



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

RELATÓRIO, CONCLUSÕES E PARECER
DA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Segundo Projecto-piloto da COSAC

*Proposta de Regulamento do Conselho Europeu – altera o Regulamento (CE) n.º 2201/2003
no que diz respeito à competência e introduz regras relativas à lei aplicável
em matéria matrimonial (divórcio)
(2005/JSL/187)*

A. RELATÓRIO

1. Enquadramento

Na COSAC de Londres (Outubro de 2005) foi decidido realizar um **segundo¹ projecto-piloto** para testar (em seis semanas – Tratado de Amesterdão) os sistemas parlamentares na análise da observância, por parte das propostas legislativas da Comissão Europeia, dos **princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**.

Os Parlamentos nacionais informaram a COSAC, no seguimento da apresentação da Comissão Europeia do seu Programa Legislativo e de Trabalho para 2006 (Novembro de 2005), das propostas que consideravam adequadas para a realização do teste.

A reunião de Presidentes das Comissões de Assuntos Europeus da UE (Fevereiro de 2006) concluiu que as duas propostas mais referenciadas pelos 18 parlamentos que responderam foram: uma relativa aos Serviços Postais e outra sobre regras relativas à lei aplicável em matéria matrimonial (**divórcio**), decidindo que o teste recairia sobre esta última.

Os resultados do teste eram esperados, pelo Secretariado da COSAC, até ao dia **27 de Setembro** de 2006, e cada Parlamento enviará um relatório sobre o seu teste.

Caberá à COSAC de Helsínquia (a 20 e 21 de Novembro de 2006) analisar os resultados deste segundo projecto-piloto, partilhando as experiências desenvolvidas e relatando as dificuldades sentidas.

¹ O primeiro projecto-piloto, sobre uma proposta da Comissão Europeia acerca do Terceiro Pacote Ferroviário, foi realizado em Março de 2005, altura em que a Assembleia da República se encontrava dissolvida e, por isso, não participou.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2. Procedimento adoptado na AR

A 5 de Setembro de 2006, a Comissão de Assuntos Europeus (CAE) deliberou remeter a proposta à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias (CACDLG), competente em razão da matéria, para que esta se pronunciasse.

No dia 6 de Setembro, esta Comissão nomeou a Deputada Helena Terra, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (GP-PS), como Relatora.

Na sua Reunião de dia 19 de Setembro, a CAE nomeou como Relatora para o 2º Projecto-Piloto da COSAC a Deputada Regina Bastos, do Grupo Parlamentar do Partido Social-Democrata (GP-PSD).

No dia 20 de Setembro de 2006, a CACDLG discutiu e aprovou o Relatório e Parecer sobre esta matéria, que foi objecto de debate em reunião da CAE de 26 de Setembro, com a participação da Relatora da CACDLG, Deputada Helena Terra (GP-PS).

3. Da Proposta da Comissão Europeia

3.1. Motivação

No que diz respeito ao desenvolvimento das bases jurídicas que enquadram esta matéria, logo em 1968, os seis Estados-Membros fundadores chegaram a acordo sobre regras comuns de jurisdição e aplicação de sentenças em matérias civis e comerciais, conhecida como a Convenção de Bruxelas.

O princípio da livre circulação de bens, pessoas e serviços aumentou a mobilidade dos cidadãos europeus e nas actividades comerciais. Assim, a cooperação em matéria civil tem como objectivo estabelecer uma melhor cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros para facilitar essa circulação.

O Tratado de Maastricht, em 1993, identificou a cooperação judicial nestas matérias como uma área de interesse comum dos Estados-Membros. O Tratado de Amesterdão tornou a cooperação judicial em matéria civil uma política da Comunidade ligada à livre circulação de pessoas.

A cooperação judicial em matérias civis e comerciais é uma política partilhada entre a União Europeia (UE) e os Estados-Membros, relacionada com a livre circulação de pessoas.

A União considera necessário resolver os problemas que se colocam pela complexidade e incompatibilidade dos sistemas judiciais e administrativos dos Estados-Membros, através de três prioridades (definidas no Conselho Europeu de Tampere, em 1999):

- melhor acesso à justiça;
- reconhecimento mútuo das decisões;
- convergência em matéria de lei processual.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O Conselho Europeu de Tampere, em Outubro de 1999, adoptou o primeiro programa de implementação desta política para o período 1999-2004, que incluía um conjunto de medidas legislativas concretas.

