

PARLAMENTO EUROPEU

1999



2004

Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos

13 de Dezembro de 2000

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre a passagem de fronteiras externas e o desenvolvimento da cooperação Schengen

Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relator: Carlos Coelho

DOCUMENTO DE TRABALHO

A passagem de fronteiras externas e o desenvolvimento da cooperação Schengen

A cooperação Schengen foi inicialmente estabelecida entre Estados-Membros, fora do âmbito das instituições comunitárias; todavia, com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a referida cooperação foi inserida no âmbito da União. Por força dos protocolos anexos ao Tratado de Amesterdão, o Espaço Schengen constitui o único exemplo de cooperação reforçada entre um grupo de Estados-Membros. Por tal motivo, consciente de que se trata da única apreciação global da cooperação em causa, tendo transcorrido mais de um ano após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão (1 de Maio de 1999), o relator, para além de analisar os relatórios disponíveis, tenciona suscitar os aspectos que entende serem de maior relevância.

A. ANTECEDENTES

1. Cooperação fora do âmbito comunitário

O Acordo de Schengen, assinado em 14 de Junho de 1985 na localidade do mesmo nome, manifestava a intenção das cinco Partes Contratantes de adoptarem medidas comuns relativas à abolição dos controlos nas fronteiras internas, tendo por objectivo instaurar a livre circulação de pessoas. Em 1990, foi assinada uma Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen. A fim de atingir o objectivo da livre circulação de pessoas (passagem de fronteiras internas e externas, vistos para estadas de curta e de longa duração, condições de circulação dos estrangeiros), previa-se a aplicação de um amplo conjunto de *medidas compensatórias* (comunicação para efeitos de recusa de entrada, critérios de determinação da responsabilidade pelos refugiados, cooperação policial, extradição, cooperação na luta contra a droga e criação do sistema de Informação Schengen).

2. A integração do acervo de Schengen nos Tratados

O Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1993, criou um terceiro pilar intitulado “Cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos”, abrangendo a passagem de fronteiras, a política de asilo e de imigração, a cooperação judiciária em matéria civil e em matéria penal, bem como a cooperação policial. Mais tarde, aquando da adopção do Tratado de Amesterdão, foram acordados os seguintes aspectos:

- a "comunitarização" (isto é, a transferência para o pilar comunitário) de determinadas matérias incluídas no terceiro pilar (vistos, asilo, imigração e cooperação judiciária em matéria civil), mas com regras específicas, tais como a introdução da iniciativa de um Estado-Membro;
- a integração do acervo de Schengen nos Tratados;
- a adopção de quatro protocolos relevantes:

- (a) Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia;
- (b) Protocolo relativo à aplicação de certos aspectos do artigo 14º do Tratado que institui a Comunidade Europeia ao Reino Unido e à Irlanda;
- (c) Protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda;
- (d) Protocolo relativo à posição da Dinamarca.

B. O ALARGAMENTO PROGRESSIVO DO ESPAÇO SCHENGEN

Desde a assinatura, em 1990, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, todos os Estados-Membros da UE (com excepção do Reino Unido e da Irlanda), assinaram “protocolos de adesão”. Os controlos internos entre a Grécia e os Estados Schengen¹ seriam suprimidos em 26 de Março de 2000, encontrando-se actualmente a Convenção de Schengen em vigor em 10 Estados-Membros (Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, França, Itália, Alemanha, Áustria, Espanha, Portugal e Grécia).

São adiante enunciadas medidas tendentes ao alargamento do Espaço Schengen. O relator lamenta, todavia, que o Parlamento não tenha sido suficientemente informado, ou formalmente consultado, sobre a evolução registada nesse domínio. É de acolher favoravelmente, em todo o caso, o alargamento de um espaço de livre circulação (para cidadãos da UE e cidadãos da Noruega e da Islândia, pelo menos) a quinze países (incluindo 13 Estados-Membros da UE e dois países que não são Estados-Membros).

