



DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

Circulação dos trabalhadores europeus

**Relatório de Atividade Profissional para a obtenção do grau de
Mestre em Ciências Jurídicas**

Especialidade em Ciências Jurídicas

Autor: Elsa Helena do Rosário Benrós

Orientador/a: Sr.^a Prof.^a Doutora Anja Bothe

outubro de 2017

Lisboa

Circulação dos trabalhadores europeus

Trabalhos prévios à transposição da Diretiva 2014/54/UE do Parlamento Europeu e de Conselho de 16 de Abril de 2014 relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores.

Circulação dos trabalhadores europeus

Trabalhos prévios à transposição da Diretiva 2014/54/EU do Parlamento Europeu e de Conselho de 16 de Abril de 2014 relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores.

IDENTIFICAÇÃO

Nome: Elsa Helena do Rosário Benrós

Naturalidade: Luanda, Angola

Nacionalidade: Portuguesa

Data de Nascimento: 20 de agosto de 1967

RESUMO

Elsa Helena do Rosário Benrós é técnica superior no Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho da Solidariedade e Segurança Social, e exercer funções na área do direito internacional, participando também na área da cooperação portuguesa com Timor Leste e os países africanos de língua oficial portuguesa.

Representou o Gabinete de Estratégia e Planeamento na "Secção Eventual para a Revisão da Lei do Sistema Estatístico Nacional", do Conselho Superior de Estatística, do Instituto Nacional de Estatística.

Previamente foi assessora na Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, na área do direito europeu, onde, entre outras atividades, era perita nacional nas reuniões da EU, nomeadamente na Diretiva 2001/86/CE da Comissão, de 8 de outubro de 2001, que completa o estatuto da sociedade europeia no que respeita ao envolvimento dos trabalhadores (2008).

Foi Técnica superior principal no Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social, onde participou em reuniões internacionais, e na elaboração de acordos internacionais de segurança social.

Exerceu funções de Chefe de Divisão das Agências de Viagens e Turismo, do Ministério da Economia, e tenho sido técnica superior na Direção-Geral do Património, Inspetora de segunda classe da Inspeção-Geral de Jogos e Delegada do Ministério Público em substituição, junto do Tribunal de Santa Cruz das Flores, Açores. Previamente exerceu funções de Inspetora-adjunta de 2.^a classe no Serviço de Estrangeiros. Tendo completado o estágio da Ordem dos Advogados.

I. FORMAÇÃO ACADÉMICA

1. Especializada em Direito Internacional, pela Faculdade de Direito de Lisboa, tendo obtido a classificação de 14 valores.
2. Pós-graduada em Novas Fronteiras do Direito, pelo ISCTE, tendo obtido a classificação de 14 valores.
3. Pós-graduada em Estudos Europeus, pela Faculdade de Direito de Lisboa, classificação de 12 valores.
4. Licenciatura em Direito, pela Universidade Autónoma Luís de Camões, concluída em 28 de janeiro de 1991, com especialização na área de Ciências Jurídico-Políticas, com média final de 12 valores.

II. ATIVIDADE PROFISSIONAL

1. Técnica superior no Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério de Trabalho e da Solidariedade Social - Desde 2014/07/17.

Funções: - Participação no processo de coordenação interna do Direito Europeu, na área de atuação do Ministério do Trabalho, da Solidariedade e Segurança Social;- Participação nas atividades da Cooperação portuguesa com Timor e os países africanos de língua oficial portuguesa. Até 2014/07/16 - Consultoria em matéria de aquisição de bens e serviços; - Elaboração de informações jurídicas e pareceres na área da contratação pública - Auditoria Interna; Assistência técnica em organização dos

concursos de pessoal; - Apoio técnico e serviços jurídicos;- Elaboração de pareceres jurídicos.

2. Entre 1/06/2006 e 31/05/2010, exerceu funções de Assessora na Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, do Ministério de Trabalho e da Solidariedade Social.

Funções: - Apoio técnico e normativo na área das relações e condições de trabalho, nomeadamente na preparação e apoio da intervenção técnica nacional na adoção de instrumentos normativos comunitários e internacionais, transposição de diretivas comunitárias e regulamentação. De 1/6/2006 a 17/09/2007 (Data que passou a exercer funções na Direcção de Serviços de Condições de Trabalho) – Apoio técnico e normativo na área da regulamentação coletiva e organizações do trabalho; análise das convenções coletivas de trabalho; elaboração de pareceres jurídicos sobre os estatutos das associações empregadoras, a enviar para o Ministério Público junto dos Tribunais competentes.

3. Entre 08/01/2004 e 31/05/2006 exerceu funções de Técnica superior principal no Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social.

Funções: - Preparar e apoiar a intervenção técnica nacional em processos no Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias - Preparar o texto base dos acordos de segurança social celebrados com países terceiros, nomeadamente do acordo de Segurança Social entre Moçambique e Portugal - Participação em reuniões internacionais, nomeadamente entre os Países Baixos e Portugal - Elaboração das respetivas atas.

4. Entre 01/01/2000 e 07/01/2004, exerceu funções de Chefe de Divisão das Agências de Viagens e Turismo, da Direcção de Serviços de Projetos e Equipamentos Turísticos, do Ministério da Economia.

Funções: Propor o licenciamento das agências de viagens e turismo - Propor a abertura de formas locais de representação - Propor a abertura de processos contraordenacionais - Mandar realizar inspeções às agências de viagens e às instalações dos Rent-a-car - Elaboração de informações jurídicas.

Louvor n.º 1815/2002, publicado no Diário da República – II série, n.º 224, de 27 de Setembro de 2002.

5. Entre 01/09/1998 e 31/12/1999, exerceu funções de Técnica superior de primeira no Departamento de Acordos Internacionais de Segurança Social.

Funções: Preparar notas para as Comunidades Europeias e Informações jurídicas relativas a acordos internacionais de segurança social - Participação no grupo de trabalho para a elaboração de documentos de segurança social para efeitos de aplicação do princípio da livre circulação de trabalhadores.

6. Entre 03/03/1997 e 31/08/1998, exerceu funções de Técnica superior de primeira na Direcção-Geral do Património, do Ministério das Finanças.

Funções: Preparar os processos de cedência dos bens imóveis do Estado - Elaborar os contratos de cedência - Elaborar informações de serviço relativas ao processo jurídico de gestão patrimonial - Informar sobre o domínio público e privado do Estado - Propor o registo dos edifícios do Estado – Apoiar o Ministério Público na defesa jurisdicional dos bens imóveis do Estado.

7. Entre 28/10/1994 e 02/03/1997, exerceu funções de Inspetora de Jogos de 2.^a classe na Inspeção-geral de Jogos.

Funções: Verificação da aplicação da lei de jogos nos casinos e nos bingos dos casinos - Instrução de processos contraordenacionais contra os casinos e seus jogadores - Verificação da contabilidade dos jogos dos casinos - Fiscalização das caixas (compra e venda de fichas) das salas de jogos tradicionais e de máquinas dos casinos - Fiscalização das jogadas nas salas de bingo dos casinos.

8. Entre 02/02/1994 e 06/06/1994, exerceu funções de Delegada do Ministério Público em Substituição, junto do Tribunal Judicial de S. Cruz das Flores, Açores.

Funções: Dirigir a investigação penal - Exercer o patrocínio oficioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social - Exercer funções consultivas - Recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa - Promover e realizar ações de prevenção criminal - Defesa dos interesses das crianças e menores em risco.

9. Entre 20/10/1991 e 31/08/1992, exerceu funções de Inspetora-adjunta do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, do Ministério da Administração Interna.

Funções: Fiscalização dos documentos de viagem no posto de fronteira aeroportuária - Elaboração entrevistas e de relatórios de recusa de entrada em território nacional.

Estágio da Ordem dos Advogados.

III. FORMAÇÃO PROFISSIONAL

1. Curso ministrado pela Ordem dos Advogados, em sede de estágio profissional, classificação final de 17 valores.

2. Curso de Aperfeiçoamento de Formadores e Consultores em Gestão e Inovação Organizacional da Empresa (duração de 520 horas).

3. Formação no Instituto Nacional de Administração no Âmbito da frequência de estágio para o Ingresso na Carreira de Inspeção, da Inspeção-geral de Jogos (duração de 63 horas). Direção do Prof. Dr. Germano Marques da Silva, sobre o Direito contraordenacional.

4. Curso de Relacionamento Interpessoal na Equipa de Trabalho (duração 30 horas).

5. Curso sobre a “Qualidade e Modernização na Administração Pública” (duração 21 horas).

6. Seminário da União Europeia Presente e Futuro (de 16 a 17 de Maio de 1997).

7. Seminário de Gestão do Património Organizado pela Escola Galega de Administração Pública e pelo Instituto de Gestão e Administração Pública (Porto de 2 a 3 de Outubro de 1997).

8. Curso do Contencioso Administrativo, INA (duração 29 horas) sobre:

- Aspetos Gerais do Contencioso Adm (Prof. Dr. Vasco Pereira da Silva);
 - Recurso Contencioso (Juiz Conselheiro Pires Machado);
 - Meios Processuais Acessórios (Dr. Martins Claro);
 - Execução da Sentença (Dr. José Gabriel Queiró);
 - Contencioso da Administração Contratual (Prof. Dr.^a Maria João Estroninho);
 - A Marcha do processo (Juiz Cons. Carlos Alberto Cadilha);
 - Contencioso dos Regulamentos (Dr. João Raposo)
9. Curso de Introdução à Internet (duração de 30 horas).
10. Curso de Estratégia Contabilística para uma Gestão Eficiente (duração 45 horas);
11. Curso de Inglês Manutenção, INA (duração 30 horas).
12. Curso sobre a Segurança Social Internacional, realizado no Conselho da Europa (Estrasburgo duração de 40 horas).
13. Curso de Direito Administrativo, INA (duração de 12 horas) sobre:
- Contratação Pública e Direito Adm. Europeu (Dr. Miguel Catela)
 - Responsabilidade do Estado pela violação do Direito comunitário (Dr. Carlos Pinto Correia);

- Os Auxílios Públicos (Dr. Miguel Poiares Maduro)
14. Seminário “A construção Europeia: Mitos & Realidades (22 a 23 de Abril de 2004) sobre:
- Do acordo CECA ao Tratado Constitucional Europeu (Prof. Dr. Adriano Moreira);
 - A evolução no desenho das instituições e as relações de poder (Prof. Dr. Jorge Miranda);
 - O alargamento da União Europeia: Refundação ou continuidade? (Prof. Manuel Lopes Porto);
 - O Novo Mercado: mais coesão ou mais domínio? (Dr. João Salgueiro);
 - Nova Europa: Portugal está preparado? (Prof. António Sousa Franco);
 - O Projeto de Tratado Constitucional: Projeto de domínio ou de coesão económica e social? (Dr. António Covas);
 - O Caminho percorrido no Mercado Único: Quem ganhou? (Prof. Dr. João Ferreira do Amaral);
 - A União Europeia: Um caminho sem retorno sejam quais forem os objetivos? (Dr. João Loureiro dos Santos)
15. Congresso dos Quadros da Administração Pública “Serviços Públicos – Reformar para Melhorar” (25 a 26 de Maio de 2006).
16. Curso de excel (duração de 24 horas).
17. Curso de Contencioso Administrativo, Aplicação Subsidiária da Lei processual Civil ao Processo Administrativo (duração 20 horas).

18. Seminário sobre Legística, organizado pela Jurisnova (duração 56 horas) sobre:
- I Procedimento Legislativo Governamental e Parlamentar e II Sistema de atos normativos (Mestre António Duarte de Almeida);
 - III Ciência da Legislação aspetos gerais (Prof. Dr. João Caupers);
 - IV Aspetos Específicos da Elaboração da Legislação Laboral (Prof. Dr. José João Abrantes);
 - V Qualidade da Legislação (Dr.^a Marta Tavares de Almeida);
 - V Legística Material – Metodologia de Preparação da Lei – Avaliação Legislativa (Dr.^a Marta Tavares de Almeida);
 - VI Legística Material – Aplicação do Teste Simplex (Dr. Pedro Delgado, Adjunto do Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros);
 - VII Legística Formal (Dr.^a Marta Tavares de Almeida);
 - VIII Diretivas Comunitárias / Decisões Quadro e a Ordem Jurídica Portuguesa: Aspetos Práticos da Transposição (Prof. Dr. Nuno Piçarra);
 - IX Direito Penal e da Mera Ordenação Social: Aspetos de Técnica Legislativa na Formulação das Disposições Penais (Mestre Miguel Pedrosa Machado)
19. Fórum da OIT sobre o Trabalho Digno para uma Globalização Justa, de 31 de Outubro a 2 de Novembro de 2007.
20. Seminário sobre a Carta Social Europeia, a 8 de Janeiro de 2008.
21. Seminário “Os Desafios do Desenvolvimento” – as dinâmicas sociais e o sindicalismo, a 11 de Janeiro de 2008 (das 15 horas às 18horas) – Painéis: 1.º Sindicalismo em tempo de globalização (moderador – Dr. Vítor Ramalho; participantes:

Prof. Dr. Manuel Carvalho da Silva – Dr. João Proença – Guy Ryder – Secretário Geral da Confederação Internacional); 2.º As Relações de Trabalho? Presente e Futuro (moderado: Prof. Dr. Gomes Canotilho; participantes: Prof. Dr. Jorge Leite; Prof. Dr. Júlio Gomes e Prof. Dr. António Monteiro Fernandes).

22. Seminário sobre “As Alterações do Código de Trabalho”, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários, do Ministério da Justiça, a 12 de Fevereiro de 2009.

23. Curso intensivo sobre o Código de Trabalho Revisto (duração de 21 horas), ministrado pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

24. Seminário sobre “A Nova Lei do Trabalho Temporário”, promovido pela Autoridade das Condições de Trabalho, a 28 de Março de 2008.

25. Curso intensivo sobre o Código de Trabalho Revisto (duração de 21 horas), ministrado pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

26. Curso de Direito Tributário (2010, duração de 32 horas), ministrado pela Universidade Autónoma Luís de Camões, Lisboa (UAL):

I. DIREITO ADMINISTRATIVO

- A atividade administrativa
- Direitos e Garantias
- O Código do Procedimento Administrativo
- Contencioso O novo administrativa

Horas: 4 horas

Professor: Mestre Conselheiro José Tavares, professor da UAL

II. DIREITO TRIBUTÁRIO I

- O Sistema Fiscal Português
- Características e Princípios
- Natureza de impostos tipologia

Horário: 6 horas

Palestrante: Dr. José Rodrigues de Castro, ex-vice-director da, DGCI UAL

III. DIREITO TRIBUTÁRIO II

- Benefícios Fiscais

Horas: 4 horas

Palestrante: Dr. Carlos Tavares, Diretor de Serviços da DGCI

IV. DIREITO TRIBUTÁRIO III

- Lei Geral Tributária
- Processo Tributário e Processo
- Garantias dos contribuintes
- Regulamento da Inspeção Tributária Complementar

Horário: 6 horas

Palestrante: Dr. Jesuíno Alcântara, sobre a mesa da DGCI

V. DIREITO TRIBUTÁRIO IV

- Violações do Imposto Geral

Horas: 4 horas

Palestrante: Dr. Nuno Victorino, Direção Superior Técnico Geral das Alfândegas e Impostos

VI. LEI EMPRESA COMERCIAL

- Tipos de Empresas
- Empresa Legal
- Obrigações e direitos dos membros

Horário: 6 horas

Professor: Mestre Carlos Proença, Professor UAL

VII. Fiscalidade das empresas em CONTEXTO

- A prática de negócios e tributação

Horas: 2 horas

27. Seminário sobre a "Europa e da Administração em Tempos de Crise" (17 a 18 de novembro, 2011), organizado pela União da Equipe Técnica do Estado:

- Tema 1:

Que tipo de futuro para a Europa? Europa e as Administrações em tempo de crise, de Fernando Garcia Ferreiro principal consultor de RH da Comissão Europeia;

As Metamorfoses da União Europeia, pelo Dr. Medeiros Ferreira, antigo ministro dos Negócios Estrangeiros;

Portugal e na Europa, por Teresa Moura, ex-secretário de Estado para a

Assuntos Europeus;

- Tema 2:

As Administrações europeus no contexto da crise: Ambições e Realidades

As experiências da Europa, por Bob Bonwit, Diretor do Comitê

SIGMA / OCDE;

A Reforma da Administração Pública nos Países de Tradição napoleônica Administrativo; França, Grécia, Itália, Portugal e Espanha, por Edoardo Ongaro, Prof Visitante Univ. Bocconi (Itália) e Professor de Gestão de Serviços Públicos Internacional Univ. Northumbria, em Newcastle, Reino Unido;

A visão da União Europeia, por Nadja Salson, da Federação Europeia de Sindicatos dos Serviços Públicos;

- Tema 3:

Administração Pública portuguesa e da crise atual: Perspetivas e Realidades

As principais medidas do Orçamento para 2012, por Vasco Hilário, Diretor-geral Adjunto da Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público;

A visão dos trabalhadores, por Maria Helena Rodrigues, vice-presidente da União da Equipe Técnica do Estado;

Comentário Geral: Prof José Adelino Maltez, professor no ISCSP (Universidade Técnica de Lisboa);

- Tema 4:

Administração Pública portuguesa e da crise atual:

dos dirigentes públicos como um elemento chave da mudança

Líderes da vista, futuro comparativa, por Júlio Nabais, administrador principal na OCDE / SIGMA

28. Curso sobre Contratos Públicos (2011, duração de 10 horas), promovido pela Secretaria -Geral do Ministério da Solidariedade e Segurança Social.

