



Bruxelas, 15.4.2014
COM(2014) 225 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2201/2003 relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000

INTRODUÇÃO

A crescente mobilidade dos cidadãos na União¹ levou ao aumento do número de famílias com dimensão internacional, nomeadamente famílias cujos membros são de nacionalidades diferentes, residem em Estados-Membros diferentes ou residem num Estado-Membro de que um ou mais dos seus membros não são nacionais. Nos termos do artigo 81.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a União adota medidas no domínio da cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiriça. Quando as famílias se fragmentam, esta cooperação é particularmente necessária para proporcionar às crianças um enquadramento jurídico seguro para as relações com as pessoas que sobre elas exercem a responsabilidade parental e que podem residir noutra Estado-Membro.

O Regulamento (CE) n.º 1347/2000, que estabelece normas relativas à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria de divórcio, separação e anulação do casamento e de regulação do poder paternal em relação a filhos comuns do casal, foi o primeiro instrumento que a União adotou no domínio da cooperação judiciária em matéria de direito da família². Este regulamento foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 2201/2003³ (comumente conhecido por Regulamento Bruxelas II-A, a seguir designado «Regulamento»). O Regulamento constitui a pedra angular da cooperação judiciária da União em matéria matrimonial e de responsabilidade parental. É aplicável desde 1 de março de 2005 a todos os Estados-Membros, com exceção da Dinamarca⁴.

O Regulamento prevê normas uniformes para resolver os conflitos de competência entre os Estados-Membros e facilita a livre circulação, na União, das decisões, dos atos autênticos e dos acordos estabelecendo disposições relativas ao seu reconhecimento e execução noutra Estado-Membro. Completa a Convenção da Haia de 25 de outubro de 1980 sobre os aspetos civis do rapto internacional de crianças⁵ (a seguir designada «Convenção da Haia de 1980») e estabelece normas específicas relativas à sua relação com várias disposições da Convenção da

¹ Em 2011, havia 33,3 milhões de cidadãos estrangeiros a residir na UE-27, ou seja, 6,6 % da população total. A maior parte deles - 20,5 milhões - eram nacionais de países terceiros, ao passo que os restantes 12,8 milhões eram cidadãos de outros Estados-Membros da União. Dado que a nacionalidade pode evoluir ao longo do tempo, também é útil apresentar as informações por país de nascimento. Em 2011, residiam na União 48,9 milhões de pessoas nascidas no estrangeiro, ou seja, 9,7 % da população total. Destas, 32,4 milhões tinham nascido fora da União e 16,5 milhões tinham nascido noutra Estado-Membro da União (*Statistics in Focus, 31/2012*: Quase dois terços dos estrangeiros que vivem nos Estados-Membros da UE são cidadãos de países que não pertencem à UE- 27, Eurostat).

² Regulamento (CE) n.º 1347/2000 do Conselho, de 29 de maio de 2000, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e de regulação do poder paternal em relação a filhos comuns do casal, JO L 160 de 30.6.2000, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2116/2004 do Conselho, de 2 de dezembro de 2004, JO L 367 de 14.12.2004.

³ Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1347/2000, JO L 338 de 23.12.2003, p. 1.

⁴ Em conformidade com os artigos 1.º e 2.º do Protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa no Regulamento, não ficando por ele vinculada nem sujeita à sua aplicação. Para efeitos do presente relatório, o termo «Estados-Membros» não inclui a Dinamarca.

⁵ A Convenção aplica-se em todos os Estados-Membros.

Haia de 19 de outubro de 1996 relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de responsabilidade parental e medidas de proteção das crianças⁶ (a seguir designada «Convenção da Haia de 1996»)⁷.

O Regulamento não contém normas que permitam determinar qual a lei aplicável aos litígios transfronteiriços nos domínios por ele abrangidos. No que diz respeito à lei aplicável, já em novembro de 2004, o Conselho Europeu convidou a Comissão a apresentar um Livro Verde sobre as normas de conflitos de leis em matéria de divórcio⁸. Em 2006, a Comissão propôs alterações ao Regulamento no que diz respeito à competência e à introdução de regras relativas à lei aplicável em matéria matrimonial (a seguir denominada «proposta da Comissão de 2006 de alteração do Regulamento»)⁹. Não foi possível alcançar a unanimidade no Conselho relativamente às regras relativas à lei aplicável e, por conseguinte, a Comissão retirou a proposta de 2006 de alteração do Regulamento¹⁰. Com base em novas propostas da Comissão¹¹, 14 Estados-Membros aceitaram estabelecer uma cooperação reforçada entre si¹² e adotaram o Regulamento (UE) n.º 1259/2010 que cria uma cooperação reforçada no domínio da lei aplicável em matéria de divórcio e separação judicial¹³ (a seguir designado «Regulamento Roma III»). Foi a primeira vez que a cooperação reforçada foi utilizada na União. Por natureza, a cooperação reforçada está aberta à participação de todos os Estados-Membros, sendo o objetivo último a adoção do Regulamento Roma III por todos eles.

⁶ Decisão do Conselho, de 19 de dezembro de 2002, que autoriza os Estados-Membros a assinarem, no interesse da Comunidade, a Convenção da Haia de 1996 relativa à jurisdição, à lei aplicável, ao reconhecimento, à execução e à cooperação em matéria de responsabilidade parental e de medidas de proteção dos filhos, JO L 48 de 21.2.2003, p. 1. A Convenção aplica-se em todos os Estados-Membros, com exceção da Bélgica e da Itália, que assinaram a Convenção, mas ainda não a ratificaram.

⁷ O Regulamento é aplicável: (i) quando a criança tenha a sua residência habitual no território de um Estado-Membro e (ii) em relação ao reconhecimento e à execução de uma decisão proferida num Estado-Membro, mesmo se a criança em causa residir habitualmente no território de um Estado não membro que seja parte contratante na referida convenção; artigo 61.º.

⁸ Programa da Haia : reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia, adotado pelo Conselho Europeu de 4 e 5 de novembro de 2004.

⁹ Proposta de regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 2201/2003 no que diz respeito à competência e introduz regras relativas à lei aplicável em matéria matrimonial (COM(2006) 399 final).

¹⁰ JO C 9 de 16.4.2013, p. 7.

¹¹ Proposta de decisão n.º... /2010/UE do Conselho que autoriza uma cooperação reforçada no domínio da lei aplicável em matéria de divórcio e separação judicial (COM(2010) 104 final - 2010/0066 (APP)); proposta de regulamento (UE) do Conselho que aplica uma cooperação reforçada no domínio da lei aplicável em matéria de divórcio e separação judicial (COM(2010) 105 final - 2010/0067 (CNS)).

¹² Decisão 2010/405/UE do Conselho, de 12 de julho de 2010, que autoriza a cooperação reforçada no domínio da lei aplicável em matéria de divórcio e separação judicial, JO L 189 de 22.7.2010, p. 12. Os 14 Estados-Membros que estabeleceram uma cooperação reforçada entre si são a Bélgica, Bulgária, Alemanha, Espanha, França, Itália, Letónia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Áustria, Portugal, Roménia e Eslovénia.

¹³ Regulamento (UE) n.º 1259/2010 do Conselho, de 20 de dezembro de 2010, que cria uma cooperação reforçada no domínio da lei aplicável em matéria de divórcio e separação judicial, JO L 343 de 29.12.2010, p. 10. O Regulamento Roma III é aplicável nos 14 Estados-Membros iniciais desde 21 de junho de 2012.

