
CONSIDERAÇÕES SOBRE A LIVRE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES: DESAFIOS À APLICAÇÃO DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA

*CONSIDERATIONS ABOUT THE FREE MOVEMENT OF
WORKERS: THE CHALLENGE OF APPLYING EU LAW*

Manuelita Hermes Rosa Oliveira Filha

*Procuradora Federal na Procuradoria-Seccional Federal em Feira de Santana/Bahia
Mestranda em Sistemas Jurídicos Contemporâneos na Università degli Studi di Roma,
Tor Vergata. Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal da Bahia*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Histórico da Integração Europeia; 2 As Ampliações; 3 Mobilidade e Cidadania da União Europeia; 4 A efetivação da liberdade de circulação de trabalhadores; 5 Conclusões; Referências.

RESUMO: Este artigo tem como propósito analisar, brevemente, a livre circulação de trabalhadores na União Europeia, que é fundada na livre circulação de serviços, capital, bens e pessoas. Contudo, esta última tem sofrido restrições em algumas situações e casos. O tratamento assimétrico dado a essa liberdade pelos diferentes Estados-Membros levou a União Europeia a editar regras com o escopo de atingir o objetivo de estabelecer um real mercado de trabalho comum. A liberdade de circulação é conhecida como um pilar da União Europeia. O estudo examinará se e em que medida a mobilidade representa um positivo impacto na cidadania da União Europeia e quais iniciativas foram adotadas para a efetivação.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Internacional. Integração. União Europeia. Imigração Interna. Livre Circulação de Trabalhadores.

ABSTRACT: The purpose of this article is searching and understanding, briefly, the free movement of workers in European Union (EU), that has foundation in the free movement of services, capital, goods and persons. Notwithstanding, the last one has suffered restrictions in some situations and cases. The asymmetric treatment of this freedom among Member States led EU to edit rules in order to achieve the goal of establishing a real common labour market. Free mobility regime is known as an essential pillar of EU space. The study aims to know whether, and to what extent, the EU mobility represents a positive impact on its citizenship and the real measures adopted in order to achieve the legal implementation.

KEYWORDS: International Law. Integration. European Union Intra-Immigration. Free Movement of Workers.

INTRODUÇÃO

A evolução da União Europeia, inicialmente, teve o seu plano de integração baseado no substrato econômico para os países durante o período do pós-guerra, e, hodiernamente, revela uma mudança de paradigma ao priorizar a união na diversidade. Na verdade, embora de consolidação tardia, ideia de uma união de pessoas (plano humano) e não só de bens e mercadorias (plano econômico) já era parte do embrião da União Europeia.

O aprofundamento da união no aspecto humano tem como um dos pilares a livre circulação de trabalhadores, verdadeiro direito fundamental dos cidadãos da União Europeia.

A mera previsão da aludida liberdade fundamental, como costuma acontecer com os direitos fundamentais, não é suficiente para a sua promoção e efetivação e traz consigo diversos desafios a serem enfrentados pela União Europeia, mormente diante dos seus novos padrões de mobilidade e de cidadania.

O exame da problemática tratada reveste-se de importância no que tange à constatação da mais exitosa forma de integração de Estados já vista. Destarte, a curiosidade de analisar o caso concreto de integração europeia, sobretudo no que atine livre circulação de trabalhadores e suas implicações jurídicas desafiante norteou a consecução do presente trabalho.

Inicialmente, serão tecidas breves considerações a respeito do histórico da integração europeia e seus antecedentes, com o fito de situar e contextualizar a gênese do fenômeno. A indicação das ampliações sofridas pela União Europeia serve de base para o ingresso no estudo do tema.

Além disso, serão examinados os novos padrões de mobilidade e de cidadania na Entidade.

Ato contínuo, proceder-se-á à demonstração dos reais desafios que a implementação da liberdade fundamental da livre circulação de trabalhadores cidadãos da UE tem a enfrentar, com foco em perspectivas atuais e aplicação prática.

1 HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

A soberania, outrora entendida como poder absoluto e perpétuo, e o domínio econômico individualizado foram aspectos fundamentais para o desenvolvimento e consolidação dos estados europeus.

Paulo Borba Casella menciona *ideais vivificadores da ideia de ocidente e de civilização*, que seriam: a razão, que “expressar-se-ia no legado helênico do logos, o método intelectual pelo qual se compreende a realidade; [...] o poder, estaria intimamente ligado à concepção estritamente pessoal da

relação do homem com a divindade, o legado judaico cristão; [...] o *suum cuique tribuere*, o elemento romano”¹.

