



**PESSOAL ESTATUTÁRIO – CORPO PERMANENTE, A
REPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA À CRISE MIGRATÓRIA**

Henrique Manuel do Amaral Alves

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Mestrado em Estudos sobre a Europa

Orientadores:

Professora Doutora Evanthia Balla

Professor Doutor Mário José Filipe da Silva

2025



**PESSOAL ESTATUTÁRIO – CORPO PERMANENTE, A
REPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA À CRISE MIGRATÓRIA**

Henrique Manuel do Amaral Alves

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Mestrado em Estudos sobre a Europa

Orientadores:

Professora Doutora Evanthia Balla

Professor Doutor Mário José Filipe da Silva

2025



Attribution-NonCommercial-ShareAlike

CC BY-NC-SA

This license lets others remix, adapt, and build upon your work non-commercially, as long as they credit you and license their new creations under the identical terms.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

STATEMENT OF INTEGRITY

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente dissertação/tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer outra forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Regulamento Disciplinar da Universidade Aberta, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 215, de 6 de novembro de 2013.

I hereby declare having conducted my thesis with integrity. I confirm that I have not used plagiarism or any form of falsification of results in the process of the thesis elaboration.

I further declare that I have fully acknowledged Disciplinary Regulations of the Universidade Aberta (regulation published in the official journal Diário da República, 2.ª série, N.º 215, de 6 de novembro de 2013).

Universidade Aberta, 18 de abril de 2025

Nome completo/Full name: Henrique Manuel do Amaral Alves

Assinatura/Signature:

Resumo

Para fazer face à crise migratória a União Europeia implementou um conjunto de medidas nas suas fronteiras externas, uma dessas medidas é a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. O Pessoal Estatutário (categoria 1), do Corpo Permanente, são a sua face mais visível pois são elementos contratados diretamente pela Frontex e que são destacados nos diversos Estados-Membros envergando o uniforme dessa mesma Agência Europeia. Esta medida constitui algo revolucionário pois o Pessoal Estatutário é a primeira força uniformizada e armada pertencente à União Europeia e não individualmente a um dos seus Estados-Membros.

A presente dissertação tem como objetivo analisar o papel do pessoal estatutário e do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira como resposta da União Europeia ao desafio migratório, com foco na segurança das fronteiras externas da UE. A atuação e poderes dessa força levanta questões sobre o equilíbrio entre a segurança coletiva e o controlo nacional das fronteiras. A dissertação procura compreender como esta Guarda impacta a soberania nacional e a integração supranacional da União Europeia, com particular ênfase aos desafios impostos pela crise migratória.

Assim, recorreu-se a uma estratégia de investigação predominantemente qualitativa, assente na revisão de literatura e análise da evolução dos normativos legais, mormente o Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, tendo este trabalho por objetivo apresentar de forma sistematizada, sob o ponto de vista estrutural e operacional, as implicações do Pessoal Estatutário no Corpo Permanente, procedendo-se à análise dos elementos caracterizadores dessa força, nos Estados-Membros e no desenvolvimento da própria União Europeia, a qual aproveita a crise migratória para dar mais um passo firme na sua afirmação perante as soberanias dos Estados-Membros.

Palavras-chave: Pessoal Estatutário, Corpo Permanente; Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira; Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira; Migração; Soberania; União Europeia;

Abstract

To address the migration crisis, the European Union implemented a set of measures at its external borders, one of these measures is the European Border and Coast Guard of the European Border and Coast Guard Agency. The Statutory Staff (category 1), of the Standing Corps, are its most visible face as they are elements hired directly by Frontex and who are deployed in the various member states wearing the uniform of the European Agency. This measure is something revolutionary as the Statutory Personnel are the first uniformed force belonging to the European Union and not to one of its Member States.

This dissertation aims to analyze the role of statutory staff of the Standing Corps of the European Border and Coast Guard on the European Union's response to the migration crisis, with a focus on the security of EU's external borders. The actions and powers of this guard raise questions about the balance between collective security and national border control. The dissertation seeks to understand how they impact national sovereignty and the supranational integration of the European Union, with particular emphasis on the challenges posed by the migration crisis. Thus, a predominantly qualitative research strategy was used, based on a literature review and analysis of the evolution of legal regulations, particularly Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019. This work aims to present in a systematic way, from a structural and operational point of view, the implications of statutory staff in the permanent corps, proceeding to the analysis of the elements that characterize this guard, in the Member States and in the development of the European Union itself, which is taking advantage of the migration crisis to take another firm step in its affirmation over the sovereignties of the Member States.

Keywords: Statutory Staff, Standing Corps; European Border and Coast Guard; European Border and Coast Guard Agency; Migration; Sovereignty; European Union;

INDICE

RESUMO.....	i
PALAVRAS-CHAVE.....	i
ABSTRACT.....	ii
KEYWORDS.....	ii
INDICE.....	iii
INDICE DE FIGURAS.....	iv
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	v
INTRODUÇÃO.....	1
1- SOBERANIA DOS ESTADOS-MEMBROS.....	6
1.1-SOBERANIA.....	6
1.1.2 - TERRITÓRIO PARA EXERCER A SOBERANIA.....	7
1.1.3 - DIREITO DE AUTOADMINISTRAÇÃO E O PRINCÍPIO DE AUTODETERMINAÇÃO	8
2 – SOBERANIA SUPRA-NACIONAL – O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA E O CRESCENTE PODER DA UNIÃO SOBRE OS ESTADOS-MEMBROS	11
2.1 – SOBERANIA SUPRANACIONAL.....	11
2.2 - INTEGRAÇÃO EUROPEIA E O SEU APROFUNDAMENTO	13
2.2.1 - TEORIAS PARA O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA.....	17
3 - TRANSFERÊNCIA DE SOBERANIA ATRAVÉS DAS CRISES.....	20
3.1 - AS COMPETÊNCIAS DA UNIÃO EUROPEIA E AS CRISES.....	20
3.2 - FORTALECIMENTO DAS AGÊNCIAS EUROPEIAS NO CONTEXTO DE CRISE E O SEU IMPACTO NA SOBERANIA DOS ESTADOS MEMBROS....	23
3.2.1 - AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA E O SEU ROBUSTECIMENTO COM A CRISE MIGRATÓRIA.....	26
4 - FRONTEX E O CORPO PERMANENTE DA GUARDA EUROPEIA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA (<i>STANDING CORPS</i>).....	31

4.1 - FORMAÇÃO DO CORPO PERMANENTE DA GUARDA EUROPEIA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA.....	36
4.2 - PERFIS OPERACIONAIS DO CORPO PERMANENTE.....	38
4.3 - PODERES EXECUTIVOS DO CORPO PERMANENTE.....	46
4.4 - USO DA FORÇA, USO E PORTE DE ARMAS DE FOGO POR PARTE DO CORPO PERMANENTE.....	50
5 - FRONTEX E AS SUAS VALÊNCIAS.....	51
5.1 - SISTEMA EUROSUR.....	52
5.2 - AVALIAÇÃO DE VULNERABILIDADE FRONTEX.....	60
5.2.1 - MECANISMO DE AVALIAÇÃO DE SCHENGEN.....	62
5.2.2 - SOBREPOSIÇÃO DO FOCO E DE RECURSOS.....	66
5.2.3 - AVALIAÇÃO DE VULNERABILIDADE E A ACEITAÇÃO DO CORPO PERMANENTE PELOS ESTADOS-MEMBROS.....	68
5.3 - OBJETIVO DA UNIÃO EUROPEIA COM AS REFERIDAS VALÊNCIAS.....	69
6 - PESSOAL ESTATUTÁRIO DO CORPO PERMANENTE (CATEGORIA 1) E O SEU IMPACTO NA SOBERANIA DOS ESTADOS-MEMBROS E NO APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA.....	70
6.1 - PODERES EXECUTIVOS DO PESSOAL ESTATUTÁRIO.....	73
6.2 - ARMAS DE FOGO E USO DA FORÇA POR PARTE DO PESSOAL ESTATUTÁRIO	74
6.3 - UNIFORME DO PESSOAL ESTATUTÁRIO.....	76
6.4 - O PESSOAL ESTATUTÁRIO COMO EXPOENTE MÁXIMO, A NÍVEL OPERACIONAL, DE INGERÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA NOS ESTADOS MEMBROS.....	78
CONCLUSÃO.....	81
RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS, WEBGRÁFICOS E LEGISLAÇÃO.....	87

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Uniforme do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira – Categoria 1 - Pessoal estatutário.....	20
Figura 2 - Braçal do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira - Categoria 2,3,4.....	21
Figura 3 - Perfis operacionais Corpo Permanente - Frontex.....	24

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AGÊNCIA	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
ALDO	Advanced Level Document Officer
BGO	Border Guard Officer
CBCDO	Cross Border Crime Detection Officer
CCC	Common Core Curriculum for Border and Coast Guard
CNC	Centro Nacional de Coordenação
EM	Estados-Membros
Estados	Estados-Membros
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
FSC	FSC <i>Frontex Situation Centre</i>
GEFC	Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira
GIF	Gestão Integrada de Fronteiras
IBM	Integrated border management
MVCDO	Motor Vehicle Crime Detection Officers
PEC	Parlamento Europeu e Conselho
PF	Posto de Fronteira
QSE	Quadro de Situação Europeu
QSN	Quadro de Situação Nacional
Regulamento	Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019
SQF	Sectoral Qualification Framework
SIS	Schengen Information System
UE	União Europeia
União	União Europeia

INTRODUÇÃO

Todo o ser humano tende a procurar melhorar a sua condição de vida quer seja por razões financeiras quer seja por razões de segurança, pelo que a União Europeia se tornou um destino preferencial de pessoas das mais variadas zonas do globo.

Aquando do acordo Schengen em 1985, complementado pela Convenção Schengen em 1990, os países abriram as fronteiras internas, para a livre circulação de pessoas e bens, e conseqüentemente robusteceram-se os controlos nas fronteiras externas, pois essas fronteiras externas, quer sejam terrestre, aéreas ou marítimas, são aquelas que dão acesso a todo o espaço Schengen e conseqüentemente acesso a todos os Estados-Membros que pertencem a esse espaço.

Infelizmente os avanços para a melhoria de cooperação em assuntos como a segurança advém normalmente de acontecimento trágicos, como foi o caso dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América, o que constituiu a oportunidade perfeita para a União Europeia dar mais um passo no aprofundamento na integração europeia ao pedir que os Estados-Membros abdicassem mais das suas soberanias, para que houvesse uma estratégia supranacional de segurança externa.

“... the 2001 terrorist attacks triggered a potentially favourable political climate to ask governments to sacrifice part of their sovereignty for a safer and closer EU.” (Gigli, 2020, p. 35)

Assim a ideia de criar um sistema de controlo de fronteiras Europeu nasceu logo em 2001 como é possível aferir nas notas conclusivas, no ponto 42 da reunião do Conselho Europeu em Laeken em 14 e 15 de dezembro de 2001:

“Better management of the Union's external border controls will help in the fight against terrorism, illegal immigration networks and the traffic in human beings. The European Council asks the Council and the Commission to work out arrangements for cooperation between services responsible for external border control and to examine the conditions in which a mechanism or common services to control external borders could be created.” (European Council, 2001)

Assim, e à medida que o espaço Schengen se foi expandindo, com novas adesões de novos Estados, as fronteiras externas consequentemente foram também aumentando. Este facto conjugado com a intensificação da deslocação das pessoas em direção à Europa na procura de melhorar a sua qualidade de vida causou alguns constrangimentos, primeiramente por ser necessário processar corretamente as pessoas que chegam aos postos de fronteira, pois é necessário haver uma distinção entre as pessoas que se deslocam em trabalho, ou em férias, ou dos que procuram uma vida melhor em termos económicos, ou dos que estão em fuga e necessitam de proteção internacional pois, consequentemente, os processos administrativos de aceitação de entrada são diferentes para cada situação. Em segundo plano está o facto de se tentar prevenir ou interceptar as pessoas que tentam entrar através de zonas que não são pontos de passagem autorizados (postos de fronteiras) (art.º 2.º n.º 8 Cód. Fronteiras Schengen, Regulamento (UE) 2016/399), o que se trata de uma tarefa “*hercúlea*” devido às enormes extensões territoriais dessas zonas e, novamente após a interceção desses indivíduos, tem de ser aferido o motivo dessas pessoas estarem a passar em zonas onde não existe controlo nem é permitida a passagem, se querem entrar ilegalmente para procurar um país para se estabelecer e não possuem os requisitos necessários para tal, se são traficantes de pessoas ou bens, se são pessoas que constituem uma ameaça terrorista, ou se são pessoas que estão em fuga e foi naquela zona que entraram no espaço Schengen pois era o local mais perto por onde conseguiram fugir com efetividade.

Toda esta complexa situação, levou a que a União Europeia tivesse de implementar alguns mecanismos de controlo, pois a entrada de pessoas de forma descontrolada pode traduzir-se em problemas graves de segurança, incluindo o terrorismo.

Neste contexto, em 2004, por decisão dos Estados-Membros, foi criada a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX), com sede em Varsóvia, Polónia, para gerir a cooperação operacional nas fronteiras externas da União Europeia.

A Agência foi criada pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro, para melhorar a gestão das fronteiras externas dos Estados-

Membros da União Europeia e está diretamente dependente da Direção-Geral da Migração e Assuntos Internos (DG HOME) da Comissão Europeia.

As tarefas da Agência incluem a coordenação da cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio da gestão das fronteiras externas; a assistência aos Estados-Membros na formação dos guardas de fronteira nacionais, incluindo a definição de normas comuns de formação; a avaliação, aprovação e coordenação de propostas de operações conjuntas e projetos-piloto apresentados pelos Estados-Membros; a assistência aos Estados-Membros em circunstâncias que exijam maior assistência técnica e operacional nas fronteiras externas, tendo em conta que algumas situações podem envolver emergências humanitárias e resgates no mar, particularmente aqueles que enfrentam pressões específicas ou desproporcionais; a oferta aos Estados-Membros do apoio necessário e, se necessário, a coordenação ou organização de operações conjuntas de regresso.

Esta organização veio a ser posta à prova com a crise de migração em 2015-2016, com as pessoas em fuga da guerra e conflitos provocados, em grande parte, pela instabilidade no Norte de África e no médio Oriente após a Primavera Árabe, e pela guerra civil na Síria, que levou a que uma massa humana de proporções bíblicas se deslocasse para a Europa. “Com quase um milhão de pessoas tendo cruzado o mar Mediterrâneo como refugiados e migrantes neste ano, e com os conflitos na Síria e em outros lugares gerando níveis assombrosos de sofrimento humano”¹ ACNUR.

Assim a Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX) vem robustecer o objetivo de implementar uma política de Gestão Integrada de Fronteiras Europeias - The European Integrated Border Management (IBM).

A gestão integrada das fronteiras significa ir além dos controlos e patrulhas nas fronteiras externas. Inclui assim medidas em colaboração com países terceiros, bem como responsabilidades além-fronteiras, como efetuar o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular na UE aos seus países de origem. A gestão eficaz das fronteiras também requer uma análise de risco

¹ ACNUR webpage em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/relatorio-do-acnur-confirma-aumento-mundial-do-deslocamento-forcado>

robusta e regular e uma melhor cooperação entre agências e o uso de tecnologia de ponta.

A Gestão integrada das fronteiras tem o seu objetivo e enquadramento legal explícito na página *online* da Comissão Europeia:

“1. The European integrated border management (IBM) aims at managing the crossing of the external borders efficiently and addressing migratory challenges and potential future threats at those borders, thereby contributing to addressing serious crime with a cross-border dimension (such as migrant smuggling, trafficking in human beings and terrorism) and ensuring a high level of internal security within the EU, while at the same time acting in full respect for fundamental rights and in a manner that safeguards the free movement of persons within the EU.

2. Art. 4 of the Regulation (EU) 2016/1624 (European Border and Coast Guard Regulation) describes the main components of the IBM: border control; prevention and detection of cross-border crime; referral of persons who are in need of, or wish to apply for, international protection ; search and rescue operations for persons in distress at sea; risk analysis for internal security and security of the external EU borders; cooperation with third countries, focusing on neighbouring countries and those which have been identified as countries of origin and/or transit for irregular migration ; return of third-country nationals who are subject of return decisions.”² (European Commission)

Surgindo assim fortalecida, pelo regulamento (UE) 2016/1624 de 14 de setembro de 2016 e posteriormente regulamento (UE) 1896/2019, a política de Gestão Integrada das Fronteiras com a renovada FRONTEX como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira a qual coordena a cooperação operacional entre os Estados-Membros para o controlo de fronteiras.

A FRONTEX tem objetivos estratégicos, como, reduzir a vulnerabilidade das fronteiras externas com base num conhecimento abrangente da situação; garantir fronteiras da UE seguras, protegidas e funcionais; e planear e manter as capacidades da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

² European Commission website disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/european-integrated-border-management_en

Para efetivar o controlo de fronteiras externas a agência suporta-se nas suas ferramentas mais operacionais: a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira – Corpo Permanente (European Border and Coast Guard - Standing Corps), no Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras – EUROSUR e também na sua função de Avaliação de Vulnerabilidades das Fronteiras Externas.

Sendo que estas três ferramentas podem ser consideradas por um lado como instrumentos que auxiliam os Estados-Membros e que dão coesão à União Europeia e levam a um aprofundamento da integração europeia contudo por outro lado podem suscitar preocupações no que respeita a alguma perda de soberania dos Estados-Membros, nomeadamente no que à Guarda de Fronteira e Costeira Europeia diz respeito mais precisamente ao seu Pessoal Estatutário (categoria 1) pois envergam uniformes da União Europeia sendo-lhes atribuídos poderes executivos e licença de uso e porte de arma de fogo, para serem utilizados no território dos Estados-Membros onde forem destacados.

De acordo com Balla “A Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras pode intervir no terreno, sempre que um Estado-Membro esteja indisponível ou não possua a capacidade de tomar medidas autonomamente e monitoriza a evolução do fluxo migratório de entrada e saída na UE. Ao mesmo tempo, o Serviço de Regresso assegura o regresso aos seus países dos migrantes em situação irregular.”³ (2020, p. 8)

Ora, é este carácter operacional e o facto de atuarem com uniforme da União Europeia, com poderes executivos, com licença de uso e porte de arma, conjugado com outros instrumentos operacionais como o Sistema EUROSUR ou a Avaliação de Vulnerabilidade FRONTEX, e o facto de ter sido constituída por Regulamento (UE), que produz efeitos na soberania dos Estados-Membros e promove o aprofundamento da integração europeia.

³ BALLA (2020) “A crise dos refugiados: a resposta da União Europeia: uma odisseia sem Ítaca.” “Revista Europa. Revista de Estudos sobre a Europa”, p. 8.

1 – SOBERANIA DOS ESTADOS-MEMBROS

Torna-se relevante, primeiramente, abordar o conceito de soberania dos Estados-Membros para que posteriormente se entenda como o Pessoal Estatutário do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira impacta esse conceito.

1.1 – SOBERANIA

O conceito de Soberania, o qual é fundamental no direito internacional, consagrando o direito de cada Estado governar-se livremente e determinar seu próprio destino.

Neste sentido Bodin afirma que "A soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República..."⁴

Assim sendo, para que a soberania seja um poder absoluto de uma República é necessário que haja liberdade para que os cidadãos dessa República possam alcançar essa soberania, teoria essa anteriormente defendida por Grotius em *Mare Liberum* considerando que todos os povos são naturalmente livres e devem governar-se pelos seus próprios poderes e leis⁵, considerando que um Estado é uma sociedade perfeita de homens livres e unida pelas mesmas leis⁶.

Além de criar as suas próprias leis, deve também ter-se em consideração a capacidade de um Estado fazer valer a sua soberania como Pufendorf, em *De Jure Naturae et Gentium*, defende ao afirmar que um Estado é uma sociedade que deve possuir poder suficiente para se defender contra qualquer outro.⁷

Hobbes em *Leviatã* refere que soberano é aquele que tem o poder absoluto de fazer as leis⁸ e que sem esse poder soberano absoluto, não é possível atingir uma vivência sã⁹, reforçando essa ideia com a analogia: "A soberania é a alma do Estado, e uma vez separada do corpo, os membros não obedecem mais."¹⁰

Contudo, ao logo dos tempos este conceito de soberano que decide sobre as leis e administra o seu povo passou de um conceito visto anteriormente como

⁴ Bodin (1576) "Les six livres de la Republique", p. 84.

⁵ Grotius (1609) "Mare Liberum", Capítulo I.

⁶ *Ibidem* - Capítulo VII –.

⁷ Pufendorf (1672) "De Jure Naturae et Gentium" (Do Direito Natural e das Gentes), Livro VII, Capítulo I.

⁸ Hobbes (1651) "Leviatã", Capítulo XVI.

⁹ *Ibidem* - Capítulo XVIII.

¹⁰ *Ibidem* - Capítulo XXIX.

concentrado numa só pessoa (monarcas, autocratas, etc.), para o conceito de que poder deve estar no povo; como defende Locke no Segundo Tratado "Todo o poder é inerente ao povo; e o povo tem o direito inalienável de instituir governo e mudar-lhe a forma quando julgar conveniente."¹¹ "O poder supremo não pode retirar de qualquer homem parte de sua propriedade sem o seu próprio consentimento."¹² Sendo igualmente defendido por Rousseau "A vontade geral é a única força legítima que governa um Estado."¹³, Rousseau sustenta ainda que, "O soberano não é senão o administrador do poder do povo."¹⁴, e que "A soberania não sendo senão o exercício da vontade geral, nunca se pode alienar, e o soberano, que nada é senão um ser coletivo, não pode ser representado senão por si mesmo."¹⁵

Assim, sendo a soberania sustentada na vontade do povo, Kelsen em Teoria Pura do Direito defende que "A soberania é a norma fundamental de um Estado, que determina a sua ordem jurídica."¹⁶ e assim o Estado é a personificação da ordem jurídica.¹⁷

1.1.2 - TERRITÓRIO PARA EXERCER A SOBERANIA

O conceito de soberania está intrinsecamente ligado ao conceito de território, uma vez que é no seu território que os Estados exercem a sua soberania. Neste sentido em *Diritto costituzionale*, Pergolesi defende que o "Território é a parte do globo terrestre na qual se acha efetivamente fixado o elemento populacional, com exclusão da soberania de qualquer outro Estado"¹⁸, igualmente, Cavalcanti, em Teoria geral do Estado, reflete sobre o território e o poder soberano do Estado "Território é apenas a expressão física do espaço, dentro do qual se exerce a soberania do Estado"¹⁹.

No mesmo sentido Paupério, em Teoria geral do Estado, defende que "O território é a parte do universo em que um determinado governo tem competência

¹¹ Locke (1690) "Second Treatise on Government", Livro II, Capítulo IX.

¹² *Ibidem* - Capítulo XI, §138.

¹³ Rousseau (1762) - "O Contrato Social", Livro I, Capítulo I.

¹⁴ *Ibidem* - Livro III, Capítulo I.

¹⁵ *Ibidem* - Livro III, Capítulo I.

¹⁶ Kelsen (1932) "Teoria Pura do Direito", Secção 24.

¹⁷ *Ibidem* - Secção 42.

¹⁸ Pergolesi (1962) "Diritto costituzionale", p. 94.

¹⁹ Brandão Cavalcanti (1977) "Teoria geral do Estado", p. 122.

para organizar a vida pública e fazer funcionar os diversos serviços públicos, de tal modo que nenhum governo estrangeiro se possa opor ao livre exercício desse poder político. Cada Estado está, portanto, garantido pelas normas do direito internacional, que estabelece, de modo geral, o princípio da não-intervenção"²⁰. Igualmente, podemos compreender a importância do território para a soberania em *Introducción a la teoría del Estado* por Kriele, "Jurisdicción territorial significa exclusividad del poder estatal dentro del territorio del Estado. A este principio corresponde exactamente el principio reflejo: la presunción de que el poder estatal no puede realizar actos jurisdiccionales en el territorio de un Estado extranjero (pues allí vale la presunción en favor de la exclusividad del otro poder estatal)"²¹ .

Assim, o território é a porção limitada do globo terrestre, onde o Estado exerce, com exclusividade, o seu poder de império. Pode-se então afirmar que o Território é a limitação espacial da soberania. Daí se concluir que o conceito possui conteúdo de natureza política, não se reduzindo a mero significado geográfico. O que lhe dá, naturalmente, a especificação necessária para se constituir elemento do Estado, estando assim 'esse sentido político da terra', relacionado com o próprio exercício da soberania. (Salveti Netto, 1989) ²².

1.1.3 - DIREITO DE AUTOADMINISTRAÇÃO E O PRINCÍPIO DE AUTODETERMINAÇÃO

Um direito intimamente ligado ao conceito de soberania, é o direito dos Estados à autoadministração, o qual reconhece a autonomia dos Estados para determinar o seu próprio destino e governar os seus povos.

O direito de autoadministração está relacionado com a soberania no sentido de que ambos tratam da liberdade de um Estado de tomar as suas próprias decisões sem interferência externa.

O direito à autoadministração é um princípio fundamental do direito internacional, consagrando o direito de cada Estado organizar livremente os seus assuntos internos, sem interferência externa indevida.

²⁰ Paupério (1979) "Teoria geral do Estado", p. 133.

²¹ Kriele (1980) "Introducción a la teoría del Estado", p. 127.

²² Salvetti Netto (1982), "Curso de teoria do Estado", p. 47.

