



Brussels, 3 November 2025  
(OR. en, pt)

14826/25

---

**Interinstitutional File:  
2025/0542 (COD)**

---

CRIMORG 225  
COSI 222  
ENFOCUSM 187  
ENFOPOL 406  
JAI 1580  
CIVCOM 279  
HYBRID 134  
CADREFIN 280  
CODEC 1685  
CT 151  
IXIM 303  
INST 348  
PARLNAT 164  
**PARLNAT**

**COVER NOTE**

---

From: Portuguese Parliament  
date of receipt: 24 October 2025  
To: The President of the Council of the European Union  
Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Union support for internal security for the period from 2028 to 2034 [11943/25 - COM(2025) 542 final]  
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find enclosed the opinion of the Portuguese Parliament<sup>1</sup> 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://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-054>

---

14826/25

JAI.1

**EN/PT**



---

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

**PARECER  
COM(2025)542  
Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO  
EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o apoio da  
União à segurança interna para o período de 2028 a 2034**

**Autor:** Depº Paulo Moniz (PSD)



## PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7º 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, pela Lei nº 64/2020, de 2 de Novembro e pela Lei nº 44/2023, de 14 de Agosto bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de Março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o apoio da União à segurança interna para o período de 2028 a 2034 [COM(2025)542].

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, comissão competente em razão da matéria, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o respectivo relatório que se anexa ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

## PARTE II - CONSIDERANDOS

1 - A presente iniciativa diz respeito à Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o apoio da União à segurança interna para o período de 2028 a 2034.

2 – Importa começar por relembrar que no actual cenário geopolítico e de ameaça à segurança, em rápida evolução, a Comissão Europeia definiu já as prioridades comuns para uma Europa mais segura na *Estratégia ProtectEU*<sup>1</sup>.

3 - É um facto: o contexto geopolítico da Europa mudou significativamente e afetou profundamente a interligação da segurança interna e externa da União Europeia. As ameaças à segurança são cada vez mais globais e complexas, devido à capacidade dos criminosos de operar além-fronteiras, explorar as disparidades sociais e económicas e navegar entre os mundos físico e digital. Ao mesmo tempo, as novas tecnologias digitais e a inteligência artificial oferecem oportunidades significativas para

<sup>1</sup> Comunicação COM(2025) 148 final, de 1 de abril de 2025, da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a ProtectEU: uma Estratégia Europeia de Segurança Interna.



---

reforçar as capacidades policiais e judiciais e dar uma resposta eficaz a estas ameaças em constante evolução.

4 – Neste contexto, a presente iniciativa refere que a segurança é o alicerce em que assentam todas as nossas liberdades e a capacidade dos Estados-Membros garantirem a segurança dos cidadãos depende de uma abordagem europeia unificada. Como estabelecido na *Estratégia ProtectEU*, as considerações em matéria de segurança devem ser integradas e incorporadas em toda a legislação, políticas e programas da UE, incluindo na ação externa. O apoio da União ao abrigo da presente iniciativa deve, pois, contribuir para dar resposta a estas considerações.

5 - A presente iniciativa sublinha, assim, que a segurança interna é fundamental para garantir que os cidadãos estão seguros, para proteger os seus direitos fundamentais e promover a força e a confiança nas nossas economias, sociedades e democracias. Embora a segurança nacional continue a ser da competência dos Estados-Membros, proteger essa segurança exige cooperação e coordenação a nível da União.

O objetivo da União de garantir um elevado nível de segurança num espaço de liberdade, segurança e justiça, nos termos do artigo 67.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia deve, pois, ser alcançado através de medidas destinadas a prevenir e a combater a criminalidade, o racismo e a xenofobia e de medidas de coordenação e cooperação entre as autoridades policiais e judiciárias e outras autoridades competentes.

6 - A segurança interna consiste, efectivamente, num esforço comum para o qual as instituições da União, as agências da União competentes e os Estados-Membros devem contribuir conjuntamente. A fim de contribuir para a criação e a implementação de uma genuína e eficaz União da Segurança, os Estados-Membros devem dispor de recursos financeiros adequados.