Desde a adoção do Regulamento Roma III, dois Estados-Membros suplementares decidiram participar na cooperação reforçada¹⁴.

O presente relatório foi elaborado em conformidade com o artigo 65.º do Regulamento¹⁵. Segue a estrutura do Regulamento, examinando em secções separadas as disposições relativas à competência, ao reconhecimento e à execução das decisões e à cooperação entre as autoridades centrais dos Estados-Membros. O relatório também incide de modo mais específico sobre uma série de questões horizontais, nomeadamente o regresso da criança em caso de rapto parental, a execução das decisões e a colocação de uma criança nouro Estado-Membro.

O presente relatório constitui uma primeira avaliação da aplicação do Regulamento até à data e não pretende ser exaustivo. Baseia-se nas informações recebidas dos membros da Rede Judiciária Europeia em Matéria Civil e Comercial (a seguir designada «RJECC»)¹⁶, bem como nos estudos disponíveis¹⁷, no Livro Verde da Comissão sobre a lei aplicável e a competência em matéria de divórcio¹⁸, na proposta de 2006 de alteração do Regulamento e nos trabalhos realizados no âmbito da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado sobre o seguimento das Convenções da Haia de 1980 e de 1996. Por último, tem em conta as cartas, queixas e petições dos cidadãos, bem como a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir designado «TJUE») relacionada com o Regulamento.

1. COMPETÊNCIA

1.1. Em matéria matrimonial

Tendo em conta o número crescente de casais internacionais e a elevada taxa de divórcios na União, a competência em matéria matrimonial afeta anualmente um número significativo de cidadãos¹⁹. As normas em matéria de competência previstas no Regulamento contribuíram

¹⁴ O Regulamento Roma III será aplicável na Lituânia, a partir de 22 de maio de 2014 (JO L 323 de 22.11.2012, p. 18), e na Grécia, a partir de 29 de julho de 2015 (JO L 23 de 28.1.2014, p. 41).

¹⁵ O artigo 65.º prevê que, o mais tardar em 1 de janeiro de 2012, a Comissão apresente ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, com base nas informações fornecidas pelos Estados-Membros, um relatório sobre a aplicação do Regulamento.

¹⁶ Em especial, as discussões no âmbito das reuniões da RJECC e as respostas desta última a um questionário da Comissão de 2013. Ver também o Guia das melhores práticas e normas mínimas comuns, disponível no seguinte endereço: https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-46-pt.do.

¹⁷ Ver anexo do presente relatório.

¹⁸ COM(2005) 82 final.

¹⁹ Dos cerca de 122 milhões de casamentos na União, aproximadamente 16 milhões (13 %) apresentam uma dimensão transnacional. Em 2007, dos 2,4 milhões de casamentos celebrados na União, 300 000 pertenciam a esta categoria; o mesmo se aplica a 140 000 (13 %) dos 1 040 000 divórcios pronunciados na União no mesmo ano (ver Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Eliminar as incertezas ligadas aos direitos patrimoniais dos casais internacionais, COM(2011) 125 final). Segundo os dados do Eurostat relativos a 2010, todos os anos na União são celebrados mais de 2,2 milhões de novos casamentos e pronunciados aproximadamente 1 milhão de divórcios.

para simplificar o quadro jurídico numa situação já de si complicada para as pessoas em causa. No entanto, surgiram algumas dificuldades relacionadas com estas normas²⁰.

Em primeiro lugar, as regras de competência alternativas (e não hierárquicas) definidas no Regulamento, juntamente com a inexistência de normas de conflitos de leis harmonizadas em toda a União, podem levar à «corrida aos tribunais» por parte dos cônjuges, isto é, os casos em que um dos cônjuges pede o divórcio antes do outro, a fim de garantir que a lei aplicada ao processo de divórcio proteja os seus interesses²¹. O Regulamento Roma III reduziu a possibilidade de «corrida aos tribunais» por parte de um dos cônjuges, na medida em que estabelece normas harmonizadas para determinar a lei aplicável aos litígios em matéria matrimonial nos Estados-Membros participantes. Todavia, dado que o Regulamento não é ainda aplicável em todos os Estados-Membros, a lei aplicável a um litígio matrimonial pode variar em função das normas de conflitos de leis (o Regulamento Roma III ou as normas nacionais) aplicáveis no Estado-Membro do processo. A «corrida aos tribunais» pode conduzir à aplicação de uma lei com a qual o requerido não tenha uma grande conexão ou que não tenha em conta os seus interesses e pode complicar ainda mais os esforços de reconciliação e deixar pouco tempo para a mediação.

Em segundo lugar, o Regulamento não prevê a possibilidade de os cônjuges designarem o tribunal competente de comum acordo. Nos últimos instrumentos da União em matéria civil, a tendência é conferir uma certa autonomia às partes (ver, por exemplo, o Regulamento relativo às obrigações alimentares de 2008²² ou o Regulamento relativo às sucessões de 2012²³). A introdução no Regulamento de uma autonomia limitada conferida às partes que permita aos cônjuges chegarem a acordo sobre o tribunal competente pode ser particularmente útil nos casos de divórcio por mútuo consentimento, em especial pelo facto de os cônjuges terem a

²⁰ Por exemplo, surgiram dificuldades na interpretação da norma de competência baseada na «nacionalidade de ambos os cônjuges» (artigo 3.º, n.º 1, alínea b)) nos casos em que ambos os cônjuges possuem a nacionalidade dos mesmos dois Estados-Membros. O TJUE, recordando a escolha do tribunal competente, nomeadamente nos casos em que tenha sido exercido o direito de livre circulação das pessoas, declarou que esta disposição não pode ser interpretada no sentido de apenas poder ser tida em consideração a nacionalidade «efetiva». Os tribunais dos Estados-Membros de que sejam nacionais os cônjuges são competentes e os cônjuges podem instaurar um processo no tribunal do Estado-Membro da sua escolha; processo C-168/08 *Hadadi*, Coletânea 2009, p. I-06871, n.ºs 52, 53 e 58.

²¹ Um dos objetivos da proposta da Comissão de 2006 de alteração do Regulamento era evitar a «corrida aos tribunais» mediante o estabelecimento de normas de conflitos de leis harmonizadas em todos os Estados-Membros. A introdução de normas de conflitos de leis harmonizadas teria reduzido o risco de «corrida aos tribunais», já que qualquer tribunal da UE seria obrigado a aplicar a lei designada com base em normas comuns. Uma vez que o Regulamento Roma III relativo à lei aplicável em matéria de divórcio e separação judicial não é aplicável a todos os Estados-Membros, o problema da «corrida aos tribunais» subsiste.

²² Regulamento (CE) n.º 4/2009 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e à execução das decisões e à cooperação em matéria de obrigações alimentares, JO L 7 de 10.1.2009, p. 1 (a seguir designado «Regulamento Obrigações Alimentares»).

²³ Regulamento (UE) n.º 650/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e execução das decisões, e à aceitação e execução dos atos autênticos em matéria de sucessões e à criação de um Certificado Sucessório Europeu, JO L 201 de 27.7.2012, p. 107 (a seguir designado «Regulamento Sucessões»).

possibilidade de, ao abrigo do Regulamento Roma III, chegarem a acordo sobre a lei aplicável ao seu litígio matrimonial.