29. Curso de auditoria interna (duração 14 horas), de 19 a 20 de novembro de 2012.

30. Curso de responsabilização financeira, controlo financeiro por parte do Tribunal de Contas e os órgãos setoriais de controlo interno (duração de 4 horas), 03 de dezembro de 2012.
31. Curso Plano Oficial de Contas (duração 14 horas), de 26 a 28 de junho de 2013.
32. Curso Direito Financeiro (duração 20 horas), dezembro de 2013.
33. Curso sobre o Código do processo Civil (duração 14 horas) - de 3 a 4 de novembro, 2014.
34. Curso sobre o Sistema de Normalização Contabilística (duração 28 horas) – de 1 a 5 de dezembro, 2014.
35. Curso sobre o Código de Procedimentos Administrativos (duração 14 horas) - de 16 a 17 de abril de 2015.
36. Curso de Compras Governamentais (duração 14 horas) - de 20 a 21 de Outubro de 2015.
37. Curso de Revisão da Lei de Procedimentos dos Tribunais Administrativos (duração 14 horas) - de 28 a 29 de novembro de 2016, ministrado pela Jurisnova.

Sumário:

Conscientes de que o princípio da liberdade de circulação constitui um dos princípios fundamentais da União Europeia e que incorpora o ADN desta organização internacional, pretende-se com o presente trabalho dar a conhecer o *modus operandi* de uma trabalhadora do Gabinete de Estratégia e Planeamento, do Ministério do Trabalho, Solidariedade e da Segurança Social, em sede de transposição da Diretiva 2014/54/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores.

Palavras-chave: Processo de transposição, Diretiva 2014/54/UE, Liberdade de circulação, Circulação de trabalhadores, Direitos dos trabalhadores.

Abstract:

Aware that the principle of freedom of movement is one of the fundamental principles of the European Union and that embeds the DNA of this international organization, this work aims to inform the *modus operandi* of a female worker of the Strategy and Planning Office, the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security, in the transposition process of the Directive 2014/54 / EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014, on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers.

Keywords: Transposition process, Directive 2014/54/EU, Freedom of movement, Movement for workers, Workers' rights

1. Introdução à Diretiva

1.1. Objeto

A Diretiva 2014/54/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores (a seguir Diretiva), estabelece, nos termos do seu art.º 1.º, as disposições que facilitam uma aplicação uniforme e a execução prática dos direitos conferidos no âmbito da livre circulação de trabalhadores.

Assim e entre outros fins, a Diretiva visa garantir uma correta aplicação das regras substantivas da União relativas à livre circulação de trabalhadores, monitorizar o seu cumprimento, e melhorar a aplicação prática nos vários Estados-Membros do art.º 45.^{o1} do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir TFUE) e do art.º 7.^{o2} do Regulamento (UE) n.º 492/2011³. O Regulamento (UE) n.º 492/2011 concretiza os direitos decorrentes da livre circulação de trabalhadores, definindo as áreas em que é

¹ Art.º 45.º.(ex-artigo 39.o TCE) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:

“1. A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na União.

2. A livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.

3. A livre circulação dos trabalhadores compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de:

a) Responder a ofertas de emprego efetivamente feitas;

b) Deslocar-se livremente, para o efeito, no território dos Estados-Membros;

c) Residir num dos Estados-Membros a fim de nele exercer uma atividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais;

d) Permanecer no território de um Estado-Membro depois de nele ter exercido uma atividade laboral, nas condições que serão objeto de regulamentos a estabelecer pela Comissão.

4. O disposto no presente artigo não é aplicável aos empregos na administração pública.”

² Artigo 7.º, do Regulamento (UE) n.º 492/2011:

“1. O trabalhador nacional de um Estado-Membro não pode ser sujeito no território de outro Estado-Membro, em razão da sua nacionalidade, a um tratamento diferente daquele que é concedido aos trabalhadores nacionais no que respeita a todas as condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e de reintegração profissional ou de reemprego, se ficar desempregado.

2. O trabalhador referido no n.º 1 beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.

3. Beneficia igualmente, com o mesmo fundamento e nas mesmas condições que os trabalhadores nacionais, de acesso ao ensino nas escolas profissionais e nos centros de readaptação ou de reconversão.

4. São nulas todas e quaisquer cláusulas de convenção coletiva ou individual ou de qualquer outra regulamentação coletiva respeitantes ao acesso ao emprego, à remuneração e às outras condições de trabalho e de despedimento, na medida em que prevejam ou autorizem condições discriminatórias relativamente aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros.”

³ O Regulamento (UE) n.º 492/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, é de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, publicado no JO L 141 de 27.5.2011, p. 1.

proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade. Sendo diretamente aplicável ao ordenamento jurídico dos vários Estados-Membros.

Nesse âmbito, importa ter bem presente quem são os beneficiários das disposições da Diretiva 2014/54/UE.

1.2. Beneficiários

Do ponto de vista iminentemente jurídico, são beneficiários das disposições da Diretiva 2014/54/UE as pessoas identificadas no art.º 45.º do TFUE e no Regulamento (UE) n.º 492/2011, tendo presente a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia⁴.

De facto, o considerando 3 da Diretiva 2014/54/UE refere que: “A livre circulação de trabalhadores confere a todos os cidadãos da União⁵, independentemente do respetivo lugar de residência, o direito de se deslocarem livremente para outro Estado-Membro a fim de aí trabalharem e/ou residirem para efeitos de trabalho. Protege-os contra a discriminação em razão da nacionalidade no que diz respeito ao acesso ao emprego, às condições de emprego e de trabalho, em especial no que se refere à remuneração, ao despedimento e a outras vantagens fiscais e sociais, garantindo-lhes igualdade de tratamento ao abrigo do direito, das práticas ou de convenções coletivas nacionais, em relação aos nacionais desse Estado-Membro. Esses direitos deverão ser exercidos sem discriminação por todos os cidadãos da União que exercem o seu direito à livre circulação, incluindo os trabalhadores permanentes, sazonais e fronteiriços. É preciso distinguir a livre circulação de trabalhadores da liberdade de prestação de serviços, a qual inclui o direito das empresas de prestarem serviços noutro Estado-Membro podendo, para o efeito, destacar temporariamente os seus próprios trabalhadores para outro Estado-Membro para que estes realizem as atividades necessárias à prestação dos serviços nesse Estado-Membro”.

⁴ Nomeiam-se, designadamente, os seguintes acórdãos: acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala, processo C-85/96; acórdão de 11 de Julho de 2002, D’Hoop, processo C-224/98, n.º 27; acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk, processo C-184/99; acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R, processo C-413/99; acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de Outubro de 2003, Garcia Avello, processo C-148/02, n.º 21; acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Julho de 2008, Metock, processo C-127/08.

acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Março de 2011, Ruiz Zambrano, processo C-34/09 n.º 42..

⁵ art.º 45.º do TFUE, Regulamento (UE) n.º 492/2011, Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

2. O princípio da Livre circulação de trabalhadores

2.1. Noção

O princípio da livre circulação de trabalhadores preconiza a abolição das discriminações com base na nacionalidade entre trabalhadores dos Estados-Membros em matéria de emprego, remuneração e outras condições de trabalho e emprego.

A livre circulação de trabalhadores é uma liberdade fundamental e um dos pilares do mercado interno na União, nos termos do art.º 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Encontrando-se prevista no art.º 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (a seguir TUE); no art.º 4.º, n.º 2, alínea a), e art.º 20.º, 26.º e 45.º a 48.º do TFUE.

Sendo essa liberdade regulada ainda pela 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; pelo Regulamento (UE) n.º 492/2011 relativo à livre circulação dos trabalhadores na União; pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e ainda pelo Regulamento (CE) n.º 987/2009 que estabelece as suas modalidades de aplicação.

De referir que o Regulamento (UE) n.º 492/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, veio concretizar os direitos decorrentes da livre circulação de trabalhadores e definiu os domínios específicos em que é proibida qualquer discriminação em razão da nacionalidade. Sendo diretamente aplicável, não necessitando os Estados-Membros de adotar medidas de execução para que os seus cidadãos possam beneficiar dos direitos conferidos.

2.2. Aplicação do princípio da Livre circulação

Constitui base jurídica do princípio da livre circulação de trabalhadores, para além da legislação comunitária supra referenciada, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da

União Europeia, nomeadamente o Processo C-325/08, Acórdão do Tribunal de 16 de março de 2010, *Olympique Lyonnais*.

Refira-se ainda que, o art.º 3.º do Tratado estabelece o pleno emprego e a coesão social como objetivos da UE. Como tal, este ponto encontra-se no centro da estratégia Europa 2020.

As perspetivas de crescimento do emprego dependem grandemente da capacidade da UE gerar crescimento económico através das corretas políticas macroeconómicas, industriais e de inovação (in Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité as Regiões – Bruxelas - - Uma recuperação geradora de emprego⁶). Tendo o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho da Solidariedade e da Segurança Social (a seguir GEP) dado conhecimento aos organismos do Ministério do Trabalho da Solidariedade e da Segurança Social (a seguir MTSSS) dessa estratégia europeia, a fim de se proceder em conformidade e de se entender os objetivos desta legislação da União.

Ora, a livre circulação de trabalhadores compreende os direitos de circulação e residência dos trabalhadores, o direito de entrada e de permanência dos membros da família e o direito de trabalhar noutro Estado-Membro da UE em igualdade de tratamento dos nacionais desse Estado-Membro.

Essa liberdade abrange os trabalhadores que exercem o direito à livre circulação, sejam eles trabalhadores permanentes, sazonais e fronteiriços, incluindo aqueles que tenham trabalhado no Estado-Membro de acolhimento, mas que, mantenham o estatuto de trabalhador mesmo não estando empregados, podendo beneficiar de igualdade de tratamento. Abarca ainda os nacionais de outros Estados-membros à procura de emprego.

No que concerne aos nacionais de outros Estados-membros à procura de emprego, o Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir TJ), que no acórdão 26 de Fevereiro de

⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Uma recuperação geradora de emprego - Bruxelas, 18.4.2012 COM(2012) 173 final

1991, processo C-292/89, declarou que: “As disposições de direito comunitário que regem a livre circulação de trabalhadores não obstam a que a legislação de um Estado-membro preveja que um nacional de outro Estado-membro, entrado no seu território para aí procurar emprego, possa ser obrigado, sem prejuízo do seu direito de recurso, a abandonar o território se aí não tiver conseguido emprego decorridos seis meses, exceto se o interessado provar que continua a procurar emprego e que tem efetivamente possibilidades de ser contratado”.

2.3. Membros da família dos trabalhadores em livre circulação

A Diretiva 2014/54/UE é aplicável não só a todos os trabalhadores que exercem o seu direito à livre circulação dentro da União Europeia, como também aos membros das suas famílias, incluindo as pessoas que procuram emprego.

O conceito de membros das famílias dos cidadãos da União é o estabelecido no n.º 2, do art.º 2.º, da 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, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, que abrange o cônjuge, o parceiro com quem um cidadão da União contraiu uma parceria registada com base na legislação de um Estado-Membro, cuja legislação reconheça as parcerias registadas como equiparadas ao casamento, os descendentes diretos com menos de 21 anos de idade ou que estejam a cargo, bem como os seus cônjuges ou parceiros/as, e os ascendentes diretos que estejam a cargo, assim como os seus cônjuges ou parceiros/as.

A Diretiva 2014/54/UE entrou em vigor no dia 21 de maio de 2014, no vigésimo dia após a sua publicação no Jornal Oficial, ou seja, em 30 de abril de 2014. Tendo sido elaborada devido à contínua existência de entraves diretos e indiretos ao exercício da liberdade de circulação de trabalhadores da União Europeia.

Tendo presente que o artigo 45.º, do TFUE, proíbe toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho, os trabalhadores que se deslocam livremente, na União, para exercerem uma atividade assalariada, devem fazê-lo sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública.

Desta feita, no relatório entregue por Mario Monti, a 9 de maio de 2010, sobre “Uma nova estratégia para o Mercado Único”⁷, é salientado o facto da liberdade de circulação dos trabalhadores ser um sucesso do ponto de vista legal, mas constituir a menos utilizada das quatro liberdades do mercado único. O relatório refere que, para além da discriminação propriamente dita, que a maioria dos europeus considera existirem muitos obstáculos para se trabalhar noutro Estado membro da UE, bem como várias barreiras legais e administrativas, no domínio da livre circulação de trabalhadores. O relatório refere que, os obstáculos na área da livre circulação de trabalhadores têm sido os mais difíceis de superar.

Semelhantemente, o Parlamento Europeu, na Resolução de 29 de março de 2012, referente ao Relatório de 2010 sobre a cidadania da União – Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE⁸ no ponto 9 ”Exorta os Estados-Membros a eliminarem os atuais obstáculos à livre circulação dos cidadãos e a tomarem medidas para orientar e aconselhar os trabalhadores móveis sobre as respetivas oportunidades de emprego e sobre as condições de vida e trabalho na UE, sensibilizando, ao mesmo tempo, os cidadãos para os riscos inerentes ao trabalho ilegal, bem como para as vantagens associadas à obtenção de um trabalho legal (vantagens fiscais, segurança social, direito à formação profissional, direito à cidadania, a alojamento, ao reagrupamento familiar, acesso dos filhos ao ensino e à aprendizagem), através de meios já existentes (EURES)”.

Na Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação dos trabalhadores⁹ é feita referência a uma consulta pública que a

⁷ In: http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_pt.pdf, pag. 60.

⁸ Relatório do Parlamento Europeu de 6 de Março de 2012 - referente ao Relatório de 2010 sobre a cidadania da União – Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE (2011/2182(INI)), in JO da UE C 257E, de 6 de Setembro de 2013.

⁹ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação dos trabalhadores,

Comissão realizou entre junho e agosto de 2011. Nessa consulta foram solicitados contributos, aos cidadãos, às autoridades nacionais, aos sindicatos, e às organizações de empregadores e associações (ONG, associações de profissionais liberais, etc.) no sentido de identificarem os principais problemas que os trabalhadores enfrentam no exercício do seu direito à livre circulação. Os entrevistados referiram que os trabalhadores da UE deveriam ser protegidos contra a discriminação em razão da nacionalidade.

A criação de pontos de contacto ou de estruturas nos Estados-Membros foi das propostas mais avançadas pelos entrevistados.

De acordo com os resultados do Euro barómetro, de setembro de 2011, citado no texto da proposta de Diretiva supra identificada, Brussels (COM(2013) 236 final), 4,15% dos cidadãos europeus não pensa deslocar-se para ir trabalhar noutra Estado-Membro por entenderem existir demasiados obstáculos.

3. Âmbito de aplicação da Diretiva

A tendo presente o art.º 2.º da Diretiva 2014/54/UE, a mesma aplica-se às questões abrangidas pelo art.º 45.º do TFUE e pelos art.º 1.º a 10.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011, de que se nomeia o/s:

- i. Acesso ao emprego, tendo presente a abrangência do art.º 45.º do TFUE, incluindo o direito à residência no Estado-Membro de acolhimento, sem o qual o acesso ao emprego não seria possível;
- ii. Condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento, de saúde e segurança no trabalho e de reintegração profissional ou reemprego, em caso de desemprego de trabalhadores da União;
- iii. Acesso a regalias sociais e benefícios fiscais. As regalias sociais previstas nos termos do art.º 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/2011, do Parlamento

Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União (codificação) (Texto relevante para efeitos do EEE)¹⁰ e a benefícios destinados a facilitar o acesso ao mercado de trabalho por parte dos cidadãos da UE e membros das suas famílias.

No Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 10 de Março de 2011, do processo C-379/09, relativo, designadamente à livre circulação de trabalhadores, segurança social dos trabalhadores migrantes, entre outros, o Tribunal declarou que o art.º 45.º TFUE “(...) deve ser interpretado no sentido de que se opõe, no quadro da aplicação obrigatória de uma convenção coletiva de trabalho: – a que, para determinar o período de aquisição de direitos definitivos a prestações de pensão complementar num Estado-Membro, não sejam considerados os anos de serviço cumpridos por um trabalhador para a mesma entidade patronal nas suas sedes de exploração localizadas em diferentes Estados-Membros e ao abrigo do mesmo contrato de trabalho global (...)”. Tal factualidade deve-se, conforme é referido nos pontos 21 e 22 desse acórdão (C-379/09), ao facto do mesmo se opor a qualquer medida que, mesmo que seja aplicável sem discriminação em razão da nacionalidade, seja suscetível de afetar ou de tornar menos atrativo o exercício, pelos nacionais da União, das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado;

- iv. Filiação em organizações sindicais e elegibilidade para órgãos representativos dos trabalhadores;
- v. Acesso à formação;
- vi. Acesso à habitação;
- vii. Acesso ao ensino, à aprendizagem e à formação profissional para os filhos dos trabalhadores da União;
- viii. Assistência disponibilizada pelos serviços de emprego.

