



COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION

Brussels, 8 May 2014  
(OR. en, pt)

9615/14

JAI 291  
FREMP 84  
MI 412  
POLGEN 61  
SOC 343  
INST 231  
PARLNAT 125

**OPINION**

---

From: The Portuguese Parliament  
To: Council of the European Union  
Subject: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS  
- Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference  
Doc. 16930/13 JAI 1074 FREMP 198 MI 1083 POLGEN 240 SOC 995 [COM (2013) 837 final]  
*Opinion<sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*

---

Delegations will find attached the Opinion of the Portuguese Parliament.

---

<sup>1</sup> Translation(s) of the opinion may be available at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPLEXL-WEB/search.do>.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**Parecer  
COM(2013)837**

---

1



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Livre circulação dos cidadãos da UE e das suas famílias: cinco medidas para fazer a diferença [COM(2013)83]

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão competente, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Livre circulação dos cidadãos da UE e das suas famílias: cinco medidas para fazer a diferença.

2 – A Livre circulação na União Europeia é um direito fundamental dos cidadãos da UE. O direito de um cidadão da União Europeia poder trabalhar e viver com os seus familiares em qualquer país da UE é uma das quatro liberdades fundamentais consagradas no direito da EU e uma pedra angular da integração europeia. Os trabalhadores da UE beneficiam dessa liberdade desde a década de sessenta<sup>1</sup>. Há vinte anos, com o Tratado de Maastricht, o direito de livre circulação foi reconhecido a todos os cidadãos da UE, independentemente de serem ou não economicamente ativos. Desde então, a possibilidade de circular livremente para outros fins que não o

<sup>1</sup> Artigos 45.º e 48.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

trabalho, por exemplo para passar os anos da reforma, para estudar ou para acompanhar um familiar, tornou-se um aspecto fundamental da cidadania da UE<sup>2</sup>.

3 – É referido na presente iniciativa que a livre circulação é o direito que os cidadãos da UE mais claramente associam à cidadania da União<sup>3</sup>. Globalmente, 56 % dos cidadãos europeus consideram a liberdade de circulação a mais importante realização da UE<sup>4</sup> e 67 % reconhecem que traz vantagens económicas para as economias nacionais<sup>5</sup>.

4 – Por conseguinte, de todos os direitos consagrados no Tratado da UE, o direito de livre circulação é o mais valorizado pelos cidadãos europeus, sendo considerado a principal realização da UE em matéria de integração europeia. Este direito encontra-se, pois, no cerne da cidadania da União.

5 – Neste contexto, importa, ainda, referir que os Estados-Membros partilham com a UE a responsabilidade por garantir que as normas em matéria de livre circulação beneficiam os cidadãos, o crescimento e o emprego. As normas da UE em matéria de livre circulação e de acesso à assistência social e à segurança social facilitam o exercício efetivo do direito à livre circulação e protegem as pessoas que o exercem de boa-fé. Simultaneamente, preveem garantias sólidas para prevenir o abuso dos direitos reconhecidos aos cidadãos da UE, garantem o respeito das obrigações previstas na legislação da UE e evitam a imposição de encargos excessivos aos sistemas de assistência social dos Estados-Membros de acolhimento.

6 – É, igualmente, mencionado na presente iniciativa que é responsabilidade conjunta dos Estados-Membros e das instituições da UE defender o direito de livre circulação,

<sup>2</sup> Artigo 21.º do TFUE.

<sup>3</sup> Inquérito Eurobarómetro Flash n.º 365, fevereiro de 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_365\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf).

<sup>4</sup> Inquérito Eurobarómetro n.º 79, maio de 2013, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb79/eb79\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_en.htm).

<sup>5</sup> Eurobarómetro Flash n.º 365, já referido.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nomeadamente combatendo certas ideias veiculadas junto do público e que não assentam em factos ou realidades económicas.

7 – Por último, referir que o relatório apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, foi aprovado e reflecte o conteúdo da presente iniciativa com rigor e detalhe. Assim sendo, deve dar-se por integralmente reproduzido, evitando-se, desta forma, uma repetição de análise e consequente redundância.

### PARTE III - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade, na medida em que se trata de uma iniciativa não legislativa.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 6 de maio de 2014

A Deputada Autora do Parecer

O Presidente da Comissão

(Cláudia Aguiar)

(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS**

**RELATÓRIO**

**COM (2013) 837 final – COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO  
EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO  
COMITÉ DAS REGIÕES – Livre circulação dos cidadãos da UE e das suas famílias: cinco  
medidas para fazer a diferença**

**I. Nota preliminar**

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido no artigo 7º, n.º 1, e 2 da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a COM (2013) 837 final.