1. A integração da União Nórdica de Passaportes

A fim de manter a União Nórdica de Passaportes, há muito existente entre a Dinamarca, a Finlândia, a Suécia, a Noruega e a Islândia, os dois últimos países referidos pretenderam participar no Espaço Schengen. Por tal motivo, a Noruega e a Islândia são associadas à execução do acervo de Schengen², tendo sido celebrado em 18 de Maio de 1999 um acordo com esses países, relativo à associação dos mesmos à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen³.

Na sequência de uma apreciação pormenorizada das condições práticas de execução do acervo de Schengen, o Conselho “Justiça e Assuntos Internos” decidiu, na sua reunião de 31/11 - 1/12, a aplicação plena do acervo de Schengen, que entrará em vigor em 25 de Março de 2001. A partir dessa data, serão abolidas as fronteiras internas entre os actuais países Schengen (Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, França, Itália, Alemanha, Áustria, Espanha, Portugal e Grécia) e os países da União Nórdica de Passaportes (Dinamarca, Finlândia, Suécia, Noruega e Islândia).

¹ Decisão nº 1999/848/CE do Conselho, de 13 de Dezembro de 1999, relativa à plena entrada em vigor do acervo de Schengen na Grécia, JO L 327, 21.12.1999, p.58.

² Artigo 6º do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia.

³ Decisão nº 1999/439/CE do Conselho, de 17 de Maio de 1999, respeitante à celebração do Acordo com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação destes Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, JO L 176, 10.07.1999, p.35.

2. A participação parcial do Reino Unido e da Irlanda

O Reino Unido e a Irlanda não se encontram vinculados pelo acervo de Schengen, podendo no entanto requerer a possibilidade de aplicar, no todo ou em parte, as disposições desse acervo.⁴ Por cartas de Maio e Julho de 1999, o Reino Unido solicitou a participação nas disposições do acervo de Schengen relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal, à luta contra a droga e ao Sistema de Informação Schengen. Tal participação foi aprovada por decisão do Conselho, de 29 de Maio de 2000⁵, que define as disposições do acervo de Schengen nas quais o Reino Unido participará, especificando as que são aplicáveis a Gibraltar. Tais disposições entrarão em vigor quando o Conselho decidir que estão preenchidas as condições para a aplicação das mesmas.

Posteriormente, em 16 de Junho de 2000, foi recebido um pedido semelhante da Irlanda (com excepção das disposições relativas à vigilância transfronteiriça). A Comissão emitiu parecer sobre o pedido da Irlanda⁶, tendo procedido à análise do mesmo de acordo com as directrizes aplicadas ao pedido do Reino Unido; em seu entender, o Conselho deverá aprovar o pedido da Irlanda.

O relator recorda que o objectivo principal de Schengen consiste na criação de um espaço sem fronteiras internas e entende que as medidas compensatórias devem ser proporcionais a tal objectivo.

O relator manifesta-se criticamente no que diz respeito à posição do Reino Unido e da Irlanda, que apenas aceitam as medidas compensatórias em matéria penal e de cooperação policial, e não aceitam em princípio o objectivo da abolição dos controlos nas fronteiras entre o Reino Unido e os Estados Schengen. Não fornecem qualquer indicação do calendário de trabalho (estudos) para a abolição dos controlos nas fronteiras internas, após a participação plena do Reino Unido e da Irlanda nos aspectos de Schengen relacionados com a matéria penal e a cooperação policial.

Serão alvo de análise separada os efeitos da participação dos países da União Nórdica de Passaportes, bem como do Reino Unido e da Irlanda, no Sistema de Informação Schengen.

C. AUMENTO LIMITADO DA TRANSPARÊNCIA EM RESULTADO DA INTEGRAÇÃO

Era expectativa do Parlamento que a integração do acervo de Schengen conduzisse a um aumento significativo da transparência. Todavia, no entender do relator, embora a situação anterior tenha conhecido uma melhoria, os resultados são decepcionantes: publicação tardia e incompleta do acervo de Schengen e limitação dos relatórios sobre as actividades no âmbito de Schengen.

