

ABREVIATURAS

CCE – Comissão das Comunidades Europeias
CE - Comissão Europeia
CEE - Comunidade Económica Europeia
CISA - Convenção de Implementação do Acordo de Schengen
CUE - Conselho da União Europeia
CVUE – Código de Vistos da União Europeia
EASO - Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
EM – Estados Membros
EMN – Rede Europeia de Migrações
EURATOM - Comunidade Europeia de Energia Atômica
EUROJUST – Unidade de cooperação judiciária da União Europeia.
EUROPOL- Agência da União Europeia para Cooperação Policial
EU-LISA - Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça
FRA – Agência dos Direitos Fundamentais.
FRONTEX - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeiras
GEFC – Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira
GIF – Gestão Integrada de Fronteiras
IIA – Institute of Internal Auditors
INTOSAI - Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
MAES – *Mecanismo de Adesão ao Espaço Schengen*
MAM - Mecanismo de Avaliação e Monitorização de Schengen
MAS - Mecanismo de Avaliação de Schengen
MCV - Mecanismo de Cooperação e Verificação
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OEA – Organização dos Estados Americanos
OLAF - Organismo Europeu de Luta Antifraude
ONU – Organização das Nações Unidas
PE - Parlamento Europeu
PESC – Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia.
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RGFB - Regulamento Europeu da Guarda Costeira e de Fronteiras

SBC - Código de Fronteiras Schengen
SCHEVAL - *Schengen Evaluation Working Group*
SEMM – *Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism*.
SIS - Sistema de Informação Schengen
TCE - Tribunal de Contas Europeu
TI – Transparência Internacional
TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia.
TJUE - Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE - Tratado da União Europeia
UE - União Europeia.
UNCAC - Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
VAM- *Vulnerability Assessment Mechanism*
VIS - *Visa Information System*

ÍNDICE

Abreviaturas-----	1
Resumo-----	4
Abstract-----	5
1.Introdução-----	6
2.Referencial Teórico -----	11
2.1 Políticas de Fronteiras -----	11
2.2 Relações Internacionais -----	15
2.3 Transparência Administrativa -----	16
3. Procedimentos Metodológicos de Pesquisa-----	18
3.1 Método e tipo de pesquisa -----	18
3.2 Procedimento de Coleta de dados -----	18
3.3 Procedimentos de Análise de dados -----	20
3.4 Fases da pesquisa -----	20
4. Resultados e Discussões -----	23
4.1 Avaliação para adesão ao Espaço Schengen -----	24
Discussão-----	44
4.2 Regulamentos aplicáveis a Schengen -----	45
Discussão-----	48
4.3 Normas internacionais de qualidade -----	49
Discussão-----	59
5.Conclusões e Perspectivas-----	62
Referências Bibliográficas -----	64

RESUMO

A presente dissertação teve como mola propulsora analisar os critérios de qualidade internacional utilizados na avaliação de intenção de adesão ao Tratado de Schengen de acordo com o Regulamento da União Europeia (EU) N°2022/922. É uma construção da legitimação do Poder Constituinte Supranacional, de modo que, abordou-se desde sua evolução histórica até os elementos que embasaram o constitucionalismo contemporâneo de Schengen. O objetivo desse estudo é analisar as lacunas no momento da avaliação de adesão a Schengen dos Estados interessados. O método adotado é o estudo de caso associado ao método hipotético dedutivo. Os avanços da constitucionalidade contemporânea de Schengen é clara, perseguindo um interesse coletivo no seu discurso de mundo internacional. Como primeiro resultado deste estudo constatamos a necessidade de obter-se método mais transparente na avaliação a Schengen, com menos subjetividade, reforçando a confiança mútua entre os Estados. Como segundo resultado a necessidade de adequar-se as normas internacionais de qualidade com base no Princípio da Transparência e Boa Governança na Administração Pública europeia. A conclusão é que o mundo apresenta elasticidade suficiente para adequar-se a qualquer ambiente que se pretenda discutir, pelas vias democráticas, visando os interesses comunitários, alicerçadas pelo Direito. Na sua teoria máxima, há sincronismo perfeito no discurso da participação de sujeitos que pretendem instituir uma decisão *lato sensu*. Mister a necessidade de idoneidade e transparência em todo o processo, neste caso a avaliação e monitorização das adesões Schengen. Em reflexão sobre a grandeza de Schengen, não resta dúvida, que é um instrumento avançado em face a realidade mundial, porém ainda necessita-se esclarecer as bases de adesão a Schengen utilizando critérios transparência e boa administração pública, rompendo obstáculos, conduzindo um processo de avaliação íntegro sem qualquer ou mínima escala possível de subjetividade.

Palavras-Chave: Constitucionalismo, Mecanismos de Avaliação Schengen, Direito Internacional, Princípios da Transparência e Boa Governança, Tratado de Schengen.

ABSTRACT

The driving force behind this dissertation was to analyze the international quality criteria used in assessing the intention to accede to the Schengen Agreement in accordance with European Union Regulation (EU) No. 2022/922. It is a construction of the legitimacy of Supranational Constituent Power, addressing everything from its historical evolution to the elements that underpinned contemporary Schengen constitutionalism. The objective of this study is to analyze the gaps in the assessment of Schengen accession by interested states. The method adopted is a case study associated with the hypothetical-deductive method. The advances in contemporary Schengen constitutionality are clear, pursuing a collective interest in its international discourse. As a first result of this study, we found the need to obtain a more transparent method in the Schengen evaluation, with less subjectivity, reinforcing mutual trust between States. The second result is the need to adapt to international quality standards based on the Principle of Transparency and Good Governance in European Public Administration. The conclusion is that the world is sufficiently flexible to adapt to any environment that needs to be discussed through democratic channels, with a view to community interests, underpinned by the law. In its maximum theory, there is perfect synchronism in the discourse of the participation of subjects who seek to establish a decision in the broad sense. There is a need for integrity and transparency throughout the process, in this case the evaluation and monitoring of Schengen accessions. Reflecting on the greatness of Schengen, there is no doubt that it is an advanced instrument in the face of global reality, but it is still necessary to clarify the basis for Schengen membership using criteria of transparency and good public administration, breaking down obstacles and conducting a thorough evaluation process without any or with the minimum possible degree of subjectivity.

Keywords: Constitutionalism, Schengen Evaluation Mechanisms, International Law, Principles of Transparency and Good Governance, Schengen Treaty.

1.INTRODUÇÃO

O Espaço Schengen é uma das principais iniciativas da União Europeia em matéria de integração e cooperação entre os Estados-Membros (EM)¹. Seus objetivos fundamentais são eliminar os controles de fronteiras entre os países signatários, fortalecer os controles nas fronteiras externas do espaço comum, sustentar a segurança interna através de cooperação policial e judicial e articular as políticas de vistos, asilo e imigração^{2/3/4}.

O Território Schengen possui competências integradas nas áreas de mobilidade, segurança e justiça, regidas por normas da União Europeia de aplicação obrigatória. Atua de forma coordenada, promovendo confiança entre os Estados membros e proteção aos cidadãos, com base em legislações mandatórias que asseguram coerência entre os três domínios. Os EM partilham competências integradas nos domínios da mobilidade, segurança e justiça, exercidas de forma coordenada e solidária. As normas da União Europeia, como o Tribunal da União Europeia (TUE), o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Código de Fronteiras Schengen (SBC), o Regulamento (CE) n.º 562/2006 e demais diretivas, possuem efeito direto e primazia sobre os ordenamentos jurídicos internos, prescindindo de transposição legislativa^{5/6/7}.

De acordo com Craig e De Búrca⁸ os documentos normativos da União Europeia (UE), inclusive os que regulam o Espaço Schengen, produzem efeitos jurídicos diretos e imediatos nos Estados-Membros, sem necessidade de transposição, dispensando formalidades para sua eficácia. Essa característica assegura uniformidade jurídica em matérias de mobilidade e controle de fronteiras, ao mesmo tempo que consolida a autoridade supranacional da UE.

¹ ZABAY RUÍZ, MARIA. *Las crisis del espacio Schengen: lecciones para la integración europea*. Muuch' Xímbal Caminemos Juntos, (12), p. 7-27, 2021.

² MITSILEGAS, VALSAMIS. *EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2016.

³ DEN HERTOOG, LEONHARD. *EU migration policy: From Schengen to Frontex and beyond*. In: WOLFF, Sarah et al. (org.). *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. London: Routledge, 2021.

⁴ BOSWELL, CHRISTINA e GEDDES, ANDREW. *Migration and Mobility in the European Union*. 2. ed. London: Red Globe Press, 2020.

⁵ LENAERTS, KOEN e GUTIÉRREZ-FONS, JOSÉ ANTÔNIO. *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*. In: *European Constitutional Law Review*, v. 6, n. 1, p. 3–28, 2010.

⁶ ELEYTHERIADIS, PAVLOS. *The Primacy of European Union Law: Interpretive, not Structural*. *European Papers*, v. 3, n. 1, p. 717-750, 2023.

⁷ BYRNE, WILLIAN HAMILTON e GAMMELTOFT-HANSEN, THOMAS. *Untangling the Legal Infrastructure of Schengen*. *European Papers*, v. 2024, n. 1, p.157-178.

⁸ CRAIG, PAUL e DE BÚRCA, GRÁINNE. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 8. ed. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 326.

Por outro lado, Eleftheriadis⁹ oferece uma visão distinta da soberania jurídica europeia. Para o autor, a primazia do direito da UE não se funda numa superioridade hierárquica superior imposta sobre os ordenamentos nacionais, mas sim como compromisso voluntário assumido pelos EM ao aderirem aos tratados fundacionais. Trata-se, portanto, a primazia jurídica da UE baseada em uma anuência entre iguais, e não de uma imposição vertical.

Essa logica cooperativa e pacífica também retrata no modo como a UE alicerçou os seus mecanismos de verificação e eficácia normativa. Podemos constatar isso, a Decisão do Comité Executivo, de 16 de setembro de 1998¹⁰, que institui uma Comissão Permanente de Avaliação responsável por verificar o cumprimento dos requisitos prévios à supressão de fronteiras internas e assegurar a aplicação uniforme do acervo de Schengen pelos Estados aderentes.

Essa estrutura institucional é reforçada pelo TFUE, de acordo com seu art. 70º, onde trata sobre os atos de exercício da União Europeia, determina que os EM, em cooperação com a CE, implementem avaliações objetivas e justas da execução das políticas da União relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça. Deste modo, pode-se perceber uma articulação entre compromissos normativos e instrumentos operacionais, trazendo coerência na aplicação das normas europeias e fortalecendo a confiança mútua entre os Estados signatários.

O art. 70º do TFUE refere-se a um instrumento primordial para governança multinível na integração europeia, permitindo verificar se os Estados cumprem os compromissos jurídicos assumidos, reforçando a transparência, a efetividade normativa e a confiança mútua. Nesse âmbito, a CE pode realizar avaliações Schengen e adotar medidas corretivas em caso de falhas. O artigo 70.º funciona como base jurídica de supervisão horizontal, promovendo aplicação uniforme e eficaz nas áreas de segurança e justiça^{11/12}.

⁹ ELEFThERIADIS, PAVLOS. *The Primacy of European Union Law: Interpretive, not Structural. European Papers*, v. 3, n. 1, p. 717–750, 2023

¹⁰ COMISSÃO EUROPEIA - Jornal oficial das Comunidades Europeias, 2000, p. 138

¹¹ LENAERTS, KOEN. *The European Union and its Area of Freedom, Security and Justice*. In: *Collected Courses of the Academy of European Law*, v. 89, 2021.

¹² EISELE, KATHARINA. *The External Dimension of the EU's Migration Policy: Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU*. Leiden: Brill, 2014.

O processo de avaliação deve ser idôneo, baseado numa prossecução sistemática e numa fiscalização coerente com os relatórios de avaliação^{13/14/15/16}. Esta responsabilidade recai sobre a Comissão Europeia (CE), conforme previsto no artigo 258.º do TFUE, que estabelece o procedimento por infração em caso de violação do direito da União. Isto significa que a CE é responsável por garantir a aplicação correta do direito da UE, podendo acionar o procedimento de infração contra EM por descumprimento das normas, inclusive perante o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Este procedimento por infração é o mecanismo essencial para assegurar a efetividade das políticas de mobilidade, segurança e justiça, reforçando a uniformidade normativa e a confiança mútua no âmbito do Acervo Schengen^{17/18}.

Assim, a pergunta central que orienta esta investigação se dirige a elucidar: Quais são as normas ou critérios internacionais de qualidade que embasam o instrumento de avaliação de adesão dos países signatários ao Tratado de Schengen, de acordo com o Regulamento (UE) N.º 2022/922. O regulamento supracitado estabelece um mecanismo de avaliação e monitorização para o acervo Schengen, definindo os critérios para que os países sejam avaliados ao aderirem ou se manterem no Espaço Schengen.

O objetivo do presente estudo é investigar a base jurídica desses critérios de avaliação, alicerçados no Regulamento (UE) 2022/922 da União Europeia no âmbito do Direito da UE, e refletir sobre medidas que venham a contribuir para a adequação desses critérios, principalmente em relação à superação de lacunas subjetivas referentes a transparência e boa governança. Neste tocante, a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras (ENGIF), adotada por países como Portugal, visa alinhar a gestão de fronteiras com os padrões da UE, com base em regulamentos como o (UE) 2016/1624 – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeiras (FRONTEX), o (UE) 2016/399 -

¹³ BALDACCINI, ANNELESE. *Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea*. In: GUILD, ELSEPH.; CARRERA, SERGIO. (org.). *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Aldershot: Ashgate, 2016.

¹⁴ PEERS, STEVE. *The Revised Schengen Evaluation Mechanism: Will it Work?* EU Law Analysis, 24 Jan. 2014.

¹⁵ WAGNER, MARKUS et al. *The State of Play of Schengen Governance: An Assessment of the Evaluation and Monitoring Mechanism in its First Multiannual Programme*. Study a pedido do Comité LIBE do Parlamento Europeu, 2020

¹⁶ HEINIKOSKI, JONNA. *The Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism as a Lex Specialis of Infringement Procedures*. CYELP – Central European Yearbook of Politics and Law, v. 3, 2022, p. 174-180.

¹⁷ CHALMERS, DAMIAN e DAVIES, GARETH e MONTI, GIORGIO. *European Union Law: Text and Materials*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 356-368.

¹⁸ SCHWARZE, JURGEN. *European Administrative Law*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, p. 1112-1120.

SBC e o (UE) 2021/1148 – Gestão Integrada de Fronteiras (GIF). Para alcançar o referido objetivo, pretende-se:

1. Identificar os requisitos exigidos para adesão como Estado-Membro Schengen nos dois momentos (prévio e contínuo); prévio em se tratando dos requisitos para o momento da candidatura e contínuo trata que após a adesão formal e o levantamento de controlos internos o país passa à fase de cumprimento contínuo. Trata-se da obrigação permanente de manter os padrões do acervo de Schengen, sob monitorização periódica.

2. Descrever as competências e responsabilidades dos órgãos envolvidos nas avaliações;

3. Analisar a transparência e consistência dos critérios de decisão aplicados nos processos de avaliação;

4. Verificar a conformidade dos mecanismos de avaliação com as normas internacionais de qualidade e as técnicas utilizadas pelos operadores dos instrumentos de avaliação.

As justificativas deste estudo baseiam-se nos critérios estabelecidos pelo Regulamento (UE) 2022/922, que visam equilibrar segurança e direitos fundamentais, como a proteção de dados e o tratamento digno de migrantes. Trata-se de um mecanismo que fortalece a transparência e a responsabilidade institucional, destacando boas práticas e vulnerabilidades dos Estados-Membros. Os relatórios produzidos no âmbito desse mecanismo permitem a correção antecipada de falhas que poderiam comprometer a segurança e a governança europeia. Além disso, tais critérios funcionam como ferramentas de prevenção estratégica, ao identificar precocemente essas vulnerabilidades nos EM, contribuindo para a resiliência do Espaço Schengen diante de ameaças como o terrorismo, o tráfico internacional e as crises migratórias.^{19/20/21/22}. Além disso, tais critérios funcionam como ferramentas de prevenção estratégica, ao identificar precocemente essas vulnerabilidades nos EM, contribuindo para a resiliência do Espaço

¹⁹ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Regulation (EU) 2022/922 on establishing and operating a Schengen evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis*. Jornal Oficial da União Europeia, L 160, de 15 jun. 2022, pp. 1–27.

²⁰ PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. *Commission Implementing Decision C(2023) 5300 of 18 December 2023 establishing the annual evaluation programme for 2024 in accordance with Article 13 of Regulation (EU) 2022/922*. EUMonitor, 2023.

²¹ COMISSÃO EUROPEIA. *State of Schengen Report 2023*. COM(2023) 274 final, 16 mai. 2023, pp. 7–10.

²² STATEWATCH. *Non-paper: EU Schengen evaluation – returns conclusions 5496/24*. Statewatch, abr. 2024.

Schengen diante de ameaças como o terrorismo, o tráfico internacional e as crises migratórias.

Ao examinar os mecanismos de avaliação do Tratado de Schengen sob a ótica das normas internacionais de qualidade, ainda pouco abordadas na literatura. Ao comparar o Regulamento (UE) 2022/922 com práticas avaliativas internacionais, identifica-se lacunas e possíveis melhorias para tornar o processo de adesão mais justo e transparente.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O trabalho encontra-se estruturado em partes. Examina-se inicialmente o surgimento do Espaço Schengen, focando na evolução do direito comunitário e nos interesses dos EM. Subsequentemente, discute-se os critérios de avaliação e adesão, objetivos e subjetivos, ao Tratado de Schengen, abordando-se sobre as competências e responsabilidades das partes envolvidas. Analisa-se a seguir a transparência e adequação dos critérios às normas internacionais. Finalmente, encontram-se a conclusão.

2.1 Políticas de Fronteiras

A política de fronteiras abrange o conjunto articulado de instrumentos normativos e operacionais que os Estados implementam para organizar o acesso e a saída de pessoas, mercadorias e informações em seus territórios. Trata-se de um dispositivo de troca de informação entre soberania, segurança e mobilidade, em constante adaptação ao contexto geopolítico e jurídico^{23/24/25/26/27}.

De acordo com a Comissão Europeia (CE), o Parlamento europeu (PE) e a FRONTEX, considera-se componentes das principais políticas de fronteiras^{28/29/30/31/32}:

1. O controle fronteiriço com a verificação de identidade e documentos (passaporte, visto);
2. A fiscalização de mercadorias e bagagens e impedimento de entrada irregular (migração ilegal, tráfico etc.);

²³ MORGENTHAU, HANS. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 1948; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, 1979.

²⁴ PAASI, ANSSI. "Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border," *Regional Studies*, vol. 33, no. 7, 1999, pp. 669–680.

²⁵ BUZAN, BARRY, *Ole Wæver e Jaap de Wilde*, *Security: A New Framework for Analysis*, 1998.

²⁶ GRAHAM, STEPHEN. *Cities Under Siege: The New Military Urbanism*, 2010.

²⁷ NEWMAN, DAVID, "The Rescaling of Territory: Fractured Borders and the Politics of Scale," *Political Geography*, vol. 26, 2007, pp. 14–34; Saskia Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, 2006.

²⁸ CARRERA, SERGIO. The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands. 2007 CEPS Working Document No. 261.

²⁹ GUILD, ELSPETH e CARRERA, SERGIO e GROENENDIJK, KEES. Illegally Resident Third Country Nationals in the EU: Policy Approaches, Profiles and Social Rights. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*. 2009

³⁰ BIGO, DIDIER. Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. *Alternatives*, 27(1), pp. 63–92, 2002.

³¹ BALDACCINI, ANNELEISE. *Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea*. In: Ryan, B. & Mitsilegas, V. (Eds.), *Extraterritorial Immigration Control*. Brill. 2010

³² BROEDERS, DENNIS. *The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants*. *International Sociology*, 22(1), pp. 71–92. 2007.

3. Segurança com a prevenção ao terrorismo, tráfico de armas e de pessoas e cooperação com forças policiais e de inteligência;
4. Migração e asilo com a aplicação de regras de entrada para estrangeiros, regras de procedimentos de pedido de asilo e gestão de fluxos migratórios;
5. Tecnologia e estrutura com uso de sistemas eletrônicos como o SIS, vigilância por satélite, drones e biometrias e incluindo construção de barreiras físicas quando for o caso;
6. Cooperação internacional com coordenação entre países e acordos bilaterais ou multilaterais sobre controlo e readmissão.

São consideradas principais pois são instituídas nos regulamentos da EU e foram um núcleo funcional da política comum de fronteiras externas, estando alinhadas com os objetivos do espaço de liberdade, segurança e justiça. São as bases para as avaliações Schengen e as acções de fiscalização da CE.

Considerando o carácter comunitário da política de fronteiras da União Europeia, especialmente no âmbito do Espaço Schengen, onde as fronteiras internas foram abolidas e há um controle mais rigoroso nas fronteiras externas, destaca-se o papel do Regulamento (UE) 2016/399 (SBC), cuja execução é apoiada pela agência Frontex^{33/34}.

Segundo com Huysmans³⁵, os Estados costumam considerar que os fluxos migratórios são uma ameaça a ordem interna, assumindo uma postura de segurança que justifica uma postura mais rígida de controle e vigilância. Para o autor, no contexto global, a gestão de fronteiras e fluxos migratórios é fortemente influenciada por uma correlação entre mobilidade internacional e segurança interna. Há uma tendência crescente de tratar a migração não apenas como fenómeno social e económico, mas também como questão de segurança interna. Essa tendência, segundo Huysmans 2006, remete à securitização da migração, deslocando-a da esfera administrativa para a lógica do controlo e da exceção. O cenário apresentado leva à adoção de medidas mais rigorosas, como triagens, exclusões, estratégias de externalização do controlo migratório, uso de tecnologias de vigilância e biometria, além do endurecimento na concessão de asilo. O próprio SBC reflete esse enfoque, reforçando o controlo coordenado das fronteiras externas diante da livre circulação de pessoas oriundas de fora do bloco.

³³ PEERS, STEVE. *EU Justice and Home Affairs Law* (4th ed.). Oxford University Press. 2016.

³⁴ DEN HEIJER, MAARTEN. *Europe and Extraterritorial Asylum*. Hart Publishing. 2011

³⁵ HUYSMANS, JEF. *The European Union and the Securitization of Migration*. *Journal of Common Market Studies*, v. 38, n. 5, p. 751–777, 2000.

No entanto Bigo³⁶ a ideia de "controlar por meio das fronteiras", contendo a imigração irregular não se reproduz somente ao que se refere às fronteiras geográficas, mas sim sendo efetivo no controle em redes internas e externas.

