilidade da IA – algo que, em face da entrada em vigor plena do Regulamento da IA, pode apresentar-se jurídica, e até eticamente, censurável –, o Direito nacional, bem como as normas da *Carta* e dos Tratados, terão, aqui, expressão e aplicação.

No caso do Direito Português, a culpa do lesado está consagrada, civilisticamente, no artigo 570.º do Código Civil (mais concretamente, no seu n.º 1), e, nos termos do Direito Público, no artigo 4.º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas (doravante, “RCEE”). A formulação das disposições é semelhante: quando o comportamento da pessoa lesada tenha concorrido para a produção ou agravamento do(s) dano(s), o tribunal decide, caso a caso, se a indemnização deve ser reduzida ou, até mesmo, excluída.

Porém, cabe esclarecer que essa culpa só deverá ter lugar se se conseguir provar que, mesmo informado, pelo prestador, dos riscos da IA e correlativos deveres de utilização das ferramentas, o particular contrariou essas indicações, tendo sido causado um prejuízo. Os deveres de informação<sup>22</sup>, quando o uso de sistemas de IA está em causa, é de suprema importância para garantir a transparência<sup>23</sup> da atuação.

*iv) Como compatibilizar o funcionamento da IA com a proteção do direito à proteção dos dados pessoais?*

Considerando que a IA precisa de enormes quantidades de dados estabilizados, credíveis e confiáveis, uma questão de base que não se pode deixar de colocar, desde o momento da testagem, é como será feita essa mesma testagem? Os dados de teste (como a designação desvela, servem o objetivo de avaliar o correto funcionamento do sistema de IA) e de entrada (os dados de base de que um sistema, após teste, dispõe para funcionar) são de extrema importância, mas precisam de ser obtidos nalguma fonte – leia-se, lícita. Considerando que o direito à proteção de dados é um dos mais implicados em todo este universo da IA, bem como diversos entraves que se colocam, no seio das entidades públicas, à interoperabilidade, é preciso ver com cautela como são tratados os dados. Para estes efeitos, os operadores de sistemas de IA serão sempre considerados responsáveis pelo tratamento<sup>24</sup>. Estes, nos termos do artigo 37.º, devem designar um encarregado de proteção de dados, por aplicação da alínea c) do seu n.º 1 (na lei portuguesa, Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto<sup>25</sup>, aplicam-se a estes entes os artigos 9.º a

---

<sup>22</sup> Sobre o tema, vide Carla Amado Gomes, “Risco tecnológico, comunicação do risco e direito a saber”, in Carla Amado Gomes (coord.), *Direito(s) dos Riscos Tecnológicos*, AAFDL Editora, 2014, pp. 17-38.

<sup>23</sup> Sobre o tema, cfr. Cary Coglianese, David Lehr, “Transparency and algorithmic governance”, in *Administration Law Review*, Vol. 71, n.º 1, 2019, pp. 1-56.

<sup>24</sup> Nos termos do artigo 4.º (7) do RGPD, o responsável pelo tratamento é “a pessoa singular ou coletiva, a autoridade pública, a agência ou outro organismo que, individualmente ou em conjunto com outras, determina as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais”.

<sup>25</sup> Lei de Proteção de Dados Pessoais, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016,

13.º) e estarão abrangidos, assim, pelas obrigações do RGPD, nomeadamente, i) aos princípios relativos ao tratamento de dados (artigo 5.º) e à licitude desse tratamento (artigo 6.º), nomeadamente, questões de consentimento. O particular pode ver-se, assim, protegido, no que diz respeito ao tratamento dos seus dados pessoais, mas nos termos do RGPD (artigo 12.º e ss.), não do Regulamento da IA.

- v) *Qual o significado de dizer que a supervisão humana deve ser “consentânea” com os riscos, o nível de autonomia e o contexto da utilização da IA?*

A obrigação de consentaneidade, aqui, parece remeter para, de novo, um juízo de adequação entre as características, em sentido lato, do sistema de IA, e a intensidade dessa supervisão humana. Esta parece ser uma opção razoável do legislador europeu, embora, a este respeito, faça duas observações: a ideia de supervisão não esgota o universo do controlo humano e o particular não tem mecanismos de defesa, ou seja, não tem nenhum direito subjetivo a essa supervisão, nem sequer (evidentemente) garantias de exercer esse mesmo direito.

Com efeito, estudos mais recentes<sup>26</sup> sobre o controlo humano sobre a IA falam da ineficácia da supervisão e apontam para uma supervisão partilhada entre o Ser Humano e a máquina, porquanto não serão raros os casos em que a mera supervisão externa, unilateral e unidirecionada do operador do sistema não será suficiente para impedir eventuais vieses e discriminações.

- vi) *Quem irá ajuizar se esses riscos podem ser “razoavelmente atenuados ou eliminados”?*

Parece razoável que o legislador europeu se refira, no caso dos sistemas de IA de risco elevado, que o sistema de gestão de riscos se circunscreva

---

relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.

àqueles que possam ser “razoavelmente atenuados ou eliminados”; afinal, a sociedade em que vivemos é, sem dúvida, uma sociedade de risco<sup>27</sup>, e não se pode estabelecer, na esfera do particular, “um direito à segurança contra o risco tecnológico que [o] imunize (...)”<sup>28</sup>. E, num equilíbrio tenso com a necessidade de inovação, parece uma solução adequada, razoável e lógica num sistema que valoriza (e deve valorizar) o progresso técnico-científico.

Porém, a redação da norma parece deixar o juízo de saber se os riscos do sistema podem ser “*razoavelmente atenuados ou eliminados*” para a entidade privada, o que é, salvo melhor opinião, subverter aquele que seria um sistema *justo* de utilização da IA. Ao colocar nas mãos do operador essa análise, fica comprometida não só a adequada avaliação desse requisito, como a proteção do particular perante esse mesmo juízo. Como atacar esse juízo e de que forma? É mais uma questão sem resposta.

*vii) Os prazos estipulados no artigo 52.º, n.º 1, são adequados à proteção dos direitos?*

A expressão “*sem demora*”, embora remeta para um carácter de urgência, sem dúvida, não é, logisticamente, a mais adequada, falhando na previsibilidade que um prazo estrito, justo, daria. A consagração de um máximo de duas semanas não é nem um prazo estrito (porque não se percebe como é contado), nem justo (atendendo à rapidez que todo este palco da tecnologia exige). Assim, de novo, a posição do particular vê-se ameaçada.

*viii) O n.º 2 do artigo 52.º será excessivamente favorável aos operadores económicos, em detrimento dos cidadãos, devido à possibilidade de afastar a classificação como modelo com risco sistémico com base na apresentação de “argumentos suficientemente fundamentados”?*

---

<sup>27</sup> Sobre o tema, a clássica obra de Ulrich Beck, *Risk society: towards a new modernity*, Sage, 1992.

<sup>28</sup> Carla Amado Gomes, “Estado Social e concretização de direitos fundamentais na era tecnológica: algumas verdades inconvenientes”, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, 2010, pp. 19-34, p. 28.

De novo, como referido na resposta à questão vi), o particular surge indevidamente protegido: o operador, embora onerado com esta obrigação de “*apresentar argumentos suficientemente fundamentados*” vê-se numa posição de supremacia face ao particular, atendendo, não só, a que possui muito mais informação sobre o sistema do que o seu utilizador, bem como porque este último não beneficia de nenhum mecanismo legal de contestação.

Cabe, ainda, referir que é, nos termos dos n.ºs 3 e 4.º desse mesmo artigo, à Comissão Europeia que incumbe aferir se os argumentos apresentados cumprem esta exigência de fundamentação, o que parece também debilitar a posição do particular, pois a Comissão é um órgão executivo da União, e não um órgão jurisdicional, e porque, mais uma vez, o particular não tem qualquer direito a contestar esta pronúncia do prestador. É inevitável sublinhar que, aparentemente, o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia, enquanto guardião do Direito da UE em sentido lato parece ficar comprometido: o que *sobra* para a sua jurisdição? E para os tribunais nacionais?

*ix) A elaboração de códigos de práticas será um instrumento eficaz para regular esta realidade?*

A inefetividade de instrumentos de *soft law*, embora importante para consciencializar, sensibilizar e reunir consensos, é indiscutível. Mas ausência de determinações legais claras, com as devidas consequências do seu incumprimento, cria cenários de insegurança jurídica, reduz a *accountability* das entidades privadas, e, em última análise, debilita a proteção dos cidadãos. As experiências americana e inglesa<sup>29</sup> demonstram (apesar da vinculatividade, na prática, de algumas *guidances*<sup>30</sup>), que, de facto, só uma visão de efetiva obrigação de cumprimento – *hard law* – é eficaz.

Esta problemática levanta a questão (maior) de saber “*quais os desafios da IA que podem ser deixados, com segurança e boa consciência, ao*

---

<sup>29</sup> Vide a nota de rodapé 14.

<sup>30</sup> O único *standard* minimamente vinculativo é a obrigação de transparência. É imperativa desde julho de 2024, mas a aplicabilidade prática tem deixado a desejar, com bastante menos entidades a aplicar esta obrigação do que seria desejável.

*critério da ética, e quais os desafios da IA que devem ser abordados através de regras que sejam executáveis e que englobem a legitimidade do processo democrático, ou seja, as leis”<sup>31</sup>.*

A proteção de direitos fundamentais não se pode sustentar em códigos de conduta que não passam de recomendações e linhas gerais de orientação, que podem não ser seguidas sem qualquer consequência jurídica. A esta conclusão inevitavelmente se associa a ausência de garantias dos particulares neste tipo de instrumentos, já referida *ad nauseum* neste texto. Assim, a formulação de códigos de conduta poderá não ser suficiente, embora a perspetiva pedagógica e preventiva seja importante.

x) *Qual o significado de conter, num instrumento dedicado à regulação da IA, uma norma sobre medidas de apoio à inovação?*

A presença, num instrumento sobre regulação de uma tecnologia que pode impactar diretamente direitos fundamentais, de uma norma sobre medidas de apoio à inovação parece contrariar o espírito de um diploma que tem como morte a compatibilização da inovação com a proteção de direitos. O apelo à inovação é evidente ao longo do diploma; este artigo é apenas uma evidência mais clara disso mesmo, mas não parece estar equilibrado com a proteção dos particulares, porquanto não encontramos nenhuma norma sobre direitos dos particulares face à utilização da IA.

É importante também sublinhar, a este respeito, que apenas os sistemas de alto risco e os de finalidade geral aparentam ter uma regulação mais detalhada (quando, na realidade, todos os sistemas apresentam riscos, como a própria UE assume), embora a estes se junte, e com toda a justiça e pertinência, as práticas de IA proibidas. Exemplo claro disso é a necessidade de um sistema de gestão de riscos (artigo 9.º). Os sistemas de risco limitado e mínimo não merecem, da parte do Parlamento Europeu e do Conselho, qualquer tipo de regulação.

---

<sup>31</sup> Paul Friedrich Nemitz, “Constitutional democracy and technology in the age of Artificial Intelligence” (August 18, 2018), DOI 10.1098/RSTA.2018.0089 – Royal Society Philosophical Transactions A, disponível em [ssrn.pt](https://www.ssrn.com).

xi) *Qual a efetividade deste modelo de governação: o que fica para as entidades (reguladoras) nacionais?*

Com o destaque que o Regulamento da IA confere ao papel tanto da Comissão Europeia, como do Serviço para a IA e do Comité Europeu para a Inteligência Artificial, perguntamos o que fica para as entidades nacionais.

Uma nota vai para a importante obrigação, constante do artigo 77.º do Regulamento da IA (“*Poderes das autoridades responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais*”), que exige dos Estados-Membros a identificação das autoridades ou organismos públicos nacionais que supervisionarão ou assegurarão o respeito das obrigações decorrentes do direito da União que protege os direitos fundamentais (incluindo o direito à não-discriminação, em relação no que se refere à utilização de sistemas de IA de risco elevado referidos no anexo III) até 2 de novembro do presente ano e tornar essa lista acessível ao público (n.º 1 do artigo 77.º).

Em Portugal, após análise do grupo de trabalho de IA, criado no âmbito do Conselho para a Digital na Administração (CDAP), foram selecionadas catorze entidades<sup>32</sup>, o que não deixará, certamente, de provocar delicadas dinâmicas de coordenação.

Esta obrigação acentua o papel dos reguladores neste campo tecnológico, uma tendência em crescimento, mas não isenta de críticas<sup>33</sup>, e questionável para a defesa dos direitos fundamentais.

---

<sup>32</sup> São elas a ANACOM (que assegurará a articulação transversal entre todas), a Inspeção-Geral das Finanças (IGF), o Gabinete Nacional de Segurança (GNS), a Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC), a Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN), a Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ), a Polícia Judiciária (PJ), a Inspeção-Geral da Administração Interna (IGAI), a Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), a Entidade Reguladora da Saúde (ERS), a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), a Inspeção-Geral do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (IGMTSSS), a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE).

<sup>33</sup> Raquel Brízida Castro, “Regulação do Ciberespaço: Projeções Constitucionais do novo Paradigma Jurídico-Público Regulatório”, in Carla Amado Gomes, Rute Saraiva, Ricardo Pedro e Fernanda Maçãs (coord.), *Garantia de Direitos e Regulação: Perspectivas de Direito Administrativo*, 2019, pp. 367-412.

## 6. Conclusões

Com total consciência de que estes são só alguns dos problemas que o Regulamento da IA coloca para a proteção dos direitos fundamentais, procurei transmitir as principais ideias que desenvolvi na minha intervenção oral. Cabe, finda essa transmissão, tecer as habituais conclusões finais.

A Inteligência Artificial pode ser uma importante ferramenta para desenvolver o mercado interno da União Europeia, que tem tomado um papel de liderança na sua regulação.

Sendo uma tecnologia disruptiva, com capacidade de “aprendizagem” “autónoma”, gera riscos para os direitos fundamentais que precisam de ser mitigados (princípio da prevenção).

Apesar do relevante e significativo esforço que a União Europeia desenvolveu, representado pelo Regulamento da Inteligência Artificial, essa proteção pode ainda não ser suficiente, embora haja que reconhecer a dificuldade em compatibilizar o incentivo à inovação com a proteção dos direitos fundamentais. O Regulamento da IA é um instrumento complexo, legisticamente falho, repleto de conceitos técnicos de difícil domínio, representando uma cada vez mais frequente intervenção europeia por meio de regulamentos<sup>34</sup>.

Porém, não obstante assumir-se, nos considerandos e no artigo 1.º, uma abordagem centrada na Pessoa, o Regulamento da IA parece apontar para uma lógica mercantil, focada na IA como um produto. A consagração de medidas de apoio à inovação – mas não só, como fomos demonstrando – concorre para esta conclusão. Assim, aquele que procura (e poderia) ser um importante instrumento de defesa dos particulares, assume-se principalmente como defensor da inovação e do progresso tecnológico, não salvaguardando, verdadeiramente, o outro lado da relação jurídica.

Não bastam meras afirmações de princípio: a regulação da IA deve ser acompanhada da consagração de verdadeiros direitos subjetivos

---

<sup>34</sup> Destacando, com humor, essas características, vide Vagelis Papanikolaou/Paul De Hert, *The Regulation of Digital Technologies in the EU: Act-ification, GDPR Mimesis and EU Law Brutality at Play*, Routledge, 2014.

específicos dos utilizadores, devidamente acompanhados das garantias procedimentais e processuais adequadas, no contexto de um Direito Administrativo Europeu. Esses direitos subjetivos devem ter um conteúdo determinado e apreensível.

Se – e enquanto – essa intervenção europeia não existir, o legislador nacional deve antecipar-se, dando forma ao intento, da União, de formular regras “*centradas no Ser Humano*”.

## *O pacto ecológico europeu*

### **Orador: Rogério Silva, Vice-Presidente do Conselho Diretivo da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.**

**Sumário:** O texto versa sobre a evolução, perspetivas e desafios das políticas do ambiente e de combate às alterações climáticas e os valores europeus, abordando o direito europeu e nacional do ambiente e a evolução das políticas públicas nacionais energética e climática e respetivas medidas adotadas e os seus resultados face aos valores em presença.

**Palavras-chave:** Direito do ambiente da UE; Pacto Ecológico Europeu; direito nacional do ambiente – políticas públicas energética e climática – resultados.

**Abstract:** The text deals with the evolution, perspectives and challenges of environmental and climate change policies and European values, addressing European and national environmental law and the evolution of national energy and climate public policies and the respective measures adopted and their results taking in account the values in question.

**Keywords:** EU Environmental Law; European Ecological Pact; national environmental law; energy and climate public policies; outcome.

### **Evolução, perspetivas e desafios das políticas do ambiente e de combate às alterações climáticas: valores europeus consolidados ou em consolidação?**

#### **1. Introdução**

Os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito são valores da União Europeia presentes no direito originário desde o Tratado de Maastricht, embora configurados como princípios europeus.

Mas foi o Tratado de Lisboa que incluiu expressamente, no artigo 2.º, 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. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres”.*

Por outro lado, o artigo 6.º do TFUE prevê que “*a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, (...) e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados*”, associando um procedimento de *hard law* para a sua proteção no artigo 7.º. Proclamada em Nice no ano 2000, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) é vinculativa desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. As disposições da Carta têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, mas apenas quando apliquem o direito da União (artigo 51.º n.º 1 CDFUE).

Por último, a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH)<sup>1</sup> criou um catálogo de direitos fundamentais e instalou o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). Não correspondendo a uma instância de recurso das decisões de tribunais dos Estados aderentes à CEDH, a sua jurisdição limita-se à apreciação das decisões internas dos Estados-membros<sup>2</sup>. Têm legitimidade ativa para apresentar queixas quaisquer cidadãos contra aqueles Estados membros da CEDH<sup>3</sup>, mas somente após se terem esgotado todas as vias de recurso internas (artigo 35.º n. 1 da CEDH).

---

<sup>1</sup> A CEDH foi assinada em Roma a 4 de novembro de 1950, tendo entrado em vigor a 3 de setembro de 1953. Foi aprovada através da Lei n.º 65/78, de 13 de outubro, tendo o respetivo instrumento de ratificação sido depositado a 9 de novembro de 1978, data que marca o seu início de vigência na origem jurídica portuguesa à luz do artigo 8.º n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

<sup>2</sup> Nos termos do artigo 51.º da CDFUE, as suas disposições “têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União. Assim sendo, devem respeitar os direitos, observar os princípios e promover a sua aplicação, de acordo com as respetivas competências e observando os limites das competências conferidas à União pelos Tratados.”

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 34.º da Convenção, “o Tribunal pode receber petições de qualquer pessoa singular, organização não governamental ou grupo de particulares que se considere vítima de violação por qualquer Alta Parte Contratante dos direitos reconhecidos na Convenção ou nos seus protocolos. As Altas Partes Contratantes comprometem-se a não criar qualquer entrave ao exercício efetivo desse direito.

## 2. Do Direito Europeu do Ambiente

### 2.1. No Direito primário

A política europeia de ambiente encontra as suas raízes nos artigos 191.º a 193.º do TFUE. Nos termos do artigo 191.º n.º 1, a política de ambiente “*contribuirá para a prossecução dos seguintes objetivos:*

- *a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente,*
- *a proteção da saúde das pessoas,*
- *a utilização prudente e racional dos recursos naturais,*
- *a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas”.*

Não obstante a referência ao objetivo de proteção da saúde das pessoas, o bem jurídico imediatamente tutelado é o ambiente natural, considerando a autonomização sistemática face à saúde pública no artigo 168.º do Tratado. Esta interpretação também parece resultar da CDFUE, que separa, no artigo 35.º, a proteção da saúde e a proteção do ambiente prevista no artigo 37.º, ligando esta intrinsecamente ao desenvolvimento sustentável. A União Europeia atribuiu, pois, especial enfoque – no que ao bem jurídico tutelado pelo direito do ambiente respeita – aos recursos naturais, à sua preservação e à sua gestão racional na abordagem à política do ambiente, mas sem perder de vista a saúde humana, ainda que tutelado de forma mediata<sup>4</sup>.

Mas a pedra de toque, desde o Tratado de Lisboa, foi a aproximação da política de ambiente ao combate às alterações climáticas. Tal conduziu à previsão no TFUE da política de energia, no artigo 194.º, donde resultou a clara priorização e incentivo à produção de energia a partir de fontes

---

<sup>4</sup> Assim, CARLA AMADO GOMES. RUI TAVARES LANCEIRO. HELOÍSA OLIVEIRA – *O objecto e a evolução do direito do ambiente*, in Amado Gomes C, Oliveira H (eds). Tratado de Direito do Ambiente. Vol. I. Lisbon Public Law Editions. 3a edição. 2024. p. 49, disponível em [https://lisbonpubliclaw.sharepoint.com/:b:/s/Externos/ERxjQWXpEO5GuQC\\_SMNismoBbk\\_V2yqNQR6kq6E8psQ6w?e=CgggeS](https://lisbonpubliclaw.sharepoint.com/:b:/s/Externos/ERxjQWXpEO5GuQC_SMNismoBbk_V2yqNQR6kq6E8psQ6w?e=CgggeS)

renováveis e a corresponsável redução da utilização dos combustíveis fósseis enquanto estratégia de gestão dos recursos energéticos.

A recente litigância climática no TEDH é, aliás, reflexo da conjugação desta visão multidimensional associada ao direito europeu do ambiente. O caso *Duarte Agostinho e outros v. Portugal*<sup>5</sup> é um processo emblemático nesse sentido. O caso foi apresentado por seis jovens portugueses (com idades entre os 10 e 23 anos) contra Portugal e outros 32 Estados membros do Conselho da Europa, por incumprimento das obrigações de combate às alterações climáticas, contribuindo para o seu agravamento e, com isso, colocar em causa o direito à vida nos termos do artigo 2.º e o violarem a proibição de discriminação (em razão da idade, por serem os jovens os mais afetados com o impacto das alterações climáticas no futuro), nos termos do artigo 14.º, ambos da CEDH. O processo não foi apreciado pelo TEDH, por não terem sido esgotadas as vias jurisdicionais nacionais. Mas não será por acaso que, na mesma data em que o TEDH decidiu não conhecer a ação proposta pelos jovens portugueses, 9 de abril de 2024, foi proferida decisão sobre o caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e outras vs. Suíça*<sup>6</sup>, que condenou este Estado por não agir suficientemente contra as alterações climáticas. Entendeu o TEDH que à *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* não foi concedida tutela jurisdicional efetiva a nível nacional (artigo 6.º n.º 1 da CEDH) mas, mais relevante ainda, entendeu que o Estado falhou em adotar medidas suficientes para combater as alterações climáticas, prejudicando o direito das pessoas em viver num ambiente saudável e seguro (artigo 8.º da CEDH), considerando que os idosos são mais vulneráveis a ondas de calor e eventos climáticos extremos, cujos efeitos se têm vindo a intensificar com a crise climática, não tendo o Estado cumprido as suas obrigações no sentido de os mitigar.

O reconhecimento das alterações climáticas e da sua íntima relação com as ações humanas que, por um lado, promovam a emissão de gases com efeito de estufa (GEE) e, por outro, reduzam os sumidouros naturais de poluentes atmosféricos e de sequestro de carbono, determinaram aos responsáveis políticos e à sociedade civil a necessidade de tomar medidas

---

<sup>5</sup> TEDH (GC), 9.4.2024, *Duarte Agostinho e o. v. Portugal*, 39371/20.

122 <sup>6</sup> TEDH (GC), 9.4.2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e o. v. Suíça*, 53600/20.

com vista a mitigar as causas e a adaptar a sociedade às consequências dessas alterações.

## **2.2. No Direito derivado**

O Acordo de Paris, alcançado em 2015, fixou objetivos de longo prazo de contenção do aumento da temperatura média global a um máximo de 2°C, com o compromisso da parte da comunidade internacional de prosseguir todos os esforços para que esse aumento não ultrapasse 1,5°C, valores que a ciência define como máximos para garantir a continuação da vida no planeta como a conhecemos e sem alterações demasiado disruptivas.

Estabeleceu-se, desta forma, um quadro global de entendimento propício para o desenvolvimento de políticas públicas a nível regional, nacional ou subnacional, que promovam as condições para a criação de sociedades e economias de baixo carbono, assentes em princípios de eficiência na utilização de recursos, e em formas de atuação colaborativas e que promovam uma efetiva integração dos desafios das alterações climáticas em todas as vertentes das nossas sociedades, abrangendo a redução das emissões mas, também, a resiliência aos efeitos das mudanças climáticas.

O relatório especial<sup>7</sup> do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC, na sigla inglesa) sobre o aquecimento global, publicado em 2018, destaca as evidências científicas que comprovam a influência significativa da atividade humana no sistema climático, afirmando de forma inequívoca o aquecimento global. Este relatório reforçou a necessidade urgente de implementar medidas eficazes para combater as alterações climáticas. Nesse contexto, considerou-se fundamental monitorizar e verificar tanto as emissões como o sequestro de gases com efeito de estufa (GEE) de origem antropogénica em todos os setores da economia, adotando o ano de 1990 como referência, conforme as diretrizes internacionais.

No âmbito da sua estratégia para a redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) e em cumprimento dos compromissos internacionais assumidos, a União Europeia criou o Comércio Europeu de Licenças de

---

<sup>7</sup> Disponível em <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>

Emissão (CELE). Este mecanismo representa o primeiro instrumento de mercado a nível intracomunitário destinado à regulação das emissões de GEE. O regime CELE está em vigor desde 1 de janeiro de 2005 e já passou por três períodos de cumprimento: 2005–2007, 2008–2012 (correspondente ao primeiro período do Protocolo de Quioto), 2013–2020 (correspondente ao segundo período do Protocolo de Quioto). O quarto período de cumprimento teve início a 1 de janeiro de 2021 e prolongar-se-á até 31 de dezembro de 2030. Este regime abrange uma vasta gama de setores, incluindo o energético e o industrial, destacando-se áreas como: “Refinarias”, “Metais”, “Cimentos”, “Químico”, “Cerâmico”, “Vidro”, “Pasta e Papel”, “Agroflorestal” e “Agroalimentar”. Desde 2010, o setor da Aviação foi incluído, e, a partir de 2024, o regime passou também a abranger o transporte marítimo.

Após o cumprimento da meta coletiva de redução de emissões fixada para 2020 – uma redução de 21% face aos níveis de 2005, que foi largamente superada com uma redução efetiva de 41% –, a União Europeia procedeu à revisão do seu quadro legislativo através do pacote “Fit for 55” (COM(2021) 550 final). Este novo pacote estabelece que, até 2030, os setores abrangidos pelo Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), incluindo o setor da aviação, deverão reduzir as suas emissões em 62% relativamente aos níveis de 2005.

Paralelamente, os setores não abrangidos pelo CELE (setores não-CELE) terão igualmente de cumprir uma meta de redução de 40% das suas emissões em comparação com os valores registados em 2005.

A Partilha de Esforços (Regulamento (UE) 2018/842)<sup>8</sup>, abrange os setores que não fazem parte do CELE e divide a meta global europeia em metas individuais por Estado-membro.

### **2.2.1. Em especial: o Pacto Ecológico Europeu e instrumentos normativos conexos**

Em dezembro de 2019, a Comissão Europeia lançou o Pacto Ecológico Europeu (PEE). Mais do que um plano estático, criou-se um roteiro dinâmico

rumo a um modelo de sociedade mais robusto perante os desafios das alterações climáticas. A sua natureza flexível pressupõe que o seu progresso se ajuste à realidade em constante mudança, exigindo igualmente uma participação abrangente de toda a sociedade, para que as transições necessárias sejam verdadeiramente justas.

Trata-se de uma agenda transformadora da União Europeia – um compromisso ambicioso para a neutralidade climática, para um crescimento económico sustentável, promovendo a saúde e o bem-estar dos cidadãos, protegendo o ambiente natural, sem deixar ninguém para trás.

Como não podia deixar de ser, o PEE foi criado em alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), assumindo o propósito firme de enfrentar os desafios das alterações climáticas e ambientais, com equilíbrio das necessidades sociais e económicas através de uma transição justa e inclusiva.

Desde o momento em que o Pacto Ecológico Europeu foi apresentado, tanto o mundo como a União Europeia foram confrontados com importantes desafios. Entre eles destacam-se a pandemia de COVID-19, cuja declaração oficial pela Organização Mundial da Saúde ocorreu a 11 de março de 2020, e a guerra russo-ucraniana, que teve o seu início a 24 de fevereiro de 2022. Ambos os eventos exigiram adaptações consideráveis por parte da União Europeia.

