



Brussels, 25 October 2024  
(OR. pt, en)

14888/24

---

**Interinstitutional File:**  
**2024/0187(CNS)**

---

JAI 1547  
FRONT 285  
VISA 159  
FREMP 403  
INST 357  
PARLNAT 117

**COVER NOTE**

---

From: Portuguese Parliament  
date of receipt: 17 October 2024  
To: The President of the Council of the European Union  
Subject: Proposal for a COUNCIL REGULATION on strengthening the security of identity cards of Union citizens and of residence documents issued to Union citizens and their family members exercising their right of free movement [11336/24-COM (2024) 316 final]  
– Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find attached the opinion<sup>1</sup> of the Portuguese Parliament on the above.

---

<sup>1</sup> The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address:  
<https://www.ipex.eu/IPEXLWEB/search/document/results?code=COM&year=2024&number=316>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

**Parecer**

**Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO**  
que visa reforçar a segurança dos bilhetes de  
identidade dos cidadãos da União e dos títulos de  
residência emitidos aos cidadãos da União e seus  
familiares que exercem o direito à livre circulação.  
COM (2024) 316 final

Deputado Relator: **Eduardo  
Pinheiro**

**1**



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, Lei n.º 64/2020 de 2 de novembro e Lei n.º 44/2023 de 14 de agosto, que regula o acompanhamento, a apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação) [COM (2024) 316].

Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias que a analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

- 1 A União Europeia (UE) proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que é assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de gestão das fronteiras externas, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate da criminalidade e do terrorismo.
- 2 O direito à livre circulação é um direito de cidadania da UE particularmente apreciado pelos cidadãos europeus. Este abrange o direito de entrar e sair do



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

território de outro Estado Membro e o direito de aí permanecer e residir. As medidas relativas à livre circulação são indissociáveis das medidas adotadas para garantir a segurança no interior da União Europeia.

- 3 A garantia da segurança dos documentos de identificação e viagem constitui um elemento fundamental do combate contra o terrorismo e o crime organizado e da construção de uma genuína União da Segurança. Muitas das iniciativas que foram tomadas pela UE nos últimos anos para melhorar e reforçar a gestão das fronteiras externas dependem da segurança dos documentos de identificação e viagem.
- 4 Neste contexto, a Comissão adotou o Regulamento (UE) 2019/1157, de 20 junho de 2019, destinado a reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação. A adoção deste Regulamento assentou juridicamente no artigo 21.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), está em vigor desde 2 de agosto de 2021.
- 5 Porém, em 2024, o Tribunal de Justiça declarou o citado Regulamento inválido<sup>1</sup> por considerar “ter sido adotado erradamente ao abrigo do artigo 21.º, n.º 2, do TFUE e em aplicação do processo legislativo ordinário”. Segundo o Tribunal, o Regulamento “é uma das medidas abrangidas pelo âmbito de aplicação específico do artigo 77.º, n.º 3, do TFUE, o qual prevê um processo legislativo especial e, mais particularmente, a unanimidade no Conselho”. Apesar de considerar o Regulamento inválido, o Tribunal de Justiça decidiu manter os seus efeitos até à entrada em vigor de um novo regulamento assente na base jurídica adequada, ou seja, no artigo 77.º, n.º 3, do TFUE.
- 6 Neste contexto, a Comissão Europeia apresenta a iniciativa em apreço que, no essencial, reproduz o texto do Regulamento (UE) 2019/1157, tal como adotado pelo Parlamento e pelo Conselho. No entanto, a Comissão considera

