



Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 45/XIII/2.ª (GOV)

Aprova medidas para aplicação uniforme e execução prática do direito de livre circulação dos trabalhadores, transpondo a Diretiva n.º 2014/54/UE

Data de admissão: 14 de janeiro de 2017

Comissão de Segurança Social e Trabalho (10.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Susana Fazenda e João Filipe (DAC), Rosalina Alves (BIB), Rafael Silva (DAPLEN) e Leonor Calvão Borges (DILP)

Data: 6 de fevereiro de 2017

I. **Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa**

A [proposta de lei](#) em apreciação deu entrada a 7 de dezembro de 2016. Por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República de 14 de dezembro de 2016, foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a), tendo sido neste mesmo dia anunciada em sessão plenária. Em reunião desta Comissão Parlamentar do passado dia 25 de janeiro de 2017 foi distribuída ao Senhor Deputado António Carlos Monteiro (CDS-PP). A discussão na generalidade esteve agendada para a reunião plenária de dia 2 de fevereiro de 2017 - cfr. Súmula da Conferência de Líderes n.º 35, de 18 de janeiro de 2017, tendo posteriormente sido adiada para dia 16 de fevereiro - - cfr. Súmula da Conferência de Líderes n.º 36, de 01 de fevereiro de 2017.

De acordo com a exposição de motivos:

- Porque a livre circulação de trabalhadores é uma liberdade fundamental dos cidadãos da União Europeia (UE) e assume um relevo determinante para o desenvolvimento de um verdadeiro mercado de trabalho da UE, permitindo, desde logo, a mobilidade dos trabalhadores para as áreas onde se verifique maior escassez de mão-de-obra, ou mais oportunidades de emprego;

- Porque, na sequência do Relatório «Eliminar obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE», sobre cidadania na União, de 27 de novembro de 2010, a Comissão verificou um conjunto de incorreções e divergências na aplicação da legislação europeia, no que respeita ao direito de livre circulação, e decidiu tomar medidas em ordem a facilitar a livre circulação dos cidadãos da UE e seu familiares, originários de países terceiros;

- Porque considerando que muitos trabalhadores desconhecem ainda os seus direitos no que respeita à livre circulação e tendo em atenção o facto de, pela sua situação potencialmente mais vulnerável, poderem ser alvo de restrições injustificadas ou meros entraves ao seu direito à livre circulação, nomeadamente o não reconhecimento de qualificações, discriminação em razão da nacionalidade, ou mesmo exploração, tornou-se necessário reforçar os mecanismos de tutela jurídica, promover a eliminação de obstáculos de ordem administrativa e simplificar os procedimentos para os cidadãos que se deslocam para outro Estado-Membro, a fim de aí trabalharem e/ou residirem para efeitos de trabalho.

Foi com esse propósito aprovada 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, a qual prevê um conjunto de medidas e mecanismos tendo em vista a garantia do tratamento igual dos trabalhadores que se deslocam para outro Estado-Membro, que agora se transpõe.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A Proposta de Lei n.º 45/XIII/2.^a foi apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa, previsto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *d*) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição](#), e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (doravante referido como Regimento).

Esta iniciativa reveste a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento. Conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares (esta norma regimental refere ainda a subscrição pelo ministro competente em razão da matéria), e menciona a sua aprovação em Conselho de Ministros no dia 24 de novembro de 2016, ao abrigo da competência prevista na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 200.º da Constituição. A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cujos elementos são enumerado no n.º 2 da mesma disposição regimental.

O artigo 124.º do Regimento dispõe ainda, no n.º 3, que as “*propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*”, e o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, prevê por sua vez, no n.º 1 do artigo 6.º, que “*os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao caráter obrigatório ou facultativo das mesmas*”. Não obstante, a apresentação da presente proposta de lei não foi acompanhada por qualquer documento que eventualmente a tenha fundamentado (cfr. n.º 3 do artigo 124.º do Regimento), e na exposição de motivos não são referidas consultas a entidades sobre a mesma.

