



LIVRE CIRCULAÇÃO DOS TRABALHADORES

Uma das quatro liberdades de que usufruem os cidadãos da União é a livre circulação dos trabalhadores, que inclui os direitos de circulação e de residência dos trabalhadores, o direito de entrada e residência dos membros das suas famílias e o direito de trabalharem noutra Estado-Membro da UE e de serem tratados em pé de igualdade com os nacionais desse Estado-Membro. O serviço público é sujeito a restrições. A Autoridade Europeia do Trabalho é uma agência especializada consagrada à livre circulação dos trabalhadores, incluindo os trabalhadores destacados.

BASE JURÍDICA

Artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE); artigo 4.º, n.º 2, alínea a), e artigos 20.º, 26.º e 45.º a 48.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros; Regulamento (UE) n.º 492/2011 relativo à livre circulação dos trabalhadores na União.

OBJETIVOS

A livre circulação dos trabalhadores constitui um dos princípios fundadores da UE desde a sua criação. Está consagrada no artigo 45.º do TFUE e é um direito fundamental dos trabalhadores, completando a livre circulação de mercadorias, de capitais e de serviços no mercado único europeu. Prevê a abolição de qualquer discriminação em razão da nacionalidade no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho. Este artigo estabelece ainda que um trabalhador da União tem o direito de responder a ofertas de emprego efetivamente feitas, de se deslocar livremente no território dos Estados-Membros, de residir num deles para aí exercer uma atividade laboral e de nele permanecer depois de ter exercido uma atividade laboral em determinadas condições.

REALIZAÇÕES

Segundo os dados do Eurostat, no final de 2017, 3,8 % dos cidadãos da UE (17 milhões de pessoas e 1,4 milhões de trabalhadores pendulares) residiam num Estado-Membro do qual não eram nacionais, percentagem que era de 2,5 % em 2007. A mobilidade é mais elevada entre os diplomados do ensino superior.



A. Regime geral em vigor em matéria de livre circulação

O direito fundamental à livre circulação dos trabalhadores foi consagrado em vários regulamentos e diretivas desde a década de 1960. O regulamento de base relativo à livre circulação dos trabalhadores (Regulamento (CEE) n.º 1612/68) e a diretiva complementar relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores e suas famílias na Comunidade (Diretiva 68/360/CEE do Conselho) foram modernizados em diversas ocasiões. Atualmente, as principais disposições da UE nesta matéria são a Diretiva 2004/38/CE, relativa ao direito de livre circulação e residência, o Regulamento (UE) n.º 492/2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, e o regulamento que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho, a publicar na primavera de 2019.

1. Direito de circulação e de residência dos trabalhadores

A Diretiva 2004/38/CE introduz a cidadania da União Europeia como estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros quando exercem o seu direito de livre circulação e de residência no território da UE. Durante os primeiros três meses, qualquer cidadão da UE tem o direito de residir no território de outro Estado-Membro sem estar sujeito a quaisquer condições ou formalidades, exceto ser detentor de um documento de identificação ou de um passaporte válidos. Para períodos de permanência mais longos, o Estado-Membro de acolhimento pode exigir que os cidadãos procedam ao seu registo, num prazo razoável e não discriminatório.

O direito dos cidadãos da União de residirem por um período superior a três meses continua sujeito a determinadas condições: no caso dos cidadãos que não exerçam uma atividade assalariada ou por conta própria, a condição é de disporem de recursos suficientes para que não se tornem uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento e de estarem cobertos por um seguro de doença. Os estudantes e as pessoas que se encontrem a concluir uma formação profissional têm também o direito de residência, tal como os desempregados (involuntários) registados.

Os cidadãos da UE adquirem o direito de residência permanente no Estado-Membro de acolhimento após um período ininterrupto de cinco de anos de residência legal.

A diretiva modernizou o **reagrupamento familiar** estendendo a definição de «membro da família» (que anteriormente abrangia unicamente o cônjuge, os descendentes diretos com menos de 21 anos ou crianças a cargo e os ascendentes diretos a cargo) aos parceiros registados, se a legislação do Estado-Membro de acolhimento equiparar as parcerias registadas ao casamento. Independentemente da sua nacionalidade, estes membros da família do trabalhador têm o direito de residir no mesmo país em que o trabalhador reside.

2. Emprego

O Regulamento (UE) n.º 492/2011 contém disposições relativas ao emprego, à igualdade de tratamento e à família dos trabalhadores. Os nacionais de um Estado-Membro têm o direito de procurar emprego noutro Estado-Membro, em conformidade com a legislação pertinente aplicável aos trabalhadores nacionais. Os Estados-Membros não estão autorizados a aplicar quaisquer práticas discriminatórias, como



a limitação das ofertas de emprego aos nacionais ou a exigência de conhecimentos linguísticos para além do que é razoável e necessário para o emprego em questão. Além disso, um trabalhador móvel tem o direito de receber dos serviços de emprego nacionais a mesma assistência que é prestada aos cidadãos do Estado-Membro de acolhimento, bem como o direito de permanecer no país de acolhimento durante um período suficientemente longo para procurar trabalho, candidatar-se a um emprego e ser recrutado. Este direito assiste a todos os trabalhadores provenientes de outros Estados-Membros, sejam eles trabalhadores com contratos sem termo, trabalhadores sazonais ou transfronteiriços ou prestadores de serviços.