<sup>1</sup> Acórdão de 21 de março de 2024, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

pertinente a adoção desse texto do regulamento, com as necessárias adaptações, em diversos aspectos, nomeadamente: a base jurídica do regulamento ser o artigo 77.º, n.º 3, do TFUE; nos considerandos do regulamento, são suprimidas as referências a documentos de orientação adotados há vários anos; a referência explícita nos considerandos ao passaporte emitido pela Irlanda é suprimida, uma vez que a Irlanda não participa na adoção do regulamento<sup>2</sup>; é acrescentada uma referência ao facto de o Tribunal de Justiça ter declarado que a inclusão obrigatória das impressões digitais no suporte de armazenamento era compatível com os direitos fundamentais do respeito pela vida privada e da proteção dos dados pessoais garantidos nos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais; é suprimida a obrigação de manter atualizada e de comunicar anualmente à Comissão uma lista das autoridades competentes com acesso aos dados biométricos armazenados no suporte de armazenamento; são reduzidas as obrigações de notificação das autoridades dos Estados Membros ao simplificar as regras em matéria de comunicação de informações e de avaliação.

- 7 Em suma, através da presente iniciativa pretende-se dar início ao procedimento para adoção de um novo regulamento relativo ao reforço da segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação, com a base jurídica adequada, a saber o artigo 77.º, n.º 3, do TFUE, em conformidade com a decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia.

<sup>2</sup> Salvo se a Irlanda notificar a Intenção de participar na sua adoção e aplicação. Nesse caso, "embora o passaporte emitido pela Irlanda seja um documento de viagem conforme com o documento 9303 da Organização da Aviação Civil Internacional relativo aos documentos de viagem de leitura automática, não serve para efeitos de identificação na Irlanda, pelo que não deve considerar-se abrangido pelo âmbito de aplicação do regulamento".



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

8 Por último, importa salientar que a presente iniciativa tem um impacto positivo no direito fundamental dos cidadãos da União Europeia à liberdade de circulação e de residência ao resolver dificuldades de reconhecimento e de segurança insuficiente dos bilhetes de identidade e títulos de residência, conforme previsto no artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

*a) Da Base Jurídica*

A presente iniciativa é sustentada juridicamente pelo artigo 77.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

*b) Do Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade*

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade, cumpre referir que, atendendo aos objetivos da presente iniciativa, a saber, reforçar a segurança e facilitar o direito à livre circulação dos cidadãos da União e dos seus familiares, estes não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, mas podem, devido à sua dimensão e aos seus efeitos, ser mais eficazmente alcançados ao nível da ação da União.

A presente iniciativa deve, assim, ser adotada a nível da UE para alcançar os seus objetivos pelo que uma ação ao nível da UE se afigura em conformidade com o princípio da subsidiariedade. Estando, assim, cumprido o disposto no nº3 do artigo 5.º do TUE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Está também respeitado o princípio da proporcionalidade previsto no n.º 4 do artigo 5.º do TUE, uma vez que o conteúdo e a forma da ação da UE não excedem o necessário para alcançar os objetivos a prosseguir.

**PARTE III – PARECER**

Em face do exposto, e atento o Relatório Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias, a Comissão de Assuntos Europeus é de Parecer que:

- 1 - A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade bem como o princípio da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a prosseguir será mais eficazmente atingido através de uma ação da União, e limita-se ao mínimo para alcançar esse objetivo;
- 2 - A Comissão de Assuntos Europeu dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa.

Palácio de S. Bento, 16 de outubro de 2024

O Deputado Autor do Parecer

(Eduardo Pinheiro)

O Presidente da Comissão

(Telmo Faria)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXOS**

. Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias.

**7**



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

Relatório  
COM (2024) 316

**Autora:** Deputada  
Vanessa Barata (CH)

---

1



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

## ÍNDICE

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – ANTECEDENTES**

**PARTE IV - INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA**

**PARTE V – OPINIÃO DA RELATORA**

**PARTE VI – CONCLUSÕES**

**PARTE VII – ANEXOS**



## **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei nº 21/2012, de 17 de maio, pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio e pela Lei nº 64/2020, de 2 de novembro, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias recebeu a presente iniciativa – *“Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação”*.