A 5 de Novembro, no Conselho Europeu da Haia, foi feita uma avaliação intercalar deste programa e adoptou-se ainda um novo para o período 2005-2009, visando o fortalecimento de um Espaço de Segurança, Liberdade e Justiça.

Os instrumentos legislativos adoptados até ao momento foram:

- Regulamento Bruxelas I – jurisdição, reconhecimento e aplicação de sentenças em matérias civis e comerciais;
- Novo Regulamento Bruxelas II – jurisdição, reconhecimento e aplicação de sentenças em matérias civis e comerciais;
- Regulamento sobre procedimentos de insolvência;
- Regulamento para a criação de um Título Executório Europeu para as dívidas não contestadas.

Sobre a questão da lei aplicável em matéria de divórcio, o Conselho Europeu pronunciou-se em duas ocasiões:

- 1998: o Conselho Europeu de Viena solicitou que a possibilidade de se elaborar um instrumento jurídico sobre a lei aplicável em matéria de divórcio fosse examinada no prazo de cinco anos a contar da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão.
- 2004: em Novembro o Conselho convidou a Comissão a apresentar em 2005, um Livro Verde sobre as normas de conflito de leis em matéria de divórcio (inserido no Programa da Haia: reforço da liberdade, segurança e justiça na UE, adoptado pelo Conselho).

Actualmente, não existem normas comunitárias no domínio da lei aplicável em matéria matrimonial. O primeiro instrumento comunitário adoptado no domínio do direito da família, o **Regulamento (CE) n.º 1347/2000 do Conselho**, estabeleceu normas relativas à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal em relação a filhos comuns do casal no âmbito de processos de natureza matrimonial. Contudo, não continha regras em matéria de lei aplicável.

A entrada em vigor do **Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho**, que revogou e substituiu o Regulamento (CE) n.º 1347/2000 do Conselho a partir de 1 de Março de 2005, não produziu qualquer alteração a este respeito.

Aquele Regulamento permite aos cônjuges optarem entre vários critérios alternativos de competência. Quando um processo em matéria matrimonial dá entrada nos tribunais de um Estado-membro, a lei aplicável é determinada em função das normas de conflito desse Estado, que se baseiam em critérios muitos díspares.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A 14 de Março de 2005, a Comissão apresentou o Livro Verde, onde identificou uma série de lacunas e propôs várias opções:

- statu quo;
- harmonização das normas de conflitos de leis;
- introdução de uma possibilidade limitada de os cônjuges escolherem a lei aplicável;
- revisão da disposição relativa à competência geral do Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial²
- introdução de uma possibilidade limitada de os cônjuges escolherem o tribunal competente;
- revisão da disposição sobre a competência residual do Regulamento (CE) n.º 2201/2003.

Das consultas daí resultantes, bem como da avaliação de impacto a que a Comissão procedeu, concluiu-se que é necessário combinar acções comunitárias para resolver diferentes problemas.

3.2 Descrição e objectivo da proposta

A proposta da Comissão **COM (2006) 399** visa proporcionar um quadro jurídico claro e global em matéria matrimonial na UE, nomeadamente em termos de segurança jurídica, previsibilidade, flexibilidade e acesso à justiça.

A argumentação apresentada pela Comissão faz notar que as grandes diferenças existentes entre as normas de conflito de leis nacionais tornam difícil aos 'casais internacionais' preverem qual a lei que será aplicada ao seu processo em matéria matrimonial.

Isto pode ter como efeito:

- a aplicação de uma lei com a qual os cônjuges tenham uma conexão ténue;
- escolha abusiva e oportunista por parte de um dos cônjuges para garantir que a questão é regida por determinada lei que salvaguarde melhor os seus interesses.

Visa-se assim o reforço da segurança jurídica e aumento da previsibilidade, pois introduz normas de conflitos de leis harmonizadas em matéria de divórcio e de separação de pessoas e bens, permitindo aos cônjuges antecipar facilmente a lei aplicável.

Esta escolha é limitada às leis com as quais o casamento tenha uma ligação directa ('conexão estreita'), de modo a evitar o recurso ao que a Comissão designa de 'leis exóticas', com as quais os cônjuges não tenham relação alguma.

Se não houver comum acordo quanto à escolha, a lei aplicável é determinada de acordo com uma escala de elementos de conexão que assegurarão que o processo em matéria matrimonial é regido por uma ordem jurídica com a qual o casamento tenha efectivamente uma conexão

² Este regulamento reúne num único documento as disposições relativas ao divórcio e à responsabilidade parental, estabelecendo o reconhecimento automático das decisões respeitantes ao direito de visita dos filhos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

estreita (residência habitual dos cônjuges ou, caso não seja aplicável, a da última residência habitual se um deles ainda aí residir).