As respostas recebidas relacionadas com a proposta da Comissão de 2006 de alteração do Regulamento já apontavam para a necessidade de reforçar a segurança jurídica e a previsibilidade conferindo uma autonomia limitada às partes e impedindo a «corrida aos tribunais»²⁴. Também revelavam que o artigo 6.º, que confirma o caráter exclusivo das competências definidas nos artigos 3.º, 4.º e 5.º do Regulamento, podia criar confusão e era supérfluo, já que os artigos 3.º, 4.º e 5.º descrevem as circunstâncias em que um tribunal tem competência exclusiva²⁵.

As normas em matéria de competência apresentadas na proposta da Comissão de 2006 de alteração do Regulamento, a proposta da Comissão de 2011 em matéria de regimes matrimoniais e as normas de competência contidas nos recentes regulamentos em matéria civil²⁶ poderão ser consideradas como modelos possíveis para melhorar as atuais normas de competência em matéria matrimonial.

1.2. Em matéria de responsabilidade parental

O Regulamento abrange todas as decisões em matéria de responsabilidade parental, independentemente de eventuais ligações com os processos matrimoniais, a fim de garantir a igualdade de tratamento de todas as crianças. Tal reflete o aumento significativo da percentagem de nascimentos fora do casamento ao longo das duas últimas décadas em quase todos os Estados-Membros, o que indica uma evolução do modelo familiar tradicional²⁷. A responsabilidade parental cobre matérias como o direito de guarda e o direito de visita dos filhos.

O Regulamento estabelece uma norma de competência geral baseada na residência habitual da criança (artigo 8.º), a fim de garantir a existência de uma verdadeira ligação entre a criança e o Estado-Membro que exerce a competência²⁸. Este princípio é reforçado pelas disposições em matéria de competência aplicáveis nos casos de rapto transnacional de crianças (artigo 10.º). Nestes casos, os tribunais do Estado-Membro onde a criança residia

²⁴ Proposta da Comissão de 2006 de alteração do Regulamento, p. 5.

²⁵ Proposta da Comissão de 2006 de alteração do Regulamento, p. 8. Ver também processo C-68/7, *Sundelind Lopez*, Coletânea 2007 p. I- 10403.

²⁶ Proposta de regulamento do Conselho relativo à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria de regimes matrimoniais, COM(2011) 126 final (a seguir designada «proposta da Comissão em matéria de regimes matrimoniais»); Regulamento Obrigações Alimentares; Regulamento Sucessões.

²⁷ Todos os anos nascem mais de 5 milhões de crianças na UE-28 (estatísticas do Eurostat 2004-2011). Em 2010, cerca de 38,3 % das crianças nasceram fora do casamento, contra 17,4 % em 1990 (dados do Eurostat).

²⁸ O TJUE forneceu orientações para a interpretação do conceito de residência habitual no processo C-523/07, *A.*, Coletânea 2009, p. I- 02805 e, no processo C-497/10 PPU, *Mercredi*, Coletânea 2010, p. I- 14309. No que se refere aos artigos 8.º e 10.º, o TJUE considerou, em especial, que a residência habitual da criança corresponde ao local que reflete um certo grau de integração da criança num ambiente social e familiar e que compete ao tribunal nacional determinar a residência habitual da criança, tendo em conta todas as circunstâncias de facto específicas de cada caso individual.

habitualmente imediatamente antes do rapto (a seguir designado «tribunal de origem») continuam a ser competentes até ao momento em que a criança passe a ter a sua residência habitual noutra Estado-Membro e tenham sido preenchidas determinadas condições adicionais, nomeadamente até que o tribunal de origem tenha proferido uma decisão sobre a guarda que não determine o regresso da criança²⁹.

Embora tenham sido consideradas úteis pelos peritos, as normas relativas à extensão da competência, que favorecem uma solução consensual e, em especial, evitam que os processos de divórcio e de responsabilidade parental sejam tratados por tribunais estabelecidos em diferentes Estados-Membros (artigo 12.º), têm suscitado dúvidas quanto à interpretação das condições que devem ser preenchidas³⁰. Por seu lado, as disposições relativas à transferência de competência para um tribunal mais bem colocado para apreciar a ação se tal servir o superior interesse da criança (artigo 15.º) suscitaram dificuldades nalguns casos no que diz respeito ao seu funcionamento, nomeadamente devido ao facto de o tribunal requerido muitas vezes não informar o tribunal requerente em tempo oportuno de que aceita a competência.

Em casos urgentes, os tribunais de um Estado-Membro poderão ter de adotar medidas provisórias relativamente a uma criança presente no seu território, ainda que não sejam competentes para conhecer do mérito (artigo 20.º). O TJUE deu orientações sobre a forma de aplicar medidas provisórias nos casos de rapto de crianças. Esclareceu que o tribunal do Estado-Membro para o qual a criança foi raptada não é autorizado a adotar uma medida provisória com vista a conceder a guarda de uma criança que se encontra no seu território a um dos progenitores no caso de um tribunal competente ter concedido provisoriamente a guarda dessa criança ao outro progenitor antes do rapto e de essa decisão ter sido declarada executória nesse Estado-Membro³¹.

A regra de litispendência, segundo a qual o segundo tribunal deve suspender a instância até ser estabelecida a competência do tribunal onde a ação foi introduzida em primeiro lugar, a fim de evitar processos paralelos em diferentes Estados-Membros e decisões contraditórias, suscitou questões de interpretação³². O TJUE precisou que esta regra não é aplicável nos

²⁹ A interpretação desta última condição foi clarificada pelo TJUE no processo C-211/10 PPU, *Povse*, Coletânea 2010, p. I- 06673. O TJUE determinou que uma medida provisória adotada pelo tribunal de origem não constitui uma «decisão sobre a guarda que não determine o regresso da criança» e, por conseguinte, não pode constituir fundamento para uma transferência de competências a favor dos tribunais do Estado-Membro para o qual a criança foi ilicitamente deslocada. Com efeito, se as consequências de uma medida provisória fossem a perda de competência sobre a questão da guarda da criança, o tribunal competente do Estado-Membro no qual a criança residia habitualmente poderia ser dissuadido de adotar uma medida provisória mesmo que esta servisse os interesses da criança (n.ºs 47 e 50).

³⁰ Em especial no que diz respeito ao artigo 12.º, n.º 3.

³¹ Processo C-403/09 PPU, *Detiček*, Coletânea 2009, p. I- 12193.

³² No que diz respeito a esta regra, o TJUE declarou, no processo C-497/10 PPU *Mercredi*, Coletânea 2010, p. I- 14309, que as decisões de um tribunal de um Estado-Membro que, ao abrigo da Convenção da Haia de 1980, indefiram um pedido de regresso imediato de uma criança ao território de um tribunal de outro Estado-Membro, proferidas em matéria de responsabilidade parental relativa a essa criança, não afetam as decisões a proferir nesse outro Estado-Membro em ações relativas à responsabilidade parental anteriormente intentadas e que aí continuam pendentes.

casos em que o tribunal em que uma ação em matéria de responsabilidade parental é submetida em primeiro lugar apenas tiver de se pronunciar sobre medidas provisórias, e seja apresentado num segundo tribunal competente para conhecer do mérito um pedido com vista à obtenção das mesmas medidas³³.

Convém examinar em que medida a interpretação dada pelo TJUE pode ser integrada no Regulamento e de que forma a aplicabilidade prática de certas disposições pode ser melhorada.