## **PARTE II – CONSIDERANDOS**

### **1. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

O objetivo da presente proposta da Comissão Europeia é dar início ao procedimento para que um novo regulamento relativo ao reforço da segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação seja adotado com a base jurídica adequada, a saber o artigo 77.º, n.º 31, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Com efeito, no processo *Landeshauptstadt Wiesbaden*, o Tribunal de Justiça declarou o Regulamento (UE) 2019/1157<sup>2</sup> inválido por ter sido adotado, erradamente, ao abrigo do artigo 21.º, n.º 2, do TFUE aplicando o processo legislativo ordinário. Segundo o Tribunal, o Regulamento (UE) 2019/1157 era uma das medidas abrangidas pelo âmbito de aplicação específico do artigo 77.º n.º 3 do TFUE, o qual prevê um processo legislativo especial, particularmente, a unanimidade no Conselho.

No essencial, a proposta em análise reproduz o texto do referido Regulamento, tal como adotado pelo Parlamento e pelo Conselho, em 2018.

A Comissão aproveitou a oportunidade, porém, para adaptar o texto desse regulamento em diversos aspetos, nomeadamente, enunciar a base jurídica do regulamento como sendo o artigo 77.º n.º 3 do TFUE, mencionar nos considerandos do regulamento uma referência ao facto de

<sup>1</sup> Artigo 77.º n.º 3 do TFUE «Se, para facilitar o exercício do direito referido na alínea a) do n.º 2 do artigo 20.º, for necessária uma ação da União sem que para tal os Tratados tenham previsto poderes de ação, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode adotada disposições relativas aos passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu».

<sup>2</sup> Regulamento (UE) 2019/1157 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação.



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

o Tribunal de Justiça ter declarado que a inclusão obrigatória das impressões digitais no suporte de armazenamento era compatível com os direitos fundamentais do respeito pela vida privada e da proteção dos dados pessoais garantidos nos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, suprimir a obrigação de manter atualizada e de comunicar anualmente à Comissão uma lista das autoridades competentes com acesso aos dados biométricos armazenados no suporte de armazenamento e reduziu as obrigações de notificação das autoridades dos Estados-Membros ao simplificar as regras em matéria de comunicação de informações e de avaliação.

Cabe ainda referir que a iniciativa em análise tem um impacto positivo em matéria de liberdade de circulação e de residência dos cidadãos da União Europeia, previsto no artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ao resolver dificuldades de reconhecimento e de segurança insuficiente dos bilhetes de identidade e títulos de residência.

### **2. Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade**

No já referido processo Landeshauptstadt Wiesbaden, e apesar de ter declarado o Regulamento (UE) 2019/1157 inválido por ter sido adotado erradamente ao abrigo do artigo 21.º, n.º 2, do TFUE, o Tribunal de Justiça declarou que os «*efeitos do Regulamento 2019/1157 são mantidos até à entrada em vigor, num prazo razoável que não pode exceder dois anos a contar de 1 de janeiro do ano que se segue à data da prolação do presente*



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

*acórdão, de um novo regulamento, baseado no artigo 77.º, n.º 3, TFUE, chamado a substituí-lo».*

É um facto que a União desenvolve, ao abrigo do artigo 77.º n.º 1 TFUE, uma política que visa assegurar tanto a ausência de quaisquer controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas, como o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas, bem como introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão dessas fronteiras.

As disposições relativas a passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência ou qualquer outro documento equiparado destinado a facilitar o exercício do direito de livre circulação e permanência no território dos Estados-Membros garantido pelo artigo 20.º, n.º 2, alínea a) do TFUE, fazem parte integrante dessa política da União. Vista a questão pelo lado dos cidadãos da União, não há qualquer dúvida de que os documentos abrangidos pela proposta de regulamento permitem-lhes, precisamente, atestar a sua qualidade de beneficiários do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros a que se refere o artigo 20.º, n.º 2, alínea a), do TFUE e, portanto, exercer esse direito.