No entanto, foram os embates entre os estados soberanos e a perda da hegemonia, e não os pontos em comum, que propugnaram pela integração europeia. Com efeito, no início do século XX, a Europa figurava como centro do mundo, a grande potência à época. Essa situação de hegemonia, contudo, não perdurou ao longo deste século.

A 2ª Grande Guerra foi o ponto fulcral a possibilitar a aproximação de alguns dos Estados europeus, que se conscientizaram de que, na nova conjuntura que se formava, o continente em exame não mais era o protagonista. Como ensina Eduardo Nunes Campos, “Da guerra resulta, certamente, um novo mundo, com características econômicas, políticas e militares distintas das que prevaleciam até então”².

Vera Lúcia Viegas Liquidato considera o período após a 2ª Grande Guerra como de afloramento das organizações internacionais e surgimento do Novíssimo Direito Internacional, como se depreende do excerto a seguir transcrito:

Portanto, nesse período de afloramento das Organizações Internacionais (período entre guerras e principalmente, após a 2ª GM), como consequência lógica dos desdobramentos históricos, estamos diante de um “Novo Direito Internacional”: o Direito Internacional Hodierno (Direito da “nova ordem internacional”), e com o fenômeno das organizações internacionais comunitárias (de integração, com órgãos supranacionais), ainda enquanto uma continuação da evolução inicial, surge o “Novíssimo Direito Internacional”: o Direito da Integração (Direito da “novíssima ordem internacional”).³

Ressalte-se, por oportuno, que a ideia de unificação não apareceu neste período, mas é acalentada, de acordo com a ponderação histórica de Ricardo Seitenfus, desde “a epopéia romana e a de Carlos Magno”⁴. A manutenção da paz, como motivação subjacente à busca da união, tampouco é uma novidade do século XX.

O citado autor segue explicando que, no século XIV, a propositura de formação de uma República Cristã, a defesa de criação de um Estado

1 CASELLA, Paulo Borba. *União Europeia: instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 2002. p. 64.

2 CAMPOS, Eduardo Nunes. *O lugar do cidadão nos processos de integração: o déficit social da Comunidade Européia e do Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.73.

3 VIEGAS LIQUIDATO, Vera Lúcia. **Direito Internacional Público e Direito da Integração: desafios atuais**. p. 69. In: CASELLA, Paulo Borba; VIEGAS LIQUIDATO, Vera Lúcia (coords). *Direito da Integração*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

4 SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 304.

européu que se utilizaria tão-somente de métodos pacíficos para a resolução dos conflitos e a elaboração de um projeto com vistas a fazer a paz permanecer entre os monarcas cristãos são fatores que evidenciam a finalidade pacificadora das imberbes investidas daquele século.

Merecem especial atenção os projetos de unidade elaborados por pensadores, tais como o de Kant e o do Abbé de St. Pierre. Este propôs uma santa aliança entre os Estados (dezoito soberanias cristãs), a fim de “encontrar meios práticos de resolver *sem Guerra* todas as controvérsias futuras entre eles, tornando assim perpétua a Paz”⁵. Kant, a seu turno, parte do trabalho do Abade e faz uma proposta de Paz Perpétua⁶.

Como concretização dos ideais dos pensadores⁷, houve uma tentativa de criação de uma federação. O Ministro francês das Relações Exteriores, Aristides Briand, realizou, na Sociedade das Nações, em 05 de setembro de 1929, o discurso que propunha a federação da União Europeia.

A formação do BENELUX, com a assinatura do acordo de união aduaneira entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo em 1944, foi a efetivação de uma parcela da proposta integracionista.

Em 19 de setembro de 1946, Winston Churchill proferiu na Universidade de Zurique seu célebre discurso acerca da defesa da criação dos *Estados Unidos da Europa*. Nele, após exaltar as características, peculiaridades da Europa e o triste caminho trilhado pelo continente, Churchill sustenta a viabilidade de se criar “*a kind of United States of Europe*”. Sugere, dessarte, a união e recriação da família europeia, que deveria ser iniciada mediante a parceria entre França e Alemanha.

Em seguida, a formação do Conselho da Europa foi mais um sinal da ânsia pela ação conjunta verificada na Europa ocidental. Este Conselho

5 SAINT-PIERRE, Abbé de. (Charles Irinée Castel de Saint-Pierre). *Projeto para tornar Perpétua a Paz na Europa*. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de pesquisa de Relações Internacionais, 2003. p. 03.

