COOPERAÇÃO POLICIAL

A Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) é o elemento central da arquitetura geral da segurança interna da UE. A cooperação e as políticas no domínio da aplicação da lei continuam a evoluir, com especial destaque para a luta contra o terrorismo, a cibercriminalidade e outras formas de criminalidade graves e organizadas. O principal objetivo é conseguir uma Europa mais segura em benefício de todos os que vivem na UE, em conformidade com os direitos fundamentais e as regras em matéria de proteção de dados, tal como foi solicitado várias vezes pelo Parlamento.

BASE JURÍDICA

Artigos 33.º (cooperação aduaneira), 87.º, 88.º e 89.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

Uma cooperação policial eficaz é um elemento essencial para tornar a União um espaço de liberdade, segurança e justiça, com base no respeito dos direitos fundamentais. A cooperação policial transfronteiriça — que envolve a polícia, as alfândegas e outras autoridades de aplicação da lei — foi concebida para prevenir, detetar e investigar crimes em toda a UE. Na prática, **visa essencialmente os crimes graves (criminalidade organizada, tráfico de droga, branqueamento de capitais, contrafação de euros, tráfico de seres humanos, cibercriminalidade) e o terrorismo**. A Europol é a agência da UE responsável pela aplicação da lei.

REALIZAÇÕES

A. Premissas

A cooperação policial entre os Estados-Membros teve início em 1976 através do chamado «Grupo de Trevi», uma rede intergovernamental de representantes dos ministérios da Justiça e do Interior. Posteriormente, o Tratado de Maastricht especificou as questões de interesse comum que justificam uma cooperação policial (terrorismo, droga e outras formas de criminalidade internacional). Estabeleceu também o princípio da criação de um «serviço europeu de polícia» (Europol) que, inicialmente, se traduziu na criação de uma «Unidade "Droga" Europol». A **Convenção Europol foi assinada em 26 de julho de 1995**, embora o serviço só tenha iniciado oficialmente as suas atividades em 1 de julho de 1999, tendo as suas atribuições sido reforçadas pelo Tratado de Amesterdão (assinado em 2 de outubro de 1997). No entanto, a cooperação policial vinha a desenvolver-se já antes do surgimento da Europol. Com a criação do «Espaço Schengen» em 1985 — do qual inicialmente faziam parte apenas alguns Estados-Membros — a cooperação policial transfronteiriça já se tinha tornado uma realidade (ver igualmente a ficha 4.2.4). Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o acervo de Schengen — incluindo os seus aspetos relativos à cooperação policial — foi integrado no direito da União Europeia, mas ao

abrigo do «terceiro pilar» da cooperação intergovernamental. A mesma abordagem intergovernamental prevaleceu para as medidas de cooperação policial adotadas por um pequeno grupo de Estados-Membros ao abrigo do Tratado de Prüm, que continha disposições relativas ao intercâmbio de ADN, impressões digitais e informações sobre o registo de veículos. O Tratado de Prüm foi plenamente adotado a nível da UE através da Decisão 2008/615/JAI do Conselho, de 23 de junho de 2008.

B. Quadro institucional atual

O quadro institucional foi consideravelmente simplificado pelo Tratado de Lisboa (TFUE), sendo a maioria das medidas relativas à cooperação policial adotadas nos termos do processo legislativo ordinário (codecisão) e sujeitas ao controlo judicial do Tribunal de Justiça da União Europeia. Contudo, mesmo deixando de parte as particularidades do domínio do espaço de liberdade, segurança e justiça (isto é, a possibilidade de não participação da Irlanda e da Dinamarca — ver Protocolos n.os 21 e 22 anexos ao TFUE — e o papel privilegiado dos parlamentos nacionais — ver Protocolos n.os 1 e 2), **o domínio da cooperação policial, juntamente com o da cooperação judiciária em matéria penal ainda não foi completamente articulado com o quadro da União Europeia e mantém algumas das suas características originais**:

— A Comissão partilha o seu poder de iniciativa com os Estados-Membros, na condição de estes representarem um quarto dos membros do Conselho da União Europeia («o Conselho») (artigo 76.º do TFUE).

— O Parlamento é meramente consultado relativamente às medidas de cooperação operacional, que são adotadas unanimemente pelo Conselho. Na ausência de unanimidade ao nível do Conselho, é possível que nove ou mais Estados-Membros colaborem com base numa cooperação reforçada. Neste cenário, o Conselho Europeu suspende o processo, tendo em vista a obtenção de consenso (o chamado mecanismo de «travão de emergência» — artigo 87.º, n.º 3, do TFUE).