Estas regras não são, contudo, aplicáveis aos trabalhadores destacados, uma vez que não estão a exercer o seu direito de livre circulação: são os empregadores que fazem uso da sua liberdade de prestação de serviços para enviar temporariamente os seus trabalhadores para o estrangeiro. Os trabalhadores destacados estão protegidos pela Diretiva Destacamento de Trabalhadores (Diretiva (UE) 2018/957 que altera a Diretiva 96/71/CE), que prevê as mesmas regras em matéria de remuneração que as aplicáveis aos trabalhadores locais no país de acolhimento e regula o período após o qual se aplica o direito do trabalho do país de acolhimento (ver ficha [2.1.13.](#)).

No que diz respeito às condições de trabalho e de emprego no território do Estado-Membro de acolhimento, os nacionais de um Estado-Membro que trabalhem noutro Estado-Membro dispõem dos mesmos benefícios sociais e fiscais e acesso à habitação que os trabalhadores nacionais. Além disso, têm direito à igualdade de tratamento em matéria de exercício dos direitos sindicais.

As regras antidiscriminação aplicam-se igualmente aos filhos dos trabalhadores móveis. Os Estados-Membros devem incentivar estas crianças a frequentar o ensino e a formação profissional a fim de facilitar a sua integração.

Por último, o artigo 35.º da diretiva confere expressamente aos Estados-Membros a faculdade de, em caso de abuso ou de fraude, retirar quaisquer direitos conferidos pela diretiva.

3. Jurisprudência relativa à livre circulação dos trabalhadores

Desde que foi instaurada a cidadania da União, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) aperfeiçoou a interpretação da diretiva em diversos processos relativos à livre circulação de trabalhadores. A Comissão dispõe de uma base de dados em linha que apresenta a jurisprudência neste domínio.

Os candidatos a emprego têm o direito de residir por um período de tempo superior a seis meses (TJ, Processo C-292/89 Antonissen), sem necessidade de cumprir quaisquer condições, se continuarem a procurar emprego no Estado-Membro de acolhimento e tiverem «hipóteses genuínas» de encontrar trabalho;

Outros processos dizem respeito ao acesso às prestações sociais. O Tribunal de Justiça estendeu o acesso aos cidadãos da UE que residam noutro Estado-Membro (Processos C-184/99 Grzelczyk, C-224/98 D'Hoop). O estatuto de candidato ao primeiro emprego é atualmente objeto de intenso debate, dado que as pessoas nesta situação não podem invocar o estatuto de trabalhador. Nos processos C-138/02 Collins e C-22/08 Vatsouras, o Tribunal de Justiça considerou que estes cidadãos da UE



beneficiam do direito à igualdade de tratamento para efeitos de obtenção de uma prestação financeira destinada a facilitar o acesso ao mercado de trabalho por parte dos candidatos a emprego; esta prestação não pode, por conseguinte, ser considerada «de assistência social», à qual o acesso é excluído pela Diretiva 2004/38/CE. Os Estados-Membros podem, contudo, requerer a existência de uma relação efetiva entre o candidato a emprego e o mercado de trabalho do Estado-Membro em causa.

B. Restrições à livre circulação

O Tratado permite que os Estados-Membros recusem a um cidadão da UE a entrada ou a residência no seu território por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública. Essas medidas devem basear-se no comportamento da pessoa em questão, o qual deve constituir uma ameaça real e suficientemente grave para os interesses fundamentais do Estado. A este respeito, a Diretiva 2004/38/CE prevê ainda uma série de garantias processuais.

Nos termos do artigo 45.º, n.º 4, do Tratado TFUE, a livre circulação de trabalhadores não é aplicável ao emprego no setor público, embora esta derrogação tenha sido interpretada de forma muito restritiva pelo Tribunal de Justiça, pelo que só os lugares que impliquem o exercício da autoridade pública e uma responsabilidade pela proteção do interesse geral do Estado em causa (como a sua segurança interna ou externa) podem ser reservados aos seus próprios nacionais.

Durante um período de transição após a adesão de novos Estados-Membros, podem ser aplicadas determinadas condições que restringem a livre circulação dos trabalhadores que provêm ou se deslocam a estes Estados-Membros e entre os mesmos. Atualmente, os cidadãos croatas estão sujeitos a um período de transição, que deverá ser suprimido, o mais tardar, em julho de 2020.