⁴ Artigo 4º do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia.

⁵ Decisão nº 2000/365/CE do Conselho, de 29 de Maio de 2000, sobre o pedido do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte para participarem nalgumas das disposições do acervo de Schengen, JO L 131, 01.06.2000, p. 43.

⁶ SEC(2000) 1439 final.

1. Transparência acrescida, mas incompleta, do acervo de Schengen

Em conformidade com os protocolos, o Conselho adoptou uma decisão em 20 de Maio de 1999, relativa à definição do acervo de Schengen⁷, e à questão de saber se o acervo de Schengen se inscreve no primeiro ou no terceiro pilar⁸. Ao adoptar a sua decisão sobre o acervo de Schengen, O Conselho não consultou nem tomou plenamente em conta os pareceres do Parlamento ou de outros órgãos relevantes.

Em Setembro de 2000, mais de um ano após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, o “Acervo de Schengen” foi finalmente publicado em todas as línguas no Jornal Oficial, o que é de acolher muito favoravelmente. Todavia, devido às normas relativas à confidencialidade dos documentos de Schengen⁹, nem todos os documentos que fazem parte do acervo de Schengen foram publicados. A título de exemplo, o Manual Comum e a Instrução Consular Comum destinada às missões diplomáticas e postos consulares foram publicados, sem incluir todavia anexos importantes, tais como a lista de pedidos de visto que exigem a consulta prévia das autoridades centrais nacionais.

Foi adoptada, além disso, uma definição restrita do acervo que requer fundamento jurídico, de tal modo que documentos importantes não fazem parte do acervo “oficial” de Schengen, pelo que não são publicados no Jornal Oficial (por exemplo, o regulamento interno da Autoridade de Controlo Comum, as decisões, recomendações e pareceres da mesma, bem como a lista das autoridades com direito de acesso directo ao Sistema de Informação Schengen¹⁰). O Conselho declara que tal não afecta a respectiva validade jurídica, mas, assim sendo, os documentos deveriam ser publicados.

2. Informação reduzida sobre as actividades no âmbito de Schengen

Paradoxalmente, ao abrigo das anteriores disposições relativas a Schengen, o Parlamento recebia mais informações sobre a actividade dos órgãos Schengen, uma vez que a Presidência lhe apresentava um relatório após os seis meses de exercício. Por outro lado, eram adoptados e transmitidos ao Parlamento relatórios anuais sobre a aplicação do Acordo de Schengen e sobre a situação nas fronteiras externas. Desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, a comissão não recebeu qualquer relatório da Presidência especificamente sobre os avanços no âmbito de Schengen, nem qualquer relatório escrito sobre a aplicação do acervo de Schengen. Os únicos relatórios específicos sobre Schengen recebidos pelo Parlamento foram os da Autoridade de Controlo Comum (“ACC”).

⁷ Decisão nº 1999/435/CE do Conselho, de 20 de Maio de 1999, relativa à definição do acervo de Schengen com vista a determinar, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, o fundamento jurídico de cada uma das disposições ou decisões que o constituem, JO L 176, 10.07.1999, p.1.

⁸ Decisão nº 1999/436/CE do Conselho, de 20 de Maio de 1999, que determina, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, a base jurídica de cada uma das disposições ou decisões que constituem o acervo de Schengen, JO L 176, 10.07.1999, p. 17.

⁹ Decisão do Comité Executivo, de 14 de Dezembro de 1993, relativa ao carácter confidencial de documentos [SCH/COM-ex(93)] 22 rev.; Decisão do Comité Executivo, de 23 de Junho de 1998, relativa ao carácter confidencial de documentos [SCH/Com-ex(98) 17] JO L 239, 22.09.2000, pp. 129 e 137.

¹⁰ A pedido do Conselho, a ACC elaborou uma lista do respectivo acervo, que em seu entender deveria ter sido integrado no acervo de Schengen. Todavia, nenhum dos pareceres ou decisões da ACC foi integrado no acervo de Schengen.

