

ENTRE SOBERANIA NACIONAL E INTEGRAÇÃO EUROPEIA: PORTUGAL E A EVOLUÇÃO DO REGIME EUROPEU DE ANÁLISE DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

TIAGO LUÍS CARVALHO

tiagoluiscarvalho13@gmail.com

Professor na Academia da Força Aérea (Portugal). Doutorado em Relações Internacionais e Pós-Graduado em Direito da União Europeia. Investigador do Instituto do Oriente, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa e do Centro de Investigação da Academia da Força Aérea, Academia da Força Aérea, Instituto Universitário Militar (Portugal). ORCID: 0000-0003-3486-9794

Resumo

Os Estados-Membros da União Europeia (UE) são soberanos em matéria de segurança nacional. O escrutínio de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) enquadra-se neste contexto. Contudo, reconhecendo lacunas potencialmente aproveitadas por países terceiros, a UE avançou com legislação para harmonizar os mecanismos nacionais de escrutínio de IDE em 2019, o Regulamento (UE) 2019/452. Cinco anos depois, num panorama internacional ainda mais turbulento, a Comissão Europeia propõe um novo regulamento, aprofundando as competências da UE nesta temática. O presente estudo visa analisar as implicações para a segurança nacional do regulamento de 2019, bem como das novas propostas. Optando-se pelo caso concreto de Portugal, concretiza-se uma avaliação de natureza jurídica entre o direito nacional e o direito da UE, atual e futuro, no que respeita à segurança nacional e ao escrutínio de IDE e considerando a relevância de instrumentos de hard e soft law. Verifica-se um impacto na soberania nacional dos Estados-Membros quer no Regulamento (UE) 2019/452, quer nas novas propostas, com um alargamento da competência da UE em termos do escrutínio de IDE. No caso específico de Portugal, evidencia-se a necessidade de atualização legislativa e de consciencialização para o novo contexto internacional de crescente securitização.

Palavras-chave

Escrutínio de Investimento Direto Estrangeiro, Segurança Nacional, Portugal, Direito da União Europeia, Soft Law.

Abstract

The European Union (EU) Member States are sovereign in their national security, and foreign direct investment (FDI) screening fits within this framework. However, acknowledging potential gaps that could be exploited by third countries, the EU adopted legislation in 2019 to harmonise national FDI screening mechanisms: Regulation (EU) 2019/452. Five years later, in an even more troublesome global environment, the European Commission proposed a new regulation that further deepens EU competences in this area. This study analyses the national security implications of the 2019 Regulation as well as of the new proposal. Focusing on Portugal as a case study, it conducts a legal assessment comparing national law in terms of national security and FDI screening with current and prospective EU law, including the role of hard and soft-law instruments. The findings highlight an impact on Member States' national



sovereignty under both Regulation (EU) 2019/452 and the new proposals, reflecting an expansion of EU competence in this context. In Portugal's specific case, the analysis underscores the need for legislative update and for increased awareness of a growing securitised international arena.

Keywords

Foreign Direct Investment Screening, National Security, Portugal, European Union Law, Soft Law.

Como citar este artigo

Carvalho, Tiago Luís (2026). Entre Soberania Nacional e Integração Europeia: Portugal e a Evolução do Regime Europeu de Análise do Investimento Direto Estrangeiro. *Janus.net, e-journal of international relations*. Thematic Dossier - European Union Security Governance: from Integration to Strategic Autonomy, VOL. 16, Nº. 2, TD4, Abril 2026, pp. 6-22. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.DT03226.1>

Artigo submetido a 19 de novembro de 2025 e aceite para publicação a 19 de fevereiro de 2026.





ENTRE SOBERANIA NACIONAL E INTEGRAÇÃO EUROPEIA: PORTUGAL E A EVOLUÇÃO DO REGIME EUROPEU DE ANÁLISE DO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

TIAGO LUÍS CARVALHO

Introdução

Este artigo visa caracterizar as implicações para a soberania nacional do regime europeu de escrutínio de IDE em vigor, bem como das respetivas propostas de atualização. Utilizando o estudo de caso de Portugal, estabelece-se a seguinte questão de investigação: em que medida é que o regime europeu de escrutínio de IDE, quer na versão em vigor, quer nas versões propostas, se relaciona com o quadro legal português e europeu em matéria de soberania nacional?

A temática do escrutínio do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) por motivos de segurança nacional tem crescido em importância no panorama político da União Europeia (UE). O primeiro regulamento europeu visando esta matéria entrou em vigor em 2020 e prevê-se que seja substituído até 2027 pelo novo regulamento, que se encontra no processo de trólogo (Grellet & Girard, 2025). A preocupação subjacente deve-se, fundamentalmente, à competição económica com a República Popular da China (RPC). Embora esta relação não esteja identificada nos documentos mencionados, surge, implicitamente, no discurso político associado, inclusive da Presidente da Comissão Europeia (CE) (Von der Leyen, 2023). Com a consolidação da RPC em segmentos económicos de grande valor acrescentado, em franca concorrência com as grandes empresas europeias, verificou-se uma gradual e efetiva reação por parte dos governos dos países associados a estas empresas. Um indicador desta mudança foi a adoção do conceito de segurança económica, praticamente ausente do léxico político europeu até 2017, e que, em 2023, passou a dispor de uma estratégia comunitária dedicada.

O IDE, como parte integrante da Política Comercial Comum, é da competência da UE (Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), 2025, Art. 207º, n.º 1), no entanto, a segurança nacional é matéria exclusiva dos Estados-Membros (Tratado da UE [TUE], 2025, Art. 4º, n.º 2). O regulamento europeu de escrutínio de IDE, que consiste, precisamente, na aplicação da matriz de segurança nacional às referidas transações



económicas, atua neste dinamismo conceptual. Daqui decorrem desafios estruturais de eficácia e eficiência, aos quais as propostas para o novo regulamento prometem oferecer melhor resposta, com consequências para o equilíbrio entre soberania nacional e integração europeia.