O controlo de fronteiras expandiu-se para múltiplas formas de verificação e vigilância, internas e externas, muitas vezes operando por meio de redes descentralizadas. Nesse processo, atuam conjuntamente forças policiais, serviços de inteligência, autoridades administrativas e entes privados, visando identificar, classificar e filtrar indivíduos considerados suspeitos ou irregulares. O foco não é apenas barrar entradas nas fronteiras externas, mas também monitorar a circulação interna. Essa lógica configura uma segurança difusa, em que as fronteiras tornam-se móveis, presentes nos aeroportos, ruas, bancos de dados biométricos e até em políticas de inclusão.

Do ponto de vista teórico da doutrina portuguesa, Violante³⁷ ressalta a importância de limitar a atuação estatal na proteção de fronteiras em respeito aos direitos fundamentais e ao princípio da proporcionalidade. Embora os Estados possuam legitimidade para adotar medidas de controlo migratório, estas devem observar garantias constitucionais e internacionais de direitos humanos, especialmente em práticas como vigilância tecnológica, custódia e retorno. O princípio da proporcionalidade serve como baliza para equilibrar segurança pública e direitos individuais, evitando excessos. Violante 2018, alerta para o risco de práticas securitárias que violam garantias fundamentais, sobretudo em contextos fronteiriços ou de exceção legal, defendendo uma atuação compatível com a legalidade constitucional e os princípios democráticos de direito.

Conforme enfatiza Canotilho³⁸, em sua reflexão sobre exercício de poder estatal no controlo de fronteiras, é *mister* uma análise estruturada e criteriosa sobre até que ponto tais medidas podem comprometer os fundamentos do Estado Democrático de Direito, especialmente no que se refere à garantia dos direitos fundamentais. Nesse sentido, o princípio da proporcionalidade serve como um fundamento normativo essencial para conter eventuais excessos do poder legislativo e administrativo, assegurando compatibilidade ações estatais com a dignidade humana e os direitos protegidos.

³⁶ BIGO, DIDIER. *Polices en réseaux: l'expérience européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

³⁷ VIOLANTE, TEREZA. *O princípio da proporcionalidade na jurisprudência constitucional portuguesa*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018.

³⁸ CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 259.

No contexto específico do controlo de fronteiras, esse princípio impõe limites às práticas de fiscalização e segurança, prevenindo violações aos direitos de livre circulação, à proteção contra expulsões arbitrárias e ao direito de asilo. Embora o Estado detenha poder legítimo para garantir a ordem pública, esse poder deve respeitar os direitos fundamentais e o direito internacional, equilibrando segurança e proteção jurídica. Assim, a legalidade e o controlo judicial funcionam como salvaguardas indispensáveis contra abusos na gestão das fronteiras³⁹.

Para Miranda⁴⁰ a atuação estatal nas fronteiras, ainda que motivada por razões legítimas de segurança e ordem pública, deve respeitar os limites constitucionais materiais. A proteção dos direitos fundamentais integra o núcleo intangível do Estado de direito, inclusive em zonas sensíveis à migração. Miranda (2005) defende que eventuais restrições devem observar os princípios da legalidade, necessidade e, sobretudo, proporcionalidade, indo ao encontro de Canotilho (2003). Medidas como detenção administrativa, recusa de entrada ou vigilância eletrônica exigem fundamentação normativa clara, uso ponderado e controle judicial efetivo. A defesa da soberania ou do combate à migração irregular não pode justificar restrições desproporcionais à livre circulação, à integridade pessoal ou à proibição de expulsões arbitrárias.

Em 2025, as políticas migratórias refletem uma orientação cada vez mais marcada pela lógica da segurança, na qual o controlo de fronteiras é integrado ao escopo das estratégias de segurança nacional. Segundo Carrera, o Novo Pacto de Migração e Asilo da UE reforça mecanismos como controle automatizado, detenções e acordos com países terceiros, muitas vezes à margem das garantias fundamentais. Nos EUA, o “Project 2025” impulsiona uma narrativa de “invasão”, com apelos constitucionais, enfrentando forte oposição de ONGs como a Just Security. O cenário descrito confirma a tese de Huysmans (2000) sobre a securitização da migração, agora intensificada pelo uso de tecnologias como inteligência artificial e sistemas automatizados de vigilância⁴¹.

Apesar frequentemente justificadas como necessárias para a manutenção da ordem interna, diversos doutrinadores alertam para o risco de que o estado de exceção se

³⁹ VIOLANTE, JORGE. O princípio da proporcionalidade e os limites do poder securitário no controlo de fronteiras. *Revista do Ministério Público*, n. 103, p. 45–68, 2003.

⁴⁰ MIRANDA, JORGE. *Manual de Direito Constitucional*, vol. V: Direitos Fundamentais, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p 257 a 259.

⁴¹ BELLANOVA, ROCCO e FERNÁNDEZ-ROJO, LUCÍA. *AI at the Border: Surveillance, Risk and the Politics of Automated Migration Control*. Brussels: CEPS, 2025

normalize nas práticas contemporâneas das políticas migratórias^{42/43/44}. Deste modo, as políticas de fronteiras representam o ponto de encontro entre segurança e liberdade, entre a necessidade de proteger e o compromisso com os direitos fundamentais, sendo um dos pilares mais sensíveis e estratégicos da governança moderna, tanto a nível nacional quanto supranacional.

2.2 Relações Internacionais

As relações internacionais, na abordagem jurídico-política, tratam este tema como um espaço de intersecção interdisciplinar, que envolve a pesquisa das relações entre Estados, organizações internacionais, atores privados e normas gerais, com fundamento em princípios jurídicos, políticos e históricos^{45/46/47/48/49}.

Na doutrina contemporânea as relações internacionais são analisadas sob uma perspectiva normativa e política, articulando o Direito Internacional com teorias e práticas internacionais, que orientam a conduta dos Estados e organizações. Esse arcabouço oferece suporte para compreender e regular dinâmicas num numerário recíproco, onde soberania, cooperação e conflito coabitam em permanente tensão^{50/51/52}.

De acordo com Bull⁵³, inspirado no realismo, o autor propõe uma leitura alternativa, defendendo que, mesmo sem uma autoridade central supranacional, é possível a existência de ordem e regras nas relações entre os Estados. Em vez do determinismo anárquico clássico, vislumbra-se uma sociedade de Estados, marcada por coordenação,

⁴² POLKO, PAULINA. *The migration-security nexus: desecuritization and the shift towards a sustainable approach*. *Journal of Migration Studies*, v. 60, n. 6, p. 86-104, 2024.

⁴³ FLOYD, RITA. *Just securitization theory: A framework for evaluating security policies*. *Frontiers in Political Science*, 2025

⁴⁴ BENEDICTO, AINHOA RUIZ. *Commentary on securitization and migration*. In: *Securitization (international relations)*. Wikipedia, 2025.

⁴⁵ KOSKENNIEMI, MARTTI. *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005 (1.^a ed. 1989), p. 17-23

⁴⁶ BULL, HEDLEY. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 3.^a ed., New York: Columbia University Press, 2002 (1.^a ed. 1977), p. 13-19.

⁴⁷ SLAUGHTER, ANNE-MARIE. *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2004, p. 15-35.

⁴⁸ KENNEDY, DAVID. *International Legal Structures*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, p. 25-41.

⁴⁹ HESPANHA, ANTÔNIO MANUEL. *O Caleidoscópio do Direito: O Direito e a Justiça nos Dias e no Mundo de Hoje*, Coimbra: Almedina, 2007, p. 67-73.

⁵⁰ KELSEN, HANS. *Teoria Pura do Direito*, Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 187

⁵¹ KELSEN, HANS. *Teoria Pura do Direito*, Rio de Janeiro: Forense, 2013, pgs. 140 a 165.

⁵² KRASNER, STEPHEN D. *SOVEREIGNTY*. *Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, 1999, cap. 1 (*Sovereignty and Its Discontents*), pp. 3-42; e cap. 2 (*Theories of Institutions and International Politics*), pp. 43-72.

⁵³ BULL, HEDLEY. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, 1977.

respeito diplomático e consideração recíproca de normas jurídicas e institucionais. Trata-se de uma sociedade internacional restrita, onde há partilha de soberania, interesses nacionais e mecanismos de cooperação. Sua contribuição reside na conciliação entre o realismo da autonomia estatal e a ausência de governo central, destacando que a ordem internacional decorre não de um poder coercitivo superior, mas de uma aceitação mútua mínima que viabiliza a convivência regular entre os Estados.

Mearsheimer⁵⁴, teórico do realismo ofensivo, sustenta que os Estados buscam ampliar seu poder relativo para garantir segurança e supremacia. Em um cenário internacional instável e competitivo, a desconfiança mútua leva à adoção de estratégias preventivas e imperialistas. Para o autor, a busca pelo poder é o fim em si, pois quanto maior o poder, menor a chance de ser desafiado.

Assim sendo, as relações internacionais são fundamentais para perceber e administrar os desafios gerais da contemporaneidade, como conflitos, cooperação econômica, direitos humanos e meio ambiente. Elas funcionam como ponte para alicerçar soluções coletivas, como meio de buscar a paz e a estabilidade. Além disso, também servem de ferramenta para estruturar o convívio entre países e atores díspares em uma realidade comum a laços cada vez mais estreitos da interdependência.

2.3 Transparência Administrativa

Transparência administrativa nos atos da administração pública é o princípio basilar que garante a clareza e o controle público sobre as ações do poder público da administração, fortalecendo os princípios da legalidade, da ética e a confiança na gestão pública^{55/56/57}. Conforme Fernández Segado⁵⁸ a transparência administrativa é essencial ao Estado Democrático de Direito, garantindo acesso dos cidadãos aos atos e documentos públicos. Para Segado (2004), trata-se de um direito fundamental que fortalece a participação política, o controle social e o combate à corrupção. Ao permitir a visibilidade dos atos administrativos, a transparência limita abusos e reforça a responsabilização estatal. Ainda reforça que a transparência está diretamente ligada a princípios

⁵⁴ JOHN, J. MEARSHEIMER. *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001).

⁵⁵ DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 110.

⁵⁶ CRAIG, PAUL e DE BÚRCA, GRÁINNE. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 572–575.

⁵⁷ FREITAS DO AMARAL, DIOGO. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 227–230.

⁵⁸ SEGADO, FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ. *Transparencia y responsabilidad en la Administración Pública*, Madrid: Tirant lo Blanch, 2010

constitucionais da boa administração, elencados não somente em constituições democráticas como a espanhola, mas também presente na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia no art. 41.º. A transparência traz dignidade e legitimidade para a Administração Pública, vinculada diretamente com o princípio da legalidade, imparcialidade, eficiência e ética.

Sauvé⁵⁹, ex-vice-presidente do Conselho de Estado francês, defende a transparência como base da fé pública e da boa governança. Para ele, a ética e a integridade devem nortear a Administração Pública, garantindo imparcialidade e responsabilidade. O Estado, além de prestar contas juridicamente, tem o dever moral de ser exemplo aos cidadãos. Sua visão equilibra o direito à informação com a proteção de dados, promovendo uma gestão ética e democrática.

Desta forma, a doutrina europeia reforça que a transparência administrativa é indispensável para a legitimidade, a eficiência e a prestação de contas no setor público, ao garantir o acesso à informação, o envolvimento dos cidadãos e o controle social. Além disso, constitui também um mecanismo relevante no combate à corrupção e no avanço da administração pública contemporânea, principalmente no contexto da integração europeia.

⁵⁹ SAUVÉ, JEAN-MARC. *Éthique publique et transparence de la vie publique*. In: *Revue française d'administration publique*, n.º 160, 2016, p. 821–829.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

3.1 Método e tipo de pesquisa

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa, alicerçada na combinação do método de estudo de caso (YIN, 2018)⁶⁰ com o método hipotético-dedutivo. Segundo Yin, o estudo de caso é adequado para responder a questões do tipo “como” e “por que”, sobretudo quando há múltiplas variáveis envolvidas. Já o método hipotético-dedutivo⁶¹ é um questionamento lógico e sistemático frequentemente empregado na construção de conhecimento científico, singularmente nas ciências formais, naturais e sociais. Este método se baseia na formulação de uma hipótese ou problema considerando observações, leituras ou lacunas teóricas, ampliando deduções racionais que podem ser comprovadas e investigadas através da comparação com a realidade prática ou com o argumento normativo aplicável⁶².

O caso analisado constitui a metodologia central da pesquisa com foco na realidade do Espaço Schengen. A escolha revela-se particularmente apropriada para a análise aprofundada de fenômenos complexos em contextos reais. Assim sendo, o recorte prático do estudo concentra-se no mecanismo de avaliação e monitoramento normativo do Espaço Schengen, conforme estabelecido pelo Regulamento (UE) 2022/922. A seleção fundamenta-se também pela significância progressiva deste mecanismo na governança europeia contemporânea, principalmente em se tratando da busca por equilíbrio entre segurança interna, mobilidade nas fronteiras e reverência aos direitos fundamentais.

Assim sendo, o estudo adota uma abordagem qualitativa e exploratória-explicativa, com foco na análise de fontes secundárias, sendo caracterizado por uma pesquisa bibliográfica e documental. Qualitativa tanto na coleta quanto na análise dos dados, permitindo uma abordagem interpretativa e detalhada sobre os instrumentos de avaliação e os processos de adesão dos Estados-Membros ao Tratado de Schengen.

3.2 Procedimento de coleta de dados

A coleta de dados baseou-se em fontes documentais primárias e secundárias, selecionadas com base no critério de atualidade e relevância para o objeto de análise.

⁶⁰ YIN, ROBERT K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2018.

⁶¹ POPPER, KARL R. A lógica da pesquisa científica. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny S. da Mota. 4. ed. São Paulo: Cultrix, 2009

⁶² LAKATOS, EVA MARIA e MARCONI, MARINA DE ANDRADE. Fundamentos de metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Entre as fontes primárias foram utilizados tratados internacionais, regulamentos da União Europeia, com destaque o Regulamento [UE] (2022/922), decisões do TJUE, relatórios oficiais da CE e documentos emitidos pelo PE e pelo CUE. Nas fontes secundárias incluíram as obras doutrinárias especializadas, artigos académicos, estudos técnicos de centros de pesquisa europeus (como CEPS e *European Law Academy*) além de publicações institucionais como o *State of Schengen Report*.

A seleção dos dados teve como objetivo de como o mecanismo de avaliação e monitoramento do Espaço Schengen opera na prática, quais são seus fundamentos legais e os impactos observados na governança europeia. Para garantir coerência analítica, os documentos foram analisados considerando categorias previamente estabelecidas, como: coerência normativa sobre o tema, proteção de direitos fundamentais, resultados organizacionais dos Estados-Membros, e ferramentas de viabilizar o comprometimento e ações corretivas.

A combinação entre fontes jurídicas, relatórios técnicos e literatura científica, visa conferir a legitimidade à análise, aprovando a concepção de implicações consistentes quanto a eficácia e conformidade do modelo de controlo solidário no âmbito do Espaço Schengen.

Entre os documentos primários analisados, destacam-se: o Regulamento (UE) 2022/922 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2022⁶³, relativo à criação e funcionamento de um mecanismo de avaliação e monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen, TFUE⁶⁴, SBC⁶⁵, Relatório sobre o Estado de Schengen 2023⁶⁶ e Jurisprudências relevantes sobre o regime Schengen, mobilidade e avaliação de EM^{67/68/69}.

⁶³ REGULAMENTO (UE) 2022/922 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2022. Jornal Oficial da União Europeia, L 160, 15 jun. 2022, p. 1–27.

⁶⁴ TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA – TFUE. Consolidado a partir do Tratado de Lisboa. Jornal Oficial da União Europeia, C 202, 7 jun. 2016.

⁶⁵ CODIGO DE FRONTEIRAS SCHENGEN (Regulamento [UE] 2016/399). Jornal Oficial da União Europeia, L 77, 23 mar. 2016.

⁶⁶ RELATÓRIO SOBRE O ESTADO DE SCHENGEN 2023. COM(2023) 274 final, Bruxelas, 16 mai. 2023.

⁶⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-786/23 P (Tomic/Conselho) – despacho de 4 de julho de 2024.

⁶⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-297/07, *Bourquain*. Acórdão de 11 dez. 2008.

⁶⁹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processos C-187/01 e C-385/01, *Gözütok e Brügge*. Acórdão de 12 jul. 2006

No que tange as fontes secundárias, foram consultadas doutrinas adiante abordadas como Craig (2020), Guild (2015), Carrera (2007-2016), Eleftheriadis (2023), Popper (2009) entre outros, além de estudos técnicos de instituições especializadas, tais como: FRA, FRONTEX, OCDE, TI, IIA, OLAF, EMN^{70/71}.

3.3 Procedimentos de análise de dados

Para a análise dos dados, empregou-se a análise de discurso, com base na perspectiva de Eni Orlandi⁷², levando em conta que o discurso é uma zona de criação de percepções, percorrido por estruturas de pensamentos e a partir do lugar de onde os sujeitos discursivos falam. Essa abordagem permite analisar os instrumentos legais, documentos oficiais e manifestações de autoridades não apenas quanto ao seu conteúdo jurídico-formal, mas também em relação aos resultados que realmente fazem sentido, às dinâmicas de poder que explanam e a intenção política intrínseca às práticas avaliativas direcionadas aos EM.

A análise dos dados foi qualitativa, com foco na interpretação detalhada dos textos legais e regulatórios relacionados ao Tratado de Schengen, especialmente o Regulamento (UE) 2022/922, que estabelece o mecanismo de avaliação e monitoramento dos critérios de adesão. A pesquisa concentrou-se na identificação de lacunas de transparência e objetividade nos processos avaliativos, bem como nas ambiguidades jurídicas que impactam a governança europeia. Embora não tenha utilizado dados quantitativos, a abordagem crítica e interpretativa das fontes secundárias permitiu evidenciar deficiências estruturais e normativas nos mecanismos de controlo solidário.

3.4 Fases da pesquisa

Assim sendo, a pesquisa foi estruturada em diferentes fases, conforme descrito a seguir.

A fase inicial do estudo, baseou-se em uma revisão da literatura nas bases de dados *Scielo* e *Scopus*, durante os meses de setembro 2023 e junho de 2025, com foco no Tratado de Schengen, buscando aprofundar o entendimento sobre o tema e formular o problema da pesquisa.

⁷⁰ EUROPEAN COURT OF AUDITORS. *Special Report: The Schengen Evaluation Mechanism – A Useful Tool but Facing Challenges*. Luxembourg, 2022.

⁷¹ AGÊNCIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS (FRA). *Migration: Key Fundamental Rights Concerns*. Vienna: FRA, 2023.

⁷² ORLANDI, ENI P. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2001.

As palavras-chave utilizadas, em ambas as bases de dados, incluíram termos como: Tratado de Schengen, Espaço Schengen, Acervo Schengen, Avaliação de Estados-Membros, Direito da União Europeia, entre outros como Transparência e Boa Governança Administrativa, com o intuito de garantir uma busca inicialmente exploratória sobre o tema. Esta etapa foi essencial para aprofundar o entendimento sobre o Tratado de Schengen, fornecendo uma base teórica necessária que ajudou na formulação do problema da pesquisa.

Em seguida, na fase seguinte, foi realizada uma coleta de dados documentais exploratória referente aos critérios exigidos para que um país se torne signatário do Tratado de Schengen. Essa etapa incluiu a consulta ao Regulamento UE N.º 2022/922 (REU, 2022), ao banco de dados da CE, ao PE, ao Eurogoogle e a órgãos de legislação europeia, como o CUE. A escolha dessas fontes foi pautada pela sua relevância e autoridade, assegurando a precisão e a confiabilidade dos dados utilizados na pesquisa.

A análise realizada neste estudo considerou diversos referenciais técnicos e normativos que orientam a governança administrativa europeia e os mecanismos de avaliação no Espaço Schengen. Entre eles, destaca-se o Princípio da Boa Governança Administrativa Europeia, que fundamenta práticas transparentes, eficientes e responsáveis na gestão pública. Foram também incorporadas normas internacionais de gestão e auditoria, como:

- ISO 9001: Voltada à gestão da qualidade;
- ISO/IEC 27001: Relacionada à segurança da informação, especialmente relevante para o funcionamento do Sistema de Informação Schengen (SIS);
- ISO 19011: Que estabelece diretrizes para auditorias em sistemas de gestão.
- No âmbito jurídico e operacional, foram considerados os critérios do Regulamento (UE) 2016/399, e o SBC que define padrões técnicos e operacionais para o controlo efetivo das fronteiras.

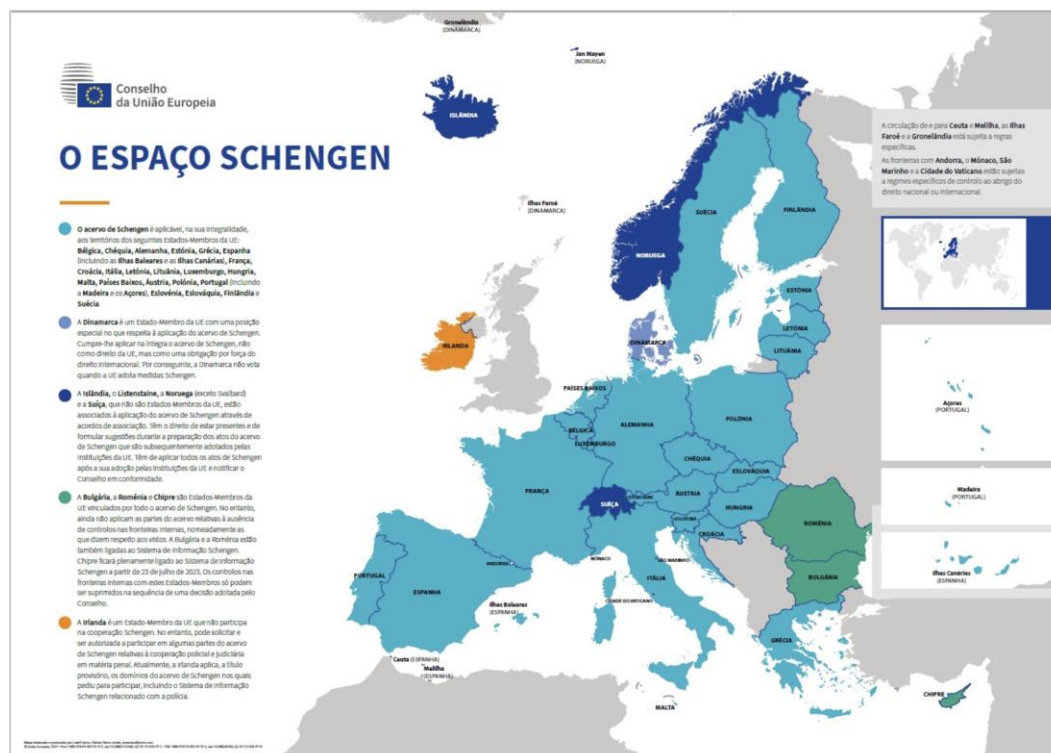
Além disso, foram analisados os critérios técnicos das agências europeias especializadas, como FRONTEX, EU-LISA e EASO, que recomendam que as avaliações sigam boas práticas e padrões internacionais, incluindo gestão de riscos, interoperabilidade, cibersegurança e auditoria de performance. Os referenciais técnicos mencionados estão alinhados a princípios reconhecidos internacionalmente, como os da INTOSAI. Por sua vez, os documentos e diretrizes analisados reforçam a importância da clareza e transparência da pesquisa na condução das avaliações, assegurando a adoção de

abordagens técnicas adequadas e compatíveis com os princípios da governança pública europeia.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Espaço Schengen abrange aproximadamente 4.300.000 km², estendendo-se desde o Ártico até o Mediterrâneo e do Atlântico às fronteiras com a Rússia (Figura 1).