A presente iniciativa legislativa não infringe a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento. Concretizando, a presente iniciativa, ao visar a efetivação do direito de livre circulação dos trabalhadores na União Europeia (artigo 45.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#)) vai ao encontro dos princípios consagrados nos artigos 59.º (direitos dos trabalhadores) e 13.º (princípio da igualdade) da Constituição.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “*Aprova medidas para aplicação uniforme e execução prática do direito de livre circulação dos trabalhadores, transpondo a Diretiva n.º 2014/54/UE*” - traduz sinteticamente o seu objeto,

Proposta de Lei n.º 45/XIII/2.^a (GOV)

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a)

mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário*¹, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento em sede de apreciação na especialidade. Com efeito, caso se pretenda tornar o título mais conciso, sugere-se que seja analisada em apreciação na especialidade a possibilidade de eliminar o verbo inicial (“Aprova”), como recomendam, sempre que possível, as regras de legística formal².

Cumpre, igualmente, o n.º 4 do artigo 9.º da mesma *lei formulário* que prevê que “*Tratando-se de diploma de transposição de diretiva comunitária, deve ser indicada expressamente a diretiva a transpor*”. No entanto, quanto à forma de menção no título da diretiva comunitária transposta, para que fique mais completa e de acordo com as regras de publicação habitualmente seguidas, sugerimos que seja efetuada da seguinte forma: **“Medidas para aplicação uniforme e execução prática do direito de livre circulação dos trabalhadores, transpondo a Diretiva 2014/54/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014”**.

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 12.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no “*primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação*”, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, segundo o qual os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Constituição da República Portuguesa determina, no n.º 2 do seu [artigo 13.º](#), que “Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de (...) território de origem (...)”, reforçando no [artigo 15.º](#) a proteção dos trabalhadores estrangeiros através da concessão do gozo dos direitos e sujeição aos deveres do cidadão português.

¹ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

² Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 200.

Por sua vez, o [artigo 59.º](#) (Direitos dos trabalhadores) reforça esse tratamento igualitário entre cidadãos estrangeiros e nacionais: “Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito: (...)”

Muito embora já houvesse diplomas que se referiam a estrangeiros, o primeiro diploma que regulou o trabalho de estrangeiros e tutela dos trabalhadores de origem estrangeira no Portugal democrático foi a [Lei n.º 97/77, de 17 de Março](#), que reconhecia, no n.º 1 do artigo 1.º, o direito ao trabalho em território português por parte de estrangeiros sem prejuízo das normas e princípios de direito internacional geral ou comum, bem como das cláusulas de reciprocidade ajustadas entre Portugal e qualquer outro país, interditando apenas a sua contratação para cargos públicos (n.º 2 do artigo 1.º). Eram, contudo, estabelecidas quotas à sua contratação (em empresas com mais de 5 trabalhadores, 90% deveriam ser portuguesas, como refere explicitamente o artigo 2.º).

Com a adesão de Portugal à CEE, em 1 de janeiro de 1986, tornou-se necessário proceder a uma adaptação das normas regulamentares, o que conduziu à aprovação da [Lei n.º 20/98, de 12 de Maio](#), já revogada, que, “com exceção do disposto nos artigos 3.º e 4.º, era aplicável à prestação de trabalho subordinado por cidadãos nacionais dos países membros do espaço económico europeu e dos países que consagram a igualdade de tratamento com os cidadãos nacionais, em matéria de livre exercício de actividades profissionais” (n.º 3 do artigo 1.º), remetendo para legislação própria o exercício de funções públicas por trabalhadores estrangeiros.

O diploma eliminou as quotas estabelecidas para a contratação de trabalhadores estrangeiros pela Lei n.º 97/77 de 17 de Março, impondo coimas elevadas para punir quem não cumprisse os requisitos formais de celebração de contratos com estrangeiros (artigo 7.º). Distinguiu ainda três situações:

- Cidadãos nacionais de países membros do Espaço Económico Europeu;
- Cidadãos nacionais de países que consagram a igualdade de tratamento com os cidadãos nacionais em matéria de livre exercício da profissão;
- Cidadãos apátridas e que não se compreendam em nenhuma das outras situações.