Este artigo estrutura-se do seguinte modo: após a introdução, apresenta-se a metodologia que sustentou esta investigação; segue-se o enquadramento específico do conceito da soberania nacional na perspetiva portuguesa e o consequente debate entre soberania e integração europeia. Posteriormente, detalham-se os principais aspetos para o debate mencionado do regime europeu de escrutínio de IDE em vigor e das propostas de alteração. Perspetivam-se as implicações dos documentos referidos para a soberania nacional e, por fim, as conclusões.

Opções metodológicas

Para concretizar esta investigação, segue-se uma abordagem metodológica qualitativa, assente no desenho de pesquisa do estudo de caso (Portugal), no período entre 2019 – ano de adoção do regulamento europeu de escrutínio de IDE em vigor – e 2025 – ano de apresentação das principais propostas de alteração ao regulamento referido. Trata-se de uma análise jurídica-avaliativa. Esta opção deriva diretamente do objetivo e da questão de pesquisa. Segundo Kestemont (2018), quando o objetivo da investigação visa avaliar determinada “construção legal” em relação ao cumprimento de, por exemplo, um princípio ou uma norma, o tipo de análise classifica-se como avaliativo (p. 17). O mesmo autor destaca o carácter determinada da seleção do critério de avaliação para a investigação avaliativa. Se o critério for legal, como nesta investigação, considera-se que é um “critério avaliativo interno” e, por isso, a avaliação é “puramente jurídica” (pp. 60-61).

Os documentos selecionados, seguindo o critério da aplicabilidade temática (IDE e soberania nacional), incluem tanto fontes primárias como secundárias. Em matéria de regime europeu de escrutínio de IDE avalia-se o Regulamento (UE) 2019/452 (2021) e as propostas para um novo regulamento – da parte da CE (2024), do Parlamento Europeu (2025) e do Conselho da União Europeia (2025). Sobre o quadro legal português, aplica-se a Constituição da República Portuguesa (CRP) (2005) e o Decreto-Lei n.º 138/2014 (2014). Considera-se ainda a jurisprudência aplicável do Tribunal de Justiça da UE (TJUE), nomeadamente o C-106/22 (TJUE, 2023).

No que respeita a fontes secundárias são de reduzida quantidade, especialmente incidindo especificamente sobre Portugal, e quase exclusivamente de natureza académica, com a exceção do posicionamento de um parecer da Câmara dos Deputados Italiana sobre esta temática aplicada a Itália, mas que, pela escassez de fontes e, consequentemente, de perspetivas, revela-se pertinente para aprofundamento da análise.



Soberania nacional e integração europeia

A soberania nacional ocupa um lugar predominante na CRP (2005), constando no artigo 1º e constituindo, pelo artigo 288º, o primeiro limite material à revisão constitucional. A soberania implica a “direta e livre participação [do Estado Português] na comunidade internacional, não sujeito a qualquer outro [Estado] e que, nessa qualidade, estabelece a sua ordem jurídica e organiza o seu poder” (Miranda, 2004, p. 183). É, nesse sentido, entendida como independência nacional. A soberania, sob a terminologia de “independência nacional”, surge na lei fundamental como a primeira tarefa do Estado, incluindo a criação das “condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam” (CRP, 2005, Art. 9º, al. a). Assume também o lugar cimeiro no que respeita aos princípios da política externa portuguesa (CRP, 2005, Art. 7º, n.º 1).

A CRP, contudo, não se limita à dimensão “normativa” da soberania, mas, pelo contrário, aspira um “alcance efetivo”, identificando-se as seguintes dimensões da independência nacional no seu significado na lei fundamental:

- a política – “capacidade de livre decisão dos órgãos de soberania” –,
- a cultural – “afirmação da identidade nacional” –, e
- a socioeconómica – “superação ou atenuação de dependências.” (Miranda, 2004, pp. 184–186)

A primeira dimensão relaciona-se com o escrutínio securitário de IDE através do conceito de defesa nacional – “obrigação do Estado” (CRP, 2005, Art. 273º, n.º 1), sendo a “independência nacional” um dos seus objetivos (CRP, 2005, Art. 273º, n.º 2). Sobre a segunda dimensão, não se vislumbra uma ligação direta à temática deste estudo. No que respeita à terceira dimensão, a socioeconómica, expressa-se uma ligação direta com a independência nacional. No contexto das “incumbências prioritárias do Estado”, a independência nacional surge como o primeiro princípio das “relações económicas” externas (CRP, 2005, Art. 81º, al. g). Com menção específica aos “investimentos estrangeiros”, bem como ao termo mais genérico de “atividade económica”, a CRP reconhece a sua relação direta com a independência nacional (CRP, 2005, Art. 87º). Nesse sentido, para a defesa da referida independência, “a lei disciplinará a atividade económica e os investimentos por parte de pessoas singulares ou coletivas estrangeiras” (CRP, 2005, Art. 87º).

Decorrente da integração europeia, diversas competências foram sendo transferidas para a UE, onde se inclui as políticas relativas ao IDE. No entanto, o processo de integração segue vários princípios jurídicos, destacando-se, no âmbito deste tema, o princípio do respeito pela identidade nacional dos Estados-Membros (Quadros, 2015). Trata-se do artigo 4º do TUE inserido pelo Tratado de Lisboa (Gomes, 2010). A adição deste artigo visou o esclarecimento de que a UE “respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional, acrescentando que esta última continua a ser da exclusiva competência de cada Estado-Membro” (Martins, 2012, p. 278). Respondeu-se, desse modo, à “desconfiança manifestada por alguns Estados-Membros



por força da expansão de atribuições da União a que se vinha assistindo no passado” (Martins, 2012, p. 279). Com paralelismo para o debate do princípio do primado do Direito da UE, alguns Estados-Membros “receiam que a progressiva transferência de poderes para a União desvirtue a sua identidade constitucional” (Martins, 2012, p. 279).