Subsequentemente à aprovação do PEE, foram tomadas novas medidas a nível europeu, incluindo a adoção da Lei do Clima Europeia (Regulamento (UE) 2021/1119). Seguiu-se a revisão do quadro legislativo da União Europeia, no âmbito do pacote “*Fit for 55*” (COM(2021) 550 final), e a apresentação do plano “*REPower EU*” (COM(2022) 230 final). Este último constitui a resposta da UE à nova realidade geopolítica marcada pela invasão da Ucrânia pela Rússia, tendo como objetivo acelerar a transição energética e eliminar gradualmente a dependência de combustíveis fósseis.

Após as eleições europeias de 2024, a Comissão Europeia resistiu às pressões políticas para suspender ou reduzir o âmbito do Pacto Ecológico, reiterando o seu firme compromisso com os seus pilares essenciais. O aumento do custo de vida, associado à crise na habitação, a gestão das

migrações e a necessidade de reforçar o orçamento da despesa militar nos estados-membros, colocaram as instituições europeias sob grande pressão pública, num contexto de incerteza económica. Em simultâneo, num contexto de mercado global em que grandes blocos económicos assumem uma posição de negacionismo climático, em rutura com os compromissos assumidos no Acordo de Paris, o desafio que se coloca à EU é o do aprofundamento das políticas de mitigação e adaptação às alterações climáticas num delicado equilíbrio entre sustentabilidade ambiental, competitividade económica e manutenção do Estado Pós-social.

Para tal, um dos objetivos da Comissão Europeia é o “Pacto para a Indústria Limpa” que visa:

- a) a produção energética a preços acessíveis através do incremento das energias limpas, a utilização da energia de forma mais eficiente e a redução da dependência dos combustíveis fósseis importados;
- b) O financiamento da transição ecológica da indústria, por meio da alteração aos mecanismos de auxílios estatais;
- c) Reforçar a economia circular, assegurando que os materiais escassos são utilizados e reutilizados de forma eficiente, com o objetivo de ter 24 % dos materiais circulares até 2030.

Esta nova visão incorpora uma revisitação do Pacto Ecológico, que dá mais ênfase à competitividade e ao desenvolvimento industrial na Europa, mas continua a assentá-los nas seguintes linhas de ação:

- Persistência da implementação da legislação existente, designadamente, a resultante do PEE e do pacote “*Fit for 55*”;
- Resiliência económica, social e ambiental como parte de esforços mais amplos de mitigação e adaptação climáticas;
- Modernização do setor energético, essencial para a autonomia e competitividade da Europa e para a redução de emissões;
- Liderança industrial e tecnológica impulsionada por tecnologias mais limpas e pela redução da dependência de matérias-primas críticas de países extracomunitários.

No final de janeiro deste ano, o *Joint Research Centre (JRC)* publicou um relatório que analisou o progresso alcançado em relação aos objetivos do Pacto Ecológico Europeu, tendo identificado 154 metas, provenientes de 44 documentos de política. Este estudo baseou-se em dados disponíveis até julho de 2024 e no processo legislativo até dezembro de 2024.

Concluiu que das 154 metas, 87 (56%) são juridicamente vinculativas (resultantes de diretivas e regulamentos), 20 resultam de propostas de diretivas ou regulamentos (em processo legislativo ou com acordos provisórios alcançados [Dez 2024]), e 47 metas de comunicações.

### 3. No Direito português

#### 3.1. Na Constituição da República Portuguesa

A CRP dedica ao ambiente várias disposições, com centralidade para o artigo 66.º. O n.º 1 do artigo 66.º consagra o “direito ao ambiente”, concretizando-se no n.º 2 um conjunto de tarefas impostas ao Estado, incluindo a proteção de outros bens constitucionalmente tutelados como o ordenamento do território e urbanismo (artigo 65.º) e o património cultural (artigo 78.º). O artigo 66.º assume a “dimensão personalista do direito ao ambiente, no n.º 1 do artigo citado – que nos coloca no plano da tutela mediata, através da proteção do ambiente, de bens como a vida, a integridade física e psíquica, e até a propriedade. A articulação destas normas com o mecanismo da legitimidade popular para defesa de interesses difusos, inscrito na alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da CRP, clarifica, no entanto, que o bem jurídico em causa (o ambiente, entre outros) corresponde a uma grandeza de fruição coletiva, cujas utilidades se pulverizam pelos elementos da comunidade, sendo indivisíveis e individualmente inapropriáveis”<sup>9</sup>.

Esta redação constitucional, porém, sem perder a sua adesão à realidade, foi perdendo contemporaneidade face ao sucessivo alinhamento das políticas

---

<sup>9</sup> Cit., CARLA AMADO GOMES. RUI TAVARES LANCEIRO. HELOÍSA OLIVEIRA – *O objecto e a evolução do direito do ambiente...*, p. 51.

ambientais aos desafios impostos pelas alterações climáticas, assumindo o direito do ambiente nacional a linha da frente ao seu combate.

De seguida, perscrutaremos a evolução do quadro orgânico dos sucessivos governos constitucionais para, através do mesmo, retirarmos conclusões acerca da evolução das opções na política do ambiente assumidas em cada ciclo político.

### **3.2. Da evolução da estrutura orgânica do governo no domínio das políticas do ambiente**

Em 1970, o Governo assumiu a incumbência de promover a proteção da natureza e dos seus recursos em todo o território, de modo especial pela criação de parques nacionais e de outros tipos de reservas (Lei n.º 9/70, de 19 de junho). Na Portaria n.º 316/71, de 19 de junho foi criada, na dependência direta do Conselho de Ministros, a Comissão Nacional do Ambiente. Porém, até maio de 1974, as políticas ambientais em Portugal foram quase inexistentes. O panorama, em grande parte do território nacional, era pautado por infraestruturas de abastecimento de água e saneamento de águas residuais precárias, ou totalmente inexistentes, e proliferavam de forma desordenada as lixeiras resultado de uma inexistente política de resíduos.

Nos Governos provisórios, entre 1974 e 1976, foi criado o Ministério do Equipamento Social e do Ambiente. Pelo Decreto-Lei n.º 585-A/75, de 17 de outubro, a Secretaria de Estado do Ambiente passar a integrar-se na Presidência do Conselho de Ministros, ficando na dependência direta do Primeiro-Ministro.

No I Governo Constitucional verifica-se a atribuição do pelouro do ambiente a Ministro sem Pasta, pelo Decreto-Lei n.º 683-A/76, de 10 de setembro, continuando, todavia, a existir a Secretaria de Estado do Ambiente. Mais tarde, é integrada na Presidência do Conselho de Ministros, sob a dependência direta do Primeiro-Ministro, pelo Decreto-Lei n.º 585-A/76, de 10 de setembro.

Entre 1978 e 1980 a tutela do ambiente incumbiu ao Ministério da Habitação e Obras Públicas. Em fevereiro de 1980, foi criada a Secretaria

de Estado do Ordenamento Físico e Ambiente, na dependência do Primeiro-Ministro, pelo Decreto-Lei n.º 3/80, de 7 de fevereiro.

Entre 1981 e 1983, Gonçalo Ribeiro Telles exerceu o cargo de ministro da Qualidade de Vida no VIII Governo Constitucional de Portugal<sup>10</sup>. O Ministério incluía a Secretaria de Estado do Ordenamento e Ambiente. Nesta fase, desenvolveram-se importantes estudos sobre o ordenamento da paisagem, que viriam a fundamentar a criação de instrumentos legislativos e normativos de grande relevância, como a Reserva Ecológica Nacional, a Reserva Agrícola Nacional, a Lei de Bases do Ambiente e a Lei de Impacto Ambiental. Este Ministério foi extinto em 1985, no X Governo Constitucional, e criado o Ministério do Plano e da Administração do Território, que compreendia a Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais<sup>11</sup>. É neste período que se verifica a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia e é aprovada a primeira Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de abril).

O Ministério do Planeamento e da Administração do Território deixa de tutelar a área do ambiente passando esta para a esfera do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, com duas Secretarias de Estado: a Secretaria de Estado do Ambiente e a Secretaria de Estado da Defesa do Consumidor (Decreto-Lei n.º 94/90, de 20 de março). Foi a primeira vez, no quadro dos governos constitucionais, a arquitetura da orgânica<sup>12</sup> incumbiu ao Ministro do Ambiente e Recursos Naturais a definição, execução e coordenação das políticas de ambiente. De resto, este panorama manteve-se até 1999, quando na estrutura do governo, o Ministério se passou a designar do Ambiente e Ordenamento do Território<sup>13</sup>, sendo incumbido ao titular da respetiva pasta ministerial a definição, execução e coordenação das políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável e de coesão territorial, incluindo a coordenação da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável. Esta tradição

---

<sup>10</sup> Artigo 6.º al. a) do Decreto-Lei n.º 290/81, de 14 de outubro.

<sup>11</sup> Artigo 13.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de dezembro.

<sup>12</sup> Nos termos do artigo 21.º n.º 1 Decreto-lei nº 451/91 de 4 de dezembro. Até então, a tutela da política de ambiente foi, primeiramente, do Ministro da Saúde e, posteriormente, do Ministro do Planeamento e da Administração do Território.

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 474-A/99, de 8 de novembro.

manteve-se, com ligeiras variações<sup>14</sup> até 2009. Neste período é criado o Instituto do Ambiente, pelo Decreto-Lei n.º 8/2002, de 9 de Janeiro, como resultado da fusão da Direção-Geral do Ambiente (DGA) e do Instituto de Promoção Ambiental (IPAMB), visando racionalizar os recursos existentes, obter ganhos de eficiência e promover sinergias entre funções até então confiadas a organismos distintos. Pelo Decreto Regulamentar n.º 53/2007, de 27 de abril, é criada a Agência Portuguesa do Ambiente, resultado da fusão do Instituto do Ambiente com o Instituto Nacional dos Resíduos. A APA foi criada como serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa.

Com a formação do XIX Governo Constitucional, em 2011, o Ambiente foi incorporado no Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT)<sup>15</sup>. Foi neste quadro orgânico, mas também no contexto Memorando de Entendimento implementado a partir de 2011, quando o país pediu assistência financeira à Troika<sup>16</sup>, e num período de drástico ajustamento financeiro do Estado, que nasceu a Agência Portuguesa do Ambiente, nos moldes orgânicos atuais<sup>17</sup>, enquanto instituto

---

<sup>14</sup> Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de abril criou o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, situação que se manteria até 2009. A integração do Ambiente e do Desenvolvimento Regional na mesma tutela permitiu assegurar conjuntamente a gestão do ambiente com a dos fundos europeus, um claro sinal da importância que se atribuiu aos investimentos realizados nesse período sobretudo nos setores da água e dos resíduos.

<sup>15</sup> Artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 86-A/2011 de 12 de Julho, que aprovou a orgânica do XIX Governo.

<sup>16</sup> Assim ficou conhecida a combinação de três entidades financiadoras: Fundo Monetário Internacional (FMI), Comissão Europeia (CE) e Banco Central Europeu (BCE).

<sup>17</sup> Criada pelo Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. (APA). A APA resultou da fusão de uma agência com a mesma designação, do Instituto da Água, I.P., das Administrações de Região Hidrográfica, I. P., da Comissão para as Alterações Climáticas, da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos e da Comissão de Planeamento de Emergência do Ambiente. A missão da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. consiste em propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas sectoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim, tendo em vista um elevado nível de proteção e de valorização do ambiente e a prestação de serviços de elevada qualidade aos cidadãos.

público de regime comum, integrado na administração indireta do Estado, sob a tutela e superintendência do Ministério do Ambiente.

Em 24/07/2013, na sequência de alteração à orgânica do Governo, o MAMAOT foi desmantelado, separando as tutelas da agricultura e do

---

Na sequência das suas atribuições, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. exerce, desde a sua génese, entre outras, as funções de:

- Autoridade nacional da água;
- Autoridade nacional para a prevenção e controlo integrados da poluição;
- Autoridade competente para o registo europeu de emissões e transferências de poluentes (PRTR);
- Autoridade nacional de avaliação de impacte ambiental e de avaliação ambiental estratégica de planos e programas;
- Autoridade nacional de resíduos,
- Autoridade nacional de segurança de barragens;
- Autoridade competente para o regime de responsabilidade ambiental.

A acrescer à missão originária, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. foi sucessivamente dotada de novas atribuições e competências.

Assim, na sequência do Decreto-Lei n.º 55/2016, de 26 de Agosto, foram adicionadas atribuições da Agência Portuguesa do Ambiente, I. P., nos domínios do litoral, da proteção costeira, da economia circular e bioeconomia sustentável, das alterações climáticas e da proteção do ar. Mais concretamente, com esta alteração, a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.:

- a) sucedeu nas atribuições das extintas Sociedades Polis Litoral (Norte, Ria de Aveiro, Sudoeste e Ria Formosa);
- b) passou a integrar, entre as suas atribuições de propor, desenvolver e acompanhar a execução das políticas de ambiente, a gestão integrada da zona costeira e o licenciamento Único do Ambiente;
- c) passou a deter as novas competências resultantes do Sistema Nacional de Políticas e Medidas, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2016, de 26 de agosto no âmbito das alterações climáticas.

De igual modo, o Decreto-Lei n.º 108/2018, de 03 de Dezembro, que estabeleceu o regime jurídico da proteção radiológica, transpondo a Diretiva 2013/59/Euratom, foi extinta a Comissão Reguladora para a Segurança das Instalações Nucleares (COMRSIN) e transferiu a sua missão, atribuições e competências para a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

Por último, o Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 7 de Dezembro, que estabeleceu os requisitos aplicáveis a edifícios para a melhoria do seu desempenho energético e regula o Sistema de Certificação Energética de Edifícios, transpondo a Diretiva (UE) 2018/844 e parcialmente a Diretiva (UE) 2019/94, incumbiu a Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. a atribuição de, no domínio das alterações climáticas, promover uma política de gestão da qualidade do ar ambiente, visando a proteção da saúde pública e a qualidade de vida das populações, nomeadamente assegurando o acompanhamento das matérias relacionadas com a poluição atmosférica e a proteção da camada de ozono, com vista ao cumprimento das obrigações europeias e internacionais relevantes.

ambiente entre dois ministérios distintos, e parte das suas atribuições transferidas para o novo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia<sup>18</sup>. É a partir desse momento que, pela primeira vez, a política de energia é acolhida pela tutela ministerial do ambiente.

O XXI Governo Constitucional decidiu, em alteração orgânica operada em 2018, que a tutela do ambiente passasse a designar-se Ministério do Ambiente e Transição Energética, incumbindo-lhe a missão de “políticas de ambiente, ordenamento do território, cidades, habitação, transportes urbanos, suburbanos e rodoviários de passageiros, clima, conservação da natureza, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável e de coesão social e territorial.”<sup>19</sup>. À política de energia, somou-se a política de transportes, habitação, mobilidade e das florestas. Com a formação do XXII Governo Constitucional, em 2019, a pasta passa a designar-se Ministério do Ambiente e Ação Climática e consoma-se a subtração das políticas de habitação e a sua correspondente integração num renovado Ministério das Infraestruturas e Habitação<sup>20</sup>.

Com a entrada em funções do XXIV Governo Constitucional, manteve-se a tutela da política de energia em conjunto com a tutela do ambiente<sup>21</sup>, regressando a política de transportes e mobilidade à tutela do Ministério das Infraestruturas e a política das florestas à tutela do Ministério da Agricultura.

### **3.3. Evolução das políticas nacionais de mitigação às alterações climáticas**

Em **2016**, Portugal assumiu o compromisso de alcançar a **neutralidade carbónica até meados do século XXI**, estabelecendo uma visão clara para a descarbonização profunda da economia nacional.

---

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto.

<sup>19</sup> Artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro XXI Governo, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/2018 de 9 de novembro

<sup>20</sup> Artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019 de 3 de dezembro, do XXII Governo.

<sup>21</sup> Ministério do Ambiente e Energia, nos termos do artigo 25.º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 32/2024 de 10 de maio, que aprovou a orgânica do XXIV Governo Constitucional.

Para apoiar esse objetivo, foi aprovado o **Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050)**, através da **Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho**. Este documento define a **estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo com baixas emissões de gases com efeito de estufa (GEE)** e tem como principais finalidades:

- Analisar a viabilidade de diferentes trajetórias para atingir a neutralidade carbónica;
- Identificar os principais vetores de descarbonização;
- Estimar o potencial de redução de emissões nos diversos setores da economia, com vista à construção de uma sociedade neutra em carbono.

O Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC 2030), principal instrumento de política energética e climática de Portugal para a década de 2021-2030 foi aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho e alinhado com os objetivos da União Europeia. Este plano definiu metas ambiciosas para a transição energética e a descarbonização da economia, visando contribuir para a neutralidade carbónica até 2050, incluindo a redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) de 45% a 55% em relação aos níveis de 2005, 47% de fontes renováveis no consumo final bruto de energia, 80% de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis, redução do consumo de energia primária entre 35% e 45% até 2030, diversificação das fontes de energia, redução da dependência energética externa e promoção de preços acessíveis ao consumidor, promoção da inovação tecnológica e do desenvolvimento de soluções energéticas sustentáveis, com foco na mobilização de investimento e no crescimento económico verde. O plano articulava medidas em cinco dimensões principais: descarbonização, eficiência energética, segurança energética, mercado interno de energia e investigação/inovação/competitividade. Envolvia ainda uma abordagem participativa, com envolvimento das autarquias, setor privado e cidadãos, promovendo a justiça climática e a transição justa.

É também neste quadro que é aprovada Lei n.º 98/2021, de 31 de dezembro – Lei de Bases do Clima (LBC) – a qual estabeleceu um novo

quadro político e estratégico para orientar as políticas nacionais de ação climática. De notar que a Lei Europeia do Clima, que fixa a meta de neutralidade climática até 2050, foi aprovada pelo Parlamento Europeu a 24 de junho de 2021 e adotada pelo Conselho da União Europeia a 28 de junho de 2021, precisamente durante a Presidência Portuguesa do Conselho da UE. Complementarmente, Portugal aprovou também o **Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030)**, em alinhamento com os objetivos do RNC 2050. Este plano constitui o **instrumento central da política energética e climática nacional para a próxima década**, no caminho para um futuro neutro em carbono.

Adicionalmente, o plano define **metas específicas por setor** para a redução das emissões, operacionalizando as orientações estratégicas do RNC 2050.

No contexto do período pós-pandemia da COVID-19 e do impulso às reformas e investimentos orientados para a digitalização e a industrialização verde, foi aprovada a LBC. Esta lei representa um marco na política climática nacional, ao rever e reforçar, com maior ambição, as metas de redução de emissões de GEE estabelecidas no RNC 2050, consolidar os objetivos, princípios e responsabilidades para a ação climática, aplicáveis a todos os níveis de governação, estabelecer um quadro legal robusto para a formulação de políticas públicas eficazes em matéria de clima e introduzir novas disposições legais que orientam a política climática nacional rumo à neutralidade carbónica.

Entretanto, foi realizada uma revisão do PNEC 2030, com o objetivo de assegurar a coerência entre a LBC e os objetivos do plano a curto, médio e longo prazo. Essa revisão foi formalizada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 149/2024, de 30 de outubro, e posteriormente ratificada pela Resolução da Assembleia da República n.º 127/2025, de 10 de abril. Entre as principais alterações introduzidas destacam-se:

- O aumento da meta de incorporação de energias renováveis no consumo final bruto de energia, que passou de 47% para 51% até 2030, reforçando o compromisso com a transição energética e a redução da dependência de combustíveis fósseis;

- A antecipação da meta de neutralidade climática, que deixou de estar prevista para 2050 e passou a ser estabelecida para 2045, refletindo uma maior ambição na descarbonização da economia;
- A meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) foi fixada em 55% face aos níveis de 2005, consolidando o alinhamento de Portugal com os objetivos climáticos da União Europeia.

É neste contexto que o DL n.º 122/2024, de 31 de Dezembro viria a criar a Agência para o Clima, I.P. (ApC) com o intuito de “concretizar estes objetivos mais ambiciosos e responder de forma eficaz aos desafios climáticos”, conforme consta do preâmbulo do referido ato normativo. A ApC é um instituto público, dotado de autonomia financeira e administrativa e de património próprio, ficando a sua superintendência e tutela a cargo do membro do Governo responsável pela área do ambiente, em coordenação com os membros do Governo responsáveis pela área da economia e da agricultura. A este organismo da administração indireta do Estado foi atribuída a coordenação da ação climática nacional, através do desenvolvimento e implementação das políticas públicas de mitigação e adaptação às alterações climáticas, alinhadas com o Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC 2030) e o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050. Foi ainda atribuída à ApC a gestão do Fundo Ambiental, do Fundo Azul, do Fundo de Modernização, do Fundo de Transição Justa, dos *EEA Grants* e o futuro Fundo Social para o Clima, com início previsto em 2026. A ApC passou a atuar como autoridade nacional no Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE), a gerir o Registo Português de Licenças de Emissão (RPLE) e o Sistema Nacional de Inventário de Emissões (SNIERPA), assegurando o cumprimento das metas de redução de emissões.

### **3.4. Dos resultados nacionais das políticas de mitigação das alterações climáticas**

Em 2022, as emissões de GEE, representaram um decréscimo de 23,6% face a 1990 e menos 43,7% face a 2005. Os setores da “energia”, da

“agricultura”, dos “processos industriais e uso de produtos” e dos “resíduos” representaram, respetivamente, 67,2%, 12,3%, 10,4% e 10,0% do total de emissões nacionais de 2022.

Quanto ao peso relativo das emissões do setor da “energia”, em particular, apresentaram, em 2022, a seguinte distribuição do total de emissões nacionais: “transportes” – 30,3%, “produção e transformação de energia” – 14,9%, “combustão na indústria” – 12,1%.

A redução de 66% das emissões do setor da “energia” verificada desde 2017 até 2021 resultou maioritariamente do fim da produção de eletricidade a partir do carvão (que terminou definitivamente no final de 2021), da transição para o uso de gás natural e do crescimento do contributo das fontes renováveis para a produção elétrica. O GEE com maior representatividade é o CO<sub>2</sub>, com cerca de 72% do total das emissões nacionais, em resultado da importância do setor da “energia” e do uso de combustíveis fósseis.

#### **4. Considerações finais**

O ambiente assumiu, em Portugal e na Europa, uma centralidade variável nas políticas públicas, não obstante a sua previsão constitucional enquanto direito fundamental quer no texto originário da Constituição da República Portuguesa, quer no direito primário da União Europeia. Mas é seguro concluir-se que essa evolução foi de constante aprofundamento, com evidentes consequências positivas na defesa e preservação dos recursos naturais, na saúde e qualidade de vida das pessoas. A destes desafios, que permanecem (e permanecerão sempre) associaram-se outros, com especial enfoque daqueles valores nas gerações vindouras.

De uma quase inexistente política ambiental até à década de 80, os primeiros passos foram trilhados numa clara associação do ambiente como fator de qualidade de vida intrinsecamente ligado à saúde humana, mas num contexto de preservação de recursos naturais com a criação dos primeiros instrumentos de gestão territorial, ligados a uma política de ordenamento do território vincadamente preocupada com aqueles valores.

A entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia constituiu o impulso definitivo para a emancipação das políticas ambientais, com o combate à poluição e salvaguarda da saúde pública como focos. Em 1975, a cobertura de abastecimento de água às populações era cerca de 50%, crescendo numa década para os 60%. Após a adesão à CEE, esta cobertura atingiria 81% em 1993 e era, em 2023, de 96%. E se a qualidade da água fornecida para consumo humano em 1993 era garantida em 50%, aos dias de hoje atinge a marca de 99%. O saneamento de águas residuais em 1975 atingia uma cobertura de 40%. Em 1986 este número cresceria para 60% e atinge, aos dias de hoje, 87%. Quanto aos resíduos, e até 1995 a realidade das lixeiras municipais imperava, sem controlo de entrada, em vigilância e invariavelmente objeto de combustão provocada quando não ocorria a autocombustão. Em 2001, 90% da população era servida por destino final adequado (aterros sanitários, estações de compostagem, centrais de digestão anaeróbia, incineradores e estações de transferência). Em 2006, a totalidade dos municípios integrava sistemas de gestão de resíduos.

*“Portugal era outro.*

*Estava, ainda, muito distante da Europa.*

*Nessa época, apesar do atraso socioeconómico e da baixa literacia generalizada, todas as pessoas pretendiam que a relação com a natureza fosse geradora de bem-estar.*

*Nesse tempo, a situação era inquietante devido à ausência de investimentos em obras públicas, incluindo nas áreas essenciais de controlo da poluição atmosférica e saneamento básico, quer da responsabilidade do Estado, quer da administração local”<sup>22</sup>.*

A adesão à então designada CEE, acompanhada dos financiamentos adequados, conduziu a um investimento sem precedentes na área do ambiente e ao aprofundamento das políticas. Cumpridas as prioridades elementares,

---

<sup>22</sup> FRANCISCO GEORGE – *Ambiente na perspetiva da saúde pública (1974-2024)*, disponível em [https://www.dn.pt/sociedade/os-seis-desafios-a-portugal-50-anos-apos-o-25-de-abril#\\_ftn1](https://www.dn.pt/sociedade/os-seis-desafios-a-portugal-50-anos-apos-o-25-de-abril#_ftn1).

o foco no setor da água passou a ser na eficiência hídrica, a sustentabilidade económica, a articulação baixa-alta e a resiliência dos sistemas. No setor dos resíduos o tema passou a ser a recolha seletiva, a reutilização e a reciclagem com vista à eliminação da deposição em aterro.

A constatação das alterações climáticas ligaram indissociavelmente a política do ambiente às medidas destinadas à mitigação das suas causas e adaptação das suas consequências. É nesse momento que, com alguns percalços pelo caminho, se procede à integração da política do ambiente com a de energia, da mobilidade e transportes, florestas e até (brevemente porém) da habitação, setores com impacto substancial na emissão de GEE.

E também nesse momento que emerge a polarização, por vezes artificialmente empolada, entre a competitividade económica e a sustentabilidade ambiental e neutralidade climática. Na verdade, entre os diversos setores, a sustentabilidade ambiental e a neutralidade climática são verdadeiros fatores de competitividade. Invariavelmente implicam investimentos. Tal como sucedera antes, quando as necessidades mais básicas estavam por cumprir. Hoje sabemos, com dados quantitativos, que valeu a pena.

O contexto social, político e económico pós pandemia da doença Covid 19, determinou uma clara mudança na abordagem europeia e nacional às políticas ambientais. Conforme referimos, o aumento do custo de vida, associado à crise na habitação, a gestão das migrações e a necessidade de reforçar o orçamento da despesa militar nos Estados membros, colocaram as instituições europeias sob grande pressão pública, num contexto de incerteza económica. Em simultâneo, num contexto de mercado global, em que grandes blocos económicos assumem uma posição de negacionismo climático, em rutura com os compromissos assumidos no Acordo de Paris, o desafio que se coloca à EU é o do aprofundamento das políticas de mitigação e adaptação às alterações climáticas num delicado equilíbrio entre sustentabilidade ambiental, competitividade económica e manutenção do Estado Pós-social.

Apesar das ambições, publicamente reforçadas, de atingir metas ainda mais ambiciosas de neutralidade carbónica, é notória uma abordagem mais cautelosa nos meios a utilizar.

Num tempo de grande polarização de interesses, o aprofundamento da coordenação e aproximação setorial entre economia, agricultura e ambiente parece-nos a abordagem mais adequada ao regular funcionamento e defesa dos diversos setores. Em equilíbrio de valores. O caráter finito dos recursos e a solidariedade intergeracional conflituam com ciclos políticos curtos marcados pela instabilidade. Mas o empenho e persistência dos decisores europeus parecem manter-se tão inabaláveis quanto realistas. Importará seguramente aprofundar na prática a trilogia de Aarhus<sup>23</sup>, os instrumentos de financiamento do investimento – público e privado – e a sensibilidade social que garanta que seguimos em frente, deixando ninguém para trás.

---

<sup>23</sup> O direito de acesso à informação, o direito de participação em procedimentos de tomada de decisão ambiental e o direito de acesso à justiça ambiental. Estes ingredientes, condimentados com o reforço da educação ambiental contribuirão certamente para a almejada despolarização que, não sendo atingida, colocará irremediavelmente em causa alguns dos valores em conflito.

## **Oradora: Rute Saraiva, Professora Associada da FDUL**

**Sumário:** O texto, partindo de uma abordagem comportamental, aborda as várias barreiras comportamentais ao *Green Deal*, analisa relatórios recentes da Comissão que versam sobre o tema e o contributo dessa abordagem comportamental na construção de políticas públicas estruturada e concluindo sobre a relevância dessa abordagem para a prossecução das metas, ambientais e climáticas, definidas pela Europa.

**Palavras-chave:** *Pacto Ecológico Europeu*; barreiras comportamentais; abordagem comportamental; políticas públicas; alterações sistémicas.