1.3. Questões de competência comuns às matérias matrimoniais e às matérias de responsabilidade parental

São competentes para decidir em matéria matrimonial os tribunais do Estado-Membro i) em cujo território pelo menos um dos cônjuges tenha residido habitualmente durante um período mínimo, ou ii) da nacionalidade de ambos os cônjuges, independentemente de viverem na União ou num país terceiro (artigo 3.º). Em conformidade com as disposições do Regulamento relativas às competências residuais (artigo 7.º), o acesso dos cônjuges a um tribunal de um Estado-Membro quando tenham diferentes nacionalidades da União e residam num país terceiro depende da lei aplicável em cada Estado-Membro³⁴.

Em matéria de responsabilidade parental relativamente a uma criança, regra geral os tribunais de um Estado-Membro são competentes se a criança residir habitualmente nesse Estado-Membro à data em que o processo é instaurado no tribunal (artigo 8.º). Se a criança tiver a sua residência habitual num Estado terceiro, a competência pode ainda ser estabelecida num Estado-Membro, desde que os pais tenham aceitado expressamente essa competência e que a mesma seja exercida no interesse superior da criança (artigo 12.º). Se os pais não concordarem, a possibilidade de dar início ao processo junto de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro sobre uma criança cuja residência habitual se situe fora da União depende, em conformidade com as disposições relativas às competências residuais, da lei de cada Estado-Membro (artigo 14.º)³⁵.

A inexistência de uma norma uniforme e exaustiva relativa às competências residuais, tanto em matéria matrimonial como de responsabilidade parental, dá origem a desigualdades em matéria de acesso à justiça por parte dos cidadãos da União. Com efeito, as normas de competência dos Estados-Membros baseiam-se em critérios diferentes e nem sempre

³³ Processo C-296/10, *Purrucker II*, Coletânea 2010, p. I- 11163.

³⁴ Ver a proposta da Comissão de 2006 de alteração do Regulamento, o documento de trabalho dos serviços da Comissão SEC(2006) 949 - Avaliação de impacto, e o estudo sobre as competências residuais referido no anexo do presente relatório.

³⁵ O estudo sobre as competências residuais referido no anexo do presente relatório revela a existência de grandes divergências entre as normas de competência dos Estados-Membros. A maior diferença consiste no facto de, em cerca de metade dos Estados-Membros, a nacionalidade da criança (ou de um dos progenitores, que coincide frequentemente com a nacionalidade da criança) ser suficiente para estabelecer a competência do Estado-Membro de nacionalidade, o que não acontece na outra metade dos Estados-Membros. Embora nalguns destes últimos Estados-Membros outras razões de competência residual possam, em determinadas circunstâncias, permitir que uma ação seja intentada na União, não existe qualquer garantia para o efeito.

asseguram um acesso efetivo à justiça, apesar da existência de uma ligação estreita entre o requerente ou o requerido com um determinado Estado-Membro. Tal pode dar origem a situações em que nenhum Estado-Membro nem um Estado terceiro tenham competência para conhecer de uma causa³⁶, bem como a dificuldades de ordem prática decorrentes da inexistência de normas comuns sobre os efeitos, na União, das decisões proferidas por Estados terceiros³⁷.

Além disso, contrariamente aos recentes instrumentos legislativos, como o Regulamento Obrigações Alimentares ou o Regulamento Sucessões, o Regulamento não contém um *forum necessitatis*³⁸. Essa norma de competência foi exigida pelo Parlamento Europeu na sua resolução legislativa de 15 de dezembro de 2010 sobre a proposta de regulamento «Roma III»³⁹.

Por último, a inexistência de disposições que determinem os casos em que os tribunais dos Estados-Membros podem declinar a sua competência a favor de um tribunal de um Estado terceiro gera uma grande incerteza⁴⁰. O Regulamento «Bruxelas I»⁴¹ foi recentemente alterado pela reformulação do Regulamento Bruxelas I⁴², com vista a introduzir, entre outras alterações, uma disposição que remedia este problema.

³⁶ Tal pode ser o caso, por exemplo, num litígio matrimonial, se os cônjuges viverem num Estado terceiro em que as normas de competência se baseiem exclusivamente na nacionalidade dos cônjuges, ou se os cônjuges viverem em diferentes Estados terceiros e a residência de apenas um dos cônjuges não for suficiente para estabelecer a competência e o Estado da última residência habitual dos cônjuges não for competente. Um exemplo concreto é o caso, citado no estudo sobre o quadro europeu de direito internacional privado referido no anexo do presente relatório, de um cidadão italiano e da sua mulher de nacionalidade neerlandesa que tinham casado num Estado africano e vivido nesse país durante vários anos. A mulher, que era diplomata, por razões profissionais mudou-se com o marido para um Estado asiático. A determinada altura, o casal pretendia divorciar-se, o que se revelou impossível no Estado asiático da sua residência. Os Estados neerlandês e italiano também não eram competentes devido às suas normas em matéria de competências residuais em casos de divórcio. Nestas circunstâncias, o tribunal de um Estado-Membro só teria tido competência ao abrigo do Regulamento se ambos os cônjuges fossem nacionais do mesmo Estado-Membro.

³⁷ Ver o estudo sobre as competências residuais referido no anexo do presente relatório.

³⁸ Norma de competência que permite a um tribunal de um Estado-Membro, a título excecional, conhecer de um litígio que apresente um nexo com um Estado terceiro, a fim de corrigir, em especial, situações de denegação de justiça, por exemplo, quando um processo se revelar impossível no Estado terceiro em causa (por exemplo, devido a uma guerra civil); ver considerando 16 do «Regulamento Obrigações Alimentares». É geralmente admitido, tendo mesmo sido sublinhado em debates parlamentares nalguns Estados-Membros, que esta competência «de necessidade», se baseia, ou é mesmo imposta, pelo direito a um processo equitativo, consignado no artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem – Estudo sobre as competências residuais, p. 64.

³⁹ Resolução P7_TA (2010) 0477, ponto 3.

⁴⁰ Em especial em matéria de responsabilidade parental nos Estados terceiros que não são Partes Contratantes na Convenção da Haia de 1996. Ver o estudo sobre as competências residuais referido no anexo do presente relatório.

⁴¹ Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, JO L 12 de 16.1.2001, p. 1.

⁴² Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (reformulação), JO L 351 de 20.12.2012, p. 1 (a seguir designado «reformulação do Regulamento Bruxelas I»).

As propostas da Comissão e as recentes evoluções legislativas em matéria de direito civil⁴³ poderão contribuir para a revisão do Regulamento relativamente às questões acima referidas, tendo em conta que, em questões de responsabilidade parental, o princípio primordial é o interesse superior da criança.

2. RECONHECIMENTO E EXECUTORIEDADE

A proteção do interesse superior da criança é um dos principais objetivos da ação da União no contexto das disposições relativas ao reconhecimento e à executoriedade, em especial dando expressão concreta ao direito fundamental da criança de manter contactos com ambos os progenitores, em conformidade com o disposto no artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir designada «Carta»). Além disso, o Regulamento visa garantir a livre circulação das decisões em todas as matérias matrimoniais e de responsabilidade parental⁴⁴. A supressão do *exequatur* em matéria de direito civil e a eventual introdução de normas mínimas comuns em relação ao reconhecimento e à executoriedade das decisões em matéria de responsabilidade parental foram identificadas no Programa de Estocolmo⁴⁵ e no Plano de Ação de Estocolmo⁴⁶ como sendo essenciais para os futuros trabalhos da Comissão em matéria civil.