Figura 1. Abrangência do Espaço Schengen



Fonte: EUO (2023).

Este espaço reúne, acerca de 420 milhões de pessoas, que podem transitar livremente pelas fronteiras internas de 29 países, a saber: Áustria, Alemanha, Bélgica, Bulgária, Tchéquia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letónia, Lituânia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Suécia e Suíça.

Espaço Schengen é, portanto, a denominação atribuída ao território formado pelos países que aboliram os controlos migratórios nas suas fronteiras internas, funcionando,

em termos de fronteiras externas, como uma única unidade^{73/74}. Desde 1957, com a assinatura dos Tratados de Roma e a criação das Comunidades Europeias, como a EURATOM e a Comunidade Económica Europeia (CEE), a Europa tem buscado a construção de um espaço de livre circulação, com gradual supressão de tarifas sobre as mercadorias e a remoção ou redução de obstáculos à livre circulação de pessoas, serviços e capitais⁷⁵.

A evolução do espaço de livre circulação esteve inicialmente vinculada a interesses económicos e sociais, priorizando a mobilidade de bens, serviços e trabalhadores entre os EM. Embora o Espaço Schengen tenha viabilizado a circulação interna, foi necessário que os Estados signatários adotassem medidas compensatórias, como controlos rigorosos nas fronteiras externas e parâmetros comuns para entrada e vistos. O acordo também estabeleceu a criação de uma base de dados única - SIS, e de uma estrutura de cooperação policial e judicial transnacional. Em 1997, o Tratado de Schengen foi incorporado ao ordenamento jurídico da UE com o Tratado de Amsterdão^{76/77/78/79/80/81}.

4.1 Avaliação para adesão ao Espaço Schengen.

A análise do interesse dos signatários foi inicialmente realizada pelo Grupo SCHEVAL, um grupo de Avaliação Schengen, composto por representantes dos EM que atuam no Conselho da União Europeia (CUE). O Grupo SCHEVAL, é responsável por

⁷³ RUÍZ, PEDRO. O Espaço Schengen e a livre circulação na União Europeia. Lisboa: Editora Europeia, 2021.

⁷⁴ LAUREANO, ANDRÉ e ALTINA, RITA. O "Espaço Schengen", o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia e o mecanismo da cooperação reforçada - Revista Jurídica, – CCJ, 18(36), p. 3-26, 2014.

⁷⁵ STOLCKE, VERENA. *Talking Culture: New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe*. *Current Anthropology*, 36 (1), p.1-23, 1995.

⁷⁶ FORTE, ULYSSES. União Europeia e Comunidade Económica Europeia: Direito das Comunidades Europeias e harmonização fiscal. São Paulo: Malheiros, 1994.

⁷⁷ SOARES, ANTONIO MANUEL. União Europeia: que modelo político? – A atualidade do método comunitário. Lisboa: ISCSP, 2005.

⁷⁸ FIGUEIREDO, PEDRO. Muros do Mediterrâneo: Notas sobre a construção de barreiras nas fronteiras de Ceuta e Melilla. *Cadernos de estudos africanos*, (22), p. 153-175, 2011.

⁷⁹ GUILD, ELSPETH. et al. *What is happening to the Schengen borders? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, (86), 2015.

⁸⁰ COELHO, CARLOS. Schengen: o garante da integração e diversidade europeias: Não há União Europeia sem Schengen. In: Ferreira, E. P. (Coord). *União Europeia - Reforma ou Declínio*. Lisboa: Veja, 2016.

⁸¹ RODRIGUES, CARLOS JOSÉ. As Comunidades de 1986 e a União de 2016. In: Ferreira, E. P. (Coord.). *União Europeia - Reforma ou Declínio*, Lisboa: Veja, 2016, p. 19-33.

coordenar as avaliações dos Estados-Membros quanto à aplicação das normas do Espaço Schengen, funcionando como um corpo técnico no âmbito do Conselho da UE.

Por outro lado, o PE, exerce um papel de supervisão e controlo político, mas sem envolvimento direto nas avaliações do Schengen. Sua atuação concentra-se na aprovação dos regulamentos que estruturam o mecanismo, como o Regulamento (EU)2022/922, entretanto ele não realiza diretamente as avaliações. Assim, o CUE, como representante dos governos dos EM, assume um papel central na implementação e controlo do mecanismo de avaliação no âmbito do Espaço Schengen.

O SEMM foi criado oficialmente por regulamentos do CUE e do PE, os quais possuem força legislativa vinculativa nos EM. As Resoluções do PE, por sua vez, embora não tenham efeito jurídico vinculativo, representam instrumentos políticos relevantes. Elas expressam posicionamentos institucionais, incentivam ações e exercem pressão sobre outras instâncias da estrutura comunitária europeia, contribuindo para o fortalecimento da governança democrática no contexto do Espaço Schengen

Tais resoluções contribuíram significativamente para a consolidação do SEMM. Por exemplo, o PE, por meio do Relatório Carlos Coelho, deu consentimento à criação da Resolução A7-0215/2013⁸², que tratava da proposta de um regulamento do Conselho, para instituir um mecanismo de avaliação destinado a verificar a aplicação do Acervo de Schengen. A Resolução Legislativa do Parlamento Europeu, de 12 de junho de 2013 – Resolução Legislativa do Parlamento Europeu 10273/2013 - C7-0160/2013 - 2010/0312(NLE)⁸³ foi aprovada pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, por meio de um processo de consulta, com a maioria dos votos expressos a favor da aprovação ou da alteração da proposta legislativa e da resolução legislativa^{84/85/86/87}. Todas essas iniciativas contribuíram para a criação do primeiro regulamento vinculativo: o Regulamento (UE) nº 1053/2013, que instituiu normativamente o SEMM. Este novo regulamento substitui o mecanismo anterior,

⁸²PARLAMENTO EUROPEU, 2013 – Resolução A7-0215/2013

⁸³ PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO - “*Draft Council Regulation on the establishment of an evaluation mechanism to verify the application of the Schengen acquis*” (documento 10273/2013 – C7-0160/2013 – 2010/0312(NLE)). Adoptado em Bruxelas, 2013.

⁸⁴ PARLAMENTO EUROPEU - EUROPARL. Sessão de 10-13 de junho de 2013. Decisão n.1313/2013/UE

⁸⁵ PARLAMENTO EUROPEU. Relatório Carlos Coelho sobre o Mecanismo de Avaliação Schengen. Relatório A7-0215/2013. Comissão LIBE – Comitê das Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos.

⁸⁶ NOTRE EUROPE – INSTITUTO JACQUES DELORS. *Reforming Schengen: How to meet the challenges of the area without internal border controls?* Paris: Notre Europe, 2022.

⁸⁷COMISSÃO EUROPEIA. *Schengen Strategy: Towards a stronger and more resilient Schengen area*. Brussels, 2.6.2021, COM(2021) 277 final.

conduzido de forma informal e intergovernamental pelo grupo SCHEVAL, alargando o papel da CE e ampliando a transparência e eficácia. O citado sistema passou a prever inspeções periódicas e não anunciadas, relatórios e planos de correção, com papel central da Comissão e do Conselho.

Assim, o SEMM foi legalmente instituído com o Regulamento (UE) n.º 1053/2013, de 7 de outubro de 2013, que definiu-a forma como os EM seriam avaliados quanto à aplicação do acervo de Schengen (fronteiras, vistos, proteção de dados, cooperação policial entre outros aspectos). Antes da adoção deste Regulamento, o PE já tinha aprovado várias resoluções que solicitavam mais transparência, responsabilização e controlo democrático sobre o funcionamento do Espaço Schengen^{88/89/90}.

A 5 de junho de 2022, foi publicado o Regulamento (UE) 2022/922, que revogou o Regulamento 1053/2013 e introduziu um quadro legal mais robusto e adaptado aos desafios contemporâneos. Entre suas principais inovações estão:

- Os Programas Anuais de Avaliação, organizado em ciclos de sete anos, que garante continuidade e definição de prioridades nas avaliações;
- A introdução de avaliações temáticas e sem aviso prévio dirigidas para problemas emergentes e ao controlo das fronteiras internas;
- O alargamento do âmbito de atuação, com participação direta de agências europeias como FRONTEX e Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (EUROPOL), além de entidades privadas envolvidas na execução das normativas.

O Regulamento 2022/922 representa uma evolução significativa, ao introduzir avaliações mais estratégicas e flexíveis, um processo simplificado e mais célere, papel central e ativo do CUE, e a inclusão de agências e entidades privadas no processo de avaliação. Estas mudanças respondem às críticas ao sistema anterior, sobretudo à lentidão e à ausência de mecanismos correção eficazes, transformando o Espaço Schengen em uma área mais monitorizada e resiliente.

⁸⁸ PARLAMENTO EUROPEU - Resolução de 13 de outubro de 2011 sobre a adesão da Roménia e Bulgária ao Espaço Schengen. P7_TA(2011)0278. Acesso em: 30/06/25

⁸⁹ PARLAMENTO EUROPEU- Resolução de 12 de dezembro de 2012 sobre o acompanhamento da Agência Frontex e o respeito pelos direitos fundamentais. (2012/500(INI)).

⁹⁰ PARLAMENTO EUROPEU - Resolução de 6 de julho de 2011 sobre a situação do Espaço Schengen: necessidade de reforço do mecanismo de avaliação e proteção dos direitos fundamentais. P7_TA (2011)0345

O surgimento e a concretização do Mecanismo de Avaliação Schengen (MAS) são o resultado de uma cooperação institucional entre o CUE, o PE e os EM, com um papel técnico fundamental desempenhado pelo Grupo SCHEVAL. Como as resoluções do Parlamento Europeu não possuem efeito jurídico vinculativo, a criação do mecanismo exigiu a adoção de um ato legislativo conjunto, como o Regulamento (UE) 2022/922, articulado com a atuação do CUE e dos especialistas nacionais no âmbito do Grupo SCHEVAL^{91/92/93/94}.

De acordo com os art. 2º e 3º do Ato de Adesão ao Tratado de Schengen, os países que pretendam aderir ao Acordo de Schengen estão sujeitos a emissão de dois pareceres em momentos distintos⁹⁵. O primeiro parecer ocorre quando é aceite a conformidade com o conjunto das condições previstas para a adesão na Convenção. A avaliação abrange visitas investigativas presenciais realizadas por técnicos especialistas dos EM que integram a CE, cujas decisões são tomadas por unanimidade⁹⁶. O segundo parecer, emitido pelo Comitê Executivo de Schengen (atualmente as funções são exercidas no âmbito do SEMM, sob coordenação da CE), acontece quando o conjunto de artigos da Convenção é plenamente implementado, havendo então a supressão das fronteiras internas.

O Mecanismo de Adesão ao Espaço Schengen (MAES) detém a legitimidade para avaliar os EM no momento da entrada em vigor, bem como para verificar foram cumpridos todos os requisitos prévios à eficácia do Acervo. Dessa forma, pode-se suspender os controlos internos de fronteiras, considerando, no entanto, etapas subsequentes que garantam a manutenção e o reforço da confiança mútua estabelecida com a supressão dessa medida. Trata-se, portanto, de um processo assegurado por avaliações contínuas para verificar como o Acervo de Schengen está sendo implementado

⁹¹ BARNARD, CATHERINE e PEERS, STEVE (eds.) (2014). *European Union Law*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780199686117.

⁹² BELLANOVA, ROCCO e FERNÁNDEZ, ANA. *Controlling Mobility Through Data: EU Border Policies and the Politics of Information*. European Journal of Migration and Law, v. 27, n. 1, 2025, p. 22–41

⁹³ GROENENDIJK, KEES. *Reinforcing Trust: The Role of Evaluation Mechanisms in Schengen Governance*. Common Market Law Review, v. 59, n. 4, 2022, p. 1013–1040.

⁹⁴ DEN HERTOOG, LEONHARD. *A Reset for the Rule of Law in EU Migration Policy?* European Policy Centre Discussion Paper, 2024.

⁹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Ato de Adesão dos novos Estados-Membros ao Acordo de Schengen. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 239, 22 set. 2000.

⁹⁶ PARLAMENTO EUROPEU. O mecanismo de avaliação Schengen e o seu desenvolvimento. Serviço de Estudos, Parlamento Europeu, s.d.

pelos EM. Destaca-se que o Acervo Schengen constitui o conjunto de normas, práticas, decisões, regulamentos e acordos que regem o funcionamento do Espaço Schengen, formando a base jurídica e institucional da proposta deste Tratado⁹⁷.

No processo original as avaliações de novos EM tiveram início em 1996, após a solicitação de cada candidato por meio da “declaração de aptidão”. O referido processo culminava com a análise realizada pelo SCHEVAL. Inicialmente, os interessados preenchiam um questionário abrangendo todas as áreas do Acervo Schengen: proteção de dados, emissão de vistos, fronteiras e cooperação policial. De seguida, eram realizadas visitas de avaliação conduzidas por grupos de peritos, que inspecionavam as fronteiras, consulados e o Sistema de Informação Schengen – SIS^{98/99/100}.

A conclusão do processo resultava em relatórios complexos e detalhados, que descreviam factos, análises realizadas e recomendações. Essas recomendações poderiam incluir a solicitação de medidas adicionais, como futuras visitas de acompanhamento. O relatório final necessitava também de apresentar um parecer sobre a recomendação, ou não, da adesão do novo Estado-Membro, detalhando se o candidato cumpria, na prática, todos os pré-requisitos exigidos pelo Acervo Schengen após a conclusão completa do procedimento de avaliação¹⁰¹.

Já em relação às fronteiras, torna-se imprescindível que o mecanismo avalie tanto a viabilidade dos controlos nas fronteiras externas quanto a possibilidade de supressão dos controlos nas fronteiras internas. Durante a avaliação e a monitorização, deve-se dar especial atenção à observância dos direitos fundamentais na aplicação prática do Acervo Schengen, de acordo com o Regulamento (UE) 2022/922.

Além disso, os EM necessitam de demonstrar a eficiência e a conformidade com as regras de controlo estabelecidas por Schengen no momento da avaliação, assegurando o respeito aos princípios e normas em vigor. O citado mecanismo, por sua vez, deve abranger toda a legislação admissível e as atividades funcionais que contribuam para o desempenho eficaz de um espaço sem controlos nas fronteiras internas. Na busca por uma

⁹⁷ PARLAMENTO EUROPEU. Relatório anual sobre o funcionamento do espaço Schengen. 2021.

⁹⁸ COELHO, CARLOS. Alargamento de Schengen: Condições de entrada e processo de avaliação. Parlamento Europeu. Disponível em: <https://carloscoelho.eu/dossiers/view/29/362>. Acesso em:

⁹⁹ GRILLER, STEPHEN. *Schengen: On the Functioning of a Decentralized Security Regime* – 2014.

¹⁰⁰ RIZCALLAH, CECILIA. *The Principle of Mutual Trust in European Union Law: An Essential Principle Facing a Crisis of Values*, 2022 – Ed Larcier-Intersentia.

¹⁰¹ COMISSÃO EUROPEIA. *Schengen evaluation and monitoring mechanism – Explanatory note*. Brussels, 2015.

avaliação mais robusta e confiável, torna-se necessário considerar o pleno empenho das autoridades responsáveis pelas implementações das disposições relevantes do Acervo Schengen.

Nesse sentido, os EM necessitam de demonstrar que dispõem de condições para¹⁰²:

- Assumir a responsabilidade pelo controlo das fronteiras externas do Espaço Schengen em nome dos demais EM;
- Atuar com diligência na emissão de vistos uniformes de curta duração (vistos Schengen);
- Colaborar de forma dinâmica com os restantes Estados Schengen, visando estruturar de maneira eficiente o nível de segurança após a supressão dos controlos das fronteiras internas;
- Manter um elevado nível de segurança após essa supressão; aplicar integralmente o conjunto de regras de Schengen, especialmente as relativas aos controlos nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas, à emissão de vistos, à cooperação policial e à proteção dos dados pessoais; estar associado e operar com o SIS e ao VIS.

Quando um país candidato se declara pronto para sua primeira avaliação, a Comissão Europeia organiza a visita de avaliação inicial. No relatório resultante dessa visita, são analisados os aspectos qualitativos, quantitativos, operacionais, administrativos e organizacionais, além de uma lista de deficiências, áreas que necessitam de melhoria e boas práticas observadas. Este relatório é um ato de execução da CE, acompanhado de recomendações preliminares para as ações corretivas.

No prazo de quatro meses, após a conclusão da avaliação, a CE envia uma proposta de recomendação para o CUE. Com base nas considerações do CUE, o país candidato ao Schengen encaminha um plano de acção para aprovação da CE. Após a revisão desse plano, o país candidato deve reportar periodicamente à CE e ao CUE sobre a implementação das medidas considerando um intervalo semestral para os relatórios em progresso.

O SEMM deve considerar todas as particularidades do Acervo de Schengen. No que diz respeito à questão das fronteiras, o mecanismo precisa avaliar tanto a viabilidade

¹⁰² COMISSÃO EUROPEIA. *Schengen evaluation and monitoring mechanism – Explanatory note*. Brussels, 2015

dos controlos nas fronteiras externas quanto a possibilidade de supressão dos controlos nas fronteiras internas¹⁰³. Durante a avaliação e a monitorização, deve-se dar atenção particular à observância dos direitos fundamentais na implementação prática do Acervo Schengen¹⁰⁴.

Em contrapartida, os EM devem assegurar a eficácia das regras de controlo do Espaço Schengen durante o processo de avaliação, respeitando os princípios e as normas estabelecidos. De igual importância, o mecanismo de avaliação precisa considerar a totalidade da legislação relevante e as atividades funcionais que contribuem para o funcionamento adequado de um espaço sem controlos nas fronteiras internas. Com a finalidade de fortalecimento e fiabilidade no processo de avaliação, torna-se essencial garantir o compromisso integral das autoridades responsáveis pela implementação das partes relevantes do Acervo de Schengen.

São realizadas avaliações periódicas, em regra, realizadas a cada cinco anos para verificar se os EM aplicam corretamente as regras às quais se comprometeram. Essas avaliações consistem em questionários específicos e em visitas *in loco*, que podem ser realizadas ou sem aviso prévio. As visitas previamente agendadas são precedidas do envio de um questionário para EM avaliado¹⁰⁵. As visitas *in loco* e os questionários são realizados de forma independente ou conciliada, podendo avaliar tanto EM específicos quanto categorias específicas. Além disso, as visitas e os questionários podem ser complementados por informações adicionais fornecidas pelo EM avaliado, detalhando as práticas adotadas no cumprimento das normas de avaliação do Espaço Schengen¹⁰⁶. Neste contexto, o mecanismo de avaliação demonstra mais robustez, assegurando a fiel aplicação das regras de Schengen pelos EM. O novo Regulamento reforça a supervisão contínua por meio de avaliações periódicas, questionários e visitas *in loco*, e que isso garante uma monitorização mais rigorosa e transparente do cumprimento das normas.

Essas avaliações de novos EM tiveram início em 1996, após a apresentação de uma “declaração de aptidão” por parte de cada país candidato, sendo conduzidas sobre a

¹⁰³ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA - Mecanismo de avaliação e monitorização do acervo Schengen: relatório anual 2021. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 2021.

¹⁰⁴ PORTUGAL. Relatório Final da Task Force para a Avaliação de Schengen. Lisboa: Secretariado-Geral do Sistema de Segurança Interna, 2022.

¹⁰⁵ REGULAMENTO 1053/2013

¹⁰⁶ PASCOUAT, Yann. The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: breaking the deadlock. Bruxelas: European Policy Centre, 2012.

responsabilidade do Grupo de Avaliação Schengen¹⁰⁷. Inicialmente, os interessados respondiam um questionário abrangendo todas as partes do Acervo Schengen: proteção de dados, emissão de vistos, fronteiras e cooperação policial. Na sequência, eram realizadas visitas de avaliação por um grupo de peritos designados para inspecionar fronteiras, consulados e o SIS.

Ao término das avaliações, são elaborados os relatórios detalhados e abrangentes que descrevem os factos observados, as próprias avaliações e recomendações pertinentes, podendo conter solicitações de medidas adicionais, como a realização de visitas de acompanhamento futuras. No relatório final deve constar uma posição clara sobre a recomendação de adesão do novo EM, com base em uma análise minuciosa do procedimento de avaliação completo, indicando se este está apto a cumprir, na prática, todos os pré-requisitos exigidos pelo Acervo Schengen¹⁰⁸.

O Regulamento SEMM - 2022/922 enfatiza a importância da cooperação com os outros mecanismos de monitoramento, incluindo os de natureza nacional e autónoma. Entre eles, destaca-se o VAM, sob a supervisão da GEFC, conduzido pela FRONTEX, avalia a capacidade do EM de gerenciar suas fronteiras externas. Contudo, a interacção entre dois mecanismos carece de clareza, especialmente no contexto de uma primeira avaliação. Desta forma, o SEMM apenas estabelece que as recomendações emitidas pelo VAM devem ser complementares às do próprio SEMM.

As competências para avaliação devem respeitar os termos do Regulamento (UE) n. 182/2011 do PE e do CUE¹⁰⁹. No âmbito de suas atribuições, a CE encarrega-se do planeamento, da preparação e da adoção das avaliações, as quais serão executadas pela própria CE, com base no art. 2, n.º 2, alínea b iii do referido Regulamento.

Ao CUE compete exercer as competências de execução para legitimar as recomendações relativas às medidas corretivas, com intuito de colmatar as deficiências apontadas nas conclusões do relatório de avaliação. Como dita o art. 70º do TFUE, cabe ao CUE a legitimidade da avaliação mútua do cumprimento das políticas da União no espaço de liberdade, segurança e justiça.