Para melhor compreendermos a amplitude deste Direito começemos por recorrer às palavras de Grotius que estabelece que "Todos os povos e nações são naturalmente livres, e governam-se a si mesmos pelos seus próprios poderes e leis."²³ e que "Um Estado é uma sociedade perfeita de homens livres, unida sob as mesmas leis e autoridades."²⁴

No mesmo sentido Thomas Hobbes afirma que "Cada Estado tem o direito de se defender contra qualquer outro Estado que o ameace."²⁵, e que "Os Estados não estão sujeitos a nenhuma lei superior, exceto a lei natural."²⁶ Do mesmo modo, Pufendorf defende que "Um Estado é uma sociedade de homens que possuem poder suficiente para se defenderem contra qualquer outro."²⁷ e que "Cada Estado tem o direito de determinar suas próprias leis e costumes."²⁸

Rousseau, em *O contrato Social*, defende que "Cada Estado tem o direito de se associar ou se aliar com outros Estados, conforme julgar conveniente."²⁹, mas que "Nenhum Estado tem o direito de intervir nos assuntos internos de outro Estado."³⁰

Hegel em *Princípios da Filosofia do Direito* (1821) define que "O Estado é a encarnação da vontade geral, e a autoadministração é a expressão dessa vontade."³¹ e que "O Estado tem o direito de determinar o seu próprio destino e de se organizar da maneira que julgar mais adequada."³²; Gentile defende que o Estado é a personificação da nação, e a autoadministração é o direito da nação de se autodeterminar³³; Kelsen reforça que "A autoadministração é um corolário do princípio da soberania dos Estados."³⁴

Resumindo, a autoadministração é o direito do Estado de decidir sobre sua própria existência e sobre seu próprio destino. (Schmitt, 1932) ³⁵

²³ Grotius (1609) "Mare Liberum", Capítulo I.

²⁴ *Ibidem* - Capítulo VII.

²⁵ Hobbes (1651) "Leviatã", Capítulo XIII.

²⁶ *Ibidem* - Capítulo XVI.

²⁷ Pufendorf (1672) "De Jure Naturae et Gentium", Livro VII, Capítulo I - Parágrafo 1.

²⁸ *Ibidem* - Livro VII, Capítulo VI - Parágrafo 5.

²⁹ Rousseau (1762) "O Contrato Social", Livro II, Capítulo II.

³⁰ *Ibidem* - Livro II, Capítulo VII.

³¹ Hegel (1821) "Princípios da Filosofia do Direito", § 275.

³² *Ibidem* - § 279.

³³ Gentile (1916) "I fondamenti della filosofia del diritto".

³⁴ Kelsen (1932) "Teoria Pura do Direito", Seção 25.

³⁵ Schmitt (1932)- "The Concept of Political", Capítulo III.

No contexto da Frontex isso reflete a forma como os Estados-Membros da UE equilibram a sua soberania e autodeterminação ao cooperarem em questões de segurança nas fronteiras externas, mantendo a capacidade de fazer parte das decisões sobre as políticas de imigração e controlo fronteiriço, participando de uma abordagem mais ampla e solidária da União Europeia.

Outro princípio que interessa também ressaltar e que está umbilicalmente ligado ao conceito de Soberania é o princípio de autodeterminação dos Estados, embora possa também ser retirado de algumas das citações anteriormente referidas, importa fazer referência individualizada ao seu significado no Lexionário da página *online* do diário da república e em que define o Princípio de autodeterminação como:

“O princípio da autodeterminação dos povos é um princípio de Direito Internacional que procura assegurar a independência, a liberdade e o direito de organização própria dos povos. Visa proteger o direito dos povos de determinar o seu sistema de governo, organização económica e sociocultural. É um princípio com origem no costume internacional, tendo sido consagrado em vários tratados. A título de exemplo, no n.º 2 do artigo 1.º, artigo 55.º e artigo 73.º da Carta das Nações Unidas, de 26 de junho de 1945.”³⁶

Pelo descrito pode-se perceber a importância dos conceitos de soberania, do direito dos Estados se autoadministrarem e do princípio da autodeterminação e o porquê de os Estados-Membros terem tanta determinação em preservá-los ao máximo.

³⁶ Lexionário no website do Diário da República Portuguesa:
<https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/principio-autodeterminacao>

2- SOBERANIA SUPRA-NACIONAL – O Aprofundamento da integração Europeia e o Crescente Poder da União sobre os Estados-Membros

2.1- SOBERANIA SUPRANACIONAL

O conceito de soberania supranacional na União Europeia (UE) refere-se à transferência de algumas competências e poderes soberanos dos Estados-Membros para instituições supranacionais da UE. Isso implica que, em determinadas áreas, as decisões tomadas pelas instituições da UE têm primazia sobre as legislações nacionais, permitindo uma governança que transcende a soberania individual dos Estados. Este fenómeno é fundamental para entender como a UE opera e se integra, especialmente em políticas comuns.

Joseph Weiler no seu artigo "The Transformation of Europe"³⁷ (1991), artigo fundamental para entender as interações entre direito europeu e soberania nacional, no qual analisa a relação entre direito europeu e soberania nacional, enfatizando como a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu tem moldado o conceito de soberania supranacional, na prática afirma que "a primazia do direito europeu não apenas desafia as noções tradicionais de soberania, mas também questiona a legitimidade das instituições europeias.", Weiler questiona assim como a soberania supranacional afeta a legitimidade das instituições da EU, argumentando que a primazia do direito europeu pode levar à alienação dos cidadãos em relação às instituições europeias, uma vez que as decisões são tomadas em níveis que não refletem diretamente as preferências democráticas dos Estados-Membros.

Fausto Quadros define a supranacionalidade como: "um poder político superior aos Estados, resultante da transferência definitiva por estes da esfera dos seus poderes soberanos."³⁸

Assim, para que surja a soberania supranacional, os Estados-Membros delegam parte de sua soberania a um organismo superior, isso significa que eles abrem mão de certas competências para permitir uma governança mais eficaz em áreas que exigem coordenação e cooperação, como comércio, segurança e meio

³⁷ Weiler, J. H. H. (1991). The Transformation of Europe.

³⁸ Fausto Quadros, Canuto Joaquim (1991) Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público, Coimbra, Almedina, pág. 158.

ambiente. Essa delegação é frequentemente formalizada por meio de tratados internacionais.

As normas e legislações da UE têm primazia sobre as leis nacionais dos Estados-Membros. Isso implica que, em caso de conflito entre uma norma nacional e uma norma da UE, a norma europeia prevalece. Esse aspeto da soberania supranacional é fundamental para garantir a uniformidade nas políticas e legislações entre os países da UE.

Embora os Estados mantenham a sua soberania em muitos aspetos, a soberania supranacional introduz um novo entendimento sobre o conceito de soberania, pois a soberania não é considerada como perdida; em vez disso, ela é partilhada ou restrita em áreas específicas. Os Estados ainda são considerados soberanos, mas a sua capacidade de agir unilateralmente pode ser limitada pela necessidade de conformidade com as normas supranacionais.

A evolução da soberania supranacional na União Europeia (UE) desde a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951 reflete um processo gradual de integração que se expandiu para diversas áreas políticas e económicas.

A CECA foi a primeira organização supranacional na Europa, estabelecida para controlar a produção de carvão e aço entre seis países: França, Alemanha Ocidental (RFA), Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. O objetivo era garantir a paz e a estabilidade na Europa após a Segunda Guerra Mundial, evitando conflitos sobre recursos essenciais.

A CECA introduziu instituições supranacionais, como a Alta Autoridade (hoje Comissão Europeia), que detinha poderes que antes eram exclusivamente nacionais. Isso representou um marco na transferência de soberania dos Estados-Membros para uma autoridade comum.

Em 1957, os membros da CECA assinaram os Tratados de Roma, estabelecendo a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM). Esses tratados expandiram o escopo da soberania supranacional para incluir não apenas o setor do carvão e do aço, mas também o comércio e a energia nuclear.

A estrutura institucional das novas comunidades seguiu o modelo da CECA, reforçando o carácter supranacional das instituições europeias.

A CEE promoveu a criação de um mercado comum, permitindo a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais. Esse processo exigiu uma maior harmonização das legislações nacionais e uma maior delegação de poderes à Comissão Europeia.

Com o tempo, as políticas comuns foram-se alastrando para áreas como agricultura, pesca e coesão regional, solidificando ainda mais a soberania supranacional, sendo-o no entanto, em setores primordialmente económicos e funcionais e menos políticos.

Em 1992, o Tratado de Maastricht estabeleceu oficialmente a União Europeia e introduziu novas dimensões de integração, incluindo a política externa e de segurança comum (PESC) e a União Económica e Monetária (UEM), sendo a criação do euro um passo significativo na consolidação da soberania supranacional económica.

O Tratado também introduziu mecanismos que permitiram uma maior participação dos cidadãos europeus, através do reforço do poder do Parlamento Europeu, tendência que teve continuidade com os tratados de Amesterdão, Nice e Lisboa.

A evolução da soberania supranacional na UE desde a CECA até os dias atuais demonstra um processo contínuo de delegação de poderes dos Estados-Membros para instituições comuns.

A relação entre soberania supranacional e soberania pode gerar tensões. Por um lado, os Estados podem sentir que estão a perder o controlo sobre as suas políticas internas; por outro lado, a integração pode ser vista como uma forma de fortalecer a posição dos Estados num mundo globalizado, onde desafios transnacionais exigem respostas coletivas.

A soberania supranacional é então o conceito central na integração europeia que se refere à transferência de competências e poderes soberanos dos Estados Membros para instituições supranacionais.

2.2 - INTEGRAÇÃO EUROPEIA E O SEU APROFUNDAMENTO

Para que exista soberania supranacional os Estados-Membros tem de se unir e delegar algumas das suas competências nas instituições europeias, essa delegação de competências passa por um processo de convergência de vontades com objetivos comuns.

A integração europeia, refere-se ao processo gradual e complexo de “união” dos Estados europeus em diferentes áreas, como política, económica, social e cultural. Esse processo, iniciado após a Segunda Guerra Mundial, procura superar as rivalidades históricas e construir uma Europa mais unida, próspera e pacífica.

Schuman referiu-se à ideia de integração europeia defendendo que "A Europa não será feita de uma só vez nem segundo um plano único. Será construída através de realizações concretas que comecem por criar uma solidariedade de facto."³⁹

Contudo sempre foi latente o perigo de a integração da União Europeia levar a que a União se sobreponha e aos Estados-Membros pelo que Margaret Thatcher advertiu "Eu acredito numa Europa aberta e competitiva, mas não numa Europa federalista ou centralizada."⁴⁰

Moravcsik, um dos teóricos da integração europeia, refere que "A cooperação regional permanece muito mais avançada em áreas relacionadas com a integração do mercado interno [...] do que em áreas onde as questões económicas são de importância secundária (como por exemplo, a Política Externa e de Segurança Comum)."⁴¹

Estas citações abordam aspetos fundamentais da integração europeia, como a necessidade de uma união além da económica, a construção gradual e por realizações concretas, os desafios em áreas não económicas, assim o conceito de integração europeia envolve a criação de instituições supranacionais com poderes cedidos pelos Estados-Membros, permitindo a tomada de decisões conjuntas e vinculativas em áreas de interesse comum. Esse processo tem-se aprofundado ao longo do tempo, com a transferência de mais competências para o nível europeu e o fortalecimento das instituições da UE, consolidando assim integração.

Porém para permitir decisões conjuntas em áreas de interesse comum é necessária uma transferência de parcelas de soberania pelos Estados-Membros para instituições supranacionais da União Europeia, assim "Quando falamos em União Europeia, falamos de um conjunto de estados-membros que abdicaram

³⁹ Robert Schuman (1950) "Plano Schuman".

⁴⁰ Margaret Thatcher (1988) - Discurso na Conferência de Bruges.

⁴¹ Moravcsik (1998) "The Choice for Europe", p. 4.

de um certo grau de autonomia - e até de soberania - tendo criado instituições comuns com o propósito de serem tomadas decisões sobre questões específicas de interesse coletivo, de uma forma democrática, a nível europeu."⁴² (Ramos, 2010)

Paupério advoga que "...a soberania de um Estado não pode ser estática: tem que ser dinâmica, no sentido de se tornar capaz de adaptar à variedade das circunstâncias que se abrem, constantemente, na vida dos povos."⁴³

Assim, o processo de integração é essencial para o sucesso da União Europeia (UE) e envolve a coordenação de políticas económicas, sociais e de segurança entre os Estados-Membros para alcançar objetivos comuns, o que conduz a um aprofundamento da integração europeia.

Importa então clarificar este conceito de aprofundamento da integração europeia, o qual se refere ao processo de intensificação da cooperação e da unidade entre os Estados-Membros em diversas áreas. Esse aprofundamento tem como objetivos aumentar a eficácia da UE na resolução de problemas comuns, como crises económicas, migração e mudanças climáticas, promover a democracia e os direitos humanos em toda a Europa, fortalecer a posição da UE no cenário global e defender os seus interesses em fóruns internacionais, e melhorar a vida dos cidadãos europeus através de políticas públicas mais justas e eficazes.

"Por aprofundamento entende-se a evolução verificada quer no sistema institucional comunitário - como a criação do Conselho Europeu ou a eleição directa dos deputados ao Parlamento Europeu -, quer nas alterações ao próprio sistema de competências atribuídas à Comunidade Europeia, as quais definem o seu limite de actuação."⁴⁴ (Soares, 1999)

Assim o aprofundamento da integração europeia refere-se ao fortalecimento da união política e económica entre os Estados-Membros, o que pode incluir a reforma das instituições europeias, a adoção de políticas comuns mais integradas e uma maior coesão interna.

⁴² RAMOS, Joaquim. (2010) "Português Institucional e Comunitário" Universidade Carlos IV. Praga, disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/stories/tecnicas_comunicacao_em_portugues/portugues_institucional_e_comunitario/A%20integracao%20europeia.pdf

⁴³ Paupério (2000) "O Conceito Polêmico de Soberania", p. 76.

⁴⁴ Soares, António Goucha (1999) "De Roma a Amesterdão: o caminho da integração europeia". Instituto Superior de Economia e Gestão – SOCIUS Working papers n.º 01/1999.

Importa sublinhar que da integração europeia e do seu aprofundamento nasce como que uma soberania da União Europeia - “O conceito da integração transcende a tradicional existência paralela de Estados-Nação. A noção tradicional de que a soberania dos Estados é inviolável e indivisível é preterida a favor da convicção de que a ordem imperfeita da coexistência humana e nacional, a desadequação inerente do sistema nacional e os muitos exemplos na História europeia em que um Estado impõe o seu poder em relação a outro (hegemonia) só podem ser superados se as soberanias nacionais individuais se reunirem para criar uma soberania comum e, a um nível mais elevado, se fundirem numa comunidade supranacional (federação).”⁴⁵ (Comissão Europeia 2023)

O aprofundamento da Integração Europeia levanta então um dilema fundamental: como conciliar a maior cooperação e unidade entre os Estados-Membros com a preservação da soberania e da autonomia dos mesmos.

“David Mitrany escreveu o clássico *A Working Peace System* (1943), onde desenvolve a teoria funcionalista das OI. O funcionalismo sugeria que o ideal do governo mundial não seria alcançado por via da diminuição das soberanias nacionais, mas pelo desenvolvimento gradual da cooperação internacional em áreas técnicas.”⁴⁶ (Pinto 2007)

Existe a preocupação de que o aprofundamento da integração, com a criação de novos recursos próprios da União Europeia, possa comprometer a soberania dos Estados-Membros, indo além do previsto nos Tratados, como é exemplo o Relatório do Parlamento Europeu sobre o aprofundamento da integração europeia na perspetiva dos futuros alargamentos de 30.1.2024 - (2023/2114(INI)) onde Jean-Lin Lacapelle protesta "O relatório apoia a criação de novos recursos próprios da UE. Por conseguinte, não podemos apoiar este texto, que já nada tem a ver com as disposições dos Tratados e que compromete abertamente a soberania e os interesses dos Estados-Membros."

O dilema em como conciliar a maior cooperação e unidade entre os Estados-Membros com a preservação da soberania e da autonomia dos mesmos é

⁴⁵ Comissão Europeia (2023), Direito e publicações da EU – “O ABC do direito da EU - OS MÉTODOS PARA UNIFICAR A EUROPA” – disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pt/>

⁴⁶ PINTO (2007) “Contributos das teorias das RI para o estudo das organizações internacionais e da integração regional”, Revista Relações Internacionais n.º 16, dez, Pág. 86.

complexa pois se olharmos do ponto de vista do aprofundamento da integração europeia podemos perceber que uma União Europeia mais integrada será mais eficiente na resolução de problemas comuns, como crises económicas, migração e mudanças climáticas, ou como o aprofundamento da integração poderia fortalecer a democracia e os direitos humanos em toda a Europa, e que uma União Europeia mais unida terá uma posição mais forte no cenário global e defenderá os seus interesses com mais eficácia.

Contudo se atendermos ao ponto de vista da Soberania dos Estados-Membros pode-se verificar que a União Europeia é composta por países com diferentes culturas, línguas, histórias e sistemas políticos, o que exige o respeito pela soberania e pela autonomia dos Estados-Membros, assim o aprofundamento da integração pode ameaçar a identidade nacional e cultural dos diferentes Estados-Membros, pois a transferência de poder para o nível europeu pode enfraquecer as democracias nacionais e reduzir a participação dos cidadãos na tomada de decisões. A soberania nacional permite que os Estados-Membros sejam mais flexíveis e adaptem as suas políticas às suas necessidades específicas.

2.2.1 - TEORIAS PARA O APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

O aprofundamento da integração União Europeia trata-se de um processo complexo e pode ser entendido de várias perspetivas, no contexto deste trabalho a análise é efetuada através da lente do Intergovernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik e de outra lente teórica o Neofuncionalismo (formulado por Ernst Haas⁴⁷), as quais oferecem abordagens distintas para entender a integração europeia, cada uma com suas premissas, ênfases e interpretações sobre como as decisões são tomadas na União Europeia.

O Intergovernamentalismo Liberal considera os Estados-Membros como os principais atores na integração. Os governos nacionais são vistos como entidades unitárias que agem em função de seus interesses nacionais, definidos por pressões internas e preferências económicas. As decisões são tomadas

⁴⁷ Haas, E. B. (1958) "The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957".

através de negociações entre esses Estados, onde cada um procura maximizar os seus próprios benefícios. O processo em negociações intergovernamentais, onde os Estados negociam acordos baseados nos seus interesses económicos e políticos. A integração avança apenas quando há um consenso suficiente entre os Estados sobre os benefícios das políticas propostas, refletindo uma abordagem mais conservadora e cautelosa.

A transferência de soberania é assim vista como uma decisão deliberada dos Estados, que optam por ceder parte de sua autonomia em áreas específicas apenas quando isso é vantajoso.

As instituições da União Europeia são consideradas ferramentas para facilitar a negociação entre Estados-Membros. Elas não têm poder autónomo significativo, o seu papel é mediador e dependente das vontades dos governos nacionais.

Em situações de crise esta teoria, devido aos interesses divergentes dos Estados, pode conduzir a impasses nas negociações e potencialmente à estagnação da integração quando não há consenso suficiente.

O neofuncionalismo, por outro lado, destaca a pluralidade de atores envolvidos no processo de integração, incluindo não apenas os Estados, mas também instituições supranacionais, burocratas e grupos de interesse. A teoria sugere que a integração é impulsionada por interações complexas entre esses diversos atores, que podem influenciar as decisões de maneira significativa. Esta teoria aborda a integração como um processo dinâmico e contínuo, caracterizado pelo "*spillover*", onde a cooperação numa área leva à necessidade de integração noutras. O neofuncionalismo sugere assim que a integração europeia ocorre de forma gradual, começando em áreas técnicas e especializadas e expandindo-se para outras áreas. A ideia central é que, à medida que os Estados começam a colaborar em setores específicos, como a economia ou segurança, o processo de integração ganha uma dinâmica própria, gerando uma transferência gradual de competências para as instituições supranacionais.

Aqui, a soberania é vista como algo que pode ser gradualmente diluído à medida que a integração avança. As instituições são percecionadas como atores independentes que podem influenciar o processo de integração. Elas não apenas implementam decisões, mas também moldam as preferências e comportamentos dos Estados-Membros ao longo do tempo.

Em situações de crise o neofuncionalismo embora reconheça a possibilidade de conflitos, enfatiza que as crises podem ser superadas através da cooperação contínua e da adaptação das instituições às novas realidades sociais e políticas. Estas diferenças entre o intergovernamentalismo liberal e o neofuncionalismo refletem diferentes abordagens sobre o complexo processo de integração europeia e as dinâmicas envolvidas nas decisões tomadas dentro da União Europeia.

Assim, a questão da integração europeia, e mais precisamente o papel de agências europeias, como a FRONTEX, neste processo, pode ser abordada através das duas correntes teóricas: o intergovernamentalismo liberal e o neofuncionalismo. O intergovernamentalismo liberal, considera os Estados-Membros como os principais atores na integração europeia. As decisões são tomadas com base nos interesses nacionais, e num processo de negociação. Nesse contexto, a FRONTEX pode ser interpretada como uma entidade fruto das decisões dos Estados, enquanto as políticas de controlo de fronteiras continuam a serem moldadas pelos interesses dos mesmos. Os Estados continuam responsáveis pela implementação das políticas e pela coordenação das ações da agência.

Por outro lado, a FRONTEX pode ser interpretada através da lente do neofuncionalismo como resultado de um *spillover* onde a integração num setor (como a livre circulação de pessoas) exige a criação de uma instituição comum para garantir a segurança e a gestão das fronteiras externas da UE.

Resumindo, a integração europeia envolve a transferência de certas competências nacionais para instituições supranacionais da União Europeia, o dilema reside então no equilíbrio entre aprofundar a integração europeia, com a transferência de mais competências para instituições supranacionais e a preservação da soberania e os interesses nacionais dos Estados-Membros, como que numa lógica de balança, em contrabalançar de um lado a soberania e do outro a integração Europeia.

3 – TRANSFERÊNCIA DE SOBERANIA ATRAVÉS DAS CRISES

3.1 – AS COMPETÊNCIAS DA UNIÃO EUROPEIA E AS CRISES

"A Europa far-se-á das crises, e será a soma das soluções que a elas forem dadas" Jean Monnet, 1976.

Para compreendermos como as crises levam a que haja uma transferência de soberania para as instituições europeias e como é que esse processo é possível, torna-se necessário primeiro esclarecer um pouco o que são as competências da União Europeia e como essas competências operam dentro da relação da União com os seus Estados-Membros.

O art.º 2.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece as categorias e os domínios de competências da União Europeia, a qual dispõe apenas das competências que lhe são atribuídas pelos Tratados. Ao abrigo deste princípio, a UE só pode atuar dentro dos limites das competências que os Estados-Membros da UE lhe tenham atribuído nos Tratados para alcançar os objetivos fixados por estes. As competências que não sejam atribuídas à UE nos Tratados pertencem aos Estados-Membros.⁴⁸

O exercício das competências da União Europeia obedece a dois princípios estabelecidos no art.º 5.º do Tratado da União Europeia, o da Proporcionalidade que preconiza que o conteúdo e o âmbito de ação da UE não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, e ao princípio da Subsidiariedade, o qual estabelece que no âmbito das suas competências não exclusivas, a UE intervém apenas se o objetivo de uma ação considerada não puder ser alcançado plenamente pelos Estados-Membros.

O Tratado de Lisboa estabelece a repartição de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, estando estas divididas em três categorias - competências exclusivas da União Europeia; competências partilhadas; e competências de apoio.

Como o objeto deste trabalho é a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, esta encontra-se no âmbito das competências para o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, as quais fazem parte das competências partilhadas de acordo com o art.º 4.º do TFUE.

⁴⁸ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/division-of-competences-within-the-european-union.html>

No domínio das competências partilhadas, a União Europeia e os seus Estados-Membros podem legislar e adotar atos juridicamente vinculativos. Os Estados-Membros exercem a sua competência na medida em que a União Europeia não tenha exercido a sua ou tenha decidido não o fazer.

Assim, nos termos do art.º 3.º do Tratado da União Europeia, está estabelecido que a União Europeia proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, tratando-se, então, de um espaço em que a livre circulação de pessoas é assegurada por um conjunto de medidas adequadas no que se refere aos controlos das fronteiras externas, ao asilo, à imigração, à prevenção e ao combate da criminalidade.

No Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigos 67.º a 89.º, são dedicados ao espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia. Incluindo as regras gerais, artigos 67.º a 76.º, bem como capítulos específicos, nomeadamente no que se refere a políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração.

O art.º 83.º do TFUE confere ao Parlamento Europeu e ao Conselho o direito de se estabelecerem regras penais no que respeita à criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça tais como terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de droga e de armas ou criminalidade organizada.⁴⁹

Em tempos de crise pode surgir um reforço das competências da UE já existentes, por meio de novos atos legislativos adotados pelas instituições da UE, como regulamentos e diretivas. Como é o exemplo do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019, que reforça os poderes da Agência Europeia da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira e por conseguinte tem impacto na soberania dos Estados-Membros. Assim, mediante este cenário de transição de competências para as Agências da UE é perceptível que com as crises, como a financeira em 2008, a de migrantes (2015) ou a do Covid 19 tiveram um forte impacto na União Europeia, as crises são um momento crítico em que é preciso dar uma resposta, sendo que unidos os Estados-Membros reagem de uma forma mais eficaz. Para que a resposta a

⁴⁹ Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/area-of-freedom-security-and-justice.html>

uma crise seja a melhor é necessário que os Estados-Membros transfiram para as instituições europeias mais competências para que estas consigam coordenar e implementar planos de ação para generalidade dos Estados-Membros, e claro que com a transferência de competências os Estados-Membros abdicam de mais um pouco das suas soberanias.

Assim o conceito de soberania nacional no contexto da União Europeia tem vindo a ser reconfigurado no âmbito das múltiplas crises das últimas décadas, como a crise financeira e a crise dos refugiados. Como explicam Jabko e Meghan Luhman (2019)⁵⁰, essas crises expuseram a vulnerabilidade das práticas de soberania existentes, levando os líderes da UE a procurar soluções integracionistas, o que resultou numa reconfiguração da soberania.

Mais especificamente, no caso da crise migratória e dos refugiados, houve uma série de propostas por parte da UE, incluindo o fortalecimento das fronteiras externas da União Europeia, o que representou um momento de maior integração, criando estruturas e reforçando outras, como a FRONTEX. Em termos retóricos e práticos, foi reforçada a ideia de um território comum europeu que deve ser protegido. Assim, a soberania foi reconfigurada, deixando de se limitar ao território nacional.