O Regulamento foi o primeiro instrumento da União a abolir o *exequatur* em matéria civil relativamente a certas decisões, nomeadamente as decisões homologadas relativas ao direito de visita e ao regresso da criança em caso de rapto. Alargou igualmente o princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais a todas as decisões em matéria de responsabilidade parental (protegendo a criança, independentemente da existência de laços matrimoniais entre os pais) completando assim, em conformidade com o Programa de Estocolmo, a primeira etapa do programa de reconhecimento mútuo, cujo objetivo último continua a ser a supressão do *exequatur* relativamente a todas as decisões.

O facto de certas categorias de decisões não beneficiarem da supressão do *exequatur* conduz a procedimentos complexos, morosos e onerosos, em especial no que diz respeito às decisões em matéria de responsabilidade parental. Pode igualmente conduzir a situações contraditórias em que um Estado-Membro deve reconhecer o direito de visita previsto no Regulamento (e as obrigações de alimentos relativamente aos menores ao abrigo do Regulamento Obrigações

⁴³ Regulamento Obrigações Alimentares; proposta da Comissão de 2006 que altera o Regulamento; proposta da Comissão em matéria de regimes matrimoniais; proposta da Comissão relativa à competência, à lei aplicável, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria de efeitos patrimoniais das parcerias registadas (COM(2010)127 final); Regulamento Sucessões; reformulação do Regulamento Bruxelas I.

⁴⁴ O Regulamento prevê que os atos autênticos e os acordos devem ser declarados executórios nas mesmas condições que as decisões judiciais se forem executórios no seu Estado-Membro de origem. O facto de as certidões utilizadas no procedimento de *exequatur* se referirem apenas a «decisões» causou algumas dificuldades.

⁴⁵ Programa de Estocolmo (documento do Conselho n.º 17024/09 JAI 896), pontos 3.1.2 e 3.3.2.

⁴⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, Realização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça para os cidadãos europeus – Plano de Ação de aplicação do Programa de Estocolmo, de 20 de abril de 2010, COM(2010) 171 final, pp. 10, 12 e 23.

Alimentares), enquanto simultaneamente pode recusar o reconhecimento do direito de guarda concedido na mesma decisão. Tal deve-se ao facto de, em domínios que não o direito de visita e o regresso da criança em certos casos de rapto, o Estado-Membro ter ainda a possibilidade de recusar reconhecer uma decisão com base nos motivos previstos no Regulamento, e de dever ser obtida uma declaração de executoriedade antes de a decisão poder ser executada noutro Estado-Membro⁴⁷.

No que se refere ao reconhecimento de decisões em matéria matrimonial e de responsabilidade parental, o motivo de «ordem pública» foi raramente invocado para justificar o não reconhecimento. Contudo, em matéria de responsabilidade parental, surgiram divergências significativas, na prática, relativamente a uma aplicação alargada ou estrita deste fundamento⁴⁸. Além disso, igualmente neste domínio, um motivo de oposição frequentemente invocado é o facto de a decisão ter sido proferida sem que tenha sido oferecida à criança a possibilidade de ser ouvida⁴⁹. Neste contexto, surgem dificuldades específicas pelo facto de os Estados-Membros aplicarem normas divergentes em matéria de audição da criança.

Podem igualmente surgir complicações pelo facto de os Estados-Membros não interpretarem o termo «execução» de modo uniforme, o que resultou na adoção de políticas nacionais incoerentes para determinar quais as decisões em matéria de responsabilidade parental que exigem uma declaração de executoriedade. Este facto tem consequências importantes quando, por exemplo, uma pessoa é nomeada tutora de uma criança por um tribunal de um Estado-Membro e este tutor solicita a emissão de um passaporte noutro Estado-Membro. Nesses casos, alguns Estados-Membros apenas exigem o reconhecimento da decisão de atribuição da tutela, enquanto outros, considerando que a emissão de um passaporte constitui um ato de execução, exigem uma declaração de executoriedade da decisão que atribui a tutela antes de autorizarem a emissão do passaporte.

Deve ser estudada a pertinência de alargar a supressão do *exequatur* a outras categorias de decisões, em consonância com a recente legislação da União⁵⁰. Neste contexto, o funcionamento dos atuais motivos de recusa do reconhecimento e da executoriedade de uma

⁴⁷ No processo C-195/08 PPU *Rinau*, Col. 2008, p. I- 05271, o Tribunal de Justiça esclareceu que, com exceção das decisões homologadas que beneficiam da supressão do *exequatur*, qualquer parte interessada pode requerer o não reconhecimento de uma decisão, mesmo que nenhum pedido de reconhecimento da decisão tenha sido apresentado anteriormente. No processo C-256/09, *Purrucker I*, Col. 2010, p. I- 07353, o Tribunal de Justiça confirmou que as disposições relativas ao reconhecimento e à execução não se aplicam a medidas provisórias em matéria de direito de guarda abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 20.º.

⁴⁸ Estudo sobre a interpretação da exceção de ordem pública, referido no anexo do presente relatório.

⁴⁹ Outros motivos de não reconhecimento das decisões frequentemente invocados foram a citação ou notificação dos atos, no caso de a decisão ter sido proferida à revelia, o desrespeito do procedimento previsto no Regulamento para a colocação de uma criança noutro Estado-Membro e o facto de a decisão ter sido proferida sem que o progenitor em causa tenha tido a possibilidade de ser ouvido. Trata-se de considerações importantes que remetem para o direito à ação e a um tribunal imparcial, previsto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

⁵⁰ Regulamento (CE) n.º 805/2004 que cria o título executivo europeu para créditos não contestados; Regulamento (CE) n.º 1896/2006 que cria um procedimento europeu de injunção de pagamento; Regulamento (CE) n.º 861/2007 que estabelece um processo europeu para ações de pequeno montante; Regulamento Obrigações Alimentares; reformulação do Regulamento Bruxelas I.

decisão deve ser tido em conta, de modo a estabelecer as salvaguardas necessárias. Além disso, a introdução de normas processuais mínimas comuns, em especial no que respeita à audição da criança⁵¹, poderá reforçar a confiança mútua entre os Estados-Membros e, por conseguinte, a aplicação das disposições relativas ao reconhecimento e à executoriedade.

3. COOPERAÇÃO ENTRE AS AUTORIDADES CENTRAIS

O Regulamento estabelece disposições sobre a cooperação entre as autoridades centrais em matéria de responsabilidade parental. Esta cooperação é essencial para a aplicação efetiva do Regulamento. As autoridades centrais devem, por exemplo, recolher e trocar informações sobre a situação da criança (relacionadas, nomeadamente, com o direito de guarda ou o regresso da criança), prestar assistência aos titulares da responsabilidade parental que solicitam o reconhecimento e a execução de decisões (em especial no que se refere ao direito de visita e ao regresso da criança) e facilitar a mediação. As autoridades centrais também se reúnem regularmente no âmbito da RJE para trocarem pontos de vista sobre as suas práticas, bem como a título bilateral para discutirem processos em curso⁵².