Destaque-se que a identidade nacional engloba três componentes: político, jurídico e cultural (Quadros, 2015). A matéria em estudo incide sobre o primeiro componente. Sobre o qual, e “sem prejuízo das obrigações assumidas pelos Estados-Membros no quadro da integração”, observa-se “o direito (e o dever) dos Estados de garantirem a sua segurança interna, a sua defesa externa e de adaptarem as suas relações externas aos seus interesses específicos” (Quadros, 2015, p. 119). Este princípio, aparentemente contraditório do princípio da integração, funciona como um complemento (Quadros, 2015). O autor citado utiliza a expressão “tensão dialética” para caracterizar a relação entre, por um lado, a soberania (também referido neste contexto como cooperação e interestadualidade) e, por outro, a integração (com os termos alternativos de subordinação) (Quadros, 2015, p. 121).¹ Considera-se este dinamismo como próprio do “método federal”, sendo o “motor” do processo europeu (Quadros, 2015, p. 121). A perspetiva da existência de uma qualquer contradição entre estes dois princípios que impeça a sua coexistência é explicada como sendo um “erro”, uma falsa (“sem sentido”) antinomia (Quadros, 2015, p. 122). Refere o autor citado respetivamente em relação a cada um dos polos desta dialética: a inexistência prévia de uma soberania “absoluta e indivisível” no Direito Internacional pós-Segunda Guerra Mundial, e o exemplo do federalismo alemão, onde se observa a manutenção das individualidades dos Estado, em que a identificação de uma atribuição como sendo exclusiva dos Estados-Membros não exclui, per si, em absoluto a intervenção da União (Quadros, 2015, p. 265). Trata-se de um traço facultativo do estabelecimento de uma Federação, que no caso do Tratado de Lisboa, não ficou esclarecido (dá como exemplo a existência da Política Externa e de Segurança Comum - PESC) (Quadros, 2015, p. 266).

Também relevante para esta matéria é o artigo 346º do TFUE, igualmente inserido pelo Tratado de Lisboa (Gomes, 2010). Este artigo clarifica que, por razões de segurança, os Estados-Membros podem reter informação, bem como estabelecer restrições conforme necessário em relação a produtos estritamente militares. De destacar ainda o artigo 65º, número 1, alínea b do TFUE, que identifica como exceção à proibição de restringir os movimentos de capitais, intra ou extra-UE, medidas dos Estados-Membros justificadas por razões de ordem ou segurança públicas.

Toda esta excecionalidade na salvaguarda dos interesses nacionais securitários no que respeita ao IDE remete para um debate ainda mais global, sobre a promoção da liberalização. O Direito Internacional tem, neste domínio, um marco essencial no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, dos quais a UE e os seus Estados-Membros são parte. Este acordo prevê, precisamente, restrições ao IDE por motivos de interesses securitários essenciais ou de ordem pública (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, 1994, Art. XIV e XIVbis).

¹ Note-se que este autor classifica o regulamento como “ato de subordinação” e a diretiva como “ato de cooperação”, destacando a “convivência” entre ambos (Quadros, 2015, p. 122).



De acordo com Groussot *et al.* (2024, p. 26), o recurso à exceção securitária para restringir o IDE convoca uma conceptualização de “ordem pública económica” a salvaguardar, quer ao nível do Estado-Membro, quer ao nível comunitário. Para estes autores, este impulso legislativo evidencia a consolidação de uma nova orientação da política económica europeia, de pendor protecionista, em evidente desvio dos seus valores tradicionais, o que impõe uma análise exaustivas às novas políticas e leis. É precisamente este o contributo deste estudo, avaliando a legislação europeia para o escrutínio de IDE sobre a soberania nacional para o caso concreto do Estado-Membro Portugal.

Da literatura existente sobre o objeto de estudo, importa ainda destacar e diferenciar entre uma dimensão jurídica *hard* e *soft*. Perante a inexistência de consenso político para uma abordagem mais direta (*hard*), o regime europeu de escrutínio de IDE em vigor (Robert, 2023) e a proposta de atualização da CE (Hindelang & Huth, 2025) recorre a mecanismos menos explícitos e não vinculativos (*soft*) para prosseguir os objetivos subjacentes ao regime em questão. Estes objetivos relacionam-se com a procura da autonomia estratégica, com a proteção de interesses da União e com o conceito de “Segurança Nacional da UE”, sob a direção centralizadora da CE (Robert, 2023, p. 518). São objetivos que, no quadro jurídico vigente, encontram limites estruturais, na medida em que a segurança nacional é competência exclusiva dos Estados-Membros (Robert, 2023).

A CE procura, por isso, mobilizar instrumentos de *soft law* (Hindelang & Huth, 2025), nomeadamente através da emissão de opiniões e recomendações, com vista a reforçar a coordenação e a reduzir margens de divergência, sem assumir uma intervenção formalmente intrusiva na esfera de soberania dos Estados-Membros. Apesar de se tratarem de atos não vinculativos, podem produzir efeitos jurídicos (indiretos). Como esclareceu o TJUE: “os actos em questão não podem ser considerados como desprovidos de qualquer efeito jurídico. Com efeito, os juízes nacionais terão que tomar em consideração as recomendações para resolver os litígios que lhes são submetidos.” (TJUE, 1989, considerando [18]). Nos casos em que a lei especifica o dever de consideração – como no regime europeu de escrutínio de IDE atual e proposto –, as opiniões podem enquadrar-se, inclusive, como “pressão política” (Hindelang & Huth, 2024, par. 32). Deste modo, ainda que a competência em matéria de segurança nacional permaneça, em termos formais, nos Estados-Membros, a autonomia decisória pode ser afetada na prática por instrumentos de *soft law*, o que justifica uma análise aprofundada e contextualizada por Estado-Membro.