**Abstract:** The text, starting from a behavioral approach, addresses the various behavioral barriers to the Green Deal, analyzing recent Commission reports and the contribution of this behavioral approach to the construction of structured public policies. The behavioral approach is found to be relevant for pursuing Europe's environmental and climate goals.

**Keywords:** *Green Deal*; behavioural barriers; behavioural approach; public policies; systemic changes.

### **Green Deal: uma abordagem comportamental**

Muito boa tarde a todos. Agradeço o convite para estar aqui, sobretudo vindo eu do grupo de económicas, para falar destas questões jurídico-político-ambientais. Todavia, como foi anteriormente referido, este ponto da conferência trata de vários aspetos que são transversais e, portanto, não podemos falar das questões ambientais sem esquecer os aspetos económicos. Vou tentar aqui juntar os meus comentários nos 20 minutos que me deram, olhando para o problema de uma forma um bocadinho diferente, a saber os obstáculos comportamentais ao *Green Deal*, este plano europeu bastante alargado e ambicioso em termos ambientais, embora sobretudo mais virado para as alterações climáticas.

Aliás, nesta matéria, permitam-me um ponto prévio: nos últimos anos, as alterações climáticas têm assumido um carácter quase “canibal” em relação às matérias ambientais e, portanto, praticamente tudo se vem transformando em problema climático e é tudo tratado como se fosse uma

questão climática, quando, na verdade, há questões que não o são em essência. Basta pensar em poluição localizada ou na temática do plástico ou dos transgênicos.

Ora, a Europa resolveu apresentar-se como o primeiro continente carbono-neutro até 2050. Trata-se, a meu ver, de uma manobra política para se afirmar e diferenciar internacionalmente, visto que, de facto, tem problemas em se apresentar como a principal potência em termos económicos, políticos ou militar, pelo que encontra no domínio ambiental a bandeira distintiva.

Tal passa, como foi sendo desenvolvido ao longo desta Conferência, por atender a vários aspetos como reduções de emissões de gases com efeito de estufa em 55% até 2030, a proteção da biodiversidade, a garantia de uma transição justa, mas também promover a competitividade no plano da sustentabilidade e da Economia verde, circular e descarbonizada, designadamente pela via tecnológica. Aliás, esta última é a via preferencial dos americanos, que apostam mais no desenvolvimento tecnológico e na promoção de tecnologia sustentável do que propriamente na abordagem regulatória tipicamente europeia. Com efeito, na Europa, elege-se, por defeito, como resolução de problemas, a (hetero)regulação pública, mais por regras do que por princípios, o que tem custos, em especial num mundo que é global, digitalizado e, portanto, altamente concorrencial. Ora, a ideia, no fundo, por trás do *Green Deal*, é uma mudança sistémica, isto é uma transformação transversal, que passa por atividade regulatória, naturalmente, mas que pretende ir mais além. Na verdade, porém, como qualquer processo transformativo, enfrenta barreiras.

Para começar, ninguém gosta de mudar. E, portanto, surge logo a barreira da inércia e todos os custos de fricção associados ao processo de alteração sistémica.

Depois, sucedem os ciclos políticos. Veja-se a Administração Trump que traz uma espécie de um passo atrás em matéria ambiental, climática em particular. Note-se, contudo, que, igualmente na Europa, se começam a verificar reticências e retrocessos no plano ambiental. Basta recordar, muito recentemente, as suspensões e hesitações em matéria da proposta de Diretiva sobre *greenwashing* ou nas questões do reportes ESG feito

pelas empresas, em que se começou a perceber que, muito provavelmente, as exigências são demasiado onerosas, causando problemas de competitividade num mundo global. Já nos biocombustíveis se tinha compreendido que as metas almejadas eram demasiado elevadas. Em suma, nos últimos anos, os ciclos políticos, em particular num contexto de guerras (armadas e tarifárias), alteram as prioridades.

Por outro lado, há uma outra barreira significativa: o *free rider*, ou seja, o efeito do passageiro clandestino. Por exemplo, a Europa aperta o cinto em termos ambientais, procurando nomeadamente ser carbono-neutra em 2050, enquanto o resto do mundo continua a poluir e a emitir. Como resposta, a Europa cria uma espécie de um imposto à entrada no espaço europeu com o CBAM (Mecanismo de Ajustamento Carbónico Fronteiriço), o que se traduz num custo, incluindo para as importações, prolongando querelas comerciais. Em suma, enquanto a questão ambiental e climática, em especial, não forem verdadeiramente tratadas de cima para baixo e, portanto, internacionalmente, o risco de *free ride* e de descoordenação é acrescido. Ademais, o *Green Deal* e a maior parte das políticas ambientais e climáticas apresentam um desfazamento temporal. A saber, têm custos no presente e os benefícios só virão, na sua maioria, no futuro. Ora, no futuro, não estarão, à partida, no poder aqueles que agora tomam decisões onerosas, pelo que tal promove uma preferência pelo presente e pela satisfação das necessidades que, hoje, trazem votos. Assim, a preocupação em assegurar efetivamente a sustentabilidade do planeta vai sendo protelada.

Aqui, então, cabe procurar perceber a raiz destes obstáculos, incluindo os fatores políticos e económicos.

Há um relatório muito interessante, de fevereiro deste ano, da Comissão Europeia, elaborado pelo seu gabinete de estudos, intitulado “*Barriers Implementing EU Green Policies: Behavioural Insights*”. No fundo, na base do relatório, encontra-se a ideia de atender às Ciências Comportamentais (Psicologia, Antropologia, Sociologia, Biologia Evolucionária, entre outras) e tentar compreender o fator (entenda-se obstáculo) humano, raramente equacionado expressamente. Ou seja, no fim de contas, quer queiramos, quer não, as políticas acabam por ser implementadas por pessoas e são dirigidas a pessoas e feitas por e para pessoas. Ora, as pessoas falham, pelo

que é preciso compreender por que é que elas falham, sendo preciso modificar comportamentos, sejam eles individuais, coletivos ou institucionais. Importa, pois, identificar e mapear o que pode atrasar, bloquear, distorcer, no plano humano, a implementação, no caso em apreço, do Direito europeu derivado associado ao plano do Green Deal, fazendo uma análise do processo entre a sua adoção e aplicação.

Este relatório, potenciado pelo movimento crescente de *Behavioural Public Policy* a nível nacional e internacional (EU, OCDE, Banco Mundial) e do sucesso mediático dos *nudges*, resulta de um *workshop* realizado com funcionários da administração, em rigor de várias administrações de vários Estados-Membros, e em que se vai tentar perceber quais são as percepções dos funcionários quanto às forças de bloqueio e, portanto, quais os fatores humanos que conduzem, no mundo real, a que não haja avanço entre a criação do Direito e a sua entrada em vigor e a sua efetiva implementação. Portanto, até podemos ter leis muito “belas”, como a Lei de Bases do Clima, em Portugal, mas depois, na prática, têm toda uma série de dificuldades em serem aplicadas e produzirem os resultados almejados.

Algumas limitações são evidentes, nomeadamente, questões financeiras. Isto é os recursos (e infraestruturas) são escassos, pelo que se precisarmos de os aplicar em matéria de habitação, por exemplo, teremos que abdicar, enquanto custo de oportunidade, de assegurar outras necessidades, designadamente ambientais. Ademais, a escolha é feita num contexto de concorrência internacional e de forte competitividade, penalizando a sustentabilidade, uma vez que a internalização dos custos sociais ambientais encarece o preço dos produtos.

Depois há questões administrativas. Quando se pega em nove organismos, como sucedeu com a APA, que já eram resultado de não se sabe quantos organismos, se integra tudo, e se tenta pôr a funcionar, a entropia resiste em desaparecer e vai criar resistências. Com efeito, verifica-se toda uma dimensão de complexidade administrativa, quer em termos institucionais, quer em termos humanos, quer em termos procedimentais, que dificultam muitas vezes a tomada de decisão. Nas áreas das Ciências Comportamentais, recorre-se amiúde ao termo *sludges*, neste contexto. Por outras palavras, há aqui custos de fricção bastante elevados que fazem

com que, no fim, os resultados sejam aqueles que não são efetivamente esperados.

Por outro lado, como decorreu do anteriormente abordado, existem questões políticas. Não há grande vontade política atual em fazer o que só vai ter efeitos daqui a 20 ou 30 anos. No limite, avança-se com alguns placebos e leis simbólicas como a referida Lei do Clima, que é, no fundo, uma lei de energia, que emprega o conceito de sustentabilidade mais de 52 vezes, e que não é de fácil coordenação com a Lei de Bases do Ambiente, gerando entropia legislativa, mas mostrando alegada “vontade política”.

Acrescem ainda os obstáculos institucionais, por exemplo, com os denominados “*boys*” que ocupam cargos institucionais sem ter a preparação adequada ou vontade de cooperar com outras forças políticas. Veja-se, como recorda o relatório mencionado, que uma formação com preocupações comportamentais pode ajudar a identificar as fricções internas, incluindo no organograma (que pode apresentar zonas em que há conflitos positivos e negativos), e os atores e as suas interações e influências. No fundo, permite averiguar quais são os pontos críticos que potenciam uma maior alavancagem para a transformação desejada e intervenções necessárias nos vários níveis e sistemas. Por outras palavras, possibilita a identificação das motivações (*drivers*) comportamentais humanas que sustentam a criação e agravamento de barreiras. Porém, não se retire que ter conhecimentos comportamentais é a panaceia de todos os males e resposta certa para ultrapassar com sucesso as barreiras que aqui vão sendo chamadas à colação.

Portanto, é preciso promover mudanças que sejam transformativas. Contudo, se se já é difícil mudar, transformar no sentido em que se alteram as nossas preferências e meta-preferências ainda é mais complexo.

Ademais, o processo de alteração tem de ser sistémico, pelo que não pode ser só ao nível individual ou setorial e deve igualmente atender a aspectos organizacionais e procedimentais. Nesta sede, as Ciências Comportamentais podem trazer alguns conhecimentos, que, não sendo uma solução cabal, pelo menos ajudam a uma reflexão crítica e mais focada, tanto mais que este tipo de abordagem comportamentalmente informada tem aceitabilidade social. No final, mesmo o melhor Direito e Política falharão se não forem humanamente adequados.

A este respeito, vários vieses, sofridos quer pelos cidadãos como pelos políticos e funcionários públicos, podem ser identificados no que respeita as decisões ambientais, como o desconto hiperbólico com uma preferência “exagerada” pelo presente; ou a inércia e um *status quo bias*, i.e., a tendência para se ir fazendo aquilo que sempre se fez, porque sempre foi assim, revelando algumas aversões a perdas; ou um viés da confirmação, indo à procura e valorando mais informação que justifica aquilo em que já se acredita; o efeito do enquadramento que altera a percepção dos factos.

Note-se, como adiantado, que a abordagem comportamental não resolve todos os problemas. Ela própria, aliás, tem limitações. Na verdade, foi publicado recentemente um manifesto quanto às Ciências Comportamentais aplicadas (em particular em políticas públicas) por Michael Hallsworth que esteve na *Nudge Unit* britânica (mais conhecida por BIT). Basicamente, chama-se a atenção não só para o facto de que esta abordagem comportamental na construção das políticas públicas não é uma bala de prata, como apresenta ela própria uma série de problemas. Primeiro, há problemas metodológicos: muito dos conhecimentos vêm de estudos experimentais feitos em laboratório ou em cenários altamente artificiais, controlados e estáticos, com amostras *weird*, e, conseqüentemente, dificilmente generalizáveis. Ou seja, apresentam limitações em matéria de heterogeneidade e complexidade. Ademais, algumas das medidas e soluções testadas apresentam problemas de eficácia, ou seja, têm uma eficácia relativamente reduzida e muitas vezes dependem de contínua sustentação para se manterem. Depois, levantam-se problemas éticos, porque algumas destas medidas, como escolhas por defeito de eletricidade verde, suscitam dúvidas em termos de autonomia, de transparência, mas também questões distributivas. Afinal, é difícil afastar a escolha por defeito, até por questões de inércia e de ancoragem social, nem sempre é evidente como funciona e qual o seu propósito e, se o mix energético verde for mais caro que o mix energético cinzento, torna-se regressivo para famílias mais carentes. Por outro lado, surgem dúvidas legais ligadas à proporcionalidade envolvida na aplicação de medidas comportamentais, designadamente, os custos de impor a determinadas empresas rotulagem verde face à sua eficácia.

Em resumo, aquilo que acontece nos *small worlds*, i.e., nos pequenos mundos dos laboratórios, não é facilmente transponível para grandes mundos

e mundos reais, pelo que nem sempre estes conhecimentos comportamentais podem, ou mesmo devem ser, na prática, utilizados.

Na verdade, porém, há alguma esperança. O recente relatório da Comissão Europeia sobre “*Unlocking the full potential of Behavioural Insights for policy*” revela a aposta europeia neste tipo de abordagem.

Existem determinadas áreas em que a escalabilidade é possível, isto é, há universos que são relativamente similares e, portanto, podem aplicar-se os *insights* comportamentais em determinados micromundos e aumentar a escala de implementação. Por outro lado, a esmagadora maioria, para não dizer a totalidade das políticas públicas, designadamente ambientais, energéticas, climáticas, não são pensadas de raiz em termos comportamentais. O que se vem, na verdade fazendo, é um tratamento intempestivo, tópico, localizado. Ao invés, deve-se pensar e construir de raiz as políticas públicas, acrescentando às ciências “típicas”, como a Economia, as Ciências Comportamentais de forma alargada, ou seja, indo para lá da Psicologia e fomentando a interdisciplinaridade com áreas como a Antropologia ou a Sociologia ou teorias como da Complexidade e de *System Thinking* de modo a sustentar uma dimensão não apenas individual (*i-frame*), mas também mais social e sistémica (*s-frame*), mapeando pontos de alavancagem e de fricção quanto à mudança comportamental. Da mesma forma, deve-se ponderar quer estratégias *top-down*, mais frequentes, como *bottom-up*.

No entanto, esta esperança é relativa. Com efeito, se bem que há alguma esperança na medida em que a OCDE tem uma metodologia (a denominada metodologia BASIC) que ajuda a construir as políticas públicas estruturadas – considerando a identificação do comportamento que se pretende implementar, a análise dos problemas comportamentais envolvidos, a definição de uma estratégia, a sua testagem e correções –, os ciclos políticos atuais revelam-se curtos e confrontacionais, o que dificulta uma política transformativa de raiz e sustentável.

Ainda assim, mesmo precisando de mais estudos e maturação, a abordagem comportamental é mais um instrumento na caixa de ferramentas pública que poderá ajudar a que as metas (ambientais e climáticas) sejam efetivamente cumpridas na Europa.

Muito obrigada.

**Oradora: Margarida Vidal Sampaio, Assistente convidada da  
FDUL, Investigadora integrada assistente do Lisbon Public  
Law Research Centre**

## *A política externa e de segurança comum*

**Orador: José Fontes, Decano e Professor Catedrático de Ciências Jurídico-Políticas da Academia Militar – Instituto Universitário Militar e Professor Catedrático Convidado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa/NOVA School of Law e do ISCPSI/PSP**

**Sumário:** Este artigo examina questões controvertidas e dilemáticas da segurança nacional em Portugal e na Europa, partindo do pressuposto que a segurança constitui o tema central do século XXI nas suas múltiplas dimensões. A análise identifica tensões jurídico-constitucionais emergentes, defendendo a necessidade urgente de revisão constitucional para atualizar conceitos obsoletos na área da segurança interna e defesa nacional. O estudo aborda dilemas contemporâneos como o acesso a metadados pelos serviços de informações, uso de bodycams pelas forças policiais, videovigilância, dados biométricos e algoritmos preditivos no policiamento. Destaca-se o imperativo de encontrar o justo equilíbrio entre direito à liberdade e direito à segurança, conforme previsto no artigo 27.º da Constituição. A investigação alerta para narrativas securitárias que visam privatizar áreas de soberania e analisa o valor económico da segurança no investimento internacional. Conclui-se pela necessidade de reflexão jurídica aprofundada sobre ameaças híbridas, democratização de ferramentas tecnológicas de segurança e preservação dos princípios constitucionais fundamentais no contexto da integração europeia.

**Palavras-chave:** Segurança nacional; Direito constitucional da segurança; Tecnologias de vigilância; Estado de direito democrático; Políticas públicas de segurança.

**Abstract:** This article examines controversial and dilemmatic issues of national security in Portugal and Europe, based on the assumption that security constitutes the central theme of the 21st century in its multiple dimensions. The analysis identifies emerging legal-constitutional tensions, defending the urgent need for constitutional revision to update obsolete concepts in the area of internal security and national defense. The study addresses contemporary dilemmas such as access to metadata by intelligence services, use of bodycams by police forces, video surveillance, biometric data, and predictive algorithms in policing. It emphasizes the imperative to find the right balance between the right to freedom and the right to security, as provided for in Article 27 of the Constitution. The research warns against securitarian narratives that aim to privatize areas of sovereignty and analyzes the economic value of security in international investment. It concludes with the need for in-depth legal reflection on hybrid threats, democratization of technological security tools, and preservation of fundamental constitutional principles in the context of European integration.

**Keywords:** National security; Constitutional law of security; Surveillance technologies; Democratic rule of law; Public security policies.

## Segurança Nacional – Questões controvertidas e dilemáticas em Portugal e na Europa<sup>1</sup>

Em primeiro lugar gostaria de cumprimentar todos os presentes, mas permitam-me que dirija uma saudação particular aos organizadores deste evento, designadamente à Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita, à Professora Doutora Ana Soares Pinto e ao Professor Doutor Rui Lanceiro, com quem tive o prazer de trabalhar na Academia Militar e no Instituto Universitário Militar. Se me permitem, ainda, dirijo também uma saudação especial à colega que me acompanha – aqui e hoje – neste painel, a Professora Doutora Isabel Fonseca, e finalmente permitam-me fazer uma brevíssima anotação prévia: felicitar os nossos ilustres Colegas pela organização deste encontro e por terem *pensado* também nesta área da segurança e da defesa nacional, que é – nos dias tão incertos que correm – uma área cada vez mais importante...

Felicitó, deste modo, a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa por ter trazido esta área da segurança nacional à discussão e, portanto, estas são as minhas primeiras palavras iniciais de cumprimentos, de agradecimento sobretudo pelo honroso convite, e de felicitações pelo reconhecimento da importância da temática.

A minha intervenção será breve. Organizei a minha exposição em torno de alguns aspetos que me parecem importantes e de grande relevância. O primeiro está mais relacionado com alguns axiomas ou pressupostos

---

<sup>1</sup> Este texto corresponde à exposição oral proferida no painel *External action and Common Foreign and Security Policy*, no âmbito do Módulo Jean Monnet *Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World After the Conference on the Future of Europe (2022-2025)* em colaboração com o Lisbon Public Law Research Centre da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Lisboa (4.6.2025). Trata-se da transcrição corrigida e verificada do que foi exposto pessoalmente no encontro acima identificado e, por isso, as marcas de oralidade estão necessariamente presentes no corpo do texto.

permanentes que têm organizado – nestes últimos tempos – o meu pensamento neste domínio da segurança. Assim, pese embora neste encontro tratarmos primeiramente de questões ligadas à União Europeia, não poderei deixar de me concentrar nalgumas questões de natureza nacional, em concreto no âmbito de políticas públicas em Portugal, mas que – como é hoje usual dizer-se – *impactam* e ao mesmo tempo são influenciadas por alguns documentos da União Europeia. Assim, para além de me referir a alguns axiomas de partida elencarei – exemplificativamente – alguns temas mais controvertidos que geram algumas *tensões* do ponto de vista jurídico-constitucional e para os quais eu não trago soluções imediatas. Por ora, é (bem) mais fácil recensear os problemas e as questões dilemáticas e depois com mais tempo tratar de os analisar nas suas várias dimensões com profundidade e substantividade. É aqui que a *Ciência do Direito*, muito especialmente a *Ciência do Direito Constitucional* pode dar um contributo muito precioso para encontrarmos soluções jurídicas, que nos tragam segurança e alguma fiabilidade.

Seguirei de perto um ensinamento que o Professor Rocha Saraiva proponha e defendia; *o que se não explica em cinco minutos não tem explicação possível*, portanto, é isso mesmo que eu tentarei fazer. Ser breve.

O primeiro axioma que tem organizado o meu pensamento nestes últimos tempos é o seguinte

– *a segurança é – e será – para o tema mais importante do século XXI.*

A segurança aqui *vista* nas suas várias dimensões (agradeço muito à Professora Doutora Isabel Tavares a sua exposição inicial, porque nos trouxe e caracterizou – de forma muito clara – o ambiente internacional que enforma o nosso tempo). Ou seja, a questão da segurança é para mim – gostaria de o sublinhar – muito importante nas suas múltiplas perspetivas e, por isso, não apenas na da segurança interna ou da defesa nacional, naquilo a que se usa designar como segurança nacional, mas como podemos verificar em todas as restantes dimensões como a questão da segurança pandémica, a questão da segurança na energia, a segurança na saúde, e em tantos e tantos outros variados domínios.

Por isso – insisto – me tem parecido que teremos de encontrar neste *grande campo* da segurança o tal *justo equilíbrio* que está previsto e

consagrado no artigo 27.º da Constituição e que há de desenhar-se entre o direito à liberdade e o direito à segurança que é, se calhar, uma grande dificuldade que nós temos, ou a que teremos de atender, mas que me parece que implicará uma discussão absolutamente central. Como alguém disse com muita inteligência, o direito à segurança é um *super direito*, é um direito transversal a todas as áreas da governação e a todas as áreas da nossa vida quotidiana. E, por isso, dado que supostamente não estarei vivo no fim do século XXI, ninguém me poderá confrontar com aquele meu axioma de partida (*a segurança será o tema mais importante do século XXI*) e a sua eventual não verificação e me procurar para me cobrar – que a final – o tema da segurança demonstradamente não foi o mais importante... Para me salvaguardar posso corrigir o pressuposto permanente e afirmar que *a segurança será seguramente um tema central destes tempos que nos calhou viver...*

Dito isto, eu queria também assinalar e afirmar que não sou defensor de políticas públicas securitárias. Todo o meu pensamento está estruturado com base nos princípios do Estado de Direito democrático, que cada vez mais ganham autonomia concetual e dogmática, e por isso, a necessidade a que já fiz anteriormente referência de encontrar no *desenho* de políticas públicas e de opções legislativas um balanço, um equilíbrio, um ponto de moderação que é, – a meu ver – o que resulta do já invocado artigo 27.º da nossa Lei Fundamental.

Permitam-me reforçar uma outra ideia na sequência do que afirmo. É, para mim evidente, que existe uma necessidade, no caso português, em particular, de alguma urgência em se efetuar uma revisão constitucional. Essa revisão constitucional incidiria na nossa área de interesse, ou seja, na tal Constituição de Segurança, porque me parece que alguns conceitos jurídicos da segurança estão um pouco *carentes de cuidado*, estão, se me permitem, cristalizados, obsoletos, – é essa a expressão –, estão enfraquecidos e, portanto, careceriam de um pensamento renovado que lhes afirmasse mais solidez e até robustez. No caso das áreas da segurança interna e da defesa nacional parece-me, s.m.o., que têm hoje um tratamento constitucional um pouco *limitado*, e isso pode acarretar alguns riscos que devemos evitar. Hoje teremos de perceber com muita clareza, por mero exemplo, como é

que as Forças Armadas podem intervir em cenários domésticos. Não nos esqueçamos do ambiente internacional que é o de hoje, com o variado conjunto de ameaças híbridas, de falta de entendimento claro sobre o que significa uma fronteira, de falta de entendimento sobre a natureza externa ou interna de uma ameaça ou de um risco, portanto, diria que aqui na Faculdade de Direito deveríamos revisitarmos e refletir sobre muitos desses conceitos que estão, como digo, a meu ver e nalguns casos, ultrapassados, cristalizados e com algum *desgaste*... e defender e, por que não, apresentar uma proposta de revisão constitucional.

Há, para além disso, naturalmente, nesta área da segurança, algumas tensões que (co)existem, e que sendo visíveis não acarretam nem dramas, nem daí vem *mal ao mundo*. Permitam-me que assinale aqui, pelo menos duas, para percebemos que a *área não é pacífica*... A título meramente ilustrativo basta olhar para as questões que se prendem com os *metadados* e a possibilidade de acesso pelo Sistema de Informações da República Portuguesa às comunicações dos cidadãos ou a que se prende com o uso das *bodycams* pelas forças policiais que já mereceu uma intervenção legiferante pelos órgãos legislativos e com *intervenção*, nalguns casos bastantes crítica, do Tribunal Constitucional e da Comissão Nacional de Proteção de Dados. Parece evidente que é também deste debate, e ainda bem, que nos vai ser certamente mais fácil encontrar regimes jurídicos mais consentâneos e sólidos com o nosso Direito Constitucional e, portanto, os acórdãos do Tribunal Constitucional e os pareceres da Comissão Nacional de Proteção de Dados são disso excelentes contributos para a nossa reflexão.

Gostaria ainda de salientar que em Portugal não temos tido uma tradição de avaliação de políticas públicas e, muito menos, de avaliação de política legislativa. No Brasil existiam uns gabinetes que faziam essa análise, mas nós só mais recentemente começámos este percurso e, enfim, registo esse facto, mas creio que podemos evoluir também nesse campo.

E, finalmente, um outro aspeto que é absolutamente central e decisivo é o valor económico que a segurança tem hoje em dia. É um elemento de ponderação central para o *parqueamento* do investimento internacional, para os grandes *players* internacionais decidirem a alocação do seu investimento e, deste modo, a matriz de risco tem no topo dos processos de *due*

*diligence* o tema da segurança. Estas questões são para os grandes investidores internacionais prioritárias e, ainda bem, porque para nós é uma área de interesse, é uma área importante e diria que é, portanto, algo que, de alguma forma, demonstra a importância que o Direito da Segurança tem e – na mesma dimensão – o próprio direito à segurança.

Registo que algumas das questões relevantes aqui trazidas têm também uma ligação estreita com alguns diplomas da União Europeia de que nós aqui tratamos, como as questões do *Regulamento Geral de Proteção de Dados*, do *normativo europeu sobre a inteligência artificial* e até da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*.

Há – ainda – um outro aspeto que está em cima da mesa, (creio que a Professora Isabel Fonseca terá uma opinião sólida sobre isso), que é uma questão muito controvertida sobre a necessidade e a viabilidade da existência de um Exército Europeu. É uma questão que – de tempos a tempos – vem para cima da mesa, é trazida a público debate, e que se vai discutindo e, portanto, eu não vou dizer aqui qual é a minha opinião, mas sei que, que às vezes, por questões de urgência e de racionalização de custos, em vez de termos um Exército, que não é barato, passamos a defender a existência de dois porque dá a ilusória sensação de parecer ser menos caro, e – como bem sabemos – não é bem assim. Mas é uma questão que é controvertida, mas que está em cima da mesa e sobre a qual nós podemos ter opinião, com a ligação que também teremos de fazer – neste âmbito da economia da discussão – à questão da nossa participação na NATO. Enfim, é um assunto que de vez em quando vem à discussão e ao debate, frequentemente é tratado também nos vários *fora* que refletem sobre estas questões da defesa nacional e da defesa da União Europeia e eu gostava de o deixar aqui anotado e recenseado para memória futura.

Um outro aspeto importante – que já abordei brevemente – que é também um pouco controvertido e que vai sendo discutido por essa Europa fora e que nós também já tivemos que pensar sobre ele é a questão da participação das Forças Armadas em cenários domésticos, o mesmo é dizer em território nacional. É uma questão que na perspectiva do Direito Constitucional sabemos como é que está tratada, através do conceito jurídico da *colaboração*. Não podemos igualmente ignorar o que se estipula na própria *Lei de*

*Segurança Interna*, mas creio que precisamos de identificar e de aprofundar mais este sentido colaborativo de participação das nossas Forças Armadas em cenários domésticos na dimensão e na amplitude em que queremos – ou seremos *forçados* pelas circunstância e conjuntura – que essa participação seja feita. Recordo que ainda há bem pouco, – há meia dúzia de dias –, quando tivemos o *apagão elétrico* –, tivemos uma *situação de fronteira*, que se prendia com se saber se era necessário ou não as nossas Forças Armadas e, particularmente, o nosso Exército ser envolvido e empenhado dado a urgência e a magnitude dos acontecimentos, sobretudo para obviar a alguns riscos que se previam poderem trazer danos irreparáveis. Ora, a dúvida ou alguma hesitação em Direito pode ser fatal para a utilidade e/ou oportunidade das medidas que devem ser implementadas e assegurar esses ajustes é urgente.