¹⁰⁷ COELHO, CARLOS. Desafios para a Europa com o alargamento de Schengen: imigração e segurança. [S.l.: s.n.], [s.d.].

¹⁰⁸ KAASIK, JOOSEP e TONG, STEPHEN. *The Schengen evaluation mechanism: exploring the views of experts in the field of police cooperation*. *European Law Enforcement Research Bulletin* (18), pp. 1-18, 2019.

¹⁰⁹ JORNAL OFICIAL DA COMUNIDADE EUROPEIA, L 55, 28 fev. 2011, p. 13–18.

Tal mecanismo de avaliação, constitui *lex specialis*, porque ele é uma regra ou procedimento específico, com objetivo próprio e aplicação delimitada, que detalha ou complementa as regras gerais para avaliação e supervisão da aplicação do direito da União. Este possui o propósito particular, de fiscalizar a aplicação do direito da União, sob o controlo do Tribunal de Justiça da União Europeia, através dos procedimentos de infração. Sua função consiste em ampliar o controle sobre a eficiência da implementação prática das políticas da União, recorrendo para isso a uma análise conjunta^{110/111/112}.

A abordagem relatada procura consolidar a análise conjunta como uma ferramenta estratégica de confiança mútua entre os EM garantir uma plena coordenação a nível da União e fortalecer o comprometimento entre todos os envolvidos^{113/114}. Além disso, a competência de execução atribuída ao CUE deve assegurar a responsabilidade pelo cumprimento das normas e regras fundamentais acordadas, respeitando os princípios comuns. A execução eficaz das competências institucionais representa um elemento-chave para o aprimoramento da governança do Espaço Schengen, sustentada por debates políticos no âmbito governamental superior sobre seu funcionamento. Ademais, torna-se essencial manter o foco nas questões em relatórios de avaliação insatisfatórios, especialmente aquelas que evidenciam deficiências¹¹⁵.

Os debates decorrem num Comitê Misto, composto pelos EM da UE e os Estados signatários do Acordo Schengen, com o objetivo de o CUE tomar uma posição, de acordo com suas competências, promovendo uma gestão mais eficiente. Nesse sentido, a atribuição dessa competência de execução ao CUE considera a sensibilidade política das recomendações, frequentemente relacionadas a competências nacionais de execução^{116/117}.

¹¹⁰ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 1053/2013 que institui o Mecanismo de Avaliação e Monitorização de Schengen. *Bruxelas: Comissão Europeia*, 2020, p. 6–7.

¹¹¹ SCHWALBACH, JOSÉ GASPAS. O Espaço Schengen e o Direito da União Europeia: Aplicação e controlo. Coimbra: Almedina, 2021. p. 71-74

¹¹² MARTINS, PEDRO. Controlo da aplicação do direito da União e a competência do TJUE. *Revista de Direito da União Europeia*, n. 26, 2018, p. 103-120

¹¹³ EUROPE DIRECT. 2021.

¹¹⁴ MONAR, JORG. *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*. In: PETERS, GUY e PIERRE, JON(eds.). *The Handbook of Public Administration in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

¹¹⁵ SEGURANÇA E CIENCIAS FORENSES - Avaliação Schengen. 2018.

¹¹⁶ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regras de Procedimento do Comitê Misto de Schengen. Bruxelas: Conselho, 2004.

¹¹⁷ CARRERA, SERGIO e DEN HERTOOG, LEONHARD. *Whose Justice? The Council, the Commission, and the Politics of Schengen Evaluation*. Brussels: CEPS, 2016. p. 7-9.

O SEMM deve estabelecer regras claras, eficientes e objetivas sobre o método a ser aplicado nas avaliações, incluindo o uso de peritos tecnicamente qualificados para visitas *in loco* e o acompanhamento dos resultados das avaliações. A metodologia adotada pelo Comitê Misto deve, por sua vez, prever explicitamente a possibilidade de visitas no local sem aviso prévio como complemento às visitas agendadas, principalmente, quando se trata dos controles nas fronteiras e à emissão de vistos¹¹⁸.

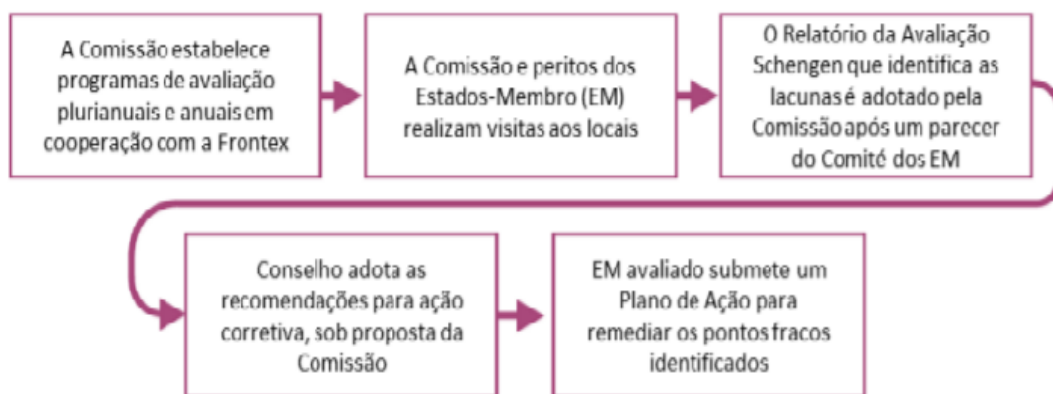
A CE, como instituição centralizadora, é encarregada pela coordenação e planeamento anual e plurianual das avaliações, como também preparar os questionários e os programas de visita. Tem papel ativo na preparação dos relatórios e na criação de recomendações. No que lhe compete, o Comitê Misto do CUE integrado pelos representantes dos EM da UE e dos países associados ao Espaço Schengen, atua com papel decisivo na aprovação dos relatórios finais e na adoção das recomendações destinadas aos Estados avaliados, principalmente em se tratando de questões politicamente vulneráveis. O SCHEVAL, integrado por peritos indicados pelos EM, é responsável pelo gerenciamento das visitas técnicas e da avaliação *in loco*, que com independência técnica deve proceder seus atos. Na sua esfera de atuação, os peritos devem ser altamente qualificados, tanto em conhecimento teórico como experiência prática, principalmente nas áreas de monitoramento de fronteiras, proteção de dados, emissão de vistos, cooperação policial e judiciária. Mais além, a FRONTEX pode auxiliar tecnicamente e operacionalmente, especialmente na análise de risco e nas visitas não anunciadas, em comum acordo com a Comissão. A Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) também pode emitir seu parecer, ratificando que a metodologia de avaliação respeite os direitos fundamentais. A metodologia ratificada deve incluir a realização de visitas no local sem aviso prévio, como mecanismo essencial para garantir a autenticidade da avaliação, essencialmente no que diz respeito aos controlos de fronteira e à emissão de vistos. O acompanhamento dos resultados deve ser organizado,

¹¹⁸ CACDLG. Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades, Garantias. Ofício N. 550/1. 2009.

estabelecendo medidas corretivas e relatórios de progresso de medidas determinadas^{119/120/121/122}.

Os Programas do processo de avaliação no novo Mecanismo de Avaliação Schengen compreendem diversas etapas (Figura 2).

Figura 2 – Mecanismo de Avaliação Schengen



Fonte: CE - 2023.

Esse mecanismo apresenta mecanismos específicos, tais como: (i) missões de avaliação e procedimentos de acompanhamento conduzidos pela Comissão; (ii) participação de peritos das agências da UE como observadores no processo de avaliação; e (iii) visitas de avaliação realizadas sem aviso prévio, permitindo observações mais realistas sobre a eficiência das práticas avaliadas.

No entanto, também são identificadas importantes fragilidades por analistas do mecanismo de avaliação de Schengen, com base em percepções de especialistas envolvidos no processo, essas observações derivam de estudos com avaliação de campo: mentes como Joosep Kaasik e Stephen Tong (2019) entrevistaram especialistas que destacaram preocupações sobre a objetividade, a seleção de peritos e a eficácia da implementação dos relatórios SEMM/MAM. Dentre entre as quais se destacam: (i) a

¹¹⁹ SCHWALBACH, JOSE GASPAR. A União Europeia e a Segurança Interna: Espaço Schengen e Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal. Coimbra: Almedina, 2021, p. 142-145.

¹²⁰ CARRAPIÇO, HELENA. *European Internal Security: Towards Supranational Governance in the Area of Freedom, Security and Justice?* In: MONAR, JORG (org.). *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. Brussels: P.I.E. Peter Lang, 2010, p. 121-142

¹²¹ DI FEDERICO, GIOVANNI. *The EU Charter of Fundamental Rights and the Schengen Acquis: Balancing Security and Liberty in the Area of Freedom, Security and Justice*. *European Journal of Migration and Law*, v. 12, n. 2, 2010, p. 159-182.

¹²² DEN BOER, MONICA e CORSTENS, GEERT. *Schengen and the Pillars: The European Union's Border Management Reforms*. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, v. 10, n. 2-3, 2002, p. 189-204.

questionável objetividade das avaliações realizadas por uma rede limitada de especialistas; (ii) dificuldades dos EM avaliados em implementar as recomendações propostas; e (iii) a morosidade dos procedimentos, que compromete a eficácia geral do sistema¹²³.

Em resposta a essas fragilidades, o modelo de avaliação plurianual foi idealizado como um instrumento estratégico para aperfeiçoar a eficácia e a consistência da aplicação do Acervo de Schengen. A avaliação plurianual visa verificar a conformidade e eficácia da aplicação do Acervo de Schengen pelos EM, por meio de avaliações periódicas e sistemáticas em diversas áreas cobertas por esse Acervo. Segundo o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do CUE, a CE é responsável pela elaboração de um programa de avaliação plurianual com duração de cinco anos, precedido de consulta à FRONTEX, à EUROJUST e EUROPOL, com pelo menos seis meses de antecedência em relação ao próximo ciclo avaliativo (REU, 2013). Essa consulta baseia-se no reexame previsto no art. 21.º, n.º 2, do referido Regulamento.

O programa, uma vez elaborado, é submetido ao PE e ao CUE, devendo apresentar um cronograma claro dos EM a avaliar anualmente, considerando o tempo desde a última avaliação e a estabilidade das áreas a examinar. Podem ser feitas adaptações ao programa, conforme as especificidades das avaliações, assegurando coerência com as revisões anuais previstas^{124/125}.

O Programa Anual de Avaliações, elaborado pela CE até 31 de outubro, baseia-se na análise de risco da FRONTEX, conforme o art. 7.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013. Pode incluir ajustes propostos por EUROPOL, EUROJUST e outras agências da UE. O programa define as avaliações da aplicação do Acervo Schengen pelos EM, segundo as diretrizes do programa plurianual, e pode abranger aspectos específicos em diferentes países. A CE estabelece uma agenda de visitas *in loco*, tanto planeadas quanto sem aviso prévio, sendo estas mantidas confidenciais para assegurar sua eficácia investigativa. Neste programa anual, precisam estar contidos os EM a avaliar nos anos subsequentes, as matérias a examinar e a relação detalhada de visitas a planeadas. Estes relatórios anuais são submetidos ao CUE e ao PE. Tal como ocorre no Programa

¹²³ PEERS, Steve. *The Revised Schengen Evaluation Mechanism: Will it Work?* EU Law Analysis, 24 jan. 2014.

¹²⁴ COMISSÃO EUROPEIA. *Schengen evaluation and monitoring mechanism: Annual Report 2021*. Bruxelas: European Commission, 2021.

¹²⁵ FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. *Schengen Evaluation Support Overview*. [S.l.]: [s.n.], s.d.

Plurianual, o Programa Anual pode ser ajustado para atender a necessidades ou situações específicas que surjam no decorrer do processo de avaliação¹²⁶.

Separadamente, a FRONTEX, no mesmo calendário acima, encaminha sugestões de prioridades a observar nas avaliações subsequentes, incluindo visitas locais sem aviso antecipado, desconsiderando, inclusive a ordem dos EM sugeridos no programa de avaliação plurianual. Estas recomendações indicam regiões específicas e listam dez zonas particulares dos trânsitos nas fronteiras externas.

Independentemente do calendário anual e plurianual, a CE tem a competência de, a qualquer tempo, solicitar à FRONTEX uma nova análise de risco, acompanhada de recomendações sobre as avaliações a serem realizadas, incluindo visitas *in loco* sem agendamento prévio^{127/128}. A CE pode ainda solicitar análises de risco a diferentes órgãos, organismos e agências da União Europeia, para além da FRONTEX, desde que estes estejam diretamente envolvidos na implementação do acervo de Schengen. Esta prerrogativa visa assegurar que factores sistémicos, como a corrupção, a criminalidade organizada ou falhas estruturais na aplicação das normas, não comprometendo a eficácia e a coerência do espaço Schengen nos EM.

Como exemplo, é possível evidenciar a atuação coordenada entre diferentes instituições europeias. A OLAF¹²⁹, pode ser acionada para requisitar relatórios em casos de suspeita de corrupção nas forças policiais ou autoridades fronteiriças nacionais, quando tais práticas possam comprometer a aplicação do SBC. A EUROPOL¹³⁰ atua quando há indícios de redes de criminalidade organizada explorando vulnerabilidades nas fronteiras externas, como o tráfico de migrantes ou de armas. Já a FRA¹³¹ pode ser consultada em contextos de possíveis violações sistemáticas de direitos fundamentais, como *pushbacks* ilegais ou detenções arbitrárias de migrantes; seus relatórios são utilizados pela Comissão para avaliar a conformidade da aplicação do acervo Schengen

¹²⁶ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Regulamento (UE) n.º 1053/2013, de 7 de outubro de 2013, relativo ao estabelecimento de um mecanismo de avaliação e monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen* (JO L 295, de 6/11/2013, p. 27–37)

¹²⁷ FRONTEX. *Annual Risk Analysis for 2023*. Warsaw: European Border and Coast Guard Agency, 2023.

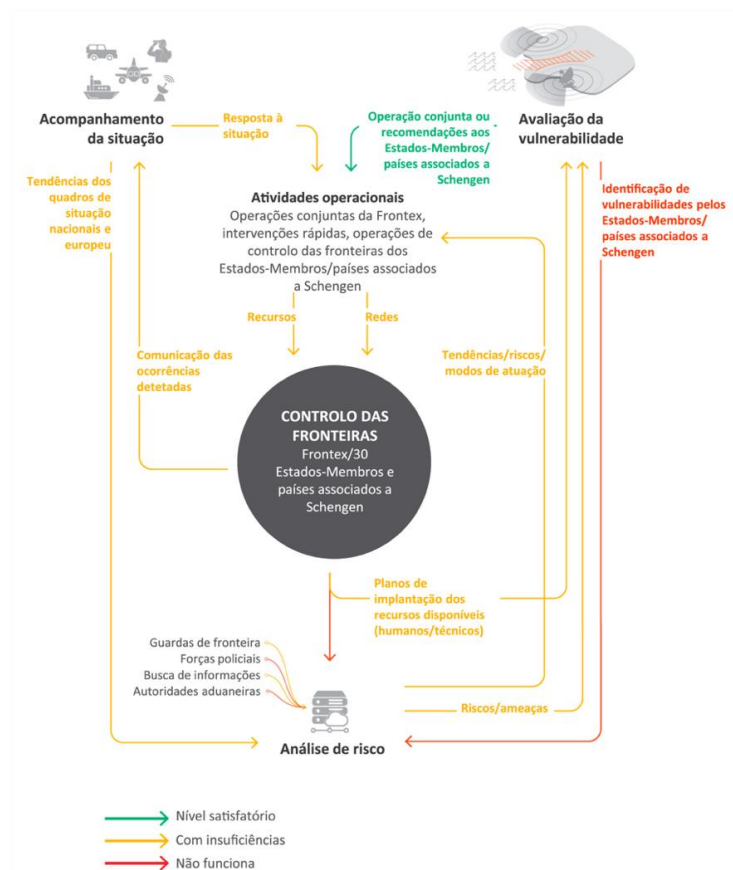
¹²⁸ TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU (TCE). *Relatório Especial: Cooperação na gestão das fronteiras externas da UE*. Luxemburgo: TCE, 2021.

¹²⁹ OLAF. Gabinete Europeu de Luta Antifraude.

¹³⁰ EUROPOL. *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*. 2021.

¹³¹ AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. *Fundamental Rights Challenges in Border Management and Returns*. Viena: FRA, 2020.

com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Por fim, a EMN¹³² contribui com análises sobre tendências migratórias, riscos de sobrecarga nos sistemas de asilo e desafios estruturais que impactam a gestão das fronteiras^{133/134}.

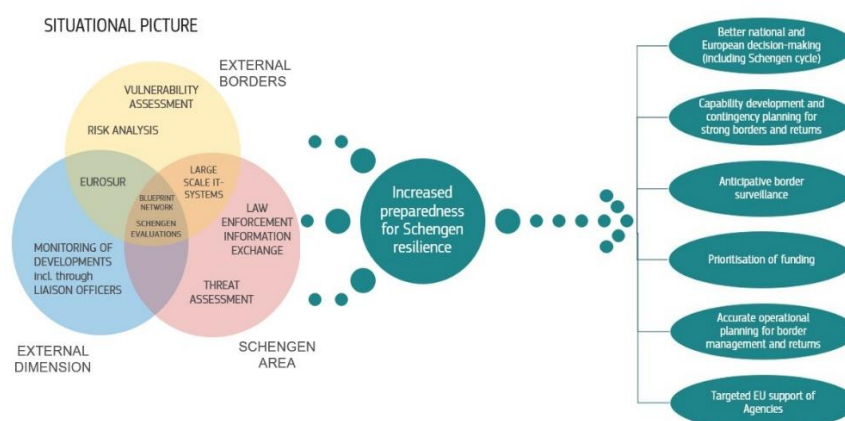


¹³² EMN – EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *Annual Report on Migration and Asylum 2023*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2024.

¹³⁴ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece um Código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). Jornal Oficial da União Europeia, L 77, 23 mar. 2016, p. 1–52.

Incluem ainda metodologias, técnicas e estatísticas relevantes sobre os tópicos avaliados.^{135/136/137}.

Figura 4 – Reforço da Governança Schengen



Fonte: CE (COM, 2023) 274 final

Anualmente, até o dia 1º de julho, a Comissão envia os questionários-tipo aos EM que devem analisá-los e responder dentro do prazo de oito semanas. Após receber as respostas, a CE partilha-as com os restantes EM e notifica o PE sobre o progresso. Caso o PE considere necessário, face à gravidade da questão, a CE o mantém informado sobre as diligências tomadas, conforme a situação de cada matéria tratada. Como fundamento jurídico para estes questionários temos Regulamento de Avaliação Schengen – COM (2009)102¹³⁸, anterior ao Regulamento 1053/2013, onde no seu Artigo 11º, impõe o uso de questionários padrão que abrangem aspectos legislativos, organizacionais, técnicos e estatísticos relativos à implementação do acervo Schengen. Os Estados-Membros têm até 6 semanas para responder. O *Implementing Decision* (Regulamento 1053/2013),

¹³⁵ SILVA, SUZANA TAVARES DA. A Cooperação Schengen: Direito, Avaliação e Fronteiras. Coimbra: Almedina, 2019, p. 96–98.

¹³⁶ DIAS, JORGE MIRANDA. A Administração Europeia e os Mecanismos de Avaliação no Espaço Schengen. Revista de Direito da União Europeia, n. 23, 2018, p. 41–60.

¹³⁷ RODRIGUES, CARLA AMADO GOMES. A Fronteira como Espaço Jurídico: Contributos para a Compreensão do Direito Europeu das Migrações. Coimbra: Almedina, 2020, p. 113–115.

¹³⁸ COMISSÃO EUROPEIA. Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o funcionamento do Mecanismo de Avaliação de Schengen. COM(2009)102 final, Bruxelas, 2009.

formulário anual padrão onde é enviado até 1 de agosto de cada ano aos Estados para avaliação com resposta em 3 meses^{139/140}.

As visitas técnicas ao local são realizadas por equipas constituídas por peritos designados pelos EM e por dois representantes da CE, conforme previsto no art. 10 do Regulamento UE n. 1053/2013 e adotado no art. 1 n. 11 do Regulamento UE. Embora no artigo do actual Regulamento não fixe o número exacto de representantes da CE como fazia o Regulamento UE n. 1053/2013, está explicitamente prevista. O artigo deixa claro que o termo “equipa” abrange ambos os perfis. Esses peritos, devem ser especialistas na matéria a tratar durante a visita. Nos casos de visitas com aviso prévio, a CE precisa convidar os EM com uma antecedência mínima de três meses, tendo até duas semanas para indicar os profissionais que irão participar, limitados a oito. Para os casos em que as visitas são realizadas sem agendamento prévio, limita-se a seis peritos, indicados em até 72 horas após convocação feita até duas semanas antes da visita. Caso o número de peritos exceda o limite estabelecido, será tida em conta a qualificação dos peritos e o equilíbrio geográfico, sendo a decisão tomada pela CE em consulta aos EM. Não pode haver peritos oriundos do Estado-membro a avaliar, conforme menciona o Regulamento de 2022. Nas visitas *in loco*, a CE através de seu representante juntamente com um perito designado pelo EM pode também enviar realizar convites a FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST e a outros órgãos, organismos ou agências da UE que tenham ligação com o Acervo Schengen para acompanharem a título de observadores tais diligências¹⁴¹.

O Regulamento (UE) 2022/922, que estabelece os critérios de avaliação, os intervenientes e os motivos para decidir se realiza ou não uma visita. Baseiam-se no programa plurianual e anual de avaliações, definido pela CE; na análise de risco, que considera fragilidades no cumprimento do acervo Schengen; e em situações específicas, como falhas graves, denúncias, ou elementos novos. Esta previsão se encontra nos Arts. 4 a 6 do Regulamento (UE) 2022/922, bem como o Art.15 trata especificamente de visitas

¹³⁹ KAASIK, TANEL e TONG, ROSAMUND. *The Schengen evaluation and monitoring mechanism: A legal and policy analysis*. European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2019.

¹⁴⁰ WAHL, THOMAS. *Schengen Evaluation Mechanism and Fundamental Rights: Transparency, Efficiency, and Accountability*. ERA Forum, 2020.

¹⁴¹ UNIAO EUROPEIA. Manual Schengen: Recomendações comuns para visitas de avaliação *in loco* no domínio da cooperação policial. Conselho da União Europeia, 10303/02, Bruxelas, 2002.

no local, incluindo as sem aviso prévio^{142/143/144}. Havendo avaliações sem visitas locais, sendo consideradas somente as respostas dos questionários, que serão estas avaliadas pelos próprios peritos designados e pelos representantes da CE, no prazo de respostas pelos EM é de duas semanas a contar da receção do convite - Regulamento (UE) 2022/922.