Há a referir que a Diretiva não abrange as questões relacionadas com a coordenação dos regimes de segurança social, previsto nos Regulamentos (UE) n.º 883/2004 e (UE) n.º 987/2009. Não necessitando o Gabinete de Estratégia e Planeamento (a seguir GEP), do atual Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (a seguir MTSSS) GEP

¹⁰ Que estabelece que: “ O trabalhador referido no n.º 1 beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais”.

de atuar em coordenação com a Direção-Geral da Segurança Social, nesta matéria. No entanto, não deixou de ser ouvida a Direção-Geral da Segurança Social.

Sendo certo que, os períodos de aquisição estabelecidos pelos regimes complementares de pensão para a aquisição de direitos podem constituir um entrave à livre circulação de trabalhadores e são, por conseguinte, proibidos pelo artigo 45.º do TFUE.

4. Obstáculos:

A livre circulação de trabalhadores como liberdade fundamental dos cidadãos da União é um dos pilares do mercado interno na União. Essa liberdade constitui um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento de um verdadeiro mercado de trabalho da União. E confere aos trabalhadores migrantes da UE o direito de se deslocarem livremente para outro Estado-Membro a fim de aí trabalharem e/ou residirem para efeitos de trabalho. Protege-os contra a discriminação em razão da nacionalidade no que se refere ao acesso ao emprego, às condições de emprego e de trabalho. Ora esses direitos deverão ser exercidos sem discriminação, por todos os cidadãos da União que exercem o seu direito à livre circulação, incluindo os trabalhadores permanentes, sazonais e fronteiriços.

No entanto, existe um fosso entre os direitos previstos na legislação da UE e os efetivamente aplicados. De facto a Comissão tem recebido ao longo dos anos uma série de queixas de cidadãos que pretendem exercer o seu direito de livre circulação, bem como doutros cidadãos da UE migrantes cujos direitos não têm sido respeitados. A Comissão tem sublinhado a existência de trabalhadores migrantes de Estados-membros da UE que se sentem desprotegidos nos Estados-membros de acolhimento e sentindo-se incapazes de superar os obstáculos que enfrentam¹¹.

¹¹ (Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers, COM(2013) 236 final 2013/0124 (COD) - EUROPEAN COMMISSION - Brussels, 26.4.2013, in: [file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/Proposal-directive-free-movement_en%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/Proposal-directive-free-movement_en%20(3).pdf) p. 4)

Nesses termos, a Comissão identificou na proposta de Diretiva¹² três grandes obstáculos à livre circulação de trabalhadores, que se consubstanciam, em comportamentos desconformes com o direito da UE por parte de certas autoridades públicas nacionais, em incumprimentos por parte dos empregadores nacionais, bem como na falta de informação ou de garantias aos trabalhadores migrantes da UE.

As autoridades públicas dos vários Estados-Membros por vezes não atuam em total consonância com o direito da UE. Tal factualidade deve-se à existência de práticas muitas vezes enraizadas, e que não resultam de uma aplicação correta da legislação da UE, e que têm causado:

- Práticas diversas no recrutamento de cidadãos da UE;
- Condições de acesso a lugares, que não se encontram abrangidos pela exceção prevista no art.º 45.º n.º 4, do TFUE (que refere que a livre circulação dos trabalhadores não é aplicável aos empregos na administração pública);
- A introdução de quotas de nacionalidade para os cidadãos da UE, nomeadamente no domínio do desporto na nível profissional;
- A existência de diferentes condições de trabalho para os nacionais da UE, tais como a remuneração, perspectivas de carreira, grau, etc.;
- O acesso às vantagens sociais encontra-se por vezes sujeito a condições que são mais facilmente preenchidas por nacionais do que pelos cidadãos da UE, tal como a condição de residência;
- A experiência e as qualificações profissionais adquiridas noutros Estados-Membros são não relevantes para o Estado-Membro de acolhimento, ou relevam de forma diversa das obtidas no Estado-Membro de acolhimento para efeitos de acesso ao emprego;

¹² (Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on measures facilitating the exercise of rights conferred on workers in the context of freedom of movement for workers, COM(2013) 236 final 2013/0124 (COD) - EUROPEAN COMMISSION - Brussels, 26.4.2013, in: [file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/Proposal-directive-free-movement_en%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/Proposal-directive-free-movement_en%20(3).pdf) p. 4)

- A exigência de condições de residência exigida pelas legislações nacionais para o acesso a bolsas de estudo para os trabalhadores e os membros das suas famílias migrantes da UE;
- Discriminação contra os trabalhadores fronteiriços.

As informações que a Comissão tem obtido sobre esta matéria sugerem a existência de problemas relativos à aplicação das regras da UE por parte dos empregadores públicos e privados. O desconhecimento das regras da UE e falta de compreensão das mesmas, parecem constituir as principais razões para este problema, especialmente quando se trata de empregadores privados. Por exemplo, o não reconhecimento da experiência profissional anterior ou de qualificações profissionais adquiridas noutra Estado-Membro, bem como as exigências excessivas de conhecimento de línguas etc, fazem parte deste cenário de incumprimento.

Quanto aos juristas nacionais, verifica-se que por vezes não se encontram familiarizados com o direito da União em matéria de livre circulação de trabalhadores.

Por fim, nomeia-se o facto dos trabalhadores migrantes da UE, por vezes, não terem acesso às informações ou aos meios de garantia dos seus direitos.

5. Disposições de direito nacional indiretamente discriminatórias:

O Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir TJ) tem entendido ¹³que determinados critérios, aplicáveis independentemente da nacionalidade, devem ser considerados indiretamente discriminatórios - caso venham a permitir um tratamento diferenciado dos trabalhadores em liberdade de circulação.

¹³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala, processo C-85/96; acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Abril de 1998, Comissão/Alemanha, processo C-24/97, n.º 6 e 11; acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk, processo C-184/99, n.º 29.

Resulta da jurisprudência constante do TJ¹⁴ que, a menos que seja objetivamente justificada e proporcionada ao objetivo prosseguido, uma disposição de direito nacional deve ser considerada indiretamente discriminatória quando seja suscetível de afetar mais os trabalhadores migrantes que os trabalhadores nacionais, e em consequência acarrete o risco de desfavorecer mais esses trabalhadores migrantes. Não sendo, contudo, necessário determinar que a disposição nacional em causa afeta os trabalhadores migrantes (ponto 21 do acórdão do Processo C-237/94). Bastando verificar-se a suscetibilidade da disposição nacional produzir esse efeito. A questão incide, de modo geral, sobre a natureza direta ou indiretamente discriminatória da legislação nacional.

Nesses termos, e de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a regra da igualdade de tratamento, inscrita tanto no artigo 45.º do TFUE, bem como no artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011, proíbe não só as discriminações ostensivas em razão da nacionalidade, mas também todas as formas dissimuladas de discriminação que conduzam na prática ao mesmo resultado. No acórdão Pinna¹⁵ é referido, no ponto 21.º, que à data do acórdão a legislação francesa aplicava o mesmo critério para determinar o direito às prestações familiares de um trabalhador francês empregado no território francês, ora, verifica-se que esse critério afetará essencialmente os trabalhadores migrantes, aos quais se coloca a questão da residência dos membros da família fora da França, nesses termos, esse critério não era de molde a assegurar a igualdade de tratamento.¹⁶

De facto, a liberdade de circulação dos trabalhadores constitui um princípio fundamental do Tratado (art.º 45.º do TFUE), sendo diretamente aplicável na ordem jurídica dos Estados-Membros, tal como o disposto no Regulamento (UE) n.º 492/2011 e de acordo com a jurisprudência do TJ¹⁷ e restante legislação da UE. Ora esse edifício jurídico confere aos cidadãos da UE o direito de se deslocarem para os outros Estados-

¹⁴ Nomeadamente nos acórdãos: de 15 de Janeiro de 1986, Pinna, 41/84, de 30 de Maio de 1989, Allué e Coonan, 33/88, de 21 de Novembro de 1991, Le Manoir, 27/91, e no ponto 20 do acórdão do Processo C-237/94.)

¹⁵ Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Janeiro de 1986, Pinna, 41/84.

¹⁶ Nomeiam-se ainda os Acórdãos do Tribunal de Justiça: de 28 de Novembro de 1989, Groener, processo C-379/87; 4 de Julho de 2000, Haim, C-424/97; (Tribunal Pleno) 23 de março de 2004, Collins, processo C-138/02.

¹⁷ Acórdão do Tribunal de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R, processo C-413/99 n.º 81 a 84.

Membros por motivos de trabalho, designadamente, para procurarem trabalho, aceitarem ofertas de emprego, exercerem uma atividade laboral, sem que seja necessária uma autorização de trabalho, nele residirem para esse efeito e permanecerem, mesmo após o termo ou cessação do contrato de trabalho.

Como tal, este princípio implica a abolição de qualquer discriminação (direta ou indireta) em razão da nacionalidade no exercício destes direitos, através de entraves de natureza administrativa ou legislativa injustificados, suscetíveis de impedir o exercício do direito à livre circulação.

Para além desses princípios, o legislador nacional teve presente que durante a crise, de 2008, milhões de trabalhadores europeus perderam o seu emprego. A União Europeia enquanto Organização Internacional teve que tomar determinadas medidas, a fim de evitar o surgimento de algum protecionismo oculto, tendencialmente gerador de discriminação. Nestes termos, a estratégia Europa 2020¹⁸ pressupôs a criação de mais emprego, assegurando melhores condições de vida.

De facto, a taxa de crescimento média da Europa tem sido estruturalmente inferior à dos seus principais parceiros económicos, devido, em grande medida, ao agravamento do diferencial de produtividade (Comunicação da Comissão de 3 de março de 2010, intitulada Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, pág. 9)¹⁹.

¹⁸ “A estratégia Europa 2020 é uma estratégia comum às instituições europeias, aos países da UE e aos parceiros sociais. A nível da UE, as instituições europeias contribuem no âmbito das suas competências para a realização dos objetivos da estratégia Europa 2020. A nível dos países da UE, é primordial o empenhamento dos chefes de Estado e de Governo, bem como das autoridades regionais e locais. A sociedade civil, que inclui os parceiros sociais e outras partes interessadas, também tem um papel central tanto na elaboração dos programas nacionais como no seu acompanhamento no terreno.”

In: http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/index_pt.htm

Europa 2020 é a estratégia de emprego e de crescimento de dez anos da União Europeia. Foi lançado em 2010 para criar as condições para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Cinco grandes objetivos foram acordados para a UE de alcançar até o final de 2020. Que abarcam: emprego; investigação e desenvolvimento; do clima / energia; educação; inclusão social e redução da pobreza.

In: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm

¹⁹ Comunicação da Comissão de 3 de março de 2010, intitulada Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, COM(2010) 2020 final, pág. 9 .

Com essa estratégia a União Europeia decidiu promover um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, visando aumentar a competitividade, mantendo o modelo de economia social de mercado, e melhorando a eficácia da utilização dos seus recursos.

6. Transversalidade das áreas de atuação:

Quanto ao âmbito de aplicação, a Diretiva visa garantir à liberdade de circulação dos trabalhadores, conforme especificada nos artigos 1.º a 10.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011, relativamente ao acesso ao emprego.

O acesso ao emprego abrange, para efeitos da presente Diretiva, as condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento, de saúde e segurança no trabalho e de reintegração profissional ou reemprego, em caso de desemprego de trabalhadores da União, o acesso a regalias sociais e benefícios fiscais, a filiação em organizações sindicais e elegibilidade para órgãos representativos dos trabalhadores, o acesso à formação, o acesso à habitação, o acesso ao ensino, à aprendizagem e à formação profissional para os filhos dos trabalhadores da União, a assistência disponibilizada pelos serviços de emprego.

Atendendo à transversalidade das matérias constantes da Diretiva, o n.º 1 do art.º 4º, da mesma prevê a designação de um ou mais organismos vocacionados para a promoção da igualdade de tratamento.

A nível interno constatou-se que não existe um organismo que por si só assegure ou possa assegurar as competências previstas n.º 1 do art.º 4º, da Diretiva, mas existem vários organismos nacionais que integram competências que, em parte, respondem ao âmbito do artigo 1.º, mas não à totalidade das competências previstas no artigo 4.º.

7. Problematização

No 5.º considerando da Diretiva 2014/54/UE encontra-se expressa a dificuldade que os organismos da UE têm sentido relativamente à efetivação da liberdade de circulação, quando refere que: “O exercício efetivo da liberdade de circulação de trabalhadores continua, todavia, a constituir um desafio de vulto (...)”.

Esta situação não havia sido colmatada, dez anos antes, com a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

De facto, no considerando 3 dessa Diretiva 2004/38/CE é referido que: “A cidadania da União deverá ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros quando estes exercerem o seu direito de livre circulação e residência. É, pois, necessário codificar e rever os instrumentos comunitários em vigor que tratam separadamente a situação dos trabalhadores assalariados, dos trabalhadores não assalariados, assim como dos estudantes e de outras pessoas não ativas, a fim de simplificar e reforçar o direito de livre circulação e residência de todos os cidadãos da União”.

Tendo presente que, nos termos da alínea a) do art.º 1, da referida Diretiva 2004/38/CE, o objeto da mesma visava, nomeadamente, estabelecer as condições que regiam o exercício do direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros pelos cidadãos da União e membros das suas famílias. No entanto, no ponto 3 do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2004/38/CE, relativa ao direito dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias de circular e residir livremente no território dos Estados-membros, COM(2008) 840 final, é assumido que: “A situação global de transposição da Diretiva 2004/38/CE é bastante dececionante.”²⁰ O referido relatório vai mais longe, e refere mesmo que: “Não há um único Estado-Membro que tenha assegurado a plena transposição da diretiva de

²⁰ In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:pt:PDF>

forma eficaz e correta. Não há um único artigo da diretiva que tenha sido objeto de uma transposição eficaz e correta por parte de todos os Estados-Membros”.

Necessário se torna criar mecanismos que contrariem os entraves à livre circulação, mais especificamente à livre circulação de trabalhadores.

Na comunicação da Comissão de 18 de abril de 2012, sobre: “Uma recuperação geradora de emprego”²¹ é referido que a estratégia “Europa 2020” preconiza um crescimento cuja meta é estabelecida em 75% para a taxa de emprego da população com idades entre 20 e 64 anos²². Sendo certo que, conforme é referido no ponto 2.3 dessa comunicação da Comissão, de 18 de abril de 2012 é referido que: “Para que todas as oportunidades de trabalho possam ser exploradas, é vital aprofundar a integração do mercado de trabalho europeu e garantir a efetiva correspondência entre a procura e a oferta de mão-de-obra”. Não olvidando o facto da mobilidade laboral na UE ser bastante reduzida. Em 2010 2,8% da população ativa, entre os 15 e os 64 anos, viviam num Estado-Membro diverso do da origem.²³

Para tal, entre as medidas propostas nomeiam-se a eliminação dos obstáculos jurídicos e práticos à livre circulação de trabalhadores, a melhoria da correspondência de postos de trabalho e a candidatos a emprego entre fronteiras, e por último, considerar o impacto da imigração e da emigração na UE.

Na comunicação da Comissão “Análise Anual do Crescimento para 2012”²⁴, é referido em sede de mobilização do trabalho a favor do crescimento²⁵, da necessidade de, entre outras medidas: “Reforçar a mobilidade da mão-de-obra, eliminando os obstáculos jurídicos que subsistem, facilitando o reconhecimento das qualificações e da experiência profissionais, intensificando a cooperação entre os serviços públicos de emprego e reexaminando o funcionamento dos mercados de habitação e a adequação das infraestruturas de transportes”.

O Direito enquanto ciência social é fortemente afetado pelos fenómenos sociais, e no caso em análise, pelos fenómenos sociais europeus. Nesses termos, não se pode deixar

²¹ Comunicação da Comissão de 18 de abril de 2012, COM(2012) 173 final, sobre: “Uma recuperação geradora de emprego”.

²² *In*: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0173&from=PT>

²³ Conforme Inquérito LFS, constante da nota de rodapé n.º 36, do COM(2012) 173 final.

²⁴ Na comunicação da Comissão “Análise Anual do Crescimento para 2012” COM(2011) 815 final, *in*: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annual_growth_survey_pt.pdf

²⁵ Página 12.º da COM(2011) 815 final.

de mencionar a crise e as suas consequências em sede de desemprego, e consequentemente no fenómeno da livre circulação de trabalhadores, tal como é mencionado na comunicação da Comissão “Análise Anual do Crescimento para 2012”, supra referida.