A cooperação entre as autoridades centrais, em especial no âmbito das discussões bilaterais, revelou-se muito útil nos casos de rapto transfronteiriço de crianças. Relativamente a estes casos, o Programa de Estocolmo menciona expressamente que, para além da implementação efetiva dos instrumentos jurídicos existentes neste domínio, deve ser estudada a possibilidade de recorrer à mediação familiar a nível internacional, tendo em conta as boas práticas em vigor nos Estados-Membros. Por conseguinte, um grupo de trabalho criado no âmbito da RJE foi mandatado para propor meios eficazes destinados a melhorar o recurso à mediação familiar nos casos de rapto internacional de crianças pelos pais⁵³.

Não obstante o seu funcionamento globalmente positivo, as disposições em matéria de cooperação foram consideradas insuficientemente específicas. Os peritos referiram, nomeadamente, dificuldades relacionadas com a obrigação de recolher e proceder ao intercâmbio de informações sobre a situação da criança⁵⁴. As principais preocupações prendem-se com a interpretação desta disposição, o facto de os pedidos de informações nem sempre serem tratados em tempo útil, bem como com a tradução das informações trocadas. Além disso, existem diferenças significativas entre os Estados-Membros no que diz respeito à assistência prestada pelas autoridades centrais aos titulares da responsabilidade parental que solicitam a execução de uma decisão sobre o direito de visita.

⁵¹ Ver igualmente, por exemplo, a reflexão sobre futuras normas mínimas relativas à citação e à notificação dos atos - relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1393/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à citação e à notificação dos atos judiciais e extrajudiciais em matérias civil e comercial.

⁵² Desde 2010, foram discutidos 155 processos no âmbito de reuniões bilaterais.

⁵³ Ver documento do Conselho 16121/10, JUSTCIV 194, de 12 de novembro de 2010, Conclusões do seminário ministerial organizado pela Presidência belga sobre a mediação familiar internacional nos casos de rapto internacional de crianças, disponível no seguinte endereço: <http://register.consilium.europa.eu>.

⁵⁴ Artigo 55.º, alínea a).

A eficácia das disposições relativas à cooperação poderá ser melhorada procurando inspiração noutros instrumentos de direito da família (em especial, o Regulamento Obrigações Alimentares) ou desenvolvendo guias de boas práticas na linha do guia da RJE para os casos de rapto de crianças⁵⁵. Além disso, a Comissão continuará a contribuir para reforçar a confiança entre os Estados-Membros, nomeadamente entre os seus organismos de proteção das crianças, com vista a melhorar a compreensão do contexto transfronteiriço e a aceitação das decisões proferidas noutro Estado-Membro.

4. RAPTO PARENTAL TRANSNACIONAL DE CRIANÇAS: ADOÇÃO DA DECISÃO DE REGRESSO

Quando os pais vivem juntos, geralmente exercem a responsabilidade parental sobre os seus filhos conjuntamente. Em caso de separação ou divórcio, devem decidir, de comum acordo ou recorrendo aos tribunais, a forma como exercerão a sua responsabilidade no futuro. No entanto, um dos principais riscos que uma criança corre em caso de separação ou divórcio é o de ser levada para fora do seu país de residência habitual por um dos pais. O impacto negativo do rapto parental sobre a criança e sobre o outro progenitor é suficientemente grave para serem tomadas medidas tanto a nível internacional como a nível da União.

Um dos principais objetivos do Regulamento é dissuadir os pais de raptarem os filhos noutro Estado-Membro e proteger as crianças dos efeitos negativos do rapto estabelecendo procedimentos para assegurar o seu rápido regresso ao Estado-Membro de residência habitual antes do rapto⁵⁶. A este respeito, o Regulamento complementa a Convenção da Haia de 1980 clarificando alguns dos seus aspetos, nomeadamente a audição da criança, o prazo para proferir uma decisão a contar da data em que é apresentado um pedido de regresso e os motivos para não restituir a criança. Além disso, introduz disposições que regulam as decisões de regresso e de retenção contraditórias proferidas em diferentes Estados-Membros.

O TJUE e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (a seguir designado «TEDH») estabeleceram um conjunto de princípios na sua jurisprudência relativa ao rapto internacional de crianças, tendo como consideração primordial o interesse superior da criança. O TJUE confirmou o princípio segundo o qual o Regulamento visa dissuadir os raptos de crianças entre Estados-Membros e, em caso de rapto, obter o rápido regresso da criança⁵⁷. Por seu lado, o TEDH concluiu⁵⁸ que, a partir do momento em que se estabelece que uma criança foi

⁵⁵ Guia da RJE sobre as melhores práticas e as normas mínimas comuns:
https://e-justice.europa.eu/content_parental_responsibility-46-pt.do.

⁵⁶ Em 2008 foram introduzidos 706 pedidos de regresso entre os Estados-Membros. As estatísticas mostram que a percentagem global de regressos entre os Estados-Membros foi de 52 % em 2008, contra 39 % quando o Estado requerente era um Estado terceiro: Análise estatística dos pedidos apresentados em 2008 ao abrigo da Convenção da Haia de 25 de outubro de 1980 sobre os aspetos civis do rapto internacional de crianças — Parte II — Relatório Regional, Prel. Doc. N.º 8 B — atualização de novembro de 2011 à atenção da Comissão especial de junho de 2011, disponível no seguinte endereço: <http://www.hcch.net>.

⁵⁷ Processo C-195/08 PPU *Rinau*, Coletânea 2008 p. I- 05271, n.º 52.

⁵⁸ Ver, por exemplo, processos *Sneersone e Campanella / Itália* (pedido n.º 14737/09), n.º 85 (iv). *Iglesias Gil e A.U.I. / Espanha* (pedido n.º 56673/00); *Ignaccolo-Zenide / Roménia* (pedido n.º 31679/96),

deslocada ilicitamente, os Estados-Membros têm a obrigação de envidar esforços adequados e eficazes para assegurar o regresso da criança e que não envidar tais esforços constitui uma violação do direito à vida familiar, tal como estabelecido no artigo 8.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir designada «CEDH»)⁵⁹.

O Regulamento prevê que o tribunal ao qual é apresentado um pedido de regresso de uma criança deve pronunciar-se o mais tardar seis semanas após a apresentação do pedido. Os tribunais dos Estados-Membros nem sempre conseguiram cumprir este prazo⁶⁰. Contudo, é evidente que, como os peritos confirmaram, respeitar um prazo de seis semanas para proferir uma decisão é crucial para sublinhar a importância da obtenção de um regresso rápido da criança.

Em casos de conflito entre uma decisão de retenção proferida por um tribunal do Estado-Membro para o qual a criança foi raptada e uma decisão posterior que exija o regresso da criança, proferida pelo tribunal de origem, o Regulamento dá primazia a esta última, a fim de assegurar o regresso da criança⁶¹: quando é homologada pelo tribunal de origem, a decisão de regresso beneficia da supressão do *exequatur*, ou seja, é imediatamente reconhecida e goza de força executória no Estado-Membro para o qual a criança foi raptada sem necessidade de uma declaração de executoriedade e sem que seja possível contestar o seu reconhecimento⁶². Essa decisão de regresso não precisa de ser precedida de uma decisão definitiva sobre a guarda da criança, uma vez que o objetivo da decisão que ordena o regresso da criança é também contribuir para resolver esta questão⁶³.

Maire / Portugal (pedido n.º 48206/99); *PP / Polónia* (pedido n.º 8677/03) e *Raw / França* (pedido n.º 10131/11).