7 – Com efeito, as seis agências descentralizadas que operam no domínio dos assuntos internos (Frontex, Europol, AUEA, eu-LISA, EUDA e CEPOL)<sup>2</sup> desempenham um papel

---

<sup>2</sup>AUEA - Agência da União Europeia para o Asilo.

A eu-LISA é a Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

EUDA - Agência da União Europeia sobre Drogas.

CEPOL - Agência da União Europeia para a Formação Policial.



---

importante e cada vez maior na execução das políticas nesse domínio. É essencial assegurar a coerência entre as estratégias políticas definidas a nível da UE e as atividades operacionais das agências descentralizadas, de modo a maximizar os contributos que o financiamento da UE concedido às agências descentralizadas presta para os objetivos políticos da UE.

A presente iniciativa indica, assim, que poderá ser necessário reforçar ainda mais o papel operacional das agências descentralizadas, o que deverá ser acompanhado por um aumento correspondente do seu financiamento.

8 – Nesta sequência, é mencionado que o apoio da União Europeia deve *financiar medidas dos Estados-Membros no domínio da prevenção da criminalidade, da formação conjunta do pessoal e da cooperação policial, bem como da cooperação judiciária em matéria penal, contando com a participação das autoridades competentes dos Estados-Membros e das agências da União, especialmente no que diz respeito ao intercâmbio de informações, ao reforço da cooperação operacional e ao apoio aos esforços necessários para melhorar a capacidade de prevenir e combater o terrorismo e a criminalidade grave e organizada.*

9 – Aliás, relembramos que já nas Conclusões de 26 de junho de 2025<sup>3</sup>, o Conselho Europeu recordou que *a criminalidade grave e organizada, o terrorismo, a radicalização e o extremismo violento, tanto em linha como fora de linha, representam uma grave ameaça para os cidadãos europeus e para a segurança dos Estados-Membros.*

O Conselho Europeu destacou, igualmente, *a ameaça que representa a infiltração criminosa nas estruturas empresariais legais, o que tem um impacto negativo nas finanças públicas e no mercado único.*

O Conselho Europeu instou, nesta sequência, *as instituições da União e os Estados-Membros a mobilizarem todos os recursos disponíveis a nível nacional e da UE e a tomarem novas medidas para reforçar a cooperação policial e judiciária, nomeadamente no que diz respeito ao acesso efetivo aos dados para fins de aplicação da lei, à garantia do intercâmbio de informações e à cooperação com países terceiros.*

10 – A presente iniciativa indica, também, que o apoio da União deve contribuir para assegurar a consistência, a coerência, as sinergias e as complementariedades entre as

---

<sup>3</sup>Conclusões do Conselho, EUCO 12/25, de 26 de junho de 2025.



---

políticas internas e externas da União, integrando as questões relacionadas com a segurança.

Nesse contexto, o apoio da União ao abrigo da presente iniciativa deve, em especial, contribuir para combater e prevenir a criminalidade grave e organizada, incluindo o tráfico de droga, o tráfico de seres humanos e as redes criminosas transfronteiriças de introdução clandestina de migrantes.

11 – É, igualmente, referido que é necessário maximizar o impacto do financiamento da União, mobilizando, agrupando e potenciando recursos financeiros públicos e privados. O apoio da União deve promover uma abordagem global da sociedade e incentivar a participação ativa e significativa do setor industrial europeu, bem como da sociedade civil, incluindo de organizações não governamentais, na elaboração e execução da política de segurança, se for caso disso, contando com a participação de outros intervenientes pertinentes, órgãos e organismos da União e organizações internacionais no âmbito dos objetivos do apoio da União. No entanto, importa velar por que o apoio da União não seja utilizado para delegar atribuições legais ou públicas a intervenientes privados.

12 – A presente iniciativa, sublinha, ainda, que a Europa deve proteger os seus interesses de segurança no que diz respeito a fornecedores que possam representar um risco de segurança persistente devido à potencial interferência de países terceiros, bem como às suas práticas de cibersegurança.

Por conseguinte, é necessário reduzir o risco de dependência persistente de fornecedores de alto risco no mercado interno, uma vez que estes podem ter impactos negativos potencialmente graves na segurança dos utilizadores, das empresas e das autoridades em toda a UE e nas infraestruturas críticas da UE em termos da integridade dos dados e dos serviços, bem como da disponibilidade dos serviços.