Outro fator importante é a politização das crises, que consiste no processo pelo qual questões normalmente técnicas ou administrativas se tornam objetos de debate político intenso e são carregadas de significados políticos. Isso geralmente acontece quando uma crise expõe vulnerabilidades ou falhas em práticas e instituições existentes, levando a um aumento do interesse e envolvimento dos atores políticos e do público em geral, o que pode acelerar a reconfiguração das práticas de soberania frágeis (Meghan Luhman, 2019).

Jabko e Luhman defendem então que através das crises origina-se uma reconfiguração da soberania, uma vez que a soberania foi transfigurada de várias maneiras e em várias áreas, como a mudança da proibição absoluta para a aceitação condicional de resgates financeiros no contexto da crise da Zona do Euro, ou a extensão do regime de Schengen para áreas anteriormente consideradas intocáveis do controlo de fronteiras nacionais. Assim a pressão para resolver crises pode levar a uma reconfiguração das práticas de soberania.

⁵⁰ Jabko, Luhman (2019) "Reconfiguring sovereignty: crisis, politicization, and European integration".

O que conduz a que as reformas implementadas durante as crises frequentemente envolvem a transferência de poderes para entidades supranacionais, alterando o equilíbrio entre a soberania nacional e supranacional.

As crises são oportunidades para fortalecer a integração europeia mesmo que isso signifique uma redução das soberanias nacionais.

As crises da Zona do Euro e da migração reconfiguraram a soberania dos Estados-Membros da EU, em vez de uma perda absoluta de soberania, houve uma transformação em como a soberania é praticada e entendida.

Jabko e Luhman concluem que em vez de enfraquecer a UE, as crises e a subsequente reconfiguração da soberania podem levar a uma união mais coesa e eficaz, pois as crises atuam como catalisadores para a mudança institucional e a reconfiguração da soberania. Elas revelam vulnerabilidades nas práticas existentes e forçam os líderes da UE a adaptar e reformar suas abordagens.

Assim a reconfiguração da soberania durante as crises não representa uma mera perda de soberania para os Estados-Membros, mas sim uma adaptação e evolução das práticas de soberania no contexto da integração europeia e que essas mudanças podem, na verdade, fortalecer a integração europeia ao criar um sistema de governança mais coeso e eficiente.

3.2 - FORTALECIMENTO DAS AGÊNCIAS EUROPEIAS NO CONTEXTO DE CRISE E O SEU IMPACTO NA SOBERANIA DOS ESTADOS MEMBROS.

Como já abordado, devido às crises ocorreu um aprofundamento da integração da União Europeia, esse aprofundamento aconteceu sobretudo devido a um aumento de poderes das agências Europeias para fazer frente a essas mesmas crises.

Em “European Union Agencies”⁵¹, de Everson e Vos, analisam o papel e os desafios das agências da União Europeia (UE) no contexto de crises, considerando que as agências da UE são entidades que desempenham funções regulatórias e executivas, ajudando a implementar políticas da UE em áreas específicas, como saúde pública, segurança alimentar e meio ambiente.

As agências enfrentaram desafios significativos durante períodos de crise, como a pandemia COVID-19 e a crise migratória, crises essas que aumentam a pressão sobre essas instituições para que respondam rapidamente e efetivamente. Pelo que a necessidade de legitimar as suas operações torna-se mais premente em tempos de crise. Deste modo, as agências da UE desempenham um papel crucial na governança europeia, especialmente durante as crises. Elas são essenciais para a implementação eficaz das políticas da UE e para garantir que as respostas às crises sejam enfrentadas com *expertise* técnica.

Com a relevância das Agências Europeias na governança europeia significa que reformas são necessárias para garantir que as agências possam continuar a operar eficazmente enquanto atendem às expectativas democráticas num ambiente político em rápida mudança. (Everson e Vos 2021)

Neste sentido, é possível perceber que com o aumento de importância e com a dotação de maior capacidade de ação, necessária para fazer frente às crises, a soberania dos Estados fica um pouco mais vazia pois essa dotação de maior capacidade dada às Agências Europeias é transferida da capacidade dos próprios Estados-Membros, os quais ficam subordinados às decisões das próprias Agências.

Esta situação por vezes cria a percepção de que as Agências tomam as suas decisões no âmbito geral e não tendo em conta as vontades e os interesses particulares de cada Estado-Membro e dos seus cidadãos em concreto.

Neste sentido em “Crises and the EU’s Response: Increasing the Democratic Deficit?”⁵², Stie analisa como as respostas da União Europeia (UE) a crises recentes podem ter contribuído para um aumento do *deficit* democrático na

⁵¹ Everson; Vos (2021) “European Union Agencies” in The Palgrave Handbook of EU Crises, Capítulo 17 (p. 315-338).

⁵² Stie (2021) “Crises and the EU’s Response: Increasing the Democratic Deficit?” in The Palgrave Handbook of EU Crises, Capítulo 42 (p. 725-738).

região, o qual se refere à falta de legitimidade e responsabilidade nas instituições da UE. Esse *deficit* é frequentemente associado à desconexão entre as instituições europeias e os cidadãos.

As crises, como a crise financeira, a crise migratória e a pandemia COVID-19, têm exacerbado essa desconexão, levando a uma resposta institucional que pode não refletir adequadamente as preferências e preocupações dos cidadãos europeus.

A relação entre a gestão de crises e a legitimidade democrática, explorando como as decisões tomadas em momentos críticos podem impactar a percepção pública e o envolvimento cívico, pois a necessidade de respostas rápidas durante crises levou a um processo decisório mais centralizado, muitas vezes excluindo o debate público e a participação democrática. Isso pode resultar em decisões que não são vistas como legítimas pelos cidadãos.

Em tempo de crises, as instituições da UE tendem a recorrer à autoridade técnica em vez de envolver os cidadãos ou representantes eleitos nas decisões críticas. Essa abordagem pode ser eficiente em termos de tempo, mas compromete a transparência e a responsabilização.

Assim as respostas da UE às crises podem levar ao aumento da desconfiança nas instituições europeias. Quando os cidadãos percebem que suas vozes não são ouvidas ou que suas preocupações não são consideradas, isso pode resultar em um afastamento das instituições democráticas.

Portanto as crises têm um impacto significativo na legitimidade das instituições da UE. A forma como essas crises são geridas pode tanto exacerbar quanto mitigar o *deficit* democrático existente. Para restaurar a confiança nas instituições europeias, é crucial que haja um compromisso renovado com a democracia participativa, onde os cidadãos tenham uma voz ativa nas decisões que afetam as suas vidas, havendo assim uma necessidade urgente de reformas que promovam maior transparência e envolvimento cidadão para garantir que as respostas às crises sejam vistas como legítimas e representativas. A restauração da confiança nas instituições europeias é vista como essencial para fortalecer a democracia. (Stie, 2021)

Mesmo apesar desta visão menos democrática percebe-se o papel importante das Agências Europeias em tempos de crise, e para que consigam responder a essas crises de forma eficaz e eficiente existe uma tendência a atribuir cada vez

mais poderes a essas Agências, através de novos mandatos, para que consigam fazer o seu trabalho e não estejam constantemente a encontrar obstáculos à sua ação, contudo essa atribuição de poderes pode ser percebida como uma ameaça à soberania dos Estados-Membros.

3.2.1 - AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA E O SEU ROBUSTECIMENTO COM A CRISE MIGRATÓRIA.

Como pudemos já observar as Agências Europeias tem a tendência para crescer e ganhar novos poderes num contexto de crise, ajustemos então a nossa lente com o foco na Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

São múltiplas causas que levaram ao aumento do fluxo migratório para a Europa, incluindo guerras, conflitos, perseguições políticas, pobreza e mudanças climáticas. A crise Síria é frequentemente citada como um dos principais fatores que impulsionaram o número de refugiados e migrantes em busca de segurança na Europa.⁵³

Assim em 2015, a UE viveu um aumento sem precedentes no número de chegadas de migrantes, com mais de um milhão de pessoas tentando entrar no continente. Este fluxo deu-se maioritariamente por rotas através do Mar Mediterrâneo e pelos Balcãs.

A resposta da União Europeia à crise migratória, passou pela Agenda Europeia da Migração apresentada em 2015, com medidas como a criação de um esquema de recolocação para redistribuir refugiados entre os Estados-Membros e o fortalecimento das fronteiras externas da UE.

Essa abordagem também envolveu acordos com países terceiros, como é exemplo o acordo celebrado com a Turquia em 2016, cujo objetivo era restringir o fluxo de migrantes para a Grécia, em contrapartida de um apoio financeiro substancial.

Este período foi caracterizado pelas divisões entre os Estados-Membros da UE sobre a melhor forma de enfrentar a crise, resultando em respostas fragmentadas por parte da União. Alguns Estados-Membros demonstraram

⁵³ Newsome; Riddervold; Trondal (2021) "The Migration Crisis: An Introduction" in The Palgrave Handbook of EU Crises, Capítulo 24 (p. 443-448).

solidariedade ao acolher os migrantes, enquanto outros se opuseram às políticas de redistribuição, o que gerou tensões políticas consideráveis e abordagens frequentemente contraditórias em relação à migração.

A crise teve um impacto humanitário profundo, com muitos migrantes enfrentando condições precárias em campos de refugiados e ao longo das rotas migratórias, tragédias no Mediterrâneo, como os naufrágios mortais, evidenciaram a urgência e a gravidade da situação.

Este quadro conduziu a uma reavaliação das políticas de asilo na UE, havendo então a necessidade de criar um sistema mais coeso e eficiente impelindo a reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo.

Neste contexto as Agências Europeias, como a FRONTEX, tiveram seu papel ampliado para lidar com os desafios da migração e garantir uma resposta mais coordenada.

Assim a crise migratória não apenas expôs falhas nas políticas existentes da UE, mas também funcionou como um catalisador para mudanças significativas nas abordagens institucionais e nas políticas migratórias.

Esta crise tornou premente que a solidariedade entre os Estados-Membros é crucial para enfrentar desafios relacionados com as migrações. A falta dela pode comprometer a coesão da UE e sua capacidade para responder efetivamente a crises semelhantes no futuro. (Newsome, Riddervold e Trondal, 2021)

Para que se possa responder de maneira mais eficiente às crises, é necessária uma coordenação que permita encarar a crise de forma abrangente, como é analisado por Bosilca em *The Refugee Crisis and the EU Border Security Policies*, onde são estudadas as políticas de segurança das fronteiras da União Europeia (UE) em resposta à crise dos refugiados.⁵⁴

Como mencionado a guerra na Síria é apontada como um dos principais propulsores desse fluxo migratório, com número crescente de pessoas a procurar abrigo na Europa, resultando numa pressão sem precedentes sobre as suas políticas de migração e as estruturas de segurança nas fronteiras, neste contexto, as respostas da UE à crise envolveram o fortalecimento das políticas de segurança nas fronteiras, incluindo a implementação de medidas para

⁵⁴ Bosilca (2021) "The Refugee Crisis and the EU Border Security Policies" in The Palgrave Handbook of EU Crises, Capítulo 26 (p. 469-688).

controlar e gerir fluxos de migrantes, como a criação do Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (EUROSUR) e o aumento da presença da FRONTEX nas fronteiras externas. Uma outra abordagem foi a criação de “Hotspots”, centros onde os migrantes são identificados, registados e encaminhados. Esses locais foram estabelecidos para facilitar a gestão do fluxo migratório e desmantelar redes de tráfico humano.

Com os poderes reforçados da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira foi possível dar uma resposta à crise de uma forma mais coordenada e eficiente e definir que o futuro das políticas migratórias da UE depende não apenas do controlo das fronteiras, mas também do reconhecimento das responsabilidades compartilhadas na proteção dos refugiados, não apenas medidas de segurança, mas também um compromisso com a solidariedade entre os Estados-Membros e um foco mais humanitário na gestão da migração. Contudo nesta resposta à crise migratória também afeta a perceção da perda de soberania pois tem a ver com a perceção de legitimidade que as instituições europeias tem aos olhos dos cidadãos, pois essa perceção leva a que os cidadãos aceitem e vejam com agrado uma decisão emanada de uma instituição europeia ou por outro lado seja vista como uma intromissão na vida social de um cidadão que não reconhece legitimidade para aquela instituição tomar aquele tipo de decisão, como por exemplo o facto de os países terem de aceitar as políticas de redistribuição e aceitação de migrantes.

Deleixhe & Duez em "The new European border and coast guard agency: pooling sovereignty or giving it up?"⁵⁵ com a criação em 2016 da “nova” Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, pelo Regulamento UE 2016/399 aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho Europeu⁵⁶, a qual foi criada para uma melhor gestão das fronteiras externas da União Europeia (UE), destacam como ponto de viragem inovador o artigo 19.º do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵⁷, que altera Regulamento (UE) 2016/399.

⁵⁵ Deleixhe & Duez (2019) *The new European border and coast guard agency: pooling sovereignty or giving it up?*, Journal of European Integration, 41:7, 921-936, DOI: 10.1080/07036337.2019.1665659, link <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1665659>

⁵⁶ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016.

⁵⁷ Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do

Ora o artigo 19º estabelece que se um Estado-Membro falhar em controlar suas próprias fronteiras, a nova Agência pode assumir a gestão das operações de controlo de fronteiras nesse Estado-Membro. É então neste artigo que Deleixhe e Duez estabelecem que é criado um conflito de soberanias entre os níveis supranacionais e nacionais de poder.

São então identificadas três concepções de soberania: *tradicional*, *pós-soberanista* e *pós-tradicional*.

Sendo que a *soberania tradicional* enfatiza o controlo absoluto e exclusivo de um Estado sobre o seu território e fronteiras.

A *soberania pós-soberanista* frisa a cooperação e a integração entre Estados, onde a soberania é compartilhada em benefício mútuo.

E a *soberania pós-tradicional* apresenta uma visão mais complexa e dinâmica da soberania, onde há uma combinação de elementos tradicionais e novos mecanismos de governança supranacional.

Estes três tipos de soberania são utilizados para analisar como a nova Agência Europeia de Fronteiras e Costeiras afeta a gestão das fronteiras externas da UE. Assim, a *soberania tradicional* analisa como a agência pode ser vista como uma ameaça ao controlo absoluto e exclusivo que os Estados-Membros têm sobre suas fronteiras. Neste sentido, a criação da agência pode ser percebida como uma perda de soberania, já que os Estados-Membros delegam parte do seu controlo fronteiriço a uma entidade supranacional.

A *soberania pós-soberanista* põe ênfase na cooperação e na partilha de soberania entre os Estados-Membros e a agência. Este tipo de soberania vê a agência não como uma ameaça, mas como uma ferramenta para aumentar a segurança e a eficiência na gestão das fronteiras através da colaboração e do apoio mútuo.

Finalmente, a *soberania pós-tradicional* oferece uma visão mais complexa e dinâmica, onde a soberania é vista como um conceito multifacetado e adaptável. A agência é analisada como parte de um "bricolage institucional", onde diferentes níveis de governança (nacional e supranacional) se entrelaçam e se

Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho.

complementam, criando um sistema de gestão de fronteiras mais robusto e eficiente.

A nova agência de fronteiras deve ser então vista como parte de um "bricolage institucional"⁵⁸ ou "bricolage de soberanias", onde diferentes níveis de governança se entrelaçam para criar um sistema mais robusto e eficiente.

"...the concept of bricolage referred to the process of making or creating something new from a diverse range of things already available... suggests a great deal of improvisation and creativity. But it also suggests fragility and provisionality... this bricolage of sovereignties would last up until a new crisis occurs and changes the power relations between Member States and the European institutions."

(2019, p. 932)

Destaca-se assim a complexidade e a dinâmica da gestão das fronteiras externas da União Europeia através da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e em como podem afetar as percepções de soberania.

Estabelece-se que a soberania é um conceito complexo, pois não é um conceito fixo nem estático, mas sim multifacetado e adaptável, sendo que a gestão das fronteiras externas envolve uma combinação de elementos tradicionais e novos mecanismos de governança supranacional.

Tendo em conta o desafio à soberania e o papel crescente da FRONTEX na gestão da crise migratória, torna-se essencial um exame mais aprofundado do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (Standing Corps). Esta Guarda não só reflete a crescente integração da União Europeia nas questões de segurança das fronteiras, como também exemplifica a delegação de competências de gestão fronteiriça pelos Estados-Membros para uma estrutura supranacional. Descrever e analisar o Corpo Permanente sob esta perspetiva permite compreender melhor as suas particularidades, as suas funções operacionais e os desafios que surgem ao conciliar a soberania nacional com as necessidades de uma resposta coletiva e coordenada às crises migratórias.

⁵⁸ No texto original em inglês, a expressão utilizada é "institutional bricolage". Esta expressão descreve a forma como diferentes níveis de governança (nacional e supranacional) se combinam e se adaptam para criar um sistema de gestão de fronteiras mais eficaz e resiliente na União Europeia. (Abstract, e na p. 924) in Deleixhe & Duez (2019) The new European border and coast guard agency: pooling sovereignty or giving it up?, *Journal of European Integration*, 41:7, 921-936.

4- FRONTEX E O CORPO PERMANENTE DA GUARDA EUROPEIA DE FRONTEIRAS E COSTEIRA (STANDING CORPS)

O conceito de guarda de fronteira na UE mudou e desenvolveu-se ao longo dos anos, o papel, as tarefas e as responsabilidades da FRONTEX também foram ampliadas. Na sequência do forte aumento da chegada de migrantes através de mar, ar ou terra, especialmente com o aumento de mortes no Mediterrâneo, A OIM, a Organização Internacional para as Migrações, que faz parte da ONU, estima, no seu relatório *Fatal Journeys - Crianças Migrantes Desaparecidas*, que desde 2014 morreram ou desapareceram cerca de 32.000 pessoas e que entre elas 1600 eram crianças⁵⁹.

A Comissão Europeia sentiu então a necessidade de se dotar de ferramentas mais eficazes de controlo fronteiriço⁶⁰, propondo a 15 de dezembro de 2015⁶¹ a criação de uma “nova roupagem” para agência e o mandato da FRONTEX na gestão das fronteiras foi alargado.

A base jurídica da proposta é o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d) e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O artigo 77.º autoriza a União a adotar legislação para o "estabelecimento progressivo de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas⁶²" e o artigo 79.º autoriza a União a aplicar leis relativas ao regresso⁶³ de cidadãos de países terceiros que residam ilegalmente no território da União.

O regulamento 2007/2004 foi assim revogado pelo regulamento (UE) 2016/1624 de 14 de setembro de 2016 relativo à criação de uma verdadeira "Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira", ficando a agência com o objetivo de:

⁵⁹ OIM Website: <https://publications.iom.int/books/fatal-journeys-volume-4-missing-migrant-children>

⁶⁰ Definição: “«Controlo fronteiriço», a atividade que é exercida numa fronteira, nos termos e para efeitos do presente regulamento, unicamente com base na intenção ou no ato de passar essa fronteira, independentemente de qualquer outro motivo, e que consiste nos controlos de fronteira e a vigilância de fronteiras;” n.º 10 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016.

⁶¹ Ponto 4 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁶² Definição: “«Fronteiras externas», as fronteiras terrestres, inclusive as fronteiras fluviais e as lacustres, as fronteiras marítimas, bem como os aeroportos, portos fluviais, portos marítimos e portos lacustres dos Estados-Membros, desde que não sejam fronteiras internas;” n.º 2 do art.º 2 do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016.

⁶³ Definição “«Regresso», o processo de retorno de nacionais de países terceiros, a título de cumprimento voluntário de um dever de regresso ou a título coercivo: ao país de origem, ou a um país de trânsito, ao abrigo de acordos de readmissão comunitários ou bilaterais ou de outras convenções, ou a outro país terceiro, para o qual a pessoa em causa decida regressar voluntariamente e no qual seja aceite;” n.º 3 do art.º 3.º da Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008.

“Assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras externas, com vista [a] gerir de forma eficiente a passagem das fronteiras externas. Esta gestão inclui responder aos desafios migratórios e às potenciais ameaças futuras nessas fronteiras, contribuindo assim para combater a criminalidade grave com dimensão transfronteiriça⁶⁴, para garantir um elevado nível de segurança na União, no pleno respeito dos direitos fundamentais, e de forma a salvaguardar, ao mesmo tempo, a livre circulação de pessoas no seu interior.” (Reg. (UE) 2016/1624, art.º 1)⁶⁵

Importa sublinhar que sendo a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira instituída por Regulamento (UE) significa que a sua existência e funcionamento são obrigatórios para os Estados-Membros. Neste contexto, pode argumentar-se que os Estados-Membros ficam sujeitos à sua entrada em vigor direta, ficando numa posição de subordinação quanto à obrigatoriedade de aceitação desta guarda europeia.

Assim, a “nova” agência manteve o nome de FRONTEX e a mesma personalidade jurídica. O regulamento estabeleceu, entre outros aspetos, que é dever dos Estados-Membros colocar à disposição da Agência guardas de fronteira para serem destacados como peritos, os quais receberão formação uniformizada em matéria de direito da União e internacional, incluindo direitos fundamentais e acesso à proteção internacional. A Agência também tem autorização para adquirir equipamentos e materiais técnicos para serem usados na realização das tarefas estatutárias, tal como embarcações, drones⁶⁶, veículos terrestres, armamento e aeronaves. Os guardas de fronteiras destacados pela FRONTEX estão autorizados a transportar armas de serviço, munições e equipamento de acordo com a legislação nacional do Estado-Membro.

“No desempenho das respetivas funções e no exercício dos seus poderes, os membros das equipas⁶⁷ podem ser portadores de arma de serviço,

⁶⁴ Definição: “«Criminalidade transfronteiriça», qualquer crime grave com dimensão transfronteiriça, cometido ou sob a forma tentada nas fronteiras externas ou nas suas imediações; “n.º 12 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁶⁵ Também constante no ponto 1 das notas do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁶⁶ Frontex webpage 2018 - Frontex begins testing unmanned aircraft for border surveillance. Disponível em: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-begins-testing-unmanned-aircraft-for-border-surveillance-zSQ26A>

⁶⁷ Definição: “«Membro das equipas», um membro do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira destacado no âmbito de equipas de gestão das fronteiras, equipas de apoio à gestão

municações e equipamento que sejam autorizados nos termos da lei nacional do Estado-Membro de origem⁶⁸.” (n.º 4 do art.º 40.º do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016)

O Regulamento (UE) 2019/1896, reforça que “A Agência deverá ser independente no que diz respeito às questões técnicas e operacionais e dispor de autonomia jurídica, administrativa e financeira. Para o efeito, é necessário e adequado que a Agência seja um organismo da União dotado de personalidade jurídica e que exerça as competências de execução que lhe são conferidas pelo presente regulamento.”⁶⁹

Estabelece que “Embora os Estados-Membros continuem a assumir a responsabilidade principal pela gestão das suas fronteiras externas no seu próprio interesse e no interesse de todos os Estados-Membros, e sejam responsáveis pela emissão de decisões de regresso, a Agência deverá apoiar a aplicação de medidas da União em matéria de gestão das fronteiras externas e do regresso, através do reforço, da avaliação e da coordenação das ações dos Estados-Membros que aplicam essas medidas. As atividades da Agência deverão complementar os esforços dos Estados-Membros.”⁷⁰ e determina que “A fim de assegurar a execução efetiva da gestão europeia integrada das fronteiras e aumentar a eficácia da política de regresso da União, deverá ser criada uma Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, dotada dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários”⁷¹.

Assim o Regulamento veio consolidar e estabelecer o papel dos guardas de fronteiras⁷² da FRONTEX denominados de Corpo Permanente (Standing Corps), estabelece nos art.º 4.º e 5.º, que a agência deverá ser dotada com um

dos fluxos migratórios e equipas de regresso;” n.º 17 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁶⁸ Definição: “«Estado-Membro de origem», o Estado-Membro a partir do qual um membro do pessoal é destacado para o corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira;” n.º 21 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁶⁹ Ponto 105 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁷⁰ Ponto 12 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁷¹ Ponto 13 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁷² Art.º 1.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

contingente de 10 000 operacionais⁷³ do Corpo Permanente até 2027, entre eles 3000 elementos da categoria 1 e os outros 7000 elementos serão destacados dos Estados-Membros da União Europeia.

Os Estados-Membros devem de contribuir para o Corpo Permanente de acordo com o Anexo I do Regulamento.⁷⁴

Com o Corpo Permanente, “o primeiro serviço uniformizado de aplicação da lei da União Europeia”⁷⁵, a Frontex transformou-se num braço operacional da UE. Centenas de agentes participam em operações nas fronteiras externas da União Europeia e fora dela. Com mais de 2 000 elementos do Corpo permanente a trabalhar nas fronteiras externas da UE, carros de patrulha, aviões e embarcações que apoiam as autoridades nacionais no controlo das fronteiras e no combate ao crime, a Frontex tornou-se um verdadeiro órgão operacional da União Europeia.⁷⁶

O Corpo Permanente está dividido em 4 categorias⁷⁷:

Sendo o Corpo Permanente - Categoria 1 (Pessoal Estatutário)⁷⁸ os elementos contratados pela agência, que serão destacados como membros das equipas

⁷³- Definição “«Pessoal operacional», os guardas de fronteira, a escolta das operações de regresso, os peritos em matéria de regressos e outro pessoal relevante que constitui o corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, de acordo com as quatro categorias previstas no artigo 54.º, n.º 1, atuando na qualidade de membros de equipas com poderes executivos, se aplicável, e inclui o pessoal estatutário responsável pelo funcionamento da unidade central do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS, do inglês *European Travel Information and Authorisation System*) que não pode ser destacado na qualidade de membro da equipa;” n.º 16 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

- Art.º 4.º e 5.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁷⁴ Ponto 6, 60 e 65 das notas prévias e artigo 4.º e 5.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁷⁵ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/>

⁷⁶ Frontex Website: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/frontex_en

⁷⁷ Ponto 58 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁷⁸ - Definição “«Pessoal estatutário», pessoal empregado pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira de acordo com o Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir designado «Estatuto dos Funcionários») e o Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia (a seguir designado «Regime Aplicável aos Outros Agentes»), estabelecido pelo Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho;” n.º 15 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

- Ponto 69 das notas prévias e art.º 55.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

nas áreas operacionais de acordo com o seu perfil, são funcionários da UE e usam uniforme da agência⁷⁹.