Todavia, tratando-se de uma iniciativa não legislativa, não cabe a esta Comissão aferir sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade no âmbito da emissão do presente relatório.

**II. Breve análise**

A COM (2013) 837 final, reporta-se à Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões –



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Livre circulação dos cidadãos da UE e das suas famílias: cinco medidas para fazer a diferença.

Todos os cidadãos da UE têm o direito de livre circulação.

O direito de um cidadão da UE poder trabalhar e viver com os seus familiares em qualquer país da União é uma das quatro liberdades fundamentais consagradas no direito da UE. No âmbito do mercado único, a livre circulação dos trabalhadores tem consequências positivas quer para a economia, quer para o mercado de trabalho. As quatro liberdades fundamentais (estreitamente interligadas) proporcionam as condições necessárias para uma melhor repartição dos recursos no interior da União.

A presente comunicação tem como objetivo clarificar os direitos e as obrigações dos cidadãos da UE, assim como as condições e limitações impostas pela legislação da UE, abordando algumas preocupações manifestadas pelos Estados-Membros. Prevê cinco medidas para ajudar os Estados-Membros e as autoridades locais a tirarem partido da legislação e dos instrumentos em vigor e, nomeadamente, a utilizar plenamente os fundos estruturais e de investimento da UE.

Beneficiando da livre circulação, no final de 2012, 14,1 milhões de cidadãos da UE residiam noutra Estado-Membro. Em média, os cidadãos migrantes da UE têm uma maior probabilidade de estar empregados do que os nacionais do país de acolhimento; sendo que, os cidadãos migrantes da União contribuem para um melhor funcionamento da economia do país de acolhimento, suprindo a falta de determinadas qualificações e os estrangulamentos do mercado de trabalho.

O direito à livre circulação e os direitos às prestações da segurança social e à assistência social, encontram-se sujeitos às condições previstas na legislação da UE, pese embora os Estados-Membros possam aplicar condições mais favoráveis. - Durante os primeiros três meses, qualquer cidadão da UE tem o direito de residir no território de outro



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

país da União sem condição ou formalidade adicional à posse de um bilhete de identidade ou passaporte válido; findos estes, caso pretendam obter o direito de residência, os cidadãos da UE terão de satisfazer certas condições, consoante o seu estatuto de acolhimento. Após cinco anos a residir no país, os cidadãos da UE e os membros das suas famílias adquirem o direito de residência permanente.

Sendo certo que um Estado-Membro pode subordinar a concessão de uma prestação de assistência social ou de uma prestação especial de carácter não contributivo a um cidadão de outro Estado-Membro ao cumprimento das condições para obter um autorização de residência por período superior a três meses, após cinco anos de residência legal, os cidadãos da UE têm direito à assistência social nas mesmas condições que os nacionais do Estado-Membro de acolhimento. Todavia, o tipo de prestações fornecidas, as condições em que são concedidas, o montante a pagar, e a sua duração variam consoante o Estado-Membro em causa.

Existem, no entanto, condições e limitações ao direito de livre circulação ao abrigo da legislação da União, mormente, no que à luta contra o abuso e a fraude no âmbito da Diretiva concerne, e onde o mais comum exemplo é o casamento por conveniência. Assim, verificam-se restrições à livre circulação previstas na Diretiva por razões de ordem pública, as quais incluem normalmente a recusa de entrada ou o afastamento de uma pessoa por razões de ordem pública ou de segurança pública, e a proibição de readmissão.

A Comissão apoia ainda os esforços dos Estados-Membros para prevenir a fraude e o erro no domínio da segurança social; continuando a apoiá-los na implementação de estratégias integradas de inclusão social ativa, que desempenham um papel positivo na inclusão dos cidadãos migrantes da UE nas sociedades de acolhimento. - Foi precisamente para prestar apoio neste contexto que foi criado o Fundo Social Europeu (FSE). A Comissão propôs também a criação de um Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD) para o período de 2014-2020, com o objetivo de atenuar as formas de pobreza mais extrema (ajuda não financeira às pessoas mais carenciadas, procurando fazer face à privação de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

alimentos, às consequências do fenómeno dos sem-abrigo e às privações materiais das crianças).