Outra questão de igual pertinência, e que tem ligação direta com outras questões *tratadas* pela União Europeia é – como já vimos – a questão do acesso às comunicações por parte dos Serviços de Informações. Também é uma questão polémica, é uma questão que deve merecer uma reflexão aprofundada – e digo sempre isto –, creio que devemos ser nós, nas Faculdades de Direito, nas Academias Militares, a refletir sobre estas questões, porque se deixarmos esta discussão ao livre arbítrio de entidades sem ligação à nossa área do Direito e dos Estudos de Segurança não tenho a certeza de que as opções firmadas são encontradas de acordo com a teoria dos direitos fundamentais e dos direitos, liberdades e garantias.

E, portanto, é preciso encontrar o justo equilíbrio entre o direito à segurança e o direito à liberdade até, porque, como já dissemos, o nosso Tribunal Constitucional também já se pronunciou sobre algumas questões relevantes para o nosso debate.

Importa ainda referir-nos a algumas questões que são muito importantes e que têm um *peso* no nosso dia a dia por serem, cada vez mais, de uso corrente.

- i. A questão da videovigilância, quer em espaços privados, mas particularmente em espaços públicos, em cidades, como por exemplo, na Amadora, ou no Santuário de Fátima, e aqui dada a relevância

que tem este espaço religioso a nível (também) internacional, pela dimensão que tem o fenómeno. Hoje em dia a questão da video-vigilância terá de ser vista e estudada nas suas diferentes modalidades como a analítica, ou seja, a capacidade que estes instrumentos têm de fazer leituras de rostos, de pessoas, de perfis, tem uma importância decisiva na sua íntima ligação com os direitos fundamentais. De sublinhar ainda,

- ii. A questão da utilização dos dados biométricos, da geolocalização e, entre muitas outras questões, – como já se referiu – a das *bodycams* que serão usadas pelos nossos polícias.

Tudo isto nos leva, sobretudo, à questão dos algoritmos e das grandes bases de dados bem como da forma como nós as tratamos, porque há uma forma de carregamento de *data*, há formas de *alimentação* daquelas bases de dados que serão usadas pelos algoritmos, mas ao mesmo tempo não podemos deixar de cuidar das inerentes questões jurídicas que estão subjacentes como – entre muitas outras – a do integral respeito por alguns dos mais marcantes e identitários princípios constitucionais da não discriminação, da presunção de inocência, da igualdade.

Assim, aquelas bases de dados, e aqueles algoritmos que – tantas vezes – podem ajudar as nossas forças de segurança, sobretudo no âmbito do *Intelligence-led policing*, em que a polícia é assistida pelas informações, e em que – em suma – temos um território definido e dividido numa quadrícula e sabemos que, se houver uma conjugação de diferentes fatores podemos antecipar *hotspots* de crimes são úteis. Estas *ferramentas* merecem a nossa atenção. Ora, como bem fica patente, é necessário um cuidado extremo para evitar o desrespeito pelas normas e princípios constitucionais. Deste modo, por exemplo, não é pelo facto de determinadas comunidades e/ou etnias habitarem naquela geografia da quadrícula, que um crime vai ser cometido. Ou seja, não podemos permitir que se viole, deste modo, o princípio da não discriminação; ou não é pelo facto de um grupo de meliantes que cumpriu a sua pena de detenção e que, habitualmente, vandaliza as caixas multibancos, e que agora se encontra em liberdade que voltará a cometer-se o mesmo crime.

No entanto, todas estas ferramentas são muito relevantes para a prevenção criminal dado que permitem à polícia identificar potenciais *hotspots* de crime e, com isso, evitar a criminalidade em determinadas zonas e assegurar a tranquilidade e a ordem públicas. Assim, não negamos a mais valia para a polícia de continuar a poder contar, na sua ação, com elementos preditivos de forma a poder antecipar o fenómeno criminal e a assegurar às populações mais fragilizadas – como idosos e crianças – um sentimento de segurança. Assim, apenas reclamamos cuidado e atenção às questões jurídicas. É preciso termos aqui um certo critério aturado e respeitador do Direito para *alimentar* as bases de dados que vão ser trabalhadas pelo algoritmo. Não podemos esquecer que em Portugal estamos constitucionalmente vinculados aos escrupulosos respeito e cumprimento, entre outros, dos princípios da presunção de inocência, da não discriminação, da igualdade. Refiro ainda – se me permitem – a questão do uso de drones e outras aeronaves não pilotadas e o seu uso em determinados contextos securitários com as vantagens conhecidas, mas igualmente com riscos jurídicos e – não menos relevantes – riscos éticos.

Ora, todas estas temáticas aqui elencadas a título meramente exemplificativo são úteis – e diria – alguns casos indispensáveis para a segurança interna, mas, do ponto de vista dos direitos fundamentais, podem levantar-se algumas reservas e temos de refletir sobre a sua vinculação aos princípios constitucionalmente consagrados. E, se não somos nós a pensar, – como já referi –, o espaço de pensamento e de definição das opções em sede de políticas públicas *maxime* de opções legislativas será ocupado por correntes securitárias que não têm adesão – a meu ver – ao nosso Texto Fundamental. Portanto, ou somos nós, juristas, cultores do Direito Constitucional, dos direitos fundamentais, dos direitos, liberdades e garantias, do Estado de Direito democrático a refletir sobre toda esta problemática, ou, então, vamos ter – no futuro próximo – uma situação de grande e de extrema complexidade.

É evidente, – todos nós sabemos –, que a videovigilância, e todos aqueles instrumentos e ferramentas são úteis para a segurança, disso não há dúvida nenhuma, mas temos é que ir *calculando e medindo* estas dimensões jurídicas que são muito importantes e, por isso, temos de olhar também para o enquadramento jurídico-normativo da União Europeia,

naquilo que ele tem de bom, como por exemplo para este último sobre a inteligência artificial, que é de grande densidade, e perceber o que é que podemos aproveitar. Chamo a atenção – ainda – para o facto de, por exemplo, o escândalo da *Cambridge Analytica*, de que todos nos recordamos, ter tido um peso decisivo – segundo se diz – e uma influência determinante, no referendo da Macedónia, na primeira eleição do Presidente Donald Trump, na primeira eleição do Presidente brasileiro Jair Bolsonaro, no Brexit, e isto significa alguma coisa e nós temos de estar atentos a esta realidade... Deste modo, a questão dos dados hoje em dia é muito importante, diria que é essencial, e isso obriga-nos a revisitarmos conceitos e instituições jurídicas com o fim último de os robustecermos.

Há ainda um outro aspeto que eu considero importante e que estará relacionado com uma nova tipologia de ameaças. E sobre isto serei muito breve aproximando-me do final da minha intervenção. Deixo esta ideia para mais tarde podermos sobre ela refletir. Hoje em dia há muitas ameaças, eu recenseei aqui um conjunto de problemas, mas há algumas ameaças que são mais veladas, eu diria até mais subtis, que não são aquelas que nós visualizamos como mais evidentes, notórias e diretas e que me levantam algumas preocupações e bastantes reservas, e uma delas prende-se com as narrativas a que vamos assistindo hoje em dia em Portugal e na Europa. Narrativas políticas, narrativas que estão intimamente relacionadas com alguns revivalismos e quase todas elas têm que ver – direta ou indiretamente – com esta área da segurança, da justiça ou da defesa nacional.

Revivalismos, por exemplo, sobre a defesa e reintrodução no nosso ordenamento jurídico da pena de morte, da prisão perpétua, da castração química, da defesa de armas nas mãos de privados, ou – até – no domínio da tortura e das penas degradantes. E quase sempre estas narrativas andam, eu diria quase que muito próximas ou intimamente relacionadas com as narrativas securitárias. E aí, o que me tem parecido, se consigo fazer uma leitura acertada daquilo que *vou lendo e vendo*, é que há uma dupla tentativa de influir na realidade. Por um lado, essas narrativas por vezes querem demonstrar a incapacidade da autoridade pública em *assegurar* – vou agora fazer aqui uma espécie de uma redundância – a *segurança* dos nossos concidadãos. E, por isso, – ainda que temporária ou transitoriamente –

visa-se, um objetivo preciso e determinado de diminuir o estatuto da autoridade pública para se alcançar o poder e reverter para uma ordem jurídica com outros valores. Por outro lado, também me tem parecido que isso serve, por vezes, para uma tentativa de defesa da privatização e da externalização de uma área de soberania, ou de partes dela, cujo envelope financeiro não tem – absolutamente – qualquer comparação com o de outras áreas de governação, e, portanto teremos de estar atentos dado que – por vezes – as ameaças mais graves não são aquelas que são evidentes, são aquelas que são mais sub-reptícias, mais veladas e que vão fazendo – silenciosamente – o seu perigoso caminho.

Esta tentativa de privatizar algumas áreas de soberania é real. Bem sabemos que em alguns países nórdicos, por exemplo, na área da gestão prisional e do encarceramento há uma gestão privada. Há situações, como os colegas também sabem, de áreas de privatização na segurança no mar, por exemplo, no domínio do transporte marítimo a propósito da pirataria, e nós temos – até – legislação nacional recente também sobre isso, mas não é propriamente a esses casos a que eu me refiro. Refiro-me – isso sim – àquelas grandes áreas da segurança nacional em que o envelope financeiro é realmente substantivo, e essa ideia subjaz e está muito presente nas narrativas que hoje alguns partidos trazem para o debate público. E era sobre isto que eu gostaria de me focar, dizendo que provavelmente debates como estes são aqueles que nos motivam a podermos melhor refletir sobre estas questões da segurança interna e da defesa nacional, muito relacionados com a questão do espaço de segurança no âmbito da União Europeia.

Não lhes trouxe certezas, mas algumas angústias e algum recenseamento de problemas, mas que, neste último caso, creio ser importante para podermos refletir sobre uma área que é de comum interesse e que é absolutamente central nos nossos dias.

Como alguém disse, o direito à segurança é um *super direito* e é transversal a toda a atividade económica e à nossa vida quotidiana e isso é decisivo nas sociedades contemporâneas e designadamente para a forma democrática de encarar as soluções para os muitos problemas que afligem as nossas populações.

Muito obrigado!

**Oradora: Maria Isabel Tavares, Professora Associada, Escola do Porto, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Investigadora no Centro de Estudos e Investigação em Direito, UCP**

**Sumário:** Introdução. I. A ambição da relevância. II. A adoção de medidas restritivas contra a Rússia. III. Os efeitos para além da União Europeia. Notas finais.

**Palavras-chave:** Política comum de segurança e defesa; medidas restritivas contra a Rússia; natureza jurídica à luz do direito internacional; sistema de segurança coletiva; responsabilidade internacional dos Estados.

**Abstract:** Introduction. I. The ambition of relevance. II. The adoption of restrictive measures against Russia. III. The effects beyond the European Union. Final remarks.

**Keywords:** Common Foreign and Security Policy; restrictive measures against Russia; legal nature in the light of International Law; collective security system; international responsibility of States.

## **A adoção de medidas restritivas e a ambição da relevância**

### **Introdução**

A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia (PESC) é indissociável dos direitos humanos e do estado de direito. Com efeito, o desenho dos tratados é claro ao afirmar que “[a] ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Artigo 21, n.º 1 Tratado da União Europeia.

Por outro lado, não é possível falar hoje de PESC sem ter presente a situação sem precedentes que resulta da invasão da Ucrânia por parte da Federação Russa, iniciada em fevereiro de 2022 e que parece não ter fim à vista. Esta agressão da Federação Russa às portas da União Europeia levou esta a testar, na prática, numa actuação, também ela sem precedentes, a articulação de diferentes decisões naquele quadro, em particular através da adoção de medidas restritivas. De facto, se por razões mais ou menos óbvias não era concebível a entrada direta dos Países europeus no conflito a título de legítima defesa coletiva (como a Rússia desde sempre compreendeu), já foi bastante mais surpreendente que, com o decurso do tempo, as medidas restritivas entretanto adotadas mostrassem um alcance, uma diversidade e até uma sofisticação sem paralelo no passado.

Assim, justifica-se que a reflexão a seguir desenvolvida tenha como pano de fundo aquela agressão, e os impactos sistémicos que tem provocado na arquitetura de competências e institucional da União Europeia, em particular de um ponto de vista externo.

Partir-se-á de uma abordagem mais geral da PESC, tal como desenhada nos tratados (e, mais em particular, no Tratado de Lisboa) e de como a adoção de medidas restritivas tem vindo a assumir o papel de reação direta privilegiada face à agressão Russa. Depois, mais em pormenor, procurar-se-á enquadrar a adoção daquelas medidas restritivas no quadro do direito internacional, que aliás vincula a União e os seus Estados Membros, mas também, talvez ainda mais importante, o papel que pode consequentemente ter na perceção dos demais membros da comunidade internacional da União Europeia como um actor internacional relevante.

Finalmente, partilhar-se-ão algumas notas finais em que se procuram tercer algumas pontes entre a perspectiva ‘interna’ e a perspectiva ‘externa’.

## **I. A ambição da relevância**

Tornar a União Europeia um ator internacional relevante foi sempre, e ainda é, uma aspiração, talvez uma utopia. Mais até do que uma questão jurídica, esta ambição foi sendo essencialmente política, simbólica e

comunicacional. Realmente, se a União é um sujeito internacional (ninguém o discutirá), não é, certamente, um Estado; e esteve sempre mais preparada para situações ditas de normalidade internacional. A atual discussão sobre, por exemplo, a capacidade europeia para sustentar o esforço de legítima defesa da Ucrânia, pela envergadura do desafio, pela novidade (em matéria, por exemplo, de produção de capacidades militares) e pelas dificuldades (no caso, a crise da relação transatlântica) serviu de pano de fundo a uma reinterpretação radical, antes impensável, dos tratados. Ora, sem prejuízo das alterações promovidas em Maastricht, o Tratado de Lisboa foi o passo decisivo no desenhar da arquitetura atual – mas, repete-se, com uma leitura sobremaneira restritiva<sup>2</sup>. Desde logo, além de se afirmar expressamente a personalidade jurídica da União, a arquitetura institucional e de governança ali desenhada reflete precisamente aquela intencionalidade. O Presidente do Conselho passou a ser uma instituição permanente; o Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança é também Vice-Presidente da União; além disso, é criado o Serviço Europeu de Ação Externa. Consolidada-se também a existência de uma Política Comum de Segurança e Defesa como parte integrante da PESC<sup>3</sup>.

No domínio específico da defesa, foi consagrada a cláusula de segurança comum<sup>4</sup>, ao mesmo tempo que se afirmou a Organização do Tratado Atlântico Norte (NATO) como eixo central e dominante da defesa europeia<sup>5</sup>. É também em Lisboa que os Estados membros abrem a porta à Cooperação

---

<sup>2</sup> Ademais, como sublinha Maria José Rangel Mesquita, “[a] consagração global da ação externa da União – e respectivos domínios materiais [onde se inclui a PESC] – pelo Tratado de Lisboa não significou (...) a aplicação de um regime jurídico que fundamenta a atuação da União ‘unificado’”. Com efeito, existe “uma dualidade de regimes jurídicos e de métodos e correspondente tradução em termos de órgãos competentes, de processo de decisão, de controlo jurisdicional e, em parte, de fontes”, *A Actuação Externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011, 102.

<sup>3</sup> Cfr. Artigo 24, n.º 1, Tratado da União Europeia (TUE).

<sup>4</sup> Acionada por França na sequência dos ataques terroristas do Estado Islâmico em novembro de 2015.

<sup>5</sup> Artigo 42, n.º 2, TUE. De facto, 23 dos atuais 27 atuais Estados Membros da União Europeia são, simultaneamente, membros da NATO.

Estruturada Permanente<sup>6</sup> no domínio da defesa, que veio a ser, finalmente, lançada em dezembro de 2017<sup>7</sup>.

A Política Externa e de Segurança Comum tem, portanto, vários aspetos e várias frentes, incluindo a possibilidade de adoção de medidas restritivas<sup>8</sup>. Como se compreende, estes aspetos têm estado omnipresentes no contexto de reação da União Europeia à invasão russa. Com efeito, os desafios de médio e longo prazo com que a Europa se confronta são múltiplos e interdependentes e, também aí, ou principalmente aí, a relevância como ator internacional, i.e. o reconhecimento dos demais membros da comunidade internacional, está em jogo.

Veja-se, por exemplo, a afirmação da necessidade de uma certa autonomia estratégica da União, em reação ao enfraquecimento, se não quebra, do laço transatlântico com os Estados Unidos como aliados tradicionais. Este enfraquecimento do laço está aliás bem refletido na relação de alteridade que o atual Presidente dos Estados Unidos, Donald J. Trump, assume em relação à Organização do Atlântico Norte. Com efeito, a forma como os Estados membros da União Europeia se articularem na construção de uma verdadeira defesa europeia<sup>9</sup>, será fundamental para o futuro próximo.

---

<sup>6</sup> Cfr. Artigo 42, n.º 6, TUE. Sobre o regime desta cooperação no Tratado de Lisboa, ver Maria José Rangel Mesquita, *A União Europeia após o Tratado de Lisboa*, Almedina, 2010, 194 a 197.

<sup>7</sup> Cfr. DECISÃO (PESC) 2017/2315 DO CONSELHO de 11 de dezembro de 2017 que estabelece uma cooperação estruturada permanente (CEP) e determina a lista de Estados-Membros participantes, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315>

<sup>8</sup> Piet Eeckhout, *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in *EU Law After Lisbon*, Andrea Biondi, Piet Eeckhout and Stefanie Ripley (eds.), OUP, 2012, 265-291, nomeando a política de medidas restritivas como um importante fio condutor da PESC, assim como matérias de segurança e defesa, 289.

<sup>9</sup> De facto, a agressão da Ucrânia por parte da Federação Russa “expôs quão militarmente frágil e vulnerável é a União para lá do escudo protetor da NATO”, Johann Justus Vasel, Chapter 20, *The European Union, Silent Power or Noah's Ark*, in *The Oxford Handbook of International Law in Europe*, Anne Van aaken, Pierre D'Argent, Lauri Mälksoo e Johann Justus Vasel (eds.), OUP, 2024, 417- 439, 422.

É, portanto, cada vez mais evidente que, e não apenas em relação à Rússia, e num processo que, em abono da verdade, não surge apenas com Donald Trump, os interesses dos Estados Unidos e os interesses da Europa, não são necessariamente coincidentes, podendo mesmo ser contraditórios ou divergentes.

Antes de seguir adiante, no entanto, é de acentuar que, além deste contexto com contornos únicos desde, pelo menos, a Segunda Guerra Mundial, há outro ponto que se destaca. Na verdade, esse é o da hierarquia que, já desde há mais de um século, é cometida à relação entre as chamadas sanções económicas e as medidas que envolvam o recurso à força militar quando está em causa um ato de agressão. Na verdade, este gradualismo tem as suas raízes na construção que encontramos a partir do Pacto da Sociedade das Nações e vem depois a ser replicado na Carta das Nações Unidas. No caso da União Europeia, e como já atrás se disse, não estava em causa, realmente, a opção (pois que a resposta de natureza militar contra uma das duas maiores Potências nucleares não era realista). Mas foi notório desde o início do processo da adoção e reforço das medidas restritivas contra a Federação Russa como se acreditava, e ainda acredita, que a vitória militar da Ucrânia iria resultar do colapso económico russo, isto é, da incapacidade fática do agressor prosseguir a agressão e a ocupação e anexação ilícitas de parcelas significativas de território ucraniano.

## **II. A adoção de medidas restritivas contra a Rússia**

Como se referiu, embora já antes de fevereiro de 2022, a União Europeia tivesse adotado medidas restritivas no quadro da sua política externa e de segurança comum (mesmo contra a Rússia<sup>10</sup> ou a Bielorrússia, no contexto

---

<sup>10</sup> É muito interessante a análise progressiva às medidas restritivas adotadas entre 2014 e 2022, de Katharina Meissner e Chiara Granzini, *The transformation and design of EU restrictive measures against Russia*, *Journal of European Integration*, 45, 2023, 377 a 394. Com efeito, a análise empírica promovida demonstra uma transformação significativa nas medidas restritivas adotadas após a invasão russa – de sanções mais restritas (*targeted*), para sanções abrangentes (*comprehensive*) e propõem 3 potenciais fatores que terão conduzido a essa transformação: humanitários, internos e geopolíticos.

do conflito na Síria, ou, ainda, contra o Irão ou a República Popular Democrática da Coreia do Norte<sup>11</sup>), a verdade é que a adoção daquelas medidas, a partir de fevereiro de 2022, se tornou constante e consecutiva<sup>12</sup>. Apresentadas politicamente como uma ‘arma’ para deter, fazer cessar, enfraquecer a posição do Kremlin naquela guerra, a adoção daquelas medidas obedece a um quadro jurídico estabelecido nos Tratados da União e sobre o Funcionamento da União.

Assim, no domínio da Política Externa e de Segurança Comum, o Conselho pode, por unanimidade, e sob proposta do Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança comum, decidir impôr medidas restritivas contra Estados não-Europeus, entidades não estatais ou indivíduos. Aquelas medidas serão adotadas em reação a situações de desconformidade grave com o respeito pelo direito internacional ou direitos humanos ou a prossecução de políticas e ações contrárias ao Estado de Direito ou os princípios democráticos. O objetivo será fazer reverter aquelas políticas e comportamentos<sup>13</sup>. A concretização daquelas medidas depende, naturalmente, e nomeadamente quanto aos aspetos financeiros e económicos, da ação conjunta do Conselho e da Comissão<sup>14</sup> e da sua implementação pelos Estados membros<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Em 2020, Francesco Giumelli identificava 3 situações mais significativas de entre as sanções adotadas pela União Europeia: Irão, República Popular Democrática da Coreia do Norte e Rússia, *Implementation of sanctions: European Union*, in *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Masahiko Asada (ed.), Routledge, 2020, pps. 116 a 135, 126 a 130.

<sup>12</sup> Recorde-se que, neste momento, se discute a adoção do 19º ‘pacote’ de sanções a adotar pela União Europeia. Com efeito, a 19 de setembro de 2025, a Presidente da Comissão anunciou publicamente alguns aspetos deste pacote preparado pela Comissão, de entre os quais a identificação como destinatários daquelas medidas restritivas algumas empresas de Estados terceiros, nomeadamente a China, *Statement by President von der Leyen on the 19th package of sanctions against Russia*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_25\\_2138](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_2138).

<sup>13</sup> E não, pelo menos declaradamente, produzir um qualquer efeito punitivo. Porém, deve recordar-se que nalgumas situações, como por exemplo medidas excessivamente desproporcionais, podem ter, objetivamente, efeitos punitivos. E de facto, como se verá, são já vários os autores que consideram que as atuais medidas restritivas têm natureza punitiva.

<sup>14</sup> Para uma análise destes procedimentos do ponto de vista do direito da União Europeia, Rui Lanceiro, *The EU use of restrictive measures as a response to the War on Ukraine – a brief overview*, e publica, Vol. 10, n.º 1, maio 2023, 94 a 117, 96-94.

Com efeito, a adoção consecutiva e sistemática de medidas restritivas tem permitido comprovar a complexidade do processo de adoção daquelas medidas<sup>16</sup>, a existência de um contencioso que permite a revisão da sua legalidade ou a necessidade de aprimorar a execução das sanções a nível da implementação nacional de modo a garantir uma maior coerência e eficácia. Por outro lado, como se sabe, as medidas restritivas adotadas são de natureza muito variada<sup>17</sup> e podem também ter destinatários muito diversos<sup>18</sup>.

Assim, de um ponto de vista interno, a adoção consecutiva e sistemática de medidas restritivas tem permitido que o sistema seja testado, verificado e revisto<sup>19</sup>. Porém, o desenho jurídico ‘interno’ da adoção de medidas restritivas

---

<sup>15</sup> Defendendo que, na prática, a adoção sistemática de medidas restritivas no contexto da agressão à Ucrânia tem conduzido a uma maior centralização na Comissão dos processos de fiscalização de implementação pelos Estados membros, Clara Portela, *Sanctions and the Geopolitical Commission: The War over Ukraine and the Transformation of EU Governance*, *European Papers*, Vol. 8, 2023, No 3, 1125-1130.

<sup>16</sup> Nomeadamente, a relativa ambiguidade na divisão de competências entre o Presidente do Conselho e a Comissão Europeia (seja o Presidente ou o Alto Representante). Aliás, Maria José Rangel Mesquita desde cedo apontou, como questão fulcral a articulação das competências, no domínio da PESC entre Presidente do Conselho e Alto Representante, *A Actuação Externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011, 206.

<sup>17</sup> Uma visão geral das medidas restritivas adotadas permite identificar a natureza diversificada das mesmas – desde medidas de natureza diplomáticas, restrições às exportações e importações, restrições no acesso ao espaço aéreo e no acesso aos porto, o congelamento de bens da Federação Russa, mas também de alguns indivíduos e entidades privadas.

<sup>18</sup> Ora, como chama a atenção Marie Terlinden a “cada novo pacote de sanções, o regime está a tornar-se mais abrangente e indiscriminado, acarretando assim o risco de consequências indesejadas de longo alcance para a população civil da Rússia e de Estados terceiros”, *The Quest for proportionality in the Changing Landscape of the Unilateral Sanctions of the European Union*, *Netherlands International Law Review*, 2024. 71, 299-325, 305. Também a questão do alargamento de sanções a destinatários “associados” àqueles que são primeiramente associados ao regime suscita bastantes dúvidas. Aliás, como chamava a atenção, Graham Butler, *Of Rulers, Relatives, and Bussinesspersons: The imposition of Sanctions on Family Members*, *Legal Issues of Economic Integration*, 50, 2023, 367-390 e como o Tribunal acabou por ser chamado a pronunciar-se.

<sup>19</sup> A este propósito é importante sublinhar a ação que o Tribunal de Justiça da União Europeia tem vindo a exercer do ponto de vista da fiscalização daquelas medidas restritivas. A existência de um mecanismo efectivo de fiscalização é, sem dúvida, positivo. Porém, isso não significa que, de um ponto de vista substantivo, algumas das decisões do Tribunal não sejam discutíveis.

pela União não apaga o seu enquadramento e qualificação jurídico-internacional<sup>20</sup> – que não é linear. Por outro lado, a contribuição daquela prática da União Europeia e dos seus Estados-Membros para a interpretação e desenvolvimento do direito internacional não é indiferente e deve ser pesada no momento da decisão. Nomeadamente, porquanto influenciará, de forma inevitável, futuras reações da comunidade internacional e dos seus membros também em relação à União Europeia, bem como, necessariamente, a forma como a União Europeia é e será vista como ator global em diferentes geografias.

Será esse, portanto, o enfoque seguinte, nomeadamente a qualificação, e consequente regime jurídico aplicável, das medidas restritivas da União Europeia, do ponto de vista do direito internacional.

### **III. Os efeitos para além da União Europeia**

Na Carta das Nações Unidas, os Estados aceitam delegar no Conselho de Segurança a principal responsabilidade em matéria de paz e segurança internacionais. Nesse quadro, aceitam, também, que o Conselho adote medidas não militares, o mais das vezes sanções económicas, com o objetivo de restabelecer a paz e a segurança internacionais. A legitimidade desta ação do Conselho de Segurança, ao abrigo do Capítulo VII, é multilateral, mesmo se, é bem sabido, são os Estados membros da organização os responsáveis pela implementação concreta daquelas medidas<sup>21</sup>.

Por seu turno, as medidas restritivas adotadas pela União Europeia contra Estados terceiros, assim como as que sejam ou possam vir a ser

---

<sup>20</sup> A aceitação da aplicação do direito internacional não é sempre um processo fácil no quadro institucional da União Europeia, nomeadamente pelo próprio Tribunal de Justiça na construção do princípio da autonomia da ordem jurídica. A este propósito ver, em tom crítico desta construção até porque se baseia numa visão ‘interna’ da organização, Pierre d’Argent, Chapter 10, *The European Union, Using International Law to Replace it*, in *The Oxford Handbook of International Law in Europe*, Anne Van aaken, Pierre D’Argent, Lauri Mälksoo e Johann Justus Vasel (eds.), OUP, 2024, 207-224.

<sup>21</sup> Sobre o funcionamento do sistema de segurança coletiva e em particular a adoção de sanções, ver José Alberto de Azeredo Lopes, Capítulo I, *Uso da Força e Direito Internacional, Direito em Tempos de Cólera*, in *Regimes Jurídicos Internacionais*, Volume I, Jose Alberto Azeredo Lopes (coord.), UCE, Porto, 2020, 7-211, 41-50.

adotadas por qualquer outra organização internacional, carecem daquela natureza multilateral. De facto, serão sempre unilaterais, por referências ao sistema de segurança coletiva<sup>22</sup>. Este carácter unilateral não é afetado por serem adotadas no quadro de uma organização internacional, como é o caso da União Europeia. Além disso, também no caso de medidas adotadas pela União Europeia, a sua implementação depende da ação dos Estados<sup>23</sup>. Compreende-se, por isso, a importância atribuída à implementação nacional das medidas restritivas, nomeadamente porque a eficácia das mesmas depende de uma aplicação uniforme e consistente em todos os Estados-membros.