Fig. 1 - Uniforme⁸⁰ do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira – Categoria 1 - Pessoal estatutário.

A Categoria 2, funcionários destacados pelos Estados-Membros para a Agência por um longo período⁸¹. A duração dos destacamentos individuais é normalmente de 24 meses podendo ser prorrogado por mais 12 ou 24 meses.

A Categoria 3, refere-se aos funcionários dos Estados-Membros prontos para serem colocados à disposição da Agência para destacamentos de curta duração⁸².

A Categoria 4, a reserva de reação rápida, é composta por pessoal dos Estados-membros pronto a ser destacado⁸³ para intervenções rápidas nas fronteiras⁸⁴, especialmente em situações de crises que surgem repentinamente.

⁷⁹ N.º 6 do art.º 82.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁸⁰ Imagem de: Frontex, 2021, *Annual Implementation Report 2021*, pág. 12, ISBN 978-92-9467-246-9, disponível em: <https://prd.frontex.europa.eu/wp-content/uploads/annual-implementation-report-2021.pdf>

⁸¹ art.º 56.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁸² art.º 57.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁸³ art.º 58.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁸⁴ art.º 39.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

O Corpo Permanente, categorias 2,3,4, utilizaram o seu uniforme nacional, do Estado-Membro de origem⁸⁵, com um braçal de cor azul com a bandeira da União Europeia e o nome da agência⁸⁶.



Fig. 2 Braçal⁸⁷ do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira - Categoria 2,3,4.

4.1 - Formação do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira

Um dos focos da FRONTEX passa pela formação⁸⁸, adequada e de acordo com as normas de uniformização que constituem a base da Gestão Integrada das Fronteiras Europeia (IBM).

O objetivo é garantir que os elementos do Corpo Permanente sejam devidamente formados e tenham a preparação técnica e operacional para serem destacados e operarem de forma unitária em qualquer área operacional e serem uma mais-valia nesses serviços.

Assim, a FRONTEX apoia as guardas de fronteiras e costeira, na sua preparação para o destacamento operacional nas fronteiras externas da UE, com soluções de formação económicas, um modelo híbrido de serviços de formação e

⁸⁵ Definição: “«Estado-Membro de origem», o Estado-Membro a partir do qual um membro do pessoal é destacado para o corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira;” n.º 21 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁸⁶ N.º 6 do art.º 82.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁸⁷ Imagem de: Frontex, 2018, *Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights*, SIXTH ANNUAL REPORT 2018, pág. 14, ISBN 978-92-9471-341-4, disponível em: https://www.frontex.europa.eu/assets/Partners/Consultative_Forum_files/Frontex_Consultative_Forum_annual_report_2018.pdf

⁸⁸ Ponto 77 e 78 do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

aprendizagem que oferece formação em grande escala, *i.e.* e-learning, adaptado às necessidades operacionais e individuais específicas dos guardas de fronteira e costeiros antes e durante o destacamento.

No âmbito da sua missão de reforçar as capacidades dos Estados-Membros e promover a cooperação entre as instituições de formação da guarda de fronteiras e costeira, a FRONTEX alinha a formação de elementos europeus da guarda de fronteiras e costeira com as necessidades operacionais de acordo com os perfis operacionais, utilizando como referência as Qualificações Setoriais Quadro para a Guarda de Fronteiras, alinhado com o Quadro Europeu de Qualificações, integrado com o SQF da Guarda Costeira e comparado com outros quadros setoriais existentes em domínios colaborativos.

A imposição trazida pelo n.º 1 do art.º 16.º e pelo n.º 4 do art.º 17.º do Reg. UE 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen), estabelecendo uma abordagem comum à formação e educação da guarda de fronteiras e costeira da UE para desenvolver e executar uma variedade de procedimentos harmonizados materializando-se na implementação do *Common Core Curriculum* (CCC) para Guarda de fronteiras.

O *Common Core Curriculum*⁸⁹ estabelece os conteúdos para formação básica para guardas de fronteira, que garantem padrões de qualidade comuns e comparáveis para todos os Estados-Membros da UE e países associados a Schengen. Uma vez que a Base Curricular Comum está estruturada em quatro pilares: (i) parte geral, (ii) fronteira aérea, (iii) fronteira terrestre e (iv) módulos de fronteira marítima, que obedecem a diferentes sistemas de formação.

A fim de garantir a comparabilidade das formações e a flexibilidade de implementação, respeitando as diferenças nacionais, são descritos os conhecimentos e competências que os agentes da guarda de fronteira devem adquirir durante a formação básica. Em vez da quantidade (por exemplo, número de aulas), a qualidade é enfatizada.

O CCC está alinhado com as políticas educativas europeias e respeita os processos de Copenhaga e Bolonha.

⁸⁹ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/common-training-standards-for-the-eu-border-guard-services-1NyLhR>

A implementação nos sistemas nacionais de formação, conforme recomendado no Código das Fronteiras Schengen, é apoiada pela FRONTEX e pela Comissão Europeia. A implementação do CCC é monitorizada e avaliada pela FRONTEX em cooperação com os Estados-Membros e as agências da UE.

A FRONTEX proporciona aos membros do corpo permanente da categoria 1 (Pessoal Estatutário) a formação necessária⁹⁰ em matéria de guarda de fronteiras ou de regresso, nomeadamente em matéria de direitos fundamentais, através do programa de formação básica, de acordo com o (CCC), para que possam responder prontamente aos desafios atuais e emergentes de maneira profissional e interoperável.

A agência ministra ainda formação de especialização⁹¹ a todas as categorias do corpo permanente, adaptados aos perfis operacionais de destacamento e relevantes para as tarefas e competências no terreno. A formação de especialização visa permitir a prontidão técnica e operacional do corpo permanente.

4.2 - PERFIS OPERACIONAIS DO CORPO PERMANENTE

A FRONTEX envia em missão membros do Corpo Permanente na gestão das fronteiras, apoio à gestão da migração e equipas de regresso em operações conjuntas, intervenções rápidas nas fronteiras ou qualquer outra atividade operacional relevante para os Estados-Membros ou países terceiros. Estas atividades são realizadas com a autorização do Estado-Membro ou país terceiro em causa. Cada um dos elementos do Corpo Permanente recebe formação básica para se preparar para o serviço em áreas operacionais, esta formação garante que os elementos tenham as competências necessárias para trabalhar em equipa em qualquer área operacional específica, cumprindo integralmente a legislação da UE e as normas éticas. Após a formação básica, os elementos do Corpo Permanente passam por vários tipos de formação especializada. Com a

⁹⁰ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/trainings-at-frontex/>
- art.º 62.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

⁹¹ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/trainings-at-frontex/>

decisão 1/2020 de 4 de janeiro do Conselho de Administração⁹², a Agência estabeleceu os diferentes perfis atribuídos aos vários membros do Corpo Permanente, de forma a ter disponível diferentes elementos especializados para dispô-los consoante o tipo de fronteira (aérea, terrestre ou marítima) ou tipo de situação em concreto, no caso do corpo estatutário refere-se o n.º 3 do art.º 55.º do Reg. UE 2019/1896.

Como o Corpo Permanente foi desenhado para auxiliar os Estados-Membros os diferentes perfis funcionam como que um catálogo para os Estados-Membros escolham o que mais necessitam para serem destacados e assim colmatarem ou reforçarem as suas fronteiras com pessoal com essas especializações⁹³.

European Border and Coast Guard Standing Corps Specialisation Training Programmes – Profiles



Fig. 3 ⁹⁴ - Perfis operacionais Corpo Permanente – Frontex.

Numa breve análise de alguns perfis estabelecidos pela decisão 1/2020, sem querer estabelecer hierarquias ou prioridades entre eles:

- Começando pelo Border Guard Officer (BGO)⁹⁵, que representa o perfil básico, cujas tarefas vão desde a verificação dos requisitos de entrada nas fronteiras até

⁹² Frontex website:

https://www.frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2020/MB_Decision_1_2020_adopting_the_profiles_to_be_made_available_to_the_EBC....pdf

⁹³ Frontex website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/trainings-at-frontex/>

⁹⁴ Imagem de Frontex website em: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/standing-corps/>

⁹⁵ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/profiles/border-guard-officers-LL1Wdl>

tarefas vigilância⁹⁶ e patrulhamento, exame a documentos de identidade e identificação de crimes transfronteiriços.

Na sua formação os BGO frequentam por exemplo o Módulo especializado⁹⁷ em vigilância das fronteiras terrestres, Módulo especializado em controlos fronteiriços, Módulo especializado para fronteira aeroportuária controlo de segunda linha⁹⁸, Módulo especializado para vigilância de fronteiras marítimas, entre outros.

- A figura do Debriefing Officer⁹⁹, o qual realiza entrevistas voluntárias e anónimas a migrantes irregulares, a fim de obter informações importantes para posterior análise de risco sobre as rotas, a identidade dos traficantes e os modos de operação das redes criminosas, incluindo tráfico de seres humanos e terrorismo.

A sua formação especializada¹⁰⁰ passa por desenvolver capacidades e competências práticas necessárias para a realização de entrevistas de *debriefing* de qualidade para entrevistar nacionais de países terceiros através da extração sistemática de informações de pessoas dispostas a cooperar. Os participantes aprendem como se preparar para uma entrevista de *debriefing*, como selecionar um entrevistado e ganhar sua confiança. A recolha de informações para fins de “intelligence” é abordada durante entrevistas simuladas. A compreensão e a aplicação adequada das técnicas de entrevista cognitiva e dos aspetos psicológicos são uma parte essencial da preparação para as entrevistas mais desafiadoras e de como realizar um relatório abrangente da entrevista.

⁹⁶ Definição: “«Vigilância de fronteiras», a vigilância das fronteiras entre os pontos de passagem de fronteira e a vigilância dos pontos de passagem de fronteira fora dos horários de abertura fixados, de modo a impedir as pessoas de iludir os controlos de fronteira;” n.º 12 do art.º 2 do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016.

⁹⁷ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/courses/>

⁹⁸ Definição: “«Controlo de segunda linha», um controlo suplementar que pode ser efetuado num local específico, fora do local onde todas as pessoas são controladas (primeira linha);” n.º 13 do art.º 2 do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016.

⁹⁹ Frontex Website:

<https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/profiles/debriefing-officers-UtVORZ>

¹⁰⁰ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/courses/>

- Os Information Officers¹⁰¹ utilizam a informação recolhida na área operacional a qual monitorizam, produzem e entregam relatórios situacionais que ajudam a fornecer a toda a agência e aos seus parceiros uma imagem situacional atualizada quase em tempo real das fronteiras externas da UE e para além dela. O papel de um Information Officer é importante porque os contributos têm impacto nos níveis operacional, tático e estratégico.

A sua formação¹⁰² passa por compreender o processo de recolha de informação relevante para a monitorização da situação, fazer análise de risco e execução do EUROSUR¹⁰³.

- O perfil de Advanced Level Document Officer (ALDO)¹⁰⁴, é o especialista a verificar a autenticidade dos documentos exibidos nas fronteiras, analisando os elementos e segurança presentes nos documentos, e assim detetar documentos falsificados ou contrafeitos.

A formação especializada¹⁰⁵ passa por um curso que fornece o conhecimento e as capacidades para identificar documentos genuínos com base em recursos de segurança primários e avançados e técnicas de personalização e para encaminhar documentos suspeitos para um nível superior de especialização. Espera-se que os alunos estabeleçam de forma conclusiva a situação do documento sob inspeção/exame. O curso Advanced Level Document Officer também adicionará um foco extra nas mais recentes tecnologias e perspetivas em autenticação de identidades, documentos e fraude de identidade.

- A figura do Cross Border Crime Detection Officer (CBCDO) é especializada¹⁰⁶ na identificação e combate de todos os crimes que podem ocorrer nas fronteiras, desde o tráfico de pessoas até o contrabando de mercadorias. Este perfil

¹⁰¹ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/profiles/information-officers-rJ5aFD>

¹⁰² Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/courses/>

¹⁰³ Definição: «EUROSUR», o quadro de intercâmbio de informações e de cooperação entre os Estados-Membros e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira; “n.º 9 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

n.º 6 do art.º 82.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹⁰⁴ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/profiles/advanced-level-document-officers-GbVaLd>

¹⁰⁵ Frontex website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/courses/>

¹⁰⁶ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/courses/>

também tem como atribuições colaborar com as autoridades nacionais na procura de indícios que possam ser úteis em investigações posteriores.

O curso especializado visa preparar os elementos para a deteção de crimes transfronteiriços (tráfico de seres humanos, drogas, armas, produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, terrorismo) em operações da agência dirigidas à criminalidade grave e organizada com dimensão transfronteiriça nas fronteiras externas da UE.

O curso é concebido para preparar os elementos para serem destacados de forma flexível nas fronteiras marítimas, terrestres ou aéreas.

O curso é administrado em ambiente real, com exercícios práticos realizados em navios, contentores, automóveis, camiões e comboios, verificação de documentação dos mesmos, bem como nas tecnologias e equipamentos utilizados na deteção de criminalidade transfronteiriça.

Os participantes adquirem conhecimentos sobre o fenómeno da criminalidade transfronteiriça, o seu *modus operandi* e sobre a deteção de pessoas suspeitas de estarem envolvidas em vários tipos de crimes transfronteiriços.

Parte do curso é dedicada à fraude documental associada a vários crimes transfronteiriços e também ao reconhecimento, preservação e interpretação de provas (se solicitado pelos EM da UE), apoiando a recolha de informação relativa à sua apreensão. O conhecimento e a consciência da possível harmonização com as tarefas aduaneiras também fazem parte da formação.

O módulo sobre Antiterrorismo no âmbito Fronteiriço tem como objetivo aumentar o conhecimento e a sensibilização dos agentes destacados em atividades operacionais coordenadas pela agência sobre como apoiar em atividades operacionais antiterroristas. O módulo foi concebido para preparar os agentes no auxílio à identificação e localização de terroristas «conhecidos» através de verificações cruzadas com as bases de dados relevantes. O módulo centra-se ainda na forma de apoiar na identificação de “desconhecidos”, ou seja, aqueles cujos dados não podem ser encontrados no SIS¹⁰⁷ ou noutras bases de dados, e para que sejam referenciados como “sujeitos de interesse” para posteriores controlos específicos.

¹⁰⁷ Webpage da Comissão Europeia: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_en

- Os Motor Vehicle Crime Detection Officers (MVCDO)¹⁰⁸ são especialistas em identificar crimes ou irregularidades relacionadas com veículos que atravessam as fronteiras da UE.

Este é um perfil que exige muito conhecimento técnico de automóveis, embarcações, camiões, os seus motores, números VIN e também valor de mercado. Além disso, os especialistas recebem treino na identificação de documentos fraudulentos.

Auxiliam as autoridades nacionais a detetar veículos furtados/roubados e noutros tipos de crimes transfronteiriços que envolvem veículos, tais como contrabando de mercadorias, de drogas, de cigarros ou tráfico de seres humanos. É um perfil que exige muito conhecimento e experiência pois na maioria das situações trata-se de detetar veículos furtados/roubados que estão a ser levados para fora da UE antes mesmo de serem introduzidos numa base de dados policial e por vezes são desmantelados e levados às peças para mais tarde serem reconstruídos ou para usar essas peças em outros veículos.

O curso especializado¹⁰⁹ dota os participantes dos conhecimentos e competências necessários relacionados com a verificação de veículos e seus documentos, a fim de detetar possíveis furtos/roubos de veículos. Os participantes adquirem conhecimentos sobre reconhecimento de veículos roubados e documentos relacionados e posterior encaminhamento junto das autoridades nacionais; utilização de bases de dados nacionais e internacionais relevantes; reconhecimento de novos padrões criminais de furto/roubo de veículos e posterior comunicação adequada da informação recolhida e também no auxílio dos controlos de fronteira¹¹⁰ de primeira linha.

¹⁰⁸ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/profiles/motor-vehicle-crime-detection-officers-XzqVZ5>

¹⁰⁹ Frontex website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/courses/>

¹¹⁰ Definição: «Controlos de fronteira», os controlos efetuados nos pontos de passagem de fronteira, a fim de assegurar que as pessoas, incluindo os seus meios de transporte e objetos na sua posse, podem ser autorizadas a entrar no território dos Estados-Membros ou autorizadas a abandoná-lo” n.º 11 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016.

- Outros perfis particularmente relevantes são os Forced Return Escort and Support Officers e Return Specialists¹¹¹, ambos dedicados à implementação de uma importante tarefa atribuída ao Corpo Permanente pelo regulamento 1896/2019, na cooperação com os Estados-Membros no domínio do repatriamento de migrantes irregulares, que receberam uma decisão¹¹² de regresso¹¹³ pelas autoridades nacionais.

Os elementos com estes perfis acompanham pessoas as quais foi imposta uma decisão de regresso das autoridades nacionais, mas também identificam e ajudam grupos vulneráveis ou famílias com crianças, tem competências em técnicas de mediação, procedimentos de primeiros socorros e proteção de crianças e grupos vulneráveis.

O curso especializado¹¹⁴ de Forced Return Escort and Support Officers supre os requisitos de formação adequada de membros de equipas¹¹⁵ de escoltas de Regresso forçado. Incorpora conhecimentos teóricos e competências práticas necessárias para participar em operações e intervenções¹¹⁶ de regresso. Atualmente, dois tipos de cursos são oferecidos pela Unidade de Formação: Curso para Líderes de Escolta de Regresso Forçado em Operações¹¹⁷ de Regresso e Curso para Oficiais de Readmissão.

¹¹¹ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/profiles/forced-return-escort-and-support-officers-e6Ri44>

¹¹² Definição: “«Decisão de regresso», uma decisão ou acto administrativo ou judicial que estabeleça ou declare a situação irregular de um nacional de país terceiro e imponha ou declare o dever de regresso;” n.º 4 do art.º 3 da Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008.

¹¹³ Ponto 79, 80, 81 e 100 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹¹⁴ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/courses/>

¹¹⁵ Definição: “«Equipas de regresso», equipas constituídas a partir do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira a destacar para operações de regresso, intervenções de regresso nos Estados-Membros ou outras atividades operacionais ligadas à execução de funções relacionadas com o regresso” n.º 29 Nacional de país terceiro do art.º 2 do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹¹⁶ Definição: “«Intervenção de regresso», uma atividade da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, que proporciona assistência técnica e operacional reforçada aos Estados-Membros e que consiste no destacamento de equipas de regresso e na organização de operações de regresso;” n.º 28 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹¹⁷ Definição: “«Operação de regresso», uma operação organizada ou coordenada pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, que implica a prestação de reforço técnico e operacional a um ou mais Estados-Membros, no âmbito da qual se efetua o regresso, forçado ou voluntário, a partir de um ou mais Estados-Membros, de pessoas objeto de uma medida de regresso, independentemente do meio de transporte” n.º 27 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

O Curso para Líderes de Escolta de Regresso Forçado em Operações de Regresso visa aprimorar as competências e capacidades dos elementos responsáveis pela escolta, permitindo-lhes desempenhar o papel fundamental que os líderes de escolta desempenham nas operações de regresso forçado. Abrange tarefas na fase de pré-regresso e de regresso, incluindo a fase de voo e a entrega no país de origem. O curso tem também módulos em *e-learning*.

O Curso para Oficiais de Readmissão prepara os elementos de escolta de regresso forçado para as suas tarefas em operações de readmissão em ferries e em voos *charter*.

Ambos os cursos são baseados principalmente em cenários práticos em maquete de avião e *ferryboat*, tem exercícios encenados, como de simulações de diversas situações previsíveis e de emergência. e exercícios práticos.

O curso de Return Specialists visa preparar especialistas em regresso para desempenharem com eficiência tarefas no domínio das atividades anteriores ao regresso, incluindo a “recolha de informações necessárias para a emissão de decisões de regresso”.¹¹⁸ Os cursos preparam especialistas em regresso para realizar as tarefas burocráticas necessárias à emissão de uma decisão de regresso, respeitando a disposição do Regulamento 2019/1896 de que a emissão de uma decisão de regresso continuará a ser uma competência dos Estados-Membros.

Torna-se assim evidente através da formação e utilização de pessoal especializado a intenção da Agência dar um contributo operacional, e não meramente de representação, para a gestão das atividades que se desenvolvem durante as diferentes fases de gestão do fenómeno migratório, desde a verificação de documentos, até à identificação dos responsáveis pelo tráfico, ou repatriamento.

Sendo que a variedade de perfis permite à agência fornecer como que um catálogo para que os Estados-Membros possam escolher o pessoal com o perfil operacional que pretende para auxiliar nas tarefas da fronteira da sua responsabilidade.¹¹⁹

¹¹⁸ N.º 1 art.º 48.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹¹⁹ N.º 1 art.º 37.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

Torna-se também necessário fazer referência ao impacto dos perfis operacionais na soberania dos Estados-Membros, pois com esta variedade de perfis é visível que a Agência se imiscui em várias áreas operacionais que deviam ser exclusivamente do foro da autoadministração da atividade operacional de um Estado, podendo criar situações algo constrangedoras.

A título de exemplo, para uma melhor perceção de possível constrangimento, suponha-se que é destacado um elemento com o perfil de MVCDO, que é um perfil que trabalha com crimes relacionados com veículos a motor, para uma fronteira de um Estado-Membro, onde normalmente não são detetadas saídas de veículos furtados por aquela fronteira, e esse elemento começa a detetar que efetivamente existe uma anormal passagem de veículos furtados naquele ponto, mas que não estariam a ser detetados pelos serviços daquele Estado, é porque algo não estaria a funcionar corretamente, pois se não eram usualmente detetadas estas situações e depois passaram a ser. O que, por um lado, pode ser interpretado como um aspeto positivo, na medida em que essas situações começam a ser detetadas, é, por outro, encarado pelo Estado-Membro como uma demonstração de falhas na atuação dos seus profissionais locais. Naturalmente, nenhum Estado aprecia que uma entidade “externa” seja responsável por identificar e expor tais insuficiências, pois isso representa, do ponto de vista da soberania estatal, uma ingerência na sua atividade operacional, ainda que seja em benefício da comunidade Schengen.

4.3 - PODERES EXECUTIVOS DO CORPO PERMANENTE

Ao Corpo Permanente de acordo com o Regulamento (EU) 2019/1896 são atribuídos poderes executivos¹²⁰,

Contudo para se entender melhor a necessidade de serem atribuídos poderes executivos a elementos que estão ao serviço de uma agência Europeia requer uma anátese para analisar os argumentos expostos na ata, na parte da - Exposição de Motivos para a criação do regulamento, da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, em Bruxelas, 12.9.2018 -

¹²⁰ Ponto 59 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

COM(2018) 631 final - 2018/0330(COD)¹²¹, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que viria mais tarde a efetivar-se como o Regulamento (EU) 2019/1896.

Podemos, assim, analisar as justificações que fundamentaram a atribuição de poderes executivos ao Corpo Permanente, começando pelo ponto 1 – Contexto da proposta / Justificação e objetivos da proposta –, onde se explica que essa medida contribui para uma maior uniformidade e eficácia no controlo das fronteiras, ao mesmo tempo que representa um meio de estabelecer uma “cultura europeia” na guarda fronteiriça.

“Em resposta a estes apelos e, mais recentemente, ao apelo do Conselho Europeu, a Comissão apresenta uma série de alterações à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, nomeadamente dotando a Agência do seu próprio braço operacional: um corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira com 10 000 efetivos operacionais com poderes executivos para todas as suas atividades, a fim de apoiar eficazmente os Estados-Membros no terreno. A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira representará não só uma alteração quantitativa, mas proporcionará uma mudança qualitativa, garantindo uma solução fiável e facilmente disponível. Esta assegurará que a UE dispõe coletivamente das capacidades necessárias para proteger as fronteiras externas da UE, evitar os movimentos secundários e aplicar efetivamente os regressos de migrantes em situação irregular.”¹²²

“Com o reforço significativo do equipamento técnico à sua disposição, a aquisição de poderes executivos pelo seu pessoal estatutário e o reforço da capacidade de ação em países terceiros, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira constituirá um fator de mudança em termos da qualidade e eficácia com que a UE protege coletivamente as suas fronteiras comuns e gere os fluxos migratórios. Ao estabelecer novas normas e ao imbuir uma cultura europeia nos guardas de fronteira, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira passará a constituir

¹²¹ Euro-Lex Website: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3550f179-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF

¹²² ponto 1 – Contexto da proposta / Justificação e objetivos da proposta – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, em Bruxelas, 12.9.2018 - COM(2018) 631 final - 2018/0330(COD).

igualmente um modelo da forma como a gestão das fronteiras da UE deve ser executada.”¹²³

No ponto 5. - Explicação pormenorizada das disposições específicas da presente proposta pode-se perceber a grande relevância que é dada aos poderes executivos sendo mesmo apontado como um dos aspetos principais: “Os principais aspetos relacionados com o corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira são explicados no Capítulo 1 supra, sobretudo no que diz respeito à sua composição, dimensão, âmbito de atividade, carácter obrigatório e aplicação de poderes executivos.”

Voltando então ao Regulamento (UE) 2019/1896 podemos verificar logo no seu ponto 5 das notas introdutórias que “O corpo permanente deverá atingir gradualmente, mas com rapidez, o objetivo estratégico de dispor de uma capacidade de 10 000 efetivos operacionais, como previsto no anexo I, com poderes executivos...”.

No ponto 59 “Os membros do pessoal operacional destacados como membros das equipas deverão dispor das competências necessárias para desempenhar as funções associadas ao controlo fronteiriço e ao regresso, incluindo as funções que exigem poderes executivos previstos pelo direito nacional aplicável ou pelo presente regulamento.”