O primeiro regime europeu de escrutínio de IDE

O primeiro e atual regime europeu de escrutínio de IDE foi estabelecido pelo Regulamento (UE) n.º 2019/452. A capacidade de atuação em relação ao IDE baseia-se nas razões de segurança ou ordem pública, conforme o artigo 4º, número 2 do TUE e o artigo 346º do TFUE (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 1º, n.º 2). Sobre esta base, o regime europeu apresenta dois mecanismos: o mecanismo de análise e o mecanismo de cooperação entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e CE, onde se inclui a



possibilidade de emissão de pareceres por parte da Comissão (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 1º, n.º 1).

Em termos de análise, para além de elementos processuais, como prazos, o regulamento sugere fatores a considerar, numa lógica não-exaustiva (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 4º). O regulamento reconhece, de modo direto, mais fatores que o regime nacional no que concerne a empresa de destino do IDE (Decreto-Lei n.º 138/2014, 2014; Regulamento (UE) 2019/452, 2021). Porém, a utilização do conceito de segurança nacional possibilita uma interpretação dinâmica, adaptável às circunstâncias: como refere a jurisprudência europeia, os Estados-Membros são “livres de determinar, em conformidade com as suas necessidades nacionais, as exigências de ordem pública e de segurança pública” (TJUE, 2023).

O regime do regulamento está limitado a IDE extra-UE (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 1º, n.º 1), abrangendo não apenas os investimentos que providenciem o controlo da empresa de destino, mas também os investimentos que fornecem a capacidade de influência efetiva (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 6º).

A cooperação estabelecida pelo regulamento considera tanto os casos em que o Estado-Membro que recebe, ou que está previsto receber (Estado-Membro de destino), o investimento inicia o processo formal de avaliação desse mesmo investimento em matéria de segurança e ordem pública (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 2º, n.º 1), como os casos em que o Estado-Membro não está a aplicar o seu mecanismo de análise (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 7º).

Nos dois casos, ou seja, independentemente da atuação do Estado-Membro de destino, a CE, caso tenha informação pertinente ou considere que possa afetar outro Estado-Membro, pode emitir um parecer direcionado ao Estado-Membro de destino. Os demais Estados-Membros também podem, pelas mesmas razões e nas mesmas circunstâncias, emitir observações, que devem ser partilhadas não só com o Estado-Membro de destino, mas também com a Comissão. O regulamento estipula que o Estado-Membro de destino “toma devidamente em consideração” quer as observações (de outros Estados-Membros), quer os pareceres (da Comissão) (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 6º, n.º 9 e Art. 7º, n.º 7).

Existe ainda a figura de pedido de informação ao Estado-Membro de destino, que tanto pode ser acionada por outro Estado-Membro, como pela Comissão (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 7º, n.º 5). A partilha de informação entre o Estado-Membro de destino e CE deverá ser automática, ou seja, realizada por iniciativa do Estado-Membro sem solicitação externa, no caso deste Estado iniciar um processo de avaliação (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 6º, n.º 1). Nesta matéria da partilha de informações sobre investimentos e em relação a riscos para a segurança ou ordem pública manifesta-se o princípio da segurança da informação. Nesse sentido, o regulamento europeu dedica um artigo à confidencialidade da informação (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 10º). Perspetiva-se neste aspeto possíveis constrangimentos sustentados pela prerrogativa dos Estados-Membros de não partilharem informações no âmbito da segurança nacional (TFUE, 2025, Art. 346º, n.º 1, al. a).



Propostas de atualização do regime europeu

O processo de aprovação de um novo regulamento europeu para o escrutínio de IDE foi iniciado em 2024, com uma proposta da CE. Nesta investigação considera-se a proposta inicial e as alterações propostas pelo Parlamento e pelo Conselho.

A proposta da Comissão tem, de modo declarado, um propósito triplo: melhorar a harmonização, a eficiência e a eficácia (CE, 2024, considerando [6]). Como uma das causas identificadas para os problemas do regime em vigor aponta-se o seu voluntarismo no que respeita ao mecanismo, i.e., o regulamento em vigor não obriga ao estabelecimento de um mecanismo nacional de análise de IDE em termos de segurança e ordem pública (CE, 2024, considerando [9]). A proposta da Comissão incide sobre este tópico, substituindo “os Estados-Membros podem manter, alterar ou adotar mecanismos” (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 3º, n.º 1) do regime atual por “os Estados-Membros estabelecem um mecanismo de análise” (CE, 2024, Art. 3º, n.º 1).

A proposta não se limita, contudo, a colocar como obrigatório a existência de um mecanismo, mas também a sua utilização: “todos os Estados-Membros devem ser obrigados a avaliar os investimentos estrangeiros em termos de segurança ou de ordem pública” (CE, 2024, considerando [9]). Esta harmonização do escrutínio de IDE na União, não só incrementa a eficiência no sentido em que a cooperação de Estados-Membros é influenciada pela efetiva atuação dos Estados nesta matéria, como promove a eficácia na medida em que dificulta a fuga ao escrutínio do IDE extra-UE.