Na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, sobre o - Estado atual da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo - de 5.3.2014²⁶, é referido no ponto 1 que: “Em 2009, a economia europeia foi atingida por uma crise sem precedentes, tendo registado uma contração de 4,5% do seu PIB. Em 2010, observou-se uma trégua temporária, mas as tendências negativas voltaram em 2011 a 2012. Todavia, desde 2013, assiste-se a uma recuperação gradual que deverá continuar (...)”. Consequentemente, e de acordo com o referida comunicação, pág. 7, os níveis de desemprego e da pobreza aumentaram: “O desemprego aumentou acentuadamente na Europa na sequência da crise, tendo passado de uma taxa de 7,1 % em 2008, para um máximo de 10,9 % em 2013. Tendo em conta o lapso de tempo entre a recuperação e a criação líquida de emprego (...)”.

Não bastando esta realidade, verificou-se que da mesma resulta uma série de desequilíbrios acumulados ao longo dos anos, o que poderá ter acentuado as diversidades entre os Estados-Membros.

Por outro lado, deparamo-nos com um outro fenómeno que tem a ver com o envelhecimento da população europeia. Na referida Comunicação, na pág. 9, é mencionado que “Entre 1990 e 2050 na UE, a população com mais de 65 anos deverá duplicar”, daí que esse mesmo documento refere que a “A migração líquida é e será necessária, devido à evolução demográfica”. Ou seja, estamos perante uma possível caminho para uma solução, que se tem deparado com resistências dos Estados-membros. Apesar do PIB se encontrar a aumentar em termos globais, de facto as desigualdades aumentaram na Europa desde meados da década de 80, século XX. (in COM(2014) 130 final, pág. 9).

²⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, sobre o - Estado atual da Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo - de 5.3.2014, COM(2014) 130 final

Os órgãos da UE, só podem lutar com as armas de que dispõem, no caso legislam. Sendo certo que, se deparam com resistências dos Estados-membros, que não se negam a transpor a legislação europeia, mas dificultam, muitas vezes inconscientemente, a aplicação prática da legislação europeia.

A proibição da discriminação em razão da nacionalidade, conforme referido anteriormente, consta do art.º 45.º do TFUE, que proíbe toda a discriminação em sede de emprego, remuneração e demais condições de trabalho.

A discriminação, nesta sede, abrange a discriminação direta em razão da nacionalidade e discriminação indireta, cujas consequências são semelhantes à primeira. De facto o TJ já se pronunciou sobre esta matéria, nomeadamente no acórdão do Processo C-152/73, de 12 de Fevereiro de 1974, Giovanni Maria Sotgiu, em que refere no ponto 11 que: “As normas referentes à igualdade de tratamento, tanto no Tratado como no artigo 7º do Regulamento n.º 1612/68, proíbem não só as discriminações ostensivas, em razão da nacionalidade, mas ainda qualquer forma de discriminação dissimulada que, mediante a aplicação de outros critérios de distinção, conduza efetivamente ao mesmo resultado”. O Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, revogou o Regulamento n.º 1612/68, nos termos do seu art.º 41.º, esclarece, no considerando 6.º, que: “A fim de que possa ser exercido em condições objetivas de liberdade e de dignidade, o direito de livre circulação exige que seja assegurada a igualdade de tratamento, de facto e de direito, em tudo o que se relacione com o próprio exercício de actividades assalariadas e com o acesso ao alojamento, e também que sejam eliminados os obstáculos à mobilidade dos trabalhadores, nomeadamente no que se refere às condições de integração das suas famílias no país de acolhimento”. Esse Regulamento vai mais longe e refere no considerando 7 que: “O princípio da não discriminação entre os trabalhadores da União implica que os nacionais dos Estados-Membros tenham a mesma prioridade que os trabalhadores nacionais no acesso ao emprego”. Ou seja, o legislador comunitário continua ciente das eventuais situações de discriminação, pelejando tal realidade, designadamente através da Diretiva em análise.

Por outro lado, e para além da discriminação propriamente dita, existem obstáculos à livre circulação de trabalhadores. Na Comunicação da Comissão “Uma recuperação

geradora de emprego” de 2012²⁷, são identificados os obstáculos jurídicos e práticos à livre circulação de trabalhadores. No ponto 2.3.1. da supra edentificada comunicação é referido que: “Os trabalhadores que optam pela mobilidade deparam-se, no entanto, com outras dificuldades que se prendem com o exercício dos direitos conferidos pelo Direito da UE e a insuficiência do apoio à mobilidade geográfica interna na União Europeia. Embora exista um importante «acervo legislativo»”.

De facto, até 2013, 9 Estados-membros mantiveram restrições à livre circulação de trabalhadores em relação à Bulgária e à Roménia.

Mantém-se restrição do acesso a certos postos na função, que nos termos do art.º 45.º, n.º 4, do TFUE, são excecionais.

Mantém-se o não reconhecimento das qualificações profissionais.

Os cidadãos da união ainda apresentam a preocupação de vir a perder os direitos em matéria de segurança social e de pensões.

Desconhecimento por parte de muitos trabalhadores móveis dos seus direitos e obrigações.

Obstáculos fiscais colocados aos cidadãos da UE que se deslocam para outro Estado-Membro para trabalhar temporária ou permanentemente ou que todos os dias atravessam as fronteiras para esse efeito, multiplicam significativamente os entraves à mobilidade da mão-de-obra na UE, de onde se destacam dificuldades na obtenção de direitos, prestações, benefícios e deduções fiscais no país de trabalho ou taxas de imposto progressivamente mais elevadas aplicadas aos não residentes, bem como os problemas de dupla tributação.²⁸

Considerando o âmbito de aplicação da Diretiva, em análise, colocaram-se sérias questões de implementação.

Considerando o âmbito de aplicação da Diretiva, e os trabalhos prévios de transposição, nomeadamente os do Grupo de Trabalho, criado por despacho do Ministro da área, chamou-se à colação as entidades competentes, em razão da matéria, para promover, proceder à análise, monitorizar e apoiar a igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e membros das suas famílias, sem discriminação em razão da nacionalidade,

²⁷ Comunicação da Comissão “Uma recuperação geradora de emprego” - COM(2012) 173 final, de 2012.

²⁸ In: COM(2012) 173 final, pág. 18 e seg.

restrições ou entraves injustificados ao seu direito à livre circulação, nomeadamente, os seguintes organismos:

- No acesso ao emprego, incluindo a assistência disponibilizada pelos serviços de emprego, o Instituto de Emprego e Formação Profissional, I.P. (IEFP);
- Acesso à formação, o IEFP;
- Acesso à qualificação e ensino, a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP, I.P.) e a Direção Geral da Educação;
- Condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento, de saúde e segurança no trabalho, a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT);
- Reintegração profissional ou reemprego, em caso de desemprego de trabalhadores da União, o IEFP;
- Filiação em organizações sindicais e elegibilidade para órgãos representativos dos trabalhadores, a ACT;
- Regalias Benefícios sociais, o Instituto de Segurança Social I.P. ou o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P
- Benefícios fiscais, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT);
- Acesso ao emprego, No domínio do acompanhamento dos regimes de acesso e exercício de profissões ou atividades, a Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, (DGERT), a ANQEP, I.P. e a Direção Geral do Ensino Superior (DGES);
- Acesso à habitação, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU, I.P.);
- Acesso ao ensino, à aprendizagem e à formação profissional para os filhos dos trabalhadores da União, a Direção Geral da Educação (DGE), o IEFP e a ANQEP, I.P.

Ora aqui suscita-se uma situação que urge resolver. Com tantas entidades envolvidas em sede de viabilização do direito à livre circulação de trabalhadores, como compatibilizar, conjugar e permitir o acesso facilitado aos trabalhadores em livre circulação e aos membros das suas famílias?

A própria Diretiva avança com a criação ou adaptação de um órgão existente, nos termos do seu art.º 4.º n.º 1, em que prevê que “Cada Estado-Membro deve designar uma ou mais estruturas ou organismos (a seguir denominados «organismos») para a promoção, a análise, a monitorização e o apoio da igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e membros das suas famílias, sem discriminação em razão da nacionalidade, restrições ou entraves injustificados ao seu direito à livre circulação, e estabelecer as disposições necessárias ao seu correto funcionamento. Esses organismos podem ser parte de organismos existentes a nível nacional com objetivos idênticos”.

No entanto deixa por resolver questões fundamentais. De que modo os Estados-membros criam ou adaptam um órgão para promoção, análise, monitorização e o apoio da igualdade de tratamento? Atendendo ao âmbito de aplicação da Diretiva será essa empreitada possível? Como é que as entidades com competências na área de atuação da Diretiva irão atuar nesta sede?

8. Atuação do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social:

8.1. Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho

Considerando a transversalidade das áreas de atuação da Diretiva, há a referir que, de acordo com o estabelecido da alínea i) do n.º 2 do art.º 2, do Decreto-Lei n.º 14/2015 de 26 de janeiro, que republicou do Decreto Regulamentar n.º 24/2012, de 13 de fevereiro, cabe ao Gabinete de Estratégia e Planeamento (a seguir GEP), do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (a seguir MTSSS), entre outros: “Coordenar a atividade de âmbito internacional, garantindo a coerência das intervenções e a sua articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)”. Nesses termos, enquanto entidade coordenadora deverá, quando for caso disso, criar condições facilitadoras da atuação dos organismos coordenados.

O GEP é um serviço central do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS), com autonomia administrativa. Tem por missão garantir o apoio técnico à formulação de políticas e ao planeamento estratégico e operacional, bem

como, assegurar, diretamente ou sob sua coordenação, as relações internacionais e a cooperação com os países de língua oficial portuguesa e acompanhar e avaliar a execução de políticas, dos instrumentos de planeamento e os resultados dos sistemas de organização e gestão, de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 2.º Decreto Regulamentar n.º 24/2012, de 13 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 14/2015, de 26 de janeiro (Decreto Regulamentar n.º 24/2012), última lei orgânica do GEP.

Nos termos do n.º 2 do art. 22.º do Decreto-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de dezembro (Lei Orgânica do XXI Governo), o Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social exerce as competências legalmente previstas sobre os serviços, organismos, entidades e estruturas identificados no Decreto-Lei n.º 167-C/2013, de 31 dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 28/2015, de 10 de fevereiro. Ora, nos termos do art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 167-C/2013, integram a administração direta do Estado, no âmbito do MTSSS, a Secretaria-Geral, a Inspeção-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, o Gabinete de Estratégia e Planeamento, a Autoridade para as Condições do Trabalho, a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, e a Direção-Geral da Segurança Social. Desses organismos, gozam de competências na área internacional a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho e a Direção-Geral da Segurança Social²⁹, sob coordenação do GEP.

Compete à Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (a seguir DGERT)³⁰, do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (a seguir MTSSS), entidade coordenada pelo GEP, proceder à transposição da Diretiva 2014/54/UE. No

²⁹ Cabe à Direção-Geral da Segurança Social, nos termos das alíneas i), j), k) e l) do n.º 2 do art.º 2.º do Decreto Regulamentar n.º 36/2012, de 27 de março (Lei orgânica), do ponto de vista do Direito internacional, proceder ao estudo e à negociação técnica dos instrumentos internacionais sobre a coordenação de legislações de segurança social, assegurar a coordenação normativa da aplicação dos instrumentos internacionais de segurança social, e ainda garantir o apoio técnico em matéria de harmonização e relações internacionais no âmbito do sistema de segurança social, e assegurar a representação do sistema da segurança social.

³⁰ A DGERT tem, nos termos da alínea b) do n.º 2 do art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 167-C/2013 de 31 de dezembro, entre outras, a atribuição de: *Apoiar a intervenção nacional na adoção de instrumentos normativos comunitários e internacionais em domínios especializados das áreas do emprego, formação e certificação profissional e das relações e condições de trabalho*. Cabendo-lhe ainda, nos termos, da alínea a) do n.º 5 do art.º 2.º do Decreto Regulamentar n.º 40/2012, de 12 de abril, que constitui a Lei orgânica da DGERT, fazer a “Preparação e apoio da intervenção técnica nacional na adoção de instrumentos normativos europeus e internacionais, bem como em processos do Tribunal de Justiça da União Europeia, nos domínios do emprego e formação profissional, das relações e condições de trabalho, incluindo a segurança e saúde no trabalho, sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros”.

entanto, e tendo presente a transversalidade das áreas de atuação da Diretiva, é necessária a intervenção de outros organismos cujas competências compreendam, no todo ou em parte, as áreas de atuação constantes no âmbito de aplicação da Diretiva, prevista no seu art.º 2.º.

Para tal, a DGERT deixa de ser competente, atuando aqui o GEP como entidade coordenadora na área internacional e dos assuntos europeus, e neste caso, como potencializador do diálogo entre várias entidades competentes, a fim de se proceder à transposição desta Diretiva.

O GEP é um serviço central MTSSS, com autonomia administrativa. Tendo por missão garantir o apoio técnico à formulação de políticas e ao planeamento estratégico e operacional, bem como, assegurar, diretamente ou sob sua coordenação, as relações internacionais e a cooperação com os países de língua oficial portuguesa e acompanhar e avaliar a execução de políticas, dos instrumentos de planeamento e os resultados dos sistemas de organização e gestão, de acordo com o disposto no n.º 1 do art.º 2.º Decreto Regulamentar n.º 24/2012, de 13 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 14/2015, de 26 de janeiro (Decreto Regulamentar n.º 24/2012), última lei orgânica do GEP.

Compete ao GEP acompanhar as movimentações da União na área do trabalho e da solidariedade social. De facto o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a nossa Representação Permanente na UE (REPER) informam o GEP das iniciativas europeias em sede de livre circulação de trabalhadores.

Nessa medida o GEP, observou de perto, a constatação, por parte da UE, da existência de restrições injustificadas e/ou entraves ao exercício da livre circulação, nomeadamente, o não reconhecimento das qualificações, as discriminações em razão da nacionalidade e a exploração quando se deslocam para outro Estado-Membro. Tal constatação conduziu a UE a tomar medidas, nomeadamente através da Diretiva em análise.

8.2. Funções do/a trabalhador/a do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho

Geralmente, quando se inicia o processo negocial de uma Diretiva, é atribuído o acompanhamento desse processo a um/a trabalhador/a do GEP.

Por acompanhamento do processo entende-se proceder à análise jurídica do procedimento, através de informações e/ou pareceres, responder a questionários da Comissão Europeia, ou a pedidos de esclarecimento de outros Estados membros da UE, ter a exata noção do estado do procedimento, ter um conhecimento aprofundado do direito interno na matéria, e apoiar o organismo que irá proceder à transposição, tendo presente a cadeia hierárquica e a obrigação de reporte.

Em sede de acompanhamento, o/a trabalhador/a do GEP deverá participar em reuniões no Ministério dos Negócios Estrangeiros, no organismo competente, no caso a Direção-Geral dos Assuntos Europeus. Tais reuniões têm por fim o esclarecimento de situações e dúvidas do direito interno, a coordenação da posição nacional, nomeadamente com organismos de outros ministérios, e receber esclarecimentos específicos. Caberá ainda a esse/a trabalhador/a do GEP ter em atenção os prazos de transposição, e informar a Direção-Geral dos Assuntos Europeus do cumprimento dos mesmos, na medida em que, caso não haja cumprimento dos mesmos, em última análise poderá ser aberto um processo de incumprimento. Nesses termos, esse/a trabalhador/a deve acompanhar todos os procedimentos, reportando-os.

Em sede de negociação, as reuniões na UE são acompanhadas pelo organismo do MTSSS com competências normativas, e pela Representação Permanente de Portugal na UE (REPER), podendo o GEP encontra-se representado por esse/a trabalhador/a, que acompanhar o procedimento, que obrigatoriamente, fará o reporte da reunião.

Os trabalhadores do GEP devem atuar de modo a assegurar diretamente, através de reuniões, ofícios, informações e pareceres jurídicos, sob sua coordenação, e na medida do possível, atendendo às suas competências, a transposição correta e atempada das Diretivas. Devem garantir a cooperação bilateral e multilateral no âmbito do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, considerando que, por vezes, uma Diretiva abarca várias áreas, dentro do MTSSS, bem como outros ministérios.

Assegurando as intervenções dos serviços e organismos do MTSSS relativamente aos assuntos europeus e a sua articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, com os outros organismos do MTSSS, e outras entidades.

Do mesmo modo o GEP, através dos seus trabalhadores, acompanha os processos de contencioso e pré-contencioso comunitário, respeitante às matérias de competência do MTSSS, tendo presente a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia nas áreas de interesse do MTSSS. Sendo certo que, cada processo negocial é único, exigindo, por vezes, o recurso a procedimentos legalmente previstos, mas menos implementados.

9. Tutela de direitos:

A aplicação e a execução adequadas e eficazes do art.º 45.º do TFUE e do Regulamento (UE) n.º 492/2011 devem ser garantidas pelos Estados-Membros através da monitorização do seu cumprimento. Para tal os Estados-Membros devem tomar medidas adequadas para proteger os trabalhadores da União em livre circulação e os membros das suas famílias relativamente à discriminação e às restrições ou entraves injustificados ao exercício desse direito.

Nesse contexto, os Estados-Membros, mais especificamente Portugal, através da transposição da Diretiva 2014/54/UE devem garantir uma tutela jurisdicional efetiva e eficaz aos trabalhadores da União e aos membros das suas famílias que tenham sido alvo de discriminação em razão da nacionalidade, ou de quaisquer restrições e entraves injustificados ao exercício do seu direito à livre circulação.