Assim, a qualificação das medidas restritivas adoptadas no quadro da União Europeia como unilaterais de um ponto de vista do direito internacional conduz, necessariamente, à conclusão da sua configuração como mecanismos de justiça privada ou de auto-tutela que, como se sabe, coexistem na ordem jurídica internacional com mecanismos de natureza pública. Aliás, deste ponto de vista, tanto as medidas restritivas adoptadas no quadro da União Europeia, como as adoptadas pelos Estados não membros da UE (os países do G7 não membros da UE, Canadá, Japão, Reino Unido e Estados Unidos, bem como a Austrália) são medidas de reação descentralizadas, ou “sanções” autónomas.

Todavia, ressalva-se desde já, é inegável que mesmo se unilaterais, o facto de sanções autónomas serem adoptadas no quadro de uma organização internacional, no caso da União Europeia através de decisão unânime no

---

<sup>22</sup> “De um ponto de vista conceptual, contramedidas descentralizadas distinguem-se claramente de sanções institucionais, porquanto aquelas criam efeitos ‘horizontais’ entre o Estado responsável pelo facto ilícito e o Estado que reage, e as sanções insitucionais criam relações ‘verticais’ entre o Estado membro que ameaça a paz e a instituição que adota a sanção”, Linos-Alexandre Sicilianos, *Countermeasures in response to Grave Violations of Obligations owed to the International Community*, in *The Law of International Responsibility*, James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson (eds.), OUP, 2010, 1137 a 1148, 1140.

<sup>23</sup> É interessante notar como Martin Dawidowicz, ao analisar a prática internacional relativa a contramedidas adoptadas por Estados terceiros que não o lesado e a propósito de situações em que a União Europeia adota medidas restritivas, se refere aos Estados Europeus, *Third Party Countermeasures in International Law*, Cambridge, 2017, em especial 211-216.

Conselho, e de modo articulado e coerente com outros Estados não membros da organização, não é indiferente.

Esclarecido este ponto, importa enquadrar a adoção das medidas restritivas da União Europeia contra a Rússia a partir de fevereiro de 2022 de um ponto de vista jurídico-internacional. A adoção daquelas medidas restritivas é, ninguém discutirá, uma reação, também de natureza política<sup>24</sup>, ao comportamento ilícito de especial gravidade por parte da República Federal da Rússia<sup>25</sup>. O objetivo é, portanto, essencialmente, induzir o comportamento da Rússia de modo a fazer parar a guerra.

Ora, este enquadramento remete, de modo quase automático, para o regime jurídico da responsabilidade internacional dos Estados por factos ilícitos e, em particular, o regime das contramedidas<sup>26</sup>. Assim, uma leitura perfunctória do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados permite concluir que contramedidas serão medidas adotadas pelo Estado lesado contra o infractor para induzir este a conformar o seu comportamento com aquilo que resulta da relação de responsabilidade originada pelo facto internacionalmente ilícito, nomeadamente, caso este seja contínuo, a sua cessação imediata<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> A dimensão política da adoção de medidas restritivas pela UE está, aliás, presente na determinação dos limites de poderes de fiscalização do Tribunal de Justiça no domínio da PESC lá onde o que esteja em causa sejam decisões políticas, ver por exemplo, Luigi Leonardo, *Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2023, 25, 40-63, em especial 43 a 47.

<sup>25</sup> Para utilizar a terminologia corrente do direito da responsabilidade internacional do Estado e, mais especificamente, aquele que é tratado nos artigos 40 e 41 do Projeto de Artigos da Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas sobre a responsabilidade internacional do Estado.

<sup>26</sup> Com efeito, a possibilidade de adoção de contramedidas por uma organização internacional contra um Estado infractor (não membro da organização internacional) não está prevista no Projeto de Artigos sobre a responsabilidade internacional das organizações internacionais, como resulta da leitura dos artigos 22 e 53 a 57, adoptado pela Comissão de Direito Internacional, e do qual a Assembleia Geral das Nações Unidas deu nota (e publicou em anexo) através da resolução A/Res/66/100 a 9 de dezembro de 2011, in <https://docs.un.org/en/A/RES/66/100>.

<sup>27</sup> Artigo 49 do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos.

E, aqui, deparamo-nos, logo e à partida, com uma questão jurídica cuja solução não é linear – a da identificação do Estado lesado. A identificação do facto internacionalmente ilícito e do Estado infractor são meriadamente claros. A violação grave e grosseira do artigo 2, n.º 4 da Carta das Nações Unidas por parte da República Federal Russa, configurada na forma de um ataque armado. Trata-se, portanto, da violação de uma norma internacional *erga omnes*, ie. devida à comunidade internacional no seu conjunto, à qual, aliás, é associada uma obrigação de natureza *jus cogens*<sup>28</sup>. Por seu turno, o Estado, direta e individualmente, lesado não é difícil de identificar – a Ucrânia.

É certo que, tal como a Comissão de Direito Internacional sustenta, apoiando-se na prática dos Estados e em várias decisões de tribunais internacionais, a violação de obrigações internacionais decorrentes de normas *erga omnes* pode conduzir a um alargamento do universo do(s) Estado(s) lesados, para lá do direta e individualmente lesado. Assim, o Estado especialmente afectado, ie. aquele a quem a obrigação é devida e, não sendo direta e individualmente lesado, é afectado de uma forma que o distingue dos demais Estados a quem a obrigação é devida. No quadro da União Europeia, e considerando o ilícito russo, é por isso possível conceber que haja Estados especialmente afectados como, por exemplo, aqueles que fazem fronteira com o Estado vítima. Todavia, parece também evidente que os 27 Estados Membros não estão todos numa posição diferente ou qualificada – em que sejam especialmente afectados, daqueles a quem a obrigação era igualmente devida.

Aceitando esta premissa, e relativamente aos Estados não lesados porque não especialmente afectados, o enquadramento jurídico-internacional possível residirá, então, eventualmente, nas ditas “medidas adotadas por

---

<sup>28</sup> O que, conseqüentemente, remete para o regime específico de agravamento da responsabilidade refletido nos artigos 40 e 41 do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos. Assim, a adoção de medidas restritivas poderá (superada a questão da ilicitude material) ser considerado uma medida de cooperação para fazer cessar o ilícito. Neste sentido, Alexandra Hofner, *The EU’s ‘Massive and Targeted’ Sanctions in Response to Russian Aggression, a Contradiction in Terms*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 25, 2023, 19-39, 22-25.

outros Estados que não o lesado”. A solução consagrada no artigo 54 do Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional<sup>29</sup> é, de facto, uma das mais controversas, entre os Estados e a doutrina.

Se é verdade que a solução ali consagrada reflete que “os Estados, pelo menos um grupo deles, não desejam renunciar à possibilidade de adotar individualmente medidas adequadas face a uma violação grave de normas consideradas de importância fundamental para a comunidade internacional no seu conjunto”<sup>30</sup>, causa estranheza a necessidade de regular aquelas que são qualificadas como *medidas lícitas*.

Com efeito, como refere o próprio relator do projeto final, o silêncio quanto àquela possibilidade “implicaria que as contramedidas apenas poderiam ser adotadas pelos Estados diretamente lesados no sentido do artigo 42; embora a prática estadual não fosse extensa, não apoiava essa visão restritiva. Mais ainda, de acordo com os membros [do Comité de Redação do PARI], embora o estado atual do direito internacional quanto a medidas adotadas no interesse comum pudesse ser incerto, dificilmente seria o caso de que as contramedidas estavam limitadas à violação de obrigações de carácter bilateral”<sup>31</sup>.

Deste modo, independentemente da formulação do articulado do projeto ser mais ou menos feliz, parece pacífico que do que se trata é de reflectir que a prática dos Estados é consistente com a possibilidade de adoção, em circunstâncias particularmente graves, de medidas unilaterais<sup>32</sup>, à partida,

---

<sup>29</sup> “O disposto no presente capítulo não prejudica o direito de qualquer Estado, com legitimidade, nos termos do artigo 48, n.º 1, para invocar a responsabilidade de um outro Estado, de adotar medidas lícitas contra esse Estado para assegurar a cessação da violação e a reparação no interesse do Estado lesado ou dos beneficiários da norma violada”.

<sup>30</sup> Cesáreo Gutiérrez Espada, *El hecho ilícito internacional*, Cuadernos Internacionales 5, Universidad Autónoma de Madrid, Editorial Dykinson, 2005, 137 e 138.

<sup>31</sup> James Crawford, *Overview of Part Three of the Articles on State Responsibility*, in *The Law of International Responsibility*, James Crawford, Alain Pellet e Simon Olleson (eds.) Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, 2010, 931 a 940, 938 e 939.

<sup>32</sup> Aliás, uma análise à prática dos Estados e organizações internacionais desde 2001, permite concluir, como referia Martin Dawidowicz, já em 2015, “se há uma década a questão ainda pudesse levantar dúvidas, contramedidas adotadas por estados terceiros são hoje parte da realidade no direito internacional”, *Third-party countermeasures, Observations*

ilícitas (caso contrário seriam, *apenas*, atos de retorsão), por parte de Estados não lesados<sup>33</sup>. É, portanto, possível aceitar que este será o enquadramento das medidas restritivas adotadas pela União Europeia.

Com efeito, aceitar que assim o é, é simultaneamente aceitar que, com a adoção sistemática destas medidas restritivas, a União Europeia e os seus Estados membros estão a contribuir para uma prática, eventualmente reiterada e uniforme, no quadro da densificação do conteúdo normativo de uma norma consuetudinária<sup>34</sup>.

Antes de avançarmos a nossa análise do ponto de vista da responsabilidade internacional, importa fazer uma ressalva. A agressão russa implica, necessariamente o surgimento na esfera jurídica do Estado agredido – a Ucrânia, o direito inerente de legítima defesa como consagrado no artigo 51 da Carta das Nações Unidas. Consequentemente, preenchidos os requisitos adicionais, nomeadamente um pedido de auxílio da Ucrânia, os Estados membros da União Europeia teriam o direito de, ao lado da vítima, exercer o direito de legítima defesa coletiva. Todavia, é claro, passados quase 3 anos e meio sobre o início do conflito, esse não é o enquadramento no qual os Estados membros da União Europeia descrevem a sua ação, quer de adoção de medidas restritivas, quer de apoio militar. Com efeito, apesar de poder existir aquele direito, os Estados membros têm evitado a sua invocação, e por boas razões, também jurídicas, nomeadamente não contribuir para o escalar do conflito, e com uma potência nuclear<sup>35</sup>.

---

on a controversial concept, in *Sovereignty, Statehood and State Responsibility, Essays in Honour of James Crawford*, Christine Chinkin e Freva Baetens (eds.), Cambridge University Press, 2015, 340-362, 347-351, 351.

<sup>33</sup> Para uma análise mais detalhada quanto ao agravamento da responsabilidade através da implementação de medidas por Estados terceiros que não o lesado, incluindo a adoção de contra-medidas, ver Maria Isabel Tavares, Capítulo IX, *Responsabilidade Internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos*, Fechar o Círculo, in *Regimes Jurídicos Internacionais*, Volume I, José Alberto Azeredo Lopes (coord.), UCE, Porto, 2020, 631-732, 710-727.

<sup>34</sup> Nos termos do artigo 38 do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, o Tribunal aplicará “o costume internacional, como prova de uma prática geral aceite como direito”.

<sup>35</sup> Neste sentido, ver José Alberto Azeredo Lopes, *Uses and misuses of international law: the war in Ukraine and collective self-defense*, *Review of Central and East European Law*, Volume 50, April 2025, 55-86

Traz-se à colação este possível enquadramento jurídico uma vez que a consideração de medidas não militares, como são as sanções autónomas, ao abrigo de um direito de legítima defesa parece ser juridicamente defensável e tem vindo a ser discutida. Por um lado, o direito de legítima defesa é simultaneamente, uma exceção à proibição do uso da força consagrado no artigo 2, n.º 4 da Carta das Nações Unidas e circunstância de exclusão da ilicitude do ponto de vista da responsabilidade internacional dos Estados<sup>36</sup>. Porém, também neste domínio, não é despreciando o facto de os Estados não o identificarem enquanto tal.

Voltemos, então, à discussão das *medidas adotadas por Estados não lesados* como enquadramento provável da adoção de medidas restritivas adotadas no quadro da União Europeia. A qualificação daquelas medidas como adotadas por estados que não o lesado são um mecanismo unilateral de reação<sup>37</sup>, cuja licitude dependerá de uma avaliação pelos pares<sup>38</sup>. Daí, por um lado, a natureza acentuadamente política de que se reveste uma decisão de adoção de medidas daquela natureza. Por outro, a importância de um apoio o mais alargado possível de Estados na adoção daquelas medidas.

Daí que, na tomada de decisão quanto às medidas restritivas a adotar, é necessário que a União Europeia e os seus Estados membros ponderem necessariamente o modo como os demais Estados as interpretam e avaliam, jurídica e politicamente<sup>39</sup>. Nomeadamente, porque, mesmo se a União

---

<sup>36</sup> Cfr. Artigo 21 do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos.

<sup>37</sup> Por isso, a adoção de contramedidas trazem consigo um risco inerente de abuso unilateral, cfr. Martin Dawidowicz, *Third-Party Countermeasures in International Law*, Cambridge University Press, 2017, 264-268.

<sup>38</sup> “Um Estado [terceiro que não o lesado] que recorre a contramedidas na crença errada de que ocorreu uma violação fá-lo por sua conta e risco – *caveat actor*” e, portanto, “num sistema essencialmente descentralizado” aceita-se que “qualquer número de Estados poderia recorrer individualmente a contramedidas de terceiros contrárias às obrigações que lhes incumbem com base na mera afirmação ou alegação de conduta ilícita”, Martin Dawidowicz, *Third-party countermeasures, Observations on a controversial concept*, in *Sovereignty, Statehood and State Responsibility, Essays in Honour of James Crawford*, Christine Chinkin e Freva Baetens (eds.), Cambridge University Press, 2015, 340-362, 357.

<sup>39</sup> Considerando que esta política de adoção de medidas restritivas sem precedentes tem implicado a natureza extraterritorial e punitiva das mesmas (algo, anteriormente, rejeitado

Europeia e os seus Estados membros aceitam como legítimo, perante a inquestionável gravidade do comportamento da Federação Russa, a adoção de sanções autónomas, aquelas estão sujeitas a limites, nomeadamente de proporcionalidade<sup>40</sup>. Acresce ainda que, o efeito dominó das medidas restritivas adotadas, atendendo ao mundo interdependente em que vivemos, podem suscitar tensões quanto a alguns limites absolutos na adoção de contramedidas como a afectação de direitos fundamentais. Pensa-se, por exemplo, no impacto que algumas medidas restritivas tiveram na comercialização de fertilizantes e cereais em alguns países do ponto de vista do acesso básico à alimentação<sup>41</sup>. E isso, influenciará, com certeza a avaliação por parte dos demais Estados da comunidade internacional quanto à legitimidade da atuação da União Europeia<sup>42</sup>.

---

e criticado pela União Europeia), Marie Terlinder, *The Quest for proportionality in the Changing Landscape of the Unilateral Sanctions of the European Union*, *Netherlands International Law Review*, 2024. 71, 299-325, 305. Também Katharina Meissner e Chiara Granzini defendem que as considerações de natureza geopolítica que são ponderadas na adoção daquelas medidas restritivas “conduziram a UE a adotar um *rationale punitivo*, maximizando os custos para o alvo – uma abordagem que não costumava empregar em medidas restritivas anteriores”, *The transformation and design of EU restrictive measures against Russia*, *Journal of European Integration*, 45, 2023, 377 a 394, 391.

<sup>40</sup> A aceitação de contramedidas adotadas por Estados que não o lesado pressupõe, naturalmente, e por maioria de razão, que se apliquem as mesmas restrições e limitações aplicáveis às contramedidas adotadas pelo lesado, nomeadamente as previstas nos artigos 50 e 51 do Projeto de Artigos de Responsabilidade Internacional dos Estados por factos ilícitos.

Por outro lado, a aplicação de certas medidas pode convocar a aplicação de outros regimes jurídicos internacionais, como acontece por exemplo com a aplicação de sanções a bancos centrais que pode convocar o princípio da não-intervenção, da imunidade do Estado ou de regras de direitos humanos, cfr, Daniel Franchini, *When finance becomes a weapon: the challenge of central bank sanctions under international law*, *Journal of International Trade Law and Policy*, 24, 2025, 28-56.

<sup>41</sup> Sobre o impacto em Estados terceiros das sanções contra a Rússia, considerando como o caso mais paradigmático deste impacto, os efeitos no mercado de produtos agrícolas, Alexandra Hofer, *The EU’s ‘Massive and Targeted’ Sanctions in Response to Russian Aggression, a Contradiction in Terms*, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 25, 2023, 19-39, 34-38.

<sup>42</sup> Pensa-se aqui, sobretudo, na legitimidade da organização perante Estados terceiros (não membros) de modo a gerar apoio e reconhecimento da sua autoridade, como desenvolvido

Neste contexto, importa também deixar uma palavra, mesmo se breve, quanto à tão discutida adoção de sanções secundárias, como sendo o próximo passo necessário. Resulta da discussão até agora empreendida como, quando se discute a adoção de contramedidas por Estados que não o lesado contra o Estado infractor, se está a pisar gelo bastante fino. É por isso evidente, também, que o terreno é bastante mais incerto e problemático quando se trate de contramedidas contra outros Estados por uma espécie de *associação* ao infractor.

É certo que é defensável considerar que aqueles que auxiliam na comissão de um facto ilícito de especial gravidade são, eles próprios e de forma autónoma, Estados infractores. Porém, num argumento de força maior, se a reacção de não lesados em relação ao infractor é, por si mesma, incerta, contra aquele outros só o será ainda mais. E, em termos concretos, caso a União Europeia e os Estados membros assim o entendam fazer, coloca-los-á em confronto com Estados como a China ou a Índia, com forte probabilidade de, ao invés de contribuir para um isolamento da Federação Russa, apenas reforçar ainda mais a proximidade que aquela parece ter junto daqueles.

Por outro lado, no atual ambiente de guerra comercial aberta e declarada por parte dos Estados Unidos, a fronteira ténue entre sanções autónomas e ações configuráveis naquele âmbito é cada vez mais visível. Além disso, é-o ainda mais evidente, quando se trata já não de adotar medidas contra o agressor, mas contra os seus associados, ie. as referidas sanções secundárias<sup>43</sup>.

---

por Dominik Zaum, Legitimacy, *The Oxford Handbook of International Organizations*, Jacob Katz Cogan, Ian Hurd e Ian Johnstone (eds.), OUP, 2016, 1107- 1125.

<sup>43</sup> A carta enviada pelo Presidente dos Estados Unidos aos Estados europeus da NATO e a a todo o mundo e divulgada pelo próprio nas suas redes sociais, no passado dia 13 de setembro, é um exemplo cabal disso mesmo. Se por um lado Donald Trump, exige aos Estados europeus que parem de comprar gas e petróleo à Rússia; por outro, afirma que a aplicação de tarifas entre 50 a 100% à China por parte daqueles Estados, e que os Estados Unidos acompanhariam, seria determinante, na sua opinião, para fazer terminar a guerra.

## Notas finais

A invasão da Ucrânia por parte da Federação Russa desafia, sem dúvida, a construção da Política Externa e de Segurança Externa da União Europeia. E, de um modo particular porque, como o desenrolar do conflito o tem evidenciado em inúmeros aspetos, a Europa e a União Europeia se confrontam com a não coincidência, se não por vezes conflito, dos seus interesses estratégicos com os interesses estratégicos do seu aliado tradicional – os Estados Unidos.

De entre as ações possíveis neste âmbito, a União Europeia escolheu a adoção de medidas restritivas como uma das mais importantes. Sem prejuízo do apoio humanitário e militar à Ucrânia, a União Europeia privilegia a adoção de sanções autónomas, de natureza económica, como instrumento fundamental para, degradando as condições económicas do agressor, fazer cessar a agressão. Aquelas medidas têm sido adotadas de acordo com as normas ‘internas’ da União Europeia, desafiadas em Tribunal, sujeitas a novos ajustes, e revistos os mecanismos de implementação nacional para as tornar mais eficazes.

Todavia, aquelas medidas são também *de* direito internacional. E por isso, a decisão política da sua adoção exige a ponderação cuidada de uma multiplicidade de factores, não apenas de âmbito *interno*. E isto deve ser particularmente tido em consideração porque, se de facto, o desenvolvimento e consolidação da Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia tem como principal objetivo a afirmação da União Europeia como um actor internacional relevante, uma análise do ponto de vista do direito internacional e do impacto daquelas ações na comunidade internacional, é realmente fundamental.

A compreensão das medidas restritivas adotadas no quadro da PESC são, portanto, mecanismos de justiça privada, particularmente sujeitos a escrutínio por parte dos demais membros da comunidade internacional e contribuem para a densificação da norma consuetudinária que os sustenta. Este último aspeto é particularmente relevante porquanto neste âmbito, a ponderação das implicações deve ter sempre que em conta que um dia, a mesma norma poderá vir a ser invocada *contra* a União Europeia e os seus

Estados membros, ie. serão estes, agora, os alvos das sanções autónomas decididas unilateralmente, de forma integrada ou não em organizações internacionais e de modo mais ou menos articulado entre um ou mais Estados.

Sendo certo que esta consciencialização é fundamental na adoção de medidas restritivas por parte da União Europeia, ela é particularmente relevante no âmbito da discussão da possibilidade de adoção das ditas “sanções secundárias”, assim como o recurso aos activos russos imobilizados<sup>44</sup>.

Por outro lado, a dimensão acentuadamente política dos mecanismos de justiça privada, aconselharia de um ponto de vista do equilíbrio institucional da União Europeia, uma maior contenção por parte da Comissão<sup>45</sup>, e uma maior relevância do Conselho (porquanto é ali que estão representados os Estados), mesmo se através de discussões de bastidores, na tomada de decisões. Até porque – aliás, esta tem sido uma preocupação partilhada publicamente por alguns Estados membros durante as negociações quanto à adoção de determinadas sanções, caso algum destinatário entenda ter à

---

<sup>44</sup> No entanto, deve sublinhar-se que no mais recente discurso sobre o Estado da União no Parlamento Europeu no passado dia 10, a Presidente da Comissão Europeia foi relativamente clara, e bastante mais prudente do que em outras alturas relativamente a uma possibilidade de *confisco* dos activos russos congelados por força das medidas restritas impostas. Nas suas palavras, e a propósito do custo financeiro do apoio à Ucrânia, “não devem ser apenas os contribuintes europeus a suportar os custos.

**Esta guerra é obra da Rússia. É a Rússia que a deve pagar.**

É por esta razão que temos de trabalhar urgentemente numa nova solução para financiar o esforço de guerra da Ucrânia tendo por base os ativos russos imobilizados.

Com os ganhos associados a estes ativos russos, podemos conceder à Ucrânia um empréstimo associado a reparações.

Não tocaremos nos ativos propriamente ditos.”, cfr. Discurso sobre o Estado da União de 2025 proferido pela presidente Ursula von der Leyen, na versão portuguesa publicada pela Representação Permanente da Comissão em Portugal, in [https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/discurso-sobre-o-estado-da-uniao-de-2025-proferido-pela-presidente-ursula-von-der-leyen-2025-09-10\\_pt](https://portugal.representation.ec.europa.eu/news/discurso-sobre-o-estado-da-uniao-de-2025-proferido-pela-presidente-ursula-von-der-leyen-2025-09-10_pt). O sublinhado é nosso.

<sup>45</sup> Apontando para a consolidação de um papel mais preponderante (não necessariamente expressamente estabelecido nos Tratados) da Comissão, e conseqüentemente a maior relevância de factores económicos, neste processo, Emilia Korkea-aho e Luigi Lonardo, How Russia’s war against Ukraine changed EU sanctions decision-making, *Journal of European Integration*, 2025, 1-22.

sua disposição um mecanismo de natureza internacional para contestar a aplicação da medida restritiva fã-lo-á contra o Estado (e não contra a União Europeia).

Finalmente, num ambiente internacional marcado por guerras comerciais, a fronteira que permite distinguir a adoção de medidas económicas restritivas de uma guerra de tarifas é cada vez mais ténue. E aquele que for o posicionamento da União Europeia a esse propósito, e a forma como for interpretado pelos demais Estados da comunidade internacional, será, afinal, pedra de toque na definição do seu papel relevante (ou irrelevante) como ator internacional.

### **Bibliografia Citada**

- Butler, Graham, *Of Rulers, Relatives, and Bussinesspersons: The imposition of Sanctions on Family Members*, *Legal Issues of Economic Integration*, 50, 2023, 367-390
- Crawford, James, *Overview of Part Three of the Articles on State Responsibility*, in *The Law of International Responsibility*, James Crawford, Alain Pellet e Simon Olleson (eds.) *Oxford Commentaries on International Law*, Oxford University Press, 2010, 931-940
- d'Argent, Pierre, *Chapter 10, The European Union, Using International Law to Replace it*, in *The Oxford Handbook of International Law in Europe*, Anne Van aaken, Pierre D'Argent, Lauri Mälksoo e Johann Justus Vasel (eds.), OUP, 2024, 207-224
- Dawidowicz, Martin, *Third-party countermeasures, Observations on a controversial concept*, in *Sovereignty, Statehood and State Responsibility, Essays in Honour of James Crawford*, Christine Chinkin e Freva Baetens (eds.), Cambridge University Press, 2015, 340-362
- Dawidowicz, Martin, *Third Party Countermeasures in International Law*, Cambridge, 2017
- Eeckhout, Piet, *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in *EU Law After Lisbon*, Andrea Biondi, Piet Eeckhout and Stefanie Ripley (eds.), OUP, 2012, 265-291

- Franchini, Daniel, When finance becomes a weapon: the challenge of central bank sanctions under international law, *Journal of International Trade Law and Policy*, 24, 2025, 28-56
- Giumelli, Francesco, Implementation of sanctions: European Union, in *Economic Sanctions in International Law and Practice*, Masahiko Asada (ed.), Routledge, 2020, pps. 116-135
- Gutiérrez Espada, Cesáreo, El hecho ilícito internacional, *Cuadernos Internacionales* 5, Universidad Autónoma de Madrid, Editorial Dykinson, 2005
- Hofner, Alexandra, The EU's 'Massive and Targeted' Sanctions in Response to Russian Aggression, a Contradiction in Terms, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 25, 2023, 19-39
- Korkea-aho, Emilia e Lonardo, Luigi, How Russia's war against Ukraine changed EU sanctions decision-making, *Journal of European Integration*, 2025, 1-22.
- Lanceiro, Rui, The EU use of restrictive measures as a response to the War on Ukraine – a brief overview, *e publica*, Vol. 10, n.º 1, maio 2023, 94 a 117
- Leonardo, Luigi, Challenging EU Sanctions against Russia: The Role of the Court, Judicial Protection, and Common Foreign and Security Policy, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2023, 25, 40-63
- Lopes, José Alberto de Azeredo, Capítulo I, Uso da Força e Direito Internacional, *Direito em Tempos de Cólera*, in *Regimes Jurídicos Internacionais*, Volume I, Jose Alberto Azeredo Lopes (coord.), UCE, Porto, 2020, 7-211
- Lopes, José Alberto Azeredo, Uses and misuses of international law: the war in Ukraine and collective self-defense, *Review of Central and East European Law*, Volume 50, April 2025, 55-86
- Mesquita, Maria José Rangel, *A União Europeia após o Tratado de Lisboa*, Almedina, 2010
- Mesquita, Maria José Rangel Mesquita, *A Actuação Externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa*, Almedina, 2011
- Meissner, Katharina e Granzini, Chiara, The transformation and design of EU restrictive measures against Russia, *Journal of European Integration*, 45, 2023, 377 a 394

- Portela, Clara, Sanctions and the Geopolitical Commission: The War over Ukraine and the Transformation of EU Governance, *European Papers*, Vol. 8, 2023, No 3, 1125-1130
- Sicilianos, Linos-Alexandre, Countermeasures in response to Grave Violations of Obligations owed to the International Community, *in The Law of International Responsibility*, James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson (eds.), OUP, 2010, 1137 a 1148
- Tavares, Maria Isabel, Capítulo IX, Responsabilidade Internacional dos Estados por factos internacionalmente ilícitos, Fechar o Círculo, in *Regimes Jurídicos Internacionais, Volume I*, José Alberto Azeredo Lopes (coord.), UCE, Porto, 2020, 631-732
- Terlinden, Marie, The Quest for proportionality in the Changing Landscape of the Unilateral Sanctions of the European Union, *Netherlands International Law Review*, 2024. 71, 299-325, 305.
- Vasel, Johann Justus, Chapter 20, The European Union, Silent Power or Noah's Ark, in *The Oxford Handbook of International Law in Europe*, Anne Van aaken, Pierre D'Argent, Lauri Mälksoo e Johann Justus Vasel (eds.), OUP, 2024, 417-439
- Zaum, Dominik, Legitimacy, *The Oxford Handbook of International Organizations*, Jacob Katz Cogan, Ian Hurd e Ian Johnstone (eds.), OUP, 2016, 1107-1125



## **Apresentação de Comunicações**



## Apresentação de Comunicações

**Oradora: Susana Galucho, Mestranda em Direito e Prática Jurídica, FDUL<sup>1</sup>**

**Sumário:** A articulação do dever de prevenção de crimes internacionais graves extraterritorialmente e o dever de diligência subjacente, com a política externa da União Europeia no âmbito de acordos comerciais com Estados terceiros, através de uma perspectiva que, antes de mais, vise evitar contribuir inadvertidamente, durante a execução destes acordos, para a violação grave de direitos humanos fora do seu território, poderá representar para a União, no âmbito destes acordos, uma obrigação de tomar medidas em defesa dos direitos humanos.