Aos dois primeiros aplicavam-se os artigos referentes a equiparação de direitos (artigo 2.º), comunicação de celebração e cessação de contrato de trabalho (artigo 5.º), mapas de pessoal (artigo 6.º), sanções (artigo 7.º) e fiscalização e aplicação das coimas (artigo 8.º).

Com a aprovação do [Decreto-lei n.º 244/98, de 8 de Agosto](#) - Lei de entrada, permanência, saída e afastamento do território português (já revogado), pretendeu-se reafirmar e criar medidas que assegurassem o princípio da livre circulação de pessoas na UE e no espaço Schengen, estabelecendo, para tal, meios de controlo dos fluxos migratórios considerados adequados e que tutelassem tanto os interesses dos Estados, como os dos imigrantes. O diploma estabelece as normas e princípios aprovados no espaço europeu que se referem à admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de exercício de uma atividade profissional assalariada ou

independente (artigo 41.º e seguintes), considerando ainda o regime aplicável à readmissão de estrangeiros previsto em acordos internacionais de que Portugal é parte (artigo 127.º e seguintes). Por outro lado, introduziu um novo mecanismo legal de apoio ao retorno voluntário de estrangeiros aos países de origem (artigo 159.º) - uma alternativa à sua expulsão - consolidando assim uma política de integração, com condições mais dignas e humanas.

Finalmente a [Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho](#) (“Regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril”), com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs [29/2012, de 9 de agosto](#), [56/2015, de 23 de junho](#) e [63/2015, de 30 de junho](#), revogou na íntegra o anterior diploma, estabelecendo novo regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, foi aplicada pelo [Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de Novembro](#), que veio regulamentar diversos aspetos do referido diploma, designadamente:

- O regime jurídico para a imigração meramente temporária;
- O novo regime de concessão de autorização de residência a estrangeiros que queiram investir ou desenvolver uma atividade empresarial no País;
- O regime do reagrupamento familiar;
- O estatuto de residente de longa duração;
- Diversas questões ligadas ao afastamento/expulsão de estrangeiros do território nacional;
- O incentivo ao retorno voluntário de imigrantes;
- A concessão de autorização de residência a vítimas de tráfico de pessoas e de ações de auxílio à imigração ilegal que colaborem com a justiça;
- O abandono da conceção legal da pessoa traficada como um mero imigrante ilegal;
- E a introdução de medidas para tornar mais eficaz a execução de ordens de expulsão, em especial de imigrantes em situação ilegal.

Relacionada com o objeto da iniciativa e em aplicação da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, importa por fim assinalar a aprovação da [Portaria n.º 1334-E/2010, de 31 de dezembro](#), com as alterações introduzidas pela [Portaria n.º 305-A/2012, de 4 de outubro](#) (“Primeira alteração à tabela de taxas e demais encargos a cobrar pelos procedimentos administrativos previstos na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, publicada em anexo à Portaria n.º 1334-E/2010, de 31 de dezembro”), que fixa as taxas e os demais encargos devidos pelos procedimentos administrativos inerentes à concessão de vistos em postos de fronteira, à prorrogação de permanência em território nacional, à emissão de documentos de viagem, à concessão e renovação de autorizações de

residência, à disponibilidade de escolta, à colocação de estrangeiros não admitidos em centros de instalação temporária e à prática dos demais atos relacionados com a entrada e permanência de estrangeiros no País.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

MALLENDER, Jacques, [et al.] – Discrimination of migrant workers at the workplace [Em linha]. **Employment and Social Affairs**. Brussels. PE 518.768 (May 2014), 68 p. [Consult. 30 jan. 2017]. Disponível em WWW: <URL: http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2014/discrimination_migrant.pdf>

Resumo: A não-discriminação é um pré-requisito que, efetivamente, garante o direito à livre circulação de trabalhadores. Embora a legislação da UE esteja em vigor, as estatísticas sobre os trabalhadores migrantes (nacionais da UE e nacionais de países terceiros) mostram que existe discriminação no mercado de trabalho da UE.

Esta nota, produzida a pedido da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais, analisa os mecanismos de proteção dos trabalhadores migrantes contra a discriminação. Os autores apresentam um resumo do impacto da crise económica sobre o emprego dos migrantes e fazem uma análise atenta sobre os tipos de discriminação que os trabalhadores estrangeiros sofrem no local de trabalho.