⁵⁹ O TEDH concluiu também que, nalguns casos, o regresso de uma criança pode constituir uma violação do artigo 8.º da CEDH, nomeadamente se se verificar que o tribunal requerido não tinha apreciado suficientemente a gravidade das dificuldades que a criança era suscetível de encontrar aquando do regresso ao seu Estado de origem, que não podia determinar, com conhecimento de causa, se existia um risco, na aceção do artigo 13.º, alínea b), da Convenção da Haia de 1980, ou que não tinha realizado um exame efetivo das alegações do requerente, em conformidade com o artigo 13.º, alínea b), da Convenção da Haia de 1980. Ver, por exemplo, processos *Šneerson e Campanella / Itália* (pedido n.º 14737/09), n.º 95; *B / Bélgica* (pedido n.º 4320/11), n.º 76; *X / Letónia* (pedido n.º 27853/09), n.º 119.

⁶⁰ Em 2008, 15 % dos pedidos apresentados entre Estados-Membros foram tratados no prazo de seis semanas: ver análise estatística referida na nota 56.

⁶¹ Artigo 11.º, n.º 8, e artigo 42.º.

⁶² Uma vez que o Regulamento pretende assegurar o rápido regresso da criança, a emissão de uma certidão pelo tribunal de origem em relação à sua decisão de regresso não é suscetível de recurso, e os únicos meios que podem ser invocados em relação à certidão são uma ação de retificação ou dúvidas quanto à sua autenticidade, ao abrigo da legislação do Estado-Membro de origem; artigo 43.º, n.º 2, e processo C- 211/10 PPU *Povse*, Coletânea 2010, p. I- 06673, n.º 73.

⁶³ Processo C- 211/10 PPU *Povse*, Coletânea 2010, p. I- 06673, n.º 53. Em conformidade com o processo C-195/08 PPU *Rinau*, Coletânea 2008, p. I- 05271, uma vez tomada uma decisão de retenção e levada ao conhecimento do tribunal de origem, é indiferente, para efeitos da emissão de uma declaração homologada, que a decisão de não regresso não se tenha tornado definitiva ou tenha sido anulada, desde que o regresso da criança não tenha efetivamente tido lugar.

O tribunal de origem só emitirá a certidão que acompanha a decisão de regresso se tiverem sido aplicadas determinadas garantias processuais durante o procedimento, em especial se as partes e a criança tiverem tido a oportunidade de ser ouvidas⁶⁴. Devido a divergências entre os Estados-Membros relativamente à aplicação destas garantias, em especial no que respeita à audição da criança, poderiam surgir dificuldades na fase da execução da decisão.

À luz do que precede, poderá ser examinado se a integração de jurisprudência pertinente do TJUE no Regulamento facilitaria a aplicação das disposições relativas à emissão de decisões de regresso. Deve também ser estudada a adoção de normas mínimas comuns relativas à audição da criança, a fim de reforçar a eficácia das decisões de regresso.

5. QUESTÕES GERAIS RELATIVAS À EXECUÇÃO

Vários aspetos relativos à execução aplicam-se de modo transversal às questões de responsabilidade parental e às decisões de regresso nos casos de rapto parental de crianças.

O Regulamento prevê que qualquer decisão proferida pelo tribunal de outro Estado-Membro e declarada executória deve ser executada no Estado-Membro de execução como se nele tivesse sido emitida⁶⁵.

Uma vez que o procedimento de execução é regido pela lei do Estado-Membro de execução e existem diferenças entre as leis nacionais, surgem dificuldades relativamente à execução de decisões em matéria de responsabilidade parental. Alguns sistemas nacionais não preveem normas específicas para a execução de decisões em matéria de direito da família e as partes devem recorrer aos procedimentos previstos para as decisões civis ou comerciais ordinárias, que não têm em conta o facto de, no domínio da responsabilidade parental, a passagem do tempo ser irreversível⁶⁶. A aplicação de procedimentos de diferentes Estados-Membros (por exemplo, em matéria de direito de recurso, que suspende os efeitos da decisão) não pode, por conseguinte, garantir uma execução efetiva e rápida das decisões.

No que se refere, em especial, à execução das decisões de regresso nos casos de rapto parental de crianças, o Regulamento prevê que uma decisão de regresso homologada emitida pelo tribunal de origem deve ser executada no Estado-Membro de execução como se nele tivesse sido emitida e que essa decisão não pode ser executada em caso de conflito com uma decisão com força executória emitida posteriormente⁶⁷.

O TJUE reforçou a posição dos tribunais de origem na sua jurisprudência. Por força desta, não pode ser suscitado nenhum fundamento nos tribunais do Estado-Membro de execução contra a execução de uma decisão de regresso homologada, e a decisão executória proferida posteriormente só pode remeter para uma decisão proferida pelo tribunal de origem. Além

⁶⁴ Aplicam-se garantias similares às decisões homologadas relativas ao direito de visita das crianças.

⁶⁵ artigo 47.º.

⁶⁶ Ver o estudo comparativo sobre os procedimentos de execução dos direitos da família referido no anexo do presente relatório.

⁶⁷ As mesmas disposições de execução são aplicáveis em relação às decisões homologadas relativas ao direito de visita dos filhos; artigo 47.º.

disso, os tribunais de origem são os únicos habilitados a analisar as contestações à sua competência, os pedidos de suspensão da execução de uma decisão de regresso homologada e uma alteração das circunstâncias, ocorrida após ter sido proferida a decisão, suscetível de prejudicar gravemente o superior interesse da criança⁶⁸. Do mesmo modo, o tribunal do Estado-Membro de execução não pode opor-se à execução de uma decisão de regresso homologada com o fundamento de que o tribunal de origem pode ter violado as disposições que regem a homologação interpretadas em conformidade com o artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais, uma vez que a apreciação da existência de tal violação é exclusivamente da competência do tribunal de origem⁶⁹. O TEDH utilizou um raciocínio semelhante na sua jurisprudência⁷⁰.

Na prática, subsistem obstáculos relacionados com a execução efetiva das decisões de regresso⁷¹, quer se trate da execução, no território do Estado-Membro para o qual a criança foi raptada, de uma decisão de regresso proferida por um tribunal desse Estado-Membro⁷², quer da execução nesse Estado-Membro de uma decisão de regresso homologada proferida pelo tribunal de origem. Uma vez que os procedimentos de execução são regidos pela lei do Estado-Membro de execução, os meios de execução variam de um Estado-Membro para outro. Nalguns Estados-Membros, os procedimentos de execução podem, de facto, ter uma duração superior a um ano, já que os tribunais de execução reexaminam o processo quanto ao fundo⁷³, apesar de as decisões de regresso deverem ser executadas imediatamente. A este respeito, o TJUE declarou que, embora o Regulamento não tenha por objetivo unificar as normas de direito substantivo e processual dos Estados-Membros, a aplicação dessas normas nacionais não deve, porém, prejudicar o seu efeito útil⁷⁴. Do mesmo modo, o TEDH sublinhou que os procedimentos relativos ao regresso da criança e à execução de uma decisão definitiva que implique o regresso da criança requerem um tratamento urgente, dado que a passagem do tempo pode ter consequências irremediáveis para as relações entre a criança e o progenitor que não vive com ela. Por conseguinte, a adequação de uma medida deve ser julgada em função da rapidez da sua execução⁷⁵.