C. Principais atos legislativos relativos à cooperação policial adotados nos termos do processo legislativo ordinário:

— Diretiva relativa a ataques contra os sistemas de informação (Diretiva Cibercriminalidade) (Diretiva 2013/40/UE, de 12 de agosto de 2013). Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 4 de setembro de 2015;

— Regulamento sobre a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL) (Regulamento CEPOL) (Regulamento (UE) 2015/2219, de 25 de novembro de 2015), aplicável desde 1 de julho de 2016;

— Diretiva relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (Diretiva (UE) 2016/681, de 27 de abril de 2016). Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 25 de maio de 2018;

— Diretiva relativa à luta contra o terrorismo (Diretiva (UE) 2017/541, de 15 de março de 2017). Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 8 de setembro de 2018;

- Diretiva relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas (Diretiva (UE) 2021/555, de 24 de março de 2021);
- Regulamento relativo à Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (eu-LISA) (Regulamento (UE) 2018/1726, de 14 de novembro de 2018), aplicável desde 11 de dezembro de 2018;
- Regulamento relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal (Regulamento (UE) 2018/1862, de 28 de novembro de 2018), aplicável o mais tardar a partir de 28 de dezembro de 2021;
- Regulamento relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração (Regulamento (UE) 2019/818, de 20 de maio de 2019);
- Diretiva que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais (Diretiva (UE) 2019/1153, de 20 de junho de 2019). Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 1 de agosto de 2021;
- Regulamento relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha (Regulamento (UE) 2021/784, de 29 de abril de 2021), aplicável a partir de 7 de junho de 2022;
- Regulamento sobre a cooperação da Europol com os organismos privados, o tratamento de dados pessoais pela Europol para apoiar investigações criminais, e o papel da Europol na investigação e inovação (Regulamento (UE) 2022/991, de 8 de junho de 2022), aplicável a partir de 28 de junho de 2022;
- Diretiva relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União (Diretiva SRI 2) (Diretiva (UE) 2022/2555, de 14 de dezembro de 2022). Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 18 de outubro de 2024;
- Diretiva relativa à resiliência das entidades críticas (Diretiva REC) (Diretiva (UE) 2022/2557, de 14 de dezembro de 2022). Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 18 de outubro de 2024;
- Diretiva relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros (Diretiva (UE) 2023/977, de 10 de maio de 2023). Os Estados-Membros tinham de transpor esta diretiva para o direito nacional até 12 de dezembro de 2024;
- Regulamento relativo ao intercâmbio de informações digitais em casos de terrorismo (Regulamento (UE) 2023/2131, de 4 de outubro de 2023), aplicável a partir de 31 de outubro de 2023;
- Regulamento relativo à consulta e ao intercâmbio automatizados de dados para efeitos de cooperação policial (Regulamento Prüm II) (Regulamento (UE) 2024/982, de 13 de março de 2024), aplicável a partir de 25 de abril de 2024;

— Regulamento relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (Regulamento (UE) 2025/13, de 19 de dezembro de 2024), aplicável desde 28 de janeiro de 2025.

D. As agências e os outros órgãos de cooperação policial

1. Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol)

A Europol é uma agência cujo principal objetivo é tornar a Europa mais segura. Apoia os Estados-Membros na luta contra o terrorismo, a cibercriminalidade e outras formas graves e organizadas de criminalidade. Colabora também com muitos países terceiros e organizações internacionais exteriores à UE. A Europol funciona como centro de apoio às operações de aplicação da lei e como plataforma de informação sobre atividades criminosas.

A grande escala das redes criminosas e terroristas constitui uma ameaça grave para a segurança interna da União. As maiores ameaças à segurança provêm do terrorismo, do tráfico internacional de droga, do branqueamento de capitais, da fraude organizada, da contrafação de euros e do tráfico de seres humanos.