Com o objetivo de evitar a discriminação no emprego dos migrantes na UE são apresentados exemplos de boas práticas.

TRUJILLO HERRERA, Raúl – Free movement of workers in times of crisis: some observations. In **Citizenship and solidarity in the European Union: from the charter on fundamental rights to the crisis, the state of the art**. Bruxelles: P.I.E. Peter Lang, 2013. ISBN 978-2-87574-109-7. p. 117-124. Cota: 12.36 – 81/2014

Resumo: Esta publicação baseia-se em trabalhos apresentados na conferência internacional «Cidadania e Solidariedade na União Europeia - da Carta dos Direitos Fundamentais à Crise: O Estado da Arte», que decorreu na Faculdade de Direito da Universidade do Minho, Portugal, em Maio de 2012.

Os autores da obra abordam várias questões importantes: para onde vai o projeto europeu? À medida que a Europa se debate com as crises económicas e sociais mais profundas da história recente, o que acontece com as promessas de liberdade, democracia, igualdade e respeito pelos direitos invioláveis e inalienáveis da pessoa humana proclamados no Preâmbulo do Tratado da União Europeia? Como tenciona a União Europeia demonstrar o seu empenhamento em favor dos direitos sociais fundamentais num momento de desregulamentação generalizada e de mercado de trabalho cada vez mais precário? Como podemos melhorar ainda mais o funcionamento democrático e eficiente das instituições europeias quando existe uma distância crescente entre os cidadãos e as elites políticas?

No capítulo em apreço, o autor apresenta algumas reflexões e informações acerca do movimento de trabalhadores, tendo em consideração o momento de crise económico-social.

PULLANO, Teresa - La citoyenneté européenne: les mesures transitoires concernant la libre circulation des travailleurs comme productrices de différences. **Droit et société: revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique**. Paris. ISSN 0769-3362. N.º 86 (2014), p. 55-75. Cota: RE-82

Resumo: Neste artigo, a autora analisa as disposições transitórias para a livre circulação de trabalhadores provenientes dos países da Europa de Leste durante o alargamento da UE em 2004 e 2007. A autora faz uma leitura das referidas medidas transitórias e alega que um dos seus efeitos mais notáveis é a criação da cidadania europeia, que produz direitos diferenciados. A autora centra-se sobre os efeitos políticos concretos da cidadania europeia e analisa questões sobre a justificação económica ou jurídica dos mesmos.

O'BRIEN, Charlotte - **Civis capitalist sum: class as the new guiding principle of UE free movement rights**. **Common Market Law Review**. Leiden. ISSN 0165-0750. Vol. 53, n.º 4 (2016), p. 937-977. Cota: RE-227

Resumo: Segundo a autora deste artigo, à medida que os últimos traços da cidadania da UE desaparecem, a fronteira entre o trabalho e a inatividade torna-se mais crítica. A crescente tolerância do Tribunal de Justiça Europeu sobre a discriminação da nacionalidade cria um vácuo moral no que concerne à lei da livre circulação, que está a ser explorada pelos Estados-Membros para impor as suas próprias definições de trabalho. Os trabalhadores migrantes com baixos rendimentos e em postos de trabalho inseguros correm o risco de serem excluídos de qualquer tratamento igual, o que é especialmente preocupante à medida que os padrões do mercado de trabalho mudam e os contratos de zero horas proliferam. Os trabalhadores pobres são alienados, enquanto os benefícios da livre circulação são reservados para os trabalhadores com mais qualificações/habilitações. Estas distorções internas do direito da UE remetem e distorcem, por sua vez, o direito da UE na sua origem - um excelente exemplo é o "travão aos direitos no trabalho" proposto no novo acordo entre o Reino Unido e a UE.

