



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer.

COM(2016)411

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO relativa à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e ao rapto internacional de crianças (reformulação).



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, 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 n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO relativa à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e ao rapto internacional de crianças (reformulação) [COM(2016)411].

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. No entanto, e apesar da nova metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada pela Comissão de Assuntos Europeus (CAE), os serviços desta Comissão não elaboraram, até à data, nota técnica sobre a iniciativa em análise.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A iniciativa, ora em apreço, propõe a reformulação do Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de novembro de 2003¹, “relativo à competência, ao

¹ Comumente conhecido por Regulamento Bruxelas II-A.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 “.

O objetivo da reformulação proposta visa prosseguir o desenvolvimento do espaço europeu de justiça e de direitos fundamentais, assente no reforço da confiança mútua, mediante a supressão dos obstáculos ainda existentes à livre circulação das decisões judiciais, em conformidade com o princípio do reconhecimento mútuo, “e proteger o interesse superior da criança, mediante a simplificação processual e o aumento da sua eficácia”.

Importa mencionar que a reformulação, ora proposta, resulta da avaliação realizada pela Comissão, em 2014, traduzida num relatório² que a Comissão de Assuntos Europeus analisou e emitiu respetivo parecer. As conclusões dessa avaliação referiam que *“o Regulamento é um instrumento que funciona bem e que trouxe grandes benefícios para os cidadãos. Facilitou a resolução de um número crescente de litígios transnacionais em matéria matrimonial e de responsabilidade parental através de um sistema abrangente de normas de competência, de um sistema eficaz de cooperação entre as autoridades centrais dos Estados-Membros, de medidas de prevenção de processos paralelos e da livre circulação das decisões, atos autênticos e acordos. As disposições relativas ao regresso da criança que complementam a Convenção da Haia de 1980 com o objetivo de impedir o rapto parental entre Estados-Membros são consideradas particularmente úteis.*

No entanto, os dados e as informações preliminares fornecidos pelos peritos indicam que as normas em vigor podem ser melhoradas. A fim de examinar de forma exaustiva os problemas identificados no presente relatório, a Comissão tenciona lançar uma nova avaliação das normas existentes e do respetivo impacto sobre os cidadãos. Para o

² COM(2014) 225 - RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2201/2003 relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

efeito, lançará também uma consulta pública. Com base na avaliação e nas respostas à consulta pública, a Comissão tomará as medidas adequadas”.

Por conseguinte, a proposta de reformulação do regulamento, ora em análise, pretende suprimir os problemas identificados tanto na avaliação já citada, bem como na consulta pública e nos diversos estudos realizados. Visando criar um quadro jurídico de maior clareza, estabelecer normas de competência harmonizadas em matéria de divórcio, separação ou anulação do casamento, bem como preceitos para dirimir litígios no domínio da responsabilidade parental “que impliquem um elemento internacional”. Esta proposta de reformulação visa simultaneamente facilitar a livre circulação das decisões judiciais no seio da UE, consagrando para tal um conjunto de disposições sobre o seu reconhecimento e execução nos outros Estados Membros.

Por último, salientar que, o Relatório apresentado e aprovado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias reflete, com rigor e detalhe, o conteúdo da iniciativa. Assim sendo, deve dar-se por integralmente reproduzido, evitando-se desta forma uma repetição de análise e conseqüente redundância.

a) Da Base Jurídica

A presente iniciativa é sustentada juridicamente pelo artigo 81.º, nº 3 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). Tendo por base o nº 1 deste preceito estabelece que “a União desenvolve uma cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiriça, assente no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade cumpre referir que nos termos do artigo 81º do TFUE, a UE dispõe de competência partilhada para desenvolver a cooperação judicial em matéria civil com incidência transfronteiriça, com base no reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais. Essa cooperação pode incluir a adoção de medidas relativas à aproximação das legislações dos Estados Membros, a qual já foi exercida aquando da adoção do Regulamento Bruxelas II-A. Assim, e tendo em conta que o objetivo da ação proposta - proceder a reformulação do Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, “relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 “- o mesmo não pode ser suficientemente realizado pelos Estados Membros, devido à sua natureza transfronteiriça e à falta de clareza do quadro jurídico em vigor. Contudo, sê-lo-á, em virtude da sua dimensão e efeitos, mais eficazmente alcançado ao nível da UE, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Face ao exposto, considera-se que a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.

PARTE III – PARECER

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 30 de Setembro de 2016

A Deputada Autora do Parecer

(Edite Estrela)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)

PARTE IV – ANEXO

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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS**

RELATÓRIO

**COM (2016) 411 final – PROPOSTA DE REGULAMENTO DO CONSELHO
RELATIVO À COMPETÊNCIA, AO RECONHECIMENTO E À EXECUÇÃO DE DECISÕES
EM MATÉRIA MATRIMONIAL E EM MATÉRIA DE RESPONSABILIDADE PARENTAL
E AO RAPTO INTERNACIONAL DE CRIANÇAS (REFORMULAÇÃO)**

I - Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de Maio, 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 (2016) 411 final – “*Proposta de Regulamento do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e ao rapto internacional de crianças (reformulação)*”, a qual vem acompanhada por dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão {SWD (2016) 2007 final e SWD (2016) 208 final}, relativos à avaliação de impacto e ao resumo deste.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, 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).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

II - Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2016) 411 final refere-se à Proposta de Regulamento do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e ao rapto internacional de crianças (reformulação).