**Palavras-chave:** política externa da UE, direitos humanos, acordos comerciais, dever de prevenção, crimes internacionais, dever de não provocar danos.

**Abstract:** The articulation of the duty to prevent serious international crimes extraterritorially and the underlying duty of diligence, with the European Union's foreign policy in the context of trade agreements with third countries, through a perspective that, first and foremost, aims to avoid inadvertently contributing, during the implementation of these agreements, to serious human rights violations outside its territory, may represent for the Union, within the scope of these agreements, an obligation to take measures in defence of human rights.

**Keywords:** EU foreign policy, human rights, trade agreements, duty of prevention, international crimes, do no harm rule.

---

<sup>1</sup> Mestranda do Curso de Mestrado em Direito e Prática Jurídica, Especialidade de e Direito Internacional e Relações Internacionais, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

## **A Política Externa da União Europeia no Âmbito dos Acordos Comerciais e o Dever de Prevenção de Crimes Internacionais**

### **1. Introdução**

A União Europeia encontra-se vinculada no Tratado da União Europeia (TUE – artigos 3.º, n.º 5 e 21) a respeitar e defender os direitos humanos, a democracia e o direito internacional na sua política externa. Desde logo, os direitos humanos daqueles que possam ser afetados, mesmo extraterritorialmente, pelas políticas seguidas pela União.

É nesta lógica que se insere uma prática política da União e dos seus Estados-membros, a qual associou a celebração de acordos comerciais com países terceiros a mecanismos de defesa e promoção dos direitos humanos e da democracia, como a chamada cláusula de direitos humanos. Qualificada como elemento essencial desses acordos, esta cláusula visou garantir a possibilidade de suspender parcial ou totalmente um acordo celebrado com um país terceiro perante uma situação de violação de direitos humanos, funcionando como meio de pressão para que essa situação se alterasse no terreno (Ionel, 2019)<sup>2</sup>.

Como veremos adiante, o TJUE já foi chamado a se pronunciar sobre a eventual obrigatoriedade de acionamento desta cláusula, sendo que naquele caso concreto considerou que o modo como estava redigido o acordo de associação não permitia conferir obrigatoriedade a essa cláusula, encarada antes como um direito da União.

Assim, propomos analisar se o acionamento desta cláusula pode ter carácter obrigatório para a União Europeia, tendo por base o referido dever de prevenção e um cenário de violações graves de direitos humanos que sejam suscetíveis de se subsumir numa das categorias de crimes internacionais que prevejam esta obrigação para Estados terceiros.

Ao longo desta análise iremos, igualmente, aferir da eventual existência, na base deste dever de prevenção de um dever negativo de não provocar

---

<sup>2</sup> IONEL, Z. (2019, julho). Human rights in EU trade agreements: The human rights clause and its application, “Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu”, in <https://www.europarl.europa.eu/> acedido a 16/04/2025

danos transfronteiriços que se reflitam no exacerbar das condições que permitam o escalar das violações de direitos humanos, por meio, nomeadamente, das relações que se estabelecem através desses acordos com países terceiros.

## 2. A Cláusula de Direitos Humanos

Na prossecução da sua política comercial comum a União Europeia vem celebrando diversos acordos comerciais com países terceiros, os quais, por vezes, revestem a forma de acordos de associação com um objeto mais abrangente, visando a União e os seus Estados membros aumentar o seu poder negocial em outras áreas, com base na circunstância de ser o maior bloco comercial do mundo, estreitando as suas relações com estes países.

Desde pelo menos a década de 90 do século XX que a União Europeia usa o mecanismo da cláusula de direitos humanos para aumentar o seu poder negocial e de persuasão sobre Estados terceiros na defesa e promoção dos direitos humanos e da democracia, a acordos comerciais – chamados acordos de comércio livre, ou de associação –, no âmbito da prossecução da sua política comercial comum, onde a sua capacidade de negociação é maior (Puccio et al., 2021)<sup>3</sup>.

Deste modo, a União pretendeu garantir que enquanto prossegue o seu objetivo de promover uma política comercial comum, igualmente prossegue o seu objetivo de promover os direitos humanos e a democracia através da sua ação externa.

Ao qualificar esta cláusula como elemento essencial abriu-se a possibilidade de suspender parcial ou total do acordo, respeitando o disposto no artigo 60.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, uma vez que a sua alínea b), do n.º 3, qualifica como violação substancial de um tratado bilateral, a violação de uma cláusula que seja considerada essencial. Sendo que apenas uma violação substancial permite que o tratado

---

<sup>3</sup> PUCCIO, L., CONCONI, P., & HERGHELEGIU, C. (2021). *EU Trade Agreements: To Mix or Not to Mix, That Is the Question*. “Journal of World Trade”, 55 (Issue 2), 231-260. <https://doi.org/10.54648/TRAD2021009>.

seja suspenso, total ou parcialmente (n.º 1 do mesmo artigo). Sem prejuízo, de, por norma, os acordos que preveem a referida cláusula, também preverem a chamada cláusula de não execução que, em síntese, estipula quais os passos a seguir e como pode tomar medidas adequadas, quando uma das partes considere que a outra não está a cumprir o acordo.

Embora na prática da União essa possibilidade tenha sido sempre considerada como de última *ratio*, a cláusula de direitos humanos abria assim a possibilidade de usar a suspensão de um acordo como “medida restritiva” a aplicar perante graves violações de direitos humanos. Cujas competências para tomar essa decisão, no âmbito da União, pertencerá ao Conselho, sob proposta da Comissão ou do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança<sup>4</sup>.

### **3. As consequências jurídicas para a União e os seus Estados-membros perante uma violação da Cláusula de Direitos Humanos**

A Política Externa da UE tem como enquadramento necessário, os direitos humanos, que deverão ser promovidos e protegidos (artigos 3.º, n.º 5 e 21.º, n.º 2, alínea b), ambos do TUE) antes e durante a sua execução.

No caso C-263/14, Parlamento c. Concelho (Tanzania)<sup>5</sup>, o TJUE declarou que o artigo 21.º, n.º 2, alínea b) e n.º 3, do TUE, impunha assegurar que o acordo internacional respeitava os direitos humanos.

Os acordos internacionais firmados pela União Europeia criam obrigações legais para si tanto à luz do Direito da União, como à luz do Direito Internacional.

De modo a criar um consenso sobre o que se poderia considerar um vínculo razoável e entre um Estado e uma pessoa fora do seu território que impusesse uma obrigação no âmbito dos Direitos Humanos a esse Estado, um grupo de peritos internacionais desenvolveu os Princípios de Maastricht.

O princípio 9 destes Princípios de Maastricht estabelece três critérios alternativos para que se possa considerar que esse vínculo existe, mesmo

---

<sup>4</sup> Vide artigo 218.º, n.º 9 do TFUE.

fora do seu território: um controlo efetivo sobre a pessoa ou sobre o território; os efeitos da sua ação ou omissão são suficientemente previsíveis; o Estado consegue exercer uma influência decisiva de acordo com o direito internacional<sup>6</sup>. Acrescenta ainda no seu princípio 14 que o Estado deve realizar avaliações de impacto quando negocia acordos de investimento e deve assegurar-se que os acordos de comércio e investimento respeitam os direitos humanos (princípio 17).

Assim, não será de excluir, que o artigo 21.º do TUE seja de aplicar a um território que não esteja no efetivo controlo da UE ou de um Estado-membro, não olvidando que a União Europeia está sob a obrigação de promover os direitos humanos e contribuir para o desenvolvimento do direito internacional.

De acordo com alguma doutrina, o artigo 21.º do TUE “(...) *does not require human rights jurisdiction, attribution of responsibility or causality to be applicable*”<sup>7</sup>.

O caso *Mugraby*<sup>8</sup> nasceu de uma petição apresentada por um cidadão libanês junto do TJUE contra o Conselho da União Europeia e Comissão Europeia, exigindo uma indemnização à UE por danos que sofreu por parte do Estado Libanês, não ter tomado medidas, nomeadamente, suspender os programas de ajuda que estavam em vigor ao abrigo do acordo de associação com o Líbano, na sequência de graves violações dos direitos humanos por parte do governo daquele País que violariam a cláusula de direitos humanos inserta naquele acordo.

No seu parágrafo 68 do acórdão do TJUE, proferido no seguimento do julgamento de 12/17/2012, o Tribunal afirma que, num âmbito de um acordo firmado com um país terceiro, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do

---

<sup>6</sup> Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations in the area of Economic, Social and Cultural Rights (2011). [www.maastrichtuniversity.nl/web/show/id=596286/langid=42](http://www.maastrichtuniversity.nl/web/show/id=596286/langid=42)

<sup>7</sup> Kube, Vivian, *EU Human Rights, International Investment Law and Participation | Operationalizing to Global Human Rights Protection, Interdisciplinary Studies in Human Rights 4*, 2019, Springer.

<sup>8</sup> T-292/09, *Mugraby c Conselho*, ECLI:EU:T:2011:418, Julgamento de 6 de setembro de 2011; Case C-581/11 P, *Mugraby c Conselho*, ECLI:EU:C:2012:466, Julgamento de 12 de julho de 2012.

TFUE, a Comissão tem a obrigação de se assegurar que este é corretamente implementado por esse Estado. No entanto, naquele caso em concreto, considerou-se que o modo como estava redigido aquele acordo, a cláusula de respeito de direitos humanos não tinha natureza obrigatória, pelo que apenas conferia uma possibilidade de ação por parte da União e não uma obrigação para esta.

Tal como no *Caso Frente Polisário c. Conselho da União Europeia*<sup>9</sup>, no caso *Mugraby* o Tribunal examinou petições formuladas por não cidadãos da UE, que residiam fora do seu território.

Os acordos de investimento e de comércio da União com países terceiros contemplam, normalmente, normas sobre desenvolvimento sustentável e direitos humanos, prevendo avaliações de impacto antes e durante a execução desses acordos<sup>10</sup>.

Neste contexto insere-se a cláusula de direitos humanos qualificada enquanto elemento essencial no acordo em causa, de modo a que, mesmo que as violações de direitos humanos não tenham uma relação direta com as cláusulas sobre comércio ou investimento, a União possa tomar medidas no âmbito desse acordo, incluindo a sua eventual suspensão como *ultima ratio*, tendo em vista o respeito pelos direitos humanos pelo Estado terceiro.

Não obstante, estarem registados cerca de 25 casos em que a cláusula de direitos humanos foi invocada pela União, perante a ocorrência de golpes de Estado, eleições viciadas e violações graves de direitos humanos, a sua invocação não deu azo, na maioria dos casos, a uma suspensão do acordo em questão<sup>11</sup>. Sendo que, nas situações em que houve uma

---

<sup>9</sup> Tribunal Geral, acórdão de 10 de dezembro de 2015, processo T-512/12; Tribunal de Justiça, acórdão de 21 de dezembro de 2016, processo C-104/16 P.

<sup>10</sup> Tendo como pano de fundo o Quadro Estratégico e Plano de Ação sobre Direitos Humanos e Democracia, do Conselho da União Europeia, de 25/06/2012, foi aprovado O Plano de Ação da UE sobre Direitos Humanos e Democracia para o período de 2020-2024, posteriormente prorrogado até 2027.

<sup>11</sup> Vide a resposta do Vice-Presidente da Comissão a uma questão colocada pelo Parlamento Europeu sobre os acordos comerciais que teriam sido suspensos na sequência de graves violações dos direitos humanos Parliamentary question | Answer to Question No E-008626/15 | E-008626/2015(ASW) | European Parliament. E-008626/2015(ASW) European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-008626-ASW\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-008626-ASW_EN.html)

suspensão, a mesma visou os acordos de cooperação e não a parte comercial do acordo.

Ao arripio da posição do TJUE no caso *Mugraby*, alguns autores<sup>12</sup> defendem que a União, vinculada que está às suas obrigações convencionais, mas também ao direito internacional geral, em particular ao direito consuetudinário de natureza perentória, perante a violação grave e persistente de direitos humanos, está obrigada a tomar medidas na defesa desses direitos, através, nomeadamente, da invocação da violação da cláusula de direitos humanos para suspender esse mesmo acordo.

Para que esta crítica seja válida necessário se torna fazer sempre uma aproximação casuística à concreta situação de violação de direitos humanos, uma vez que a mesma assenta não apenas na natureza obrigatória da cláusula de direitos humanos, mas antes parece defender que essa natureza advém antes da conjugação de outras normas de direito internacional a que a União se encontra vinculada que possam conferir, na prática, esse carácter obrigatório àquela cláusula. Como tal, não tira a razoabilidade da argumentação do TJUE no caso *Mugraby* de que, a interpretação das cláusulas do acordo, atento o seu carácter vago, não permitir retirar daí uma obrigação para a União<sup>13</sup>.

Importa, igualmente, deixar claro que, efetivamente, a União Europeia se encontra vinculada pelo direito internacional e que o mesmo faz parte do seu próprio direito nos termos dos artigos 3.º, n.º 5 e 21.º, ambos do TUE, seja de fonte convencional como de fonte não convencional, nos quais se incluem os princípios gerais de direito internacional, o costume internacional, a Carta das Nações Unidas e as decisões do Conselho de Segurança. Assim, tanto a doutrina como a jurisprudência vão no sentido

---

<sup>12</sup> ALDERSHOFF, W., & WAELBROECK, M. (2014), *Israel's Obligations as an Occupying Power under International Law, its Violations and Implications for EU Policy*, "European Coordination of Committees and Associations for Palestine", [www.eccpalestine.org/israels-obligations-as-an-occupying-power-under-international-law-its-violations-and-implications-for-eu-policy/](http://www.eccpalestine.org/israels-obligations-as-an-occupying-power-under-international-law-its-violations-and-implications-for-eu-policy/), acessado a 16/04/2025.

<sup>13</sup> Na defesa da jurisprudência do TJUE e contra a posição de que a cláusula de direitos humanos possa criar uma obrigação *vide* BARTELS, L. (2014: 1075). *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects*. "European Journal of International Law", 25(4), 1071-1091. <https://doi.org/10.1093/ejil/chu071>

de que a UE deve respeitar o direito internacional nas suas várias áreas, nomeadamente quando prossegue a sua política externa<sup>14</sup>.

#### **4. O Direito internacional e o dever de prevenção de crimes internacionais**

A violação da cláusula de direitos humanos no âmbito de um Acordo de Associação, dependendo dos elementos factuais, pode-se enquadrar, igualmente, na tipologia de um dos crimes internacionais que preveem um dever de prevenção extensivo à comunidade internacional no geral e, como tal, ter como consequência para a União, e para os seus Estados-membros, a obrigação de prevenção da ocorrência destes crimes.

Atualmente, é possível afirmar, perante a maioria da doutrina e da jurisprudência, que existe um considerável entendimento sobre o carácter consuetudinário e perentório da quase totalidade das normas previstas na Convenção Sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio de 1948 (Convenção de Genocídio), nomeadamente do dever de prevenção geral de natureza extraterritorial<sup>15</sup> do crime de genocídio previsto no artigo I desta Convenção, conforme afirmado pelo acórdão do Tribunal Internacional de Justiça de 2007 no *Caso Bósnia e Herzegovina c. Sérvia e Montenegro*.

Esse consenso igualmente se estende, no âmbito dos crimes de guerra, ao correspondente dever de prevenção previsto no artigo 1.º comum às Convenções de Genebra de 1949, bem como Protocolo Adicional I às Convenções, igualmente de natureza extraterritorial<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> O caso Kadi II (acórdão de 3/09/2008 do TJUE, C-402/05 P e C-415/05 P) ilustra bem esta posição. No sentido da vinculação da UE à Carta das Nações Unidas e às resoluções do Conselho de Segurança *vide* DUARTE M. L., Direito da União Europeia cit., 318. No sentido de que a União Europeia está vinculada ao direito costumeiro dos direitos humanos BARTELS, L., *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects*. "European Journal of International Law", 25(4), 1080-1081. <https://doi.org/10.1093/ejil/chu071>

<sup>15</sup> Caso Bósnia e Herzegovina c. Sérvia e Montenegro: para. 165, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bósnia e Herzegovina c. Sérvia e Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43

<sup>16</sup> Neste sentido *vide* o Comentário da Cruz Vermelha Internacional a este artigo, bem como o Parecer Consultivo de 09/07/2004, *Legal Consequences of the Construction of a*

No que tange ao crime contra a humanidade, ao contrário dos demais, não existe ainda uma base convencional. Não obstante, o seu projeto encontra-se aprovado no seio das Nações Unidas – Projeto de Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra a Humanidade de 2019 –, desenvolvido pela Comissão de Direito Internacional e o mesmo é fruto de um largo consenso entre a doutrina e a posição dos Estados que permitiram a elaboração e aprovação de tal projeto e evidenciam a existência de uma natureza costumeira e perentória da maioria destes preceitos. Realçando que o dever de prevenção deste tipo de crime encontra-se previsto no seu artigo 3.º, nos mesmos moldes consagrados na Convenção de Genocídio.

A violação grave e persistente de uma norma perentória, de acordo com os artigos 41.º e 42.º do Projeto sobre a Responsabilidade Internacional das Organizações Internacionais de 2011 (Projeto de 2011) faz nascer a obrigação, para as organizações internacionais e os seus membros (carácter *erga omnes*), não só, de cooperarem entre si para pôr fim a essa violação, como a obrigação de não reconhecerem ou prestarem assistência à situação ilegal em causa.

No que tange ao carácter consuetudinário destas parece ser de aceitar tendo em consideração, não só, que a mesma norma já havia sido consagrada em 2001 no Projeto sobre Responsabilidade Internacional do Estado e a sua natureza consuetudinária e obrigatória tem sido admitida e reforçada não só pelo Tribunal Internacional de Justiça<sup>17</sup>, como pela própria Assembleia Geral das Nações Unidas, através de votações expressivas demonstrando o consenso alargado entre os Estados aquando da execução dos Pareceres Consultivos daquele Tribunal.

---

*Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, I. C. J. Reports 2004, p. 136.

<sup>17</sup> O que se pode retirar da leitura: do Parecer Consultivo do TIJ de 25/02/2019, *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965*; da Resolução da Assembleia Geral das NU ES-11/1 de 02/03/2022, *Aggression against Ukraine* (2 March 2022); do Parecer Consultivo do TIJ de 19/07/2024, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*

## **5. Dever de prevenção de crimes internacionais e o dever da União em aplicar medidas no âmbito de um acordo comercial**

De modo a cumprir o dever de diligência que está subjacente ao dever de prevenção supra definido, os Estados e as organizações internacionais deverão realizar uma avaliação das suas próprias capacidades preventivas em cada caso, em consonância com a jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça no acórdão de 2007 – Caso Bósnia e Herzegovina c. Sérvia e Montenegro.

Avaliação sobre o impacto das políticas da União ou da atividade comercial das empresas dos Estados-membros sobre o Estado terceiro que possa estar a cometer crimes internacionais graves antes que sejam, ou continuem a ser, cometidos, à semelhança da avaliação que se prevê levar a cabo ao abrigo do artigo 7.º da Convenção sobre o Comércio de Armas, baseia-se numa lógica de prevenção

Pelo exposto, atenta a sua natureza e os objetivos com base nos quais foi criado, no âmbito de um Acordo de Associação, a União e os seus Estados-membros terão, em neste fórum uma grande capacidade de influência sobre o Estado terceiro, tanto a nível político, como diplomático e principalmente económico – obrigação de meios –, sendo que a estrutura específica da União permite que esta e os seus Estados-membros possam congregar esforços para cooperarem entre si para pôr fim as quaisquer violações graves de direitos humanos, conforme os projetos sobre responsabilidade internacional de Estados e Organizações internacionais estipulam<sup>18</sup>.

No âmbito deste fórum, atenta as suas características específicas ligadas à política externa e à atividade comercial dos Estados e da União fora do seu território, subjacente a uma obrigação positiva de tomar medidas de prevenção, haverá, antes de mais, um dever negativo de não provocar danos extraterritorialmente<sup>19</sup>, numa lógica de não assistência

---

<sup>18</sup> Artigos 40.º e 41.º do Projeto de 2001 e 41.º e 42.º do Projeto de 2011.

<sup>19</sup> A *do no harm rule* surgiu pela primeira vez num acórdão do Tribunal Arbitral Permanente em 1941 numa disputa entre os Estados Unidos e o Canadá e ligada aos danos ambientais transfronteiriços. Posteriormente foi corporizada no princípio 21.º na Declaração de Estocolmo no âmbito da primeira conferência ambiental internacional e foi considerada

às situações ilegais criadas pela violação grave e persistente de normas perentórias.

Alguma doutrina recentemente defendeu que este dever negativo se encontra subjacente ao 2.º e 3.º Pilar da doutrina Responsabilidade de Proteger<sup>20</sup>. O que permitiria, igualmente, fazer um paralelo com o próprio dever positivo de prevenção;

Este dever negativo formou-se no âmbito do direito ambiental internacional e foi considerada na regra do direito internacional costumeiro pelo TIJ em 1996 (Parecer Consultivo: *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*).

Em defesa desta posição do consenso que se vai formando ao nível dos Estados, importa referir o artigo 6.º do Terceiro Projeto de Convenção sobre Comércio e Direitos Humanos (Comité de Direitos Humanos das NU 2021), que consagra um dever de prevenção dos Estados sobre a atividade das empresas que tenha impacto extraterritorial e, subsequentemente, obrigação de avaliar esse impacto sobre os direitos humanos extraterritorialmente de modo a não provocar danos graves (dever negativo).

Neste sentido, o Artigo 42.º da Diretiva da União sobre o Dever de Diligência e Sustentabilidade das Empresas, adotada em 2024, instrui certas empresas que operam em zonas de conflito a realizarem uma avaliação de impacto da sua atividade sobre os direitos humanos.

## 6. Conclusão

Assim, não obstante, ser sempre necessária uma avaliação casuística dos factos em concreto e interpretação da letra do acordo em causa, a aplicação de medidas no âmbito de acordos comerciais visando defender os direitos humanos extraterritorialmente, não só são uma possibilidade para a UE como podem ser uma obrigação, se associados a outras obrigações

---

uma regra do direito internacional costumeiro pelo TIJ no âmbito do direito ambiental internacional.

<sup>20</sup> ILLINGWORTH, R., *Gaza and the failure of atrocity prevention: Placing the responsibility to protect on stronger cosmopolitan foundations. Cooperation and Conflict*, “Cooperation and Conflict”, 2025. <https://doi.org/10.1177/00108367251321440>

internacionais que a União está obrigada a respeitar e à falta de alternativas mais eficazes que permitam respeitar o dever de prevenção.

Deste modo, conclui-se que, caso não se vislumbrem medidas alternativas a serem tomadas fora de um acordo comercial com um Estado terceiro que possam ter um impacto pelo menos equivalente a estas, há um dever dos Estados-membros e da União, de tomar medidas neste fórum quando em causa estiver o dever de prevenção de crimes graves internacionais.

Esta posição é reforçada pelo dever negativo de não provocar danos graves extraterritorialmente aqui analisado, traduzido, no caso concreto dos acordos comerciais da UE, na abstenção de comerciar certo tipo de produtos, ou de financiar certo tipo de atividades, na medida em que se possam refletir no exacerbar das condições que levem ao escalar das violações de direitos humanos, ou mesmo que prejudiquem o dever de as prevenir, mormente auxiliando ou facilitando as condições no âmbito das quais são cometidas estas violações.

## **Orador: Sérgio Luz, Assistente convidado da FDUL, Mestrando em Direito, FDUL**

**Sumário**<sup>1</sup>: O pequeno texto que apresentamos, decorre de um *Call for Papers* no âmbito da Conferência “*Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World After the Conference on the Future of Europe*”, enquadrada no Módulo Jean Monnet. Procuraremos, ao sabor da pena, apresentar a recente evolução jurisprudencial do TJUE sobre o controlo jurisdicional da PESC, sem descurar, contudo, todo o contexto histórico anterior. Sendo uma União de Direito, a UE tem vindo, cada vez mais, a ser desafiada nos seus próprios órgãos jurisdicionais em relação às ações que desempenha na sua política externa, área altamente discricionária e, igualmente, sensível. Por outro lado, a ausência de fiscalização foi um dos argumentos utilizados para impedir a adesão da UE à Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>2</sup>. Como deveremos balancear, portanto, as exigências de uma tutela jurisdicional efetiva e a condução de uma política externa coesa? Quais os limites do controlo da PESC e quais os limites da discricionariedade política? Será que um maior controlo do TJUE poderá, finalmente, permitir a adesão da UE, enquanto organização internacional *sui generis*, à grande Europa?

**Palavras-Chave**: União Europeia; Política Externa e Segurança Comum; Tribunal de Justiça da União Europeia; Tribunal Europeu dos Direitos Humanos; EULEX KOSOVO.

**Keywords**: European Union; Common Foreign and Security Policy; Court of Justice of the European Union; European Court of Human Rights; EULEX KOSOVO.

### **A responsabilidade extracontratual da União no âmbito da PESC: Um passo rumo ao juiz da Grande Europa?**

Boa tarde a todos, como podem ver, o tema que apresentarei é: “A responsabilidade extracontratual da União no âmbito da PESC: Um passo rumo ao juiz da Grande Europa?”, incidindo, em especial, no Acórdão *KS e KD*.

---

<sup>1</sup> A presente apresentação constitui uma adaptação da preparação do Relatório final da Disciplina de Direito Institucional da União Europeia, no âmbito do Mestrado em Direito e Ciência Jurídica, na especialidade de Direito da União Europeia. Toda a bibliografia e citações correspondentes podem ser encontradas, de forma ordenada, no Relatório Final da Unidade Curricular.

<sup>2</sup> Resolução da Assembleia da República n.o 39/2013, de 3 de abril.

Em primeiro lugar, convém fazer uma brevíssima visita ao passado, para entender o porquê da importância do acórdão que tratarei, ainda que realizando um apanhado de *apenas algumas* alterações aos Tratados, para entender, de um modo geral, a evolução da PESC (“Política Externa e Segurança Comum”) e, em especial, da matéria das medidas restritivas.

A existência de diversas culturas e prioridades a nível nacional constitui um obstáculo à integração europeia no domínio da atual PESC. Assim, não obstante a existência de fóruns paralelos à anterior Comunidade Económica Europeia, como foi o caso da “Cooperação Política Europeia”, a verdadeira integração europeia da política externa só ocorreu em 1986, com o Ato Único Europeu, que instituiu o Conselho Europeu, codificou as práticas da EPC e consagrou, pela primeira vez, no seu Título III, uma “*política estrangeira europeia*”.

Com o Tratado de Maastricht e a instituição dos três pilares, é feita referência à “União” e aos seus “Estados Membros” no domínio da PESC, demarcando-se do pilar da Comunidade Europeia, restringindo os poderes de controlo do juiz comunitário.

Já com o Tratado de Lisboa, a PESC aparece presente no Capítulo II do Tratado da União Europeia (TUE), dá-se a “criação” do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (que é, simultaneamente, Vice-Presidente da Comissão Europeia) e a PESC mantém-se fora da jurisdição do TJUE, salvo em 2 situações (cláusula de “*carve out*). Ademais, a unanimidade mantém-se como regra geral de votação: (art. 31.º TUE).