DIRECTIVE détachement. **Revue de l'Union européenne**. Paris. ISSN 0035-2616. N.º 595 (févr. 2016), p. 74-108. Cota: RE-33

Resumo: Neste dossier os autores analisam vários aspetos da Diretiva 2014/67/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno. Tendo em consideração que "a liberdade de circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços são princípios fundamentais do mercado interno da União consagrados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)" a aplicação desta diretiva pretende completar o quadro legislativo europeu, de modo a reduzir as práticas fraudulentas e a evasão das leis trabalhistas nacionais, a concorrência

Proposta de Lei n.º 45/XIII/2.ª (GOV)

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

de dumping e as injustiças sociais que esta situação provoca, garantindo condições equitativas a todas as empresas e o respeito pelos direitos dos trabalhadores.

LE DÉTACHEMENT des travailleurs en France et dans l'Union européenne: dossier. **Droit social**. Paris. ISSN 0012-6438. N.º 7/8 (juil.-août 2016), p. 584-649. Cota: RE-9

Resumo: Os autores deste dossiê analisam vários aspetos jurídicos da mobilidade dos trabalhadores, analisam a complexidade da legislação existente, a nível nacional (França) e a nível europeu, e os impasses atuais que se verificam neste âmbito.

KARAYIGIT, Mustafa T. – The horizontal effect of the free movement provisions. **Maastricht journal of European and comparative law**. Maastricht. ISSN 1023-263X. Vol. 18, n.º 3 (2011), p. 303-335. Cota: RE-226

Resumo: Este artigo analisa a questão do efeito horizontal no campo das liberdades fundamentais. São abordadas as principais razões e alcance do efeito horizontal direto nas disposições do Tratado relativas à livre circulação de trabalhadores, à livre prestação de serviços e à liberdade de estabelecimento e ainda o efeito horizontal indireto assegurado por estas disposições com base nas mesmas razões, no domínio da livre circulação de mercadorias.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A livre circulação de pessoas constitui uma componente essencial da cidadania europeia, prevendo-se nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 45.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE) que “*A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na União*” o que 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.*”

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, e que a presente iniciativa pretende transpor para o ordenamento jurídico nacional é, assim, proposta com base no artigo 46.º do TFUE que prevê a adoção das “medidas necessárias à realização da livre circulação dos trabalhadores, tal como se encontra definida no artigo anterior.” A Diretiva decorre do processo iniciado pela iniciativa [COM\(2013\)236](#), que foi objeto de escrutínio na Assembleia da República pela Comissão de Segurança Social e Trabalho (CSST) que produziu [relatório](#) e pela Comissão de Assuntos Europeus que elaborou [Parecer](#)³, sistematizando-se o seu texto final nos seguintes onze artigos: 1.º (*Objeto*); 2.º (*Âmbito de*

³O escrutínio desenvolvido por outros Parlamentos da UE pode ser consultado em: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130236.do>.

aplicação); 3.º (*Tutela de direitos*); 4.º (*Organismos vocacionados para a promoção da igualdade de tratamento e para o apoio aos trabalhadores da União e membros das suas famílias*); 5.º (*Diálogo*); 6.º (*Acesso e divulgação de informação*); 7.º (*Requisitos mínimos*); 8.º (*Transposição*); 9.º (*Relatório*); 10.º (*Entrada em vigor*); 11.º (*Destinatários*).

De referir que a Diretiva remete, logo nos artigos 1.º (objeto) e 2.º (âmbito de aplicação), para o [Regulamento \(UE\) n.º 492/2011](#) relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, remissão que opera em especial para os seus artigos 1.º a 10.º e aos aspetos aí previstos em matéria de liberdade de circulação dos trabalhadores.⁴ Com efeito, ainda nos considerandos iniciais é explicitado o propósito desta Diretiva facilitar a aplicação uniforme na União quer dos direitos conferidos no artigo 45.º do TFUE, que prevê a livre circulação de trabalhadores, quer pelos direitos previstos nos artigos 1.º a 10.º do Regulamento (que integram o capítulo subordinado ao emprego, igualdade de tratamento e família dos trabalhadores) o qual teve origem na iniciativa [COM\(2010\)204](#) que foi objeto de escrutínio na Assembleia da República pela Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública (CTSSAP) que produziu [relatório](#) e pela Comissão de Assuntos Europeus que elaborou [Parecer](#).⁵

