



LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

A liberdade de circulação e de residência das pessoas na UE constitui a pedra angular da cidadania da União, estabelecida pelo Tratado de Maastricht em 1992. A supressão gradual das fronteiras internas nos termos dos acordos de Schengen foi seguida da adoção da Diretiva 2004/38/CE relativa ao direito de os cidadãos da UE e os membros das suas famílias poderem circular e residir livremente na UE. Não obstante a importância deste direito, dez anos após o prazo de transposição da diretiva ainda persistem obstáculos substanciais à sua aplicação.

BASE JURÍDICA

Artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE); Artigo 21.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); Títulos IV e V do TFUE. Artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

OBJETIVOS

O conceito de livre circulação de pessoas sofreu, desde os primórdios, uma alteração de sentido. As primeiras disposições sobre esta matéria, presentes no Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, de 1957 (ver fichas [1.1.1.](#), [2.1.5.](#) e [2.1.4.](#)), contemplavam a livre circulação de trabalhadores e a liberdade de estabelecimento e, por conseguinte, as pessoas que eram quer trabalhadores assalariados, quer prestadores de serviços. O Tratado de Maastricht introduziu a noção de cidadania da UE, da qual qualquer nacional de um Estado-Membro beneficia automaticamente. É precisamente na cidadania da UE que assenta o direito de livre circulação e residência das pessoas no território dos Estados-Membros. O Tratado de Lisboa confirmou este direito, que está também incluído nas disposições gerais relativas ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça.

REALIZAÇÕES

A. Espaço Schengen

O marco mais significativo na criação de um mercado interno com livre circulação de pessoas foi a conclusão dos dois acordos de Schengen, a saber, o Acordo de Schengen propriamente dito, de 14 de junho de 1985, e a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, que foi assinada em 19 de junho de 1990 e entrou em vigor em 26 de março de 1995. Inicialmente, a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (assinada apenas pela Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo e Países Baixos) baseava-se na cooperação intergovernamental nas áreas da justiça e dos assuntos



internos. Um protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão previa a transferência do «Acervo de Schengen» (ver ficha [4.2.4.](#)) para os Tratados. Atualmente, em virtude do Tratado de Lisboa, é objeto de controlo parlamentar e judicial. Como a maior parte das regras de Schengen está atualmente integrada no acervo da UE, deixou de ser possível aos países candidatos à adesão, desde o alargamento da UE de 1 de maio de 2004, optar pela não participação (artigo 7.º do Protocolo de Schengen).

1. Países participantes

São atualmente 26 os países que participam de pleno direito no espaço Schengen: 22 Estados-Membros da UE, bem como a Noruega, a Islândia, a Suíça e o Listenstaine (que têm o estatuto de associados). A Irlanda não é parte na Convenção, mas pode optar por participar (*opt in*) em determinadas partes do corpo legislativo de Schengen. A Dinamarca, apesar de fazer parte de Schengen desde 2001, dispõe de uma cláusula de não participação no que toca a quaisquer novas medidas no domínio da JAI, incluindo Schengen, estando, porém, vinculada a disposições específicas no domínio da política comum em matéria de vistos. A Bulgária, a Roménia e Chipre deverão aderir ao espaço Schengen, apesar de atrasos de diversa ordem. A Croácia iniciou o processo de pedido de adesão ao espaço Schengen em 1 de julho de 2015.

2. Âmbito de aplicação

Entre as realizações do espaço Schengen contam-se:

- a. abolição dos controlos nas fronteiras internas para todas as pessoas;
- b. as medidas destinadas a reforçar e harmonizar os controlos nas fronteiras externas: todos os cidadãos da UE só têm de apresentar o bilhete de identidade ou o passaporte para entrar no espaço Schengen (ver ficha [4.2.4.](#));
- c. uma política comum em matéria de vistos para estadas de curta duração: os cidadãos de países terceiros incluídos na lista comum de países não membros cujos cidadãos necessitam de um visto de entrada (ver o anexo II do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho), podem obter um visto único, válido para todo o espaço Schengen;
- d. a cooperação policial e judiciária: as forças policiais cooperam entre si na deteção e prevenção de delitos e têm o direito de perseguir criminosos em fuga no território de um país vizinho signatário do Acordo de Schengen; refira-se também a existência de um sistema de extradição mais célere e o reconhecimento mútuo das sentenças penais (ver fichas [4.2.6.](#) e [4.2.7.](#));
- e. o estabelecimento e desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen (SIS) (ver ficha [4.2.4.](#)).