A obrigatoriedade de um regime não produz por si alterações para a soberania nacional, dado que se trata de um mecanismo em que os Estados-Membros continuam a decidir com independência formal. Nisto se inclui, como se verifica no caso de Portugal, que podem decidir não utilizar o mecanismo (US *Department of State*, 2024, par. 11). No entanto, a proposta vai muito além da simples existência de um regime. Existem outros *loopholes* fundamentais que se pretende resolver com o novo regulamento.

A Comissão destaca as diferenças entre Estados-Membros em termos de setores avaliados (CE, 2024, considerando [7]). Neste enquadramento, uma das alterações mais significativas da proposta da Comissão visa o estabelecimento de um mínimo de setores a serem obrigatoriamente cobertos pelos mecanismos nacionais, o que se materializará na sujeição dos investimentos cobertos a um requisito de autorização (CE, 2024, considerando [7], Art. 3º, n.º 2 e Art. 4º, n.º 4).

A lista proposta engloba projetos e programas identificados no regulamento como sendo de interesse para a União, bem como uma vasta lista de setores considerados “de especial importância para os interesses de segurança ou ordem pública da União” (CE, 2024, considerando [49]). O Parlamento Europeu não só concorda, como adicionou vários setores à listagem presente na proposta, como, por exemplo, infraestrutura eleitoral e empresas com terrenos agrícolas de dimensão agregada superior a 10.000 hectares (Parlamento Europeu, 2025, emendas 248 a 252). Por seu lado, o Conselho propõe limitar os setores mínimos à defesa e aos itens de duplo uso, por considerar que são fatores críticos para a segurança nacional que não permitem correção *a posteriori* (Conselho da União Europeia, 2025, considerando [20]).



Considerando outro conjunto de investimentos não coberto pelo regulamento em vigor, a Comissão destaca os investimentos extra-UE realizados mediante subsidiárias comunitárias (Conselho da União Europeia, 2025, considerando [7]). Este aspeto é também resolvido na proposta da Comissão, que passa a englobar o IDE realizado por investidores da UE com controlo estrangeiro em adição aos autores de IDE já incluídos no regulamento de 2019, os investidores extracomunitários (Conselho da União Europeia, 2025, Art. 2º, n.º 3).

A proposta da CE, novamente no propósito de diminuir a capacidade de contorno do IDE extra-UE, inclui uma recomendação para que os Estados-Membros alarguem os seus mecanismos de escrutínio para abranger o IDE cujo modo de entrada é o *greenfield* (Conselho da União Europeia, 2025, considerando [17]). O Parlamento Europeu propõe que não seja apenas uma recomendação, mas obrigatório (Parlamento Europeu, 2025, emenda 11). Já o Conselho da União Europeia pretende que não exista setores mínimos de análise no que respeita aos investimentos *greenfield* (Conselho da União Europeia, 2025, Art. 4º, n.º 5). Esta proposta do Conselho segue a lógica de que apenas os itens críticos para a defesa, inerentemente associados a vantagens militares existentes, devem ter um escrutínio mínimo a nível comunitário, o que não é aplicável nos investimentos de raiz.

Também se verificou uma adição nos fatores de risco dos investidores, nomeadamente, se o investidor “está envolvido na concretização de objetivos políticos de países terceiros com vista a incrementar as suas capacidades militares” (CE, 2024, considerando [35]). Trata-se de um incremento da profundidade de análise em relação à investigação de nacionalidade e apoios financeiros diretos em vigor no atual regulamento europeu (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 4º, n.º 2, al. a). O Parlamento subscreve esta adição, propondo elementos extra, como a violação do Direito Internacional (Parlamento Europeu, 2025, emenda 34). O Conselho da União Europeia consegue uma proposta ainda mais ambiciosa, onde se deve considerar a capacidade informal de influência dos investidores estrangeiros (Conselho da União Europeia, 2025, considerando [35]).

Resumindo, a proposta para um novo regulamento visa garantir um nível mínimo comum. As regras processuais indicadas devem ser seguidas pelos mecanismos nacionais mesmo quando se trate de setores ou fatores não definidos pelo regulamento (CE, 2024, considerando [9]). Para Portugal, cujo regime nacional remonta a 2014, como sublinha Fonseca (2022), torna-se evidente a necessidade de atualização legislativa e de consciencialização para o novo contexto europeu, com uma tendência de incremento da securitização da economia.

Implicações para a soberania nacional

A proposta da Comissão para um novo regulamento de escrutínio de IDE levanta várias dúvidas numa ótica de soberania nacional. Não obstante destacar os artigos dos tratados fundamentais que explicitam que a segurança nacional é matéria de competência exclusiva dos Estados-Membros, declara-se na proposta a intenção de condicionar a atuação nacional: “é também necessário tornar o Estado-Membro onde o investimento



estrangeiro é planeado ou concluído mais responsável perante a Comissão e perante os Estados-Membros que manifestem preocupações devidamente justificadas pela ordem ou segurança públicas suas ou da União” (CE, 2024, considerando [14]). Este propósito é operacionalizado através dos dois mecanismos previstos na proposta de novo regulamento.

No mecanismo de cooperação, nos casos em que existam opiniões da Comissão ou comentários de outro Estados-Membros, evidencia-se a relação com a competência exclusiva dos Estados-Membros em matéria de segurança nacional com:

1. Realização de reunião de coordenação quando o Estado-Membro de destino recebe a opinião ou comentário, em que, não existindo concordância no que respeita aos riscos ou medidas mitigadoras, se devem discutir soluções alternativas (CE, 2024, Art. 7º, n.º 6);
2. O Estado-Membro de destino partilha, por escrito, a fundamentação da decisão, identificando como é que a opinião e comentários foram tomados em total consideração (CE, 2024, considerando [28] e Art. 7º, n.º 8);
3. Reunião após decisão do Estado-Membro de destino se a Comissão ou o Estado-Membro que comentou considerar a decisão do Estado-Membro de destino não considerou devidamente as preocupações levantadas (CE, 2024, Art. 7º, n.º 9).
4. Mesmo que o Estado-Membro de destino não inicie um procedimento de escrutínio de IDE, outro Estado-Membro ou a Comissão podem, depois de confirmarem que o Estado-Membro de destino não irá notificar ou iniciar a avaliação, dar início ao procedimento do regime europeu proposto, solicitando a informação necessária ao Estado-Membro de destino (CE, 2024, Art. 9º, n.º 1 e Art. 9º, n.º 3). Nesse sentido, aplica-se a obrigação de resposta e também a aplicação do dever de reunir nas situações referidas nos pontos 1 e 3 (CE, 2024, Art. 9º, n.º 7).