Esta exclusão deve basear-se numa avaliação proporcionada dos riscos e nas medidas de atenuação associadas, tal como definidas nas políticas e na legislação da União.

13 – Por último, sublinhar que todas as ações apoiadas em conformidade com o apoio da União ao abrigo da presente iniciativa devem ser executadas em conformidade com os direitos e princípios consagrados no acervo da União e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e devem estar em consonância com as obrigações



---

*internacionais da União e dos Estados-Membros decorrentes dos instrumentos internacionais de que são partes.*

#### **14 - Quanto à INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

A presente iniciativa refere que o enquadramento financeiro indicativo para a execução dos objetivos no âmbito do apoio da União é fixado em 6 843 331 500 EUR, a preços correntes, para o período de 2028 a 2034.

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

##### **a) Base Legislativa**

A presente iniciativa baseia-se no artigo 82.º, n.º 1, no artigo 84.º e no artigo 87.º, n.º 2, do TFUE.

##### **b) Princípio da Subsidiariedade**

A presente iniciativa menciona que o apoio da União deve centrar-se nas ações nas quais a intervenção da União possa gerar um maior valor acrescentado em comparação com as ações isoladas dos Estados-Membros.

Como a segurança tem uma dimensão transfronteiriça intrínseca, impõe-se uma resposta forte e coordenada a nível da União.

Assim, os objetivos da presente iniciativa não podem ser alcançados pelos Estados-Membros individualmente, uma vez que os desafios são de natureza transnacional e não se limitam a um único Estado-Membro ou a um conjunto de Estados-Membros.

Nesta sequência, é nosso entendimento, que é respeitado e cumprido o princípio da subsidiariedade consagrado no nº3 do artigo 5º do TUE.

##### **c) Princípio da Proporcionalidade**

É nosso entendimento que a presente iniciativa é proporcionada em termos de consecução dos objetivos e não excede o necessário.

Assim, e em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no nº 4 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, é cumprido e respeitado o princípio da proporcionalidade.



### PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

- 1 - A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.
- 2 - Em relação à presente iniciativa o processo de escrutínio encontra-se concluído.

Palácio de S. Bento, 22 de outubro de 2025

O Deputado Autor do Parecer

(Paulo Moniz)

A Presidente da Comissão

Edit Estrela

(Edite Estrela)

### PARTE IV - ANEXO

- Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.
- Nota técnica efectuada pelos serviços de assessoria da Comissão de Assuntos Europeus.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

## RELATÓRIO

**COM (2025) 542 final - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece o apoio da União à segurança interna para o período de 2028 a 2034**

### I - Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro e pela Lei n.º 44/2023, de 14 de agosto, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM(2025) 542 final – “Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o apoio da União à segurança interna para o período de 2028 a 2034”.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, de acordo com o disposto no n.º 6 do artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, na sua redação atual, e nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (“TUE”) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (“TFUE”).



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

## **II- Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa**

O objeto da presente proposta de regulamento consiste em estabelecer, para 2028–2034, os objetivos e o financiamento do apoio da União à segurança interna, a executar no quadro dos fundos da UE, com vista a assegurar um elevado nível de segurança no espaço de liberdade, segurança e justiça.

Neste âmbito, a fim de assegurar um elevado nível de segurança interna na União, estes apoios devem contribuir para os seguintes objetivos:

- a) Reforçar as capacidades da União e dos Estados-Membros relativamente à prevenção e ao combate contra a criminalidade grave e organizada, em linha e fora de linha, incluindo o terrorismo, o extremismo violento, a cibercriminalidade, o abuso e a exploração sexual de crianças e as ameaças híbridas, bem como relativamente à proteção dos cidadãos e dos espaços públicos contra-ataques, nomeadamente através de métodos inovadores e de novas tecnologias no domínio da segurança interna;
- b) Promover as capacidades dos Estados-Membros, reforçando a resiliência das entidades críticas contra atos hostis, e gerindo incidentes, riscos e crises relacionados com a segurança, nomeadamente através de sistemas de comunicação críticos e interoperáveis;
- c) Melhorar e facilitar o intercâmbio de informações a nível interno e entre as autoridades competentes e os órgãos e organismos pertinentes da União, bem como, sempre que adequado, com países terceiros, organizações internacionais e entidades privadas;
- d) Melhorar e intensificar a cooperação operacional em matéria de aplicação da lei, incluindo operações conjuntas, entre as autoridades competentes relativamente à prevenção e ao combate da criminalidade grave e organizada, em linha e fora de linha, incluindo o terrorismo, o extremismo violento, a cibercriminalidade, o abuso e a exploração sexual de crianças e as ameaças híbridas, bem como relativamente à proteção dos cidadãos e dos espaços públicos contra-ataques.