Esta proposta de Regulamento tem por objetivo proceder à reformulação do Regulamento (CE) n.º 2201/2003, do Conselho, de 27 de novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 («Bruxelas II-A»), alterando-o e substituindo-o.

Recorde-se que o Regulamento Bruxelas II-A é a pedra angular da cooperação judiciária em matéria de direito de família na União Europeia, pois estabelece regras de competência uniformes em matéria de divórcio, separação e anulação do casamento, assim como de responsabilidade parental em situações transnacionais, e facilita a livre circulação das decisões judiciais, atos autênticos e acordos em toda a União, porquanto contém disposições sobre o seu reconhecimento e execução nos outros Estados-Membros. Aplica-se desde 1 de março de 2005 a todos os Estados-Membros, com exceção da Dinamarca.

Dez anos após a sua entrada em vigor, a Comissão examinou o funcionamento na prática deste Regulamento, tendo concluído, no relatório sobre a aplicação do mesmo, adotado em abril de 2014¹, que seria necessário introduzir-lhe alterações.

Embora o funcionamento do Regulamento seja considerado globalmente satisfatório, a consulta dos diversos interessados e os vários estudos realizados evidenciaram alguns problemas no seu funcionamento que importa resolver, com especial incidência sobre as

¹ COM (2014) 225 final.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

questões de responsabilidade parental, onde foram identificadas seis lacunas que, por suscitarem problemas graves, devem ser resolvidas com urgência.

São elas:

- 1) O procedimento de regresso da criança;
- 2) A colocação da criança noutra Estado-Membro;
- 3) A exigência de *exequatur* (procedimento para declarar executória uma decisão proferida noutra Estado-Membro);
- 4) A audição da criança;
- 5) A execução efetiva das decisões; e
- 6) A cooperação entre autoridades centrais.

Com vista a resolver estes problemas, esta proposta de Regulamento propõe, em síntese, as seguintes alterações:

- 1) **Introdução de medidas para aumentar a eficácia e melhorar o mecanismo de prevalência**, nomeadamente as seguintes:
 - a. Obriga-se os Estados-Membros a concentrarem a competência para apreciar os pedidos de regresso da criança num número limitado de tribunais – cfr. artigo 22.º;
 - b. Cada instância, no que se refere ao regresso de uma criança, deverá proferir uma decisão no prazo de seis semanas a contar da data da apresentação do pedido ou da interposição do recurso – cfr. artigo 23.º
 - c. Limita-se a um único recurso a possibilidade de recorrer de uma decisão de regresso – cfr. n.º 4 do artigo 25.º;
 - d. Prevê-se que o tribunal possa declarar uma decisão que ordena o regresso da criança como sendo executória a título provisório – cfr. n.º 3 do artigo 25.º.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- 2) **Criação de um procedimento de consentimento autónomo a aplicar a todas as colocações transnacionais, juntamente com a definição de um prazo de oito semanas para o Estado-Membro requerido responder ao pedido.**

Neste sentido, a proposta prevê a introdução das seguintes regras:

- a. O consentimento do Estado recetor passa a ser obrigatório para todas as colocações transnacionais provenientes de um tribunal ou autoridade de qualquer Estado-Membro – cfr. n.º 1 do artigo 65.º;
- b. São introduzidos requisitos uniformes para os documentos a apresentar com o pedido de consentimento: a autoridade requerente deve apresentar um relatório sobre a criança e indicar os motivos para a colocação transnacional prevista – cfr. n.º 1 do artigo 65.º;
- c. É introduzida uma regra quanto à exigência de tradução: o pedido deve ser acompanhado de uma tradução para a língua do Estado-Membro requerido – cfr. n.º 2 do artigo 65.º;
- d. Os pedidos devem ser todos canalizados através das autoridades centrais – cfr. artigo 60.º;
- e. É introduzido um prazo de oito semanas para o Estado requerido se pronunciar sobre o pedido – cfr. n.º 4 do artigo 65.º.

- 3) **Supressão do *exequatur*, juntamente com a definição de salvaguardas adequadas que possam ser invocadas na fase de execução, nomeadamente para contestar o reconhecimento ou a execução da decisão proferida pelo Estado de origem ou para contestar medidas concretas de execução ordenadas pelo Estado onde a execução é requerida, num único processo neste último Estado.**

Nesse sentido, a proposta estabelece nomeadamente:

- a. Que as decisões proferidas num Estado-Membro em matéria de responsabilidade parental relativamente a uma criança sejam



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

executórias nos outros Estados-Membros sem que seja necessária qualquer declaração de executoriedade – cfr. artigo 30.º;

- b. Normas uniformes que definem em que situações se pode impugnar o reconhecimento e/ou execução das decisões em matéria de responsabilidade parental, prevendo-se designadamente a situação em que tenha havido uma alteração das circunstâncias – cfr. artigo 40.º.