6 A obra de Kant é explicada por Paulo Casella, que identifica quatro pontos principais na teoria kantiana: “(i) states basically leave their external relations in a state not yet regulated by law, or rather in a provisory legal condition; (ii) the state of nature is a state of war na a state of injustice [...]; (iii) such condition being unjust, States have the duty to leave such condition and establish a federation of states [...]; (iv) such federation does not constitute a sovereign power, originatins a Superstate above the constituent states [...].” (Vide CASELLA, Paulo Borba. Pax perpetua – a review of the concept from the perspective of economic integration, In: CASELLA, Paulo Borba (coord). *Dimensão internacional do direito: estudos em homenagem a G.E. do Nascimento e Silva*. São Paulo: LTr; 2000. p. 76.). Mais tarde, John Rawls, com uma visão contemporânea, parte da proposta kantiana e tece uma abordagem acerca de uma utopia realista consistente na sociedade de povos liberais (não necessariamente européia), baseada no pluralismo, na democracia, na justiça política e na liberdade, como o escopo de distribuir tipos de sucesso: “a conquista de justiça política e social para todos os seus cidadãos, assegurando suas liberdades básicas, a plenitude e a expresividade da cultura cívica, assim como bem-estar econômico decente de todo o seu povo” (Vide RAWLS, John. *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 58.).

7 Além de Kant e do Abbé de St. Pierre, também se debruçaram sobre o ideal de união da Europa Pierre Dubois, Victor Hugo, Auguste Comte e Saint Simon.

surgiu em 1947, sendo um importante órgão político de cooperação entre Estados com caráter democrático.

Foi sob a égide das consequências da 2ª guerra Mundial que a aspiração integracionista tornou-se robusta e se efetivou. O advento de duas novas potências, quais sejam, os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, causou uma alteração da posição hegemônica da Europa na esfera internacional⁸. Este fato de natureza externa, aliado a um outro, de cunho interno, a saber, a existência de conflitos intraeuropeus, ensejou a implementação do movimento pró-união.

Foi relevante o papel dos Estados Unidos na reconstrução dos países despedaçados após o término da Guerra, por meio da implementação do Plano Marshall, advindo da Lei de Assistência Exterior, de 16 de abril de 1948, que estabeleceu a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), cujo “objetivo fundamental era facilitar a distribuição da ajuda e contribuir para a cooperação econômica e para a liberalização das transações comerciais”⁹. Consoante assevera Eduardo Nunes Campos, o Plano Marshall:

[...] longe de ser uma ajuda desinteressada à recuperação do continente europeu, era uma ferramenta essencial na estratégia de disputa dos Estados Unidos pela hegemonia mundial, que seria assegurada não apenas através da expansão de seus mercados e da subordinação econômica que procurava impor à Europa, mas que exigia, de outro lado, circunscrever ao limite mínimo possível a influência comunista da União Soviética sobre a Europa ocidental.¹⁰

Desta forma, a dependência econômica dos Estados Unidos foi fundamental para tornar transparente a decadência do poderio europeu, que tornou imperiosa a articulação de uma política de reconciliação capaz de proporcionar a integração.

A construção europeia foi também fruto da constatação da insuficiência estatal para gerir e efetivar, de forma satisfatória, determinadas políticas. Chegou-se à conclusão de que apenas mediante o somatório de esforços de múltiplos países se conseguiria atingir finalidades que outrora eram decorrentes da atuação isolada do Estado. Neste sentido, os países

8 Consoante expõe Truyol y Serra: “En conjunto, la guerra de 1914-1918 tendría como consecuencia el desplazamiento de Europa como centro del mundo político-internacional; más aún, iniciaría el fin de la que cabe llamar ‘era europea’. (Vide TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza, 1993. p. 82.).

9 No original: “[...] Su objetivo fundamental era facilitar la distribución de la ayuda y contribuir a la cooperación económica y a la liberalización de las transacciones comerciales”.(cf. HORNERO, Antonio Calvo. *Organización de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Román Areces, 1999. p.31.).

10 CAMPOS, op. cit. p. 74 e 75.

perceberam que a manutenção do hermetismo estatal proporcionaria um resultado deficiente ou, quiçá, nulo, na consecução dos objetivos visados.

Nesta linha de intelecção, foi necessária a transferência de algumas competências para um organismo externo e idôneo a assegurar a recuperação da expressão econômica do continente.