D. DESENVOLVIMENTO DO ACERVO DE SCHENGEN

O Parlamento esperava que a integração do acervo de Schengen nos Tratados, bem como a transferência para a Comunidade do domínio relacionado com a livre circulação de pessoas, o asilo e a imigração, conduzissem a um progresso notável nesse âmbito. Todavia, em parte devido ao poder de iniciativa conferido aos Estados-Membros, o resultado foi caótico e incoerente. No terceiro pilar, o Parlamento esperava desempenhar um papel mais substancial no processo legislativo; todavia, devido à interpretação restritiva das disposições do Tratado feita pelo Conselho, bem como à não existência de sanções previstas nos Tratados, o Parlamento não tem podido participar plenamente no processo legislativo. O relator receia que daí resulte uma situação extremamente confusa e um risco considerável de que a União não desenvolva um sistema equitativo e coerente de disposições jurídicas capazes de garantir e de proteger direitos dos cidadãos.

1. Um enquadramento complicado para a adopção de novas normas

As normas Schengen foram divididas entre o Título IV CE (o pilar comunitário) e o Título VI UE (o terceiro pilar). De uma forma geral, as medidas Schengen relacionadas com a livre circulação de pessoas, imigração e asilo baseiam-se actualmente no Título IV CE. Todavia, neste domínio o alcance das normas Schengen e das normas previstas no Título IV do Tratado CE não é idêntico. De modo semelhante, as medidas no domínio da cooperação em matéria penal baseiam-se actualmente no Título VI UE, sem que seja uma vez mais idêntico o alcance das normas Schengen e das normas do Tratado.

As propostas e iniciativas de desenvolvimento do acervo de Schengen baseiam-se nas disposições pertinentes dos Tratados. Todavia, à luz dos protocolos relevantes, o Reino Unido e a Irlanda poderão manter as suas disposições especiais em matéria de circulação de pessoas e poderão continuar a exercer controlos nas respectivas fronteiras, decidindo assim participar ou não em medidas adoptadas no âmbito do Título IV. A Dinamarca dispõe igualmente de um protocolo nesse domínio e, com excepção das medidas que determinam os países terceiros cujos cidadãos nacionais deverão possuir um visto, não participa na adopção de medidas no âmbito do Título IV. A Dinamarca poderá decidir participar numa medida de desenvolvimento do acervo de Schengen, no âmbito do Título VI, mas tal apenas criará obrigações de “direito internacional”.

2. Progresso fragmentário no que diz respeito à livre circulação de pessoas

O Parlamento Europeu recebeu numerosas propostas e iniciativas de desenvolvimento ou de substituição do acervo de Schengen, designadamente a proposta de regulamento do Conselho, apresentada pela Comissão, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação, bem como a iniciativa da França para um regulamento do Conselho relativo à livre circulação com vistos para estadas de longa duração.

As referidas propostas e iniciativas foram sujeitas a análise individual, limitando-se por tal motivo o relator a algumas observações de carácter geral:

- as disposições do Tratado expostas supra resultaram num sistema complicado, que é

menos transparente e confunde os cidadãos, uma vez que, embora as propostas refiram os países aos quais se aplicam, não existe uma distinção clara nem informações sobre as medidas que fazem parte da cooperação reforçada, aplicando-se desse modo apenas a determinados países;