O Regulamento (UE) 2022/922, em seu art. 13º refere que a CE e os EM, com cooperação dos órgãos, organismos e agências da União, garantem aos peritos envolvidos nas avaliações uma preparação adequada para o exercício de suas funções, com especial ênfase nas matérias relacionadas aos direitos fundamentais. Os peritos devem possuir conhecimentos teóricos alargados e experiência prática significativa no mecanismo de avaliação, para além de competências de comunicação desenvolvidas para assegurar a aplicação de procedimentos e técnicas eficazes^{145/146/147}.

A diligência das equipas é preparada pela CE, em colaboração com os chefes de equipe pericial e os EM. Para as visitas com aviso prévio, é estabelecido um programa de avaliação minucioso através de uma notificação com seis semanas de antecedência. Quando não há aviso prévio para as visitas, considera-se um aviso de 24 horas de acordo com estipulado pela CCE¹⁴⁸, o qual é descrito do relatório técnico anterior ao Regulamento (UE) 2022/922, mas que ainda é considerado nos Arts. 7º, 8º, 10º e 11º refletindo a prática anterior^{149/150}.

¹⁴² WAHL, THOMAS. *New Legal Framework for Schengen Evaluation*. ERA Forum, v. 23, 2022, p. 203–210

¹⁴³ WAGNER, WOLFGANG e BAUER, MICHAL W. *The politicization of expertise in the EU: The case of Schengen evaluations*. *Journal of European Public Policy*, v. 25, n. 9, 2018, p. 1252–1273.

¹⁴⁴ VAVRA, JIRI. *Schengen Evaluation Mechanism – Challenges and Practice*. In: *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, v. 12, 2021, p. 145–154.

¹⁴⁵ WAHL, THOMAS. *The Schengen Evaluation Mechanism – Fundamental Rights in Practice?*. European Law Blog, s.d.

¹⁴⁶ BOUTIN, BÉRÉNICE. *The role of experts in EU internal security governance*. *Hague Journal on the Rule of Law*, v. 12, n. 1, 2020, p. 27–47

¹⁴⁷ DEN HEIJER, MAARTEN e PIJKEBOER, THOMAS. *Is the EU a safe harbor? Frontex and fundamental rights*. Amsterdam Law School Research Paper No. 2021-23.

¹⁴⁸ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (CCE). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Um Mecanismo de Avaliação para Verificar a Aplicação do Acervo de Schengen*. COM(2009) 102 final, Bruxelas, 2009a

¹⁴⁹ MONAR, JORG. *The Schengen evaluation mechanism and the legal responsibility of Member States: towards a better monitoring system?* In: *European Security Studies*, 2013, p. 25–40.

¹⁵⁰ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (CCE). *Proposal for a Council Regulation on the establishment of an evaluation mechanism to verify the application of the Schengen acquis*. Brussels: COM (2009)102 final, 2009.

O artigo 14.º do referido Regulamento é o dispositivo central que regula os relatórios elaborados após as visitas de avaliação, com base na observação *in loco* e na análise dos questionários. A equipa de avaliação elabora o relatório durante a visita, sendo sua construção de responsabilidade conjunta dos peritos dos EM e dos representantes da CE, garantindo a legitimidade e qualidade do documento. Em caso de divergência entre as equipas responsáveis pela avaliação documental e pela visita, busca-se consenso. Sua classificação pode ser: não-conforme, conforme ou conforme com restrições¹⁵¹.

Em até seis semanas após a visita ou o envio das respostas ao questionário, a Comissão apresenta o projeto de relatório ao EM avaliado, que tem duas semanas para apresentar comentários e solicitar, se necessário, uma reunião técnica. As considerações podem ser integradas ao texto. Em seguida, o projeto e os comentários do avaliado são submetidos aos demais Estados-Membros no comitê competente, que também podem apresentar observações. Com base nesses contributos, a Comissão pode ajustar o relatório e emitir a versão final, que é então enviada ao Parlamento Europeu para ciência e deliberação¹⁵².

Conforme o art. 15.º do Regulamento, o EM avaliado pode comentar o projeto de relatório no prazo de duas semanas. Com base nesses comentários, a Comissão adota o relatório final, que é transmitido ao CUE e ao PE para acompanhamento institucional. Nos termos do art. 16.º, representantes da CE e peritos dos EM elaboram orientações corretivas para sanar as deficiências identificadas, encaminhadas ao PE e aos parlamentos nacionais. Segundo o art. 17.º, o EM avaliado deve apresentar, em até três meses, um plano de ação detalhado à CE e ao CUE, especificando as medidas a adotar para suprir as lacunas apontadas.

Quando as recomendações implicam obrigações ao EM, este deve apresentar seu plano de ação no prazo de um mês a partir da adoção das recomendações, conforme o art. 18.º do Regulamento. A CE remete o plano ao PE.

¹⁵¹ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/922 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2022, que estabelece o Mecanismo de Avaliação e Monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia, L 160, 15 jun. 2022, p. 1–39. Art. 14.º

¹⁵² COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (CCE). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Um Mecanismo de Avaliação para Verificar a Aplicação do Acervo de Schengen. COM(2009) 102 final, Bruxelas,, 2009 b.

Em até 30 dias após receber o plano, e após consultar as equipas responsáveis pela visita e pelo questionário, a CE emite parecer ao CUE sobre sua adequação. Os demais EM também podem se manifestar.

Seis meses após a adoção das recomendações, o EM envia à CE informações sobre a implementação. Caso não tenha cumprido integralmente, deverá atualizar a cada três meses. Persistindo o descumprimento, será exigido um relatório detalhado em até três meses. Nessa hipótese, a CE poderá organizar visitas técnicas com aviso prévio para verificar o progresso, conforme o art. 19.º do Regulamento.

No art. 20º do mesmo instrumento, trata que tais visitas organizadas pela CE devem ser acompanhadas por pelo menos quatro dos peritos participantes da visita anterior. Além disso, os novos observadores podem ser incluídos para diversificar as perspectivas sobre as medidas implementadas. O EM avaliado deverá ser notificado sobre o programa dessas visitas com pelo menos um mês de antecedência. Contudo, a CE tem legitimidade para realizar outras visitas sem aviso, quando necessário.

A CE deve manter o PE e o CUE informados sobre os planos de ação e medidas corretivas em curso. Conforme o art. 21.º, se durante a diligência forem identificadas ameaças à ordem pública ou à segurança do Espaço Schengen, a CE deve informar imediatamente o PE e o CUE, por iniciativa própria ou mediante solicitação.

Se o EM for classificado como “conforme”, mas as recomendações indicarem melhorias, sua implementação é facultativa. Contudo, caso decida adotá-las, deverá submeter à CE a execução das medidas no prazo de seis meses após a adoção das recomendações, conforme o art. 19.º do Regulamento.

Sobre a confidencialidade dos acordos realizados durante a avaliação devem obrigatoriamente ser confidenciais, tratando-se de informações sensíveis. Os relatórios de avaliação são apontados como UE RESTRICTED/RESTREINT UE, seguindo as normas de segurança aplicáveis da UE. Contudo, isso não quer dizer que as informações sejam repassadas ao PE, mas que a comunicação deva ocorrer de forma limitada e criteriosa. A CE, após consulta prévia ao EM avaliado, tem a responsabilidade pela decisão de quais as partes do relatório de avaliação que podem ser divulgadas conforme art. 20º do Regulamento.

A responsabilidade pela implementação do mecanismo de avaliação e monitorização recai solidariamente sobre os EM e a CE, conforme o art. 1.º, n.º 2, do Regulamento. Essa responsabilidade envolve planeamento, execução, cooperação, envio

de informações, aceitação de visitas e resposta às recomendações, com apoio das agências da UE.

Embora o *enforcement* em sentido estrito (sanções e medidas coercitivas) não esteja expressamente previsto no regulamento, cabe à CE, com base no art. 258.º do TFUE, instaurar procedimentos de infração, eventualmente sob apreciação do TJUE.

A coordenação geral é atribuída à CE, sendo esta responsável por elaborar os programas anuais e plurianuais de avaliação, pela definição dos conteúdos abordados nos questionários, pela organização do calendário e efetivação das visitas, bem como pela elaboração do relatório da avaliação com as respetivas recomendações. De acordo com o art. 16º do Regulamento, compete ainda à CE assegurar também a continuidade e a monitorização dos relatórios de avaliação e das recomendações emitidas.

As disposições relativas a um país candidato sobre as medidas relacionadas ao Espaço Schengen possuem carácter vinculativo em sua totalidade, inclusive antes da decisão final do CUE. Contudo, essas disposições restringem-se ao escopo do Anexo II dos respectivos Atos de Adesão, sendo aplicáveis a partir do momento em que o país ingressa na União Europeia¹⁵³.

No contexto do RGFB, o SBC e o CVUE constituem uma célula regulamentar integrada para a gestão das fronteiras externas da União Europeia. De acordo com o disposto no Regulamento (UE) 2019/1896 do PE e do CUE, de 13 de novembro de 2019, relativo à GEFC, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624, o Regulamento da GEFC é aplicado em sua totalidade a partir da adesão. Cabe ainda observar que, os países candidatos ao Espaço Schengen têm participação plena na Agência.

Embora possa parecer casual identificar quais regras aplicáveis, surge um desafio devido à constantes mudanças no Acordo de Schengen e à interpretação ambígua das "medidas relacionadas a Schengen". Observa-se que, para a doutrina como Sourdi,

¹⁵³ UNIÃO EUROPEIA. Ato de Adesão de 2003 dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, da República de Chipre e de Malta. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 236, 23 set. 2003. Art. 31, §§ 1 e 2.

Costello e Hailbronner^{154/155/156} e a jurisprudência do TJUE¹⁵⁷ como no caso NS e ME, onde interpretou que o mecanismo de Dublin, está ligado aos princípios aludidos na carta dos Direitos Fundamentais e as responsabilidades dos Estados no cenário Schengen. O Regulamento de Dublin, que trata dos pedidos de asilo, está diretamente relacionada com o Acordo de Schengen, considerando-se que suas bases foram estabelecidas na CISA, conforme disposto no Regulamento (UE) n.º 604/2013 do PE e do CUE.

Sobre a definição das fronteiras externas do Espaço Schengen, há uma fragilidade jurídica nas definições de fronteiras internas e externas no que se refere ao SBC. O instrumento mencionado trata da supressão do controlo de fronteiras internas e da circulação de pessoas. Além do mais, evidencia-se um aspeto centralizador para a aplicação desse instrumento, para além de influenciar outras partes do Acervo Schengen e as regras alargadas de migração e asilo da União Europeia. O SBC estabelece distinções entre países candidatos a Schengen e EM que aplicam integralmente o acervo ou que pertencem à área sem controlo de fronteiras internas.

O Título II do SBC considera os países candidatos como Estados Schengen, conforme o Anexo C (2022) 7591. Contudo, parecer do Serviço Jurídico do CUE questiona a aplicação territorial do Sistema de Entrada e Saída, com base no art. 6.º, n.º 1, do SBC, especialmente em estadias de curta duração, conforme o Documento do Conselho 13491/16, n.º 9.

DISCUSSAO

Torna-se importante destacar que a decisão sobre a aplicação plena do Tratado de Schengen apresenta características peculiares e opacas no que se refere à sua análise de geral. Não é evidente se um país candidato preenche, de forma inequívoca, todas as condições estabelecidas pelo SEMM, nem se um resultado positivo do VAM pela Frontex é suficiente.

¹⁵⁴ SOURDI, EVANGELIA LILIAN. *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*. Maastricht Journal of European and Comparative Law, v. 24, n. 5, p. 667–686, 2017.

¹⁵⁵ COSTELLO, CATHRYN. *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016, cap 3.

¹⁵⁶ HAILBRONNER, KAY. *EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives*. 2. ed. Munich: Beck/Hart/Nomos, 2021, p. 1023.

¹⁵⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIAO EUROPEIA. Processo conjunto C-411/10 e C-493/10, N. S. contra *Secretary of State for the Home Department e M. E.* e outros contra *Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*. Acórdão de 21 de dezembro de 2011.

A principal questão reside no fato de, apesar dos últimos avanços no último Regulamento de 2022, a adesão plena de um país candidato ao Espaço Schengen continua vinculada à Decisão unânime do CUE, tomada de forma separada. Um exemplo dessa situação é o caso da Roménia e da Bulgária, que, desde 2011, estavam tecnicamente aptas para a adesão plena, mas durante longos anos, permaneceram fora desta condição, que abordaremos mais adiante.

No ano de 2022, a pedido desses países, a CE realizou uma missão complementar para novas verificações. Embora, a legislação da UE não proíba avaliações complementares, também não há disposições que as ratifiquem formalmente. Logo, a ausência de regulamentação específica contribui para a opacidade.

A situação retratada pode ser interpretada como uma pressão política exercida entre os EM que estão a colaborar com a libertação da referida adesão. Quando o SEMM é admitido, fica estipulado que uma primeira avaliação Schengen regular é realizada no prazo de um ano, evidenciando a complexidade e as dinâmicas políticas envolvidas no processo. Tal avaliação prematura além de atuar como um mecanismo de legitimação da própria adesão perante aos outros EM, fortalecendo a confiança mútua e cooperação dentro de Schengen, ao invés de apenas verificar a compatibilidade técnica com o acervo de Schengen.

4.2 Regulamentos aplicáveis a Schengen.

A adesão de um Estado ao Espaço Schengen baseia-se num quadro jurídico complexo, que envolve tratados da UE, regulamentos específicos e avaliações técnicas rigorosas¹⁵⁸, tais como:

I - Tratado da União Europeia (TUE) é o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) – o Artigo 67. do TFUE traz garantias de um espaço de liberdade, segurança e justiça sem controlos nas fronteiras internas e já o Art. 77.º do TFUE aborda especificamente da supressão dos controlos nas fronteiras internas e da gestão das fronteiras externas.

II - Acordo de Schengen (1985) e Convenção de Aplicação (1990) – neste documento apresenta-se a base original do sistema Schengen antes de sua integração na EU, estabelecendo a supressão gradual dos controlos fronteiriços internos e a cooperação entre os Estados-Membros.

¹⁵⁸ SCHWALBACH, José Gaspar. *O Espaço Schengen e o Direito da União Europeia: Aplicação e controlo*. Coimbra: Almedina, 2021, p. 87.

III - Incorporação no Quadro da UE: Protocolo Schengen (Tratado de Amsterdão, 1997) - incorpora o acervo de Schengen (*Schengen acquis*) no quadro jurídico da UE. Assim sendo, permitiu-se que novos EM da UE adotem gradualmente as regras de Schengen, após avaliação e aprovação.

IV - Regulamentos e Decisões do CUE - Decisão do Conselho sobre a plena aplicação do acervo de Schengen a um novo Estado como por exemplo, Decisão 2008/903/CE para a Suíça e Regulamento (UE) 2016/399 – SBC sendo o mais imponente regulamento que estabelece as regras para o controlo das fronteiras externas e supressão dos controlos nas fronteiras internas.

V - Processo de Avaliação Schengen (Sistema de Avaliação Schengen - SCH-EVAL) – O Estado candidato deve demonstrar a implementação efetiva do acervo de Schengen em áreas como controlo de fronteiras externas, cooperação policial, proteção de dados, política de vistos e funcionamento do SIS - Sistema de Informação Schengen. A avaliação é conduzida por equipas de especialistas da CE e dos EM.

Como exemplo, a Croácia, que aderiu à UE em 2013, foi avaliada positivamente entre 2016 e 2021, sendo autorizada pelo CUE, em dezembro de 2022, à plena aplicação do Acervo de Schengen a partir de janeiro de 2023.

O Ato de Adesão, com base no direito primário, condiciona a decisão do CUE ao cumprimento, pelos novos signatários, dos requisitos para a aplicação integral do Acervo Schengen.

No contexto de Adesão, a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CISA), assinada em 1990 e entrando em vigor em 1995 temos como relevantes:

I – Supressão do controlo nas fronteiras internas;

Art. 2º onde determina a eliminação dos controlos nas fronteiras internas entre os Estados Schengen, e como o Estado aderente precisa estar preparado para manter a segurança sem controlos fixos nas fronteiras internas;

II – Supressão do controlo nas fronteiras externas;

Art. 5º aborda as condições de entrada de estrangeiros, seus documentos, vistos, meios de subsistência; os artigos 6.º a 8.º sobre regulação do controlo nas fronteiras externas, regras sobre recusa de entrada e exceções humanitárias; os artigos 9.º a 11.º trata sobre a coordenação do controlo nas fronteiras externas, incluindo formação e troca de informações entre os Estados. Estes artigos são avaliados no processo SCHEVAL para verificar se o país tem capacidade de controlar eficazmente suas fronteiras externas.

III – Política de Vistos;

Os artigos 10.º, 16.º, 17.º, 18.º impõe regras comuns sobre emissão de vistos, visto de curta duração e vistos uniformes. O Estado deve aplicar a política comum de vistos, integrando-se ao sistema VIS.

IV – Cooperação policial e judiciária;

No artigo 39.º trata de cooperação direta entre autoridades policiais para prevenção e repressão de infrações; o artigo 40.º realça vigilância transfronteiriça, permitindo perseguição policial entre Estados sob condições; o artigo 41.º expõe perseguição transfronteiriça, inclusive armada, mediante acordos. Estes artigos são essenciais para garantir segurança interna compartilhada após a supressão dos controlos.

V – Sistema de Informação Schengen (SIS).

Artigos 92.º a 119.º estabelecem e regulam o SIS, incluindo categorias de dados: pessoas procuradas, objetos roubados, alertas de segurança. Implementar e operar o SIS é obrigatório antes da adesão plena.

VI – Proteção de dados;

Artigos 126.º a 130.º regulam o uso e a proteção dos dados pessoais no SIS e entre autoridades nacionais. O Estado deve possuir estrutura legal e técnica de proteção de dados compatível com os padrões Schengen, conforme avaliação SCHEVAL.

Importante mencionar o que trata o Art.º 132 da CISA, onde define regras para Adesão de Novos Estados a Convenção. Qualquer EM da Comunidade Europeia pode tornar-se parte da presente Convenção. A adesão é decidida por acordo entre o Estado requerente e os Estados contratantes. Consequentemente, o Estado aderente deve aceitar todas as disposições da Convenção e do Acordo de Schengen.

O art. 139 da CISA prevê sua entrada em vigor 90 dias após a ratificação por todos os Estados signatários do Acordo de Schengen, garantindo adesão simultânea entre Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos. A entrada em vigor simultânea entre Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos, conforme prevista no art. 139 da CISA, serviu de modelo para futuras adesões de modelo para futuras adesões, exigindo aceitação integral da Convenção, mesmo já em vigor¹⁵⁹.

Embora os Arts. 132 e 139 tenham caráter transitório, marcaram o início da aplicação do acervo de Schengen, previstos para a fase inicial de implementação. Apesar

¹⁵⁹ CAETANO, MARCELLO. Manual de Direito Administrativo – Vol I - págs. 214 e 485 e ss – Ed Almedina – 2016

de superados com a integração ao quadro jurídico da UE, mantêm valor como referência legal no processo formal de adesão e entrada em vigor de obrigações, sobretudo via tratados ou acordos de associação.

Nas ampliações da UE (2004, 2007 e 2013), a adesão dos novos EM ao Espaço Schengen deu-se por fases, conforme a CISA e a Decisão 2008/633/JAI. A primeira foi a integração formal com a obrigação de adotar o acervo Schengen; a segunda, uma avaliação técnica coordenada pelo SCHEVAL (Reg. UE 1053/2013), para verificar a conformidade com os padrões exigidos, como controle de fronteiras, vistos, dados e cooperação policial.

A plena integração apenas se verifica após parecer favorável do CUE, permitindo a supressão dos controlos nas fronteiras internas e o acesso completo ao SIS, em conformidade com o artigo 132.º da CISA e atos subsequentes.

O Ato de Adesão de 2011 fixou condições específicas para a Croácia, Bulgária e Romênia, incluindo exigências sobre Estado de Direito e Direitos Fundamentais, com reporte periódico ao CUE. Embora não haja proposta formal da CE ao CUE, os Atos exigem consulta ao PE.

Por diversas ocasiões, o PE se pronunciou sobre a plena aplicação do Acervo Schengen a países candidatos, reforçando que eles cumpriam os requisitos estabelecidos, em consonância com as avaliações da CE. Exemplos incluem a Resolução 2013/C 710 E/04; a Resolução 2018/2092 (INI), ambos do PE; incluindo a Resolução 2022/2852 (RSP) e o documento COM (2022).

DISCUSSÃO

As avaliações voltadas à preparação para a aplicação integral do Acervo Schengen eram realizadas no âmbito da estrutura denominada “Avaliações Schengen”. Antes da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, as avaliações ficavam a cargo do Comitê Permanente de Schengen, enquanto as decisões finais competiam ao Comitê Executivo de Schengen. A citada organização e seus procedimentos foram formalizados pela Decisão SCH/CH-ex(98), de 16 de setembro de 1998. Com o Tratado de Amesterdão, o Acervo Schengen foi formalmente integrado à ordem jurídica da União Europeia onde o CUE assumiu as funções anteriormente atribuídas aos Comitê Executivo Schengen. Para auxiliar na nova estrutura, foi criado o Grupo de Schengen, um grupo de trabalho vinculado ao Conselho, responsável por tratar de questões relacionadas à implementação e ao desenvolvimento do Acervo Schengen.

Em 2013, em resposta a preocupações crescentes sobre a necessidade de uma supervisão mais rigorosa e a obediência das regras do Acordo Schengen¹⁶⁰, o CUE adotou um regime de avaliação reformulado, conhecido como SEMM. O mecanismo conferiu à CE um papel central na condução das avaliações e previu a colaboração da Agência FRONTEX conforme previsto no Regulamento UE 1053/2013.

O art. 4.º, n.º 1 do Regulamento ampliou o escopo das avaliações para todos os aspectos do Acervo Schengen, abrangendo fronteiras externas, política de vistos, SIS, proteção de dados, cooperação policial e judiciária penal, bem como a ausência de controles nas fronteiras internas. Também são avaliadas as autoridades nacionais responsáveis por sua implementação.

Em 2022, o SEMM foi reformulado com base na ‘Estratégia de Schengen’, visando reforçar a liberdade de circulação por meio da supressão dos controles fronteiriços e da cooperação judiciária e policial. A mudança respondeu à crise dos refugiados e às falhas apontadas nas avaliações do Regulamento de 2013.