Prevê, ainda, disposições em matéria de competência residual, introduzindo uma regra uniforme e exaustiva neste domínio, assegurando o acesso à justiça aos cônjuges que residem num país terceiro mas mantêm relações estreitas com um Estado-Membro de que são nacionais ou no qual residem durante um certo período.

Por outro lado, define que o tribunal escolhido para o divórcio tenha igualmente competência em matéria de responsabilidade parental relacionada com o pedido de divórcio.

- **O caso de Portugal**

Numa acção de divórcio em que o casal não resida em Portugal ou cujos membros tenham diferentes nacionalidades aplica-se a lei nacional comum dos cônjuges. Não tendo estes a mesma nacionalidade, é aplicável a lei da sua residência habitual comum e, na falta desta, a lei do país com o qual a vida familiar se ache mais estreitamente conexas (Artigos 52º e 55º do Código Civil Português).

Deve notar-se que esta matéria se inclui na reserva relativa de competência legislativa da AR, nos termos da alínea a), do n.º 1 do art. 165º (Estado e capacidade das pessoas).

Caberá à AR, em face do exposto, acompanhar o desenvolvimento deste processo legislativo europeu e as suas eventuais implicações para o ordenamento jurídico português.

4. Análise da Proposta da Comissão Europeia

- **Base jurídica**

A Comissão Europeia invoca como base jurídica específica:

- os artigos 61º, c) e 65º, b) do TCE - este último diz respeito à «promoção da compatibilidade das regras aplicáveis nos Estados-Membros sobre conflitos de leis e de jurisdição», desde que respeite duas condições:

1. têm de ser matérias com implicações transfronteiriças;
2. as medidas serão adoptadas apenas na condição que de que sejam necessárias ao correcto funcionamento do mercado interno.

- **Princípio da Subsidiariedade**

Os números avançados pela Comissão Europeia (170 mil divórcios de 'casais internacionais', afectando directamente 340 mil pessoas) demonstram a dimensão transfronteiriça do problema,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

bem como os problemas reais – que influenciam as vidas de nacionais de diversos Estados-Membros – que a disparidade de normas de conflito de leis existentes em matéria de divórcio provocam.

Quanto ao segundo requisito, ainda que a percentagem de pessoas afectadas possa ser considerada de dimensão reduzida face ao total da população da UE, o obstáculo à livre circulação de pessoas existe no presente. Além disso, não deve ser ignorado o potencial de desenvolvimento futuro que esta situação comporta, com as consequentes dificuldades que daí podem resultar em matéria de previsibilidade jurídica no quadro da livre circulação de pessoas.

Do exposto resulta que resulta nos encontramos perante uma questão à qual é necessário dar resposta concreta.

1. Trata-se de uma matéria de competência partilhada entre a UE e os Estados-Membros;
2. Partindo deste pressuposto, deve questionar-se se a prossecução do objectivo de *promover a compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros em matéria de conflitos de leis e de jurisdição*, enunciado no Artigo 65º, alínea b) do TCE será melhor alcançada com uma acção a nível comunitário ou individualmente pelos Estados-Membros.

Ainda que pudesse ser analisada a possibilidade de os Estados se envolverem numa negociação internacional com vista à adopção de uma Convenção Internacional que regulasse esta matéria, tal processo é susceptível de revestir-se de maior morosidade, com o consequente prejuízo em termos dos efeitos jurídicos produzidos com o prolongamento da situação actual.

Deste modo, e atento o Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, **a Comissão de Assuntos Europeus considera que a harmonização de normas de conflitos de leis visada na presente Proposta será atingida de forma mais eficiente através de uma acção comunitária.**

Conclui-se, assim, que **não parece existir na presente proposta qualquer violação do princípio da subsidiariedade.**

- ***Princípio da proporcionalidade***

Quanto à observância do princípio da proporcionalidade, considera-se que a Proposta se cinge ao estritamente necessário à resolução dos problemas identificados estabelecendo normas de conflitos harmonizadas em matéria de divórcio, e que **o instrumento legislativo escolhido (Regulamento) é o mais adequado à prossecução do objectivo enunciado.**