A Europol criou diversas unidades especializadas para dar resposta a estas ameaças:

— O Centro Europeu da Cibercriminalidade, que reforça a resposta das autoridades policiais à cibercriminalidade na UE, ajudando assim a proteger os residentes, as empresas e os governos da União contra a criminalidade em linha;

— O Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes, que apoia os Estados-Membros da UE na procura e desmantelamento das redes criminosas complexas e sofisticadas envolvidas na introdução clandestina de migrantes;

— O Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo, que é um centro de operações e uma plataforma de peritos que reflete a crescente necessidade de a UE reforçar a sua resposta ao terrorismo;

— O Centro Europeu de Luta contra a Criminalidade Grave e Organizada, que presta apoio operacional às investigações dos Estados-Membros em casos prioritários relacionados com a criminalidade grave e organizada;

— A Coligação Coordenada contra as Infrações aos Direitos de Propriedade Intelectual, que presta apoio operacional e técnico aos organismos responsáveis pela aplicação da lei e a outros parceiros;

— O Centro Europeu de Criminalidade Económica e Financeira, que é um centro operacional para apoiar os Estados-Membros nos processos em curso relacionados com a criminalidade financeira e económica;

— A rede informática FIU.net, descentralizada e sofisticada, que apoia as unidades de informação financeira na UE na luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo;

— A Unidade da UE de Sinalização de Conteúdos na Internet, que deteta e investiga conteúdos maliciosos na Internet e nas redes sociais.

A Europol foi criada ao abrigo do Regulamento Europol, tendo a sua sede em Haia, nos Países Baixos. A Europol elabora vários relatórios, como o Relatório sobre a

Situação e as Tendências do Terrorismo na Europa (TE-SAT), a Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada da UE (SOCTA), a Avaliação da Ameaça da Criminalidade Organizada dinamizada pela Internet (IOCTA) e um relatório anual intitulado «Europol in Brief». A Europol publicou a última SOCTA em março de 2025, o último TE-SAT em abril de 2025 e a mais recente IOCTA em junho de 2025. Em 5 de abril de 2024, a Europol publicou o primeiro relatório intitulado «Decoding the EU's most threatening criminal networks» [Descodificar as redes criminosas mais ameaçadoras da UE]. A Europol apresentou a SOCTA de 2025 à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu em 8 de abril de 2025, e o último TE-SAT em 24 de junho de 2025.

Em janeiro de 2025, a Eurojust e a Europol publicaram um relatório intitulado «Common challenges in cybercrime» [Desafios comuns no domínio da cibercriminalidade].

A fim de conseguir uma maior responsabilização da agência, foi criado um grupo de controlo parlamentar conjunto (GCPC) da Europol ao abrigo do Regulamento Europol. O artigo 88.º do TFUE prevê o controlo das atividades da Europol pelo Parlamento Europeu, juntamente com os parlamentos nacionais. Em conformidade com o artigo 51.º do Regulamento Europol, o GCPC procede ao «controlo político das atividades da Europol no exercício das suas atribuições, nomeadamente no que respeita ao seu impacto sobre os direitos e as liberdades fundamentais das pessoas singulares». A 17.ª reunião do GCPC foi organizada nos dias 3 e 4 de novembro de 2025, em Bruxelas.

Em junho de 2022, o Parlamento e o Conselho adotaram um novo regulamento que altera o mandato da Europol, que entrou em vigor em 28 junho de 2022. O novo Regulamento Europol abrange melhorias em matéria de investigação e inovação, o tratamento de grandes conjuntos de dados, a cooperação com organismos privados e países terceiros, a cooperação com a Procuradoria Europeia e a forma como as novas indicações no Sistema de Informação de Schengen podem ser introduzidas com base em informações provenientes de países terceiros, uma vez que a Europol pode agora sugerir que os Estados-Membros introduzam indicações. A diretora executiva da Europol está igualmente habilitada a propor a abertura de uma investigação nacional sobre crimes lesivos de um interesse comum que seja objeto de uma política da UE, ainda que o crime em causa não tenha dimensão transnacional.

2. Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL)

A CEPOL é uma agência dedicada ao desenvolvimento, à execução e à coordenação da formação destinada a funcionários responsáveis pela aplicação da lei. A CEPOL contribui para uma Europa mais segura, facilitando a cooperação e a partilha de conhecimentos entre os funcionários responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e, em certa medida, de países terceiros, sobre questões decorrentes das prioridades da UE no domínio da segurança, em especial, a partir do ciclo político da UE em matéria de criminalidade grave e organizada. A Agência para a Formação Policial foi criada ao abrigo do Regulamento CEPOL, tendo a sua sede em Budapeste, na Hungria.

3. Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI)

Nos termos do artigo 71.º do TFUE, «[é] criado no Conselho um Comité Permanente a fim de assegurar na União a promoção e o reforço da cooperação operacional em matéria de segurança interna. Sem prejuízo do artigo 240.º, o Comité Permanente fomenta a coordenação da ação das autoridades competentes dos Estados-Membros. Os representantes dos órgãos e organismos pertinentes da União podem ser associados aos trabalhos do Comité. O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais são periodicamente informados desses trabalhos». O COSI foi criado pela Decisão do Conselho que cria o Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (Decisão 2010/131/UE, de 25 de fevereiro de 2010).