O regulamento estabelece no n.º 16 do art.º 2.º que a definição de «Pessoal operacional», os guardas de fronteira, a escolta das operações de regresso, os peritos em matéria de regressos e outro pessoal relevante que constitui o corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, de acordo com as quatro categorias previstas no n.º 1 do art.º 54.º, atuando na qualidade de membros de equipas com poderes executivos...”

No n.º 3 do art.º 54 estabelece que “Quando prestarem apoio aos Estados-Membros, os membros do corpo permanente destacados como membros das equipas têm capacidade para efetuar funções de controlo fronteiriço ou de regresso, incluindo as funções que requerem poderes executivos previstos no direito nacional aplicável...”

¹²³ ponto 1 – Contexto da proposta / Justificação e objetivos da proposta – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, em Bruxelas, 12.9.2018 - COM(2018) 631 final - 2018/0330(COD).

No caso de ser enviado pessoal do Corpo Permanente para países terceiros para que os elementos possam ter poderes executivos é necessário que a União celebre um acordo relativo ao estatuto com o país terceiro em causa nos termos do artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹²⁴. O art.º 82 dispõe no seu n.º 2 que “O desempenho de funções e o exercício de poderes pelos membros das equipas, nomeadamente os que requerem poderes executivos, estão sujeitos à autorização do Estado-Membro de acolhimento¹²⁵ no seu território, bem como à legislação da União, nacional ou internacional aplicável, em particular o Regulamento (UE) n.º 656/2014, tal como descrito no plano operacional referido no artigo 38.º.

O n.º 3 do art.º 82.º refere que o uso dos poderes executivos deve de ser de total “respeito pelos direitos fundamentais e cumprem o direito da União e o direito internacional, bem como o direito nacional do Estado-Membro de acolhimento.”

O n.º 4 do mesmo art.º determina que

“...os membros das equipas só podem desempenhar funções e exercer poderes sob as ordens e, de um modo geral, na presença dos guardas de fronteira ou de pessoal do Estado-Membro de acolhimento que participem na execução de funções relacionadas com o regresso. O Estado-Membro de acolhimento pode autorizar os membros das equipas a agir em seu nome.”

Ora este artigo 82.º parece, de certa forma, limitar a amplitude dos poderes executivos. No entanto, ao analisarmos o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do Regulamento (UE) 2019/1896 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, incluindo a revisão do corpo permanente {SWD(2024) 75 final} de, 2.2.2024 Bruxelas, COM(2024) 75 final, no ponto 2 - Resumo da avaliação observa-se que um dos problemas detetados foi o de alguma limitação na aplicação dos poderes executivos:

“Por último, um outro conjunto de problemas que condicionam a eficácia da aplicação decorre de limitações, por exemplo, a falta de reconhecimento dos

¹²⁴ N.º 3 art.º 73.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹²⁵ Definição: “«Estado-Membro de acolhimento», o Estado-Membro em que decorre ou a partir do qual é lançada uma operação conjunta ou uma intervenção rápida nas fronteiras, uma operação de regresso ou uma intervenção de regresso, ou no qual foi destacada uma equipa de apoio à gestão dos fluxos migratórios;” n.º 20 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

poderes executivos conferidos ao corpo permanente na legislação nacional de alguns Estados-Membros...”

Desta forma, é expectável que, no futuro, se procure reforçar a capacidade de compelir os Estados-Membros a aceitar e não restringir a livre utilização dos poderes executivos por parte do Corpo Permanente.

Por último, importa referir o art.º 97.º, do Regulamento, que determina que a agência é responsável a reparar no caso de responsabilidade extracontratual os danos causados pelos seus serviços ou pelo seu pessoal no exercício de funções, inclusivamente funções relacionadas com o exercício dos poderes executivos.

É importante ressaltar que, ao exercerem esses poderes executivos, os membros do Corpo Permanente devem cumprir o direito da União Europeia, o direito internacional e os direitos fundamentais, bem como respeitar a legislação nacional do Estado-Membro onde estão operando. Esses poderes executivos permitem que o Corpo Permanente desempenhe um papel fundamental na gestão integrada das fronteiras externas da UE, contribuindo para a segurança, a ordem e a eficiência nas fronteiras, sempre respeitando os padrões legais e éticos estabelecidos. Mas não se pode deixar de salientar que se trata de uma novidade, o facto de elementos destacados por uma agência Europeia, uniformizados exercerem os poderes executivos no território dos Estados-Membros e ainda mais em áreas tão sensíveis como segurança e defesa.

4.4 - USO DA FORÇA, PORTE E USO DE ARMAS DE FOGO POR PARTE DO CORPO PERMANENTE

Os elementos do Corpo permanente podem ser destacados para as missões com armas de fogo, sendo que no plano operacional de cada missão devem de estar descritas as funções, “incluindo ... as armas, munições e equipamento de serviço permitidos no Estado-Membro de acolhimento;” al. d) do n.º 3 do art.º 38 do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

O n.º 7 do art.º 82.º dispõe que o pessoal destacado em missões de curta duração “a autorização de porte e utilização de armas de serviço, munições e equipamento rege-se pela legislação nacional do Estado-Membro de origem.”

No n.º 8 do mesmo artigo, refere-se que:

"Os membros das equipas... são autorizados ...a desempenhar funções durante o destacamento, que exijam o uso da força, incluindo o porte e a utilização de armas de serviço, munições e equipamento, e estão sujeitos à aprovação do Estado-Membro de origem (...) O uso da força, incluindo o porte e a utilização de armas de serviço, munições e equipamento, é exercido de acordo com a legislação nacional do Estado-Membro de acolhimento e na presença de guardas de fronteira desse Estado-Membro. O Estado-Membro de acolhimento pode, com o consentimento do Estado-Membro de origem ou, se for caso disso, da Agência, autorizar os membros das equipas a recorrer à força no seu território, na ausência de guardas de fronteira do Estado-Membro de acolhimento."

Já o n.º 9 estabelece-se que:

"As armas de serviço, as munições e o equipamento só podem ser utilizados em legítima defesa do próprio ou de outro membro das equipas ou de outras pessoas nos termos da legislação nacional do Estado-Membro de acolhimento, em consonância com os princípios pertinentes do direito internacional em matéria de direitos humanos e da Carta."

Torna-se, assim, evidente que estas disposições revelam a complexidade do uso e porte de armas pelos membros das equipas destacadas. Sob esta perspetiva, é estabelecido um quadro de restrições e aprovações que reflete as particularidades e os desafios relacionados com a soberania, bem como a delicadeza da sua atuação no território dos Estados-Membros.

5 - FRONTEX E AS SUAS VALÊNCIAS

Abordado o Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, excetuando alguns aspetos específicos relativos ao pessoal estatutário (categoria 1), que serão tratados mais adiante, é igualmente relevante referir duas valências da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira: o EUROSUR e a Avaliação de Vulnerabilidade. Estas valências são essenciais para compreender como influenciam o próprio Corpo Permanente da Guarda

Europeia de Fronteiras e Costeira, bem como para entender a abrangência da Agência e, conseqüentemente, o seu impacto nos Estados-Membros.

5.1 - SISTEMA EUROSUR

Um aspeto fundamental do controlo de fronteiras é a vigilância, e é claro que deixar essa tarefa para cada país, sem qualquer coordenação e troca de informações, significaria quebrar o próprio espírito de Schengen. A resposta a esta necessidade foi o Sistema EUROSUR¹²⁶. Estabelecido em 2013 com o Regulamento da UE 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu (posteriormente revogado e incorporado pelo Reg. (EU) 1896/2019), o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR) é uma plataforma para o intercâmbio de informações e cooperação entre os Estados-Membros e a FRONTEX com o propósito de melhorar o acompanhamento da situação nas fronteiras externas e aumentar a capacidade de resposta. O artigo 18.º do regulamento destaca os principais objetivos do EUROSUR, nomeadamente prevenir o crime transfronteiriço, prevenir a migração irregular e ajudar a proteger a vida dos migrantes.

O Regulamento (EU) 2019/1896 refere a obrigatoriedade dos Estados-Membros fornecerem informação:

“Os Estados-Membros deverão também, no seu próprio interesse e no interesse dos outros Estados-Membros, providenciar os dados pertinentes necessários às atividades realizadas pela Agência, incluindo para efeitos de conhecimento da situação, análise de risco, avaliação da vulnerabilidade e planeamento integrado. Do mesmo modo, deverão assegurar que os dados são exatos e atualizados e são obtidos e inseridos nos sistemas de forma legal.”¹²⁷

e estabelecer que

“rede de comunicações criada ao abrigo do presente regulamento deverá ter por base a rede de comunicações EUROSUR instituída no âmbito do Regulamento (UE) 1052/2013 do Parlamento Europeu e do

¹²⁶ N.º 9 do Art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹²⁷ Ponto 26 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

Conselho e substituí-la. A rede de comunicações criada ao abrigo do presente regulamento deverá ser utilizada para todos os intercâmbios de informações seguros no âmbito da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.”¹²⁸

“O EUROSUR é indispensável para que a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira possa fornecer um enquadramento para o intercâmbio de informações e a cooperação operacional entre as autoridades nacionais dos Estados-Membros e com a Agência. O EUROSUR fornece às autoridades nacionais e à Agência as infraestruturas e os instrumentos necessários para melhorar o seu conhecimento da situação e para aumentar a sua capacidade de reação nas fronteiras externas a fim de detetar, prevenir e combater a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça, contribuindo deste modo para salvar a vida dos migrantes e assegurar a proteção dos mesmos.”¹²⁹

A espinha dorsal do EUROSUR é uma rede de Centros Nacionais de Coordenação (CNC)¹³⁰. Cada Estado-Membro cria um CNC, que reúne as autoridades responsáveis pelo controlo fronteiriço de um determinado Estado-Membro. O principal papel do CNC é coordenar as atividades de vigilância de fronteiras ao nível nacional e atuar como um centro de intercâmbio de informações. O CNC monitoriza o quadro situacional nacional¹³¹, fornecendo uma visão geral da situação nas suas fronteiras externas, incluindo eventos em curso e recursos utilizados, bem como informações e análises relevantes. Os dados processados pela equipa do CNC criam um quadro da situação nacional, que é partilhado com a FRONTEX. Com base nestes contributos e informações de outras fontes, a agência cria então o Quadro Situacional Europeu¹³² e o

¹²⁸ Ponto 27 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹²⁹ Ponto 28 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹³⁰ Ponto 29,30,31 das notas prévias e art.º 21º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹³¹ n.º 10 do art.º 2º e art.º 25º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹³² Ponto 34 das notas prévias e art.º 26.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

Quadro Comum de Informações Pré-fronteiras, com foco em áreas para além do espaço Schengen e das fronteiras da UE.

Os Estados-Membros dividiram as suas fronteiras externas terrestres e marítimas em secções¹³³. A cada uma destas secções de fronteira é atribuído um nível de impacto baixo, médio ou alto, que se refere à segurança de uma determinada secção de fronteira avaliado em relação aos níveis de risco identificados para passagem ilegal de fronteira ou crime transfronteiriço. As medidas a tomar para reduzir os riscos continuam a ser da responsabilidade de cada Estado-Membro, embora no caso de zonas fronteiriças de "alto impacto" pode solicitar assistência operacional à FRONTEX sob a forma de serviços territoriais prioritários, uma operação conjunta ou uma intervenção rápida.

As informações fornecidas no sistema EUROSUR estão disponíveis para todos os Estados-Membros de Schengen. Os Estados-Membros vizinhos também partilham entre si a imagem situacional¹³⁴ dos troços¹³⁵ vizinhos das fronteiras externas. Desta forma, o EUROSUR permite que os Estados-Membros troquem rapidamente informações, garantir a cooperação necessária e oferecer uma resposta comum e tanto quanto possível em tempo real aos desafios que um projeto tão ambicioso como a gestão integrada das fronteiras apresenta.

A FRONTEX, responsável pela coordenação, partilha com os Estados-Membros as informações recolhidas a partir de satélites e outros instrumentos de vigilância, como os utilizados pela Agência Europeia da Segurança Marítima e pelo Centro de Satélites da UE (Programa Copernicus), desde a deteção automática de navios suspeitos de envolvimento no tráfego de pessoas com recursos de *software* que permitem cálculos complexos para detetar anomalias e prever as posições das embarcações, além de previsões meteorológicas e oceanográficas precisas. Estes serviços são denominados Eurosur Fusion Services¹³⁶.

¹³³ Ponto 46 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹³⁴ Ponto 32 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹³⁵ Definição: "«Troço da fronteira externa», a totalidade ou parte da fronteira externa de um Estado-Membro, tal como definida pelo direito nacional ou determinada pelo centro nacional de coordenação ou por qualquer outra autoridade nacional responsável; "n.º 11 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹³⁶ Ponto 37 das notas prévias e art.º 28.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

Assim, o EUROSUR disponibiliza informação variada, como a deteção de embarcações nomeadamente a localização, o tipo, o curso e velocidade de embarcações em águas europeias; informação relativa à identificação de atividades ilegais nas fronteiras, como contrabando, tráfico de pessoas e pesca ilegal; informação sobre as condições meteorológicas relevantes para operações de busca e salvamento e controlo de fronteiras; e informação detalhada sobre incidentes¹³⁷ de segurança nas fronteiras.

As informações recolhidas pelo EUROSUR são utilizadas para realizar análises de risco e para tomar decisões operacionais na gestão das fronteiras, assim as autoridades nacionais utilizam essas informações para direcionar patrulhas, enviando-as para áreas com maior risco de atividades ilegais; iniciar operações de busca e salvamento, localizando e resgatando pessoas em perigo; dar apoio à investigação de atividades ilegais, recolhendo indícios em casos de contrabando, tráfico de pessoas, entre outros.

Como já referido o EUROSUR (Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras) faz uso do Sistema de Satélites Copernicus da União Europeia (UE) para aperfeiçoar a monitorização e a gestão das fronteiras da União Europeia.

O Copernicus fornece imagens e dados de alta resolução da superfície terrestre, atmosfera e oceanos através de uma constelação de satélites também conhecido como Programa de Observação da Terra da União Europeia, é uma iniciativa espacial da UE que fornece dados e informações valiosas a várias agências e autoridades europeias, incluindo a FRONTEX.

O sistema de satélites Copernicus e a Agência através do EUROSUR têm uma ligação importante na medida em que a Agência usa os dados fornecidos pelo Copernicus na vigilância e gestão das fronteiras externas da União Europeia (UE).

O sistema Copernicus opera uma série de satélites que recolhem dados de monitorização da Terra. Esses dados incluem informações sobre o clima, meio ambiente, condições meteorológicas, bem como imagens de satélite de alta

¹³⁷ Definição: “«Incidente», uma situação relacionada com a imigração ilegal, com a criminalidade transfronteiriça ou com um risco para a vida dos migrantes verificada nas fronteiras externas ou nas suas imediações; “n.º 14 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

resolução. A Agência pode aceder e utilizar esses dados para melhorar a vigilância e operações de fronteira.

Assim, os dados do Copernicus, especialmente as imagens de satélite, podem ser usados pela FRONTEX para monitorizar a atividade nas fronteiras externas da UE. Isso pode ser particularmente útil na deteção de embarcações de contrabando, grupos de migrantes em movimento, atividades de tráfico de pessoas e outros eventos relevantes para a segurança de fronteira. O acesso a informações do Copernicus pode melhorar a capacidade da Agência para antecipar e responder a desafios, como chegadas em massa de migrantes, situações de crise, vigilância marítima e terrestre, e até mesmo operações de busca e salvamento.

A Agência integra os dados do Copernicus com outras fontes de informações, como informações fornecidas por patrulhas, sistemas de radar, drones e informações de inteligência através do EUROSUR, para criar um quadro situacional completo e atualizado das fronteiras externas da UE.

Deste modo, o sistema Copernicus desempenha um papel fundamental na capacidade da Frontex de monitorizar e proteger as fronteiras externas da União Europeia, fornecendo informações valiosas e dados de monitorização que contribuem para a segurança das fronteiras e a gestão da migração. A cooperação entre o Copernicus e a Agência é um exemplo de como a tecnologia espacial, através da combinação de dados de alta resolução, análise avançada e cooperação interinstitucional, pode ser aplicada para fins de segurança e gestão de fronteiras. Desta forma, o sistema contribui para uma Europa mais segura e protegida.

O acesso a dados de alta resolução do Copernicus pode auxiliar os Estados-Membros na tomada de decisões mais eficazes em diversas áreas. O Copernicus contribui para a autonomia tecnológica da UE, reduzindo a dependência de dados e tecnologias de outros países. O sistema facilita a cooperação entre os Estados-Membros e agências europeias, permitindo a partilha de dados e a realização de projetos conjuntos.

Contudo, torna-se necessário referir que este sistema pode gerar preocupações com a privacidade, pois a recolha e o processamento de grandes volumes de dados de observação da Terra podem levantar preocupações com a privacidade e a proteção de dados pessoais. O uso dos dados do Copernicus para fins de

segurança e monitorização pode gerar preocupações sobre as liberdades individuais dos Estados-Membros, sendo necessário implementar medidas adequadas para garantir a privacidade, a proteção de dados e o uso responsável da tecnologia.

Nenhum Estado-Membro podia suportar, sozinho, os custos financeiros dos serviços de vigilância espacial e outras plataformas oferecidas pelos Serviços de Fusão EUROSUR. Graças a estes serviços, cada Estado-Membro tem acesso a tecnologias avançadas, evitando duplicações e reduzindo custos. Na prática quando surge uma situação nas fronteiras externas que exige uma resposta rápida, o EUROSUR também apoia nas ações de reação, dependendo do nível de impacto atribuído, de baixo a elevado, tendo os Estados-Membros de adaptar a sua resposta em estreita coordenação com os Estados-Membros vizinhos, bem como com a FRONTEX, que pode então mobilizar o seu Corpo Permanente para prestar assistência.

No centro da estratégia de recolha de informação e monitorização das fronteiras está o Centro Situacional FRONTEX (CSF)¹³⁸, agora designada como European Monitoring Room¹³⁹, que tem a função de fornecer uma imagem constantemente atualizada, o mais próximo possível do tempo real, das fronteiras externas da Europa e da situação migratória, serve como ponto central de contacto e acesso à informação para todas as partes interessadas da FRONTEX. É também uma parte vital do mecanismo de resposta rápida da agência em caso de ocorrência de uma situação de emergência em qualquer ponto da fronteira externa. Para garantir isso, o CSF atua como um centro de monitorização de situação, a fim de fornecer uma imagem tão detalhada, precisa e atualizada quanto possível da situação nas fronteiras externas da UE. É também o ponto de contacto oficial entre os Estados-Membros e a FRONTEX, bem como para outros parceiros externos, a fim de assegurar uma comunicação eficaz.

O CSF processa os dados recebidos de todos os campos operacionais, recolhendo e processando-os em imagens situacionais diárias do que está a acontecer no terreno. Esse processamento inclui a verificação da qualidade dos

¹³⁸ Frontex website: <https://www.frontex.europa.eu/careers/who-we-are/structure/divisions/situational-awareness-and-monitoring-division/frontex-situation-centre/>

¹³⁹ Frontex Website: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/monitoring-and-risk-analysis/>

dados recebidos e a garantia de que estão disponíveis no formato correto para análise posterior.

Assim, o EUROSUR fortalece as fronteiras da UE contra atividades ilegais, como contrabando, tráfico de pessoas e terrorismo. Um sistema europeu coeso de monitorização das fronteiras é mais eficaz no combate a essas ameaças do que os esforços nacionais fragmentados.

O EUROSUR também auxilia na gestão dos fluxos migratórios de forma mais eficiente e humana. Com mais recursos e especialização disponíveis, a UE pretende garantir que os migrantes sejam processados de forma justa e rápida, e que aqueles que não têm direito de permanecer na Europa sejam repatriados em segurança.

Países em áreas de maior fluxo migratório, como Itália e Grécia, enfrentam uma enorme pressão para lidar com o alto número de migrantes e atividades ilegais nas suas fronteiras. O EUROSUR pode aliviar essa pressão, assumindo parte da responsabilidade pelo controlo das fronteiras e permitindo que os Estados-Membros redistribuam seus recursos para outras prioridades.

Mas do ponto de vista da soberania dos Estados-Membros pode-se dizer que o EUROSUR representa alguma perda de controlo nacional sobre as fronteiras. Ao ceder parte do controlo de segurança das fronteiras à UE, os Estados-Membros estão a abrir mão de um atributo da soberania: a sua própria segurança, pois a soberania garante ao Estado o direito de autodeterminação e controlo sobre seu território, povo e recursos, criar as suas próprias leis, e exercer autoridade dentro de seu território sem interferência externa. Isso inclui a capacidade de proteger os seus interesses nacionais, incluindo a segurança e a defesa.

Importa também referir que o Sistema EUROSUR com a colaboração do Copernicus ao estarem a monitorizar os territórios dos Estados-Membros criam um cenário de “*Big Brother*” em que os Estados-Membros são observados, perdendo assim parte da privacidade, a qual se constitui com a aquisição da soberania desse mesmo Estado-Membro, visto parecer que não se tem soberania se não se tiver privacidade.

Assim, a soberania de um Estado refere-se ao seu direito e poder de se governar sem qualquer interferência externa, estando diretamente relacionada com a privacidade do Estado. Este deve ter a capacidade de manter as suas

informações e atividades internas confidenciais, protegendo-as de qualquer acesso ou interferência externa.

A relação entre estes dois conceitos pode ser vista no contexto da diplomacia e das relações internacionais, onde um Estado soberano tem o direito de proteger as suas informações como uma questão de segurança nacional e interesse próprio.

A soberania implica que um Estado tem a autonomia e independência para tomar decisões políticas, económicas, e sociais sem a interferência de outros Estados ou Organizações. Esta autonomia é crucial para a privacidade do Estado, pois permite que ele controle a divulgação de informações sensíveis e estratégicas

A soberania e a privacidade do Estado são desafiadas pela interdependência económica e política entre os Estados. A criação de blocos económicos e a assinatura de tratados internacionais podem exigir que os Estados partilhem informações, o que pode ser visto como uma limitação da sua privacidade.

Assim, um Estado que está a ser monitorizado em tempo real, 24 horas por dia parece perder a privacidade e conseqüentemente parte da sua soberania dado que a informação sobre o que acontece no seu território está a ser analisada por uma entidade supranacional, e ainda que tenha sido implementado esse sistema como uma forma de melhorar a segurança e a eficácia da proteção da União não deixa de ser uma perda de privacidade e, conseqüentemente, de soberania dos Estados-Membros, fazendo, assim, com que a soberania da União Europeia aparente estar a sobrepor-se à privacidade dos Estados-Membros.¹⁴⁰

Gerir a relação entre soberania da União e a privacidade dos Estados Membros requer um equilíbrio cuidadoso entre os interesses da União e os direitos dos Estados. Pelo que mecanismos de controlo e supervisão robustos são essenciais para garantir que os poderes da União sejam exercidos de forma legítima e proporcional, respeitando os direitos à privacidade e à liberdade dos Estados-Membros, senão, este efeito de “*Big Brother*” pode, no limite, evoluir para patamares perigosos, como é o exemplo do Sistema de Crédito Social, posto em prática pela China¹⁴¹, onde um sistema de monitorização dá a

¹⁴⁰ Lu, Catherine (2006). “Sovereignty as Privacy. In: Just and Unjust Interventions in World Politics”. Global Issues Series. Chapter 4 pp. 57–85. disponível em: https://doi.org/10.1057/9780230299542_4

¹⁴¹ Oliveira, Helena (2018) “Sistema de Crédito Social: na China hoje, num lugar perto de nós amanhã?” In: Jornal de negócios <https://www.jornaldenegocios.pt/mais/gestao-responsavel/detalhe/sistema-de-credito-social-na-china-hoje-num-lugar-perto-de-nos-amanha>

oportunidade ao Estado de controlar os seus cidadãos e à aplicação de um sistema de pontuação que premeia ou impõe restrições aos seus cidadãos. Transpondo, como mero exercício de raciocínio de caráter especulativo, para o cenário Europeu, pode este cenário dar azo a que a União Europeia, no futuro, possa aplicar um sistema, parecido, de pontuação aos Estados-Membros, baseando-se no seu sistema de monitorização. Sendo que tal não é muito distante do que acontece com a Avaliação de vulnerabilidade da FRONTEX e o Mecanismo de Avaliação Schengen, que será abordado seguidamente.

5.2 - AVALIAÇÃO DE VULNERABILIDADE FRONTEX

Outra função importante atribuída à FRONTEX é a de avaliar a capacidade de gestão de fronteiras externas por parte dos Estados-Membros, sejam elas terrestres aéreas ou marítimas, de acordo com o Regulamento (UE) 1896/2019 no seu art.º 32.º a FRONTEX procede a uma Avaliação da vulnerabilidade nos Estados-Membros, na qual a agência avalia a capacidade dos Estados-Membros, em termos qualitativos e quantitativos, para realizarem todas as funções de gestão das fronteiras.

A Avaliação de Vulnerabilidade da FRONTEX é um processo que pretende identificar e analisar as vulnerabilidades que podem afetar a segurança das fronteiras externas da União Europeia (UE). Realizada pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeiras (FRONTEX), é um processo anual que avalia a capacidade e a prontidão de cada Estado-Membro e país associado ao Espaço Schengen para enfrentar os desafios nas suas fronteiras externas, nomeadamente a pressão migratória.