4) Introdução da obrigação de dar à criança a oportunidade de expressar a sua opinião.

Nesse sentido, a proposta consagra o direito da criança a expressar a sua opinião – cfr. artigo 20.º. Assim, as autoridades dos Estados-Membros devem assegurar que uma criança capaz de formar as suas próprias opiniões tenha a oportunidade real e efetiva de as exprimir livremente durante o processo, as quais devem ser tidas em conta em função da idade e maturidade da criança.

5) Introdução de medidas destinadas a melhorar a eficácia da execução propriamente dita.

Nesse sentido, a proposta consagra nomeadamente o seguinte:

- a. Que o pedido de execução seja apresentado perante o tribunal do Estado-Membro da execução mas deixa ao critério do direito desse Estado-Membro o processo em geral, os meios de execução e as respetivas modalidades, nomeadamente que medida de execução específica deve ser adotada e em que circunstâncias. Quando uma decisão de outro Estado-Membro deva ser mais detalhada ou adaptada para poder ser aplicada ao abrigo do direito nacional do Estado-Membro de execução, o tribunal competente desse Estado-Membro deve introduzir as necessárias especificações ou adaptações, respeitando os elementos essenciais da decisão – cfr. artigos 32.º e 33.º;
- b. A definição de um prazo indicativo para a execução efetiva da decisão. Caso a execução não tenha lugar no prazo de seis semanas a contar do



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

momento em que o processo de execução teve início, o tribunal do Estado-Membro de execução deve comunicar esse facto, assim como os motivos do atraso na execução, à autoridade central requerente do Estado-Membro de origem ou ao próprio requerente, caso o processo tenha sido instaurado sem o apoio da autoridade central – cfr. n.º 4 do artigo 32.º;

- c. Que o tribunal de origem possa declarar a decisão executória a título provisório mesmo que o respetivo direito nacional não preveja essa possibilidade – cfr. n.º 2 do artigo 30.º.

6) Clarificação das funções das autoridades centrais e outras autoridades requeridas e aditamento de um artigo sobre a disponibilidade dos recursos adequados.

Nesse sentido, são nomeadamente introduzidas as seguintes alterações:

- a. Prevê-se que as autoridades centrais coopererem entre si na prestação de assistência às autoridades nacionais, assim como aos titulares da responsabilidade parental. Essa assistência deve, nomeadamente, incidir sobre a localização da criança, quer diretamente, quer através de outras autoridades competentes, sempre que tal seja necessário para satisfazer um pedido formulado ao abrigo do presente regulamento, bem como a prestação de informações relacionadas com a criança necessárias para efeitos do processo – cfr. artigo 63.º;
- b. Quando intentem ou ajudem a intentar um processo judicial para o regresso de uma criança ao abrigo da Convenção de Haia de 1980, as autoridades centrais devem certificar-se de que o dossiê elaborado para o processo é completado no prazo de seis semanas, salvo se circunstâncias excecionais o impossibilitarem – cfr. alínea g) do n.º 1 do artigo 63.º;
- c. Qualquer autoridade de um Estado-Membro que tencione tomar uma decisão em matéria de responsabilidade parental pode solicitar às



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

autoridades de outro Estado-Membro a comunicação de informações pertinentes para a proteção da criança quando o interesse superior desta assim o exija. Dependendo das circunstâncias, tal pode incluir informações sobre o processo ou decisões relativas a um dos progenitores ou a um irmão da criança, ou sobre a capacidade de um dos progenitores para cuidar ou visitar a criança – cfr. artigo 64.º;

- d. Obriga-se os Estados-Membros a assegurar que as autoridades centrais em matéria de responsabilidade parental disponham de recursos financeiros e humanos adequados que lhes permitam cumprir as obrigações decorrentes deste Regulamento – cfr. artigo 60.º.

De notar que se passa a definir, para efeitos de aplicação do Regulamento, o conceito de criança, considerando-se como tal qualquer pessoa com menos de 18 anos – cfr. n.º 7 do artigo 2.º.

o **Princípio da subsidiariedade**

Para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que a concretização do objetivo proposto – proceder à reformulação do Regulamento (CE) n.º 2201/2003, do Conselho, de 27 de novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 – só pode ser alcançado ao nível da União Europeia.

Daí que se conclua que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

III – Conclusões

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

- a) Que a COM (2016) 411 final – *“Proposta de Regulamento do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e ao rapto internacional de crianças (reformulação)”* não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 8 de setembro de 2016

O Deputado Relator

(Fernando Negrão)

O Presidente da Comissão

(Pedro Bacelar Vasconcelos)