Por via da tutela de direitos efetiva, os trabalhadores da União passam a encontrar-se protegidos contra qualquer tratamento ou consequências desfavoráveis resultantes de queixa ou de processo judicial que se destine a executar os direitos tutelados da Diretiva 2014/54/UE.

Garantindo-se a possibilidade de impugnação por via judicial sempre que a via de recurso seja através de procedimentos administrativos, conforme se encontra previsto no art.º 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir Carta).

A tutela de direitos efetiva encontra-se prevista, nomeadamente, no art.º 3.º da Diretiva 2014/54/UE, em que se estabelece que cabe aos Estados Membros assegurar a existência de processos judiciais destinados à execução das obrigações decorrentes do art.º 45.º do TFUE e dos art.ºs 1.º a 10.º do Regulamento (EU) n.º 492/2011, nos casos em que os trabalhadores da União e membros das suas famílias entendam ter sofrido restrições ou entraves injustificados à sua liberdade de circulação ou se considerem lesados pela não aplicação dessas normas.

De semelhante modo, a legislação interna dos Estados-Membros devem prever que “as associações, organizações, incluindo, os parceiros sociais ou outras entidades jurídicas, que tenham (...) um interesse legítimo no cumprimento das disposições da presente diretiva possam intentar em nome ou em apoio dos trabalhadores da União e dos membros das suas famílias, com o seu consentimento quaisquer processos judiciais e/ou administrativos previstos para respeitar os direitos referidos (...)”.

10. Enquadramento jurídico nacional:

Para efeitos de enquadramento jurídico, a Constituição da República Portuguesa estabelece no seu art.º 20.º, o princípio constitucional do acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva, que se traduz no direito de acesso aos tribunais previsto no n.º 2 do art.º 2.º do Código de Processo Civil.

Especificamente em sede de direito do trabalho, os sindicatos podem intervir em defesa dos interesses dos trabalhadores, nos termos e para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 443.º do Código do Trabalho (a seguir CT) e do art.º 5.º do Código do Processo de Trabalho (a seguir CPT).

Sendo certo que, em matéria de legitimidade processual o art.º 8.º da Lei n.º 3/2011, de 15 de Fevereiro, se proíbe qualquer discriminação no acesso e no exercício do trabalho independente e transpõe a Diretiva n.º 2000/43/CE, do Conselho, de 29 de Junho, a Diretiva n.º 2000/78/CE, do Conselho, de 27 de Novembro, e a Diretiva n.º 2006/54/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho, que estabelece que: “as organizações cujo fim seja a defesa ou a promoção dos direitos e interesses das pessoas contra a discriminação respeitante ao acesso ao emprego, à formação ou às condições da prestação de trabalho independente ou subordinado têm legitimidade processual para intervir, em representação da pessoa interessada, desde que: se incluam expressamente nas suas atribuições ou nos seus objetivos estatutários a defesa dos interesses em causa; exista autorização expressa da pessoa representada”.

Paralelamente, a Lei n.º 18/2004, que transpõe a Diretiva 2004/43/CE relativa à igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, prevê no seu art.º 5º que: “as associações que, de acordo com o respetivo estatuto, tenham por fim a defesa da não discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica têm legitimidade para intervir, em representação ou em apoio do interessado e com a aprovação deste, nos respetivos processos jurisdicionais”.

Nesta perspetiva, e após análise da ordem jurídica nacional, encontra-se consagrado o direito de acesso aos tribunais das “associações, organizações, incluindo, os parceiros sociais ou outras entidades jurídicas, que tenham (...) um interesse legítimo” relativamente aos membros das famílias dos trabalhadores da União, matéria que terá que ser ponderada na transposição da Diretiva e para o que se deverá envolver a Direcção-Geral da Política de Justiça.

No entanto, e para efeitos de uma correta transposição da Diretiva, e em sede de criação do grupo de trabalho interministerial, esteve representado o Ministério da Justiça, convidado pelo GEP, que respondeu às dúvidas em grande parte suscitadas pela DGERT, e pelo GEP. O papel do GEP como órgão coordenador do ministério, como entidade que responde à Comissão (a seguir COM), designadamente aos questionários

ordinários e extraordinários relativos às várias fases de transposição da Diretiva, bem como à Direção-Geral dos Assuntos Europeus do Ministério dos Negócios Estrangeiro, nomeadamente em caso de atrasos e incumprimento, é de um profundo conhecimento de todas as fases de transposição, e no caso em análise de contato direto com todas as entidades que tragam mais valias á transposição da Diretiva. Assim o GEP contactou o Ministério da Justiça no sentido de se clarificarem a posição nacional em sede de tutela de direitos.

11. Ponto fulcral da Diretiva:

A Diretiva prevê que os Estados-Membros devem designar uma ou mais estruturas ou organismos de promoção, a análise, a monitorização e o apoio da igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e membros das suas famílias, sem discriminação em razão da nacionalidade, restrições ou entraves injustificados ao seu direito à livre circulação, e estabelecer as disposições necessárias ao seu correto funcionamento. Esses organismos podem ser parte de organismos existentes a nível nacional com objetivos idênticos.

Ora, essa norma (art.º 4.º) introduz alterações ao processo de aplicação prática do princípio da livre circulação de trabalhadores.

Prevê-se, com essa alteração processual, uma aplicação mais eficaz e uniforme dos direitos conferidos pelas regras da União em matéria de livre circulação de trabalhadores é igualmente necessária para o bom funcionamento do mercado interno.

De facto, a Diretiva, no ponto 11 dos considerandos, menciona que a aplicação e a monitorização das regras da União, relativamente a esta matéria, urgem ser aperfeiçoadas, de modo a garantir que os trabalhadores da União e os membros das suas famílias, bem como os empregadores, as autoridades públicas e outras pessoas, possam ser bem informados acerca dos direitos e das responsabilidades, de modo a prestarem

assistência e proteção aos trabalhadores da União e aos membros das suas famílias no exercício desses direitos, e combater a forma como essas regras são contornadas por autoridades públicas e entidades empregadoras públicas ou privadas. Tem-se verificado que por parte das entidades empregadoras públicas e privadas existe, por vezes, uma falta de compreensão das regras da UE. Tal realidade consubstancia-se nomeadamente, no não reconhecimento, da experiência profissional anterior, ou das qualificações profissionais adquiridas noutra Estado-Membro. Sendo por vezes exigido, ao trabalhador de outro Estado-Membro, certificações de trabalho inexistentes no Estado-Membro de origem, o que por si só poderá pôr em causa todo o processo de contratação. O acesso aos benefícios sociais encontra-se, por vezes, sujeito a condições que são mais facilmente preenchidas por nacionais do que pelos cidadãos da UE, tal como a condição de residência. A introdução de quotas de nacionalidade para os cidadãos da UE, nomeadamente no domínio do desporto a nível profissional, como o futebol, é exemplificativo dessa prática.

Assim, o n.º 4 do art.º 4.º prevê que “os Estados-Membros devem assegurar que os organismos existentes ou recém-criados conheçam, saibam utilizar, e cooperem com os serviços de informação e assistência existentes a nível da UE, designadamente o portal «A tua Europa», as redes SOLVIT, EURES, Enterprise Europe Network e os Balcões únicos”.

Tendo presente a previsão do art.º 4.º da Diretiva³¹, constata-se que em Portugal não existe um órgão com todas essas competências. No sentido de que um só organismo

³¹ Art.º 4.º da Diretiva:

1. Cada Estado-Membro deve designar uma ou mais estruturas ou organismos (a seguir denominados «organismos») para a promoção, a análise, a monitorização e o apoio da igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e membros das suas famílias, sem discriminação em razão da nacionalidade, restrições ou entraves injustificados ao seu direito à livre circulação, e estabelecer as disposições necessárias ao seu correto funcionamento. Esses organismos podem ser parte de organismos existentes a nível nacional com objetivos idênticos.
2. Os Estados-Membros devem assegurar que tais organismos tenham competência para:
 - a) Prestar ou assegurar a prestação de assistência jurídica e/ou de outro tipo de assistência independente aos trabalhadores da União e membros das suas famílias, sem prejuízo dos seus direitos e dos direitos das associações, organizações e outras entidades jurídicas referidas no artigo 3.º;
 - b) Atuar como ponto de contacto em relação a pontos de contacto equivalentes noutros Estados-Membros, a fim de cooperar e partilhar informações relevantes;
 - c) Realizar ou encomendar inquéritos e análises independentes sobre as restrições e os entraves injustificados ao direito à livre circulação ou a discriminação em razão da nacionalidade dos trabalhadores da União e membros das suas famílias;
 - d) Assegurar a publicação de relatórios independentes e formular recomendações sobre qualquer questão relacionada com tais restrições e entraves ou discriminação;
 - e) Publicar as informações relevantes sobre a aplicação, a nível nacional, das regras da União em matéria de livre circulação de trabalhadores.

tivesse todas as competências previstas no art.º 2.º da Diretiva, que se consubstanciam no:

- i. Acesso ao emprego;
- ii. Condições de emprego e de trabalho;
- iii. Acesso a regalias sociais e benefícios fiscais;
- iv. Filiação em organizações sindicais e elegibilidade para órgãos representativos dos trabalhadores;
- v. Acesso à formação;
- vi. Acesso à habitação;
- vii. Acesso ao ensino, à aprendizagem e à formação profissional para os filhos dos trabalhadores da União;
- viii. Assistência disponibilizada pelos serviços de emprego.

Tendo presente que as competências desses organismos devem incluir, nos termos do art.º 3.º a prestação, aos trabalhadores da União e aos membros das suas famílias, assistência jurídica ou outro tipo de assistência independente, tal como o aconselhamento jurídico sobre a aplicação das regras da União em matéria de livre circulação de trabalhadores, bem como informação sobre os procedimentos de reclamação e a assistência na proteção dos direitos dos trabalhadores e dos membros das suas famílias. Podem ainda oferecer assistência em processos judiciais.

No que se refere ao primeiro parágrafo, alínea a), caso os organismos prestem assistência em processos judiciais, essa assistência deve ser gratuita para aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com a legislação ou prática nacionais.

3. Os Estados-Membros comunicam à Comissão os nomes e os elementos de contacto dos pontos de contacto e respetivas atualizações ou alterações. A Comissão mantém uma lista dos pontos de contacto e coloca-a à disposição dos Estados-Membros.

4. Os Estados-Membros devem assegurar que os organismos existentes ou recém-criados conheçam, saibam utilizar e cooperem com os serviços de informação e assistência existentes a nível da União, designadamente o portal «A tua Europa», as redes SOLVIT, EURES, Enterprise Europe Network e os Balcões Únicos.

5. Caso as competências a que se refere o n.º 2 sejam atribuídas a mais de um organismo, os Estados-Membros devem garantir que tais competências são adequadamente coordenadas.

Ora, as entidades competentes para a transposição da Diretiva, perante um tão vasto leque de competências a reunir num organismo, que vão desde o emprego, educação, justiça, habitação, formação, etc, questionaram-se sobre o modo de transposição da Diretiva para o direito interno.

12. Organismos:

12.1. Competências

No que diz respeito ao acesso ao emprego, condições de emprego e de trabalho, filiação em organizações sindicais, acesso à aprendizagem e à formação profissional para os filhos dos trabalhadores da União e assistência disponibilizada pelos serviços de emprego, o GEP com o acordo da DGERT acordaram nas seguintes entidades:

- A Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), que promove ações de sensibilização e presta informações sobre as relações laborais e respetivas associações; promove o desenvolvimento, a difusão e a aplicação de conhecimentos científicos e técnicos no âmbito da segurança e saúde no trabalho; exerce as competências em matéria de trabalho de estrangeiros; avaliar o cumprimento das normas relativas ao destacamento de trabalhadores e cooperar com os serviços de fiscalização das condições de trabalho de outros Estados membros do espaço económico europeu, em especial no que respeita aos pedidos de informação neste âmbito, nos termos das alíneas b), c), o) e u) do Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho;

- A Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, recolha e trata a informação sobre medidas de política de emprego e formação profissional e participa em redes nacionais e europeias de informação sobre as referidas medidas; presta informações sobre instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho aplicáveis aos diversos setores e entidades empregadoras, nos termos da alínea e) do n.º 2 e alínea g) do n.º 3 do artigo 2º do Decreto Regulamentar n.º 40/2012 de 12 de abril.

- O Instituto do Emprego e Formação Profissional promove a organização do mercado de emprego tendo em vista o ajustamento direto entre a oferta e a procura de emprego; promove a informação, a orientação, a qualificação e a reabilitação profissional, com vista à colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho e à sua progressão profissional; promove a qualificação escolar e profissional dos jovens, através da oferta de formação de dupla certificação; participa na coordenação das atividades de cooperação técnica desenvolvidas com organizações nacionais e internacionais e países estrangeiros nos domínios do emprego formação e reabilitação profissionais, nos termos das alíneas a), b) e l) do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 143/2012 de 11 de julho.

- A Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P. coordena a oferta de dupla certificação de jovens e adultos e os correspondentes dispositivos de informação e orientação; dinamiza a oferta de educação e formação profissional de jovens e adultos e monitorizar os seus resultados; contribui para o desenvolvimento, a nível europeu, de intercâmbios e cooperação, assim como da mobilidade entre sistemas de ensino e formação de jovens e adultos, nos termos das alíneas a), b) e f) do artigo 21º do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro.

12.1.1 Regalias Sociais e Benefícios Fiscais

No que concerne às regalias sociais e benefícios fiscais, há a referir:

- A Direção-Geral de Segurança Social, que concebe e propõe as medidas, no âmbito dos regimes da segurança social e da ação social, que contribuam para a melhoria das condições de vida dos cidadãos; assegura a representação do sistema da segurança social, a nível internacional, em colaboração com outros serviços, nos termos das alíneas b) e l) do artigo 2º do Decreto Regulamentar n.º 36/2012 de 27 de março.

- A Autoridade Tributária e Aduaneira que informa os contribuintes e os operadores económicos sobre as obrigações fiscais e aduaneiras e os apoia no cumprimento das mesmas, nos termos da alínea h) do n.º 2 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 118/2011 de 15 de fevereiro.

Na área do acesso à habitação, há a referir:

- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., que desenvolve ou apoiar a promoção de ações de divulgação, de formação e de apoio técnico nos domínios do património arquitetónico, da habitação, do arrendamento e da reabilitação urbana, incluindo a realização de congressos, exposições e publicações; gere programas específicos que lhe sejam cometidos, nomeadamente nos domínios do apoio à habitação, ao arrendamento urbano, à gestão habitacional e à reabilitação urbana, nos termos das alíneas e) e h) do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 175/2012 de 2 de agosto.

Na área do acesso ao ensino, há a referir:

- A Direção-Geral do Ensino, que entre outras medidas, desenvolve os currículos e os programas das disciplinas e as orientações relativas às áreas curriculares não disciplinares, bem como propõe a revisão em coerência com os objetivos do sistema educativo; promove a investigação e os estudos técnicos, nomeadamente estudos de acompanhamento e avaliação, no âmbito do desenvolvimento e da inovação curricular, da organização e da avaliação pedagógica e didática do sistema educativo, da inovação educacional e da qualidade do ensino e das aprendizagens; assegura na sua área de atuação as relações internacionais, e promove a cooperação internacional, nos termos das alíneas a), d) e j) do Decreto-Lei n.º 125/2011 de 29 de dezembro.

12.2. Leque de atuação

No entanto, as competências de cada um dos organismos supra identificados, não integram a totalidade das competências dos “Organismos vocacionados para a

promoção da igualdade de tratamento e para o apoio aos trabalhadores da União e membros das suas famílias” do art.º 4.º da Diretiva. No entanto, as referidas competências devem ser cometidas ao organismo do art.º 4.º da Diretiva 2014/54/EU.

Contudo, verificou-se que a pluralidade de competências previstas no art.º 4.º da Diretiva 2014/54/UE, que se reportam ao art.º 2º, cujo leque de atuação é muito amplo, não permitiria em tempo útil a criação de um organismo que assegurasse a totalidade de tais competências, embora possa existir um órgão que articule como coordenador de pontos focais dos organismos sectorialmente competentes.

12.3. Alto Comissariado para as Migrações / Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante

Como possível organismo congregador de competências para o cumprimento do objetivo da Diretiva, verificou-se que existem os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (a seguir CNAI), no âmbito do Alto Comissariado para as Migrações (a seguir ACM), vocacionados para apoiar nacionais de países terceiros à União, que congregam organismos de diferentes Ministérios e integram algumas competências paralelas às que previstas no art.º 4º da Diretiva 2014/54/EU e relativas ao âmbito de aplicação previsto no respetivo artigo 2º.

Tendo presente a experiência nacional da “Loja do Cidadão”, onde e dentro de um mesmo espaço atuam os vários Serviços que se relacionam com a imigração: Serviços de Estrangeiro e Fronteiras, Segurança Social, Autoridade para as Condições do Trabalho (na altura Inspeção Geral do Trabalho), Ministério da Saúde e Ministério da Educação.