Assim de acordo com o ponto 43, do Regulamento (UE) 2019/1896 é estabelecido o âmbito de aplicação da avaliação de vulnerabilidade da FRONTEX:

“a Agência deverá realizar uma avaliação da vulnerabilidade, com base em critérios objetivos, que permita aferir a capacidade e o estado de preparação dos Estados-Membros para enfrentar os desafios que se coloquem nas suas fronteiras externas e contribuir para o corpo permanente e para a reserva de equipamentos técnicos. A avaliação da vulnerabilidade deverá incluir uma avaliação dos equipamentos, das

infraestruturas, do pessoal, do orçamento e dos recursos financeiros dos Estados-Membros, bem como dos respetivos planos de contingência para fazer face a eventuais crises nas fronteiras externas. Os Estados-Membros deverão adotar medidas para suprir as eventuais deficiências identificadas nessa avaliação. O diretor-executivo deverá identificar as medidas a tomar e recomendá-las ao Estado-Membro em causa. Além disso, deverá fixar um prazo para a adoção dessas medidas e acompanhar de perto a sua execução atempada. Caso não sejam tomadas as medidas necessárias dentro do prazo fixado, a questão deverá ser remetida ao conselho de administração para nova decisão.”¹⁴²

A Agência elabora um quadro dos padrões e tendências da migração irregular e da criminalidade transnacional nas fronteiras externas. As conclusões são partilhadas com os países da UE e a Comissão Europeia e são utilizadas para planejar as futuras atividades da Agência essa avaliação visa garantir a efetividade do controlo de fronteiras e contribuir para a segurança interna da UE. A avaliação de vulnerabilidade da Frontex baseia-se na análise de capacidades Nacionais, onde avalia as capacidades e recursos dos Estados-Membros na gestão das suas fronteiras nacionais, incluindo infraestrutura, tecnologia, pessoal treinado e legislação em vigor; na Identificação de Ameaças e Desafios, examinando as diversas ameaças que podem comprometer a segurança das fronteiras, como tráfico de pessoas, contrabando, terrorismo e atividades criminosas; e na Avaliação do Risco, combinando a análise de capacidades com a identificação de ameaças para determinar o nível de risco que cada Estado-Membro enfrenta em suas fronteiras.

A Agência utiliza diversas ferramentas e metodologias para realizar a avaliação de vulnerabilidade, como questionários, enviados aos Estados-Membros para recolher informações sobre suas capacidades e os desafios enfrentados; visitas ao terreno operacional, realizadas por especialistas da Agência para inspecionar infraestruturas fronteiriças, entrevistar autoridades nacionais e observar práticas de controlo de fronteiras; análise de dados e relatórios, análise de dados estatísticos, relatórios de inteligência e outras informações relevantes para

¹⁴² Ponto 43 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

identificar tendências e padrões; Análise de Risco utilizando o Modelo Comum e Integrado de Análise de Risco (CIRAM)¹⁴³ para avaliar ameaças, vulnerabilidades e impactos; quantificando o risco de diferentes tipos de incidentes em cada fronteira.

A avaliação de vulnerabilidade da FRONTEX gera diversos resultados importantes, como, relatórios de avaliação específicos por país, contendo uma análise detalhada das capacidades, vulnerabilidades e riscos de cada Estado-Membro; recomendações para fortalecer as fronteiras, sugerindo medidas concretas para que os Estados-Membros melhorem suas capacidades de gestão de fronteiras e reduzam seus níveis de risco; orientações para a cooperação entre Estados-Membros, facilitando a colaboração e a partilha de recursos entre os países da UE para um controlo de fronteiras mais eficaz.

A avaliação de risco é também a base para a tomada de decisões da FRONTEX, como o direcionamento das suas operações e a alocação de recursos para áreas mais vulneráveis.¹⁴⁴

A avaliação de vulnerabilidade da FRONTEX é, assim, um instrumento essencial para garantir a segurança das fronteiras externas da UE. Através da identificação e análise de vulnerabilidades, a FRONTEX contribui para a prevenção de incidentes de segurança, o combate ao crime organizado e a proteção dos cidadãos europeus. A avaliação também fornece informações valiosas para os Estados-Membros, orientando os seus esforços para fortalecer as suas próprias capacidades de gestão de fronteiras.

As medidas recomendadas aos Estados-Membros pelo diretor executivo da FRONTEX devem fundamentar-se também nos resultados do Mecanismo de Avaliação de Schengen.

5.2.1 - MECANISMO DE AVALIAÇÃO DE SCHENGEN

A avaliação Schengen é um processo rigoroso destinado a garantir que os países que desejam aderir ao Espaço Schengen ou que já fazem parte dele cumprem todas as condições necessárias para a aplicação das regras de

¹⁴³ Frontex website disponível em: <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/ciram/>

¹⁴⁴ Ponto 48 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

Schengen. Este processo é essencial para manter a segurança e a integridade do espaço sem fronteiras internas.

A avaliação Schengen tem a sua génese na “Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998 (2) [SCH/Com-ex (98) 26 def] («Decisão de 16 de setembro de 1998»), foi criada uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen. Foi atribuído a essa Comissão Permanente um mandato para, em primeiro lugar, verificar o cumprimento de todas as condições prévias para a supressão dos controlos nas fronteiras internas com um Estado candidato e, em segundo lugar, assegurar que o acervo de Schengen é corretamente aplicado pelos Estados que já o aplicam na totalidade.”¹⁴⁵

Sendo substituído pelo Regulamento (UE) 1053/2013 DO CONSELHO de 7 de outubro de 2013 que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga a Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998 relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen, o qual estabelece o quadro jurídico para a avaliação Schengen. Define os objetivos da avaliação, os Estados-Membros sujeitos à avaliação, os aspetos a serem avaliados e os procedimentos a serem seguidos.

A obrigação de cooperação impõe que os Estados-Membros cooperem de forma plena com a Comissão Europeia durante o processo de avaliação. A Avaliação Periódica deve ser realizada a cada dois anos para todos os Estados-Membros. Além disso, a Comissão Europeia deve publicar relatórios contendo as suas conclusões e, se necessário, recomendações, para que os Estados-Membros tomem medidas corretivas.

Como complemento ao Regulamento (EU) 1053/2013 do Conselho surge a Decisão de Execução (UE) 2019/1894, especificando os critérios e metodologias a serem utilizados para a avaliação dos diferentes aspetos do Acordo de Schengen, definindo critérios específicos para cada aspeto da avaliação, como controlo de fronteiras, cooperação policial, proteção de dados e política de vistos; a decisão estabelece metodologias para a recolha de informações, análise de dados e redação de relatórios e define os indicadores de desempenho para cada

¹⁴⁵ Ponto 2 das notas prévias do Regulamento (UE) 1053/2013 do Conselho de 7 de outubro de 2013.

aspecto da avaliação, permitindo uma comparação objetiva entre os Estados-Membros.

Revogando o Regulamento de 2013 é criado então o Regulamento (UE) 2022/922, o qual cria a última versão de mecanismo de avaliação e monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen pelos Estados-Membros, a qual deve de ser aplicada em todos os Estados-Membros do espaço Schengen, incluindo os países da Associação Europeia de Comércio Livre (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça), e estabelece que as avaliações podem ser realizadas através de visitas (algumas sem aviso prévio), questionários e outros métodos remotos e que este mecanismo deve envolver a cooperação entre os Estados-Membros, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, com a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX), a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol), a Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA) e a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA).

Este mecanismo visa trazer transparência e confiança mútua. Assim, a Comissão Europeia desenvolveu um Painel de Avaliação de Schengen para promover a transparência e a confiança mútua entre os Estados-Membros. Este painel ajuda a estabelecer prioridades para medidas corretivas pendentes e a monitorizar a aplicação das recomendações de Schengen.

Sendo que está em execução o novo programa plurianual de avaliação foi adotado para o período de 2023-2029, com avaliações periódicas de vários Estados Membros, incluindo a Finlândia, Lituânia, Letónia, Estónia, Chipre e Irlanda.

Sendo a Avaliação Schengen um mecanismo que visa garantir a aplicação efetiva do Acordo de Schengen, que permite a livre circulação de pessoas entre os países signatários sem controlos de fronteira internos, é através das avaliações regulares que a União Europeia (UE) verifica se os Estados-Membros continuam a cumprir as suas obrigações em áreas como: Controlo de Fronteiras Externas, com avaliação da efetividade do controlo das fronteiras externas do espaço Schengen, incluindo a gestão de fluxos migratórios, combate ao crime organizado e cooperação com países terceiros; Regresso de cidadãos não comunitários, fazendo verificação do cumprimento das regras de regresso de

cidadãos não comunitários que residem ilegalmente no espaço Schengen; Cooperação Policial, efetuando a análise da cooperação policial entre os Estados-Membros, incluindo a partilha de informações, investigações conjunta e operações transfronteiriças; Sistema de Informação de Schengen (SIS), avaliando o funcionamento e utilização do SIS, que armazena informações sobre pessoas e bens procurados, pessoas sobre as quais pende uma proibição de entrada e alertas sobre incidentes de segurança; Proteção de Dados com a verificação do cumprimento das regras de proteção de dados no contexto do SIS e da cooperação policial; Política de Vistos, analisando a política de vistos dos Estados-Membros, incluindo a emissão de vistos, controlo de documentos e combate à falsificação de documentos.

A avaliação Schengen é realizada por peritos da Comissão Europeia em colaboração com as autoridades nacionais dos Estados-Membros. As avaliações consistem no envio de questionários detalhados aos Estados-Membros para recolher informações sobre a implementação do Acordo de Schengen; realização de visitas aos Estados-Membros para inspecionar infraestruturas, entrevistar autoridades e observar práticas de controlo de fronteiras e cooperação policial; e análise de documentos, fazendo revisão de legislação nacional, relatórios estatísticos e outros documentos relevantes.

Após a conclusão da avaliação, a Comissão Europeia publica um Relatório de Avaliação Schengen contendo as suas conclusões e, se necessário, recomendações para que os Estados-Membros tomem medidas corretivas. No Relatório a Comissão publica relatórios de avaliação para cada Estado-Membro, contendo uma análise detalhada do seu desempenho em cada aspeto do Acordo de Schengen. Esses relatórios identificam os pontos fortes e fracos do Estado-Membro na implementação do Acordo de Schengen, incluem recomendações específicas para que o Estado-Membro tome medidas corretivas e melhore seu desempenho e podem acompanhar o progresso da implementação das recomendações em avaliações subsequentes.

As recomendações podem ser, ajustes nas legislações nacionais para garantir a conformidade com o Acordo de Schengen; Reforço das práticas de implementação com a adoção de medidas mais eficazes para aplicar as regras do Acordo de Schengen; ou o Aumento da cooperação entre os Estados-

Membros, incentivando uma maior colaboração e troca de informações entre as autoridades nacionais.

Tendo essas recomendações Schengen mostrado uma taxa de aplicação efetiva a nível nacional superior a 75%¹⁴⁶, indicando um alto nível de conformidade entre os Estados-Membros (ANEXO 1 da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Relatório sobre o estado de Schengen de 2023).

A Comissão Europeia monitoriza o progresso dos Estados-Membros na implementação das recomendações e pode realizar avaliações de acompanhamento se necessário. O objetivo final é garantir que todos os Estados-Membros cumpram plenamente suas obrigações no âmbito do Acordo de Schengen, preservando a segurança e a livre circulação de pessoas dentro do espaço Schengen.

Em resumo, a avaliação Schengen é um processo detalhado e contínuo que assegura que os países cumprem as normas e responsabilidades necessárias para fazer parte do Espaço Schengen, garantindo assim a segurança e a integridade do sistema no espaço sem fronteiras internas fronteiras abertas.

5.2.2 - SOBREPOSIÇÃO DO FOCO E DE RECURSOS

Analisados estes dois mecanismos, e embora se fale em complementaridade e sinergias¹⁴⁷ entre eles, sendo que um pode atender à parte mais operacional (avaliação de vulnerabilidade da FRONTEX) e o outro a uma visão mais geral (avaliação Schengen), ainda assim parece haver uma duplicação de funções. Ambas as avaliações abrangem áreas como controlo de fronteiras, cooperação policial e gestão de fluxos migratórios. Ambos os mecanismos são orientados por análises de riscos e envolvem a cooperação entre os Estados-Membros, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia. Tanto a Comissão Europeia como a FRONTEX partilham as informações recolhidas durante as

¹⁴⁶ Panorâmica da taxa de aplicação das recomendações das avaliações de Schengen por domínio de intervenção - Relatório sobre o estado de Schengen de 2023, COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES, COM (2023) 274 final, Bruxelas, 16.5.2023, em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0274>

¹⁴⁷ Ponto 45 das notas prévias e art.º 33.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

suas avaliações, podendo assim identificar vulnerabilidades semelhantes. Ambas as avaliações também emanam recomendações para os Estados-Membros sobre as mesmas matérias, uma vez que os dois mecanismos têm como objetivo garantir a segurança das fronteiras externas da UE e a aplicação eficaz do acervo de Schengen.

Se já existia o mecanismo de Avaliação Schengen o qual podia ser melhorado para atender a algum aspeto que não estivesse a coberto dessa avaliação, porquê criar um outro mecanismo de avaliação que versa praticamente sobre o mesmo objetivo, duplicando assim recursos?

Analisando a situação, parece haver, com a criação da avaliação de vulnerabilidade, a atribuição de um poder ainda maior à Agência e ao seu Diretor Executivo, o que transmite a ideia de que os Estados-Membros devem subordinar-se a uma lógica hierárquica, na qual um superior avalia o seu subordinado. Este arranjo implica que a responsabilidade de avaliar a capacidade dos Estados-Membros em termos de segurança das fronteiras está a ser transferida de uma instituição europeia, descendo a um nível inferior para estar sob a alçada de uma Agência Europeia.

É importante ressaltar que ambos os mecanismos visam apoiar os Estados-Membros na melhoria das suas capacidades e na resolução de deficiências, em vez de impor sanções punitivas. No entanto, se um Estado-Membro não cooperar ou não implementar as recomendações, poderá enfrentar consequências mais severas, como a reintrodução temporária de controlos fronteiriços ou a suspensão de financiamento. O objetivo principal é garantir a segurança e a integridade do Espaço Schengen e das fronteiras externas da UE, incentivando a cooperação e a adoção de medidas corretivas pelos Estados-Membros quando necessário.

A relação entre as avaliações Schengen/FRONTEX e a soberania dos Estados-Membros é complexa e exige ponderação cuidadosa. É fundamental encontrar um equilíbrio entre a necessidade de segurança da UE e o respeito pela autonomia dos Estados-Membros.

5.2.3 - AVALIAÇÃO DE VULNERABILIDADE E A ACEITAÇÃO DO CORPO PERMANENTE PELOS ESTADOS-MEMBROS

A FRONTEX procede a uma Avaliação da vulnerabilidade¹⁴⁸ nos Estados-Membros, na qual a agência avalia a capacidade dos Estados-Membros, em termos qualitativos e quantitativos¹⁴⁹, para realizarem todas as funções de gestão das fronteiras, que consiste em avaliar a capacidade e o estado de preparação dos Estados-Membros para enfrentarem desafios atuais e futuros nas fronteiras externas; identificar, especialmente no que se refere aos Estados-Membros confrontados com desafios específicos e desproporcionados, eventuais consequências imediatas nas fronteiras externas e consequências subsequentes no funcionamento do espaço Schengen; avaliar a capacidade dos Estados-Membros de contribuírem para o corpo permanente e para a reserva de equipamentos técnicos, incluindo a reserva de equipamentos de reação rápida; avaliar a capacidade dos Estados-Membros para acolher o apoio da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.¹⁵⁰

A agência realiza a Avaliação da vulnerabilidade como medida preventiva com base em análises de risco, esse acompanhamento e essa avaliação é efetuada no mínimo uma vez por ano¹⁵¹, essa avaliação é realizada sem prejuízo do mecanismo de avaliação de Schengen.

Se os resultados não forem satisfatórios o diretor-executivo da FRONTEX recomenda medidas a adotar¹⁵² pelos Estados-Membros em causa, para que se atinja o resultado esperado.

Caso um Estado-Membro não aplique as medidas necessárias recomendadas o Diretor-Executivo da agência remete o assunto para o conselho de administração e notifica a Comissão¹⁵³. O conselho de administração estabelece as medidas necessárias a tomar pelo Estado-Membro em causa e o prazo para

¹⁴⁸ art.º 32.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹⁴⁹ N.º 5 do art.º 32.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹⁵⁰ N.º 4 do art.º 32.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹⁵¹ N.º 2 do art.º 32.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹⁵² N.º 8 do art.º 32.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹⁵³ N.º 9 e 10 do art.º 32.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

a sua execução. A decisão do conselho de administração vincula o Estado-Membro em causa.

Se o Estado-Membro não executar as medidas no prazo fixado na referida decisão, o conselho de administração notifica o Conselho e a Comissão e podem ser tomadas medidas adicionais remetendo então para o art.º 42, do Regulamento (EU) 2019/1896, que discorre sobre o facto do controlo das fronteiras externas for ineficaz ao ponto de pôr em risco o bom funcionamento do espaço Schengen, o Conselho, com base numa proposta da Comissão, pode adotar imediatamente uma decisão mediante um ato de execução, que identifique as medidas suscetíveis de atenuar esse risco, a aplicar pela agência e que obrigue o Estado-Membro em causa a cooperar com a agência na execução dessas medidas, se a situação exigir ação urgente o Parlamento Europeu é imediatamente informado desse facto. O Estado-Membro em causa deve então cumprir a decisão do Conselho, sendo que se continuar em incumprimento relativamente à decisão do Conselho no prazo de 30 dias¹⁵⁴ e não cooperar com a agência, a Comissão pode desencadear o procedimento previsto no artigo 29.º do Regulamento (UE) 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen)¹⁵⁵ e a consequência será a reintrodução das fronteiras internas com aquele Estado-Membro.

Perante este cenário, consegue-se perceber que os Estados-Membros não têm como objetar ou furtar à colaboração com a FRONTEX.

Os Estados-Membros colocam-se numa posição em que a colaboração se torna praticamente obrigatória, dada a supervisão e as recomendações da Agência, que possuem um impacto direto na segurança das fronteiras externas da UE.

5.3 - OBJETIVO DA UNIÃO EUROPEIA COM AS REFERIDAS VALÊNCIAS

O objetivo é manter o Corpo Permanente da FRONTEX presente nos Estados-Membros para processar e alertar sobre informações, riscos e eventos relevantes nas zonas de fronteira, sendo que essas zonas de fronteira significam

¹⁵⁴ N.º 10 do art.º 42.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹⁵⁵ Ponto 57 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

fronteiras terrestres externas, zonas marítimas e aeroportos, que tenham voos internacionais (para fora da zona Schengen).

Assim os instrumentos operacionais Corpo Permanente e o sistema EUROSUR, e o processo de Avaliação de Vulnerabilidades indicam um esforço para uma consolidação da integração na gestão das fronteiras externas, tornando quase impossível o retorno ao sistema antigo de lidar unilateralmente por parte dos Estados-Membros com os problemas das fronteiras externas.

É certo que o alargamento progressivo das fronteiras europeias, com novos países a querer juntar-se à União Europeia, acarreta novos problemas, juntamente com a crescente pressão sofrida, pelas ondas de migração, em alguns Estados-Membros, como Itália, Espanha, Grécia, Polónia, Roménia, Hungria, ou as Repúblicas Bálticas, pelo que nenhum Estado europeu se pode iludir e achar que por si só consegue fazer frente aos desafios do futuro, pois as pessoas vão continuar a procurar diferentes maneiras de entrar em espaço Schengen, tentando escapar ao controlo de entrada quando não possuam os requisitos legais para o efeito.

6 - PESSOAL ESTATUTÁRIO DO CORPO PERMANENTE (CATEGORIA 1) E O SEU IMPACTO NA SOBERANIA DOS ESTADOS-MEMBROS E NO APROFUNDAMENTO DA INTEGRAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Abordados os instrumentos que a União Europeia tem ao seu dispor através da Agência, o Corpo Permanente, EUROSUR e o mecanismo de Avaliação de Vulnerabilidade, parece relevante refletir sobre os efeitos práticos na soberania dos Estados-Membros.

O Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira foi criado pelo Regulamento (UE) 2016/1624 de 14 de setembro de 2016 e o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR) pelo Regulamento da UE 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, posteriormente revogado e incorporado pelo Reg. 1896/2019, o que significa que estes instrumentos operacionais ao serviço da União Europeia tiveram então, pela sua força jurídica, aplicabilidade direta nos Estados-Membros.

Assim com estes Regulamentos parece ter havido uma nova compressão na Soberania do Estados-Membros, em termos de os Estados-Membros gerirem de forma autónoma os meios operacionais no seu próprio território sem ninguém se imiscuir na sua gestão, pois com estes instrumentos operacionais a União Europeia consegue monitorizar o território dos Estados-Membros através do sistema de monitorização (EUROSUR) e também envia para o terreno, com a política “*boots on the ground*”, o Pessoal Estatutário¹⁵⁶ do Corpo Permanente (categoria 1)¹⁵⁷, com uniformes da União Europeia, com poderes executivos e com licença para portar arma nos territórios em que estão destacados.

E é precisamente a posse de poderes executivos e a licença para o porte e uso de arma por parte do Corpo Permanente que representa um importante ponto de viragem, pois uma exceção, ainda que limitada, é introduzida ao monopólio do uso força pelos Estados-Membros que acolhem o Corpo Permanente, pois os Estados não ficam na plenitude com o “*dominus*” no setor da segurança, tendo de aceitar a ideia de vão ter elementos uniformizados, que não do seu país, tenham poderes executivos e possam fazer uso da força e de porte e uso de armas de fogo, a atuarem no seu território.

Relativamente à categoria 1 do Corpo Permanente, o Pessoal Estatutário, o qual é diretamente contratado pela agência o que constitui logo uma diferença relativamente às outras categorias do Corpo Permanente. Pois ao serem empregados diretamente pela FRONTEX e não pelos Estados-Membros, o Pessoal Estatutário têm maior independência operacional em relação aos interesses particulares de cada Estado-Membro e representa uma força de trabalho diretamente vinculada à Agência, com maior independência e padronização, com o objetivo de fortalecer as fronteiras da União Europeia contra atividades ilegais, como tráfico de pessoas, terrorismo e contrabando.

De um corpo europeu coeso e bem treinado de guardas de fronteira espera-se que seja mais eficaz no combate a essas ameaças do que os esforços nacionais fragmentados, podendo ajudar a gerir os fluxos de migração de forma mais eficiente e humana, com mais recursos e especialização disponíveis, podendo

¹⁵⁶ N.º 15 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹⁵⁷ Ponto 112 das notas prévias do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

garantir que os migrantes são processados de forma justa e rápida, e que aqueles que não têm direito de permanecer na Europa são repatriados com segurança.

Assim, os Estados-Membros da linha de frente, como Itália e Grécia, que estão sob imensa pressão para lidar com o alto número de migrantes e atividades ilegais nas suas fronteiras, podem usufruir do Corpo Permanente para aliviar essa pressão, assumindo eles parte da responsabilidade pelo controlo das fronteiras e permitindo que os Estados-Membros redistribuam os seus recursos para outras prioridades.

“...o poder da União como potência coletiva e pacífica e com poder económico significativo assume uma importância fundamental para a resolução estrutural da crise migratória atual. Na realidade, a União é a única força que pode desenvolver uma ação coordenada a nível europeu, e ao mesmo tempo promover uma estreita cooperação com os Estados-Membros envolvidos. E nos casos em que os Estados-Membros já estão a envidar esforços por sua conta, como é o caso de Grécia, de Itália e de Malta, a ação da UE deve acompanhar e apoiar esses esforços, mobilizando todos os instrumentos disponíveis ao seu alcance.”¹⁵⁸ (Balla, 2020)

Contudo este cenário pode ser visto como uma transferência parcial de soberania dos Estados para a Agência, no controlo das fronteiras externas, ao ceder parte da responsabilidade pela segurança das fronteiras à União Europeia, os Estados-Membros estarão a abrir mão de um atributo fundamental da soberania em prol de uma gestão mais integrada e uniforme das fronteiras externas da União Europeia.

Importa ainda referir que ao Pessoal Estatutário se aplica tudo o que foi acima mencionado referente às restantes categorias (2,3,4) do Corpo Permanente, contudo existem certas particularidades quando aplicadas ao Pessoal Estatutário (categoria 1), nomeadamente:

¹⁵⁸ BALLA (2020) “A crise dos refugiados: a resposta da União Europeia: uma odisséia sem Ítaca.” in Revista Europa. Revista de Estudos sobre a Europa

6.1 - PODERES EXECUTIVOS DO PESSOAL ESTATUTÁRIO

Começando por atentar aos motivos que foram apontados para justificar a atribuição de poderes executivos ao Pessoal Estatutário.

Assim, na ata, na parte - Objetivos da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira - Justificação e objetivos da proposta - Exposição de Motivos para a criação do regulamento, da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, em Bruxelas, 12.9.2018 - COM(2018) 631 final - 2018/0330(COD), relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que viria mais tarde a efetivar-se como o Regulamento (EU) 2019/1896, podemos verificar como justificação

“O pessoal da Agência pertencente à categoria 1 será um novo tipo de pessoal da UE a quem são conferidos poderes de execução, nomeadamente o recurso à força durante a participação em equipas destacadas do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. A Comissão considera que esta disposição constitui um elemento central da sua proposta revista, que terá um impacto significativo no reforço do mandato da Agência, a fim de garantir um controlo eficaz das fronteiras externas da União.”

Pelo que é bem explícito que atribuição de poderes executivos ao Pessoal Estatutário (categoria 1) é previsível (em 2018) “um impacto significativo no reforço do mandato da Agência” o que demonstra grande esperança neste novo mecanismo de atribuir poderes executivos ao Corpo Permanente para robustecer a Agência.