- o recurso a iniciativas dos Estados-Membros conduz a uma abordagem fragmentária, que carece de coordenação ou coerência. Além disso, as propostas não contêm muitas vezes qualquer justificação de motivos. Desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, registaram-se 27 iniciativas de Estados-Membros;
- as iniciativas dos Estados-Membros não referem se, e em que medida, se propõem revogar o acervo de Schengen existente. Uma das iniciativas (a iniciativa de Portugal sobre cidadãos nacionais isentos da obrigação de visto e sobre o período de livre circulação) foi apresentada para resolver uma incoerência manifesta entre as disposições contidas no Título IV do Tratado e o acervo de Schengen. Todavia, as disposições Schengen pertinentes referem-se a três categorias de documentos, ao passo que a iniciativa de Portugal apenas visa uma categoria, não indicando de que modo poderá manter-se a coerência do sistema;
- dado que uma parte do acervo de Schengen é considerada confidencial, torna-se difícil, se não impossível, ao Parlamento participar no processo legislativo (*vide*, por exemplo, a iniciativa da Finlândia sobre os poderes do Conselho para a apreciação dos pedidos de visto). O Parlamento solicitou os documentos relevantes e foi informado de que os mesmos poderão ser consultados “mediante condições que garantam o tratamento confidencial dos mesmos”.

Deverá ficar claro que, muitas vezes, o objectivo perseguido pelas propostas e iniciativas é louvável e merece o apoio do Parlamento, o qual não poderá todavia apoiar tal abordagem limitada, fragmentária e incoerente, que em seu entender não preenche o objectivo de criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

3. A lamentável manutenção do direito unilateral de suspender a livre circulação de pessoas

Uma lacuna importante das propostas que foram apresentadas ao Parlamento Europeu reside na proposta de “comunitarizar” o nº 2 do artigo 2º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, que permite às Partes Contratantes a reintrodução unilateral de controlos nas fronteiras internas, por razões de ordem pública ou de segurança nacional, mediante consulta prévia dos outros Estados Schengen, excepto em casos de urgência¹¹.

Embora, em princípio, tais controlos de fronteira sejam efectuados apenas durante um período limitado, foram postos em prática durante algum tempo pela França, tendo em vista exercer pressão sobre os Países Baixos no sentido de estes alterarem a sua política em matéria de estupefacientes. Mais recentemente, a Bélgica introduziu controlos de fronteira limitados durante a regularização da situação de imigrantes ilegais, e também como medida para evitar previsíveis desastros dos adeptos futebolísticos que pretendiam assistir ao Euro 2000.

¹¹ Decisão do Comité Executivo, de 20 de Dezembro de 1995, relativa ao procedimento de aplicação do nº 2 do artigo 2º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen [SCH/Com-ex (95) 20, rev. 2], JO L 239, 22.09.2000, p.133.

O “painel” da Comissão refere uma futura proposta, que será apresentada, relativamente ao n.º 2 do artigo 2.º, em inícios de 2001. Registe-se que uma proposta anterior, apresentada pela Comissão em 1995, não foi aprovada pelo Conselho¹². No entanto, dados os progressos realizados na aplicação das normas Schengen, o relator considera inaceitáveis as decisões unilaterais de manutenção dos controlos de fronteira e insta a Comissão a apresentar uma proposta formal que inclua normas relativas ao acordo prévio do Conselho, à aprovação por um período limitado (30 dias), à exigência de proporcionalidade, bem como às condições de renovação do período¹³.

4. Medidas Schengen em matéria penal e de segurança

Também neste domínio foram recebidas pelo Parlamento propostas e iniciativas individuais. Todavia, com o desenvolvimento separado da Europol e com as normas relativas à confidencialidade dos documentos, tal domínio é menos transparente e mais confuso para os cidadãos. Dado que, além disso, se inscreve no terceiro pilar, os controlos parlamentar e judicial da cooperação reforçada entre os Estados-Membros continuam a ser inadequados e carecem de reforço.

O relator regista que o relatório anual de 1999 sobre a implementação da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen proporciona os seguintes valores: 370 operações de vigilância transfronteiriça e 39 perseguições transfronteiriças em 1998, relativamente a pedidos de assistência mútua para efeitos de prevenção e investigação de crimes, a maioria dos quais foi satisfeita. O mesmo relatório afirma, todavia, terem existido problemas jurídicos resultantes das diferentes competências dos serviços policiais nos Estados Schengen, designadamente:

- inexistência do direito de detenção pelos agentes perseguidores em alguns Estados;
- falta de regras uniformes relativas aos factos puníveis e modalidades de perseguição;
- insuficiência das regras sobre o benefício de direitos especiais e de circulação rodoviária;
- inexistência de regras sobre a utilização de aeronaves;
- falta de compatibilidade entre os sistemas de radiocomunicação de alguns Estados Schengen.