A presente proposta de regulamento é composta por 5 artigos, encontrando-se sintetizado da seguinte forma:



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

O regulamento proposto define, no artigo 1.º, o âmbito do apoio da União à segurança interna para o período de 1 de janeiro de 2028 a 31 de dezembro de 2034. Para o efeito, são apresentadas definições essenciais no artigo 2.º e são estabelecidos quatro objetivos no artigo 3.º, que serão alcançados através do apoio da União prestado ao abrigo das regras horizontais do Fundo Europeu para a Coesão Económica, Social e Territorial, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança, estabelecidas em Regulamento. Estes objetivos referem-se aos domínios da capacidade da União e dos Estados-Membros para prevenir e combater a criminalidade grave e organizada, da resiliência contra ameaças híbridas e outros atos hostis, do intercâmbio de informações entre os intervenientes relevantes e da cooperação operacional em matéria de aplicação da lei.

No artigo 4.º, a proposta estabelece as disposições relativas ao financiamento do apoio da União.

O artigo 5.º estabelece disposições transitórias. A data de entrada em vigor do regulamento proposto é fixada no artigo 6.º, que também estipula que o regulamento será obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, em conformidade com os Tratados, a partir de 1 de janeiro de 2028.

### III – Coerência com as disposições da mesma política sectorial

Esta iniciativa é um dos três instrumentos financeiros que acompanham a execução do Pacto em matéria sobre a Migração e Asilo<sup>1</sup>, em vigor desde 2024, e assegura uma estreita complementaridade com a proposta de regulamento que institui o Fundo Europeu para a Coesão Económica, Territorial e Social, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança<sup>2</sup>, promovendo assim sinergias entre estas políticas.

<sup>1</sup> <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>  
<sup>2</sup> <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0565>



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

---

Destaca-se, ainda, que esta proposta operacionaliza a ProtectEU-Estratégia Europeia de Segurança Interna<sup>3</sup> adotada em 01.04.2025, integrando considerações de segurança em políticas e programas da UE reforçando a cooperação policial/judiciária e troca de informações.

A nota técnica faz, ainda, menção às seguintes iniciativas europeias que se encontram relacionadas com a matéria objeto da presente proposta:

- COM(2016) 747, anexo da comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o modelo de acordo relativo ao estatuto referido no artigo 54.º, n.º 5 do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira;
- COM(2020) 612, anexo da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817;
- COM (2022) 303, documento estratégico que desenvolve uma política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2019/1896;
- COM (2023) 45, documento estratégico “Rumo a uma estratégia operacional para um regresso mais eficaz”;
- COM (2023) 1763, Recomendação (UE) 2023/682 da Comissão de 16 de março de 2023 relativa ao reconhecimento mútuo das decisões de regresso e à agilização dos regressos na aplicação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho;
- COM (2023) 146, comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que estabelece a política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras;

---

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0148>



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

- COM (2023) 148, comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a ProtectEU: uma estratégia europeia de segurança interna;
- COM (2024) 251, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Plano de Execução Comum do Pacto em matéria de Migração e Asilo”;
- COM (2025) 319, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “Ponto da situação da aplicação do Pacto em matéria de Migração e Asilo”.

### IV - Princípio da Subsidiariedade e Princípio da Proporcionalidade

O artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia estabelece que a «*União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno*».

O presente regulamento baseia-se nas bases jurídicas previstas na parte III, título V, do TFUE, relativo ao espaço de liberdade, segurança e justiça. A ação da União é justificada com base nos objetivos estabelecidos no artigo 67.<sup>º</sup><sup>4</sup> do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que define os meios que permitem constituir um espaço de liberdade, segurança e justiça, bem como nos artigos 82.º, n.º 1, 84.º e

<sup>4</sup>Artigo 67.º

1. A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros.

2. A União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas e desenvolve uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas que se baseia na solidariedade entre Estados-Membros e que é equitativa em relação aos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente título, os apátridas são equiparados aos nacionais de países terceiros.