Assim, passando para o Regulamento UE 2019/1896 no seu ponto 24 das notas introdutórias refere que: “O alargamento das atribuições e competências da Agência deverá ser contrabalançado por um reforço das garantias em matéria de direitos fundamentais e por uma maior responsabilização, em particular no que diz respeito à responsabilidade em termos do exercício dos poderes executivos pelo pessoal estatutário.” Resultando no ponto 59 que “Caso o pessoal estatutário exerça poderes executivos, a Agência deverá ser responsável pelos danos eventualmente causados”

O n.º 7 do art.º 55.º estabelece quais são os poderes executivos do corpo estatutário os quais passam pela faculdade de poder identificar e verificar a entidade de pessoas, consulta de bases de dados nacionais ou europeias;

autorizar ou recusar entradas dentro do limite da lei de pessoas no espaço Schengen; apor carimbos de autorização ou recusa administrativa de entrada nos documentos de viagem; emitir ou recusar vistos de fronteira; “Vigilância de fronteiras incluindo a patrulha entre pontos de passagem de fronteira¹⁵⁹ a fim de impedir as passagens não autorizadas, lutar contra a criminalidade transfronteiriça e tomar medidas contra pessoas que tenham atravessado ilegalmente as fronteiras, incluindo a sua interceção ou detenção”; registar as impressões digitais de pessoas detidas por passagem irregular; “cooperar com países terceiros com vista à identificação e à obtenção de documentos de viagem para as pessoas objeto de medidas de regresso”; fazer escoltas de acompanhamento a pessoas alvo de medidas de regresso forçado.

Deste modo, com a atribuição de poderes executivos ao Pessoal Estatutário a Agência sai robustecida no seu mandato, ou seja, ganha uma maior importância no seio da União Europeia na forma de novos “poderes” atribuídos a elementos que envergam o uniforme da União, sendo que, como a ordem de poderes, do ponto de vista da soberania, funciona numa lógica de “balança” logo para esse poder passar para o lado da Agência europeia tem de invariavelmente sair da parte dos Estados-Membros.

6.2 - ARMAS DE FOGO E USO DA FORÇA POR PARTE DO PESSOAL ESTATUTÁRIO

Como já referido anteriormente o Corpo Permanente pode usar arma e fazer o uso da força aquando dos seus destacamentos pela agência. Relativamente ao Pessoal estatutário (categoria 1) começamos por fazer referência à alínea f) do n.º 7 do art.º 55.º, relativamente aos poderes executivos, “...lutar contra a criminalidade transfronteiriça e tomar medidas contra pessoas que tenham atravessado ilegalmente as fronteiras, incluindo a sua interceção ou detenção;” sendo este um exemplo de que quando confrontados com este tipo de situações se torna mais premente a necessidade de poder usar da força ou mesmo o recurso a arma de fogo.

¹⁵⁹ Definição: “«Ponto de passagem de fronteira», qualquer ponto de passagem autorizado pelas autoridades competentes para a passagem das fronteiras externas;” n.º 8 do art.º 2.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016.

A autorização do porte e uso de arma de fogo do Pessoal Estatutário é dada pelo Diretor executivo da agência n.º 7 art.º 82.º do regulamento.

O n.º 8 do mesmo artigo determina que “Os membros das equipas, incluindo o pessoal estatutário, são autorizados para os perfis pertinentes pelo Estado-Membro de acolhimento a desempenhar funções durante o destacamento, que exijam o uso da força, incluindo o porte e a utilização de armas de serviço, munições e equipamento, e estão sujeitos à aprovação do Estado-Membro de origem ou, no caso do pessoal estatutário, à aprovação da Agência. O uso da força, incluindo o porte e a utilização de armas de serviço, munições e equipamento, é exercido de acordo com a legislação nacional do Estado-Membro de acolhimento e na presença de guardas de fronteira desse Estado-Membro. O Estado-Membro de acolhimento pode, com o consentimento do Estado-Membro de origem ou, se for caso disso, da Agência, autorizar os membros das equipas a recorrer à força no seu território, na ausência de guardas de fronteira do Estado-Membro de acolhimento.” E o n.º 9 clarifica que “As armas de serviço, as munições e o equipamento só podem ser utilizados em legítima defesa do próprio ou de outro membro das equipas ou de outras pessoas nos termos da legislação nacional do Estado-Membro de acolhimento, em consonância com os princípios pertinentes do direito internacional em matéria de direitos humanos e da Carta.”

As regras e o regime do uso da força e de arma de fogo estão estabelecidos no referido art.º 82.º e no Anexo V do Regulamento.¹⁶⁰

O Anexo V do Regulamento estabelece as regras relativas ao uso da força, incluindo a formação e o fornecimento, o controlo e a utilização de armas de serviço e de equipamento não letal, aplicáveis ao pessoal estatutário destacado como membro das equipas.

O Anexo V estabelece que o uso da força e de armas de fogo deve obedecer ao Princípio da Necessidade e da Proporcionalidade e o Dever de precaução.

O Anexo V versa também sobre o uso de bastões, dispositivos lacrimogéneos (p. ex.: gás pimenta), algemas; e aborda ainda a formação que o corpo

¹⁶⁰ b) do n.º 5 do art.º 55.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

estatutário deve de ter, as sanções e os relatórios a elaborar no caso de uso da força ou armas de fogo.

6.3 - UNIFORME DO PESSOAL ESTATUTÁRIO

Como já havia sido referido, o Pessoal Estatutário são funcionários da UE e usam uniforme da agência.¹⁶¹

Gostaria de começar por fazer referência à *webpage* da Agência na parte referente à formação onde podemos ler “This role of the agency has become even more crucial as it trains the first members of the European Border and Coast Guard standing corps, Europe’s first uniformed law enforcement service.”¹⁶² Ora, a expressão “*law enforcement*” em inglês é frequentemente traduzida literalmente como “aplicação da lei”. No entanto, numa tradução não literal, que leva em consideração o contexto cultural e o uso da expressão, “*law enforcement*” pode ser entendida como a atividade¹⁶³ de garantir que as leis de uma área sejam obedecidas, ora quem exerce essa atividade são as “forças de segurança” ou “autoridades policiais”, o que capta a ideia de que “*law enforcement*” se refere aos vários órgãos e instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública e pela aplicação das leis. Pode assim ser definida como a atividade de garantir que as leis de uma área territorial sejam cumpridas. Isso inclui várias responsabilidades, como prevenir e detetar crimes, manter a ordem pública, e garantir a aplicação de medidas para que sejam levadas a apreciação, judicial ou administrativa, as ações que possam ser alvo de sanções penais e/ou administrativas em casos de violação da lei.

Assim o termo “*law enforcement*” utilizado pela agência pode ser considerado uma forma de dar aos seus agentes um poder autónomo que não lhe é atribuído individualmente por nenhum Estado-Membro.

É então necessário conjugar o conceito de “*law enforcement*” com o uso de Uniforme, cujo conceito vai além do significado referente a indumentária.

Pois os Uniformes neste contexto, normalmente identificam os seus portadores como representantes de um Estado, seja nas forças armadas, na polícia, em

¹⁶¹ N.º 6 art.º 82.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019.

¹⁶² Frontex website: <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/standing-corps/trainings-at-frontex/>

¹⁶³ Dicionário Cambridge online: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/law-enforcement>

bombeiros ou em outras instituições públicas. Ao usarem um Uniforme, os indivíduos demonstram que estão a agir em nome do Estado e que detêm a autoridade legal para o fazer,

Os Estados frequentemente utilizam símbolos para representar a sua autoridade e poder. Esses símbolos podem incluir bandeiras, brasões de armas, hinos nacionais e os Uniformes. Os Uniformes podem, assim, servir como um símbolo poderoso para demonstrar soberania, coesão e unidade.

No contexto militar, os uniformes representam o poder e a força do Estado, pois os uniformes militares são considerados símbolo da soberania nacional, dado que servem como uma afirmação externa da capacidade do país de se defender. Na Polícia os uniformes também podem ser vistos como um símbolo da soberania do Estado, pois representam a autoridade da lei e a capacidade do Estado de manter a ordem pública.

Assim, um Uniforme pode ser considerado um símbolo de soberania por várias razões, que se relacionam com a sua capacidade de representar autoridade, unidade, e identidade coletiva dentro de uma determinada estrutura ou organização. A soberania, no seu sentido mais amplo, refere-se ao poder supremo ou autoridade de governar e dirigir.

Deste modo os uniformes desempenham um papel crucial nesse contexto, pois contribuem para a manifestação visual dessa autoridade e poder. Por certo os uniformes servem como um meio de identificação e diferenciação, visto que eles distinguem os membros de uma organização ou grupo dos demais, criando uma identidade visual coletiva que é imediatamente reconhecível. Esta identidade coletiva fortalece a noção de pertença e unidade entre os membros, o que é essencial para a manutenção da ordem e a eficácia operacional. Por exemplo, no contexto militar os uniformes não apenas diferenciam as forças armadas de civis, mas também indicam a hierarquia e a função dentro da organização, reforçando a estrutura de autoridade e comando.

Os Uniformes também podem atuar como símbolos de prestígio e honra, isso indica que, além de sua função prática de uniformidade e identificação, os Uniformes podem carregar significados simbólicos associados ao *status* e ao orgulho de pertencer a uma determinada instituição.

Portanto, um Uniforme é um símbolo de soberania porque representa visualmente a autoridade, unidade, e identidade coletiva de uma organização ou

grupo, servindo como um meio de identificação e diferenciação, simboliza a legitimidade e autoridade.

Num Estado estes aspetos são fundamentais para a manutenção da ordem, eficácia operacional, e coesão interna, que são elementos chave da soberania. Desta forma, os uniformes podem ser poderosos símbolos de soberania, representando o Estado, promovendo a coesão, distinguindo hierarquias, e inspirando patriotismo. Contudo no caso do Pessoal Estatutário, a primeira força Uniformizada da União Europeia, representa uma organização supranacional, mas que age com autoridade legal, dada pelo Regulamento, em qualquer dos Estados-Membros em que o Pessoal Estatutário estiver destacado mesmo não sendo uma força daquele Estado-Membro.

Este facto, tendo em conta toda a “carga” simbólica, supramencionada, dos Uniformes, parece também tornar o conceito de Soberania do Estado algo diminuída, pois havendo elementos de “força” destacada envergando um uniforme de uma entidade supranacional que vêm através do seu Uniforme, em conjunto com todos os outros fatores associados a “*law enforcement*”, impor a sua própria Soberania à soberania do Estados-Membros.

6.4 - O PESSOAL ESTATUTÁRIO COMO EXPOENTE MÁXIMO, A NÍVEL OPERACIONAL, DE INGERÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA NOS ESTADOS MEMBROS

Do ponto de vista da soberania de um Estado o facto de estar a ser supervisionado e avaliado através do mecanismo de avaliação de vulnerabilidade da FRONTEX, monitorizado, pelo sistema EUROSUR, tudo através de uma entidade supranacional, com elementos dessa entidade, o Pessoal Estatutário, uniformizados, armados e com poderes executivos no seu território, com diversos perfis operacionais que se imiscuem nos procedimentos operacionais de um Estado é uma situação em que as premissas do conceito de soberania desses Estados-Membros estão definitivamente a ser abaladas.

“Sovereignty is in a process of progressive erosion, inasmuch as the international community places ever more constraints on the freedom of action of States ... driven by a global change in the perception of how the right balance between individual State interests and interests of mankind as a whole should be established” (Bardo, 2009, p. 112)

Assim, a soberania, com o Pessoal Estatutário do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, parece não mais estar a ser partilhada numa lógica de paridade, mas sim com a União Europeia a ganhar ascendência e a caminhar-se cada vez mais para uma soberania da União Europeia com uma *Global Governance* sobre os Estados-Membros.

Este panorama é criado através de mecanismos jurídicos que deixam os Estados numa posição de subordinação, pois o processo de legislação pelas instituições Europeias, desde o Parlamento Europeu, à Comissão e ao Conselho, são elaboradas por pessoas que são provenientes dos diferentes Estados-Membros, mas que naquela situação em concreto agem de acordo com os objetivos da União Europeia e não em nome dos seus Estados, o que cria por vezes um desfazamento entre os propósitos de um Estado-Membro e as metas da União, pois a União Europeia através das suas Instituições pretende proteger os seus interesses e que bastas vezes não coincidem com os interesses particulares dos países-membros.

A União tem a capacidade de tomar decisões independente das vontades específicas e particulares dos países signatários pois um país quando se torna membro da União abdica de parte da sua soberania em prol de um bem coletivo de todo um bloco, deixando de ter autonomia integral nas suas decisões internas e soberania nas decisões internacionais. Pelo que facilmente se percebe que as decisões tomadas pela União Europeia estão numa posição de superioridade hierárquica em relação às dos Estados-Membros, que tendem a ficar subjugados à legislação e aos objetivos da União Europeia, estando esta dotada de soberania que lhe foi cedida pelos próprios Estados-Membros. Assim, a União Europeia não só é uma diferente forma de se exercer a soberania, por não se tratar de um Estado, mas também, a sua soberania possui legitimidade, pois foi concedida voluntariamente pelos próprios países que a integram, e assim é quebrada então a noção tradicional de que a soberania dos Estados é inviolável e indivisível como, no caso de Portugal, plasmado na Constituição da República Portuguesa no n.º 1 do Artigo 3.º “A soberania, una e indivisível, reside no povo,

que a exerce segundo as formas previstas na Constituição.”, contrariando-se assim a lógica “westfaliana”¹⁶⁴.

¹⁶⁴ “Paz de Westfália é o equilíbrio de poder estabelecido entre as grandes potências de então. A partir de 1648, a ideia de que a ordem política internacional está dependente dos equilíbrios de poder entre as grandes potências tornou-se o princípio central das relações internacionais.” - João Marques de Almeida. “A paz de Westfália, a história do sistema de Estados modernos e a teoria das relações internacionais”, *Política Internacional*, vol. 2, n.º 18 Outono-Inverno (1998), 45-78.

Conclusão

Com a crise de migração vivida, mormente desde 2015, a União Europeia, tal como em outras crises, responde com a criação de mecanismos para uma resposta conjunta e coordenada, sendo um dos mecanismos criados a Guarda Europeia de Fronteiras.

Com a criação desta Guarda a União Europeia e devido ao que ela representa deu-se um passo mais no aprofundamento da integração Europeia, quer a observemos do ângulo do Intergovernamentalismo Liberal, onde esta Guarda pode ser interpretada como fruto das decisões dos Estados, em que as políticas de controlo de fronteiras continuam a ser moldadas pelos interesses dos mesmos, os Estados continuam responsáveis pela implementação das políticas e pela coordenação das ações da agência. Sendo que, por outro lado, esta Guarda ao ser interpretada através do neofuncionalismo, se pode verificar que acontece um *spillover* onde a integração num setor (como a livre circulação de pessoas) exige a criação de um instrumento comum para garantir a segurança e a gestão das fronteiras externas da UE.

Do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira destaca-se o Pessoal Estatutário, categoria 1, o qual é a face mais visível desse novo passo em direção ao aprofundamento da integração da União Europeia.

O Pessoal Estatutário estabelece-se, assim, como um instrumento operacional com grande impacto no desenvolvimento da União Europeia, pois trata-se de um só instrumento de uma agência europeia que, com as suas características, influencia grandemente a “vida” dos Estados-Membros.

Neste sentido, como demonstrado nesta dissertação, o Pessoal Estatutário, a primeira força uniformizada da União Europeia que, pela simbologia de um Uniforme e o que representa, conjugada com o conceito de “*Law enforcement*” e com o uso da força, de armas de fogo e de poderes executivos no território dos Estados-Membros, revela que se trata de uma Entidade (A Agência) a “impor” o seu braço operacional aos Estados-Membros, pois não se pode dizer que os Estados-Membros são possuidores de uma total soberania do seu território quando são impelidos a receber elementos, que não são seus nacionais, que operam nos seus territórios com as valências supra referidas.

Se atentarmos aos perfis operacionais do Corpo Pessoal podemos perceber que o âmbito de atuação desta “força” é bastante abrangente, (mencionando só a título exemplificativo e não exaustivo) passando por ter elementos que patrulham as zonas entre os pontos autorizados de passagem nas fronteiras, que são áreas vastíssimas, onde esses elementos desenvolvem as atividades de monitorização e de transmissão de informações sobre o que se passa no terreno, sobre o tipo de ocorrências que vão surgindo no dia a dia; o pessoal que trabalha com o regresso de nacionais de países terceiros para o seu país de origem, que se envolvem no que são os processos administrativos e monitorizam como são tratados esses processos; os *Debriefers* que entrevistam os migrantes para recolher informações sobre rotas e os processos que esses migrantes usaram para entrar, ou a sua tentativa, em Schengen; os CBCDO; os MVCDO e os ALDO que se envolvem na descoberta de atividades criminosas que vão desde o tráfico de pessoas, droga, contrabando, ao roubo de veículos, aos crimes cometidos com documentação, sendo que todos estes elementos transmitem as informações recolhidas que são trabalhadas e transformadas em “*intelligence*” pelos “*Information officers*”.

Pelo que se pode facilmente depreender destes exemplos de como os perfis operacionais dão acesso a informação sensível do que se passa dentro de um Estado-Membro e de como esse mesmo Estado-Membro lida com esse tipo de situações, esta “intromissão” pode, de facto, ser uma diminuição da soberania dos Estados, pois interfere com a sua capacidade de se autoadministrar e organizar os seus procedimentos operacionais.

Outro instrumento usado é o EUROSUR, que serve para recolha e troca de informações entre os Estados-Membros no capítulo da recolha de informação, que é também em parte feita através do Corpo Permanente, através dos seus elementos no terreno, mas também através de sistemas de monitorização remotos como é o caso de aviões, drones de patrulhamento ou através de sistema de satélites que monitorizam, “em direto”, o que se passa nas fronteiras dos Estados-Membros ou nas suas águas territoriais. É também através dessa informação recolhida que a Agência, toma decisões e direciona o destacamento do seu Corpo Permanente no território de um Estado. Ora este sistema pode ser encarado como uma forma de vigilância externa ao próprio Estado, por parte de uma agência europeia, e assim ter efeitos na sua autoadministração e afeta a

sua soberania, ainda que, mais uma vez, seja para o bem comum do espaço Schengen.

Importa então fazer referência à avaliação de vulnerabilidade da FRONTEX pois é através da recolha de informação, feita pelos elementos da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, dos sistemas ao dispor do EUROSUR e de visitas de avaliação ao terreno, que é atribuída uma avaliação de vulnerabilidade sendo que um dos pontos dessa avaliação é a maneira como os Estados “recebem” os elementos do Corpo Permanente, o que revela a importância dessa “força” e em como os Estados têm de aceitar esses elementos para que isso não se reflita negativamente na sua avaliação. Se a avaliação for negativa e, caso o Estado-Membro resista em cumprir as determinações do Diretor-Executivo da FRONTEX, poderá, em última instância, resultar na reposição das fronteiras internas com esse Estado-Membro.

Assim, podemos compreender a importância desse mecanismo atribuído à Agência, o que também revela a sua posição de supervisão em relação aos Estados, o que, por sua vez, limita ainda mais a soberania dos Estados. Vale ressaltar que se trata de uma agência europeia e não de uma Instituição Europeia.

Um ponto de particular relevância reside no facto de a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira ter sido instituída por meio de um regulamento – o Regulamento (UE) 2016/399, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016. A natureza do regulamento, enquanto ato legislativo de aplicação direta, assegura a sua implementação imediata e automática nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, sem necessidade de transposição para a legislação nacional.

A União Europeia aproveita, assim, momentos de crise, neste caso migratória, para dar passos firmes no aprofundamento da integração europeia, pois nesses momentos de fragilidade dos Estados-Membros, produz diplomas jurídicos que são de aceitação obrigatória pelos Estados, e que por se tratar de momentos de crise são aceites de forma apreciada. Contudo, quando a crise atenua, em grande parte devido à intervenção da legislação europeia, essa legislação mantém-se em vigor de forma permanente, aprofundando a integração, ao mesmo tempo que reduz progressivamente a soberania dos Estados-Membros.

Recorrendo à lógica de balança, a União Europeia coloca assim um peso pesado, representado pelo Pessoal Estatutário do Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, no prato da balança da integração, criando um grande desnível em relação ao prato da soberania dos Estados-Membros.

A União Europeia através de um emaranhado legal em tempos de crise, o qual aparenta ter a lógica estratégica de uma partida de xadrez, até colocar a soberania dos Estados-Membros em “xeque”, especialmente no caso dos Regulamentos, que fruto das suas características deixam os Estados numa situação de submissão, no que respeita à sua aceitação. Criou assim a União através desse recurso jurídico instrumentos que visam monitorizar, avaliar, e destacar no terreno elementos operacionais com uniformes da União Europeia com licença para portar arma e com poderes executivos a atuar em todo território Schengen, e tudo isto só através de uma das suas agências, reforçando a União Europeia, assim, a sua própria soberania num plano de superioridade relativamente aos Estados-Membros.

A elevação da União Europeia sobre os Estados-Membros evidencia as características da sua própria soberania, o que pode ser encarado como algo positivo pois reforça a sua faceta externa, pois a imagem que passa para fora é a de uma União cada vez mais consolidada e com mais legitimidade e força para negociar no plano internacional. Internamente, com o reforço dessa soberania, destaca-se o facto de haver uma voz de liderança que define o rumo a tomar, não estando cada Estado a tentar satisfazer os seus interesses “pessoais”, preocupando-se somente consigo próprio e com os seus cidadãos. Deste modo internamente há uma estratégia para um aprofundamento da integração dos Estados-Membros, o que parecia ser um ponto inultrapassável, distante de outros blocos. Como observa Marshall (2017, p. 68), “existem 50 Estados americanos que formam uma nação, de um modo que os 28 Estados soberanos da União Europeia nunca formarão. A maior parte dos Estados da União Europeia tem uma identidade nacional muito forte, mais definida, do que qualquer estado americano. É fácil encontrar um francês que se sinta, em primeiro lugar francês, e em segundo lugar europeu, ou que se sinta pouco vinculado à ideia de Europa, mas um americano identifica-se com a sua União como poucos europeus se identificam com a deles.” As diferenças entre os Estados-Membros, seja pelo nacionalismo, seja pelas barreiras linguísticas,

continuam a ser um desafio para o aprofundamento da integração europeia. Nesse sentido, essas estratégias da União Europeia são essenciais para fortalecer a unidade entre os mesmos.

Como exemplo da continuidade dessas estratégias, podemos referir o facto de, no momento da elaboração deste documento, estar em curso a guerra na Ucrânia, cujos desenvolvimentos e consequências são imprevisíveis e que ameaça precipitar o mundo numa crise. No entanto, a história tem demonstrado que as crises, frequentemente, se revelam como oportunidades para a União Europeia se fortalecer e aprofundar a sua integração.

Assim, pode-se apontar que sendo o Pessoal Estatutário a primeira força operacional uniformizada e armada da União Europeia é plausível considerar ser também o primeiro passo experimental para aquilo que posteriormente poderá a vir a ser a aparente criação, mais uma vez fruto de uma crise atual, de um Exército Europeu, como se pode depreender¹⁶⁵ da "Bússola Estratégica"¹⁶⁶ apresentada por Bruxelas,

Perante esta realidade, pode-se afirmar que a "criação", a União Europeia, já ultrapassou os "criadores", os Estados-Membros, através dos poderes atribuídos no longo processo de evolução, conseguindo então a União Europeia impor-se e ela própria gerir os interesses e destinos dos seus "criadores".

A União Europeia parece então ser como a água que corre para o mar, acaba sempre por encontrar um caminho, mesmo que apareçam obstáculos segue o seu caminho através de estratégias, mais ou menos "dissimuladas", com o objetivo de se tornar num bloco cada vez mais sólido, cada vez mais desenvolvido, que possa dar uma resposta por igual a todos os seus cidadãos independentemente do Estado onde se encontrem e que possa cumprir e enfrentar os desafios de futuro de uma forma mais confiante, contudo sempre à custa da perda de soberania dos seus Estados-Membros.

Assim, apesar de o Corpo Permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, ainda estar em fase de implementação, só estando previsto atingir o

¹⁶⁵ "...a UE desenvolverá capacidades que permitam o destacamento rápido e decisivo de forças europeias para qualquer teatro, incluindo ambientes hostis: a «Bússola» estabelece o objetivo de criar até 2025 uma capacidade de destacamento rápido da UE que pode empenhar até cinco mil militares num ambiente hostil." - Mangin, Florence (2022). A «Bússola Estratégica» Um passo histórico para a Europa da Defesa. in RELAÇÕES INTERNACIONAIS nº 73, pp. 119-123.

¹⁶⁶ Disponível na página do Conselho em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>

seu máximo, estabelecido pelo Regulamento, em 2027 com 10000 elementos, e, portanto, ainda não ser conhecida toda a amplitude do seu impacto a nível estratégico e operacional na União Europeia, percebe-se já, pelo exposto, a importância do Pessoal Estatutário para o aprofundamento da Integração da União Europeia e do seu impacto na soberania dos Estados-Membros.

Recursos Bibliográficos, Webgráficos e Legislação:

AAS, K. F. (2011). "Crimmigrant' bodies and bona fide travelers: Surveillance, citizenship and global governance." *Theoretical Criminology*, 15(3), pp. 331-346.

ACNUR(1967) - Manual de Procedimento e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado; disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado (consultado em 12/10/2022)

ACNUR (1951) Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados; disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados [consultado em 12/10/2022]

ACNUR (1979) Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados; disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf [consultado em 12/10/2022]

ACNUR (2015) Relatório do ACNUR confirma aumento mundial do deslocamento forçado no primeiro semestre de 2015; disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/relatorio-do-acnur-confirma-aumento-mundial-do-deslocamento-forcado>

AGIER, Michel (2011) *Managing the Undesirables - Refugee Camps and Humanitarian Government*. Polity Press.

AMANTE, M. (2017) *Sociologia das Migrações*. Lisboa: ISCSP.

ALMEIDA, D. (2017). *A Situação dos Refugiados e os Direitos Humanos. Representações na Imprensa Portuguesa: o caso dos jornais Diário de Notícias*

e Público. Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação. Universidade dos Açores: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.

ALMEIDA, João Marques de (1998). “A paz de Westfália, a história do sistema de Estados modernos e a teoria das relações internacionais”, *Política Internacional*, vol. 2, n.º 18 Outono-Inverno (1998), 45-78.