A multilateralidade e a ação em conjunto revelaram-se como formas adequadas a propiciar o êxito dos Estados na persecução de objetivos na seara internacional e, até mesmo, na esfera interna, mormente diante do fenômeno da globalização. A criação de organizações internacionais, ou seja, de formas de:

Associação voluntária entre Estados, constituída através de um tratado que prevê um aparelhamento institucional permanente e uma personalidade jurídica distinta dos estados que a compõem, com o objetivo de buscar interesses comuns, através da cooperação entre seus membros¹¹

permitiu a consagração de uma nova etapa da comunidade internacional, fortalecida após a 2ª Guerra Mundial. Nesta fase, como assevera Ricardo Seitenfus, “os Estados encontram no sistema das organizações internacionais condições que eles não dispõem caso mantivessem unicamente um relacionamento bilateral”¹².

Além dos fatores supramencionados, os imperativos do mundo globalizado também foram determinantes para a formação da União Europeia. A necessidade de crescimento econômico e de recrudescimento da coesão para criar uma forma de competitividade forte no plano internacional, sobretudo frente aos Estados Unidos, delineou uma outra faceta da integração europeia. Neste diapasão, o funcionalismo econômico, inserido no contexto da desnacionalização das economias nacionais, aliado ao liberalismo, também econômico, influenciou a obtenção desse escopo¹³.

A conjugação dos motivos elencados proporcionou a mobilização e a organização dos países fundadores (Bélgica, Luxemburgo, Holanda, República Federal da Alemanha, Itália e França), mediante o ideal

11 SEITENFUS, op. cit., p. 33. Clive Archer, a seu turno, define organização internacional como “a formal, continuous structure established by agreement between members (governmental and/or non-governmental) from two or more sovereign states with the aim of pursuing the common interest of membership”. (Vide ARCHER, Clive. *International Organizations*. London: Routledge, 1995. p. 37).

12 Ibidem, p. 26.

13 Neste sentido explica Raphael Peixoto de Paula Marques: “ Como lembra Frank Pfetsch e a própria história, o entendimento que predominou foi o funcionalista, tendo assumido caráter oficial com a fundação, em 1961, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que sucedeu a Organização para a Cooperação Econômica Européia (OCEE), fundada em 16 de junho de 1948”. (MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Dilemas do constitucionalismo contemporâneo: é possível uma constituição para a União Européia?, In: *Revista da AGU*, ano V, nº 09, Brasília-DF, p. 39, 2006).

integracionista manifestado, com veemência, por Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer e Alcide de Gaspari.

Neste contexto, foi criada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), instituída por meio do Tratado de Paris, firmado em 18 de abril de 1951, e composta por Bélgica, Alemanha Federal, Luxemburgo, França, Holanda e Itália.

Em continuidade ao projeto de aprofundamento das bases da cooperação europeia, em 25 de março de 1957, em Roma, os Estados-membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço firmaram os Tratados que criaram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom).

Os Tratados de Roma entraram em vigor em 1º de janeiro de 1958 e tiveram o desiderato de possibilitar a estruturação de uma união aduaneira, de uma política econômica comum, e o estabelecimento de um desenvolvimento pacífico das indústrias nucleares.

A Euratom consolidou o tripé europeu e proporcionou o desenvolvimento da energia nuclear na Europa Ocidental. Além de valer-se dos órgãos da CEE, possuía, ainda, a Comissão das Comunidades Europeias, um Comitê para Ciência e Tecnologia e um Comitê Econômico e Social. O acordo internacional que a constituiu estabeleceu o prazo de duração de dez anos, de forma que, em 1967, fora incorporada à Comunidade Econômica Europeia.

Além dos tratados constitutivos das três comunidades, houve, outrossim, a ratificação de tratados de revisão, a saber: o Ato Único Europeu (efetuou reformas nas três Comunidades), assinado em 17 e 28 de fevereiro de 1986, respectivamente, em Luxemburgo e em Haia, passando a vigorar em 1º de julho de 1987; o Tratado de Maastricht ou da União Europeia (TUE), assinado no dia 07 de fevereiro de 1992, em Maastricht, passando a vigorar a partir de 1º de novembro de 1993 e alterou a designação Comunidade Econômica Europeia para Comunidade Europeia; o Tratado de Amsterdam, assinado em 02 de outubro de 1997 e em vigor desde 1º de maio de 1999; o Tratado de Nice, que, após a assinatura em 26 de fevereiro de 2001, com entrada em vigor em 1º de fevereiro de 2003 e, após o malogro do Projeto de Tratado que instituiu uma Constituição para a Europa, foi assinado o Tratado de Lisboa em 13/12/2007, em vigor desde 01/12/2009.