Estes procedimentos representam um incremento substancial do regulamento europeu em vigor, que apenas previa a partilha das opiniões e comentários, estipulando, sem consequências adicionais, que o Estado-Membro de destino deveria ter a máxima consideração pelas preocupações proferidas por essa forma (Regulamento (UE) 2019/452, 2021, Art. 6º, n.º 9 e Art. 7º, n.º 7). Não se deve, contudo, menosprezar a já prevista emissão de opiniões da CE neste âmbito. Não obstante não vinculativas, as opiniões/pareceres da Comissão possuem relevância “política e moral”, podendo ainda “ter efeitos jurídicos indiretos quando constituem condições para atos jurídicos posteriores de caráter obrigatório ou quando a instituição da União que os formula se compromete a atuar de certa forma, podendo assim, em certas circunstâncias, criar legítimas expectativas” (Borchardt, 2023, p. 117). Os pareceres da Comissão adquirem uma relevância extra pela matéria em causa, dado que, como referido por Pereira *et al.* (2014, p. 551), segundo a jurisprudência da UE, “as noções de ordem pública e segurança pública não podem ser determinadas unilateralmente por cada um dos Estados-Membros, antes devem ser entendidas na perspectiva da União.”



A associação referida no parágrafo anterior, enquadrada conceptualmente como *soft law*, é também associada à proposta da Comissão para um novo regulamento:

If the Proposed Regulation were to be adopted in its present form, the dialogue it facilitates between the Commission and Member States, as well as the weight of the Commission's opinions, could increasingly lead to the emergence of a rough consensus on the concept of security and public order at the European level. (Hindelang & Huth, 2024, par. 32).

No que concerne o mecanismo de análise, a delegação na Comissão da habilitação de atualizar os dois anexos do regulamento (Anexo I – projetos e programas de interesse da UE e Anexo II – lista de tecnologias, ativos, instalações, equipamentos, etc. de especial importância para os interesses em matéria de segurança ou de ordem pública) (CE, 2024, Art. 19º e 20º) levanta questões no âmbito da soberania nacional, como identificado no parecer da Câmara de Deputados italiana (Camera dei Deputati, 2024). A mesma fonte, englobando tanto os atos de delegação, como o incremento de complexidade do processo de escrutínio abordado nos parágrafos anteriores sobre o mecanismo de cooperação, conclui que, embora as novas regras não retirem a competência da decisão final do Estado-Membro de destino, limitam a sua decisão autónoma (Camera dei Deputati, 2024). Este parecer é, de facto, uma das principais posições políticas que refletem preocupações sobre a proposta de regulamento no sentido das implicações para a soberania dos Estados-Membros. A outra posição de destaque é a própria proposta do Conselho da União Europeia para o novo regulamento. Observa-se uma elevada correspondência entre as duas posições.

A *Camera dei Deputati* (2024) considera ainda que a proposta da Comissão não está conforme o princípio da proporcionalidade, tendo implicações não proporcionais para a soberania nacional. Por um lado, a proposta da Comissão complexifica, através dos vários procedimentos a adicionar ao mecanismo de cooperação, e promove diversas incertezas no processo de escrutínio, como a notificação de setores não obrigatórios, o que não só não vai contribuir para o objetivo do regulamento, de harmonizar os mecanismos de escrutínio, como vai criar custos que, de acordo com o parecer citado, não foram devidamente calculados. Por outro, a proposta utiliza dois artigos, o 114º e o 207º do TFUE, como base jurídica para um único objetivo, quando o artigo 207º, referente à política comercial comum já abrangia o IDE, permitindo uma harmonização menos invasiva que a utilização do artigo 114º, que visa o funcionamento do mercado interno e que aqui está a ser utilizado para transferir para a Comissão competências exclusivas dos Estados-Membros (Camera dei Deputati, 2024). As alterações propostas pelo Parlamento Europeu agravam essas preocupações, no sentido em que procuram um incremento ainda maior do poder da Comissão nesta matéria, atribuindo-lhe competência para decidir numa matéria exclusiva dos Estados-Membros (Parlamento Europeu, 2025, emenda 116).

Os Estados-Membros podem “resistir e utilizar o artigo 346 TFUE para protegerem a sua “soberania na segurança nacional” contra a Comissão Europeia” (Olgemöller et al., 2024, par. 40). A expectativa das negociações tríplice é que, por via do Conselho, o incremento



do papel da Comissão seja reduzido e que a existência de setores obrigatórios de escrutínio seja alterada, visando a manutenção da liberdade de manobra dos Estados-Membros em termos setoriais (Grelrier & Girard, 2025, par. 25). A posição negocial apresentada pelo Conselho correspondeu à expectativa referida, destacando-se:

- Retirar a obrigatoriedade de obtenção de autorização nos setores de escrutínio obrigatório,
- Limitar os setores mínimos aos itens de duplo-uso e militares, excluindo os investimentos *greenfield* (Conselho da União Europeia, 2025, Art. 4º, n.º 4),
- As reuniões do Estado-Membro de destino no seguimento de ter recebido uma opinião da Comissão ou um comentário de outro Estado-Membro deixam de ser obrigatórias e as reuniões após a decisão são retiradas do novo regulamento (Conselho da União Europeia, 2025, Art. 7º, n.º 6);
- As reuniões não se aplicam no caso de um investimento não notificado, prevendo-se apenas que o Estado-Membro de destino informe o Estado-Membro que emitiu um comentário e a Comissão, caso a sua decisão seja discordante com as preocupações recebidas (Conselho da União Europeia, 2025, Art. 9º, n.º 7 e Art. 9º, n.º 8).