Também historicamente a relação do TJUE com o TEDH, como bem saberão, tem sido, de certo modo, conturbada no tocante à Adesão. Ou seja, desde logo, no parecer 2/94 o problema era a falta de competência da União para aderir à Convenção. Mas, com o Tratado de Lisboa, o problema é resolvido. Apesar da consagração de base legal nos Tratados, tal não impede o TJUE de, no seu segundo Parecer sobre a matéria, vetar a entrada da UE ao TEDH. De qualquer modo, fá-lo, entre outros pontos que não abordarei por uma questão de gestão de tempo, devido à ausência de fiscalização dos atos PESC pelo TJUE.

Assim, segundo os n.ºs 254 e seguintes do Parecer 2/13, “[O] TEDH ficaria habilitado a pronunciar-se sobre a conformidade com a CEDH de

*determinados atos, ações ou omissões no âmbito da PESC, designadamente, daqueles cuja legalidade em relação aos direitos fundamentais o Tribunal de Justiça não tem competência para fiscalizar.*

*255. Tal situação equivaleria a confiar a fiscalização jurisdicional dos referidos atos [...] ainda que limitada ao respeito dos direitos garantidos pela CEDH, exclusivamente a um órgão externo à União.*

*256. Ora, o Tribunal de Justiça já teve ocasião de declarar que a competência para efetuar a fiscalização jurisdicional de atos, ações ou omissões da União, incluindo em relação aos direitos fundamentais, não pode ser atribuída exclusivamente a um órgão jurisdicional internacional que se situe fora do quadro institucional e jurisdicional da União (v., neste sentido, parecer 1/09, EU:C:2011:123, n.ºs 78, 80 e 89).”*

No entanto, não obstante aquilo que são as cláusulas de *claw back* do tribunal, na verdade parece haver alguma tentação do TJUE a aumentar a sua competência, ou pelo menos interpretar de forma diferente, a sua jurisdição sobre a PESC. Desde logo, com o Caso *Rosneft*.

Ora, neste caso, o que estava em causa era saber se o tribunal se podia pronunciar acerca da legalidade de medidas restritivas através dos mecanismos de questões prejudiciais, uma vez que os tratados apenas previam a possibilidade através do recurso de anulação. Certo é que o tribunal admitiu essa possibilidade, alargando, para além de um argumento estritamente literal, de “*desafiar*”, como diriam os falantes de inglês, as medidas restritivas, referindo: “*seria contrário à estrutura do sistema de tutela jurisdicional efetiva instituído pelos Tratados interpretar esta última disposição no sentido de que exclui a possibilidade de os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros interrogarem o Tribunal de Justiça sobre a validade das decisões do Conselho que prevejam a adoção de tais medida*” (C-72/15).

Também neste âmbito, no caso *Bank Refah Kargaran*, o tribunal passou a admitir a responsabilidade extracontratual das medidas restritivas, portanto compensar a violação dos direitos fundamentais violados, numa lógica parecida – não igual – àquela feita pelo TEDH, dizendo: “*a necessária coerência do sistema de proteção jurisdicional previsto no direito da União exige, para evitar uma lacuna na proteção jurisdicional das pessoas singulares ou coletivas visadas, que o Tribunal de Justiça da União Europeia*

*também seja competente para se pronunciar sobre os danos pretensamente sofridos devido a medidas restritivas previstas por decisões PESC”.*

Finalmente, no dia em que saiu o Acórdão de que vos vou falar, saiu um outro acórdão bastante importante, porque temos uma espécie de “2.º Rosneft”, saindo, porém, da área das medidas restritivas, e começando a ir no sentido da fiscalização de atos de **alcance geral** adotados com base em disposições relativas à PESC. Assim, no caso “*Neves 77*”, em que o Tribunal de Justiça referiu que *é competente para decidir a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, sobre a interpretação de uma medida de alcance geral de um ato adotado com fundamento nas disposições relativas à PESC*, aumentando, desta forma, os seus poderes de cognição em relação àquilo que poderia ser, originalmente, a intenção dos Tratados.

Entrando, agora, no *Acórdão KS e KD*, há que entender, primeiro, a factualidade, que podemos resumir nos seguintes pontos:

- Os Recorrentes são membros da família (esposa/mãe) de indivíduos que foram torturados, mortos ou que desapareceram em crimes de guerra ocorridos no Kosovo entre junho e julho de 1999;
- O Conselho da União Europeia adotou a Ação Comum 2008/124/PESC sobre a Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo, EULEX KOSOVO, sendo uma missão civil que visava promover o Estado de Direito no Kosovo.
- A EULEX KOSOVO é **adotada com base em disposições PESC**;
- A EULEX Kosovo deveria assegurar, em particular, que os casos de crimes de guerra, terrorismo, crime organizado, e outros crimes graves fossem devidamente investigados, processados, julgados e executados, de acordo com a legislação aplicável, incluindo, quando apropriado, por investigadores, procuradores e juízes internacionais.
- Em Outubro de 2009, **a União Europeia criou um Painel de Revisão dos Direitos Humanos (o «painel de revisão») com o mandato de examinar queixas de violações dos direitos humanos** pela EULEX KOSOVO na implementação do seu mandato executivo.

- Ambas as recorrentes submetem pedidos ao Painel, considerando que as recomendações não foram devidamente acompanhadas e que nenhuma medida adequada tinha sido adotada, recorrem ao *High Court of Justice (England & Wales)* contra a UE;
- Juiz britânico considera que não tem competência;
- Recorrentes decidem interpor uma ação no TG, que se considera, também, incompetente para julgar a matéria;
- Face à decisão do TG, recorrentes “sobem” ao TJ;

A Advogada-Geral considerou que o Tribunal Geral ignorara os princípios fundamentais do “direito constitucional da União”, nomeadamente, o Estado de direito, a tutela jurisdicional efetiva e a proteção dos direitos humanos, citando os casos *Elitaliana, H e Bank Refah Kargaran*. A AG acaba por sugerir então que **qualquer** violação de um direito fundamental – devido aos tais princípios constitucionais mencionados – são passíveis de fiscalização pelo TJUE, referindo no n.º 124 da sua Opinião: “*as instituições e os organismos da União estão sempre vinculados pelos direitos fundamentais e a opção de violar esses direitos não é uma opção política ou estratégica disponível*”. Mas mais curioso é realçar que a AG admite expressamente a importância deste Acórdão na adesão ao TEDH, e, no n.º 150 da sua Opinião, acaba por resolver – em parte – o impasse da ausência de fiscalização da PESC pelo TJUE.

A AG remate, ainda, utilizando uma metáfora muito peculiar, ao citar o Governo Checo, referindo “*A maioria dos Estados-Membros que intervieram no presente processo concordou com a descrição ilustrada apresentada pelo Governo Checo, segundo a qual «todos os comboios que podem terminar a sua viagem em Estrasburgo têm primeiro de parar no Luxemburgo»*. A interpretação proposta prevê essa paragem no Luxemburgo”.

Qual foi, no entanto, a posição do Tribunal?

O Tribunal, no n.º 64, começa por afastar, no n.º 64 do Acórdão, o artigo 24.º TUE, mas relembra que “*no quadro constitucional da União [...] que os princípios fundamentais da ordem jurídica da União também se aplicam no âmbito desta política*” (n.º 68). Relembrando a jurisprudência *Rosneft*, o Tribunal diz que não pode criar competência onde os Tratados

a excluem, pelo que resolve o problema através de uma divisão bipartida da PESC: *as opções políticas ou estratégicas das instituições, dos órgãos e dos organismos da União “versus”* as outras Decisões PESC. Assim, se uma determinada política for abrangida por este primeiro conceito, o TJUE não poderá fiscalizá-la. Se, por outro lado, não for, o TJUE poderá fiscalizá-la.

Em resumo, ainda que este Acórdão tenha contribuído para o avanço em relação à adesão da UE à Convenção, uma vez que resolve alguns problemas “jurisdicionais” (como a possibilidade de o TJUE se poder pronunciar sobre a PESC antes do TEDH), por outro lado, não resolve todos esses problemas. Além disso, abre a porta a uma potencial nova discussão: existindo esta exceção das ações políticas ou estratégicas da UE, quem será responsável por interpretar se algo cabe ou não nessa exceção será... o Tribunal de Justiça? Se sim, não poderá o TJUE sentir-se tentado a, casuisticamente, aumentar o seu poder de cognição através desta divisão?

Deixo estas questões no ar para que todos possam refletir sobre o alcance do Acórdão. Muito obrigado.

## **Conclusões principais da Conferência**



## Conclusões principais da Conferência\*

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA (FDUL)

No *Painel I – Enquadramento geral*, as duas oradoras abordaram, na ótica do tema da Conferência, a questão dos direitos fundamentais enquanto valores europeus no contexto das sete prioridades da Comissão para 2024-2029 e do seu programa de trabalho anual e dos desafios atuais aos direitos fundamentais e aos valores europeus.

Tendo em contas as duas temáticas do Painel I, a primeira oradora Prof.<sup>a</sup> Doutora Ana Isabel Soares Pinto centrou a sua intervenção da análise das prioridades definidas pela Comissão para 2024-2029 e, num quadro amplo marcado pela instabilidade geopolítica, nos desafios identificados no seu programa de trabalho para 2025 – objeto de declaração conjunta com o PE e o Conselho, sobre as prioridades legislativas da União. Abordou, em especial, as sete prioridades identificadas e versadas no seu último programa de trabalho – competitividade, segurança e defesa, justiça social europeia, qualidade de vida, democracia e valores europeus, Europa global, orçamento da União e reforma – e o seu modo de implementação. Isto, tendo por traço comum o objetivo de uma “Europa forte e unida”. Finalmente, conclui com dois exemplos de paradoxos para reflexão, relacionados com os desafios no presente no domínio dos direitos fundamentais e dos valores da União – o caso da Carta conjunta de 22.5.2025 subscrita por nove Estados membros da União e partes na CEDH sobre a interpretação da CEDH pelo TEDH, em especial em matéria de imigração; e, ainda, o caso da audição da Hungria em 27.5.2025 no quadro do procedimento do artigo 7.º do TUE e da declaração assinada por vários Estados membros apelando à Hungria para rever as medidas que afetem aqueles direitos.

---

\* O texto das conclusões principais de cada um dos Painéis da Conferência é da exclusiva responsabilidade da autora que as elaborou, na qualidade de membro da Coordenação do Módulo Jean Monnet.

A segunda oradora Prof.<sup>a</sup> Doutora Inês Quadros, abordou a temática do painel na ótica dos desafios atuais aos direitos fundamentais e aos demais valores europeus. Recordou, primeiro, alguns momentos-chave do percurso da União até se afirmar como uma comunidade de valores de modo a identificar as fontes dos direitos fundamentais e dos princípios que constituem a referência ética da União. Identifica para o efeito três fases principais – duas do processo de vinculação aos direitos fundamentais – e uma terceira na qual a União se constitui como referencial de valores de vinculação da União aos direitos fundamentais. A oradora ilustra esta última fase com exemplos respeitantes às vertentes internas e externa da União: no âmbito interno da União, os casos da cooperação em matéria penal e princípio do reconhecimento mútuo, da política comum de asilo e o sistema de Dublin em particular e, ainda da jurisprudência em matéria de princípio do Estado de direito na vertente da independência judicial; na vertente da afirmação dos valores da União na sua ação externa, os exemplos – e dificuldades inerentes de compatibilização com os direitos fundamentais e os valores europeus – relacionados com os acordos de parceria com países em vias de desenvolvimento, a dependência energética e as sanções contra a Rússia, em especial as medidas restritivas individuais e, ainda, os interesses de segurança da União e a gestão dos fluxos migratórios. Sublinha depois a oradora que as dificuldades sentidas na vertente interna e externa da atuação da União também se manifestam na representação daqueles valores pelos órgãos da União, em especial pela inexistência de controlo externo da atuação do TJUE em matéria de direitos fundamentais seja pelas posições por este assumida nas sua jurisprudência quanto às fronteiras da sua competência – o que ilustra com o exemplo da aprovação da Diretiva relativa ao salário mínimo e o respeito do princípio da atribuição: e, também com o exemplo do aresto do TJ sobre a desconformidade com o direito da União da lei maltesa de aquisição de nacionalidade por investimentos. Concluiu, admitindo as dificuldades e crises na afirmação dos valores europeus, que algumas destas se prendem, com os limites resultantes das atribuições da União e com a difícil compatibilização entre a coerência entre a sua atuação interna e externa e os outros objetivos da sua política externa – mas também permitirão a redescoberta da identidade axiológica europeia.

No *Painel II – Políticas setoriais: introdução*, os dois oradores abordaram a título introdutório, temas diversos, mas complementares, também na ótica da ordem jurídica interna.

A primeira oradora do Painel II, Diretora-Geral da DGPIJ, Prof.<sup>a</sup> Doutora Susana Antas Videira, versou o tema do mesmo – *Como deverão ser entendidos os direitos fundamentais e o Estado de direito, enquanto valores europeus, em algumas das (re)nova(da)s políticas da UE: melhor proteção dos direitos existentes ou novos direitos?* – na ótica dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto matriz identitária da União e dos seus Estados membros, na sua relação com o difícil contexto geopolítico, o futuro da Europa e o modo com a ordem jurídica portuguesa, através da DGPIJ, participa na execução das políticas da União que concretizam aqueles valores. Sublinhou em especial, primeiro, o relevo do chamado *mainstreaming* da Carta, ou seja, na integração dos direitos fundamentais em todas as políticas, ações e decisões da União Europeia; o reforço dos direitos fundamentais no contexto dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e do investimento para o período (2021-2027) e do Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores/CERV); e as duas novas iniciativas do programa de ação da Comissão para 2024 – o Escudo Europeu para a Democracia e a Nova Estratégia Europeia de Segurança Interna. Em seguida, e no específico domínio da atividade legislativa da União no domínio da Justiça e dos direitos fundamentais, abordou a revisão de diretivas que garantem o exercício de direitos fundamentais com vista ao seu reforço e atualização face à realidade e aos grandes desafios do presente. Mencionou, a este propósito, as alterações à Diretiva Direitos das Vítimas, à nova Diretiva relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, à revisão da Diretiva 2011/93/UE relativa à luta contra o abuso e a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil e, no que respeita aos direitos na ciberesfera e no quadro do uso de IA, o Regulamento dos Serviços Digitais e o Regulamento de Inteligência Artificial – e alguns aspetos do seu contributo para o incremento da proteção dos direitos fundamentais, enquanto desígnio renovado a cada nova geração.

O segundo orador Prof.<sup>a</sup> Doutor Rui Tavares Lanceiro abordou o cerne do tema do Painel II – melhor proteção dos direitos fundamentais existentes

ou novos direitos – focando cinco pontos essenciais. No primeiro, relembro que a reinterpretação de direitos antigos é uma constante no âmbito dos direitos fundamentais/humanos e focando a evolução da Carta, não sem desafios, ao longo de 25 anos decorridos sobre a sua proclamação. No segundo, aborda a centralidade do papel do Tribunal de Justiça da União Europeia no contexto da Carta e da afirmação dos direitos nela consagrados – ilustrando esse relevo, entre outros, com a jurisprudência sobre direito ao esquecimento relativamente às novas tecnologias e à informática ou à identidade e igualdade. No terceiro, versa o papel do TJUE enquanto “Supremo Tribunal” da União que necessariamente se articula, em diálogo ou cooperação, com outros atores da União – desde logo o legislador e, mais recentemente atores privados (no domínio da IA), o TEDH e os Estados membros. No quarto foca o papel dos Estados membros na proteção dos direitos fundamentais quando se aplica o direito da União – em diálogo ou em tensão com o TJ, mormente por parte dos tribunais constitucionais nacionais, cuja competência de controlo constitucional convive com a do TJUE de modo diretamente proporcional à ‘comunitarização’ das matérias envolvidas. No quinto, aborda a questão do controlo da observância dos valores da União (artigo 2.º do TUE) pelo TJUE, por via das ações por incumprimento – face às dificuldades aplicativas do processo do artigo 7.º do TUE. Concluiu incidindo sobre a questão dos défices e das dimensões que ainda estão por construir, como a dimensões social, da solidariedade, e a necessidade de resolução das tensões entre a União e o TJUE e os Estados e os seus tribunais superiores, no sentido da melhor proteção dos direitos humanos no contexto da crise e de ilusão do Estado de direito enquanto valor europeu.

Finalmente no *Painel III – Políticas setoriais: Promoção e proteção acrescida dos direitos fundamentais, do Estado de direito e outros valores europeus em quatro políticas setoriais da UE*, os diversos oradores abordaram, sucessivamente, questões jurídicas relacionadas com quatro políticas setoriais da União Europeia: a *política comum em matéria de asilo e de imigração*, as *políticas da União Europeia no domínio digital e da Inteligência Artificial*, o *pacto ecológico europeu* e, finalmente, a *política externa e de segurança comum*.

Quanto à primeira das políticas setoriais abordada – a *Política comum em matéria de asilo e de imigração* – a primeira oradora, Dra. Marta Feio, Vogal do Conselho Diretivo da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P., aborda – no contexto mais vasto da aprovação do Pacto para as Migrações e Asilo de 2024 e dos seus objetivos de reforço e integração das principais políticas da União em matéria de migração, asilo, gestão das fronteiras, retorno e integração – as políticas migratórias na sua relação com a ordem jurídica portuguesa. Partindo do contexto da reformulação, pelo Estado português, da sua estrutura institucional migratória com a extinção do SEF e do ACM e criação da Agência para a Integração, Migrações e Asilo – AIMA e da complexidade dos efeitos da alteração legislativa ocorrida em 2017 que gerou um afluxo de estrangeiros sem precedentes, abordou a necessidade de revisão da política pública relativa à imigração tendo como foco assegurar a sua dignidade e o respeito pelos seus direitos fundamentais – em especial na vertente dos migrantes económicos, dos requerentes de asilo e de proteção subsidiária e de proteção temporária. Essa revisão foi ancorada na aprovação do Plano de Ação para as Migrações, de junho de 2024, que tem por desígnio executar uma política mais humanista e solidária na área das migrações e se organiza em quatro eixos centrais – imigração regulada, atração de talento estrangeiro, integração humana que funciona e reorganização institucional – e se concretiza em 41 medidas, boa parte já executada e outra em execução. Salientou, em seguida, as medidas já executadas, incluindo: a resolução do elevado número de processos pendentes decorrentes do regime de manifestação de interesse (entretanto extinto por força do referido Plano de Ação), a substituição das autorizações de residência dos cidadãos da CPLP, o reforço do ensino da língua e da cultura portuguesa enquanto condição da integração plena, a descentralização da resposta à integração e regularização de migrantes, as iniciativas de capacitação e empregabilidade de migrantes, em especial no âmbito do turismo, ou a criação do Novo Conselho Nacional para as Migrações e Asilo. Concluiu no sentido regularização e a integração – enquanto vertentes prosseguidas pela AIMA – se integrar numa política migratória regulada, mas humanista que salvaguarde os direitos fundamentais de todos.

A segunda oradora, Prof.<sup>a</sup> Doutora Ana Rita Gil, centrou a sua intervenção na temática dos direitos fundamentais e Estado de direito na “renovada” política de asilo e imigração da União Europeia. Partindo do caminho percorrido desde a crise de refugiados de 2015, identifica as preocupações-chave do Pacto em matéria de migração e asilo, explicitando o conjunto dos atos de direito derivado adotados que integram o Pacto. Em seguida, identifica alguns dos aspetos mais problemáticos do novo regime – relacionados especialmente com o Regulamento triagem, o Regulamento Procedimento de asilo e o Regulamento retorno nas fronteiras, nomeadamente a ficção da “não entrada”. Finalmente a oradora efetua um balanço entre os problemas que ainda se colocam – nomeadamente o abuso de procedimentos de fronteira hotspots, ou ligação automática entre negação de asilo ou retorno – e os aspetos de regime que melhoraram – tais como o mecanismo que implementa uma solidariedade obrigatória, a proteção de menores, o reforço das garantias procedimentais, a reinstalação e os mecanismos configurados para as crises.

Relativamente ao segundo grupo de políticas sectoriais da UE bordadas – no domínio *digital e da Inteligência Artificial* – a primeira oradora, Prof.<sup>a</sup> Doutora Raquel Castro, Vice-Presidente da ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações, versou a temática da emergente “Constituição tecnológica e digital” da União Europeia, integrada por três Regulamento (Regulamento dos Serviços Digitais, Regulamento da Inteligência Artificial e Regulamento Geral de Proteção de Dados) e a os efeitos dessa regulação de “desnacionalização” dos direitos fundamentais em áreas constitucionalmente sensíveis, criando dispersão normativa e institucional significativa. A oradora versa também os desafios do constitucionalismo multinível perante os conflitos entre ordenamentos jurídicos, destacando o papel marginalizado dos Tribunais Constitucionais nacionais. E propõe a construção de um “Pacto constitucional digital” nacional no sentido de Portugal dever ser um Estado de direito digital, garantindo transparência, auditoria e responsabilização nas decisões algorítmicas. Por fim, identifica a necessidade de constitucionalização de novos direitos fundamentais digitais, sublinhando a mudança paradigmática da meta-regulação e autorregulação forçada que caracteriza a era da inteligência artificial, com especial atenção aos modelos

generativos e às insuficiências do sistema de justiça constitucional perante estes desafios tecnológicos.

A segunda oradora, Mestre Beatriz Garcia, assistente convidada da FDUL, abordou a específica temática do Regulamento da IA questionando a consagração, por este, de uma solução eficaz para a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus. Partindo do enquadramento geral e do conceito, tipos e características da IA, a oradora analisa, em seguida, o Regulamento da IA e os pontos do seu regime mais relevantes do ponto de vista da proteção dos direitos fundamentais e com mais impacto na defesa dos mesmos. Analisa, em seguida, algumas implicações da IA e das suas características nos direitos fundamentais e, assim, dos riscos daquelas para estes, em especial os vieses dos sistemas, o acesso a dados credíveis e confiáveis e, ainda, os problemas de imputação de responsabilidade civil extracontratual – questão vertida na proposta de Diretiva “Responsabilidade da IA”. Sublinha também o potencial da IA para colidir com inúmeros direitos subjetivos, em especial os direitos à igualdade e não discriminação, à proteção de dados pessoais e à boa administração. Centrando-se depois sobre seis traços do regime do Regulamento da IA – literacia em IA, práticas de IA proibidas, regras para sistemas de risco elevado, regras para modelos de IA de finalidade geral, medidas de apoio à inovação e criação do Comité Europeu para a IA – elenca, a propósito de cada uma, várias questões jurídicas que os mesmos suscitam quanto aos direitos fundamentais que aprecia e a que responde criticamente na ótica da eficácia do Regulamento de IA para garantir a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus. Conclui, pese embora o esforço da União neste domínio, pela sua insuficiência para almejar aquela proteção, em virtude, nomeadamente, da lógica mercantil subjacente ao Regulamento, focado na IA como produto e na defesa da inovação e do progresso tecnológico e não tanto numa abordagem da tecnologia centrada na pessoa humana. E conclui ainda no sentido da necessidade de consagração de verdadeiros direitos subjetivos específicos dos utilizadores acompanhados de direitos procedimentais.

Em seguida, quanto à terceira temática setorial – *Pacto ecológico europeu* – o primeiro orador, Vice-Presidente do Conselho Diretivo da

Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., abordou o específico tema *Evolução, perspetivas e desafios das políticas do ambiente e de combate às alterações climáticas: valores europeus consolidados ou em consolidação?* Partindo da consagração dos valores europeus no direito da integração, centrou-se em seguida no Direito europeu do ambiente e sua consagração pelo direito originário e derivado e no Pacto Ecológico Europeu e instrumentos normativos conexos – enquanto agenda transformadora da União face aos desafios das alterações climáticas. Aborda, depois, algumas medidas subsequentes à aprovação do Pacto, que o revisitam, na ótica da competitividade, em especial a ‘Lei do clima europeia’ e o ‘Pacto para a indústria limpa’. Depois, quanto à ordem jurídica portuguesa, versa sobre a consagração do direito ao ambiente na Constituição, a evolução da estrutura orgânica do governo no domínio do ambiente até ao presente. Por fim, analisa a evolução das políticas nacionais de mitigação às alterações climáticas, nomeadamente o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC 2050), enquanto instrumento da estratégia nacional e suas finalidades; o Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC 2030), enquanto instrumento central da política energética e climática nacional; a Lei de Bases do Clima; a criação da Agência nacional para o Clima, I.P. Por fim, analisa, numa ótica estatística, os resultados nacionais das políticas de mitigação das alterações climáticas. Concluiu pela evolução do direito do ambiente e da política ambiental, nacional e europeia, no sentido do seu aprofundamento com projeção positiva na defesa dos recursos naturais, da saúde e da qualidade de vida, bem como da evolução da sua abordagem para fazer face aos novos desafios, salvaguardando um equilíbrio dos valores envolvidos.

A segunda oradora, Prof.<sup>a</sup> Doutora Rute Saraiva, versou o tema sob a ótica da abordagem comportamental, i.e., dos obstáculos comportamentais ao *Green Deal* (Pacto Ecológico Europeu) enquanto plano europeu ambicioso em termos ambientais mas, sobretudo, orientado para as alterações climáticas. A oradora identifica, sucessivamente, as barreiras da inércia e dos custos de fricção associados ao processo de alteração sistémica, da sucessão dos ciclos políticos, e do *free rider* ou efeito do passageiro clandestino. Depois, salienta a importância de se perceber a raiz de tais obstáculos, referindo-se e analisando ao relatório da Comissão “*Barriers*

*Implementing EU Green Policies: Behavioural Insights*”, nomeadamente salientando as questões financeiras, administrativas e políticas. Sublinha a importância do carácter sistémico do processo de alteração no domínio em causa e os próprios limites da abordagem comportamental na construção das políticas públicas. Aborda depois o mais recente relatório da Comissão “*Unlocking the full potential of Behavioural Insights for policy*” e seu relevo para a construção de políticas públicas estruturadas, concluindo que a abordagem comportamental é mais um instrumento na *toolbox* daquelas políticas que pode auxiliar no cumprimento das metas (ambientais e climáticas) na Europa.

Por fim, a terceira oradora, Dra. Margarida Vidal Sampaio, analisa a temática abordando a relação entre o Pacto Ecológico Europeu e os direitos fundamentais, em especial na ótica da proteção dos grupos mais vulneráveis – crianças, idosos ou mulheres – de modo a não serem os mais penalizados pelas políticas ambientais. Versa igualmente os vários direitos afetados pela degradação ambiental e a questão da existência de um direito fundamental ao ambiente e do papel da jurisprudência europeia na sua afirmação.

Quanto à quarta política da União Europeia abordada – a *Política externa e de segurança comum* – o primeiro orador, Prof. Doutor José Fontes, abordou o tema da *segurança nacional*, sob a ótica das *Questões controvertidas e dilemáticas em Portugal e na Europa*. Partindo do pressuposto que a segurança constitui o tema central do século XXI nas suas múltiplas dimensões, o orador identifica tensões jurídico-constitucionais emergentes, defendendo a necessidade urgente de revisão constitucional para atualizar conceitos obsoletos na área da segurança interna e defesa nacional. Em seguida, aborda ainda dilemas contemporâneos como o acesso a metadados pelos serviços de informações, o uso de bodycams pelas forças policiais, a videovigilância, os dados biométricos e algoritmos preditivos no policiamento. O orador sublinha ainda o imperativo de encontrar o justo equilíbrio entre direito à liberdade e direito à segurança, conforme previsto no artigo 27.º da Constituição, alerta para narrativas securitárias que visam privatizar áreas de soberania e analisa o valor económico da segurança no

investimento internacional. Conclui pela necessidade de reflexão jurídica aprofundada sobre ameaças híbridas, democratização de ferramentas tecnológicas de segurança e preservação dos princípios constitucionais fundamentais no contexto da integração europeia.

Em seguida, a segunda oradora, Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Isabel Tavares, versa a temática da política externa e de segurança comum na ótica da União Europeia enquanto ator internacional a partir dos grandes passos da sua consagração e evolução, em especial focando o Tratado de Lisboa enquanto momento fundacional determinante – seja quanto à afirmação dessa política, da sua estrutura institucional e orgânica, da inclusão das matérias da defesa e da previsão da cooperação estruturada permanente. A oradora focou depois a questão da agressão por parte da Rússia em relação à Ucrânia e a resposta da União relativamente aquela, em especial no que toca à adoção de medidas restritivas nesse contexto (não sem precedentes), e de medidas de apoio à Ucrânia. Centrou depois a análise das medidas restritivas adotadas e da sua diversa qualificação à luz do direito internacional – nomeadamente retorsão, legítima defesa coletiva ou contra-medidas no quadro da responsabilidade internacional – e as questões jusinternacionais que suscitam. Versa ainda a natureza essencialmente política da decisão de aplicação daquelas medidas restritivas e a questão da eventual responsabilidade internacional no caso de as mesmas violarem direitos humanos. Conclui, no atual quadro de conflitos, com uma indagação sobre os efeitos da atuação da União Europeia na sua política externa, ancorada em valores – mas com risco de crítica por aplicação de duplos *standards* – e sobre o papel que aquela pretende desempenhar na ótica de uma nova ordem mundial em formação.