As principais fragilidades do Regulamento incluíam lentidão, falhas no acompanhamento e falta de atenção aos Direitos Fundamentais. O novo Regulamento (UE) 2022/922 corrigiu esses pontos com prazos mais curtos, foco na conformidade com os direitos e mais cooperação com o CUE em casos sensíveis. Segundo o art. 23.º, aplica-se apenas a EM ainda em avaliação.

4.3 Normas internacionais de qualidade

O princípio fundamental da transparência internacional está ligado à ideia de que governos, organizações e empresas devem operar de maneira aberta, acessível e responsável, garantindo que informações relevantes sejam divulgadas ao público. combatendo a corrupção, promovendo a governança responsável e permitindo o controle social. Na Comunicação Governança e Desenvolvimento¹⁶¹, a CE exalta as virtudes da “boa governação”: esta induz “maior eficiência, transparência e adequação do nível de decisão/ação” e, portanto, visa combater o “mau uso de recursos”, “a opacidade decisória

¹⁶⁰ RIJPM, Jorrit. The security/privacy paradox in the European Union. In: CARRERA, Sergio; MITSILEGAS, Valsamis (Eds.). *Constitutionalising the Security Union: Effectiveness, Rule of Law and Rights in Countering Terrorism and Crime*. Brussels: CEPS, 2016. p. 69–84.

¹⁶¹ COMISSÃO EUROPEIA. *Governance and Development*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, COM (2003) 615 final, Bruxelas, 20 out. 2003.

e o particularismo institucional”^{162/163/164}. De forma abrangente, a boa governação da Administração Pública convoca as exigências de qualidade e do seu bom desempenho^{165/166/167}.

O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, aprovado por Resolução do PE em 6 de setembro, a partir de proposta do Provedor de Justiça Europeu - *European Ombudsman*, visa estabelecer normas éticas e procedimentais para a administração pública da UE, em consonância com o Estado de Direito e a Boa Administração¹⁶⁸.

A ideia de boa governação administrativa ainda carece de instrumentos jurídicos eficazes em Portugal e no Brasil. Em Portugal, o Código de Procedimento Administrativo sustenta-se em princípios como legalidade, imparcialidade, boa fé e justiça, reforçando o direito à boa administração (art. 5.º e segs.). A Carta de Direitos Fundamentais da UE, art. 41.º, também influencia esse campo. No Brasil, destacam-se a Lei da Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992), o Decreto n.º 9.203/2017 (governança pública), e a Lei n.º 9.784/1999, que regula o processo administrativo com foco em princípios como legalidade, motivação e interesse público.

Tanto em Portugal quanto no Brasil, os princípios da boa governação estão presentes nas respectivas ordens jurídicas, embora de forma dispersa e sem uma codificação sistemática. Já no contexto europeu, o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa — ainda que não possua carácter vinculativo — oferece uma referência mais clara e estruturada de ética e funcionamento administrativo.

A Transparência Internacional (TI), ONG fundada em 1993 com sede em Berlim, atua em mais de 100 países, incluindo Portugal, promovendo o combate à corrupção, transparência e responsabilidade. Embora não seja órgão legislativo, seus princípios estão

¹⁶² NETO, ANA RAQUEL GONÇALVES. Transparência e qualidade da Administração Pública: entre a boa governação e a participação administrativa. Coimbra: Almedina, 2018, p. 51.

¹⁶³ HESSELINK, MARTJIN W. *The New European Private Law: Essays on the Future of Private Law in Europe*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, p.45.

¹⁶⁴ SCHOUT, ADRIAAN e JONG, JORRIT DE. *Improving the Governance Capacity of the European Union: The EU as an Enabler*. Public Administration, v. 83, n. 3, 2005, p. 643–660.

¹⁶⁵ UNITED NATION DEVELOPMENTS PROGRAMME. *Governance Principles, Institutional Capacity and Quality*. New York: UNDP, 2009.

¹⁶⁶ OCDE. *Government at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing, 2019.

¹⁶⁷ COMISSÃO EUROPEIA. *European Governance – A White Paper*. COM(2001) 428 final. Bruxelas, 2001.

¹⁶⁸ PARLAMENTO EUROPEU. Resolução sobre o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa. Resolução do Parlamento Europeu de 6 de setembro de 2001, relativa a um Código de Boa Conduta Administrativa adotado com base no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. JO C 285 E de 21.11.2002, p. 267–275.

alinhados a diversas normas e tratados internacionais voltados à transparência e integridade pública.¹⁶⁹

Algumas das principais legislações e acordos que tratam da transparência e combate à corrupção incluem: (i) *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC), adotada pela ONU em 2003, estabelecendo diretrizes globais para prevenção e combate à corrupção; (ii) Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) contra o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros, tratando da corrupção no comércio internacional; (iii) Organização dos Estados Americanos (OEA), criada pela Organização dos Estados Americanos visando fortalecer mecanismos anticorrupção na América Latina; (iv) Lei de Acesso à Informação LAI – Brasil (Lei nº 12.527/2011), garantindo o direito de acesso a informações públicas e reforça a transparência no governo; regulamentos de Transparência da União Europeia A União Europeia impõe normas de transparência a instituições e empresas, como o Regulamento (CE) nº 1049/2001, que assegura o acesso público a documentos do Parlamento, Conselho e Comissão, respeitando limites como segurança e privacidade. O TUE, nos arts. 10.º e 15.º, consagra a transparência como princípio central da governança democrática, obrigando suas instituições a atuar de forma transparente.

A transparência, conforme o art. 10.º do TUE, é um valor essencial da UE e dimensão da Boa Administração, permitindo o controlo cidadão. Associam-se a ela os princípios da Eficiência, Legalidade, Imparcialidade, Responsabilidade e respeito aos Direitos Fundamentais, conforme o art. 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. O art. 15.º do TFUE reforça o dever das instituições da UE de atuarem com transparência e garantirem acesso aos documentos.¹⁷⁰

Apesar dos avanços, persistem críticas à falta de transparência nas negociações do CUE, sobretudo em temas de política externa, como aponta a *Transparency International* UE¹⁷¹. Há críticas à opacidade do processo decisório no CUE, com decisões muitas vezes tomadas sem registros públicos adequados. A *Access Info Europe* aponta barreiras ao acesso documental e *déficit* de responsabilização democrática, sobretudo na Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia (PESC). A Provedora de Justiça

¹⁶⁹ TRANSPARENCY INTERNACIONAL *Quem somos*. Berlim: Transparency International, 2024.

¹⁷⁰ UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Artigo 15.º.

¹⁷¹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL EU. *Lobbying in the Council of the EU: Closed doors, open loopholes*. Brussels, 2018.

Europeia (*European Ombudsman*)¹⁷² já investigou a ausência de atas detalhadas e a não divulgação sistemática de posições nacionais nas negociações legislativas.

Os chamados trílogos, reuniões informais e fechadas entre PE, CUE e CE, dificultam o rastreio das posições institucionais e geram dúvidas quanto à responsabilidade democrática. No contexto da adesão ao Espaço Schengen, a transparência é crucial para assegurar legitimidade, confiança e equidade entre Estados membros e candidatos^{173/174}.

Apesar de cumprirem os critérios técnicos desde 2011, Bulgária e Roménia, como exemplo, enfrentam vetos recorrentes à adesão, por parte de alguns EM, sem justificativas técnicas claras. Tais bloqueios suscitam críticas quanto à transparência e ao uso político do processo, comprometendo a confiança na imparcialidade do sistema Schengen. O uso político do veto no CUE, baseado em questões internas como migração, compromete a transparência e a confiança entre EM. Mesmo com pareceres técnicos favoráveis, a ausência de justificações públicas para bloqueios alimenta críticas à politização do processo de adesão ao Espaço Schengen.

A pressão por mais transparência, com divulgação das avaliações, justificativa técnica dos vetos e maior papel do PE, cresce entre sociedade civil e países candidatos. Para Carrera¹⁷⁵ o SEMM apresenta fragilidades na garantia dos direitos fundamentais ao priorizar critérios técnicos de controlo fronteiriço, comprometendo sua legitimidade democrática. Carrera defende mais transparência e participação do PE e da sociedade, integrando de forma clara os princípios da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

A Resolução do PE de 12 de julho de 2023¹⁷⁶ apoia a adesão plena da Roménia e Bulgária, destacando o cumprimento dos critérios técnicos desde 2011. A Resolução critica a falta de transparência dos vetos e considera os controlos internos discriminatórios, apelando ao CUE para agir com base legal, não política, agindo com subjetividade.

¹⁷² EUROPEAN OMBUDSMAN. *Decision in case 1272/2017/MDC on the transparency of the Council legislative process*. Estrasburgo, 2018.

¹⁷³ CURTIN, DEIRDRE. *Challenging Executive Dominance in European Democracy. The Modern Law Review*, v. 77, n. 1, p. 1–32, 2014.

¹⁷⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL EU. *Two years on: EU trilogues remain in the shadows*. 2017.

¹⁷⁵ CARRERA, Sergio. *An Appraisal of the Schengen Evaluation Mechanism in relation to Fundamental Rights*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n. 78, 2015.

¹⁷⁶ PARLAMENTO EUROPEU. *Resolução de 12 de julho de 2023 sobre a adesão da Roménia e da Bulgária ao espaço Schengen (2023/2668(RSP))*. JO C 2024/3999 de 16.05.2024.

Ainda sobre a transparência, baseia-se a falta de transparência abordada a análise da Comissão das Comunidades Europeias (CCE)¹⁷⁷. O documento confirma que Bulgária e Roménia estão tecnicamente prontas para aderir a Schengen, com base em inspeções atualizadas. Critica os atrasos, que afetam a confiança na UE, e defende decisões do CUE baseadas em critérios técnicos e transparentes.

Há ainda que se considerar a Decisão do CUE, de 12 de dezembro de 2024¹⁷⁸, implementando a supressão dos controlos nas fronteiras internas com Bulgária e Roménia a partir de 1 de janeiro de 2025 decorreu de acordos diplomáticos, sobretudo com a Áustria. Apesar do cumprimento técnico anterior, a decisão só foi possível politicamente depois, refletindo críticas à falta de fundamentação transparente nos vetos passados.

Mais recentemente, o Relatório sobre o Estado Schengen 2023-2024, publicado em 16 de maio de 2023 pela CE, destaca evidências adicionais da persistente falta de transparência no processo¹⁷⁹. Avaliações gerais da governança Schengen destacam a entrada da Croácia como exemplo de transparência e consenso. Indiretamente, reforçam que todos os Estados-membros devem respeitar as avaliações técnicas e promover a confiança mútua.

O caso da Roménia e da Bulgária evidencia o descompasso entre critérios técnicos estabelecidos para adesão a Schengen e os vetos políticos impostos por alguns EMs. A situação reforça a fragilidade no processo de decisão da UE, principalmente em relação à coerência entre avaliação técnica e deliberação política. Em face ao exposto, há necessidade de mais transparência e justificativas públicas nas decisões do CUE fundamentando suas decisões sobre o alargamento de Schengen, com a finalidade de manter a confiança mútua e o princípio da igualdade entre os EMs.

A transparência na UE vai além da divulgação de dados, incluindo participação cidadã e responsabilização institucional, conforme previsto no artigo 41.º da Carta dos

¹⁷⁷ COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 16 de novembro de 2022, sobre a situação da aplicação do acervo de Schengen pela Bulgária e Roménia.*

¹⁷⁸ CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão (UE) 2024/XXXX do Conselho de 12 de dezembro de 2024 relativa à aplicação integral das disposições do acervo de Schengen na Bulgária e na Roménia.* Jornal Oficial da União Europeia, L XXX, 2024

¹⁷⁹ COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório sobre o Estado de Schengen de 2023*, COM(2023) 274 final, Bruxelas, 16 jun. 2023.

Direitos Fundamentais^{180/181/182}. Trata-se de assegurar mecanismos efetivos de participação cidadã, supervisão democrática e responsabilização das instituições públicas.

Os artigos 10.º e 11.º do TUE garantem decisões abertas e participação cidadã nas ações da União Europeia. O artigo 15.º do TFUE garante o direito de acesso aos documentos da UE, reforçando o princípio da transparência nas suas instituições e atividades. A UE tem adotado instrumentos legais anticorrupção, como a Convenção de 1997, que visa harmonizar normas entre os Estados-Membros¹⁸³.

A doutrina europeia defende uma abordagem integrada contra a corrupção, aliando quadros legais, ética institucional e transparência para fortalecer o controle público^{184/185}. Nesse cenário foco com atenção especial diante dos desafios enfrentados por países como a Bulgária e a Roménia, que muito tem avançado no combate à corrupção têm sido minuciosamente assistidas pela UE com o Mecanismo de Cooperação e Verificação (MCV). A adesão plena destes Estados ao Schengen, por exemplo, tem tido exigências não somente ao cumprimento técnico de requisitos fronteiriços, mas também à evidência de progressos concretos no reforço da integridade administrativa e da confiança mútua entre os EM. Tal condição demonstra como a transparência e o compromisso institucional com a legalidade se tornaram pilares centrais na estrutura normativa e política da UE.

Em Portugal, autores como Suzana Tavares da Silva destacam que a transparência fortalece direitos fundamentais e a cidadania financeira. Ela capacita os cidadãos a tomar decisões mais conscientes e a participar ativamente na democracia^{186/187}.

¹⁸⁰ CRAIG, PAUL e DE BÚRCA, GRÁINNE. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 561-563

¹⁸¹ FERRAZ, TELMO. *Direito Administrativo Europeu*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 245-247.

¹⁸² CUNHA RODRIGUES, JOSÉ LUIS DA. “O princípio da transparência na Administração Pública Europeia”. *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Coimbra, n. 1, 2016, p. 55-70

¹⁸³ JULGAR ONLINE. Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, assinada em 26 de maio de 1997, n.22, 2014.

¹⁸⁴ BUIJZE, ANOESKA. *The Principle of Transparency in EU Law*, *Utrecht University*, 2013; e, «*The Six Faces of Transparency*», *Utrecht Law Review*, Vol. 9, Issue 3, 2013, pp. 3-25 (artigo-resumo da tese de doutoramento)

¹⁸⁵ BOHMER, JURGEN. *Transparenz als Verfassungsprinzip*, *Mohr Siebeck, Tübingen*, 2004.

¹⁸⁶ SILVA, SUZANA TAVRES DA. Cidadania financeira e acesso à informação administrativa. In: CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM GOMES e MOREIRA, VITAL e BRITO, CARLOS BLANCO DE (Coords.). *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. Coimbra: Almedina, 2017. p. 305-328.

¹⁸⁷ CARVALHO RAQUEL. *O direito à informação administrativa procedimental*, Publicações Universidade Católica, Porto, 1999, p.142.

Assim, percebe-se que as doutrinas europeias, incluindo as portuguesas valorizam a transparência como base da boa governança e ferramenta contra a corrupção. Sua efetividade exige normas legais e o engajamento de instituições e cidadãos na promoção da integridade. A transparência como norma internacional de qualidade, busca padrões globais de governança, ética e responsabilidade, alimentados por organizações como a OCDE, a ONU e a UE. No contexto do Schengen, esses princípios não apenas direcionam a gestão pública e a cooperação interestatal, mas também se mostram essenciais para garantir a confiança mútua entre os EM. A eficácia do sistema Schengen, buscando a supressão dos controles internos e no reforço das fronteiras externas, esta intrinsecamente ligado a observância de normas de transparência e prestação de contas, especialmente na aplicação do Acervo de Schengen, nas avaliações do SEMM e MAM e na atuação das agências envolvidas, como a FRONTEX.

A transparência, como norma internacional de qualidade, está ligada a padrões globais de governança, ética e responsabilidade. Organizações internacionais já definiram diretrizes para assegurar uma gestão pública e corporativa eficiente^{188/189/190}.

Sobre as Normas e Padrões Internacionais de Qualidade sobre Transparência destaca-se: (i)ISO 37001 – Sistema de Gestão Anti Suborno¹⁹¹, definindo diretrizes para sistemas de gestão anti-suborno em qualquer tipo de organização. Tais medidas que buscam padrões de qualidade, como políticas de integridade, *due diligence*, canais de denúncia e auditorias. Todas estas visam promover transparência e integrar ética à governança corporativa; (ii)ISO 9001 – Sistema de Gestão da Qualidade, embora centrada na qualidade, a ISO 9001 incorpora princípios de transparência, rastreabilidade e responsabilidade, definindo critérios para sistemas de gestão que garantem consistência, envolvimento das partes interessadas e melhoria contínua; (iii)Normas da União Europeia (UE) sobre Transparência e Governança, possuindo instrumentos normativos robustos que promovem a transparência, previnem a corrupção e protegem direitos fundamentais, destacando-se a Diretiva 2019/1937 (Denunciantes), o Regulamento 2016/679 (GDPR),

¹⁸⁸ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Principles of Good Governance: Integrity, Transparency and Accountability*. Paris: OECD Publishing, 2018.

¹⁸⁹ WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.

¹⁹⁰ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Transparent and Accountable Public Administration and Services for the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: UNDP, 2016.

¹⁹¹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 37001:2016 – *Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use*. Geneva: ISO, 2016.

o Regulamento 1049/2001 (acesso a documentos), a Carta dos Direitos Fundamentais da UE (art. 41.º), o Regulamento Financeiro 2018/1046 e o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa. Todos reforçam princípios como legalidade, imparcialidade, prestação de contas e acesso à informação.

A UE possui instrumentos normativos robustos que promovem a transparência, previnem a corrupção e protegem direitos fundamentais, destacando-se a Diretiva 2019/1937 (denunciantes)¹⁹², o Regulamento 2016/679 (GDPR)¹⁹³, o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 (acesso a documentos)¹⁹⁴, a Carta dos Direitos Fundamentais da UE (art. 41.º)¹⁹⁵, apresentando os Princípios de Boa Administração e Transparência no art. 41.º, o Regulamento (UE, EURATOM) 2018/1046 – Regulamento Financeiro¹⁹⁶ e o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa¹⁹⁷. Todos reforçam princípios como legalidade, imparcialidade, prestação de contas e acesso à informação; (iv) Princípios de Boa Governança Pública e Transparência, a OCDE como referência internacional em boas práticas de governança, com ênfase na transparência fiscal, combate à corrupção e integridade institucional. Suas recomendações orientam governos e empresas a adotar práticas de responsabilidade e ética. O relatório "*OECD Principles of Corporate Governance*" exige que empresas adotem práticas de transparência para prestação de contas a investidores e sociedade.

Dentre essas diretrizes, destacam-se os Princípios da OCDE atualizados em 2023¹⁹⁸, com parâmetros internacionais reforçam a transparência, exigindo que instituições divulguem informações claras sobre sua estrutura, desempenho, riscos e sustentabilidade, promovendo confiança e integridade no mercado.

¹⁹² DIRETIVA (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019.

¹⁹³ REGULAMENTO(UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

¹⁹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 145, p. 43–48, 31 maio 2001.

¹⁹⁵ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000/C 364/01). Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 364, p. 1–22, 18 dez. 2000.

¹⁹⁶ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE, EURATOM) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União. Jornal Oficial da União Europeia, L 193, p. 1–222, 30 jul. 2018.

¹⁹⁷ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. Resolução de 6 de setembro de 2001 sobre um Código Europeu de Boa Conduta Administrativa. Jornal Oficial da União Europeia, C 285 E, 21 nov. 2002, p. 267–275.

¹⁹⁸ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Princípios da OCDE de Governança Corporativa – Edição 2023* (OECD *Principles of Corporate Governance – 2023 Edition*). Paris: OCDE, 2023.

Nesta dissertação trata a transparência como princípio jurídico autônomo, distinto da publicidade. Destaca-se seu papel na participação cidadã e na motivação dos atos administrativos, integrando o princípio da boa administração (art. 41.º da Carta da UE). Esse princípio impõe à administração deveres de eficiência, imparcialidade e abertura ao controle social, garantindo ao cidadão o direito à participação e à justificação das decisões.

Portanto, a boa administração pública contemporânea, em se tratando de Schengen, requer mais do que legalidade formal: exige governos responsivos, transparentes e participativos, em conformidade com os padrões internacionais de boa governança definidos por organismos como a OCDE, a UE e a Organização das Nações Unidas (ONU)^{199/200/201/202}. A crescente valorização da transparência reflete uma mudança paradigmática nas funções da administração, aproximando-se dos postulados da boa governança e da administração pública democrática, onde o acesso à informação e a motivação dos atos administrativos constituem requisitos essenciais para a legitimidade das decisões públicas^{203/204}.

A autora Ana Clara Fernandes examina o princípio da transparência administrativa, ressaltando que vai além da publicidade, abrangendo acesso à informação, motivação dos atos e participação dos cidadãos como formas de controle democrático no Estado de Direito²⁰⁵.

O Regulamento (UE) 2022/922, que rege o mecanismo de avaliação do acervo de Schengen, revela lacunas de transparência nas fases iniciais do processo de adesão. O considerando 12 aponta a falta de critérios claros, contrariando o princípio da boa administração. O foco do mecanismo é avaliar a fiabilidade dos resultados apresentados, não a admissibilidade do Estado requerente. O considerando 31 do Regulamento (UE) 2022/922 determina que relatórios e documentos de visitas sejam classificados conforme

¹⁹⁹ ARRUDA, CARMEN SILVIA LIMA DE. O princípio da transparência. 2019.

²⁰⁰ PORTUGAL. Balanço do Conselho da União Europeia no Domínio da Administração Interna. 2021.

²⁰¹ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, C 326, p. 391–407, 26 out. 2012

²⁰² DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. *Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020

²⁰³ DIAS, JOÃO CAUPERS. *Administração Pública e Democracia: Estudos de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2014, p. 89.

²⁰⁴ SILVA, VIVIAN CRISTINA LIMA DA. O princípio da transparência no Novo Direito Administrativo brasileiro: da publicidade à boa governança. *Revista Brasileira de Direito Público*, v. 14, n. 56, p. 155-176, 2016.

²⁰⁵ FERNANDES, ANA CARLA HARMATIUK MATOS. *Transparência Administrativa: fundamento jurídico, conteúdo e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

os critérios dos Regulamentos EURATOM, 2015/443²⁰⁶ e 2015/444²⁰⁷, A classificação como “Informações Sensíveis Não Classificadas” ou “Restringidas” limita o acesso público, dificultando o controle democrático e a compreensão das decisões sobre adesão ao Espaço Schengen.

O cenário descrito levanta um problema significativo, pois as informações sensíveis e restritas com a ausência de critérios claros no processo de adesão ao Espaço Schengen geram opacidade e dúvidas sobre a imparcialidade das decisões, afetando a confiança e a credibilidade da UE.