3. Desafios

Apesar de o espaço Schengen ser, em geral, considerado uma das maiores realizações da União Europeia, o recente afluxo sem precedentes de refugiados e migrantes tem colocado a UE sob forte pressão. Desde setembro de 2015, o número maciço de recém-chegados levou vários Estados-Membros a reintroduzir temporariamente os controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen. Embora



todos os controlos fronteiriços temporários se tenham efetuado em conformidade com as regras do Código das Fronteiras Schengen, foi a primeira vez na história de Schengen que se instituíram controlos fronteiriços temporários em tão grande escala. Um outro desafio reveste a forma de ataques terroristas, os quais revelam a dificuldade em detetar os terroristas que entram e viajam no espaço Schengen. Os atuais desafios serviram para sublinhar a ligação inextricável entre uma gestão robusta das fronteiras externas e a livre circulação dentro dessas mesmas fronteiras externas e conduziram a uma série de novas medidas com vista a reforçar os controlos de segurança das pessoas que entram no espaço Schengen e, simultaneamente, melhorar a gestão das fronteiras externas (ver fichas [4.2.4.](#) e [4.2.7.](#)).

B. Livre circulação de cidadãos da UE e dos membros das suas famílias

1. Primeiros passos

Para transformar a Comunidade num espaço de verdadeira mobilidade e liberdade de circulação para todos os seus cidadãos, foram aprovadas diretivas em 1990 com o objetivo de conceder direitos de residência a pessoas que não exerçam uma atividade profissional: a Diretiva 90/365/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua atividade profissional, a Diretiva 90/366/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência dos estudantes, e a Diretiva 90/364/CEE do Conselho, relativa ao direito de residência (para os nacionais dos Estados-Membros que não beneficiem desse direito por força de outras disposições do Direito comunitário e para os membros das respetivas famílias).

2. Diretiva 2004/38/CE

Para consolidar os diferentes textos legislativos (designadamente os acima referidos) e para ter em conta a vasta jurisprudência associada à livre circulação de pessoas, foi aprovada em 2004 uma nova diretiva global — a Diretiva [2004/38/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros. A diretiva destina-se a incentivar os cidadãos da União a exercer o direito à livre circulação e residência nos Estados-Membros, a reduzir ao estritamente necessário as formalidades administrativas, a definir melhor o estatuto dos membros da família e a circunscrever a possibilidade de recusar a entrada ou pôr termo ao direito de residência. Nos termos da Diretiva 2004/38/CE, são membros da família: o cônjuge (também do mesmo sexo, tal como clarificado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no seu acórdão Coman, C-673/16), o membro da parceria registada, se a legislação do Estado-Membro de acolhimento considerar as parcerias registadas equiparáveis ao casamento, os descendentes diretos com menos de 21 anos de idade ou que estejam a cargo, assim como os do cônjuge ou do membro da união de facto, e os ascendentes diretos a cargo, assim como os do cônjuge ou do membro da parceria registada^[1].

[1]A maioria dos Estados-Membros também aplica a diretiva para garantir os direitos de livre circulação aos cônjuges do mesmo sexo, aos parceiros registados e aos parceiros numa relação duradoura.



a. Direitos e obrigações:

- Para estadas com uma duração inferior a três meses: o único requisito para os cidadãos da União é serem titulares de um documento de identidade ou passaporte válido. O Estado-Membro de acolhimento pode exigir à pessoa em questão que registe a sua presença no país.
- Para estadas com uma duração superior a três meses: os cidadãos da UE e os membros da respetiva família — caso não exerçam uma atividade profissional — têm de possuir recursos suficientes e seguro de saúde, de modo a assegurar que não se tornem num peso para os serviços sociais do Estado-Membro de acolhimento durante a sua estada. Os cidadãos da União não necessitam de autorização de residência, mas os Estados-Membros podem exigir que se registem junto das autoridades competentes. Os membros da família dos cidadãos da União que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro devem requerer uma autorização de residência válida para a duração da sua estada ou por um período de cinco anos.
- Direito de residência permanente: os cidadãos da União adquirem este direito depois de um período de cinco anos consecutivos com o estatuto de residente legal, desde que não tenham sido objeto de uma decisão de expulsão. Este direito deixou de estar sujeito a quaisquer condições. A mesma regra é aplicável aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e que tenham residido com um cidadão da União durante um período de cinco anos. O direito de residência permanente só se perde em caso de ausência do Estado-Membro de acolhimento por um período superior a dois anos consecutivos.
- Restrições ao direito de entrada e ao direito de residência: os cidadãos da União ou os membros da respetiva família podem ser afastados do Estado-Membro de acolhimento por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública. São concedidas garantias para assegurar que estas decisões não são tomadas por motivos económicos, respeitam o princípio da proporcionalidade e têm por base a conduta pessoal, entre outros aspetos.

Por fim, a diretiva permite que os Estados-Membros adotem as medidas necessárias para recusar, fazer cessar ou retirar qualquer direito em caso de abuso de direito ou de fraude, como os casamentos de conveniência.

b. A aplicação da Diretiva 2004/38/CE

A diretiva levantou problemas e controvérsia, que ficaram patentes nas graves falhas no âmbito da sua aplicação e nos contínuos obstáculos à livre circulação, como demonstrado por relatórios da Comissão e estudos do PE sobre a aplicação da diretiva, processos por infração contra vários Estados-Membros pela transposição incorreta ou incompleta, o elevado número de petições apresentadas ao Parlamento Europeu e o considerável volume de processos no Tribunal de Justiça da União Europeia. As críticas formuladas por alguns Estados-Membros em 2013-2014 sobre o alegado abuso das regras de livre circulação por parte dos cidadãos da UE para efeitos do «turismo de prestações» conduziram a debates ao nível da UE sobre possíveis reformas, entretanto anulados após a decisão do Reino Unido de sair da UE.



c. Nacionais de países terceiros

Disposições aplicáveis a cidadãos de países terceiros que não sejam familiares de um cidadão da UE (ver ficha [4.2.3.](#)).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento lutou arduamente para garantir o direito à liberdade de circulação, que considera ser um princípio fundamental da União Europeia. Na sua resolução de 16 de janeiro de 2014 sobre o respeito do direito fundamental à livre circulação na UE, o Parlamento rejeitou os esforços para condicionar os direitos em matéria de livre circulação e exortou os Estados-Membros a cumprirem as disposições do Tratado relativamente à legislação da UE em matéria de regras de livre circulação e a assegurarem o respeito do princípio da igualdade e do direito fundamental à liberdade de circulação em todos os Estados-Membros. Nas suas resoluções de 15 de março de 2017 sobre os obstáculos colocados aos cidadãos da UE relativamente à sua liberdade de circular e trabalhar no mercado interno, e de 12 de dezembro de 2017 sobre o relatório de 2017 sobre a cidadania da União, o Parlamento solicitou uma vez mais a supressão dos obstáculos ao direito à livre circulação. A decisão tomada pelo Reino Unido de sair da União Europeia privou a livre circulação de um dos seus principais críticos.

No que diz respeito ao espaço Schengen, o Parlamento, na sua resolução de 30 de maio de 2018 sobre o relatório anual sobre o funcionamento do espaço Schengen, condenou «a reintrodução prolongada de controlos nas fronteiras internas», na medida em que tal é «prejudicial para a unidade do espaço Schengen e é lesiva da prosperidade dos cidadãos europeus e do princípio da livre circulação».

Embora a pandemia de COVID-19 tenha levado a maioria dos Estados-Membros a reintroduzir controlos nas fronteiras internas, a encerrar as fronteiras e a aplicar restrições temporárias às viagens a partir de outros países da UE, o Parlamento, em várias resoluções aprovadas em 2020, manifestou repetidamente a sua preocupação, apelando a uma melhor coordenação a nível da UE e ao rápido regresso a um espaço Schengen plenamente funcional^[2].

Ottavio Marzocchi
12/2020

[2] [Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de junho de 2020, sobre a situação no espaço Schengen na sequência do surto de COVID-19](#), n.ºs 2 e 12.