Sendo certo que, os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (a seguir CNAI) são compostos por diferentes gabinetes, uns da responsabilidade de determinadas

instituições públicas e outros da responsabilidade da ACM, criados para dar resposta de âmbito especializado. Por exemplo, no CNAI de Lisboa, encontram-se instaladas as seguintes instituições: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Segurança Social (SS), Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), Conservatória dos Registos Centrais (CRC), Ministério da Educação (ME) e Ministério da Saúde (MS). No CNAI do Porto, encontram-se presentes as mesmas instituições à exceção do Gabinete de Saúde.

Refira-se que os CNAI contam ainda com gabinetes especializados, criados pelo ACIDI, que visam prestar apoio e informação em áreas específicas. São eles: o Gabinete de Apoio ao Reagrupamento Familiar (GARF), o Gabinete de Apoio Jurídico ao Imigrante (GAJI), o Gabinete de Apoio Social (GAS), o Gabinete de Apoio à Habitação (GAH), o Gabinete de Apoio ao Emprego (com duas recentes vertentes, uma de coordenação da Rede GIP Imigrante - Gabinete de Inserção Profissional - e outra especializada na área do Empreendedorismo), o Gabinete de Apoio ao Imigrante Consumidor (GAIC) e o Gabinete de Apoio à Qualificação (GAQ)”.

12.3.1. Alto Comissariado para as Migrações - Igualdade de tratamento entre as pessoas

Refira-se ainda que, o ACM é o organismo competente no que se refere às obrigações que decorrem para o Estado Português da transposição da Diretiva 2000/43/CE³², relativa à igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, cuja previsão do respetivo art.º 3º é semelhante à previsão do art.º 1º da Diretiva 2014/54/UE.

Ora, a Diretiva 2000/43/CE é transposta para a ordem jurídica interna pela Lei n.º 18/2004, de 11 de maio.

³² A Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de Junho de 2000, aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica.

O art.º 8.º da Lei n.º 18/2004, sobre a “promoção da igualdade” refere que: (1) Compete, nos termos do Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de novembro, ao Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas a promoção da igualdade de tratamento entre todas as pessoas, sem qualquer discriminação por motivo de origem racial ou étnica. (2) Compete, ainda, ao Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas: (a) Promover, através do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, o diálogo entre os parceiros sociais neste representados, tendo em vista a promoção da igualdade de tratamento, sem prejuízo da intervenção própria de outras entidades a quem incumba o diálogo social; (b) Promover, através do Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, o diálogo com as organizações não governamentais cujos fins se inscrevam no âmbito do combate à discriminação por razões raciais ou étnicas; (c) Propor, através da Comissão para a Igualdade e contra a Discriminação Racial, medidas normativas que visem suprimir disposições legislativas, regulamentares e administrativas contrárias ao princípio da igualdade de tratamento; (d) Prestar às vítimas de discriminação o apoio e a informação necessários para a defesa dos seus direitos.

Relacionada à questão da igualdade de tratamento, há ainda a referir a Lei n.º 134/99, de 28 de agosto, que proíbe as discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica. Essa norma prevê expressamente a proibição da discriminação, relativamente a cidadãos da União, no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica estabelecendo no seu art.º 1º que essa Lei “(...) tem por objeto prevenir e proibir a discriminação racial sob todas as suas formas e sancionar a prática de atos que se traduzam na violação de quaisquer direitos fundamentais, ou na recusa ou condicionamento do exercício de quaisquer direitos económicos, sociais ou culturais, por quaisquer pessoas, em razão da sua pertença a determinada raça, cor, nacionalidade ou origem étnica”.

Constata-se que, a previsão das práticas discriminatórias previstas no art.º 4.^º³³ dessa Lei n.º 134/99, apresentam semelhanças à livre circulação prevista no art.º 2º da

³³ O artigo 4.º da Lei n.º 134/99, sobre as práticas discriminatórias estabelece:

1 - Consideram-se práticas discriminatórias as acções ou omissões que, em razão da pertença de qualquer pessoa a determinada raça, cor, nacionalidade ou origem étnica, violem o princípio da igualdade, designadamente:

Diretiva 2014/54/EU, sendo o órgão competente para o acompanhamento da referida lei a Comissão para a Igualdade contra a Discriminação Racial, coordenada e presidida pelo Alto-Comissário para as Migrações, nos termos do art.º 5º da Lei n.º 134/99, de 28 de agosto e alínea b) do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 31/2014.

13. Procedimentos:

13.1. Grupo de trabalho interministerial

Perante esta factualidade o GEP, em concordância com a DGERT, teve que promover um processo de diálogo entre os organismos cujas áreas de atuação compreendessem: o acesso ao emprego, as condições de emprego e de trabalho, o acesso a regalias sociais e benefícios fiscais, a filiação em organizações sindicais e elegibilidade para órgãos representativos dos trabalhadores, o acesso à formação, o acesso à habitação, o acesso ao ensino, à aprendizagem e à formação profissional para os filhos dos trabalhadores da

-
- a) A adopção de procedimento, medida ou critério, directamente pela entidade empregadora ou através de instruções dadas aos seus trabalhadores ou a agência de emprego, que subordine a factores de natureza racial a oferta de emprego, a cessação de contrato de trabalho ou a recusa de contratação;
 - b) A produção ou difusão de anúncios de ofertas de emprego, ou outras formas de publicidade ligada à pré-selecção ou ao recrutamento, que contenham, directa ou indirectamente, qualquer especificação ou preferência baseada em factores de discriminação racial;
 - c) A recusa de fornecimento ou impedimento de fruição de bens ou serviços, por parte de qualquer pessoa singular ou colectiva;
 - d) O impedimento ou limitação ao acesso e exercício normal de uma actividade económica por qualquer pessoa singular ou colectiva;
 - e) A recusa ou condicionamento de venda, arrendamento ou subarrendamento de imóveis;
 - f) A recusa de acesso a locais públicos ou abertos ao público;
 - g) A recusa ou limitação de acesso aos cuidados de saúde prestados em estabelecimentos de saúde públicos ou privados;
 - h) A recusa ou limitação de acesso a estabelecimento de ensino público ou privado;
 - i) A constituição de turmas ou a adopção de outras medidas de organização interna nos estabelecimentos de ensino público ou privado, segundo critérios de discriminação racial, salvo se tais critérios forem justificados pelos objectivos referidos no n.º 2 do artigo 3.º;
 - j) A adopção de prática ou medida por parte de qualquer órgão, funcionário ou agente da administração directa ou indirecta do Estado, das Regiões Autónomas ou das autarquias locais, que condicione ou limite a prática do exercício de qualquer direito;
 - l) A adopção por entidade empregadora de prática que no âmbito da relação laboral discrimine um trabalhador ao seu serviço;
 - m) A adopção de acto em que, publicamente ou com intenção de ampla divulgação, pessoa singular ou colectiva emita uma declaração ou transmita uma informação em virtude da qual um grupo de pessoas seja ameaçado, insultado ou aviltado por motivos de discriminação racial.
- 2 - É proibido despedir, aplicar sanções ou prejudicar por qualquer outro meio o trabalhador por motivo do exercício de direito ou de acção judicial contra prática discriminatória.

União, e por último a assistência dos serviços de emprego (art.º 2.º da Diretiva). Tal diálogo seria fundamental para se tecer as malhas de um organismo vocacionado para a promoção da igualdade de tratamento e para o apoio aos trabalhadores da União e membros das suas famílias, nos termos do art. 4.º da Diretiva.

Nesses termos, a signatária, em consonância com a sua superior hierárquica, estabeleceu contactos (em reuniões de trabalho, via email e por ofícios) com o Diretor de Serviços das Condições de Trabalho da DGERT, tendo-se acordado criar um grupo de trabalho interministerial.

A signatária elaborou uma informação de serviço, enquadrando toda a factualidade, a base jurídica, bem como explicação da necessidade de reunião dos organismos nacionais cujas competências se encontravam referenciadas art.º 2.º da Diretiva, a transpor, sugerindo a criação de um grupo de trabalho interministerial, tendo obtido a concordância superior.

A 29 de março de 2015, relativamente à criação de um grupo de trabalho interministerial para a transposição da Diretiva n.º 2014/54/EU, houve o despacho de concordância de S. Ex.^a o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, designação do ministério à data³⁴.

O Gabinete de S. Ex.^a o Ministro notificou os Ministérios a que pertenciam os organismos referenciados, tendo a signatária articulado com os referidos organismos, no que diz respeito à matéria a tratar na reunião, e à data e hora da mesma.

³⁴ A designação do ministério atualmente é de “Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social”.

13.2. Reunião de trabalho

No dia 25 de maio de 2015 teve lugar a primeira reunião do grupo de trabalho, tendo em vista a constituição de uma plataforma de entendimento técnico de transposição da Diretiva n.º 2014/54/EU, e de apresentação de uma proposta de designação de uma ou mais estruturas ou organismos, vocacionados para a promoção da igualdade de tratamento e para o apoio aos trabalhadores da União e membros das suas famílias, nos termos do art.º 4.º da referida Diretiva.

Nessa reunião estiveram presentes os representantes das seguintes entidades:

- Direção-Geral do Emprego e Relações de Trabalho;
- Direção-Geral da Segurança Social;
- Autoridade para a Condições de Trabalho;
- Instituto do Emprego e da Formação Profissional;
- Alto-Comissário para as Migrações;
- Direção-Geral da Política da Justiça;
- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;
- Direção-Geral do Ensino Superior;
- Direção-Geral da Educação;
- Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, IP.

Não esteve presente, embora tendo sido notificada, a Autoridade Tributária e Aduaneira.

A reunião teve o seu início com um enquadramento apresentado pela Chefe de Equipa das Relações Internacionais e da Cooperação (à data) do GEP, tendo seguidamente a signatária feito à apresentação da Diretiva n.º 2014/54/EU, em PowerPoint³⁵:

³⁵ PowerPoint elaborado pela signatária.

DIRETIVA N.º 2014/54/EU DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO, DE 16 DE ABRIL DE 2014 - RELATIVA A
MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR O EXERCÍCIO DOS
DIREITOS CONFERIDOS AOS TRABALHADORES NO
CONTEXTO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

REUNIÃO DE 25/05/2015

DIRETIVA N.º 2014/54/EU - RELATIVA A MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR O EXERCÍCIO DOS DIREITOS
CONFERIDOS AOS TRABALHADORES NO CONTEXTO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

- A Diretiva 2014/54/EU visa, entre outros fins:
 - garantir uma correta aplicação das regras substantivas da União relativas à livre circulação de trabalhadores
 - monitorizar o seu cumprimento

- Tendo presente que, a livre circulação de trabalhadores constitui uma liberdade fundamental dos cidadãos da União,
- Sendo um dos pilares do mercado interno na União,
- Consagrado no art.º 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

- Verificou-se que entre a legislação existente e a sua aplicação prática existe um desfasamento que tem de ser abordado,
- Na medida em que subsistem restrições e entraves ao exercício do direito à livre circulação dos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, tais como:
 - O não reconhecimento das qualificações;
 - As discriminações em razão da nacionalidade;
 - A existência de exploração quando se deslocam para outro Estado-Membro.



Gabinete de Estratégia e Planeamento

DIRETIVA N.º 2004/54/CE - RELATIVA A MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR O EXERCÍCIO DOS DIREITOS CONFERIDOS AOS TRABALHADORES NO CONTEXTO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

• Nesses termos, a presente **diretiva** (art.º 2.º) **é aplicável aos seguintes aspetos da liberdade de circulação dos trabalhadores:**

- a) Acesso ao emprego;
- b) Condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento, de saúde e segurança no trabalho e de reintegração profissional ou reemprego, em caso de desemprego de trabalhadores da União;
- c) Assistência disponibilizada pelos serviços de emprego



Gabinete de Estratégia e Planeamento

DIRETIVA N.º 2004/54/CE - RELATIVA A MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR O EXERCÍCIO DOS DIREITOS CONFERIDOS AOS TRABALHADORES NO CONTEXTO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

• **É aplicável ainda ao:**

- d) Acesso a regalias sociais e benefícios fiscais;
- e) Filiação em organizações sindicais e elegibilidade para órgãos representativos dos trabalhadores;
- f) Acesso à formação;
- g) Acesso à habitação;
- h) Acesso ao ensino, à aprendizagem e à formação profissional para os filhos dos trabalhadores da União.

- Devendo os EM garantir, nos termos do art.º 3.º, uma tutela jurisdiccional efetiva e eficaz aos trabalhadores da União e aos membros das suas famílias que tenham sido alvo de discriminação em razão da nacionalidade, ou de quaisquer restrições e entraves injustificados ao exercício do seu direito à livre circulação.
- Direito a uma proteção jurídica efetiva.

- E para o reforço da proteção contra a discriminação em razão da nacionalidade, por parte dos EM, passam a existir organismos, (art.º 4.º) com:
 - conhecimentos especializados e adequados,
 - competentes para promover a igualdade de tratamento,
 - competentes para analisar os problemas com que se deparam os trabalhadores da União e os membros das suas famílias que exercem o seu direito à livre circulação,
 - capacidade de estudar possíveis soluções e fornecer assistência específica.



Gabinete de Estratégia e Planeamento

DIRETIVA N.º 2014/54/EU - RELATIVA A MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR O EXERCÍCIO DOS DIREITOS CONFERIDOS AOS TRABALHADORES NO CONTEXTO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

- Nos termos do art.º 4.º n.º 1, cada EM deve designar uma ou mais estruturas ou organismos para:
 - a promoção, a análise, a monitorização e o apoio da igualdade de tratamento,
 - estabelecer as disposições necessárias ao seu correto funcionamento.



Gabinete de Estratégia e Planeamento

DIRETIVA N.º 2014/54/EU - RELATIVA A MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR O EXERCÍCIO DOS DIREITOS CONFERIDOS AOS TRABALHADORES NO CONTEXTO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

- Esses organismos podem ser parte de organismos existentes com objetivos idênticos (art.º 4.º n.º 1).



Gabinete de Estratégia e Planeamento

DIRETIVA N.º 2014/54/EU - RELATIVA A MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR O EXERCÍCIO DOS DIREITOS CONFERIDOS AOS TRABALHADORES NO CONTEXTO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

Esses organismos devem ter competência para:

- a) Assegurar a prestação de assistência jurídica ou de outra;
- b) Atuar como ponto de contacto em relação a pontos de contacto equivalentes noutros EM, a fim de cooperar e partilhar informações relevantes;
- c) Realizar ou encomendar inquéritos e análises sobre as restrições e os entraves injustificados ao direito à livre circulação ou a discriminação;

cont...

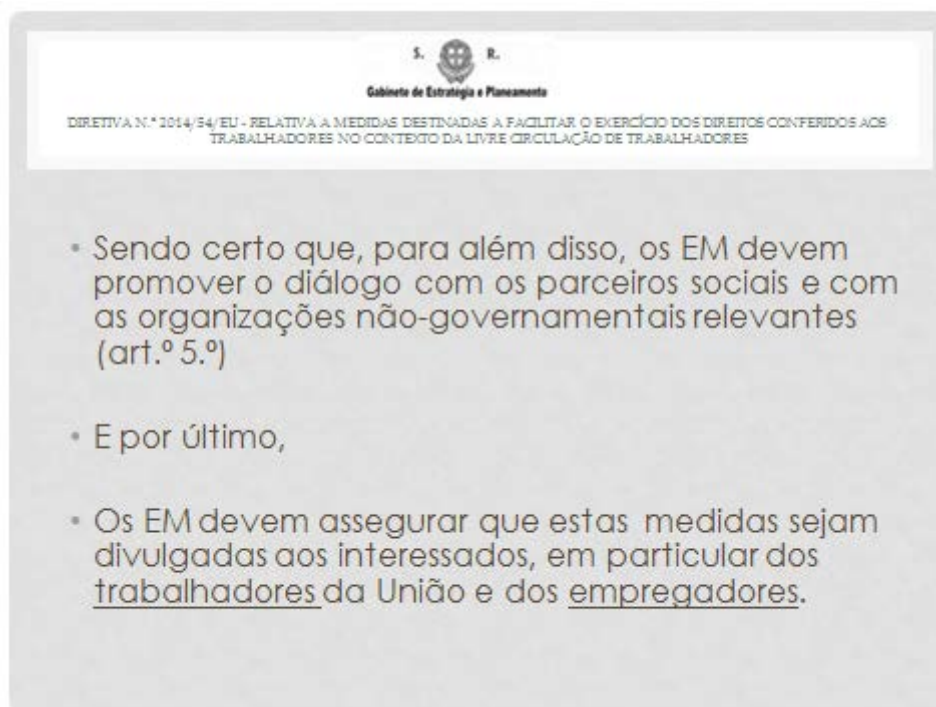


Gabinete de Estratégia e Planeamento

DIRETIVA N.º 2014/54/EU - RELATIVA A MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR O EXERCÍCIO DOS DIREITOS CONFERIDOS AOS TRABALHADORES NO CONTEXTO DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

• Esses organismos devem ainda ter competência para:

- d) Assegurar a publicação de relatórios independentes e formular recomendações sobre as restrições e entraves ou discriminação;
- e) Publicar as informações relevantes sobre a aplicação, a nível nacional, das regras da União em matéria de livre circulação de trabalhadores.