Assim sendo, para auxiliar as autoridades nacionais e as autarquias locais a dar cumprimento às normas europeias em matéria de livre circulação e a aplicar no terreno os recursos disponíveis, a Comissão entendeu apresentar cinco medidas concretas a levar a cabo conjuntamente com os Estados-Membros:

**1.º - Ajudar os Estados-Membros a lutar contra os casamentos de conveniência:** A Comissão ajudará as autoridades a aplicarem as normas da União Europeia que lhes permitem combater os abusos do direito de livre circulação, elaborando, em conjunto com os Estados-Membros, um manual relativo à questão dos casamentos de conveniência.

**2.º - Ajudar as autoridades a aplicar as normas da União Europeia em matéria de coordenação da segurança social:** A Comissão colabora estreitamente com os Estados-Membros para melhorar a aplicação das normas de coordenação da segurança social, estando a ser preparado um guia prático<sup>1</sup> destinado a clarificar o “critério de residência habitual” utilizado nas normas da UE em matéria de segurança social. - Uma cooperação mais eficaz e estreita entre as instituições da segurança social é crucial para que as pessoas possam beneficiar dos seus direitos o mais rapidamente possível e em melhores condições, mas também para evitar os pagamentos indevidos ou a concessão de prestações que não se justificam.

**3.º - Ajudar as autoridades nacionais a superar os desafios da inclusão social:** A Comissão propôs que, no âmbito do período de programação 2014-2020, pelo menos 20%<sup>2</sup> das verbas do FSE em cada Estado-Membro fossem despendidas com a promoção da inclusão social e com a luta contra a pobreza. A Comissão vai prosseguir os seus esforços para ajudar a

<sup>1</sup> Cuja publicação no sítio Web da Comissão estava prevista para o final de 2013.

<sup>2</sup> Atualmente são 17%.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

reforçar a capacidade das autarquias locais para utilizarem eficazmente os fundos estruturais e de investimento europeu. Serão fornecidas orientações estratégicas aos Estados-Membros de origem ou de destino dos cidadãos migrantes da UE, e concedida especial atenção à inclusão social das pessoas mais desfavorecidas, nomeadamente as comunidades ciganas. A Comissão apoia também através do programa PROGRESS, a cooperação entre diferentes cidades europeias no domínio da inclusão de comunidades ciganas.

**4.º - Ter em conta as necessidades das autoridades locais promovendo o intercâmbio de boas práticas:** A Comissão ajudará as autoridades locais a partilharem as melhores práticas adotadas por toda a Europa na aplicação das normas em matéria de livre circulação e a superarem os desafios a nível da inclusão social. Até ao final de 2013, a Comissão apresentaria uma avaliação de impacto da livre circulação em seis grandes cidades europeias que adotaram estratégias visando promover e facilitar a livre circulação e a inclusão social dos cidadãos migrantes da UE.

**5.º - Ajudar as autoridades locais a aplicar no terreno as normas da UE em matéria de livre circulação:** A Comissão criará, juntamente com os Estados-Membros, até ao final de 2014, um módulo de formação *on-line* para ajudar os funcionários das autoridades locais a compreender e a aplicar plenamente os direitos de livre circulação dos cidadãos da UE. A Comissão propôs que fossem criados em todos os Estados-Membros organismos de informação e de apoio jurídico a favor dos trabalhadores migrantes da UE, estando a reforçar o apoio que a rede EURES presta às pessoas que procuram emprego e aos empregadores, visando adequar a procura e a oferta de emprego.

Em abril de 2013 a Comissão apresentou uma proposta de diretiva relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores migrantes da UE, e instou o Parlamento Europeu e o Conselho à sua rápida adoção.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

Por fim, a Comunicação conclui que, de todos os direitos consagrados no Tratado da UE, o direito de livre circulação é o mais valorizado pelos cidadãos europeus, sendo considerado a principal realização da UE em matéria de integração europeia; e ainda que, as normas europeias em matéria de livre circulação e de acesso à assistência social e à segurança social facilitam o exercício efetivo do direito à livre circulação e protegem as pessoas que o exercem de boa-fé.

Da Comunicação consta ainda o Anexo Estatístico contendo a representação gráfica da taxa de atividade dos cidadãos migrantes da UE e dos nacionais de alguns Estados-Membros (15-64 anos), 2012; e o benefício de prestações sociais por cidadãos migrantes da UE em alguns Estados-Membros.

### **III – Conclusão**

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias delibera:

Que o presente relatório referente à COM (2013) 837 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Livre circulação dos cidadãos da UE e das suas famílias: cinco medidas para fazer a diferença, seja remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 17 de fevereiro de 2014

O Deputado Relator

(Hugo Soares)

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)