4. Centro de Situação e de Informações da UE

O Centro de Situação e de Informações da UE (INTCEN) não é, por assim dizer, um órgão de cooperação policial, pois é um organismo do Serviço Europeu para a Ação Externa e trata apenas de análise estratégica. No entanto, contribui para a cooperação policial fazendo avaliações das ameaças, baseando-se nas fontes que lhe são facultadas pelos serviços de informação, pelas entidades militares, pelos diplomatas e pelos serviços da polícia. O contributo do INTCEN pode também ser útil numa perspetiva operacional, mediante o fornecimento de informações a nível da UE sobre os destinos, as razões e os circuitos de deslocação dos terroristas.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento desempenhou um papel fundamental na elaboração da legislação da UE no domínio da cooperação policial, ao fazer da segurança da população da UE uma prioridade política. Além disso, ao abrigo do processo legislativo ordinário, tem vindo a trabalhar na melhoria da cooperação policial em pé de igualdade com o Conselho.

O principal instrumento desta cooperação policial é a Europol, que é um pilar central da infraestrutura geral da segurança interna da UE. Como parte da reforma da Europol, o Parlamento defendeu ativamente um maior controlo parlamentar e melhores regras em matéria de proteção de dados. O Parlamento participa (no âmbito do processo legislativo ordinário) no reforço do mandato da Europol, na sequência da proposta da Comissão adotada em 9 de dezembro de 2020. O novo mandato permite à Europol tratar grandes conjuntos de dados e desenvolver novas tecnologias que satisfaçam as necessidades em matéria de aplicação da lei. Também reforça o quadro de proteção de dados da Europol e o controlo parlamentar. O regulamento revisto da Europol entrou em vigor em junho de 2022.

Durante vários debates sobre a luta contra o terrorismo e a liberdade de expressão, o Parlamento condenou os ataques terroristas na Europa, e em todo o mundo, e apelou à unidade e a uma resposta firme. O Parlamento solicitou também a realização de esforços adicionais para promover as liberdades fundamentais e referiu a necessidade de abordar urgentemente os aspetos da radicalização e do discurso de ódio em linha.

Em 17 de dezembro de 2020, o Parlamento aprovou uma Resolução sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança para o período 2020-2025, na sequência da Comunicação da Comissão sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança,

publicada em 24 de julho de 2020. A estratégia propunha o desenvolvimento, entre 2020 e 2025, de instrumentos e medidas para garantir a segurança no nosso ambiente físico e digital, incluindo a luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, a prevenção e deteção de ameaças híbridas, o aumento da resiliência das nossas infraestruturas críticas e a promoção da cibersegurança, da investigação e da inovação.

Em 6 de outubro de 2021, o Parlamento aprovou uma Resolução sobre a inteligência artificial (IA) no direito penal e a sua utilização pelas autoridades policiais e judiciárias em casos penais. Os deputados chamaram a atenção para o risco de distorções algorítmicas nas aplicações de IA e salientaram a necessidade de supervisão humana para evitar a discriminação. Solicitaram também uma moratória sobre a implantação de sistemas de reconhecimento facial para efeitos de aplicação da lei. Em 13 de março de 2024, o Parlamento aprovou uma posição sobre a proposta de regulamento que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento IA). O Regulamento (UE) 2024/1689, adotado em 13 de junho de 2024, fixa obrigações para os sistemas e fornecedores de IA, com base nos potenciais riscos e impactos da IA, garantindo simultaneamente a segurança e o cumprimento dos direitos fundamentais. A utilização de sistemas de identificação biométrica à distância pelas autoridades policiais é, em princípio, proibida, exceto em situações enunciadas exaustivamente e definidas de modo restrito.