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

B. CONCLUSÃO E PARECER

CONCLUSÃO

1. O procedimento adoptado pela AR na análise da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no âmbito deste 2º projecto-piloto é conforme ao estatuído na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao *Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da UE*.
2. O Tratado da Comunidade Europeia, no artigo 65º, dispõe que a Comunidade adoptará medidas no domínio da cooperação judiciária em matéria civil, na medida em que tenham uma incidência transfronteiriça e sejam necessárias à realização do mercado interno. A alínea b) especifica que podem ser adoptadas medidas destinadas a promover a compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros em matéria de conflitos de lei e de jurisdição;
3. Não existem, actualmente, normas comunitárias no domínio da lei aplicável em matéria matrimonial;
4. Esta é uma matéria da competência relativa reservada da AR, nos termos do artigo 165º, n.º 1 a) (*estado e capacidade das pessoas*). Logo, a aprovação e entrada em vigor deste Regulamento implicará uma alteração legislativa por parte de Portugal, eventualmente com uma adaptação do Código Civil;
5. A proposta da Comissão COM (2006) 399 visa proporcionar um quadro jurídico claro e global em matéria matrimonial na UE, nomeadamente em termos de segurança jurídica, previsibilidade, flexibilidade e acesso à justiça. Altera o Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho no que diz respeito à competência e inclui disposições de harmonização das normas de conflitos de leis com a possibilidade limitada de os cônjuges escolherem a lei aplicável. Não havendo comum acordo quanto à escolha, a lei aplicável é determinada de acordo com uma escala de elementos de conexão que assegurarão que o processo em matéria matrimonial é regido por uma ordem jurídica com a qual o casamento tenha efectivamente uma conexão estreita;
6. A proposta tem carácter transfronteiriço e assume uma mais-valia para a realização do mercado interno, designadamente pela supressão de um eventual obstáculo à livre circulação de pessoas;
7. O fim visado pela proposta será melhor prosseguido pelas instâncias comunitárias, em face da insuficiência de uma eventual acção unilateral dos Estados-Membros para atingir idêntico objectivo. Daqui resulta que não existe qualquer violação do princípio da subsidiariedade;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

8. A proposta respeita igualmente o princípio da proporcionalidade, pois não ultrapassa o necessário para atingir o seu objectivo;
9. Relativamente ao projecto-piloto, cada Parlamento enviará ao Secretariado da COSAC um relatório com os resultados do seu teste;
10. A COSAC de Helsínquia (20 e 21 de Novembro de 2006) analisará os resultados deste segundo projecto-piloto, partilhando as dificuldades sentidas;
11. Para efeitos de análise dos resultados deste 2º Projecto-Piloto, o Secretariado da COSAC elaborou um questionário-tipo ao qual todos os Parlamentos devem responder. Este questionário encontra-se em anexo e faz parte integrante do presente Relatório.

PARECER

Em face dos considerandos expostos e das conclusões que antecedem, e atento o parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a Comissão de Assuntos Europeus considera que não se verifica violação do princípio da subsidiariedade na proposta em análise, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção comunitária.

Por outro lado, considera ainda esta Comissão que a proposta analisada respeita igualmente o princípio da proporcionalidade, pois tanto o seu conteúdo como o instrumento legislativo a ser utilizado, cingem-se ao objectivo proposto de harmonização de normas de conflitos de leis em matéria matrimonial.

Palácio de S. Bento, 28 de Setembro de 2006

A Deputada Relatora

O VicePresidente da Comissão

(Regina Bastos)

(Luís Pais Antunes)

Anexos:

- I. Respostas ao questionário elaborado pelo Secretariado da COSAC relativamente ao 2º Projecto-Piloto sobre a observância dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade;
- II. Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, versão em Inglês



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

Questões a serem respondidas relativamente ao 2º Projecto-Piloto sobre a observância dos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, no âmbito do 6º Relatório Bianual da COSAC

Procedimentos:

1. Quais foram as Comissões envolvidas na apreciação e qual o papel de cada uma?

Estiveram envolvidas a Comissão de Assuntos Europeus, que coordena o processo, e a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdade e Garantias, a quem foi solicitado um parecer sobre a matéria em questão.

2. Houve participação do Plenário?

Nos termos da Lei 43/2006, de 25 de Agosto, sobre o *Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*, a participação do Plenário no acompanhamento das propostas legislativas europeias está prevista em três situações:

- quando se trate de pronúncia AR sobre matérias da sua competência legislativa reservada (artigo 2º);
- se se tratar de um parecer sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade (Artigo 3º);
- e no quadro da apreciação de propostas de actos comunitários de natureza normativa (artigo 7º).