A exigência de unanimidade para a adesão ao Espaço Schengen evidencia fragilidades na governança da UE, ao permitir que decisões técnicas sejam sobrepostas por interesses políticos. O caso da Bulgária e da Roménia ilustra bem essa disfunção: embora aptas tecnicamente desde 2011, ambas seguem excluídas por objeções de Estados-membros que alegam questões de migração, fronteiras ou Estado de Direito, argumentos que, contudo, não impediram a recente aceitação da Croácia, mesmo diante de denúncias de violações de direitos fundamentais. Essa discrepância, apontada por instituições como o PE, revela uma aplicação desigual dos critérios de adesão e reforça a crítica à falta de transparência, legitimidade e coerência nas decisões do CUE, gerando um “limbo” institucional sem justificações claras e prejudicando a confiança no processo de alargamento de Schengen.

Uma solução possível para a transparência e boa governança seria reaproveitar o MCV, mecanismo já utilizado pela CE para monitorar reformas em países como Bulgária e Roménia. Sua continuidade após a adesão ao Schengen permitiria manter a pressão por melhorias em áreas como combate à corrupção e controle de fronteiras, ampliando a transparência e a coerência nas decisões, mesmo na ausência de relatórios conclusivos.

Os Princípios do Pacto Global da ONU, lançados em 2000, formam um referencial internacional para promover responsabilidade social, sustentabilidade e transparência instituições, baseando-se em normas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e

²⁰⁶ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (EURATOM) 2015/443 da Comissão, de 13 de março de 2015, relativo à segurança das informações classificadas da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, L 72, p. 41–53, 17 mar. 2015.

²⁰⁷ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (EURATOM) 2015/444 da Comissão, de 13 de março de 2015, relativo à proteção das informações classificadas da UE. Jornal Oficial da União Europeia, L 72, p. 54–70, 17 mar. 2015.

combate à corrupção²⁰⁸. A UNCAC²⁰⁹ exige mecanismos de transparência e acesso à informação em governos e instituições públicas.

Na mais alargada discussão podemos observar em se tratando de UE: (i) Normas e Princípios em Matéria de Serviços – CE onde as Normas de Qualidade em Matéria de Serviços da CE estabelecem princípios como transparência, ética, igualdade e sustentabilidade para garantir uma administração eficiente e democrática. A transparência é central, promovendo processos decisórios mais claros e acessíveis aos cidadãos da UE²¹⁰; (ii) Relatório Especial 05/2024: Registo de Transparência da UE – PE/CE/CUE, onde avalia o Registo de Transparência da UE quanto à supervisão do *lobby* e à conformidade com padrões de integridade. O documento critica limitações no acesso público às informações e propõe melhorias para reforçar a responsabilidade e a legitimidade das decisões da UE²¹¹.

DISCUSSAO

Estão sendo analisados os mecanismos internacionais de investigação utilizados para elaborar o questionário e a avaliação local de adesão do Tratado de Schengen. Os mecanismos de avaliação são os meios que utilizam para elaborar as avaliações de adesão. Tais mecanismos são evidenciados e elencados no Regulamento UE N°2022/922, porém, somente esta explanação não traz bases sólidas de esclarecimentos. Fato que os mecanismos são constantes, possuem dinâmica efetiva, contudo, não se chega à conclusão de eficácia devido à falta de clareza sobre a base em que são elaborados e realizados. A busca a legislação existente e as bases científicas não trouxeram transparência a questão. Nem mesmo quando se pesquisa sobre o tema abordado nos canais europeus investigados, encontra-se uma resposta mais específica sobre o tema.

Destaca-se que os mecanismos internacionais do Tratado de Schengen são utilizados como base para as avaliações, mas sua confidencialidade levanta dúvidas sobre a transparência e imparcialidade do processo, já que não há dados claros disponíveis e fatores políticos e econômicos podem influenciar os resultados.

²⁰⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *The Ten Principles of the UN Global Compact*. Nova York: United Nations Global Compact, 2000.

²⁰⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)*. Nova Iorque: ONU, 2004.

²¹⁰ COMISSÃO EUROPEIA. *Normas de qualidade em matéria de serviços da Comissão Europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2023.

²¹¹ TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. *Relatório Especial 05/2024 – O Registo de Transparência: Uma ferramenta útil com margem para maior eficácia*. Luxemburgo: TCE, 2024.

A análise revela falta de clareza quanto às bases utilizadas na elaboração dos questionários e nas visitas de avaliação para adesão ao Schengen. Embora conduzidas por profissionais qualificados, não há transparência sobre os critérios ou normas internacionais aplicadas, tornando o processo subjetivo e pouco acessível.

Apesar do Regulamento (UE) n.º 2022/922 estabelecer diretrizes para a avaliação da adesão ao espaço Schengen, persistem dúvidas sobre a aplicação de normas internacionais de qualidade e a transparência dos critérios utilizados. A falta de clareza sobre as bases investigativas compromete a imparcialidade e a legitimidade do processo.

O princípio da transparência, essencial para a confiança entre Estados-Membros e sociedade civil, é comprometido pela excessiva confidencialidade e pela falta de acesso a critérios e relatórios. A OCDE ressalta que a transparência requer processos claros, acessíveis e sujeitos a controle público.²¹²

O princípio da boa administração, consagrado no artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, exige fundamentação, imparcialidade e eficiência. A ausência de normas internacionais claras nos questionários e visitas in loco compromete a segurança jurídica e a uniformidade das avaliações.

Princípios internacionais de qualidade, como os da ISO 9001 e do *Institute of Internal Auditors* (IIA), recomendam metodologias padronizadas e auditáveis. Sua adoção no mecanismo Schengen traria mais rigor técnico e previsibilidade, reduzindo subjetividades. Para reforçar a legitimidade e eficácia do processo de adesão ao espaço Schengen, é essencial adotar critérios alinhados a padrões internacionais de qualidade, transparência e boa administração^{213/214/215/216}.

Outrossim, ao analisar o Regulamento (UE) n.º 2022/922 do CUE, revela-se que os instrumentos previstos, como questionários e visitas locais, não atendem plenamente aos princípios da transparência, boa administração e normas internacionais de qualidade. O regulamento carece de clareza quanto aos critérios técnicos e metodológicos adotados,

²¹² ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Princípios de Governança Corporativa do G20/OCDE – Edição 2023*, p. XX. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: <https://oecd.org>. Acesso em: 20/05/25

²¹³ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Princípios de Governança para uma Administração Pública Eficaz*. Paris: OCDE, 2014

²¹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. 2012.

²¹⁵ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). *ISO 9001:2015 – Quality management systems — Requirements*. 2015.

²¹⁶ THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*. 2015.

além de não garantir publicidade nem auditabilidade dos processos. Esta lacuna normativa contraria o princípio da transparência previsto no artigo 15.º do TFUE e no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia ²¹⁷. A ausência de transparência sobre os parâmetros, indicadores e métodos de avaliação compromete o controle democrático, dificultando que os Estados compreendam os critérios aplicados. Quando um país é considerado “não apto”, não se sabe se a decisão se baseia em falhas objetivas ou em juízos subjetivos dos avaliadores.

A classificação de relatórios como “Informações Sensíveis Não Classificadas” ou “Restringidas” compromete o princípio da boa administração (art. 41.º da Carta), dificultando o acesso à informação, a contestação pelas partes avaliadas e a transparência do processo. O SEMM mostra desalinhamento com normas internacionais como a ISO 9001 e ISO 37001, que exigem critérios objetivos, transparência e auditorias. Falta-lhe um manual público, indicadores padronizados e validação externa, comprometendo a legitimidade técnica do processo.

A falta de garantias institucionais compromete a credibilidade do SEMM, pois suas decisões têm implicações políticas e jurídicas relevantes. A ausência de transparência e controle democrático nos instrumentos aplicados fragiliza o processo. Para garantir legitimidade, a UE deve revisar os fundamentos metodológicos do mecanismo, adotando critérios claros, públicos e auditáveis, alinhados a padrões internacionais de qualidade e aos valores da integração europeia.

²¹⁷ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, C 202, 7 de junho de 2016, p. 389–405.

5.CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

O Tratado de Schengen configura-se como um dos marcos relevantes da integração europeia, representando o esforço por superar desigualdades estruturais e políticas entre os Estados-Membros no contexto de um pluralismo jurídico e institucional. Sua relevância transcende as fronteiras nacionais, consolidando-se como expressão de uma nova ordem jurídica internacional amplamente acolhida no âmbito do Direito da União Europeia.

O objetivo do estudo foi atingido, permitindo-se investigar a base jurídica dos critérios de avaliação do Espaço Schengen, alicerçados no Regulamento (UE) 2022/922 da União Europeia no âmbito do Direito da UE. Contudo, ao analisar o processo de adesão ao Espaço Schengen, verifica-se a necessidade urgente de mais clareza e segurança quanto aos critérios utilizados para a avaliação da capacidade dos Estados requerentes. A inexistência de transparência quanto às bases metodológicas empregadas nas avaliações, tanto na elaboração dos questionários quanto nas visitas *in loco*, fragiliza a legitimidade do processo e compromete o ideal de justiça procedimental. A imparcialidade, valor essencial ao Direito Administrativo contemporâneo e ao princípio da boa administração pública, exige não apenas a competência dos avaliadores, mas a transparência dos métodos e fundamentos aplicados.

Entre os principais resultados, destaca-se a fragilidade normativa identificada no Regulamento (UE) n.º 2022/922, que rege o MAS, visto ser notória ao não especificar de forma clara os padrões internacionais de qualidade investigativa que orientam as avaliações. Essa omissão abre espaço para decisões influenciadas por critérios políticos, interesses estratégicos ou preconceitos internos, o que fere os princípios da transparência, da imparcialidade e da legalidade administrativa consagrados tanto no direito europeu quanto em normas internacionais de boa governança (OCDE, ONU, CUE).

Além disso, o caráter não público das reuniões do CUE e a ausência de justificativas técnicas vinculantes para decisões políticas aprofundam a percepção de opacidade e favorecem a emergência de tensões nacionalistas entre os EM. Ainda que os critérios técnicos, como o controle de fronteiras e a integração ao SIS, estejam formalmente estabelecidos, a decisão final permanece condicionada ao consenso político, comprometendo a previsibilidade e a objetividade do processo.

A transparência no processo de adesão ao Espaço Schengen não se configura como mera formalidade, mas como teste de legitimidade democrática e de integridade

administrativa dentro da UE. A aplicação de princípios como a publicidade, a motivação das decisões, a igualdade de tratamento e a responsabilização institucional deve nortear todo o processo, sob pena de se enfraquecer o próprio projeto de integração europeia.

As implicações teóricas alcançam a fragilização dos princípios do Estado de Direito e da boa administração, envolvendo a legitimidade normativa e a coerência dos sistemas jurídicos que sustentam a governança pública. As implicações sociais atingem o comprometimento da confiança pública nas instituições, à redução da participação cidadã e ao fortalecimento de percepções de injustiça ou arbitrariedade, principalmente em cenários sensíveis como o controle de fronteiras. Na visão prática atinge-se à ineficiência administrativa, ao alargado risco de corrupção e à dificuldade de monitoramento e responsabilização dos agentes públicos, comprometendo a estabilidade de políticas públicas e o respeito aos direitos fundamentais.

Por fim, que a sociedade europeia, bem como os atores institucionais envolvidos, não se canse de buscar eficiência, transparência e equidade nas políticas públicas, assegurando que o alargamento do Espaço Schengen seja conduzido com justiça, responsabilidade e respeito ao Estado de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGÊNCIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS (FRA). *Migration: Key Fundamental Rights Concerns*. Vienna: FRA, 2023. Disponível em: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-fundamental-rights-report-2023_en.pdf - Acesso em 10/06/25.

AGÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. *Fundamental Rights Challenges in Border Management and Returns*. Viena: FRA, 2020. Disponível em: <https://fra.europa.eu> Acesso em: 01/07/25.

ARRUDA, CARMEN SILVIA LIMA DE. *O princípio da transparência*. 2019. Disponível em: <https://iris.unipv.it/retrieve/e1f104fc-64ee-8c6e-e053-1005fe0aa0dd/O%20princ%3Fpio%20da%20transpar%3Fncia.pdf> , 2019. Acesso em: out. 2024.

BALDACCINI, ANNELISE. *Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea*. In: Ryan, B. & Mitsilegas, V. (Eds.), *Extraterritorial Immigration Control*. Brill. 2010.

BALDACCINI, ANNELISE. *Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea*. In: GUILD, E.; CARRERA, S. (org.). *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*. Aldershot: Ashgate, 2016.

BARNARD, CATHERINE e PEERS, STEVE (eds.) (2014). *European Union Law*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 9780199686117.

BELLANOVA, ROCCO e FERNÁNDEZ-ROJO, LUCÍA. *AI at the Border: Surveillance, Risk and the Politics of Automated Migration Control*. Brussels: CEPS, 2025.

BELLANOVA, ROCCO e FERNÁNDEZ, ANA. *Controlling Mobility Through Data: EU Border Policies and the Politics of Information*. European Journal of Migration and Law, v. 27, n. 1, 2025, p. 22–41.

BENEDICTO, AINHOA RUIZ. *Commentary on securitization and migration*. In: *Securitization (international relations)*. Wikipedia, 2025. Disponível em: [https://en.wikipedia.org/wiki/Securitization_\(international_relations\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Securitization_(international_relations)). Acesso em: 7 jul. 2025.

BIGO, DIDIER. *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*. *Alternatives*, 27(1), pp. 63–92, 2002.

BIGO, DIDIER. *Polices en réseaux: l'expérience européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

BOHMER, JURGEN. *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2004.

BOSWELL, CHRISTINA e GEDDES, ANDREW. *Migration and Mobility in the European Union*. 2. ed. London: Red Globe Press, 2020.

BOUTIN, BÉRENICE. *The role of experts in EU internal security governance*. *Hague Journal on the Rule of Law*, v. 12, n. 1, 2020, p. 27–47.

BROEDERS, DENNIS. *The New Digital Borders of Europe: EU Databases and the Surveillance of Irregular Migrants*. *International Sociology*, 22(1), pp. 71–92. 2007.

BUIJZE, ANOESKA. *The Principle of Transparency in EU Law*, Utrecht University, 2013 (texto Disponível em: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/269787> ; e IDEM, «The Six Faces of Transparency», *Utrecht Law Review*, Vol. 9, Issue 3, 2013, pp. 3-25 (artigo-resumo da tese de doutoramento).

BULL, HEDLEY. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 3.^a ed., New York: Columbia University Press, 2002 (1.^a ed. 1977), p. 13-19.

BULL, HEDLEY. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, 1977.

BUZAN, BARRY. *Ole Wæver e Jaap de Wilde, Security: A New Framework for Analysis*, 1998.

BYRNE, WILLIAN HAMILTON e GAMMELTOFT-HANSEN, THOMAS. *Untangling the Legal Infrastructure of Schengen. European Papers*, v. 2024, n. 1, p.157-178.

CACDLG. Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades, Garantias. Ofício N. 550/1. 2009. <https://bit.ly/3gjKdtl> . Acesso em: jan. 2024.

CAETANO, MARCELLO. Manual de Direito Administrativo. Vol I - págs. 214 e 485 e ss – Ed Almedina – 2016.

CANOTILHO, JOSE JOAQUIM GOMES. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.^a ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 259.

CARRAPIÇO, HELENA. *European Internal Security: Towards Supranational Governance in the Area of Freedom, Security and Justice?* In: MONAR, Jörg (org.). *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. Brussels: P.I.E. Peter Lang, 2010, p. 121–142.

CARRERA, SERGIO. *The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*. 2007 CEPS Working Document No. 261. Disponível em: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-border-management-strategy-frontex-and-challenges-irregular-immigration-canary/> . Acesso em 10/06/25.

CARRERA, SERGIO e DEN HERTOOG, LEONHARD. *Whose Justice? The Council, the Commission, and the Politics of Schengen Evaluation*. Brussels: CEPS, 2016. p. 7-9.

CARRERA, SERGIO. *An Appraisal of the Schengen Evaluation Mechanism in relation to Fundamental Rights*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, n. 78, 2015.

Disponível em: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2015/01/No%2078%20National%20Security%20and%20Secret%20Evidence.pdf> . Acesso em: 10/07/25.

CARVALHO RAQUEL. O direito à informação administrativa procedimental, Publicações Universidade Católica, Porto, 1999, p.142.

CHALMERS, DAMIAN e DAVIES, GARETH e MONTI, GIORGIO. *European Union Law: Text and Materials*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, p. 356-368.

CODIGO DE FRONTEIRAS SCHENGEN (Regulamento [UE] 2016/399) - S. Jornal Oficial da União Europeia, L 77, 23 mar. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32016R0399> .

COELHO, CARLOS. Schengen: o garante da integração e diversidade europeias: Não há União Europeia sem Schengen. In: Ferreira, E. P. (Coord). *União Europeia - Reforma ou Declínio*. Lisboa: Veja, 2016.

COELHO, CARLOS. *Alargamento de Schengen: Condições de entrada e processo de avaliação*. Parlamento Europeu. Disponível em: <https://carloscoelho.eu/dossiers/view/29/362> . Acesso em: 04/03/2025.

COELHO, CARLOS. Desafios para a Europa com o alargamento de Schengen: imigração e segurança[s.d.]. Disponível em: <https://carloscoelho.eu/texts/view/desafios-para-a-europa-com-o-alargamento-de-schengen-imigracao-e-seguranca> . Acesso em: 10 maio 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. *State of Schengen Report 2023*. COM(2023) 274 final, 16 mai. 2023, pp. 7–10.

COMISSÃO EUROPEIA. *Schengen Strategy: Towards a stronger and more resilient Schengen area*. Brussels, 2.6.2021, COM(2021) 277 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0277>

COMISSÃO EUROPEIA. *Schengen evaluation and monitoring mechanism – Explanatory note*. Brussels, 2015. Disponível em: <https://home-affairs.ec.europa.eu>
Acesso em: jan. 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. *Schengen evaluation and monitoring mechanism: Annual Report 2021*. Bruxelas: European Commission, 2021. Disponível em: <https://home-affairs.ec.europa.eu>. Acesso em: 05/07/25.

COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório sobre a aplicação do Regulamento (UE) 1053/2013 que institui o Mecanismo de Avaliação e Monitorização de Schengen*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2020, p. 6–7.

COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o funcionamento do Mecanismo de Avaliação de Schengen*. COM(2009)102 final, Bruxelas, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. *Governance and Development*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee, COM (2003) 615 final, Bruxelas, 20 out. 2003.

COMISSÃO EUROPEIA. *European Governance – A White Paper*. COM(2001) 428 final. Bruxelas, 2001.

COMISSÃO EUROPEIA. *Relatório sobre o Estado de Schengen de 2023*, COM(2023) 274 final, Bruxelas, 16 jun. 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52023DC0274> e *Relatório sobre o Estado de*

Schengen de 2024, COM(2024) 173 final, Bruxelas, 16 abr. 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52024DC0173&utm_source=chatgpt.com Acesso em: 12/07/25.

COMISSÃO EUROPEIA - Jornal oficial das Comunidades Europeias, 2000, p. 138

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 16 de novembro de 2022, sobre a situação da aplicação do acervo de Schengen pela Bulgária e Roménia*. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023TO0244>. Acesso em: 10/07/25.

COMISSÃO EUROPEIA. *Normas de qualidade em matéria de serviços da Comissão Europeia*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2023. Disponível em: https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles_pt . Acesso em: 11 jun. 2025.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (CCE). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Um Mecanismo de Avaliação para Verificar a Aplicação do Acervo de Schengen*. COM(2009) 102 final, Bruxelas, 2009a.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (CCE). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Um Mecanismo de Avaliação para Verificar a Aplicação do Acervo de Schengen*. COM(2009) 102 final, Bruxelas, 2009b.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (CCE). *Proposal for a Council Regulation on the establishment of an evaluation mechanism to verify the application of the Schengen acquis*. Brussels: COM (2009)102 final, 2009.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Regulation (EU) 2022/922 on establishing and operating a Schengen evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis*. Jornal Oficial da União Europeia, L 160, de 15 jun. 2022, pp. 1–27.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Mecanismo de avaliação e monitorização do acervo Schengen: relatório anual 2021. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 2021. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/schengen-evaluation-and-monitoring.html> Acesso em: 01/06/2025.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Regras de Procedimento do Comitê Misto de Schengen*. Bruxelas: Conselho, 2004.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Regulamento (UE) n.º 1053/2013, de 7 de outubro de 2013, relativo ao estabelecimento de um mecanismo de avaliação e monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen* (JO L 295, de 6/11/2013, p. 27–37).

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Decisão (UE) 2024/XXXX do Conselho de 12 de dezembro de 2024 relativa à aplicação integral das disposições do acervo de Schengen na Bulgária e na Roménia*. Jornal Oficial da União Europeia, L XXX, 2024.

COSTELLO, CATHRYN. *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016, cap 3.

CRAIG, PAUL e DE BÚRCA, GRÁINNE. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 561-563 e pgs. 572-575.

CUNHA RODRIGUES, JOSE LUIS DA. “O princípio da transparência na Administração Pública Europeia”. *Revista de Direito e Estudos Sociais*, Coimbra, n. 1, 2016, p. 55-70.

CURTIN, DEIRDRE. *Challenging Executive Dominance in European Democracy*. *The Modern Law Review*, v. 77, n. 1, p. 1–32, 2014.

DEN BOER, MONICA e CORSTENS, GEERT. *Schengen and the Pillars: The European Union’s Border Management Reforms*. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, v. 10, n. 2–3, 2002, p. 189–204.

DEN HERTOOG, LEONHARD. *EU migration policy: From Schengen to Frontex and beyond*. In: WOLFF, Sarah et al. (org.). *EU Immigration and Asylum Law and Policy*. London: Routledge, 2021.

DEN HERTOOG, LEONHARD. *A Reset for the Rule of Law in EU Migration Policy?* European Policy Centre Discussion Paper, 2024.

DEN HEIJER, MAARTEN. *Europe and Extraterritorial Asylum*. Hart Publishing. 2012.

DEN HEIJER, MAARTEN e SPIJKERBOER, THOMAS. *Is the EU a safe harbor? Frontex and fundamental rights*. Amsterdam Law School Research Paper No. 2021-23. DOI: 10.2139/ssrn.3874232.

DIAS, JORGE MIRANDA. *A Administração Europeia e os Mecanismos de Avaliação no Espaço Schengen*. Revista de Direito da União Europeia, n. 23, 2018, p. 41–60.

DIAS, JOÃO CAUPERS. *Administração Pública e Democracia: Estudos de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2014, p. 89.

DI FEDERICO, GIOVANNI. *The EU Charter of Fundamental Rights and the Schengen Acquis: Balancing Security and Liberty in the Area of Freedom, Security and Justice*. *European Journal of Migration and Law*, v. 12, n. 2, 2010, p. 159–182.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 110.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. *Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DIRETIVA (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019.