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

4. A União facilita o acesso à justiça, nomeadamente através do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

87.º, n.º 2, do TFUE, que constituem bases jurídicas compatíveis à luz das regras específicas aplicáveis à tomada de decisões ao abrigo da parte III, título V, do TFUE.

Em termos de disposições relevantes refira-se igualmente o artigo 80.º do TFUE, por força do qual as políticas da União e a sua execução são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro.

O princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade regem o exercício das competências da UE, nos termos do artigo 5.º, n.ºs 3 e 4, do TUE<sup>5</sup> e do Protocolo n.º 2<sup>6</sup> relativo à aplicação de ambos os princípios. Assim, nos domínios em que a UE não tenha competência exclusiva, o princípio da subsidiariedade visa proteger a capacidade de decisão dos Estados-Membros e legitimar a intervenção da União. Excluir-se-á a intervenção da UE sempre que uma questão possa ser tratada de forma eficaz pelos próprios Estados-Membros, ao nível central, regional ou local.

No que respeita ao princípio da proporcionalidade, este encontra-se consagrado no artigo 5.º, n.º 4, do TUE. Exige-se, assim, que o conteúdo e a forma da ação da União não excedam o necessário para alcançar os objetivos dos tratados.

Analizando, em concreto, o respeito pelo princípio da subsidiariedade, os objetivos da presente proposta não podem ser alcançados pelos Estados-Membros individualmente, uma vez que os desafios são de natureza transnacional e não se limitam a um único Estado-Membro ou a um conjunto de Estados-Membros. Nesta

---

<sup>5</sup> Artigo 5º

{...}

3. Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo, contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

As instituições da União aplicam o princípio da subsidiariedade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade de acordo com o processo previsto no referido Protocolo.

4. Em virtude do princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados.

As instituições da União aplicam o princípio da proporcionalidade em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008M/PRO/02:PT:HTML>



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

perspetiva, o apoio da União cria valor acrescentado ao promover uma abordagem comum em todos os Estados-Membros aquando da aplicação do acervo e das normas da UE e ao incentivar a colaboração e o intercâmbio atempado de informações entre os Estados-Membros em questões transnacionais.

Relativamente à escolha do instrumento legislativo, tratando-se de um regulamento, consideramos que tal opção é adequada, já que se trata do único mecanismo, ao nível da União, suscetível de assegurar a aplicação direta, uniforme e imediata em todos os Estados-Membros. Justifica-se, por isso, o regulamento como o instrumento mais adequado para aplicar a presente proposta que estabelece o apoio da União à segurança interna para o período de 1 de janeiro de 2028 a 31 de dezembro de 2034.

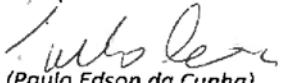
**V- Conclusões**

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

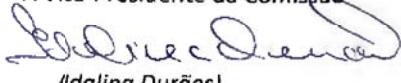
- a) A presente iniciativa COM (2025) 542 – que “Estabelece o apoio da União à segurança interna para o período de 2028 a 2034” não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, na sua redação atual, para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 24 de setembro de 2025

O Deputado Relator

  
(Paulo Edson da Cunha)

A Vice-Presidente da Comissão

  
(Ilda Maria Durões)



## Nota Técnica – Iniciativas Europeias

COM (2025) 542

Proposta de Regulamento Do Parlamento Europeu E Do Conselho que estabelece o apoio da União à segurança interna para o periodo de 2028 a 2034

Data de entrada na CAE:

Prazo de subsidiariedade: 30/10/2025

### Índice

- I. OBJETIVO DA INICIATIVA
- II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO
- III. ANTECEDENTES
- IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA
- V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL
- VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

Elaborada por: Gonçalo Sousa Pereira

Data: 17/09/2025



## Nota Técnica – Iniciativas Europeias

### I. OBJETIVO DA INICIATIVA

O objetivo da proposta é estabelecer, para 2028–2034, os objetivos e o financiamento do apoio da União à segurança interna, a executar no quadro dos fundos da UE, com vista a assegurar um elevado nível de segurança no espaço de liberdade, segurança e justiça.