Por último, cabe lembrar que o Tribunal de Justiça, no referido acórdão, declarou que decorre da finalidade e das componentes principais do Regulamento (UE) 2019/1157 que o mesmo se ocupa de uma das medidas abrangidas pelo âmbito de aplicação específico do artigo 77.º, n.º 3, do TFUE, pelo que, em conclusão, o mesmo se pode dizer presente proposta,



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

que reproduz o Regulamento (UE) 2019/1157, com exceção de adaptações limitadas que não afetam a sua finalidade nem as suas componentes principais.

Nessa medida, e no que concerne ao **princípio da subsidiariedade**, é inequívoco que a União está empenhada em assegurar a livre circulação das pessoas num espaço de liberdade, segurança e justiça, e que a segurança dos bilhetes de identidade e dos títulos de residência constitui um elemento essencial para garantir a confiança necessária à livre circulação nesse espaço. Por outro lado, sem uma norma comum a nível da União, é provável que voltem a surgir os obstáculos à livre circulação resultantes dos problemas de aceitação de determinados documentos observados antes da adoção do Regulamento (UE) 2019/1157. Neste conspecto, a ausência de ação a nível da União poderia resultar em mais problemas de ordem prática para os cidadãos da União, as autoridades nacionais e as empresas, num contexto em que os cidadãos residem e viajam no interior da União. Nestes termos, é de concluir que a iniciativa em causa não desrespeita o princípio da subsidiariedade.

A proposta também parece respeitar o **princípio da proporcionalidade**, uma vez que a medida proposta assegura normas mínimas para os documentos, entre as quais se conta a utilização obrigatória de impressões digitais, que constituem um meio fiável e eficaz de determinar, com certeza, a identidade de uma pessoa. Constitui, em suma, uma medida proporcionada à luz dos objetivos de facilitar o exercício do direito de livre



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

circulação e residência, combater a produção de bilhetes de identidade fraudulentos e a usurpação de identidade, bem como assegurar a interoperabilidade dos sistemas de verificação dos documentos de identificação.

Cabe ainda referir, por último, que o regulamento é o único instrumento jurídico que assegura a aplicação direta e comum do direito da União em todos os Estados-Membros, sendo o mais adequado a assegurar que seja mantida a uniformidade pretendida.

### **PARTE III – ANTECEDENTES**

A Nota Técnica destaca os seguintes antecedentes desta iniciativa:

- Regulamento (CE) nº 1683/95 do Conselho, de 29 de maio de 1995, que estabelece um modelo-tipo de visto;
- Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros;
- Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros;
- Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, que estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros;

- Regulamento (CE) n.º 1931/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, que estabelece as regras para o pequeno tráfego fronteiriço nas fronteiras terrestres externas dos Estados-Membros e que altera o disposto na Convenção de Schengen;

- Regulamento (UE) 2017/458 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes;

- Regulamento (UE) 2019/1157 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação.

#### PARTE IV – INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA

– COM(2009) 313 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre orientações para assegurar uma transposição e aplicação mais adequadas da Diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros;



## Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- [COM\(2016\) 602](#) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho «Reforçar a segurança num mundo de mobilidade: um melhor intercâmbio das informações na luta contra o terrorismo e fronteiras externas mais seguras»;
- [COM\(2016\) 790](#) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Plano de ação para combater a fraude de documentos de viagem»;
- [COM\(2017\) 794](#) Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à criação de um quadro para a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE (cooperação policial e judiciária, asilo e migração);
- [COM\(2018\) 212](#) Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que visa reforçar a segurança dos bilhetes de identidade dos cidadãos da União e dos títulos de residência emitidos aos cidadãos da União e seus familiares que exercem o direito à livre circulação.

## PARTE V – OPINIÃO DA RELATORA

A Relatora abstém-se de emitir opinião.

## PARTE VI – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- a) A presente iniciativa, genericamente, não viola os princípios da subsidiariedade nem da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e da sua existência não resulta o aniquilamento de outros valores fundamentais;
- b) A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.

**PARTE VII - ANEXOS**

Nota técnica.

Palácio de S. Bento, 2 de outubro de 2024

A Deputada Relatora,

(Vanessa Barata)

A Vice-Presidente da Comissão,

(Cláudia Santos)