EISELE, KATHARINA. *The External Dimension of the EU's Migration Policy: Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU*. Leiden: Brill, 2014.

ELEYTHERIADIS, PAVLOS. *The Primacy of European Union Law: Interpretive, not Structural*. *European Papers*, v. 3, n. 1, p. 717-750, 2023.

EMN – EUROPEAN MIGRATION NETWORK. *Annual Report on Migration and Asylum 2023*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2024. Disponível em: <https://home-affairs.ec.europa.eu>. Acesso em: 01/07/25.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS. *Special Report: The Schengen Evaluation Mechanism – A Useful Tool but Facing Challenges*. Luxembourg, 2022. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2024-28>

EUROPEAN OMBUDSMAN. *Decision in case 1272/2017/MDC on the transparency of the Council legislative process*. Estrasburgo, 2018. Disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/98711>. Acesso em: 08/07/25.

EUROPE DIRECT. 2021. Disponível em: <https://europedirectminho.ipca.pt/schengen-novas-regras-para-tornar-o-espaco-sem-controlos-nas-fronteiras-internas-mais-resiliente/> . Acesso em: jan. 2024.

EUROPARL. Parlamento Europeu. Relatório anual sobre o funcionamento do espaço Schengen. 2021. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0198_PT.html . Acesso em: 5 jan. 2025.

EUROPOL. *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*. 2021. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu>. Acesso em: 01/07/25

FERNANDES, ANA CARLA HARMATIUK MATOS. *Transparência Administrativa: fundamento jurídico, conteúdo e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERRAZ, TELMO. *Direito Administrativo Europeu*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 245-247.

FIGUEIREDO, PEDRO. Muros do Mediterrâneo: Notas sobre a construção de barreiras nas fronteiras de Ceuta e Melilla. *Cadernos de estudos africanos*, (22), p. 153-175, 2011.

FLOYD, RITA. *Just securitization theory: A framework for evaluating security policies*. *Frontiers in Political Science*, 2025.

FORTE, ULYSSES. União Europeia e Comunidade Económica Europeia: Direito das Comunidades Europeias e harmonização fiscal. São Paulo: Malheiros, 1994.

FREITAS DO AMARAL, DIOGO. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. II. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2020, p. 227–230.

FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. Schengen Evaluation Support Overview. [S.l.]: [s.n.], s.d. Disponível em: <https://frontex.europa.eu>. Acesso em: 05/07/25.

FRONTEX. *Annual Risk Analysis for 2023*. Warsaw: European Border and Coast Guard Agency, 2023. Disponível em: <https://frontex.europa.eu>. Acesso em: 04/06/25.

GRAHAM, Stephen, *Cities Under Siege: The New Military Urbanism*, 2010.

GUILD, ELSPETH e CARRERA, SERGIO e GROENENDIJK, KEES. *Illegally Resident Third Country Nationals in the EU: Policy Approaches, Profiles and Social Rights*. Centre for European Policy Studies (CEPS). 2009.

GUILD, ELSPETH. et al. *What is happening to the Schengen borders? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, (86), 2015.

GRILLER, STEPHAN. *Schengen: On the Functioning of a Decentralized Security Regime – 2014*.

GROENENDIJK, KEES. *Reinforcing Trust: The Role of Evaluation Mechanisms in Schengen Governance*. Common Market Law Review, v. 59, n. 4, 2022, p. 1013–1040.

HAILBRONNER, KAY. *EU Immigration and Asylum Law: Commentary on EU Regulations and Directives*. 2. ed. Munich: Beck/Hart/Nomos, 2021, p. 1023.

HEINIKOSKI, JONNA. *The Schengen Evaluation and Monitoring Mechanism as a Lex Specialis of Infringement Procedures*. CYELP – Central European Yearbook of Politics and Law, v. 3, 2022, p. 174-180.

HESPANHA, ANTÔNIO MANUEL. O Caleidoscópio do Direito: O Direito e a Justiça nos Dias e no Mundo de Hoje. Coimbra: Almedina, 2007, p. 67-73.

HESSELINK, MARTJIN W. *The New European Private Law: Essays on the Future of Private Law in Europe*. The Hague: Kluwer Law International, 2002, P.45.

HUYSMANS, JEF. *The European Union and the Securitization of Migration*. Journal of Common Market Studies, v. 38, n. 5, p. 751–777, 2000.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. ISO 37001:2016 – *Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use*. Geneva: ISO, 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). ISO 9001:2015 – *Quality management systems — Requirements*. 2015.

RUÍZ, MÓNICA ZURITA. *Las crisis del espacio Schengen: lecciones para la integración europea*. Muuch' Ximbal Caminemos Juntos, (12), p. 7-27, 2021

JOHN, J. MEARSHEIMER. *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001).

JORNAL OFICIAL DA COMUNIDADE EUROPEIA, L 55, 28 fev. 2011, p. 13–18.

JULGAR ONLINE. Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia, assinada em 26 de maio de 1997, n.22, 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A41997A0625%2801%29>.

Acesso em: 12/07/25

KAASIK, JOOSEP e TONG, STEPHEN. *The Schengen evaluation mechanism: exploring the views of experts in the field of police cooperation*. *European Law Enforcement Research Bulletin* (18), pp. 1-18, 2019.

KELSEN, HANS. *Teoria Pura do Direito*, Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 187 e pgs. 140-165.

KENNEDY, DAVID. *International Legal Structures*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, p. 25-41.

KOSKENNIEMI, MARTTI. *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005 (1.^a ed. 1989), p. 17-23.

KRASNER, STEPHEN D. SOVEREIGNTY. *Organized Hypocrisy*, Princeton: Princeton University Press, 1999, cap. 1 (*Sovereignty and Its Discontents*), pp. 3–42; e cap. 2 (*Theories of Institutions and International Politics*), pp. 43–72.

LAUREANO, ANDRÉ e ALTINA, RITA. O "Espaço Schengen", o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia e o mecanismo da cooperação reforçada - *Revista Jurídica*, – CCJ, 18(36), p. 3-26, 2014.

LAKATOS, EVA MARIA e MARCONI, MARINA DE ANDRADE. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LENAERTS, KOEN. *The European Union and its Area of Freedom, Security and Justice*. In: *Collected Courses of the Academy of European Law*, v. 89, 2021.

LENAERTS, KOEN e GUTIÉRREZ-FONS, JOSÉ ANTÔNIO. *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*. In: *European Constitutional Law Review*, v. 6, n. 1, p. 3–28, 2010.

MARTINS, PEDRO. *Controlo da aplicação do direito da União e a competência do TJUE*. *Revista de Direito da União Europeia*, n. 26, 2018, p. 103-120.

MIRANDA, JORGE. *Manual de Direito Constitucional*, vol. V: *Direitos Fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p 257 a 259.

MITSILEGAS, VALSAMIS. *EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2016.

MONAR, JORG. *The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs*. In: PETERS, GUY; PIERRE, JON(eds.). *The Handbook of Public Administration in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

MONAR, JORG. *The Schengen evaluation mechanism and the legal responsibility of Member States: towards a better monitoring system?* In: *European Security Studies*, 2013, p. 25–40.

MORGENTHAU, HANS. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 1948; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, 1979.

NETO, ANA RAQUEL GONÇALVES. *Transparência e qualidade da Administração Pública: entre a boa governação e a participação administrativa*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 51.

NEWMAN, DAVID. “*The Rescaling of Territory: Fractured Borders and the Politics of Scale*,” *Political Geography*, vol. 26, 2007, pp. 14–34; Saskia Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, 2006.

NOTRE EUROPE – INSTITUTO JACQUES DELORS. *Reforming Schengen: How to meet the challenges of the area without internal border controls?* Paris: Notre Europe, 2022. Disponível em: <https://institutdelors.eu> .

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. *Principles of Good Governance: Integrity, Transparency and Accountability*. Paris: OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/> . Acesso em: 12/07/25.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE *Government at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing, 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Princípios da OCDE de Governança Corporativa – Edição 2023* (OECD *Principles of Corporate Governance – 2023 Edition*). Paris: OCDE, 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/09/g20-oecd-principles-of-corporate-governance-2023_60836fcb/ed750b30-en.pdf . Acesso em: 07/07/25.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Princípios de Governança para uma Administração Pública Eficaz*. Paris: OCDE, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Princípios de Governança Corporativa do G20/OCDE – Edição 2023*, p. XX. Paris: OCDE, 2023. Disponível em: <https://oecd.org>. Acesso em: 20/05/25.

OLAF. *Gabinete Europeu de Luta Antifraude*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/anti-fraud>. Acesso em: 01/07/25.

OCDE. *Government at a Glance 2019*. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en> . Acesso em: 15 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *The Ten Principles of the UN Global Compact*. Nova York: United Nations Global Compact, 2000. Disponível em: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles> . Acesso em: 22 jun. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)*. Nova Iorque: ONU, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html> . Acesso em: 22/05/2025.

ORLANDI, ENI P. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 2001.

PAASI, ANSSI. “*Boundaries as Social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border,*” *Regional Studies*, vol. 33, no. 7, 1999, pp. 669–680.

PARLAMENTO EUROPEU, 2013 – Resolução A7-0215/2013 - Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013AP0260>
Acesso em 05/04/2025.

PARLAMENTO EUROPEU. Relatório Carlos Coelho sobre o Mecanismo de Avaliação Schengen. Relatório A7-0215/2013. Comissão LIBE – Comitê das Liberdades Cívicas, Justiça e Assuntos Internos.

PARLAMENTO EUROPEU - Resolução de 13 de outubro de 2011 sobre a adesão da Roménia e Bulgária ao Espaço Schengen. P7_TA(2011)0278. Acesso em: 30/06/25.

PARLAMENTO EUROPEU - Resolução de 12 de dezembro de 2012 sobre o acompanhamento da Agência Frontex e o respeito pelos direitos fundamentais. (2012/500(INI)).

PARLAMENTO EUROPEU - Resolução de 6 de julho de 2011 sobre a situação do Espaço Schengen: necessidade de reforço do mecanismo de avaliação e proteção dos direitos fundamentais. P7_TA (2011)0345.

PARLAMENTO EUROPEU. *O mecanismo de avaliação Schengen e o seu desenvolvimento*. Serviço de Estudos, Parlamento Europeu, s.d. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/document/EPRS_BRI\(2021\)690565](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/document/EPRS_BRI(2021)690565).

Acesso em: 30/06/25.

PARLAMENTO EUROPEU. Resolução sobre o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa. Resolução do Parlamento Europeu de 6 de setembro de 2001, relativa a um Código de Boa Conduta Administrativa adotado com base no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. JO C 285 E de 21.11.2002, p. 267–275. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2011%3A285%3A0003%3A0007%3AEN%3APDF&utm_source=chatgpt.com . Acesso em: 13/07/25.

PARLAMENTO EUROPEU. Resolução de 12 de julho de 2023 sobre a adesão da Roménia e da Bulgária ao espaço Schengen (2023/2668(RSP)). JO C 2024/3999 de 16.05.2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ%3AC_202403999. Acesso em: 10/07/25.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. *Commission Implementing Decision C(2023) 5300 of 18 December 2023 establishing the annual evaluation programme for 2024 in accordance with Article 13 of Regulation (EU) 2022/922*. EUMonitor, 2023.

PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO. “*Draft Council Regulation on the establishment of an evaluation mechanism to verify the application of the Schengen acquis*” (documento 10273/2013 – C7-0160/2013 – 2010/0312(NLE)). Adoptado em Bruxelas, 2013.

PARLAMENTO EUROPEU - EUROPARL. Parlamento Europeu. Sessão de 10-13 de junho de 2013. Decisão n.1313/2013/EU - Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=DE> Acesso em 06/04/2025.

PASCOUAU, YANN. *The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: breaking the deadlock*. Bruxelas: European Policy Centre, 2012.

PEERS, STEVE. *The Revised Schengen Evaluation Mechanism: Will it Work?* EU Law Analysis, 24 Jan. 2014. Disponível em: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2014/01/the-revised-schengen-evaluation.html> . Acesso em: 17 jul. 2025.

PEERS, STEVE. *EU Justice and Home Affairs Law* (4th ed.). Oxford University Press. 2016.

POLKO, PAULINA. *The migration-security nexus: desecuritization and the shift towards a sustainable approach*. *Journal of Migration Studies*, v. 60, n. 6, p. 86-104, 2024.

POPPER, KARL R. *A lógica da pesquisa científica*. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny S. da Mota. 4. ed. São Paulo: Cultrix, 2009.

PORTUGAL. Relatório Final da Task Force para a Avaliação de Schengen. Lisboa: Secretariado-Geral do Sistema de Segurança Interna, 2022. Disponível em: https://ssi.gov.pt/publicacoes/outros-relatorios/Schengen_2022.pdf Acesso em: 22 jun. 2025.

PORTUGAL Balanço do Conselho da União Europeia no Domínio da Administração Interna.2021.https://www.sg.mai.gov.pt/ppue21/Documents/Balan%C3%A7o%20PPUE%20MAI_30JUNHO2021.pdf - Acesso em: 30/06/25.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Transparent and Accountable Public Administration and Services for the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: UNDP, 2016. Disponível em: <https://www.undp.org>. Acesso em: 12/07/25.

REGULAMENTO (UE) 2022/922 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2022. Jornal Oficial da União Europeia, *L 160*, 15 jun. 2022, p. 1–27. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0922>.

REGULAMENTO (UE) 1053/2013 – Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex:32013R1053> Acesso em 10/06/2025.

REGULAMENTO(UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

REGULAMENTO (EURATOM) 2015/443 da Comissão, de 13 de março de 2015, relativo à segurança das informações classificadas da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 72, p. 41–53, 17 mar. 2015.

REGULAMENTO(UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

RELATÓRIO SOBRE O ESTADO DE SCHENGEN 2023. COM(2023) 274 final, Bruxelas, 16 mai. 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0274>

RIZCALLAH, CECILIA. *The Principle of Mutual Trust in European Union Law: An Essential Principle Facing a Crisis of Values*, 2022 – Ed Larcier-Intersentia.

RODRIGUES, CARLA AMADO GOMES. *A Fronteira como Espaço Jurídico: Contributos para a Compreensão do Direito Europeu das Migrações*. Coimbra: Almedina, 2020, p. 113–115.

RIJPMA, JORRIT. *The security/privacy paradox in the European Union*. In: CARRERA, SERGIO e MITSILEGAS, VALSAMIS(Eds.). *Constitutionalising the Security Union: Effectiveness, Rule of Law and Rights in Countering Terrorism and Crime*. Brussels: CEPS, 2016. p. 69–84.

RUÍZ, PEDRO. *O Espaço Schengen e a livre circulação na União Europeia*. Lisboa: Editora Europeia, 2021.

RODRIGUES, CARLOS JOSÉ. As Comunidades de 1986 e a União de 2016. In: Ferreira, E. P. (Coord.). *União Europeia - Reforma ou Declínio*, Lisboa: Veja, 2016, p. 19-33.

SAUVÉ, JEAN-MARC. *Éthique publique et transparence de la vie publique*. In: *Revue française d'administration publique*, n.º 160, 2016, p. 821–829.

SCHOUT, ADRIAAN e JONG, JORRIT DE. *Improving the Governance Capacity of the European Union: The EU as an Enabler*. *Public Administration*, v. 83, n. 3, 2005, p. 643–660.

SCHWARZE, JURGEN. *European Administrative Law*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, p. 1112-1120.

SCHWALBACH, JOSÉ GASPAR. *O Espaço Schengen e o Direito da União Europeia: Aplicação e controlo*. Coimbra: Almedina, 2021. p. 71-74.

SCHWALBACH, JOSÉ GASPAR. *A União Europeia e a Segurança Interna: Espaço Schengen e Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal*. Coimbra: Almedina, 2021, p. 142-145.

SILVA, SUZANA TAVARES DA. *A Cooperação Schengen: Direito, Avaliação e Fronteiras*. Coimbra: Almedina, 2019, p. 96–98.

SILVA, SUZANA TAVARES DA. Cidadania financeira e acesso à informação administrativa. In: CANOTILHO, JOAQUIM JOSE GOMES e MOREIRA, VITAL E BRITO, CARLOS BLANCO DE (Coords.). *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. Coimbra: Almedina, 2017. p. 305-328.

SILVA, VIVIAN CRISTINA LIMA DA. O princípio da transparência no Novo Direito Administrativo brasileiro: da publicidade à boa governança. *Revista Brasileira de Direito Público*, v. 14, n. 56, p. 155-176, 2016.

SEGADO, FRANCISCO JAVIER FERNÁNDEZ. *Transparencia y responsabilidad en la Administración Pública*, Madrid: Tirant lo Blanch, 2010.

SEGURANÇA E CIENCIAS FORENSES - Avaliação Schengen. 2018. <https://segurancaecienciasforenses.com/2018/06/06/avaliacao-schengen/> . Acesso em: jan. 2024.

SLAUGHTER, ANNE-MARIE. *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2004, p. 15-35.

SOARES, ANTONIO MANUEL. União Europeia: que modelo político? – A atualidade do método comunitário. Lisboa: ISCSP, 2005.

SOURDI, EVANGELIA LILIAN. *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, v. 24, n. 5, p. 667–686, 2017.

STATEWATCH. *Non-paper: EU Schengen evaluation – returns conclusions 5496/24*. Statewatch, abr. 2024.

STOLCKE, VERENA. *Talking Culture: New Boundaries, New Rhetorics of Exclusion in Europe*. *Current Anthropology*, 36 (1), p.1-23, 1995.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (IIA). *International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*. 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL EU. *Quem somos*. Berlim: Transparency International, 2024. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/about>. Acesso em: 13 jun. 2025.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL EU. *Lobbying in the Council of the EU: Closed doors, open loopholes*. Brussels, 2018. Disponível em: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/04/Report_Lobbying_Council_EU.pdf . Acesso em: 08/07/25.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL EU. *Two years on: EU trilogues remain in the shadows*. 2017. Disponível em: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/07/EUIS2_EP.pdf Acesso em: 10/07/25.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA – TFUE. Consolidado a partir do Tratado de Lisboa. Jornal Oficial da União Europeia, C 202, 7 jun. 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU (TCE). *Relatório Especial: Cooperação na gestão das fronteiras externas da UE*. Luxemburgo: TCE, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. Relatório Especial 05/2024 – O Registo de Transparência: Uma ferramenta útil com margem para maior eficácia. Luxemburgo: TCE, 2024. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu> Acesso em: 22 jun. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-786/23 P (Tomic/Conselho) – despacho de 4 de julho de 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processo C-297/07, *Bourquain*. Acórdão de 11 dez. 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Processos C-187/01 e C-385/01, *Gözütok e Brügge*. Acórdão de 12 jul. 2006.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIAO EUROPEIA. Processo conjunto C-411/10 e C-493/10, *N. S. contra Secretary of State for the Home Department e M. E. e outros contra Refugee Applications Commissioner e Minister for Justice, Equality and Law Reform*. Acórdão de 21 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0411> Acesso em: 05/07/2025.

UNIÃO EUROPEIA. *Ato de Adesão dos novos Estados-Membros ao Acordo de Schengen*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 239, 22 set. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/?uri=CELEX%3A22000A0922%2801%29>. Acesso em: 30/06/25.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 202, 07 jun. 2016, p. 389–405. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12016P/TXT>. Acesso em: 19/07/25.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 326, p. 391–407, 26 out. 2012

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000/C 364/01)*. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 364, p. 1–22, 18 dez. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> Acesso em: 12/07/25

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2022/922 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2022, que estabelece o Mecanismo de Avaliação e Monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 160, 15 jun. 2022, p. 1–39. Art. 14.º.

UNIÃO EUROPEIA. *Ato de Adesão de 2003 dos Estados-Membros da Europa Central e Oriental, da República de Chipre e de Malta*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 236, 23 set. 2003. Art. 31, §§ 1 e 2.

UNIÃO EUROPEIA. *Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece um Código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)*. Jornal Oficial da União Europeia, L 77, 23 mar. 2016, p. 1–52.

UNIAO EUROPEIA. *Manual Schengen: Recomendações comuns para visitas de avaliação in loco no domínio da cooperação policial*. Conselho da União Europeia, 10303/02, Bruxelas, 2002.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)*. Artigo 15.º. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. Acesso em: 07/07/25.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 145, p. 43–48, 31 maio 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32001R1049> Acesso em: 12/07/25.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 193, p. 1–222, 30 jul. 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32018R1046>. Acesso em: 12/07/25.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (EURATOM) 2015/443 da Comissão, de 13 de março de 2015, relativo à segurança das informações classificadas da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 72, p. 41–53, 17 mar. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (EURATOM) 2015/444 da Comissão, de 13 de março de 2015, relativo à proteção das informações classificadas da UE. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 72, p. 54–70, 17 mar. 2015.

UNITED NATION DEVELOPMENTS PROGRAMME - UNDP. *Governance Principles, Institutional Capacity and Quality*. New York: UNDP, 2009.

VAVRA, JIRI. *Schengen Evaluation Mechanism – Challenges and Practice*. In: *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, v. 12, 2021, p. 145–154.

VIOLANTE, TERESA. *O princípio da proporcionalidade na jurisprudência constitucional portuguesa*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018.

VIOLANTE, JORGE. O princípio da proporcionalidade e os limites do poder securitário no controlo de fronteiras. *Revista do Ministério Público*, n. 103, p. 45–68, 2003.

ZABAY RUÍZ, MARIA. *Las crisis del espacio Schengen: lecciones para la integración europea*. *Muuch' Ximbal Caminemos Juntos*, (12), p. 7-27, 2021.

WAGNER, MARKUS. et al. *The State of Play of Schengen Governance: An Assessment of the Evaluation and Monitoring Mechanism in its First Multiannual Programme*. Study a pedido do Comité LIBE do Parlamento Europeu, 2020.

WAGNER, WOLFGANG e BAUER, MICHAEL W. *The politicization of expertise in the EU: The case of Schengen evaluations*. *Journal of European Public Policy*, v. 25, n. 9, 2018, p. 1252–1273.

WAHL, THOMAS. *Schengen Evaluation Mechanism and Fundamental Rights: Transparency, Efficiency, and Accountability*. ERA Forum, 2020.

WAHL, THOMAS. *The Schengen Evaluation Mechanism – Fundamental Rights in Practice?*. European Law Blog, s.d. Disponível em: <https://europeanlawblog.eu>. Acesso em: 30/06/25.

WAHL, THOMAS. *New Legal Framework for Schengen Evaluation*. ERA Forum, v. 23, 2022, p. 203–210.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.
Disponível em: <https://documents.worldbank.org>. Acesso em: 12/07/25.

YIN, ROBERT K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2018.