Essa cooperação realiza-se fora do âmbito da Europol (que ainda não entrou em vigor), mas os dois conjuntos de normas não deverão ser encarados isoladamente. Os mecanismos criados para resolver tais problemas deverão ser tão uniformes quanto possível, a fim de garantir que os procedimentos policiais não sejam excessivamente burocráticos e que os cidadãos possam ser informados dos seus direitos.

¹² COM (95) 347.

¹³ Em conformidade com a decisão que determina a base jurídica do acervo de Schengen, o n.º 2 do artigo 2.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen baseia-se no n.º 1 do artigo 62.º do Tratado CE (medidas destinadas a assegurar a ausência de controlos de pessoas na passagem das fronteiras internas) "*respeitando plenamente*" o n.º 1 do artigo 64.º, no qual se declara que tal "*não prejudica o exercício das responsabilidades que incumbem aos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna*".

E. SITUAÇÃO NAS FRONTEIRAS EXTERNAS E ALARGAMENTO

1. Fronteiras externas

O relatório anual de 1998, sobre a situação nas fronteiras externas do Espaço Schengen, indica as fronteiras do Espaço Schengen nas quais se verificou uma entrada de imigrantes ilegais. O mesmo relatório enuncia as medidas adoptadas pelos Estados Schengen, implicando em larga medida um aumento dos recursos humanos, financeiros ou tecnológicos, para lutar contra tal situação. Refere igualmente a existência de problemas na fronteira germano-checa, que constituiu um importante ponto de entrada para imigrantes ilegais.

O relatório indica igualmente que essa entrada é muitas vezes resultado das actividades de organizações criminosas. O relator regista que foram apresentadas propostas relativas a sanções e penalidades a aplicar aos transportadores de imigrantes ilegais.

2. Alargamento

Estão em curso negociações com 12 países candidatos à adesão: Chipre, Hungria, Polónia, Estónia, República Checa, Eslovénia, Roménia, Eslováquia, Letónia, Lituânia, Bulgária e Malta. A Turquia foi também formalmente reconhecida como país candidato. O alargamento aos referidos países alterará significativamente a configuração da Europa e os novos Estados-Membros tornar-se-ão responsáveis pelo controlo de milhares de quilómetros das novas fronteiras externas da UE.

Nos termos do artigo 8º do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, os países candidatos à adesão deverão aceitar o acervo na totalidade. Tal significa a apresentação aos países candidatos, como condição de adesão à UE, de um corpo legislativo vasto, complexo e em permanente transformação. Tal não foi anteriormente o caso em relação aos novos Estados-Membros da UE. Além disso, a menos que os países candidatos adiram em bloco, alguns países terão necessidade de garantir controlos de fronteira mais estritos, criando assim divisões entre comunidades, as quais serão posteriormente abolidas, aquando da adesão dos outros países candidatos. Uma solução preferível poderia consistir no levantamento dos controlos para todos ou alguns desses países, no momento em que tal medida se aplique à União Nórdica de Passaportes.

O processo de verificação do cumprimento do acervo de Schengen requereu períodos de tempo consideráveis no que diz respeito aos actuais Estados-Membros da UE (no caso da Grécia, o Acordo de Adesão foi assinado em 1992 e a abolição plena dos controlos de fronteira ocorreu em Março de 2000).

Afigura-se, pois, pouco razoável condicionar a adesão à aplicação do acervo de Schengen, sendo preferível permitir que os países candidatos adiram tão rapidamente quanto possível e submeter a aplicação plena do acervo de Schengen a uma verificação e a uma decisão ulterior sobre o levantamento das fronteiras internas.