13.2.1 Reunião de trabalho - Entidades convidadas

Todas as entidades convidadas a estar presentes haviam sido previamente enquadradas, através de informação jurídica, enviada por email. No entanto, houve, por parte da signatária, um especial cuidado em relação à ACM, na medida em que o papel que se pretendia que viesse a ocupar, em sede de transposição da Diretiva, seria primordial. Nesses termos, a signatária, para além do ofício a convocar a reunião³⁶, preparou o seguinte *e-mail*:

³⁶ O Gabinete do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, havia notificado os outros ministérios, após despacho de criação do grupo de trabalho, pelo Ministro, fundamentado em informação do GEP a informar da necessidade de um grupo de trabalho interministerial (Informação da signatária n.º 12/ GEP-ERI/2015, de 10/3/2015 – com a seguinte conclusão: *Considerando a especificidade do assunto em análise, e a fim de se constituir, em sede de direito interno, uma plataforma de entendimento técnico de transposição da Diretiva n.º 2014/54/UE, relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores, e em cumprimento da previsão art.º 4.º deste diploma, parece-nos que seria de todo o interesse a criação de um grupo de trabalho*).

“Exmo. Sr. Alto-Comissário para as Migrações

(...)

Considerando o teor do nosso ofício de 30/04/2015, relativo aos trabalhos de transposição da Diretiva n.º 2014/54/EU, sobre as medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores, pareceu-nos que seria de todo o interesse fazer um breve enquadramento dos motivos do convite a V. Ex.ª de participação no grupo de trabalho.

Em cumprimento do despacho de concordância, de S. Ex.ª o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, constituiu-se um grupo de trabalho tendo em vista o estabelecimento de uma plataforma de entendimento técnico de transposição (até 21 de maio de 2016) da Diretiva n.º 2014/54/EU. Nesse processo de transposição há que ter em linha de conta que, entre outros:

- i) A livre circulação de trabalhadores constitui uma liberdade fundamental dos cidadãos da União, sendo um dos pilares do mercado interno na União, nos e termos do art.º 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

- ii) O cumprimento, por parte dos Estados-membros, da previsão do art.º 4.º, da Diretiva 2014/54/EU, sobre a necessidade dos Estados-membros designarem uma ou mais estruturas ou organismos para a promoção, análise, monitorização e o apoio da igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e membros das suas famílias, sem discriminação em razão da nacionalidade, restrições ou entraves injustificados ao seu direito à livre circulação, e estabelecer as disposições necessárias ao seu correto funcionamento.

Considerando que, o Alto Comissariado para as Migrações, I.P. dispõe de centros e gabinetes de apoio aos imigrantes que proporcionam uma resposta integrada dos serviços públicos, e de parcerias, nomeadamente, com a sociedade civil, e as autarquias locais, tendo em vista, entre outras, integração e participação pública, parece-nos que tais competências apresentam um paralelismo às constantes no art.º 4.º, da Diretiva 2014/54/EU, no âmbito de aplicação do art.º 2.º da mesma Diretiva.

Sendo certo que, e relativamente a alguns aspetos da liberdade de circulação dos trabalhadores, constantes do art.º 2.º da Diretiva 2014/54/EU, somos de entender que o organismo ou organismos a criar, previstos no art.º 4.º, da Diretiva 2014/54/EU, integram competências de outros organismos já existentes, tais como

a Autoridade para as Condições de Trabalho, o Instituto de Emprego e Formação profissional, Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino profissional I.P., Direção-Geral da Segurança Social, Direção-Geral do Ensino, entre outros, dá a participação desses organismos no presente grupo de trabalho.

CMC”.

Tendo o Sr. Alto-Comissário para as Migrações respondido ao e-mail do GEP, manifestando o seu interesse na participação no grupo de trabalho, e de algum modo aceitando o papel proposto em sede de implementação nacional da Diretiva.

Tal resposta do Sr. Alto-Comissário para as Migrações foi apaziguadora para o GEP, na medida em que permitia a construção de um edifício jurídico com base nesse projeto. Tal posição, do Sr. Alto-Comissário para as Migrações, foi transmitida informalmente pela signatária à DGERT, na medida em que se tratava de uma troca de notas entre o GEP e o Alto Comissariado para as Migrações, I.P..

Entretanto há a referir que a signatária teve contactos informais com o ACM .

14. Implementação da transposição da Diretiva:

14.1. Implementação

Em sede de transposição da Diretiva os Estados-Membros devem assegurar:

- ⇒ A proteção efetiva dos direitos conferidos pelo art.º 45.º do TFUE e pelo art.º 3.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011;
- ⇒ A criação de um organismo ou organismos nacionais de apoio e assistência aos trabalhadores da União, incluindo os que procuram emprego e aos membros das suas famílias, art.º 4.º;

- ⇒ A promoção do diálogo com os parceiros sociais e ONG art.º 5.º;
- ⇒ Melhor prestação de informações a nível nacional aos trabalhadores da União, incluindo os que procuram emprego, aos membros das suas famílias, aos empregadores e a outras partes interessadas, art.º6.º.

Nesses termos, e atendendo ao âmbito de aplicação da Diretiva 2014/54/UE, constante no art.º 2.º, constata-se que os organismos previstos no art.º 4.º da diretiva podem atuar com o apoio, direto ou indireto de organismos nacionais. Entre esses organismos nomeiam-se, a Autoridade para as Condições de Trabalho, a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho, o Instituto do Emprego e Formação Profissional, a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P., a Direção-Geral de Segurança Social, a Autoridade Tributária e Aduaneira, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P., a Direção-Geral do Ensino, e o Alto Comissariado para as Migrações, que através dos Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) (no que diz respeito à proibição a todas as formas de discriminação no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor nacionalidade ou origem étnica), que integra organismos de diferentes Ministérios, em relação a cidadãos de Estados terceiros, mas que prosseguem competências similares às necessárias à implementação da atual diretiva.

14.2. Transposição

Em sede de Direito interno, o processo de transposição das Diretivas não deve ser analisado de modo isolado.

O acompanhamento da fase negocial é fundamental para garantir o sucesso da transposição da Diretiva para Direito interno, cabendo essa tarefa aos organismos dos EM com competências normativas na área.

Na área de atuação do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social os organismos com competência normativa são a Direção-Geral da Segurança Social e a Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho. Funcionando o Gabinete de Estratégia e Planeamento (a seguir GEP) do MTSSS como órgão coordenador.

Nestes termos, e consoante se tratem de matérias da área da segurança social o do Direito do trabalho, os organismos acima referidos devem participar na fase negocial da Diretiva. Devendo o GEP participar também dessa fase, fazendo-se representar, ou assegurando a sua participação do ponto de vista documental.

14.2.1. Transposição em geral

O GEP tem acesso a todos os documentos iniciais e analíticos sobre a necessidade de se elaborar uma Diretiva e analisa todos os relatórios das reuniões, estudos, bem como os projetos de Diretiva, remetendo-os aos órgãos normativos do ministério.

Sendo certo que, a fase da transposição inicia-se, em termos formais, após a publicação da diretiva no Jornal Oficial da União Europeia (a seguir JOUE).

E é na fase, da negociação da proposta de diretiva, com base nos documentos produzidos, que devem ser identificadas as eventuais dificuldades na adoção das medidas de transposição da Diretiva.

No entanto, há a referir que a negociação e a transposição de certas diretivas, geralmente as que introduzem alterações substanciais a nível do direito interno, exigem um reforço de coordenação interna nos Estados Membros. E é aqui que atua o GEP enquanto organismo que assegura, diretamente ou sob sua coordenação a área internacional (incluindo europeia) do MTSSS.

Ora a Diretiva em análise enquadra-se nesse tipo de Diretivas, na medida em que cria toda uma estrutura de atendimento e acompanhamento dos trabalhadores da União Europeia em livre circulação.

Internamente Portugal não dispõe das estruturas exigidas pela Diretiva, o que se verificou em vários Estados-Membros. Perante esta facticidade colocam-se opções das quais duas se destacam:

- 1.º - Criam-se internamente as estruturas exigidas pela Diretiva;
- 2.ª - Adaptam-se as estruturas existentes às exigidas pela Diretiva.

Ora a primeira opção permitiria a constituição de órgãos à medida, criados com o objetivo específico de permitir dar cumprimento à livre circulação dos trabalhadores. No entanto, e a nível interno isso daria origem ao aumento de constrangimentos político/administrativos e financeiros, difíceis de descortinar. Por outro lado, existem ainda os prazos de transposição Diretiva.

Áreas de atuação da diretiva, nos termos do art.º 2.º da Diretiva:

- Acesso ao emprego;
- Saúde e segurança;
- Regalias sociais e benefícios fiscais;
- Filiação em organizações sindicais e elegibilidade para órgãos representativos dos trabalhadores;
- Formação;
- Acesso à habitação;
- Acesso ao ensino, à aprendizagem e à formação profissional para os filhos dos trabalhadores da União;
- Assistência disponibilizada pelos serviços de emprego.

Ora, e tendo presente as áreas supra identificadas, e constantes do âmbito de atuação da Diretiva, verifica-se que seria necessária a intervenção de vários ministérios.

Analisadas as opções, ao dispor do legislador nacional, verificou-se, conforme referido acima, que a ACM, que prossegue as atribuições da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) nas áreas da integração e das migrações, nos termos do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 31/2014, de 27 de fevereiro, poderia assegurar a aplicação prática da Diretiva.

Ora ACM, I.P., tem por missão, nos termos do art.º 3.º n.º 1, do Decreto-Lei n.º 31/2014 entre outras, colaborar na definição, execução e avaliação das políticas públicas, transversais e setoriais em matéria de migrações, de integração dos imigrantes e grupos étnicos. Sendo-lhe atribuídas, entre outras, as competências de promoção, dinamização, acolhimento, integração, participação e a formação profissional dos imigrantes e seus descendentes, nomeadamente através do desenvolvimento de políticas transversais, de centros e gabinetes de apoio aos imigrantes que proporcionem uma resposta integrada dos serviços públicos, e de parcerias com a sociedade civil, as autarquias locais e as associações de imigrantes, tendo em vista a promoção da coesão e solidariedade social, o reforço das redes sociais de integração e participação pública.

Cabe ainda, ao ACM a promoção do diálogo, da inovação e da educação intercultural e inter-religiosa, designadamente através do apoio ao associativismo e de ações de valorização da interação positiva e da diversidade cultural, num quadro de consideração mútua e de respeito pelas normas legais e constitucionais.

Por outro lado, a ACM visa favorecer a aprendizagem da língua portuguesa e do conhecimento da cultura portuguesa por parte dos imigrantes, tendo em vista a sua melhor integração social, profissional e cívica.

Nos termos do n.º 3 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 31/2014, os serviços, organismos e outras entidades da Administração Pública estão sujeitos ao dever de cooperação com o ACM, I.P., no âmbito da prossecução das suas atribuições.

Essa sujeição ao dever de cooperação, dos serviços, organismos e outras entidades da Administração Pública, com o ACM é altamente relevante, na medida em que não se podem negar a atuar.

Nesses termos, o GEP tomou a iniciativa de informar o Ministro da pasta, da área do Trabalho, das opções existentes, informando da bondade da segunda opção, sugerindo a criação de um grupo de trabalho, constituído pelos representantes de todos os ministérios cuja área de atuação caiba no âmbito da Diretiva, constante no art.º 2.º.

14.3. Atuação do GEP

Autorizada que foi a constituição do grupo de trabalho, o GEP contactou cada uma das instituições integrando-as do objetivo do grupo de trabalho

Os técnicos da Direção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho iniciaram o processo interno de transposição da diretiva, colocando uma série de questões, que vão desde a forma legal (lei ou decreto-lei), passando pela análise da necessidade de transposição, na medida em que, parte ou a totalidade da diretiva poderia já se encontrar prevista e consagrada na legislação nacional, ou até, se tratar de matéria desconhecida do direito português. Nesse percurso, deparou-se com a dificuldade de criação de um órgão novo (art.º 4.º da Diretiva), devido não só às dificuldades orçamentais, como também ao curto espaço de tempo para se criar um órgão de raiz.

No caso em análise, constatou-se que, aparentemente, não seria necessário o envolvimento de outros ministérios, em sede de redação legislativa. No entanto não se poderia avançar com o processo de transposição sem a consulta de organismos de outros ministérios. A competência de transposição da diretiva, em sede de livre circulação de trabalhadores seria sempre do atual MTSSS. Apesar de um organismo do ministério dos negócios estrangeiros ter participado nas reuniões da comissão da UE, de elaboração da diretiva.

Assim, e no início do processo de transposição o GEP (Gabinete de Estratégia e Planeamento), na pessoa da signatária, foi chamado a atuar e a refletir sobre o processo de transposição. Atendendo á necessidade e transposição da Diretiva n.º 2014/54/EU e da criação de estruturas ou organismos para a promoção, análise, monitorização e apoio da igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e membros das suas famílias, sem discriminação em razão da nacionalidade, restrições ou entraves injustificados ao seu direito à livre circulação (art.º 4.º da Diretiva 2014/67/UE), seria de todo o interesse a existência de uma reflexão prévia que se poderia consubstanciar na criação de um grupo de trabalho.

Na Informação de serviço n.º 12 - GEP-ERI/2015, de 10/3/15, da signatária, referiu-se que atendendo à: “(...) especificidade do assunto em análise, e a fim de se constituir, em sede de direito interno, uma plataforma de entendimento técnico de transposição da Diretiva n.º 2014/54/UE, relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores, e em cumprimento da previsão art.º 4.º deste diploma, parece-nos que seria de todo o interesse a criação de um grupo de trabalho.”

14.3.1. Atuação do GEP com a COM e outros Estados-membros

Na fase de transposição das diretivas para o Direito interno a Comissão monitoriza a atuação dos Estados-Membros, nomeadamente, através de questionários e perguntas diretas. Esses questionários, constituídos por baterias de questões, com prazos específicos de resposta, na área de atuação do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, são formalmente enviados para o GEP, através da Direção-Geral dos Assuntos Europeus (a seguir DGAE), do Ministério dos Negócios Estrangeiros ou/e pela própria REPER com conhecimento do MNE.

No decurso do prazo do procedimento de transposição das Diretivas a Comissão da União Europeia (a seguir COM), para além dos questionários referidos, interroga os vários Estados membros sobre o estado de transposição das Diretivas. Não se transcrevem todas as respostas elaboradas pelo GEP na medida em que muitas são semelhantes.