O Parlamento participou no controlo das seguintes iniciativas estratégicas da Comissão:

— A Comunicação da Comissão, intitulada «Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo: Antecipar, Prevenir, Proteger, Responder», adotada em 9 de dezembro de 2020;

— A «Nova Estratégia da UE para a Cibersegurança» da Comissão, publicada em 16 de dezembro de 2020, que propôs novas regras para aumentar a resiliência das entidades críticas, físicas e digitais;

— A Comunicação da Comissão sobre «a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025)», apresentada em 14 de abril de 2021;

— A Comunicação da Comissão relativa ao Roteiro da UE em matéria de luta contra o tráfico de droga e o crime organizado, adotada em 18 de outubro de 2023;

— A Comunicação da Comissão sobre a ProtectEU: uma Estratégia Europeia de Segurança Interna, adotada em 1 de abril de 2025, e apresentada no mesmo dia ao Parlamento Europeu. A estratégia define uma visão ambiciosa para os próximos anos, a fim de fazer face às ameaças colocadas pelo terrorismo, pelos ciberataques e pela criminalidade organizada. Visa alargar as capacidades operacionais das agências da UE, como a Europol, a Eurojust e a Frontex, e incluirá propostas para um novo quadro jurídico em matéria de criminalidade organizada, novas estratégias para combater o tráfico de droga e o terrorismo;

— O «Roteiro para o caminho a seguir em matéria de acesso lícito e efetivo aos dados para efeitos de aplicação da lei» da Comissão, publicado em 24 de junho de 2025.

A fim de garantir que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei em toda a UE possam trabalhar melhor em conjunto ao abrigo de um conjunto de regras

moderno, a Comissão publicou, em 8 de dezembro de 2021, uma proposta para um código de cooperação policial da UE. O código de cooperação policial da UE racionalizará a atual manta de retalhos de vários instrumentos da UE e acordos de cooperação multilateral. As medidas propostas incluem uma recomendação sobre a cooperação policial operacional, novas regras quanto à troca de informações entre as autoridades policiais em todos os Estados-Membros e regras revistas sobre o intercâmbio automatizado de dados para a cooperação policial no âmbito do quadro jurídico de «Prüm». O Parlamento participou na aprovação das medidas propostas.

O Parlamento preparou recentemente relatórios e resoluções sobre as seguintes questões: a prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e a proteção das respetivas vítimas; a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e a violência doméstica; a ciberviolência; o abuso sexual de crianças na Internet; a cibercriminalidade e cibersegurança; o branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo; as ordens europeias de entrega ou de conservação de informações eletrónicas em processos penais; a reforma da privacidade digital e a confidencialidade das comunicações eletrónicas; a revisão do Código das Fronteiras Schengen; a digitalização dos procedimentos de emissão de vistos; a cooperação no domínio da aplicação da lei; a recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros; o terrorismo e a radicalização violenta; o *software* espião intrusivo; a ingerência estrangeira e a desinformação; as infraestruturas críticas e ameaças híbridas; e o intercâmbio de informações e de fluxos de dados com os Estados Unidos.

O Parlamento examinará e votará as próximas propostas legislativas sobre a revisão dos regulamentos relativos à Europol, à Eurojust e à Frontex, bem como sobre as regras em matéria de luta contra a criminalidade organizada, tal como anunciado no programa de trabalho da Comissão para 2026.

A cooperação policial e as políticas de segurança interna estão ainda em desenvolvimento, focando a atenção na tarefa de combater de forma mais eficaz as ameaças pan-europeias e a criminalidade, e — em especial para o Parlamento — em fazê-lo em conformidade com os direitos fundamentais e as regras de proteção de dados. Embora tenha sido feita uma revisão completa das regras aplicáveis às agências de cooperação policial da UE, ainda serão necessários esforços concertados para reforçar as medidas de cooperação policial, em especial no que diz respeito ao intercâmbio de dados e de provas entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e entre estas autoridades e as agências da UE. O Parlamento instou os Estados-Membros a introduzirem as melhorias técnicas de normalização necessárias no que diz respeito à qualidade dos dados e a estabelecerem um quadro jurídico para uma futura abordagem baseada na «partilha de informações por defeito». Neste contexto, a UE terá de abordar cuidadosamente os desafios relacionados com as novas tecnologias, a inteligência artificial, a encriptação e a interoperabilidade dos sistemas de informação para as fronteiras, a segurança e a migração.

À medida que o número de tarefas aumenta e as expectativas crescem, é necessário garantir recursos financeiros e humanos adequados para as agências da UE.

O Parlamento é atualmente um interveniente institucional de pleno direito em matéria de políticas de segurança interna e deve desempenhar um maior papel na avaliação e definição das políticas de cooperação policial.

A presente ficha temática foi elaborada pelo Departamento Temático da Justiça, das Liberdades Cívicas e dos Assuntos Institucionais.

Mariusz Maciejewski / Alessandro Davoli
04/2026