Por fim, foram apresentadas duas comunicações de alunos da FDUL (mestrandos) sobre temáticas no âmbito da Conferência relacionada com a política externa e de segurança comum – o dever de proteção de crimes internacionais no âmbito dos acordos comerciais celebrados pela U.E. com Estados terceiros (Dra. Susana Galucho) e a responsabilidade extracontratual da União Europeia no âmbito daquela política da União (Dr. Sérgio Luz).

Resulta do conjunto das intervenções uma abordagem abrangente da temática da Conferência, na ótica da União e da sua relação com os seus Estados membros e com a ordem jurídica internacional, que permitiu, quanto às várias políticas abordadas, não apenas o desvelar da evolução verificada, ao nível europeu e nacional, mas também a identificação de algumas áreas mais problemáticas que carecem ainda de atenção por parte das políticas públicas setoriais europeia e nacional, de modo a incrementar a garantia e proteção dos valores europeus, incluindo os direitos fundamentais e o Estado de direito, no contexto daquelas políticas setoriais.



## **Main Conclusions of the Conference**



## Main Conclusions of the Conference \*

MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA (FDUL)

In *Panel I – General framework*, the two speakers addressed, in the perspective of the Conference’s theme, fundamental rights as European values in the framework of the Commission’s seven priorities for 2024-2029 and its annual work programme and the current challenges to the fundamental rights and European values.

Considering the themes addressed in Panel I, the first speaker Professor Ana Isabel Soares Pinto focused her intervention on the analysis of the European Commission’s priorities 2024-2029 and, amidst growing and complex geopolitical instability, in the challenges identified in its 2025 work programme – set out on the Joint Declaration of the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on the EU’s legislative priorities. It addressed, in particular, the seven priorities identified and addressed in the Political Orientations – Competitiveness, Defence and Security, supporting people, strengthening our societies and our social model, Sustaining European quality of life, Democracy and European Values, Global Europe and Delivering together and preparing the Union for the future. Presentation having as a common feature the objective of a “strong and united Europe”.

Finally, it concluded presenting two paradox examples for reflection, linked to current challenges for European fundamental rights and values – first case, the Joint Letter of 22.5.2025 signed by nine EU’s Member States and parties to the ECHR regarding the interpretation of the ECHR by the ECtHR, in particular in immigration matters; and, second, the hearing of Hungary on 27.5.2025 under Article 7 of the TEU and the declaration signed by several member states calling for to Hungary to review measures affecting fundamental rights.

---

\* The text of the main conclusions of each Panel is sole responsibility of its author in the quality of member of the Coordination of the Jean Monnet Module.

The second speaker, Professor Inês Quadros, addressed the theme from the current challenges to fundamental rights and others European values' perspective.

It recalled, first, some key milestones in the Union's history that led to its affirmation as a community of values and thus identify the fundamental rights' sources and principles that constitute the Union's ethical reference.

To this end, it identified a three main stages-process – two involving the process that led to binding fundamental rights – and the third stage that led to the establishment of the Union the reference for the values binding the Union to fundamental rights.

The speaker illustrates this last stage with examples concerning the Union's internal and external action: within the Union, cases of cooperation in criminal matters and the mutual recognition principle, the common asylum policy and the Dublin system in particular, and also the rule of law caselaw with a particular focus on judicial independence; regarding the external promotion of Union's values, the examples – and inherent difficulties in ensuring its compatibility with Europeans' fundamental rights and values – relate to partnership agreements with developing countries, energy dependence and sanctions against Russia, in particular individual restrictive measures, and also the Union's security interests and migration flows' management.

The speaker then underlined that the challenges experienced in EU's internal and external action are also revealed by Union institutions' compliance with EU values, in particular by the lack of external control of CJEU's actions in the area of fundamental rights, either by its caselaw on how it interprets and applies its own jurisdiction and powers – that is illustrated with the example of the adoption of the Directive on the adequate minimum wage and respect for the principle of conferral: and also with the example of the ECJ's ruling on the non-conformity with Union law of the Maltese law on the institutionalised citizenship investment scheme.

The speaker concluded, admitting the challenges and crises in upholding European values, some related to the Union's competences limits and the difficult reconciliation between ensuring internal and external actions coherence and other foreign policy objectives – nevertheless they will also allow us to rediscovery the European axiological identity.

In *Panel II – Sectoral policies: introduction*, the two speakers introduced different but complementary themes, also in an internal order legal perspective.

The first speaker of Panel II, Director-General of the DGPI, Professor Susana Antas Videira, addressed the topic – *How will Fundamental Rights and the Rule of Law as European Values be addressed in some of the (re)new(ed) EU policies: better protection of existing rights or new rights?* – from a fundamental rights and rule of law perspective as the identity matrix for the Union and its Member States, in a context of geopolitical difficulties, the future of Europe and how the Portuguese legal order, through DGPI, participate in the implementation of Union policies that give concrete expression to those values.

In particular, it emphasised the importance of the so-called mainstreaming of the Charter, that is, integrating fundamental rights into all European Union’s policies, actions and decisions; strengthening rights in the context of the European Structural Investment Funds (2021-2027) and the Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV); and the two new initiatives of the Commission’s Programme 2024 – the European Shield for Democracy and the New European Internal Security Strategy.

Then, within the scope of the Union’s legislative production in the area of justice and fundamental rights, it addressed the revision of directives that ensure fundamental rights in order to strengthen and update them to current major challenges.

In this regard, the speaker referred to the revision of the Victims’ Rights Directive, the new Directive on combating violence against women and domestic violence, the revision of Directive 2011/93/EU on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography and regarding cyber and in the framework of AI, the Digital Services Act and the Artificial Intelligence Act – and some of their contributions to strengthen fundamental rights protection, as a purpose renewed with each new generation.

The second speaker, Prof. Dr. Rui Tavares Lanceiro, addressed the core of Panel II theme – better protection of existing fundamental rights or new rights – focusing on five essential points.

First, recalling that reinterpreting old rights is a constant in the area of fundamental/human rights, the speaker focused its analysis on the Charter's evolution, not without challenges, 25 years after its proclamation. Second, addressed the central role of the Court of Justice of the European Union in the context of the Charter and the affirmation of the rights enshrined in it – illustrating its relevance, *inter alia*, with the case-law on the right to be forgotten in the online environment, or personal data and equality. Third, analysed the role of the CJEU as the Union's "Supreme Court", that necessarily articulates, in dialogue or cooperation, with other Union's actors – first, the legislator and, more recently, private stakeholders (in the area of AI), the ECHR and Member States. Fourth, focused on the role of Member States in the protection of fundamental rights when implementing Union law – in dialogue or in tension with the CJEU, in particular, national constitutional courts, whose constitutional control competences coexist with the CJEU's competence in a way that is directly proportional to the 'communitarisation' of the matters involved. Fifth, addressed the CJEU's monitoring of compliance with EU values (Article 2 TEU) through infringement actions – in view of the difficulties to apply the Article 7 TEU procedure.

It concluded by focusing on the issue of deficits and dimensions that are still to be constructed, like social and solidarity dimensions, and the need to solve tensions between the Union and the CJEU and Member States and their higher courts, in order to better protect human rights in the context of the crisis and the illusion of the rule of law as a European value.

Finally, in *Panel III – Sectoral policies: Promoting and protecting fundamental rights, the rule of law and other European values in four sectoral EU policies*, the speakers successively addressed legal issues related to the EU's four sectoral policies: *common asylum and migration policy*, *Digital and Artificial Intelligence*, *European Green Deal* and, finally, *common foreign and security policy*.

As for the first of the sectoral policies addressed – *Common Asylum and Immigration Policy* – the first speaker, Dr<sup>a</sup>. Marta Feio, Member of

the Board of Directors of the Agency for Integration, Migration and Asylum, I.P., addressed – within the broader framework of the 2024 Pact for Migration and Asylum, objectives of strengthening and integrating main Union policies on migration, asylum, border management, return and integration – migration policies and their implementation in the Portuguese legal order. Departing from the restructuring of the border control system by the Portuguese State, the extinction of SEF and the establishment of AIMA, IP, (Agency for Integration, Migration and Asylum) and the complex consequences of the 2017 legislative amendment that caused an unprecedented influx of foreigners, addressed the need to review public policy on immigration, focusing on ensuring their dignity and respect for their fundamental rights – in particular regarding economic migrants, asylum seekers and subsidiary protection and temporary protection. This revision was anchored in the approval of the Action Plan for Migration, approved in June 2024, that aims to implement a more humanistic and solidary migration policy and is organized into four central axes – regulated immigration, foreign talent’s attraction, effective human integration and institutional restructuring – and setting 41 measures, most of them already implemented and others being implemented. The speaker highlighted the measures already implemented, including: the resolution of a high number of pending cases resulting from the expression of interest regime (meanwhile repealed by the aforementioned Action Plan), the replacement of residence permits for CPLP nationals, renewing focus on teaching Portuguese language and culture as a condition for full integration, the decentralization of the response for migrants integration and regularization, initiatives on capacity and employability for migrants, especially in the field of tourism, or the creation of the New National Council for Migration and Asylum. The speaker concluded that regularization and integration – as part of AIMA’s mission – should be integrated in a regulated but humanist migration policy that safeguards everyone’s fundamental rights.

The second speaker, Professor Ana Rita Gil, focused on fundamental rights and the rule of law in the “renewed” asylum and immigration policy of the European Union. Building on the path taken since the 2015 refugee crisis, she identified the key concerns of the Pact on migration and asylum,

explaining the set of secondary legislation acts that are part of the Pact. The speaker identified the most challenging features of the new regime – in particular the screening Regulation, the Asylum Procedure Regulation and the Return Border Procedure Regulation, namely the legal fiction of “non-entry”.

Finally, the speaker takes stock of the problems that persist – namely the abuse of hotspot border procedures abuse, or the automatic link between denial of asylum or return – and the improvements – like permanent mandatory solidarity mechanism, new guarantees for minors, strengthening procedural guarantees, resettlement and Crisis and force majeure Regulation.

Regarding the second group of EU sectoral policies addressed – *Digital and Artificial Intelligence* – the first speaker, Professor Raquel Castro, Vice-President of ANACOM – National Communications Authority, addressed the emerging European Union “Technological and Digital Constitution”, integrated by three Regulations (Digital Services Regulation, Artificial Intelligence Regulation and General Data Protection Regulation) and the effects of this regulation to the “denationalization” of fundamental rights in constitutional sensitive areas, creating significant normative and institutional dispersion.

The speaker also addressed the challenges multilevel constitutionalism poses to legal systems conflicts, highlighting the marginalized role of national Constitutional Courts. She envisaged the construction of a national “digital constitutional pact” considering that Portugal should be a digital State based on the rule of law, ensuring transparency, auditing and accountability in algorithmic decisions. Finally, identified the need to constitutionalize new digital fundamental rights, underlining the paradigmatic shift of meta-regulation and forced self-regulation that characterizes the era of artificial intelligence, with special attention to generative models and the insufficiencies of the constitutional justice system to face these technological challenges.

The second speaker, Master Beatriz Garcia, guest assistant at FDUL, addressed the specific theme of the AI Regulation, questioning the enshrining

of an effective solution for the protection of the fundamental rights of European citizens. Starting from the general framework and the concept, types and characteristics of AI, the speaker then analyzes the AI Regulation and its main features from the perspective of the protection of fundamental rights and with more impact on their defense. It analysed some AI shortcomings, in particular of its consequences and risks to fundamental rights, in particular system biases, access to credible and reliable data and, also, problems regarding of imputation of non-contractual civil liability – a question addressed in the proposal for the “AI Liability” Directive. It also underlined the potential of AI to impinge on numerous subjective rights, in particular, right to equality and non-discrimination, personal data protection and good administration.

Focusing then on six features of the AI Act regime – AI literacy, prohibited AI practices, rules for high-risk systems, rules for general-purpose AI models, measures to support innovation, and the creation of the European AI Board – and identified, for each feature, several legal questions regarding fundamental rights, that raise doubts about the effectiveness of the AI Act in ensuring the protection of European citizens’ the fundamental rights.

In conclusion, notwithstanding the Union’s efforts, fundamental rights protection is insufficient, in particular by virtue of the mercantilist logic underlying the Regulation, which is focused on AI as a product and on the defence of innovation and technological progress rather than on a human-centered approach to technology. It proposes to ensure users effective subjective rights and procedural rights.

Then, regarding the third sectoral theme – *European Green Deal* – the first speaker, Vice-President of the Board of Directors of the Portuguese Environment Agency, I.P., addressed the specific theme *Evolution, perspectives and challenges for environmental policies and the fight against climate change: consolidated or consolidating European values?* Departing from the enshrinement of European values in integration law, it then focused on European environmental law and its enshrinement in primary and secondary law and on the European Green Deal and related legal instruments – as the

Union's transformative agenda to face climate change challenges. It then addressed measures adopted after the Pact's approval, that revisit it, from the perspective of competitiveness, in particular the 'European Climate Law' and the 'Clean Industry Deal'. It provided an appraisal of the Portuguese legal order, evaluating the enshrinement of the right to environment in the Constitution, the evolution of the Government's structure in the area of environment to date. Finally, it analyzed the evolution of national policies to mitigate climate change, namely, the Roadmap to carbon neutrality 2050 (RNC), as an instrument for national strategy and its purposes; the National Energy and Climate Plan (PNEC 2030), as a core instrument for national energy and climate policy; the Climate Framework Law; the creation of the National Climate Agency, I.P. Finally, it analysed statistical analysis of national climate data and present current data resulting from climate change mitigation policies.

In conclusion, national and european environmental law and environmental policy are evolving, deepening and renewing their positive effects on the protection of natural resources, health and quality of life, as well as its adaptation to new challenges, while striking a balance between the values involved.

The second speaker, Professor Rute Saraiva, addressed the topic from a behavioural approach perspective, i.e., the behavioural obstacles to the Green Deal (European Green Deal) as an ambitious European plan for environmental and, above all, climate change. The speaker identified, successively, the inertia barriers and the friction costs associated with the systemic change process, political cycles, and free rider or stowaway effect. It then stresses the relevance of understanding the root causes of such obstacles, referring to and analysing the Commission's report 'Barriers Implementing EU Green Policies: Behavioural Insights', in particular by highlighting financial, administrative and political issues.

It underlined the relevance of the systemic nature of the change process and the behavioural approach limits in the construction of public policies. It then addressed the Commission's most recent report "Unlocking the full potential of Behavioural Insights for policy" and its relevance for the construction of structured public policies, concluding that the behavioural

approach is another toolbox instrument that can help us to comply European's (environmental and climate) goals. The text deals with the evolution, perspectives and challenges of environmental and climate change policies and European values, addressing European and national environmental law and the evolution of national energy and climate public policies and the respective measures adopted and their results taking in account the values in question.

Finally, the third speaker, Dr. Margarida Vidal Sampaio, discussed the relationship between the European Green Deal and fundamental rights, especially from the perspective of protecting the most vulnerable groups – children, the elderly or women ensuring they are not the most penalized by environmental policies. It also analysed rights affected by environmental degradation and discussed the existence of a fundamental right to environment and the role of the European case law in its affirmation.

As for the fourth policy of the European Union – the *Common Foreign and Security Policy* – the first speaker, Professor José Fontes, addressed national security, from the perspective of controversial and dilemmatic issues in Portugal and Europe.

Based on the assumption that security is the core theme of the 21st century in its multiple dimensions, the speaker identified emerging legal and constitutional tensions, defending that a constitutional revision, to update obsolete concepts in the area of internal security and national defense, is urgently needed. It then also addressed contemporary dilemmas such as access to metadata by intelligence services, the use of bodycams by police forces, video surveillance, biometric data and predictive algorithms in policing. The speaker highlighted that is imperative to find the right balance between the right to liberty and the right to security, as provided for in Article 27 of the Constitution, warned security narratives that aim to privatize areas of sovereignty and analysed the economic value of international investment security.

In conclusion, the speaker considers that in-depth legal reflection on hybrid threats, security technological tools' democratization and preservation of fundamental constitutional principles is needed.

The second speaker, Professor Maria Isabel Tavares, addressed common foreign and security policy from the perspective of the European Union as an international actor, highlighting CFSP key milestones, in particular characterizing the Treaty of Lisbon as a decisive foundational milestone – whether in terms of the affirmation of this policy, its institutional and organic structure, the inclusion of defence matters and the provision for permanent structured cooperation.

The speaker then focused on the Russia's aggression towards Ukraine and the Union's response, in particular regarding the adoption of restrictive measures (not unprecedented), and measures in support of Ukraine.

It then focused on the analysis of the restrictive measures adopted and their different characterization in the light of international law – namely retaliation, collective self-defence or countermeasures in the framework of international responsibility of States – and the international legal issues they raise.

It also addressed the inherent political nature of a decision to apply restrictive measures and its potential international responsibility in the case they violate human rights. It concluded, in the current conflict framework, discussing the effects of the European Union's external actions, anchored in European values – but risking criticism due to double standards' application – and the role the EU intends to play in the perspective of an emerging new world order.

Finally, two communications from FDUL master's students were presented on topics related to Common Foreign and Security Policy within the scope of the Conference – the duty to prevent serious international crimes in the context of trade agreements between the EU and third States (Dr. Susana Galucho) and the CFSP non-contractual liability of the European Union (Dr. Sérgio Luz).

The interventions ensured a comprehensive approach to our Conference theme, from the Union's perspective and within its relationship with EU member states and the international legal order, which allowed, in relation to the various policies addressed, not only to unveil their evolution, at

European and national level, but also to identify challenging areas that require European and national sectoral public policies' action in order to strengthen the promotion and protection of European values, including fundamental rights and the rule of law, in the context of those sectoral policies.



**ANEXO**

**Cartaz da Conferência**





Co-funded by  
the European Union

Conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet "Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World After the Conference on the Future of Europe" (2022-2025) em colaboração com o Lisbon Public Law Research Centre

#### Coordenação:

Professores Doutores Maria José Rangel de Mesquita, Ana Isabel Soares Pinto e Rui Lancelo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

# FUNDAMENTAL RIGHTS AND RULE OF LAW AS EUROPEAN VALUES IN A GLOBAL WORLD AFTER THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE

CONFERÊNCIA  
DIREITOS FUNDAMENTAIS E ESTADO DE DIREITO ENQUANTO VALORES EUROPEUS NAS (RE)NOVADAS POLÍTICAS SECTORIAIS DA UNIÃO EUROPEIA

## PROGRAMA

**10:00 RECEÇÃO DOS PARTICIPANTES**

**10:15 SESSÃO DE ABERTURA**

Prof. Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto, Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Prof.ª Doutora Maria José Rangel de Mesquita, Coordenadora do Módulo Jean Monnet

**10:15 PAINEL I - General Framework**

**Fundamental Rights, the Rule of law and other European Values in the context of the Commission seven priorities for 2024-2029 and its annual Work Programme.**

**Lessons from the past crisis: continuous threats to Fundamental Rights and European values (economic crisis, migration crisis, rule of law crisis, international law crisis)**

**Current threats to Fundamental Rights and European Values**

Prof.ª Doutora Ana Isabel Soares Pinto, Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Prof. Doutora Inês Quadros, Professora Auxiliar da Faculdade de Direito - Escola de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa.

**11:15- 11:30 | COFFEE BREAK**

**11:30**

**PAINEL II - Sectorial policies: Introduction.**

**12:15**

**How will Fundamental Rights and the Rule of Law as European Values be addressed in some of the (re)new(ed) EU policies: better protection of existing rights or new rights?**

Prof.ª Doutora Susana Videira, Diretora-Geral da Direcção-Geral da Política de Justiça, Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Prof. Doutor Rui Tavares Lancelo, Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Advogado.

**12:15 - 12:30 | Q&A**

**PAUSA**

**14:00**

**18:00**

**PAINEL III - Sectorial policies Further Promoting and protecting Fundamental Rights, the Rule of Law and European Values in four EU sectorial Policies**

Dra. Marta Feio, Vogal do Conselho Diretivo da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P.

Prof.ª Doutora Ana Rita Gil, Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

**15.00-16:00 - Digital and AI**

Prof. Doutora Raquel Brízida Castro, Vice-Presidente da ANACOM-Autoridade Nacional de Comunicações, Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Mestre Beatriz Garcia, Assistente Convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

**16:00- 16:15 | COFFEE BREAK**

# 4 JUN 2025

Sala 12.27  
FDUL



Co-funded by  
the European Union

Conferência organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet "Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World After the Conference on the Future of Europe" (2022-2025) em colaboração com o Lisbon Public Law Research Centre

#### Coordenação:

Professores Doutores Maria José Rangel de Mesquita, Ana Isabel Soares Pinto e Rui Lanceiro, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

# FUNDAMENTAL RIGHTS AND RULE OF LAW AS EUROPEAN VALUES IN A GLOBAL WORLD AFTER THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE

CONFERÊNCIA  
DIREITOS FUNDAMENTAIS E ESTADO DE DIREITO ENQUANTO VALORES  
EUROPEUS NAS (RE)NOVADAS POLÍTICAS SECTORIAIS DA UNIÃO EUROPEIA

## PROGRAMA

# 4 JUN 2025

Sala 12.27  
FDUL

### 16:15 **Green Deal**

17:15

Dr. Rogério Silva, Vice-Presidente da Agência Portuguesa do Ambiente

Prof. Doutora Rute Saraiva, Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Dra. Margarida Vidal Sampaio, Assistente convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

### 17:15 **External action and Common Foreign and Security Policy**

18:15

Prof. Doutor José Fontes, Professor Catedrático da Academia Militar – Instituto Universitário Militar, Professor Catedrático convidado da Nova School of Law

Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Isabel Tavares, Professora Associada da Faculdade de Direito - Escola do Porto da Universidade Católica Portuguesa

### 18:15 - 18:30 | Q&A

### 18:30 - 19:00 | Apresentação de *Papers*

Dra. Susana Galucho  
Dr. Sérgio Luz

### 19:00 **ENCERRAMENTO**

## Índice

<b>Programa da Conferência .....</b>	<b>7</b>
<b>Program of the Conference .....</b>	<b>13</b>
<b>Editorial .....</b>	<b>19</b>
<b>Editorial .....</b>	<b>21</b>
<b>SESSÃO DE ABERTURA .....</b>	<b>23</b>
Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Professor Doutor Eduardo Vera-Cruz Pinto .....	25
Coordenadora do Módulo Jean Monnet, Professora Doutora Maria José Rangel de Mesquita .....	26
<b>PAINEL I</b>	
<b>ENQUADRAMENTO GERAL .....</b>	<b>29</b>
<i>Direitos fundamentais, estado de direito e outros valores europeus no contexto das sete prioridades da comissão para 2024-2029 e do seu Programa de Trabalho anual.</i>	
<i>Lições das crises passadas: as ameaças contínuas aos Direitos Fundamentais e aos valores europeus (crise económica, crise migratória, crise do Estado de direito, crise do Direito Internacional). Ameaças atuais aos Direitos Fundamentais e aos valores europeus .....</i>	<b>31</b>
Oradora: Ana Isabel Soares Pinto, Professora Auxiliar da FDUL, Investigadora integrada efetiva do Lisbon Public Law Research Centre .....	<b>31</b>

Oradora: Inês Quadros, Professora Auxiliar da Faculdade de Direito – Escola de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa ..... 43

**PAINEL II**

**POLÍTICAS SETORIAIS: INTRODUÇÃO ..... 53**

*Como é que os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito enquanto valores europeus são abordados em algumas das políticas (re)nova(da)s da União Europeia: melhor proteção dos direitos existentes ou novos direitos?* ..... 55

Oradora: Susana Antas Videira, Diretora-Geral da Direção-Geral da Política de Justiça, Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa ..... 55

Orador: Rui Tavares Lanceiro, Professor Auxiliar da FDUL, Investigador integrado efetivo do Lisbon Public Law Research Centre ..... 64

**PAINEL III**

**POLÍTICAS SETORIAIS: PROMOÇÃO E PROTEÇÃO ACRESCIDA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, DO ESTADO DE DIREITO E OUTROS VALORES EUROPEUS EM QUATRO POLÍTICAS SETORIAIS DA UE ..... 77**

*Política comum em matéria de asilo e de imigração* ..... 79

Oradora: Marta Feio, Vogal do Conselho Diretivo da Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P. .... 79

Oradora: Ana Rita Gil, Professora Auxiliar da FDUL, Investigadora integrada efetiva do Lisbon Public Law Research Centre ..... 86

---

<i>As políticas da União Europeia no domínio digital e da Inteligência Artificial</i> .....	87
Oradora: Raquel Brízida Castro, Vice-Presidente da ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações, Professora Auxiliar da FDUL, Investigadora integrada efetiva do Lisbon Public Law Research Centre .....	87
Oradora: Beatriz Garcia, Assistente convidada da FDUL, Investigadora integrada assistente do Lisbon Public Law Research Centre .....	92
<i>O pacto ecológico europeu</i> .....	119
Orador: Rogério Silva, Vice-Presidente do Conselho Diretivo da Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. ....	119
Oradora: Rute Saraiva, Professora Associada da FDUL .....	140
Oradora: Margarida Vidal Sampaio, Assistente convidada da FDUL, Investigadora integrada assistente do Lisbon Public Law Research Centre .....	147
<i>A política externa e de segurança comum</i> .....	148
Orador: José Fontes, Professor catedrático da Academia Militar – Instituto Universitário Militar, Professor catedrático convidado da Nova School of Law .....	148
Oradora: Maria Isabel Tavares, Professora Associada da Faculdade de Direito – Escola do Porto da Universidade Católica Portuguesa .....	159
<b>APRESENTAÇÃO DE COMUNICAÇÕES</b> .....	<b>181</b>
Oradora: Susana Galucho, Mestranda em Direito .....	183
Orador Sérgio Luz, Assistente convidado da FDUL, Mestrando em Direito .....	195

**Conclusões principais da Conferência ..... 201**

**Main Conclusions of the Conference ..... 215**

**ANEXO**

**Cartaz da Conferência ..... 229**



O presente e-book reúne os textos das comunicações apresentadas na Conferência “Direitos Fundamentais e Estado de Direito enquanto Valores Europeus nas (re)nova(da)s políticas sectoriais da União Europeia”, realizada, no dia 4 de Junho de 2025, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. A Conferência, organizada no âmbito do Módulo Jean Monnet “Fundamental Rights and Rule of Law as European Values in a Global World after the Conference on the Future of Europe” (2022-2025), corporiza o quarto evento realizado no âmbito do Módulo.

A Conferência visou contribuir para uma melhor compreensão dos Valores Europeus, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais e seu relevo no contexto das renovadas políticas sectoriais da União Europeia. A Conferência abordou, primeiro, o enquadramento geral da temática (Painel I) – abordando os direitos fundamentais e o Estado de direito enquanto valores europeus no contexto das prioridades da Comissão para 2024-2029 e do seu programa de trabalho anual; e, também, as lições das crises e as ameaças contínuas e atuais aqueles valores. A Conferência abordou, depois, a título introdutório, os direitos fundamentais e o Estado de direito enquanto valores europeus nas políticas sectoriais da União Europeia (Painel II) – versando como é que aqueles valores são considerados em algumas das (re)nova(da)s políticas da União Europeia. Em seguida a Conferência abordou a promoção e a proteção dos direitos fundamentais e do Estado de direito enquanto valores europeus em quatro políticas sectoriais da União Europeia, em especial na ótica de Portugal enquanto Estado membro da União Europeia (Painel III) – a política comum em matéria de asilo e de imigração; as políticas da União Europeia no domínio digital e da Inteligência Artificial e, ainda, no que respeita ao pacto ecológico europeu; e, por fim, a política externa e de segurança comum.

Espera-se que o presente e-book possa proporcionar um contributo útil para o conhecimento e a compreensão da União Europeia e do seu fundamento axiológico, na ótica da promoção dos seus valores, em especial o Estado de direito e os direitos fundamentais, no específico âmbito das políticas sectoriais da União Europeia, incluindo a sua projecção na ordem jurídica portuguesa.

"Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency. Neither the European Union or the granting authority can be held responsible for them."

"Financiado pela União Europeia. As perspectivas e opiniões manifestados são todavia apenas do(s) autor(es) e não refletem necessariamente as da União Europeia ou da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura. Nem a União Europeia nem a autoridade que concede o financiamento podem ser responsabilizadas pelas mesmas."



 Faculdade de Direito de Lisboa  
Alameda da Universidade, Lisboa

 [livraria.aafdl.pt](http://livraria.aafdl.pt)  
[ebooks.aafdl.pt](http://ebooks.aafdl.pt)

 217959379