2 AS AMPLIAÇÕES

Como já explanado, a iniciativa da integração foi levada a cabo pelos países componentes do BENELUX, em conjunto com França, Itália e República Federativa da Alemanha.

Posteriormente, o Reino Unido, ao lado da Dinamarca e da Irlanda, ingressou na Comunidade Econômica Europeia em 1º de janeiro de 1973 (o Ato de Adesão foi firmado em 22 de janeiro de 1972, em Bruxelas).

Já com nove membros, a CEE passou a analisar as propostas de adesão de mais três países: Grécia, Portugal e Espanha, que requereram o ingresso, respectivamente, em junho de 1975, em março e em julho de 1977. A Grécia efetivou a entrada em 01/01/1981, ao passo que os países da Península Ibérica, em 01/01/1986.

Rosa Júlia Plá Coelho esclarece o motivo do tardio ingresso desses três países: “[...] a Grécia, apesar de ter sido associada desde 1961, permaneceu com sua adesão congelada durante o período da “ditadura dos coronéis” (1967-1974) o mesmo óbice que retardou a adesão experimentada por Portugal, sob a “ditadura salazarista” (1926-1974) e pela Espanha, governada pelo general Francisco Franco (1938-1975)”¹⁴.

Cabe aduzir que, em 03 de outubro de 1990, houve uma peculiar espécie de ampliação, ocasionada pela fusão da República Democrática Alemã com a República Federal da Alemanha, embora o número de Estados-membros tenha se mantido inalterado. Como assevera Paulo Casella, houve: “aumento populacional de cerca de 16 milhões de habitantes, ampliação territorial equivalente a 108.000 km² e uma série de problemas”¹⁵.

A partir de 1º de janeiro de 1995, Suécia, Finlândia e Áustria passaram a compor a União.

A despeito do marcante conflito entre as tendências a *aprofundar a integração* e a de *aumentar o número de Estados-membros*, esta última vigorou e, outra vez, deu-se uma ampliação da União Europeia: a maior e mais polêmica. Trata-se do ingresso de dez países da Europa Central e Oriental (PECO's), a saber: Chipre, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca.

Antonio Hornero¹⁶ indica quatro fatores que diferenciam esta ampliação das demais: o elevado número de participantes, a heterogeneidade das suas políticas, a diversidades econômicas e a diferença entre os sistemas sociais.

O começo formal das negociações foi em 31 de março de 1998. Já a assinatura do Tratado de Adesão foi feita em Atenas, em 16 de abril de 2002, e a conclusão das operações deu-se em Copenhague, no mesmo ano. O Tratado passou a vigorar a partir de 1º de maio de 2004, momento

14 COELHO, Rosa Júlia Plá. *Mecanismos de Proteção dos direitos fundamentais na União Europeia*. Brasília: OAB, 2005. p. 69.

15 CASELLA, op. cit., p. 170.

16 No original: “[...] esta ampliación va a ser muy diferente de las realizadas hasta ahora, debido a los siguientes factores: 1. el elevado número de países que desean incorporarse a la Unión, 2. la heterogeneidad de sus políticas, 3. la diversidad de sus economías, y 4. la diferencia de sus sistemas sociales. (Vide HORNERO, Antonio Calvo. *Organización de la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Román Areces, 1999. p. 69).

em que dez novos membros passaram a compor a União Europeia, que, doravante, veio a possuir vinte e cinco Estados membros.

Apesar de a Bulgária, a Romênia e a Turquia também terem iniciado as negociações concomitantemente aos países recém-ingressos, a adesão dos dois primeiros foi aprovada pelo Parlamento Europeu e efetivada em 2007, ao passo que a entrada da Turquia ainda demandará maiores discussões até que se concretize.

Por derradeiro, em 2013 houve a entrada da Croácia na União Europeia.

3 MOBILIDADE E CIDADANIA DA UNIÃO EUROPEIA

À vista do seu histórico e dos seus vinte e oito Estados-membros, a União Europeia prevê no seu arcabouço jurídico a liberdade fundamental de livre circulação de trabalhadores e a cidadania da União Europeia, analisados a seguir.