No entanto, e a título de exemplo, em junho de 2015 a Comissão enviou um questionário, sobre o estado da transposição da diretiva para a ordem jurídica nacional, que aqui se dá por reproduzido, tendo o GEP³⁷ respondido do seguinte modo:

~~~~~

Answers to the Commission's questionnaire:

“For the purpose of providing a technical understanding platform for transposing the directive 2014/54/EU it was established by the Minister of Solidarity, Employment and Social Security a working

---

<sup>37</sup> Mais especificamente a signatária.

group composed by agencies from various ministries, such as the Ministry of Solidarity, Employment and Social Security, Ministry of Education and Science, Ministry of Finance, Ministry of Justice, Ministry of Internal Affairs and the High Commissioner for Migration that depends directly on the Presidency of the Council of Ministers, etc. Taking into account that the field of application of the directive concerns the free movement of workers and includes: a) the access to employment; b) the conditions of employment and occupation; c) the access to social and tax benefits; d) the membership of trade unions and eligibility for workers' representative bodies; e) the access to training; f) the access to housing; g) the access to education, learning and vocational training for the children of EU workers; h) the assistance provided by the employment services.

And it is within this working group that is being analysed the transposition of the Directive into national law.

Given the mainstreaming of these issues, the Article 4 paragraph 1 of the directive 2014/54/EU foresees the designation of one or more bodies to promote equal treatment without discrimination on grounds of nationality, and also refers that it may be part of existing national bodies with identical objectives, and this possibility is too is under consideration in the working group.

Therefore it can be taken into account the National Immigrant Support Centres (under the High Commission for Migration), that provides support to third-country nationals, and for that matter, brings together organizations from different ministries (such as Alien and Border Services, Social Security Authority for Working Conditions, Ministry of Health and Ministry of Education) and integrates some parallel competences of those provided by the Article 4 of Directive 2014/54/EU.

The National Immigrant Support Centres integrates also some innovative services that match with specific needs of immigrants, such as the support for family reunification, legal aid, social support or employment support.

With regard to the unions the domestic labor law allows them to intervene in defence of workers' interests [d) of paragraph 1 of Article 443.º of the Labor Code and Article 5.º of the Labor Process code].

The article 8 of the Law no. 3/2011 of 15 February, states that "organizations whose purpose is to defend and promote the rights and interests of persons against discrimination regarding access to employment, training or the conditions of providing independent or subordinate work, have legal standing to intervene on behalf of the person concerned provided that: expressly include in their assignments or its statutory objectives the defence of the interests involved; there is express consent of the person represented. "

However, apparently it does not seem to guarantee, just yet, the right of access to the courts of the associations, organizations, including the social partners and other legal entities, which have a legitimate interest in respect of the family members of EU workers. On these grounds the subject is being analysed



in workgroup headquarters created for the purpose. Nevertheless we would like to know how the other Member States foresee the transposition of the Directive 2004/43/EC on this matter”.

---

Em sede de transposição, os Estados-membros, por vezes, dirigem-se aos outros com questões específicas. Tais questionários são enriquecedores, na medida em que se fica a conhecer a posição dos vários Estados-membros em relação às questões colocadas. Nessa medida apresenta-se o questionário a baixo:

Questionários:

Em sede de transposição o GEP informou a DGERT, por e-mail, do pedido do Conselheiro Social da REPER alemã dirigido à generalidade dos EM relativamente aos planos de implementação da Diretiva n.º 2014/54/UE, sobre liberdade de circulação. Nessa mesma comunicação foi informado que o GEP iria promover a uma reunião de coordenação de transposição da Diretiva. A DGERT, a pedido do GEP entendeu habilitar este organismo com propostas que pudessem contribuir para uma discussão construtiva relativamente aos principais aspetos que se prendem com a transposição da aludida diretiva.

As questões suscitadas pela REPER alemã foram as seguintes:

- *Could you please inform us about the planned administrative aspects of implementation? Which ministry/department has been appointed as lead authority - the ministry/department that was in charge of the Directive in the Council Working Group or rather another ministry or department?*
  
- *Regarding the implementation of Art. 4 "MS shall designate and ensure bodies for the promotion, analysis, monitoring and support of equal treatment of Union workers and members of their families without discrimination on grounds of nationality":*
  - a) *Does your MS plan to assign these tasks to one central body that coordinates further bodies/ structures?*

- b) *If so, which organisation is this central body tied to?*
- c) *Does your MS plan to resort to existing structures and bodies or rather to creating new ones?*
- d) *Does your MS plan to commission these bodies directly to exercise the consultancy and support by themselves or will they refer the advice-seeking workers to outsourced consultants?*
- e) *How shall independence of legal and/or other assistance granted by the body/bodies be guaranteed?*
- f) *How shall the body guarantee appropriate participation of social partners and relevant non-governmental organisations?*
- g) *Which body shall conduct independent surveys and analyses? (if applicable; by commissioning these tasks to external bodies?)*

O GEP<sup>38</sup> respondeu informando que o prazo de transposição da Diretiva 2014/54/UE decorreria até 21 de maio de 2016 e não existindo à data, uma reflexão que permita informar sobre qual o organismo a designar para a promoção, análise, monitorização e apoio da igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e membros das suas famílias, sem discriminação em razão da nacionalidade, restrições ou entraves injustificados ao seu direito à livre circulação (n.º 1 do artigo 4º desta diretiva). Assim, o assunto encontra-se em estudo e não existem ainda propostas consolidadas relativas à criação de um ou mais dos organismos vocacionados para a promoção da igualdade de tratamento e para o apoio dos trabalhadores da União e membros das suas famílias nos termos e para os efeitos do artigo 4º da Diretiva 2014/54/UE.

~~~~~

Hoje em dia os prazos de resposta encontram-se encurtados devido, designadamente, ao uso de correios eletrónicos.

Em certos casos, e devido a um conhecimento profundo das questões solicitadas, o GEP responde diretamente às questões colocadas pela Comissão. Aliás, por vezes os questionários têm um prazo de resposta tão curto (um dia ou dois), que nem tempo dá

³⁸ Mais especificamente a signatária.

para se aguardar qualquer contributo, avançado imediatamente o GEP com as respostas, confirmando-se aí a necessidade deste organismo acompanhar de perto a transposição das Diretivas. E por vezes os organismos apesar de pretenderem responder ao solicitado, devido, entre outros motivos, a múltiplas solicitações, não podem assegurar em tempo útil a sua resposta.

14.3.2. Atuação do GEP com o MNE

Por outro lado, em sede de DGAE do MNE é o GEP³⁹ representa o Ministério nas reuniões de coordenação sobre a transposição das Diretivas e respetiva análise do scoreboard.

A não transposição atempada de diretivas implica a abertura de processo por parte da Comissão, causando, nomeadamente, encargos administrativos, económicos e financeiros resultantes da intervenção das autoridades nacionais nos processos pré-contenciosos e contenciosos, bem como o risco de condenação no pagamento de sanções pecuniárias com o conseqüente aumento da despesa pública. Constatando-se uma evolução deveras assinalável nesta matéria em Portugal.

Em fevereiro de 2014, o Painel de Avaliação do Mercado Interno (a seguir Scoreboard – que é um instrumento de avaliação semestral dos esforços no que respeita à transposição das regras do Mercado Interno para as legislações nacionais) apresentou o melhor resultado de sempre em relação ao desempenho de Portugal com um défice de apenas 0,5% no processo de transposição de diretivas, sendo certo que o limite máximo da meta europeia é de 1%⁴⁰.

A transposição das diretivas, para o direito interno, através de legislação interna constitui o que se designa de "medidas nacionais de execução".

³⁹ Em muitas reuniões a signatária vai em nome do GEP.

⁴⁰ In Manual de Boas Práticas para a Negociação, Transposição e Aplicação de Legislação da União Europeia, da Direção-Geral dos Assuntos Europeus, Ministério dos Negócios Estrangeiros – 2014

Estas medidas nacionais de execução são notificadas à Comissão Europeia através da DGAE via GEP, nos termos da informação prestada, no caso em análise pelo GEP, que tem assento a nível técnico na Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus (CIAE).

A transposição e aplicação de diretivas de maior complexidade ou com impacto significativo nas práticas administrativas implicam um reforço de coordenação a nível do membro do Governo competente, em função da matéria, e dos restantes membros do Governo com interesse na legislação, incluindo o membro do Governo responsável pela área dos assuntos europeus, a fim de se obter uma posição nacional.

15. Conclusão dos trabalhos do grupo de trabalho:

Os vários organismos representados no grupo de trabalho acordarem em se representar nas instalações do ACM para melhor atender os trabalhadores comunitários em livre circulação.

A Agência Nacional para Qualificação e o Ensino Profissional, que desenvolve e gere o sistema de reconhecimento, validação e certificação de competências, de âmbito escolar e profissional, esclareceu que a qualificação pode ser obtida através de formação, e pode resultar do reconhecimento, podendo ainda resultar do reconhecimento de títulos adquiridos noutros países.

Referiu ainda o Despacho n.º 13584/2014, de 30 de outubro⁴¹, que aprova o Regulamento que define os procedimentos para o reconhecimento de títulos obtidos em países estrangeiros.

⁴¹ Despacho n.º 13584/2014, de 30 de outubro, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 217, de 10 de novembro de 2014.

A Direção-Geral da Educação referiu o disposto na alínea g) do n.º 2 do Decreto-Lei n.º 14/2012, de 20 de janeiro, sobre a sua atribuição de coordenar, acompanhar e propor orientações em termos científico-pedagógicos e didáticos, para as atividades da educação pré-escolar e escolar, incluindo as escolas portuguesas no estrangeiro e de ensino do português no estrangeiro, em articulação com o serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Identificou 4 grandes princípios, a nível interno, que não podem ser descurados:

- 1.º Educação universal;
- 2.º Programa - português - língua não materna;
- 3.º Programa de equivalências;
- 4.º Prova de língua – requerida aos cidadãos estrangeiros.

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. deu a conhecer os programas públicos de habitação e incentivos. Nomeando o programa habitacional designado de porta 65, para jovens, o mercado social de arrendamento e o regime de arrendamento apoiado.

A Direção-Geral da Política da Justiça lembrou a Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, alterada pela Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto, sobre o regime de acesso ao direito e aos tribunais, e que transpôs para a ordem jurídica nacional a Diretiva 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de janeiro, relativa à melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços através do estabelecimento de regras mínimas comuns relativas ao apoio judiciário no âmbito desses litígios. Cabendo ao Estado realizar ações tendentes a tornar conhecido o direito e o ordenamento legal, com vista a proporcionar um melhor exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres legalmente estabelecidos. A informação jurídica é prestada pelo Ministério da Justiça, em colaboração com todas as entidades interessadas.

A Direção-Geral do Ensino Superior referiu que em sede de ensino superior existem vários concursos abertos a todos e bolsas de estudo. Havendo um reconhecimento dos diplomas estrangeiros.

O Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I.P. informou que disponibiliza, hoje em dia, informação na área da formação e do emprego. Não disponibilizando informação jurídica.

O Alto-Comissariado para as Migrações conforme já se havia referido concordou com esta possibilidade de aporte de competências, lembrando, contudo que se vier funcionar como estrutura ou organismo para a promoção, a análise, a monitorização e o apoio da igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e membros das suas famílias, deve estabelecer os mecanismos de comunicação com os vários ministérios. O Alto-Comissariado para as Migrações informou ainda de que dispõem de gabinete jurídico, e várias valências de apoio aos imigrantes, como a tradução simultânea.

Tendo-se solicitado que todos os organismos informassem da melhor forma de cumprir as suas competências em sede de apoio da igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e membros das suas famílias.

Para isso, a proposta de Lei de transposição da Diretiva, preparada pela DGERT, identifica todos os organismos competentes para promover, proceder à análise, monitorizar e apoiar a igualdade de tratamento dos trabalhadores da União, identificando as suas competências específicas.

Essa proposta de lei essa, que e o GEP reencaminhou por todos os organismos nela identificados para o respetivo escrutínio. Nela o ACM é identificado como o organismo competente para garantir a coordenação dos diversos organismos competentes em razão da matéria, nos termos do art.º 4.º da Diretiva.

Nenhum organismo discordou do referido projeto de lei, tendo o mesmo sido enviado para o Gabinete do Secretário de Estado do Emprego em dezembro de 2015.

Aos 11 dias de maio de 2016, teve lugar nas instalações da Direção-Geral dos Assuntos Europeus uma reunião de coordenação sobre a transposição de diretivas da União Europeia, pelos vários ministérios. Tendo a signatária informada do estado de transposição das várias diretivas do MTSSS, nomeadamente a Diretiva n.º 2014/54/EU. Nada mais havendo a tratar o GEP cumpriu a sua missão nesta matéria.

16. Conclusão:

A Diretiva n.º 2014/54/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores, aparentemente pequena, composta de 11 artigos, obrigou a um reforço da coordenação técnica das entidades envolvidas no processo de negociação e transposição de modo a antecipar e ultrapassar as dificuldades latentes durante a fase de transposição.

De facto, e conforme se verifica do seu âmbito de aplicação (art.º 2.º) as matérias abarcam um vasto leque de Ministérios que foi necessário chamar à colação, através da criação de um grupo de trabalho interministerial, criado pelo Ministro sectorial, por iniciativa do GEP.

O art.º 4.º da Diretiva, relativo aos organismos vocacionados para a promoção da igualdade de tratamento e para o apoio aos trabalhadores da União e membros das suas famílias, determina a criação de organismos vocacionados para a promoção da igualdade de tratamento e para o apoio aos trabalhadores da União e membros das suas famílias.

A tais organismos devem ser garantidas as competências para prestar ou assegurar assistência jurídica aos trabalhadores da União e membros das suas famílias, sem prejuízo dos seus direitos e dos direitos das associações, organizações e outras entidades jurídicas, atuar como ponto de contacto em relação a pontos de contacto equivalentes noutros Estados-Membros, fornecer inquéritos e análises independentes sobre as restrições e os entraves injustificados ao direito à livre circulação ou a discriminação em razão da nacionalidade, assegurar a publicação de relatórios independentes e formular

recomendações e publicar as informações relevantes sobre a aplicação, a nível nacional, das regras da União em matéria de livre circulação de trabalhadores.

Desse modo um ou mais organismos devem garantir aos trabalhadores da União e membros das suas famílias a prestação dos serviços necessários em sociedade, desde a educação/universidade, passando pela habitação, e segurança social, deixando de fora poucos serviços, nomeadamente a saúde.

Nessa perspetiva, trabalhou-se através de um grupo de trabalho interministerial de modo a obter-se uma plataforma de consenso interministerial nacional, inédita, de implementação de um órgão de coordenação e ponto focal nos termos do art.º 4,º da Diretiva. Atingindo-se no final o objetivo para o qual trabalhamos durante meses, que foi o de se criar um organismo nacional para a promoção, a análise, a monitorização e o apoio da igualdade de tratamento dos trabalhadores da União e membros das suas famílias, sem discriminação em razão da nacionalidade, restrições ou entraves injustificados ao seu direito à livre circulação, e estabelecer as disposições necessárias ao seu correto funcionamento.

17. Bibliografia:

- Comunicação da Comissão de 3 de março de 2010, intitulada Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo [COM(2010) 2020 final];
 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité as Regiões - Bruxelas, 18.4.2012 COM(2012) 173 final;
 - O Relatório de 2013, sobre a Cidadania da UE intitulado «Cidadãos da UE: os seus direitos, o seu futuro», também in: http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport_pt.pdf Acesso em: 1 nov. 2016
 - União Europeia – 2016 - Guia Prático Comum para a redação de textos legislativos da União Europeia, do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão para as pessoas que contribuem para a redação de textos legislativos da União Europeia;
 - Direção-Geral dos Assuntos Europeus, Ministério dos Negócios Estrangeiros – 2014 - Manual de Boas Práticas para a Negociação, Transposição e Aplicação de Legislação da União Europeia, da Direção-Geral dos Assuntos Europeus, Ministério dos Negócios Estrangeiros;
 - CAMPOS, JOAO MOTA, e MOTA DE CAMPOS, JOÃO LUIZ - Manual de Direito Europeu: o sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia - 6ª Edição de 2010, Cimbra Editora;
 - Quadros - Fausto de, Direito da União Europeia - 3.ª Edição de 2013, Almedina;
- Acórdãos, in <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt> :
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 10 de Março de 2011, do processo C-379/09, Maurits Casteels;

- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 16 de março de 2010, do processo C-325/08, Olympique Lyonnais;
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 23 de março de 2004, do processo C-138/02, Brian Francis Collins;
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 4 de julho de 2000, do processos C-424/97, Salomone Haim;
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 15 de janeiro de 1986, do processo C-41/84, Pinna;
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 30 de maio de 1989, processo C-33/88, Allué e Coonan;
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 21 de novembro de 1991, processo C-27/91, Le Manoir;
- Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 23 de maio de 1996, processo C-237/94. John O'Flynn;

Documentos em sites:

- Comissão Europeia - Consulta pública sobre a estratégia Europa 2020 – Site entretanto encerrado -
http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/index_pt.htm Acesso em: 7 nov. 2016
- Comissão Europeia - Europe 2020 in a nutshell
http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm Acesso em: 7 nov. 2016
- Comissão Europeia - Relatório de 2013 sobre a Cidadania da UE
http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/2013eucitizenshipreport_pt.pdf Acesso em: 1 nov. 2016

Índice

| | |
|---|----|
| 1. Introdução à Diretiva: ----- | 17 |
| 1.1. Objeto----- | 18 |
| 1.2. Beneficiários ----- | 18 |
| 2. O princípio da Livre circulação de trabalhadores ----- | 19 |
| 2.1. Noção----- | 19 |
| 2.2. Aplicação do princípio da Livre circulação----- | 19 |
| 2.3. Membros da família dos trabalhadores em livre circulação----- | 21 |
| 3. Âmbito de aplicação da Diretiva ----- | 23 |
| 4. Obstáculos ----- | 25 |
| 5. Disposições de direito nacional indiretamente discriminatórias ----- | 27 |
| 6. Transversalidade das áreas de atuação ----- | 30 |
| 7. Problematização ----- | 31 |
| 8. Atuação do Gabinete de Estratégia e Planeamento ----- | 37 |
| 8.1. Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho----- | 37 |
| 8.2. Funções do/a trabalhador/a do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho----- | 40 |
| 9. Tutela de direitos ----- | 41 |
| 10. Enquadramento jurídico nacional ----- | 42 |
| 11. Ponto fulcral da Diretiva ----- | 44 |
| 12. Organismos ----- | 47 |
| 12.1. Competências----- | 47 |
| 12.1.1 Regalias Sociais e Benefícios Fiscais----- | 48 |
| 12.2. Leque de atuação----- | 49 |
| 12.3. Alto Comissariado para as Migrações / Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante -- | 50 |
| 12.3.1. Alto Comissariado para as Migrações Igualdade de tratamento entre as p.----- | 51 |
| 13. Procedimentos ----- | 53 |

| | |
|--|-----------|
| 13.1. Grupo trabalho interministerial----- | 53 |
| 13.2. Reunião de trabalho ----- | 55 |
| 13.2.1 Reunião de trabalho - Entidades convidadas----- | 62 |
| 14. Implementação da transposição da Diretiva----- | 64 |
| 14.1. Implementação----- | 64 |
| 14.2. Transposição ----- | 65 |
| 14.2.1. Transposição em geral ----- | 66 |
| 14.3. Atuação do GEP----- | 69 |
| 14.3.1. Atuação do GEP com a COM e outros Estados-membros----- | 70 |
| 14.3.2. Atuação do GEP com o MNE ----- | 74 |
| 15. Conclusão dos trabalhos do grupo de trabalho----- | 75 |
| 16. Conclusão----- | 78 |
| 17. Bibliografia----- | 80 |
| Índice----- | 82 |

Elsa Benrós

Outubro de 2017