C. Medidas destinadas a apoiar a livre circulação

A UE envidou esforços consideráveis no sentido de criar um ambiente propício à mobilidade dos trabalhadores, nomeadamente:

- A reforma do sistema de reconhecimento das qualificações profissionais, realizada noutros Estados-Membros da UE para harmonizar e facilitar o processo, compreende o reconhecimento automático de uma série de profissões do setor da saúde e dos arquitetos (Diretiva 2013/55/UE que altera a Diretiva 2005/36/CE, ver ficha [2.1.6.](#));
- A emissão, em 2016, de uma carteira profissional europeia para testar um procedimento de reconhecimento eletrónico para determinadas profissões regulamentadas;
- A coordenação dos regimes de segurança social, incluindo a transferibilidade dos direitos de proteção social, em virtude do Regulamento (CE) n.º 883/2004 e do Regulamento (CE) n.º 987/2009 que estabelece as suas modalidades de execução, atualmente em revisão (ver ficha [2.3.4.](#)),
- O Cartão Europeu de Seguro de Doença (2004) como prova de seguro em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e uma diretiva relativa aos cuidados de saúde transfronteiriços (Diretiva 2011/24/UE). Está pendente uma



outra atividade prevista para a primavera de 2018: uma proposta da Comissão relativa à criação de um número europeu de segurança social, a fim de facilitar os procedimentos administrativos para os cidadãos e a verificação do estatuto da sua segurança social;

- A melhoria da aquisição e manutenção dos direitos a pensão complementar (Diretiva 2017/50/UE);
- A obrigação de garantir processos judiciais que prevejam recurso para os trabalhadores vítimas de discriminação e de nomear organismos incumbidos de promover e controlar a igualdade de tratamento (Diretiva 2014/54/UE).

Na primavera de 2019, entrará em vigor o regulamento que cria uma nova agência europeia, a Autoridade Europeia do Trabalho (AET). O principal objetivo desta agência é assegurar uma melhor aplicação da legislação da UE no que diz respeito aos trabalhadores destacados e prestar serviços de apoio aos trabalhadores móveis e aos empregadores (EURES). Através de um sítio web único para a livre circulação, esta agência propõe ofertas de emprego e presta informações sobre as condições de vida e de trabalho nos países da UE, bem como informações sobre os direitos e obrigações dos trabalhadores, dos empregadores e das administrações nacionais. Além disso, apoia a coordenação entre os Estados-Membros na aplicação transfronteiras, incluindo a realização de inspeções conjuntas e a mediação para a resolução de litígios transfronteiriços. Por outro lado, apoia a coordenação dos sistemas de segurança social e a cooperação entre os Estados-Membros no combate ao trabalho não declarado. Contribui, assim, para uma mobilidade laboral justa no âmbito do Pilar Social.

A agência integra ou absorve várias iniciativas europeias relevantes para a mobilidade laboral, em particular a rede de cooperação EURES (Serviços de Emprego Europeus), criada pela Comissão em 1993 para cumprir as obrigações previstas no Tratado em matéria de apoio à livre circulação dos trabalhadores (artigo 46.º do TFUE). Esta rede associa a Comissão e os serviços públicos de emprego dos Estados-Membros da UE e do EEE – aos quais se junta a Suíça – e outras organizações parceiras (ver ficha [2.3.3.](#)). Por força do Regulamento (UE) 2016/589 (que substituiu o anterior Regulamento (UE) n.º 492/2011), a rede EURES deve reforçar os meios disponibilizados em autosserviço na sua plataforma digital, de molde a permitir a correspondência automática entre os candidatos a emprego e as ofertas de emprego. Os Estados-Membros têm a obrigação de transmitir informações sobre todas as ofertas de emprego ao portal europeu da mobilidade profissional, que será organizado pela Autoridade Europeia do Trabalho em cooperação com o Portal Digital Único. O financiamento da rede EURES é assegurado pelo Fundo Social Europeu.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu sempre salientou que a UE e os seus Estados-Membros devem coordenar os seus esforços para promover a livre circulação dos trabalhadores.

Na sua resolução, de 16 de janeiro de 2014, sobre o respeito pelo direito fundamental à livre circulação na UE, o Parlamento recordou que o direito de livre circulação para fins de trabalho não pode estar associado ao abuso dos sistemas de segurança social e



exortou os Estados-Membros a absterem-se de tomar quaisquer medidas suscetíveis de afetar o direito à livre circulação.

O Parlamento apoiou a criação de uma Autoridade Europeia do Trabalho (no seu relatório de 20 de novembro de 2018). Promoveu a criação de um portal único para a livre circulação, bem como a possibilidade de a AET recomendar inspeções conjuntas por sua própria iniciativa. Além disso, acrescentou a cooperação sobre o trabalho não declarado às suas principais missões, velando assim por que a Plataforma Europeia para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado (que foi criada em 2016 com um forte apoio do Parlamento Europeu) prossiga as suas atividades.

Susanne Kraatz
05/2019