Enquanto este Regulamento prevê a proibição de discriminação baseada na nacionalidade dos trabalhadores na União, detalhando os direitos conferidos pelo artigo 45.º do TFUE nesta matéria, a Diretiva que a presente iniciativa pretende transpor para o ordenamento jurídico nacional, procura dar maior efetividade a essas previsões no âmbito da livre circulação de trabalhadores, tendo em conta as conclusões de desfazamento existente entre as soluções legislativas já existentes neste domínio e a sua aplicação prática.⁶

É nestes termos que a [Diretiva 2014/54/UE](#), nos seus considerandos iniciais refere que para “garantir a correta aplicação das regras substantivas da União relativas à livre circulação de trabalhadores e de monitorizar o seu cumprimento, os Estados-Membros deverão tomar as medidas adequadas para proteger os trabalhadores da

⁴ O Regulamento compreende cinco capítulos: Capítulo I, onde se inscrevem os mencionados artigos 1.º a 10.º (do emprego, da igualdade de tratamento e da família dos trabalhadores); Capítulo II (do contacto e compensação das ofertas e pedidos de emprego); Capítulo III (dos comités encarregados de assegurar uma estreita colaboração entre os Estados-membros em matéria de livre circulação e de emprego dos trabalhadores); Capítulo IV Disposições finais, e entrou em vigor em 16 de junho de 2011 (publicação em JO L 141 de 27.5.2011) e veio proceder a uma codificação do Regulamento (CE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968, e os atos nele integrados, relativo à circulação dos trabalhadores na Comunidade, procedendo à substituição do ato visado e todas as alterações que tenha sofrido num texto consolidado mais compreensível e coerente expurgado de disposições obsoletas.

⁵ O escrutínio desenvolvido por outros Parlamentos da UE pode ser consultado em: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20100204FIN.do>.

⁶ A este propósito veja-se o [Relatório da Comissão sobre a Cidadania da UE](#) «Eliminar os obstáculos ao exercício dos direitos dos cidadãos da UE», de 27 de outubro de 2010, onde é identificada uma aplicação divergente e incorreta da legislação da União no domínio do direito de livre circulação. Este relatório foi [escrutinado](#) pela Assembleia da República, com [relatório](#) da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, [relatório](#) da Comissão para a Ética, a Cidadania e a Comunicação e [Parecer](#) da Comissão de Assuntos Europeus.

União e os membros das suas famílias que exercem o seu direito à livre circulação, contra a discriminação em razão da nacionalidade e as restrições ou entraves injustificados ao exercício desse direito.”⁷

Os Estados Membros gozam de liberdade para poderem adotar medidas mais favoráveis do que as previstas na Diretiva para defender o princípio da igualdade ou de incluírem a sua defesa nas competências dos organismos nacionais designados 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 – explicitado o caráter dos dispositivos da Diretiva nesta matéria que devem ser compreendidos como requisitos mínimos.⁸

A Diretiva foi publicada em 30 de abril de 2014, entrou em vigor no vigésimo dia posterior à publicação, em 20 de maio de 2014, e tinha como prazo de transposição o dia 21 de maio de 2016.⁹ De referir que, em relação à aplicação desta Diretiva, a Comissão deverá apresentar um relatório até ao dia 21 de novembro de 2018 ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu para propor, caso se justifique, eventuais alterações em sede de reapreciação.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes países da União Europeia: Finlândia, Irlanda e Malta.

FINLÂNDIA

A Finlândia reforçou os seus mecanismos de fiscalização do exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação de trabalhadores, através da aprovação do [Non-discrimination Act 1325/2014](#), com objetivos específicos, no âmbito da promoção da igualdade, para as autoridades educativas e empregadores (Cap. 2 - section 5 -7).

⁷ A este propósito refira-se a [Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de janeiro de 2014](#), sobre o respeito do direito fundamental à livre circulação na UE, na qual os Estados Membros são instados a garantir a devida aplicação da legislação da UE no sentido de evitar qualquer discriminação ou desigualdade de tratamento dos trabalhadores da União.