Concretamente, o apoio da UE, neste âmbito, deverá contribuir para reforçar capacidades contra criminalidade grave e organizada (incluindo terrorismo, extremismo violento, cibercriminalidade, abuso sexual de crianças) e ameaças híbridas, proteger cidadãos e espaços públicos, incluindo métodos e tecnologias inovadores.

Deverá, também, reforçar a resiliência de entidades críticas e a gestão de incidentes, riscos e crises, com sistemas de comunicação críticos e interoperáveis, melhorar e facilitar o intercâmbio de informações entre autoridades competentes e órgãos/organismos da UE, e, quando adequado, com países terceiros, organizações internacionais e entidades privadas e intensificar a cooperação operacional em matéria de aplicação da lei, incluindo operações conjuntas entre autoridades.

### II. ENQUADRAMENTO LEGAL E DOUTRINÁRIO

A iniciativa é proposta nos termos do artigo 3.º, n.º 2 do [Tratado da União Europeia](#) (TUE) onde prescreve que a União deve proporcionar aos cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, com medidas adequadas em matéria de controlos nas fronteiras externas, asilo, imigração e prevenção da criminalidade.

Baseia-se, igualmente, no artigo 82.º, n.º 1 (cooperação judiciária penal, apoio ao reconhecimento mútuo e cooperação), artigo 84.º (apoio à prevenção da criminalidade) e artigo 87.º, n.º 2 (medidas de cooperação policial, incluindo troca de informação) do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE).

A proposta constitui, de igual modo, um desenvolvimento do [acervo de Schengen](#) com implicação na aplicação das disposições especiais dos Protocolos n.º 21 (posição da Irlanda) e n.º 22 (posição da Dinamarca), anexos ao TUE e ao TFUE.

Destacar, também, que as [orientações políticas para a Comissão Europeia 2024-2029](#) salientam a necessidade de assegurar, através de fronteiras externas mais seguras, um espaço Schengen completo e plenamente operacional sem controlos nas fronteiras internas, dando prioridade à



## Nota Técnica – Iniciativas Europeias

segurança, à gestão da migração e à eficiência. Com efeito, esta iniciativa é um dos três instrumentos financeiros que acompanham a execução do [Pacto em matéria sobre a Migração e Asilo<sup>1</sup>](#)<sup>2</sup>, em vigor desde 2024 e assegura uma estreita complementaridade com a proposta de regulamento que institui o Fundo Europeu para a Coesão Económica, Territorial e Social, a Agricultura e o Meio Rural, as Pescas e o Setor Marítimo, a Prosperidade e a Segurança, promovendo assim sinergias entre estas políticas.

Destaca-se, também, que esta proposta operacionaliza a [Estratégia Europeia de Segurança Interna](#) adotada em 1.4.2025, integrando considerações de segurança em políticas e programas da UE reforçando a cooperação policial/judiciária e troca de informações. No mesmo sentido, o Conselho Europeu de junho de 2025, nas suas conclusões apelou aos Colegiados para que fizessem avançar os trabalhos sobre as recentes propostas da Comissão e registaram os debates em curso sobre o regresso, sobre o estabelecimento de uma lista de países de origem seguros a nível da UE e sobre a aplicação do conceito de país terceiro seguro.

Em suma, esta proposta materializa, no plano financeiro-operacional, as competências do Título V do TFUE para prevenção e combate à criminalidade e cooperação policial/judiciária, aplicando a estratégia ProtectEU e as orientações do Conselho Europeu. Foca-se, ainda, na capacitação, resiliência a ameaças híbridas, interoperabilidade e troca de informação, e cooperação operacional, preservando direitos fundamentais. Complementa, assim, o novo pacote 2028-2034 para fronteiras/Schengen e asilo/migração, garantindo uma resposta integrada da UE às ameaças à segurança.