No que concerne aos artigos 2º e 3º, que se aplicam ao presente caso, a Lei define que, em caso de fundamentada urgência, basta o parecer fundamentado da Comissão de Assuntos Europeus. Assim, e dada a urgência do prazo para dar resposta ao questionário do Projecto-Piloto, foi este o procedimento adoptado.

3. Outros Serviços Administrativos do Parlamento participaram no processo?

Não.

4. É possível descrever o procedimento utilizado na análise, quanto às Comissões e outros Serviços, bem como a cronologia da sua participação?

- 5 de Setembro de 2006: a Comissão de Assuntos Europeus (CAE) decidiu remeter a proposta à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias (CACDLG), competente em razão da matéria, que esta se pronunciou;
- 6 de Setembro, esta Comissão nomeou a Deputada Helena Terra, do Partido Socialista, como Relatora;
- 19 de Setembro, a CAE nomeou como Relatora para o 2º Projecto-Piloto da COSAC a Deputada Regina Bastos, do GP-PSD;
- 20 de Setembro de 2006, a CACDLG discutiu e aprovou o Relatório e Parecer sobre esta matéria,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- 26 de Setembro: debate sobre o relatório elaborado pela CACDLG em reunião da CAE, com a participação da Relatora da CACDLG, Deputada Helena Terra (GP-PS).

- 3 de Outubro: discussão e votação pela CAE do presente parecer fundamentado sobre a conformidade da proposta da Comissão com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, respeitando igualmente os termos do questionário formulado pelo Secretariado da COSAC para o Projecto-Piloto.

5. O Governo forneceu alguma informação no quadro do mecanismo de controlo?

Não foi possível realizar quaisquer audições com os membros do governo competentes, em face do constrangimento de calendário. Deste modo, a troca de informações com o Governo foi feita numa base informal.

6. O Governo consultou os parlamentos regionais que detenham poderes legislativos?

Não. Nos termos do artigo 229, n.º2 da Constituição da República Portuguesa *Os órgãos de soberania ouvirão sempre, relativamente às questões da sua competência respeitantes às regiões autónomas, os órgãos de governo regional.*

Tal requisito não se aplica à matéria em questão, pelo que não foi necessária a consulta às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

7. Existiram outros participantes no processo?

Não.

8. No caso de se tratar de um sistema bi-cameral, a análise foi feita em coordenação entre as duas câmaras?

Não se aplica.

9. O procedimento utilizado para este projecto-piloto está conforme ao procedimento que o Parlamento em questão prevê utilizar após a entrada em vigor do Tratado Constitucional?

O procedimento adoptado é o estatuído na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, sobre o Acompanhamento, apreciação e pronúncia da AR no âmbito do processo de construção europeia (que se anexa a este relatório).

De todo o modo, entende esta Comissão não parecer adequado nesta fase colocar a questão nestes moldes, na medida em que carece de confirmação o procedimento a adoptar no quadro de um futuro Tratado Constitucional.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

Constatações:

10. Considera o Parlamento que o princípio da subsidiariedade foi violado?

O fim visado pela proposta será melhor prosseguido pelas instâncias comunitárias, em face da insuficiência de uma eventual acção unilateral dos Estados-Membros para atingir idêntico objectivo. Daqui resulta que não existe qualquer violação do princípio da subsidiariedade.

11. Considera o Parlamento que o princípio da proporcionalidade foi violado?

A proposta analisada respeita igualmente o princípio da proporcionalidade, pois tanto o seu conteúdo como o instrumento legislativo a ser utilizado, cingem-se ao objectivo proposto de harmonização de normas de conflitos de leis em matéria matrimonial.

12. O parecer que o Parlamento emitiu sobre a não-conformidade foi fundamentado?

Não se aplica.

13. Considera o Parlamento que a nota explicativa da Comissão sobre a subsidiariedade é satisfatória?

Sim.

14. Foram encontradas dificuldades específicas durante a análise?

A maior dificuldade sentida relaciona-se com a calendarização escolhida para a realização do Projecto-Piloto, na medida em que os trabalhos da II Sessão Legislativa da presente Legislatura da AR apenas se iniciaram a 15 de Setembro. Por conseguinte, e considerando que o prazo de entrega do Questionário ao Secretariado da COSAC era o dia 27 de Setembro, algumas das etapas processuais previstas não puderam ser observadas com a profundidade desejada num teste desta natureza.