Mais recentemente, em 19 de janeiro de 2017, foi aprovada [Resolução do Parlamento Europeu sobre um Pilar Europeu dos Direitos Sociais](#), de que foi relatora a Deputada portuguesa ao Parlamento Europeu Maria João Rodrigues, e onde se apela “à implementação e à aplicação corretas das normas da UE em matéria de mobilidade dos trabalhadores” tendo presente que “a livre circulação dos trabalhadores é uma das pedras angulares do mercado interno” [cf. pág. 23, § 27].

⁸ Cf. Artigo 7.º da Diretiva.

⁹ Dispõe o n.º 1 do artigo 8.º “1. Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 21 de maio de 2016. É da responsabilidade dos Estados-Membros comunicar à Comissão Europeia o texto dessas disposições. É possível consultar esta informação no seguinte endereço <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/NIM/?uri=CELEX:32014L0054&qid=1485864261823>

Como autoridades supervisoras estabeleceu o [Non-Discrimination Ombudsman](#), o [National Non-Discrimination and Equality Tribunal](#), e as autoridades responsáveis pela fiscalização da saúde e segurança no trabalho (section 18).

IRLANDA

A Irlanda transpôs a diretiva em questão através do [Irish Human Rights and Equality Commission Act 2014](#) – Este diploma veio:

- Promover o estabelecimento de uma comissão designada como *Coimisiún na hÉireann um Chearta an Duine agus Comhionannas* ou, em inglês, *The Irish Human Rights and Equality Commission*;
- Dissolver a *Human Rights Commission and the Equality Authority* e transferir as suas funções para a Comissão a criar;
- Estabelecer a Comissão como o organismo previsto nos objetivos da Directiva 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 workers¹ ;
- Atualizar os seguintes diplomas: [Employment Equality Act 1998](#) , [Equal Status Act 2000](#) e o [European Convention on Human Rights Act 2003](#);
- Revogar o [Human Rights Commission Act 2000](#).

O diploma cria assim a [Irish Human Rights and Equality Commission](#), um organismo público independente, fiscalizado pelo Parlamento Irlandês ([House of the Oireachtas](#)), constituído por quinze membros, nomeados pelo Presidente da República. A Comissão tem por objetivos proteger e promover os direitos humanos e a igualdade, incentivar o desenvolvimento de uma cultura de respeito aos direitos humanos, igualdade e compreensão intercultural no Estado, promover a compreensão e a conscientização da importância dos direitos humanos e da igualdade no Estado, encorajar as boas práticas nas relações interculturais, promover a tolerância e a aceitação da diversidade no Estado e o respeito pela liberdade e dignidade de cada pessoa, e trabalhar no sentido da eliminação das violações dos direitos humanos, da discriminação e da conduta proibida.

Neste sentido a Comissão disponibilizou já no seu *website* dois guias:

- [Human Rights and Equality for Employers](#);
- [Human Rights and Equality in the provision of good and services](#).

MALTA

Malta foi outro dos países que aprovou legislação específica para a transposição da diretiva em apreço. Trata-se do [Exercise of Rights Conferred on Workers \(Freedom of Movement\) Regulations, 2016 EQUALITY FOR MEN AND WOMEN ACT \(CAP. 456\)](#).

Com uma [National Commission for the Promotion of Equality](#) (NCPE), já existente, passou a mesma a desempenhar funções no âmbito da fiscalização da liberdade de circulação dos trabalhadores na UE, à qual qualquer cidadão ou estrangeiro pode recorrer para efeitos de informação ou queixa.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que neste momento não se encontram pendentes iniciativas legislativas ou petições sobre matéria conexa ou idêntica.

V. Consultas e contributos

- **Consultas obrigatórias**

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 14 de dezembro de 2016, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Foram recebidos os pareceres do Governo Regional dos Açores, do Governo Regional da Madeira, da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores e da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, que podem ser consultados no *site* da Assembleia da República, mais especificamente na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

VI. Avaliação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. No entanto, a mesma parece poder implicar custos, designadamente, por força do disposto no artigo 5.º da proposta de lei (ao prever o acesso aos mecanismos de patrocínio judiciário pelos trabalhadores da União Europeia, e membros das suas famílias, nos mesmos termos e condições previstos para os cidadãos nacionais) e 10.º (ao prever que o ACM, I. P., é dotado dos meios adequados à operacionalização das obrigações decorrentes da presente lei).