ALVES, Paula Ribeiro (2021) *Das Diretivas aos Regulamentos – Em busca da União pela regulamentação quase-federal*; disponível em: <https://novaconsumerlab.novalaw.unl.pt/das-diretivas-aos-regulamentos-em-busca-da-uniao-pela-regulamentacao-quase-federal/> [consultado em 14/10/2022]

BAKEWELL, O. (2010) “Some reflections on structure and agency in migration theory.” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 36, n. 10, p. 1689-1708.

BALLA, Evanthia (2020) “A crise dos refugiados: a resposta da União Europeia: uma odisseia sem Ítaca.” *Revista Europa. Revista de Estudos sobre a Europa* [Em linha]. ISSN 2184-755X. Vol. 1, nº 1, p. 2-18; disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/9695> [consultado em 24/10/2022]

BALZACQ, T., CARRERA, S. (2006). *Security versus freedom: a challenge for Europe's future*. Ashgate Publishing.

BASTOS, Celso Ribeiro, (1995) “Curso de Teoria do Estado e Ciência Política” 3ª ed. São Paulo: Saraiva, ISBN 85-02-00520-0.

BENAM, Ç. H. (2011). “Emergence of a “Big Brother” in Europe: Border Control and Securitization of Migration”. *Insight Turkey*, 13(3), 191-207.

BENYON, John (1994)- “Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement, in *International Affairs*” (Royal Institute of International Affairs 1944), Vol. 70, No. 3 (Jul., 1994), pp. 497-517: Oxford: Blackwell Publishing.

BERÉNYI, K. (2016). “Statelessness and the refugee crisis in Europe. *Forced Migration Review*”, 53, 69-70.

BESSA, Fernando; MALHEIRO, Luís (2020). “Migração e (in)segurança: Conhecer para agir.” in *Proelium VIII* (5) P. 79-98.

- BODIN, Jean (1575) “Les six livres de la République” Paris.
- BOSILCA, Ruxandra-Laura (2021) “The Refugee Crisis and the EU Border Security Policies” in Capítulo 26 (p. 469-688) de “The Palgrave Handbook of EU Crises”.
- BRANDÃO CAVALCANTI, Themistocles. (1977) “Teoria geral do Estado”. 3ª ed., São Paulo: ed. Revista dos Tribunais.
- BRUYCKER, P. (2016). “The European Border and Coast Guard: A new model built on a old logic”. *European Papers*, 1 (2), 559–569; disponível em: https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_10_Agenda_Philippe_de_Bruyckere_00053.pdf [consultado em 23/10/2022]
- BURES, Oldrich (2012) “Informal counterterrorism arrangements in Europe: Beauty by variety or duplicity by abundance?”; in *Cooperation and Conflict* 47(4) pp. 495–518. Sage Publishers.
- BUZAN, B. (1983). “People, States and Fear: The National Security Problem” in *International Relations. Journal of Peace Research*, 21 (2), 109–125; disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/364767/mod_resource/content/1/buzan_1984.pdf [consultado em 24/10/2022]
- CALESINI, Giovanni (2007) - *European Police Law – Handbook*. Laurus Robuffo, Rome, Italy.
- CARDOSO, Rui (2015) “Um Novo Século dos Refugiados”. In, *Courier Internacional - Editorial (Pág. 3) Revista N.º. 233*. Julho, Lisboa.
- COELHO, C. (2016). “Schengen: o garante da integração e diversidade europeias. Não há União Europeia sem Schengen”. in E. P. Ferreira (Coord), *União Europeia - Reforma ou Declínio* (pp. 319-332). Lisboa: Vega.
- COMISSÃO EUROPEIA (2016). *European integrated border management*, Comissão Europeia; disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/european-integrated-border-management_pt - [consultado em 22/10/2022]
- COMISSÃO EUROPEIA (2015). Comunicado de imprensa 15/12/2015- Uma guarda europeia costeira e de fronteiras para proteger as fronteiras externas da

Europa. Estrasburgo; disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_15_6327 [consultado em 24/07/2022]

COMISSÃO EUROPEIA (2021) Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa.; disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt [consultado em 24/07/2022]

COMISSÃO EUROPEIA (2021). A strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area - COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. Bruxelas; disponível em: [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vljb0q3mazb/v=s7z/f=/com\(2021\)277_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vljb0q3mazb/v=s7z/f=/com(2021)277_en.pdf) [consultado em 24/07/2022]

COMISSÃO EUROPEIA - Effective management of external borders; disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/effective-management-external-borders_pt [consultado em 23/09/2022]

COMISSÃO EUROPEIA - Aplicar a legislação da EU; disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law_pt [consultado em 23/09/2022]

COMISSÃO EUROPEIA, (2016) O ABC do direito da União Europeia; disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pt/> [consultado em 12/10/2022]

COMISSÃO EUROPEIA - Procedimento de infração; disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_pt [consultado em 12/10/2022]

COMISSÃO EUROPEIA (2019) New Pact on Migration and Asylum - Priorities 2019-2024. disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pt [consultado em 12/10/2022]

COMISSÃO EUROPEIA (2019) Boa gestão das fronteiras Schengen e externas - Priorities 2019-2024. disponível em: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european->

[way-life/new-pact-migration-and-asylum/well-managed-schengen-and-external-borders_pt](#) [consultado em 12/10/2022]

COMISSÃO EUROPEIA (2021) Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_pt

[consultado em 12/10/2022]

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2022) Política de migração da EU. disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/>

[consultado em 12/10/2022]

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2022) Infografia – Fluxos migratórios: rotas oriental, central e ocidental. disponível em:

<https://www.consilium.europa.eu/pt/infographics/migration-flows/> [consultado em 12/10/2022]

COPERNICUS SECURITY SERVICES BORDER SURVEILLANCE COMPONENT; disponível em:

https://insitu.copernicus.eu/FactSheets/CSS_Border_Surveillance/ [consultado em 12/10/2022]

COLOMBEAU, S. C. (2015). “Policing the internal Schengen borders – managing the double bind between free movement and migration control”. *Policing and Society*, 27(5), pp. 480-493.

DAVIN, João (2007) *A criminalidade Organizada Transnacional – A cooperação judicial e policial na UE*, Almedina, Coimbra.

DAMOC, A. (2016). “Fortress Europe breached: political and economic impact of the recent refugee crisis on European states”. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series*, 25(1), pp. 20-29.

DELEIXHE & DUEZ (2019) The new European border and coast guard agency: pooling sovereignty or giving it up?, *Journal of European Integration*, 41:7, 921-936, DOI: 10.1080/07036337.2019.1665659, link <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1665659>

Diário da República Eletrónico - Aplicabilidade direta (Direito da União Europeia); disponível em: <https://dre.pt/dre/lexionario/termo/aplicabilidade-direta-direito-uniao-europeia> [consultado em 12/10/2022]

DUARTE, M., LIPPERT-RASMUSSEN, K., PAREKH, S. & Vitikainen, A. (2016). Introduction to the thematic issue 'Refugee Crisis: The Borders of Human Mobility'. Journal of Global Ethics, 12(3), 245-251

DUEZ, D. (2014). "A community of borders, borders of the community. The EU's integrated border management strategy". in Vallet, Elisabeth (2014) "Borders, Fences and Walls. State of Insecurity?". Ashgate.

ELLEBRECHT, Sabrina (2018) Mediated Bordering - Eurosur, the refugee boat, and the Construction of an Externa EU Border, in Political Science, Volume 77.

EUR-LEX; disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pt> [consultado em 12/10/2022]

EUR-LEX - Acervo de Schengen - Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985; disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A42000A0922%2802%29> [consultado em 15/11/2022]

EUR-LEX - Código das Fronteiras Schengen; disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> [consultado em 15/11/2022]

EUROCID (2022) Rotas migratórias de entrada na EU. Disponível em : <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/rotas-migratorias-de-entrada-na-ue> [consultado em 15/11/2022]

EUROCID - A UE e os Fluxos Migratórios. disponível em: <https://eurocid.mne.gov.pt/ue-e-os-fluxos-migratorios> [consultado em 15/11/2022]

EUROPEAN COUNCIL (2001) Presidency Conclusions European Council meeting in Laeken 14 and 15 december 2001; disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_18 [consultado em 15/11/2022]

EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2021). Special Report EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results; disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/eca/specialreports/readmission-cooperation-17-2021/en/> [consultado em 15/11/2022]

EUROSTAT (2021) Migration and migrant population statistics.; disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics [consultado em 15/11/2022]

EVERSON & VOS (2021) “European Union Agencies” in Capítulo 17 (p. 315-338) de “The Palgrave Handbook of EU Crises”.

FAUSTO QUADROS, CANUTO Joaquim (1991) Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Público, Coimbra, Almedina, pág. 158.

FERGUSON, J. (2015). Twelve Seconds to Decide. France: Imprensa Ewa Jakubowska-Gordon. doi:10.2819/40814.

FERNANDO, Bessa, Luís Malheiro (2020) “MIGRAÇÃO E (IN)SEGURANÇA: CONHECER PARA AGIR”; in Revista Proelium VIII (5) p. 79 – 98, Academia Militar, Lisboa.

FERREIRA, E. P. (Coord). (2016a). União Europeia: reforma ou declínio. Lisboa: Vega.

FRONTEX (2020). ANNEX: Profiles to be made available to the European Border and Coast Guard Standing Corps of MANAGEMENT BOARD DECISION 1/2020 on adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard Standing Corps; Frontex; disponível em: https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2020/MB_Decision_1_2020_ad_opting_the_profiles_to_be_made_available_to_the_EBC....pdf [consultado em 26/10/2022]

FRONTEX, (2017). Common Core Curriculum: For border and coast guard basic training in the EU. Varsóvia, Polónia.

FRONTEX, (2019). Common Core Curriculum: For border and coast guard basic training in the EU: a guide to the modifications from the CCC 2012 to the CCC

2017. Varsóvia, Polónia. Disponível em: <https://op.europa.eu/s/n3QM> [consultado em 18/10/2022]

FRONTEX (2015). Frontex to implement border surveillance services as part of Copernicus; disponível em: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-implement-bordersurveillance-services-as-part-of-copernicus-Z1r4A0> [consultado em 02/11/2022]

FRONTEX (2020). Fontex risk analysis 2020. Publications office of the European Union. Luxembourg; disponível em: <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-301445-ea.pdf> [consultado em 02/11/2022]

FRONTEX; Operational analysis - Situational awareness and monitoring; disponível em: <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/operational-analysis/> [consultado em 02/11/2022]

FRONTEX; Migratory Map; disponível em: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/> [consultado em 02/11/2022]

FRONTEX; Legal Basis; disponível em: <https://frontex.europa.eu/about-frontex/legal-basis/> [consultado em 02/11/2022]

FRONTEX; Standing Corps; disponível em: <https://frontex.europa.eu/we-support/standing-corps/> [consultado em 02/11/2022]

GENTILE, Giovanni (1916) “I fondamenti della filosofia del diritto”.

GENTILE, Giovanni, (1975) “Lo Stato, in Genesi e struttura della società”, Firenze, Sansoni, (manuscrito original de 1943), pp. 57-70

GIGLI, Michele (2020) EUROSUR Funding Policy - How Financial Accountability Challenges the European Strategy for External Border Management; Thesis in Comparative, European and International Laws European University Institute; Florence.

GIL, Ana Rita (2021). Imigração e Direitos Humanos. Petrony, 2.^a Ed. Act.

GOMES, A. (2016). “Identidade e cidadania na União Europeia”. in E. P. Ferreira, União Europeia - Reforma ou Declínio (pp. 271-276). Lisboa: Vega.

GROTIUS, Hugo (1609) “Mare Liberum”, pub. Lodewijk Elzevir; Leuven.

GRYGIEL, J. (2016). “The Return of Europe's Nation-States: The Upside to the EU's Crisis”. *Foreign Affairs*, 95(5), 94-101.

Haas, E. B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*.

HEGEL, G.W.F. (1821) “Princípios da Filosofia do Direito”, ed. Martins Fontes; Edição padrão, 2019, 978-85333606302, 376 pág.

HERMENEGILDO, R. (2017). “Uma matriz teórica da “Segurança Interna” da União Europeia”. in *Nação e Defesa*, n.º 146,106–133; disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/33180/1/HERMENEGILDO_Reinaldo_Uma%20matriz%20teorica%20da%20seguranca%20interna%20da%20Uniao%20Europeia_Nacao%20e%20Defesa_N_146_2017_p_106_133.pdf

[consultado em 08/11/2022]

HERMENEGILDO, R. (2018). A “Segurança Interna” da União Europeia: O Caso da Guarda Costeira. *Proelium*, VII (14), 147–182.

HOBBS, Thomas 1651 “Leviatã” Pub. INCM – Imprensa Nacional Casa da Moeda, set. 2010, 4.ª Ed. ISBN 9789722718240.

HOLTUG, N. (2016). “A fair distribution of refugees in the European Union”. in *Journal of Global Ethics*, 12(3), pp. 279-288.

HUNTINGTON, Samuel (1999). *O Choque de civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Lisboa, Gradiva.

IMPERIAL, N. (2018). A Nova Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Artigo desenvolvido no âmbito do Seminário Permanente Sobre o Estado e o Estudo do Direito, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa; disponível em:

https://www.academia.edu/37603080/A_Nova_Guarda_Europeia_de_Fronteiras_e_Costeira [consultado em 08/11/2022]

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM (2015). *Deadly Milestone as Mediterranean Migrant Deaths Pass 2,000.*; disponível em: <https://www.iom.int/news/deadly-milestone-mediterranean-migrant-deaths-pass-2000> [consultado em 24/10/2022]

JABKO, Nicolas & LUHMAN, Meghan (2019) Reconfiguring sovereignty: crisis, politicization, and European integration, *Journal of European Public Policy*, VOL. 26, NO. 7, pp. 1037-1055, DOI: 10.1080/13501763.2019.1619190

KELSEN, Hans (1932) *Teoria Pura do Direito*; Edições Almedina, 2019, 9789724078281, 440 pág.

KRIELE, Martin (1980) "Introducción a la teoría del estado: fundamentos históricos de la legitimidad del estado constitucional democrático" Buenos Aires, Depalma.

LEITÃO, J. (2016). "Integração e Diversidade". in E. P. Ferreira, *União Europeia - Reforma ou Declínio* (pp. 345-357). Lisboa: Veja.

LÉONARD, S. (2010). "EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices". *European Security*, 19(2), 231-254.

LÉONARD, S., & KAUNERT, C. (2016). "Beyond Stockholm: in search of a strategy for the European Union's Area of Freedom, Security and Justice". *European Politics and Society*, 17(2), pp. 143-149.

LÉONARD, S. (2011). "FRONTEX and the Securitization of Migrants through Practices". Florence: European University Institute; disponível em: <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2011/febbraio/art-leonard-FRONTEX.pdf> [consultado em 08/11/2022]

LÉONARD, Sara; KAUNERT, Christian (2022). "The securitisation of migration in the European Union: Frontex and its evolving security practices." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48:6, 1417-1429.

LIESBET, Hooghe & GARY, Marks (2019). "Grand theories of European integration in the twenty-first century." *Journal of European Public Policy*, 26:8, 1113-1133, DOI: 10.1080/13501763.2019.1569711

LOCKE, Jonh (1690) "Second Treatise on Government" prod. Dave Gowan, Chuck Greif, 2023, Project Gutenberg eBook, disponível em: <https://www.gutenberg.org/files/7370/7370-h/7370-h.htm>

LOCKE, Jonh (1689) “Two Treatises of Government”, edit. Peter Laslett; pub. (Cambridge Texts in the History of Political Thought) 3rd Ed., Cambridge University Press; 9780521357302.

LOPES, Ana Patrícia (2020) A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira: implicações para Portugal; Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2019/2020; INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS; Lisboa; disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/33094> [consultado em 08/11/2022]

LU, Catherine (2006). Sovereignty as Privacy. In: Just and Unjust Interventions in World Politics. Global Issues Series. Chapter 4 pp 57–85. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230299542_4

LUSA (2015). Pior que esta crise de refugiados só na II Guerra Mundial, diz a UE. TSF, Rádio Notícias; disponível em: <https://www.tsf.pt/internacional/pior-que-esta-crise-de-refugiados-so-na-ii-guerra-mundial-diz-a-ue-4729961.html> [consultado em 24/10/2022]

MANGIN, Florence (2022) A «Bússola Estratégica» Um passo histórico para a Europa da Defesa. in RELAÇÕES INTERNACIONAIS nº 73, pp. 119-123.

MARSHALL, Tim, (2017) «Prisioneiros da Geografia» Trad. Sónia Maia, Lisboa, Desassossego, ISBN:. 9789899987500.

MARQUES DE ALMEIDA, João (1998) “A paz de Westfália, a história do sistema de Estados modernos e a teoria das relações internacionais”, Política Internacional, vol. 2, n.º 18 Outono-Inverno (1998), 45-78.

MATIAS, Gonçalo S. (2014).“Migrações e Cidadania”. Fundação Francisco Manuel dos Santos e Relógio D'Água Editores, Lisboa.

MCNAMARA, K. (2010) The Eurocrisis and the Uncertain Future of European Integration. “Councilon Foreign Relations”. pp-1-6; disponível em:: <https://www.cfr.org/report/eurocrisis-and-uncertain-future-european-integration> [consultado em 24/10/2022]

MIGUEL, J. (2016). “Acervo de Schengen, o espaço de liberdade, justiça e segurança e a livre circulação de pessoas”. in E. P. Ferreira (Coord), União Europeia - Reforma ou Declínio (pp. 333-344). Lisboa: Veja.

- MITRANY, D. (1946) "A working peace system". Chicago: Quadrangle Books.
- MONTEIRO, Luís Manuel (2020) "Migrações: uma tragédia humana que a Europa teima em não resolver" - Jornada "Estudos Europeus 2017-2018, In, Revista Europa, n.º 1, abril, Lisboa.
- MORAIS, Elisabete (2011) O Colapso da Soberania: O paradoxo imprevisível da Globalização; Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus, Universidade de Évora.
- MORAVCSIK, A. (1998) The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Cornell University Press, Ithaca.
- MOREIRA, A. (2016). Teoria das Relações Internacionais. Coimbra, Almedina.
- MOREIRA RIBEIRO, DANIELA (2019) A Segurança das Fronteiras Externas da União Europeia: Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira; disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/30140> [consultado em 08/11/2022]
- MOȘOIU, O., & Din, M. (2012). "Border crime implications on security, surveillance and control policies of the European Union border". in International Conference of Scientific Paper Afases, (pp. 903-909). Brasov; disponível em: https://www.afahc.ro/afases/volum_afases_2012.pdf [consultado em 08/11/2022]
- MURRAY, D. (2017). The Strange Death of Europe: Immigration, Identity, Islam. Bloomsbury Publishing.
- NEWSOME; RIDDERVOLD; TRONDAL (2021) "The Migration Crisis: An Introduction" in Capítulo 24 (p. 443-448) de "The Palgrave Handbook of EU Crises".
- OLIVEIRA, Ana Lúcia (2018) Schengen e segurança europeia: a crise de migrantes como ameaça à liberdade de circulação na união europeia, Dissertação de mestrado, ISCPSI - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa; disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/25246/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O_ANA_OLIVEIRA_2017.pdf [consultado em 11/11/2022]
- OLIVEIRA, Helena (2018) "Sistema de Crédito Social: na China hoje, num lugar perto de nós amanhã?" In: Jornal de negócios

<https://www.jornaldenegocios.pt/mais/gestao-responsavel/detalhe/sistema-de-credito-social-na-china-hoje-num-lugar-perto-de-nos-amanha>

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO (2008). Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008 relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular; disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj> [consultado em 06/11/2022]

PARLAMENTO EUROPEU (2017) Asilo e migração na UE em números (atualizado em agosto 2022); disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78630/asilo-e-migracao-na-ue-em-numeros> [consultado em 06/11/2022]

PARLAMENTO EUROPEU (2017) A migração na Europa (atualizado em julho 2022); disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170629STO78632/a-migracao-na-europa> [consultado em 06/11/2022]

PAUPÉRIO, Arthur Machado (1979) “Teoria geral do Estado”. 7.^a ed. Forense.

PAUPÉRIO, Arthur Machado (2000) “O Conceito Polêmico de Soberania”. In: STELZER, Joana. (Org.). União europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade? Curitiba: Juruá.

PERGOLESI, Ferruccio (1962) “Diritto costituzionale” 15. ed., Padova, Cedam.

PESQUEIRA, Caio Dias (2018) A crise migratória na União Europeia: um novo modelo de gestão de fronteiras; Dissertação de Mestrado em Economia Internacional e Estudos Europeus, Lisbon School of Economics & Management; disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/16518> [consultado em 14/11/2022]

PICKERING, S., COCHRANE, B. (2012). “Irregular border-crossing deaths and gender: Where, how and why women die crossing borders”. *Theoretical Criminology*, 17(1), pp. 27-48.

PINTO, José Rafael Ferreira de Oliveira Rodrigues (2020) A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira: implicações para Portugal; Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2019/2020; Instituto Universitário Militar

Departamento De Estudos Pós-Graduados; Lisboa; disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/33583> [consultado em 14/11/2022]

PINTO, Maria do Céu (2007) “Contributos das teorias das RI para o estudo das organizações internacionais e da integração regional”, Revista Relações Internacionais n.º 16, dez 2007, pág 85-101 – Instituto Português de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa.

PUFENDORF, Samuel (1672) “De Jure Naturae et Gentium” in latin, Pub. Londini Scanorum : Sumtibus Adami Junghans iprimebat Vitus Haberegger.

RAMOS, Joaquim (2010) Português Institucional e Comunitário. Universidade Carlos IV. Praga, disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/stories/tecnicas_comunicacao_em_portugues/portugues_insti_tucional_e_comunitario/A%20integracao%20europeia.pdf

RIDDERVOLD, Marianne; TRONDAL, Jarle; NEWSOME, Akasemi (2021). “The Palgrave Handbook of EU Crises.” The Palgrave Macmillan.

ROJO, D. (2016). “Creación de una Guardia Europea de Fronteras y Costas: Breve análisis de la propuesta de reglamento de la comisión europea de 15 de diciembre de 2015”. European Papers, 1 (1), 203–212. doi: 10.15166/2499-8249/17.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1762) “O Contrato Social”; ed. Publicações Europa-América, 1999, 9789721027398.

SÁNCHEZ, M. A. (2019). Reglamento 2019/1896/UE sobre la guardia europea de fronteras y costas: ¿Frontex 3.0? Obtido de Instituto de Estudios Estratégicos Espanhol; disponível em: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO111_2019ACOSTA_Frontex.pdf [consultado em 07/11/2022]

SAQUERO, P. G. (2019). “La Guardia de Fronteras Y Costas (FRONTEX): Hacia una policía de fronteras europea?”. in Revista Crítica Penal y Poder, pp. 241-250; disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/30497> [consultado em 29/10/2022]

SALVETTI NETTO, Pedro (1982) “Curso de teoria do Estado”, 5.ª ed. São Paulo, Saraiva.

SCHMITT, Carl. (2007) “The Concept of Political”. Trad. George Schwab. Chicago: Chicago University Press, 126 p.

SILVA ALMEIDA, Bruna (2020) Aprontamento da Unidade de Controlo Costeiro para Missões no âmbito da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira; disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/34547> [consultado em 14/10/2022]

SIGMARSSON, D. A (2008). Globalization vs. State Sovereignty: Constitutional Rights in a Crisis? Akureyri (Islândia): University of Akureyri / Faculty of Law and Social Sciences, disponível em: [http://skemman.is/stream/get/1946/1617/5238/1/Globalization vs. State Sovereignty Constitutional Rights in a Crisis.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/1617/5238/1/Globalization_vs_State_Sovereignty_Constitutional_Rights_in_a_Crisis.pdf) [consultado em 25/10/2022]

SOARES, António Goucha. (1999) "De Roma a Amesterdão: o caminho da integração europeia". Instituto Superior de Economia e Gestão – SOCIUS Working papers n,º 01/1999.

SPINELLI, Altiero (1957) “Manifesto dei Federalisti Europei”, Parma, Guanda

STIE, Anne Elizabeth (2021) “Crises and the EU’s Response: Increasing the Democratic Deficit?” in Capítulo 42 (p. 725-738) de “The Palgrave Handbook of EU Crises”.

THYM, D., (2016) “The «refugee crisis» as a challenge of legal design and institutional legitimacy”. Common Market Law Review, Volume 53, pp. 1545-1573.

TOSHKOV, Dimiter (2019) EU Legislative Productivity 2004-2019; disponível em: http://www.dimiter.eu/Visualizations_files/Eurlex2019.html [consultado em 17/11/2022]

UNIÃO EUROPEIA - Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos; disponível em: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/law/types-legislation_pt [consultado em 21/10/2022]

UNIÃO EUROPEIA (2016a). Jornal Oficial da União Europeia. Regulamento (UE) N.º 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). Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia; disponível em: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj> [consultado em 08/11/2022]

WEILER, J. H. H. (1991), 'The Transformation of Europe', Yale Law Journal, 100 (8), 2403–83.

WENDEN, C. (2016). "As novas migrações". in Revista Internacional de Direitos Humanos, 13 (23), 17–28; disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2016/09/1-sur-23-portugues-catherine-wihtol-de-wenden.pdf> [consultado em 06/11/2022]

WOUDE, M., BERLO, P. (2015). "Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package". Utrecht Law Review, 11(1), pp. 61-79.

ZIZEK, Slavoj (2016) Europa à Deriva - A Verdade sobre a Crise dos Refugiados e o Terrorismo. Lisboa: Penguin Random House Grupo Editorial Unipessoal, Lda.

ZOLBERG, ARISTIDE, SUHRKE, ASTRI, AGUAYO, SERGIO (1989). Escape From Violence; Conflit and the Refugees Crisis in the Developing World. Oxford, University Press.

Agência da ONU para Refugiados (UNHCR/ACNUR) – "Um milhão de refugiados e migrantes fugiram para a Europa em 2015" (22 de dezembro 2015). Disponível na página oficial da ACNUR <http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/um-milhao-de-refugiados-e-migrantes-fugiram-para-a-europa-em-2015/>