Em sentido oposto, surge a proposta do Parlamento Europeu pela sua incrementação exponencial do potencial de impacto na soberania nacional, procurando prover a CE com um poder decisório nos casos de pareceres ou comentários divergentes com a decisão do Estado-Membro de destino (Parlamento Europeu, 2025, emenda 23). Esta alteração representaria uma alteração significativa no que respeita ao equilíbrio entre soberania nacional e integração no que respeita ao IDE, com implicações estruturais, pois entra em contradição com a exclusividade dos Estados-Membros em termos da sua segurança nacional. No regime europeu em vigor, a Comissão pode apenas emitir pareceres, os quais não são vinculativos, enquanto nesta proposta passa a poder emitir decisões, que são obrigatórias (TFUE, 2025, Art. 288º). Se essa formulação fosse aprovada, iria, na prática, impedir qualquer decisão contrária aos pareceres da Comissão. No entanto, não era expectável que o Conselho aceitasse essa alteração, tal como se verificou no acordo provisório de proposta para o novo regime europeu de escrutínio de IDE (Conselho da União Europeia, 2026).

Não obstante, as posições comuns às três propostas analisadas representam já um evidente aumento das implicações para a soberania nacional. Saliente-se a obrigatoriedade de implementação de um mecanismo e dos setores abrangidos pelo mesmo. Recorde-se que o voluntarismo do atual regime prendia-se com a exclusividade dos Estados-Membros em termos de segurança nacional (Striebel, 2019, p. 250).

Conclusões

A restrição de IDE por motivos de segurança nacional situa-se na confluência entre o processo de integração europeia e o domínio tradicional da soberania dos Estados-Membros. Por um lado, o IDE integra a Política Comercial Comum, cuja competência



pertence à UE; por outro, a segurança nacional permanece uma prerrogativa exclusiva dos Estados. O primeiro regulamento europeu neste domínio, aprovado em 2019 e aplicado desde 2020, procurou lidar com essa tensão através de uma abordagem voluntarista, não impondo a obrigatoriedade da criação de um mecanismo nacional de escrutínio, nem de definição de setores mínimos ou de permitir a emissão de decisões por parte da CE. Não obstante a contenção normativa do regulamento, a criação de um mecanismo de cooperação, que permite a emissão de opiniões e comentários dirigidos ao Estado-Membro de destino do IDE, consagrou uma forma de *soft law* aplicada numa matéria do foro da soberania nacional.

Em 2024, após sucessivos relatórios sobre a aplicação do regime, tendo-se concluído pela existência de problemas de ineficácia do regulamento devido ao seu excessivo voluntarismo, a Comissão propôs um novo regulamento. Entre as principais alterações, destaca-se a obrigatoriedade de estabelecimento de mecanismos nacionais de escrutínio, a definição de setores mínimos, cuja atualização competiria à Comissão mediante delegação de poderes inserida no próprio regulamento, e o reforço do mecanismo de cooperação, mediante, por exemplo, a imposição de reuniões obrigatórias entre o Estado-Membro de destino, os Estados-Membros que emitam comentários e a Comissão.

O impacto na soberania nacional dos Estados-Membros é ainda mais acentuado na proposta do Parlamento Europeu, que pretende atribuir à Comissão competência decisória nos casos em que existam divergências entre decisão e opiniões ou comentários. Já a proposta do Conselho da União Europeia é, como seria expectável, menos intrusiva em termos de soberania. Contudo, aceita a obrigatoriedade de criação de mecanismos nacionais e a definição de setores mínimos, embora considere apenas os bens de duplo-uso e produtos militares.

Sobre esta investigação, as principais limitações concentraram-se na reduzida literatura disponível para o caso português. Nesse contexto, como recomendação para pesquisas futuras, indica-se a mais-valia de complementar a análise com entrevistas. Seria ainda pertinente replicar a avaliação jurídica aqui realizada para os demais Estados-Membros, possibilitando, a posteriori, uma perspetiva global e absolutamente informada sobre esta temática. Esse conjunto de investigações alimentaria diretamente a necessidade de investigação da direção protecionista da UE, como sugerido por Groussot *et al.* (2024).

Observa-se um novo patamar da integração europeia que, cada vez mais, abrange também a segurança nacional. O quadro jurídico português sobre esta matéria foi concebido num contexto internacional muito distinto, carecendo, por isso, de evidente atualização. A necessidade de atualização face ao incremento securitário incorporado no novo regime europeu torna-se ainda mais premente e, sendo de natureza obrigatória, é expectável que venha a promover a harmonização dos mecanismos nacionais dos vários Estados-Membros. Esta tendência de promoção da segurança económica, impulsionada pela CE, levanta outra questão, de alcance mais amplo, precisamente sobre a necessidade de reflexão estratégica, inclusive a nível nacional, sobre o rumo atual do projeto europeu.