### III. ANTECEDENTES

- [Regulamento \(UE\) 2016/399](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen);
- [Regulamento \(UE\) 2019/1896](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624;

<sup>1</sup> Plano de Execução Comum do Pacto em matéria de Migração e Asilo (2024) – [COM(2024) 251]

<sup>2</sup> Ponto da situação da aplicação do Pacto em matéria de Migração e Asilo (2025) – [COM(2025) 319]



## Nota Técnica – Iniciativas Europeias

- [Regulamento \(UE\) 2021/1148](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de julho de 2021 que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos;
- [Regulamento \(UE\) 2021/1149](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de julho de 2021 que cria o Fundo para a Segurança Interna;
- [Regulamento \(UE\) 2024/1356](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que introduz a triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817;
- [Regulamento \(UE\) 2024/1351](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à gestão do asilo e da migração, que altera os Regulamentos (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e que revoga o Regulamento (UE) n.º 604/2013
- [Regulamento \(UE\) 2018/1240](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226

### IV. INICIATIVAS EUROPEIAS SOBRE MATÉRIA RELACIONADA

- [COM\(2016\) 747](#) anexo da comunicação da comissão ao parlamento europeu e ao conselho sobre o modelo de acordo relativo ao estatuto referido no artigo 54.º, n.º 5 do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira;
- [COM\(2020\) 612](#) anexo da proposta de regulamento do parlamento europeu e do conselho que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817;
- [COM\(2022\) 303](#) documento estratégico que desenvolve uma política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras em conformidade com o artigo 8.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2019/1896;
- [COM\(2023\) 45](#) documento estratégico Rumo a uma estratégia operacional para um regresso mais eficaz;



## Nota Técnica – Iniciativas Europeias

- [C\(2023\) 1763](#) Recomendação (UE) 2023/682 da Comissão de 16 de março de 2023 relativa ao reconhecimento mútuo das decisões de regresso e à agilização dos regressos na aplicação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho;
- [COM\(2023\) 146](#) comunicação da comissão ao parlamento europeu e ao conselho que estabelece a política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras;
- [COM\(2023\) 148](#) comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões sobre a ProtectEU: uma estratégia europeia de segurança interna
- [COM\(2024\) 251](#) Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu, Ao Conselho, Ao Comité Económico E Social Europeu E Ao Comité Das Regiões Plano de Execução Comum do Pacto em matéria de Migração e Asilo;
- [COM\(2025\) 319](#) Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu, Ao Conselho, Ao Comité Económico E Social Europeu E Ao Comité Das Regiões Ponto da situação da aplicação do Pacto em matéria de Migração e Asilo;

### V. POSIÇÃO DO GOVERNO (QUANDO DISPONÍVEL) E CONTEXTO NACIONAL

No [Programa](#) do XXV Governo Constitucional, no âmbito do Eixo IV - «Imigração regulada e humanista», é referida a «Criação de um novo regime rápido e eficaz de afastamento de estrangeiros em situação ilegal, em sintonia com a nova regulamentação em discussão nas instâncias europeias».

### VI. POSIÇÃO DE OUTROS ESTADOS-MEMBROS (IPEX)

PAÍS	DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES
Alemanha	<a href="#"><u>German Bundesrat</u></a>	16.07.2025	Em curso  Referred to Committees on:  European Union Questions Finance Internal Affairs



## Nota Técnica – Iniciativas Europeias

PAÍS		DATA ESCRUTÍNIO	ESTADO DO ESCRUTÍNIO	DOCUMENTOS/OBSERVAÇÕES
Chéquia	<a href="#">Czech Senate</a>	16.07.2025	Em curso	Selection for scrutiny: August 22, 2025 Designated Committee has asked the following specialized Committees for opinion: Committee on Foreign Affairs, Defence and Security
Letónia	<a href="#">Latvian Saeima</a>	16.07.2025	Em curso	Document is scrutinized according to the ordinary scrutiny procedure defined in the Rules of Procedure of Saeima Article 185. "The European Affairs Committee shall examine the official positions of the Republic of Latvia prepared in accordance with the procedure set by the Cabinet of Ministers and shall rule on them before they are communicated to European Union institutions".
Lituânia	<a href="#">Lithuanian Seimas</a>	16.07.2025	Em curso	-
Suécia	<a href="#">Swedish Parliament</a>	16.07.2025	Em curso	Referred to the Committee on Justice. The Committee will examine whether the draft is in compliance with the principle of subsidiarity. The Committee will report on its findings to the Chamber.