O principal objetivo da União no domínio do direito processual civil é que as fronteiras entre os Estados-Membros não constituam um obstáculo à execução de decisões em matéria civil. Para tornar a aplicação do Regulamento mais eficaz, em especial no domínio crucial do regresso da criança, a Comissão reexaminará a execução das decisões neste domínio,

⁶⁸ Processo C- 211/10 PPU *Povse*, Coletânea 2010, p. I-06673, n.ºs 74-83.

⁶⁹ Processo C-491/10 *Zarraga*, Coletânea 2010, p. I-14247.

⁷⁰ Processo *Povse / Áustria* (pedido n.º 3890/11), n.ºs 81-82.

⁷¹ As queixas dos cidadãos dizem principalmente respeito à complexidade dos procedimentos de execução, à morosidade dos processos e à divergência das práticas das autoridades nacionais.

⁷² Ver, por exemplo, os processos do TEDH *PP / Polónia* (pedido n.º 8677/03); *Shaw / Hungria* (pedido n.º 6457/09); *Raw e outros / França* (pedido n.º 10131/11).

⁷³ Por exemplo, as disposições de execução aplicáveis em certos Estados-Membros permitem apresentar recursos relativamente a decisões de execução.

⁷⁴ Processo C-195/08 PPU *Rinau*, Coletânea 2008 p. I-05271, n.º 82.

⁷⁵ Ver, por exemplo, *Shaw / Hungria* (pedido n.º 6457/09) e *Raw / França* (pedido n.º 10131/11).

nomeadamente a pertinência da introdução de normas mínimas comuns em matéria de execução.

6. COLOCAÇÃO DE UMA CRIANÇA NOUTRO ESTADO-MEMBRO

No artigo 56.º, o Regulamento prevê disposições específicas relativas à colocação da criança numa instituição ou numa família de acolhimento noutro Estado-Membro. Sempre que um tribunal de um Estado-Membro decida da colocação da criança noutro Estado-Membro e seja necessária a intervenção de uma autoridade pública no Estado de acolhimento para os casos internos da colocação de crianças, o tribunal deve consultar a autoridade central ou outra autoridade competente no Estado de acolhimento e obter a aprovação da autoridade competente desse Estado-Membro antes de tomar a decisão de colocação. Atualmente, os procedimentos de consulta e de aprovação são regidos pela lei nacional do Estado-Membro de acolhimento, o que significa que são aplicáveis diferentes procedimentos internos dos Estados-Membros. Quando necessário, as autoridades centrais devem fornecer todas as informações e assistência úteis⁷⁶.

O TJUE confirmou que, antes de poder ser executada no Estado-Membro de acolhimento, uma decisão de colocação deve ser declarada executória nesse Estado-Membro. Um dos motivos que podem ser invocados para recusar reconhecer a força executória de uma decisão de colocação de uma criança noutro Estado-Membro é o não respeito do procedimento previsto no artigo 56.º do Regulamento⁷⁷, de forma a evitar a imposição da medida de colocação ao Estado de acolhimento. Para não privar o Regulamento do seu efeito útil, o TJUE acrescentou que a decisão relativa ao pedido de declaração de executoriedade deve ser tomada com particular celeridade e que os recursos dessa decisão não podem ter um efeito suspensivo⁷⁸. Não obstante estas observações, os peritos consideraram que a aplicação do procedimento de *exequatur* às decisões de colocação é muito pesada, tendo em conta as necessidades da criança.

Por conseguinte, poderá ser ponderada a aplicação de um procedimento comum uniforme que permita uma aplicação mais rápida e eficaz das disposições sobre a colocação de uma criança noutro Estado-Membro como forma de ultrapassar os problemas assinalados.

⁷⁶ Artigo 55.º, alínea d).

⁷⁷ Artigo 31.º, n.º 2, e artigo 23.º, alínea g).

⁷⁸ Processo C-92/12 PPU *Health Service Executive*.

CONCLUSÃO

O Regulamento é um instrumento que funciona bem e que trouxe grandes benefícios para os cidadãos. Facilitou a resolução de um número crescente de litígios transnacionais em matéria matrimonial e de responsabilidade parental através de um sistema abrangente de normas de competência, de um sistema eficaz de cooperação entre as autoridades centrais dos Estados-Membros, de medidas de prevenção de processos paralelos e da livre circulação das decisões, atos autênticos e acordos. As disposições relativas ao regresso da criança que complementam a Convenção da Haia de 1980 com o objetivo de impedir o rapto parental entre Estados-Membros são consideradas particularmente úteis.

No entanto, os dados e as informações preliminares fornecidos pelos peritos indicam que as normas em vigor podem ser melhoradas. A fim de examinar de forma exaustiva os problemas identificados no presente relatório, a Comissão tenciona lançar uma nova avaliação das normas existentes e do respetivo impacto sobre os cidadãos. Para o efeito, lançará também uma consulta pública. Com base na avaliação e nas respostas à consulta pública, a Comissão tomará as medidas adequadas.

Anexo

Estudo de 2012 intitulado «Um quadro europeu para o direito internacional privado: lacunas atuais e perspetivas futuras», realizado pela Prof. Dra. Xandra Kramer (diretora científica), Michiel de Rooij, LL.M. (chefe de projeto), Dr. Vesna Lazić, Dr. Richard Blauwhoff e Lisette Frohn, LL.M., disponível no seguinte endereço:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201212/20121219ATT58300/20121219ATT58300EN.pdf>

Estudo de 2010 sobre a responsabilidade parental, a guarda de crianças e o direito de visita nos casos de separação transnacional, realizado pelo Institut Suisse de Droit Comparé (ISDC), disponível no seguinte endereço:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET\(2010\)425615_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/425615/IPOL-PETI_ET(2010)425615_EN.pdf)

Estudo de 2010 sobre o exercício transnacional do direito de visita, realizado pela Dra. Gabriela Thoma-Twaroch, Presidente do tribunal distrital Josefstadt, Viena, disponível no seguinte endereço:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432735/IPOL-JURI_NT\(2010\)432735_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/432735/IPOL-JURI_NT(2010)432735_EN.pdf)

Estudo de 2010 sobre a interpretação da exceção de ordem pública como prevista nos instrumentos de direito internacional privado e de direito processual da UE, realizado pelo Prof. Burkhard Hess e pelo Prof. Thomas Pfeiffer, Universidade de Heidelberg, disponível no seguinte endereço:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453189/IPOL-JURI_ET\(2011\)453189_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453189/IPOL-JURI_ET(2011)453189_EN.pdf)

Relatório de 2007 do estudo sobre as competências residuais, realizado pelo Prof. A. Nuyts, disponível no seguinte endereço:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

Estudo comparativo de 2007 sobre os procedimentos de execução dos direitos familiares, realizado por T.M.C. ASSER Institut, disponível no seguinte endereço:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm

Estudo de 2006 destinado a uma nova avaliação de impacto sobre a proposta da Comissão relativa à competência e à lei aplicável em matéria de divórcio, realizado pelo Consórcio para a Avaliação das Políticas Europeias (EPEC) - Documento de trabalho dos serviços da Comissão - Avaliação de impacto SEC(2006) 949.

Avaliação de 2002 sobre os problemas práticos resultantes da não harmonização das normas de conflitos de leis em matéria de divórcio, realizada por T.M.C. ASSER Institut, disponível no seguinte endereço:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc_civil_studies_en.htm