Referências

- Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (1994). *Artigos XIV e XIV bis*. Organização Mundial do Comércio. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm#top
- Borchardt, K.-D. (2023). *O ABC do direito da UE*. Serviço das Publicações da União Europeia.
- Camera dei Deputati. (2024). *Documento Approvato Dalla XIV Commissione Nell'Ambito Della Verifica Di Sussidiarietà Di Cui All'Articolo 6 Del Protocollo N.2 Allegato Al Trattato Di Lisbona: Proposta Di Regolamento Del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al controllo degli investimenti esteri nell'Unione (COM(2024) 23 final)*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2024/0023/IT_CHAMBER_CONT1-COM\(2024\)0023_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2024/0023/IT_CHAMBER_CONT1-COM(2024)0023_IT.pdf)
- CE. (2024). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à análise dos investimentos estrangeiros na União e que revoga o Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:272e2bb6-bb7c-11ee-b164-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF
- Conselho da União Europeia. (2025). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council - Mandate for negotiations with the European Parliament*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9517-2025-INIT/en/pdf>
- Conselho da União Europeia. (2026). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council - Letter to the Chair of the European Parliament Committee on International Trade (INTA)*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6254-2026-INIT/en/pdf>
- CRP. (2005). VII Revisão Constitucional. <https://www.parlamento.pt/arquivodocumentacao/documents/crpviirevisao.pdf>
- Decreto-Lei n.º 138/2014, de 15 de setembro, Diário da República, 1.ª série, n.º 177 (2014).
- Fonseca, M. R. da. (2022). O Mecanismo Português de Análise dos Investimentos Diretos Estrangeiros: Modificação em 2023? Enquadramento e Porquês. In *C&R Revista de Concorrência e Regulação: Competition and Regulation*, 50: 21-67. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/Revista_ReC_50.pdf
- Gomes, J. (2010). *Tratado de Lisboa, Tratado da União Europeia (anotado com todas as versões anteriores), Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (anotado com todas as versões anteriores)*. Universidade Lusíada Editora.



- Grelier, L.-A., & Girard, R. (2025, maio 14). *EP Approves Draft FDI Regulation Giving Extensive Powers to EC*. Covington. <https://www.covcompetition.com/2025/05/ep-approves-draft-fdi-regulation-giving-extensive-powers-to-ec/>
- Groussot, X., Michael, S., & Mlynarcikova, E. (2024). The Screening of Foreign Investments in EU Law: When 'Security and Public Order' Become the New Black in Internal Market Laws and Policies. *Nordic Journal of European Law*, 7 (3), 25-49. <https://journals.lub.lu.se/njel/issue/view/3556>
- Hindelang, S., & Huth, J. P. (2025). Europeanization of FDI Screening Through Soft Law? Administrative Cooperation under the 2024 Commission Proposal for an Updated EU FDI Screening Regulation. *Global Trade and Customs Journal*, 20 (11/12), 759-776. <https://doi.org/10.54648/GTCJ2025115>
- Hindelang, S., & Huth, P. (2024, setembro 25). *Towards a centralisation of FDI screening in the EU? On the functioning and effects of the cooperation mechanism in the Commission's proposal for a revised screening regulation*. Celis Institute. <https://www.celis.institute/celis-blog/towards-a-centralisation-of-fdi-screening-in-the-eu/>
- Kestemont, L. (2018). *Handbook on Legal Methodology*. Intersentia. <https://doi.org/10.1017/9781839702389>
- Martins, A. (2012). *Manual de Direito da União Europeia*. Almedina.
- Miranda, J. (2004). *Manual de Direito Constitucional: Tomo III: Estrutura Constitucional do Estado* (5ª). Coimbra Editora.
- Olgemöller, U. H., Long, D., Lazerges, R., Pommiès, C., Lamblin, L., Paredis, E., Bourne, E., Kolasinska, A., Winters, M., & de Kok, J. (2024, janeiro 25). *Draft EU Foreign Investment Screening Regulation sets out more comprehensive screening regime*. A&O Shearman. <https://www.aoshearman.com/en/insights/draft-eu-foreign-investment-screening-regulation-sets-out-more-comprehensive-screening-regime>
- Parlamento Europeu. (2025). *Screening of foreign investments in the Union Amendments adopted by the European Parliament on 8 May 2025 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the screening of foreign investments in the Union and repealing Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0102_EN.pdf
- Regulamento (UE) 2019/452, de 19 de março de 2019, que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União, Texto Consolidado (2021). <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/452/2021-12-23>
- Pereira, A. P., Campos, J. L. M., & Campos, J. M. (2014). *Manual de Direito Europeu: O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia* (7ª). Coimbra Editora.
- Quadros, F. (2015). *Direito da União Europeia: Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia* (3ª). Almedina.



Robert, S. (2023). Foreign Investment Control Procedures as a Tool for Enforcing EU Strategic Autonomy. *European Papers - A Journal on Law and Integration*, 8(2), 513–523. <https://doi.org/https://doi.org/10.15166/2499-8249/671>

Striebel, B. I. (2019). The Principle of Reciprocity and Foreign Direct Investment in the EU. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/ Lisbon Law Review*, LXI (2), 247–264.

TFUE (versão consolidada) (2025). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016E/TXT-20250315>

TJUE. (1989). *Acórdão de 13.12.1989 - Processo C-322/88*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bd89ea77-32ba-44d8-a1e0-ec66779fc731.0009.03/DOC_2&format=PDF

TJUE. (2023). *Acórdão de 13 de julho de 2023 (processo C-106/22), Xella Magyarország Építőanyagipari Kft v Innovációs és Technológiai Miniszter*. ECLI:EU:C:2023:568. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62022CJ0106>

US Department of State. (2024). *2024 Investment Climate Statements: Portugal*. <https://www.state.gov/reports/2024-investment-climate-statements/portugal/>

Von der Leyen, U. (2023, Março 30). *Speech by President von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_23_2063/SPEECH_23_2063_EN.pdf