A União Europeia, com o escopo de reforçar a união de pessoas e aprofundar a integração, instituiu a cidadania da União.

O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹⁷ prevê a cidadania, nos seguintes termos:

Artigo 20.º (ex-artigo 17.º o TCE)

1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados. Assistem-lhes, nomeadamente:

a) *O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros;*

b) O direito de eleger e ser eleitos nas eleições para o Parlamento Europeu, bem como nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;

c) O direito de, no território de países terceiros em que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre representado, beneficiar da proteção das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;

¹⁷ União Europeia, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, 2012.

d) O direito de dirigir petições ao Parlamento Europeu, o direito de recorrer ao Provedor de Justiça Europeu e o direito de se dirigir às instituições e aos órgãos consultivos da União numa das línguas dos Tratados e de obter uma resposta na mesma língua.

Estes direitos são exercidos nas condições e nos limites definidos pelos Tratados e pelas medidas adotadas para a sua aplicação.

Artigo 21.º (ex-artigo 18.º o TCE)

1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação.

2. Se, para atingir esse objetivo, se revelar necessária uma ação da União sem que os Tratados tenham previsto poderes de ação para o efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adotar disposições destinadas a facilitar o exercício dos direitos a que se refere o n.º 1.

3. Para os mesmos efeitos que os mencionados no n.º 1 e se para tal os Tratados não tiverem previsto poderes de ação, o Conselho, deliberando de acordo com um processo legislativo especial, pode adotar medidas respeitantes à segurança social ou à proteção social. O Conselho delibera por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu.

(grifos da autora)

Como se depreende do artigo supratranscrito, um nacional de Estado-Membro passa a ter a *cidadania da União Europeia*, que acresce à estatal e permite o gozo de direitos e garantias, dentre os quais se ressalta, dada a pertinência temática com o estudo ora desenvolvido, o *direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros*.

Considerando os demais direitos previstos pelo Tratado, sobretudo o de votar e ser votado nas eleições para o Parlamento Europeu e nas municipais, pode-se até mesmo iniciar-se o delineamento de um povo europeu, nos limites da União Europeia, valendo-se dos conceitos classicamente construídos para aplicação no plano estatal. Para Paulo Bonavides:

a cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constitui fração ou parte de um povo.

[...]

Da cidadania, que é uma esfera de capacidade, derivam direitos, quais o direito de votar e ser votado (*status activae civitatis*) ou deveres [...]¹⁸.

Embora seja imprescindível fazer uma adaptação da doutrina às novas e desafiadoras conformações do Direito da Integração, que ultrapassam os modelos estatais e ampliam noções dantes aplicadas exclusivamente ao Estado-nação, trata-se simplesmente de aplicação do princípio democrático, como leciona o mesmo autor: O princípio democrático outra coisa não é, do ponto de vista político, senão a ingerência dos governados na obra de governo ou a organização de um sufrágio que faça essa ingerência mediante canais representativos¹⁹.

Marcelo Neves, por sua vez, menciona a expressão *povo constitucional europeu*:

[...] Não obstante, há fortes indícios de que a cada vez mais forte integração supranacional no contexto da União Europeia pode conduzir à consolidação de um povo constitucional europeu, muito heterogêneo e apto a determinar, de formas as mais diversas, os procedimentos políticos de decisão. Mediante a circulação e contracirculação de administração, governo, público e povo no plano europeu, há esboços da formação de uma racionalidade democrática supranacional em condições de vincular-se com a já consolidada racionalidade jurídica mediante uma Constituição transversal entre política interna e direito interno europeus²⁰.

Não se pode analisar o conceito de cidadania de forma apartada da sua inserção no âmbito da Democracia e da garantia dos direitos fundamentais, ainda que no plano supranacional da integração regional em análise.

Calha lembrar que, em 12 de dezembro de 2007, véspera da assinatura do Tratado de Lisboa, os presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão assinaram, em Estrasburgo, na França, a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais da União Europeia²¹, publicada em 14 de dezembro daquele ano.

Em realidade, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia havia sido previamente meramente declarada no Conselho Europeu

18 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 77.

19 *Ibidem*, p. 310.

20 NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 102-103.

21 União Europeia, Carta de Direitos Fundamentais, 2000.

realizado em Nice, no dia 07 de dezembro do ano 2000, mas sem efeito vinculante.

O Tratado de Lisboa²², no artigo 2.8.1, estatui que a União Europeia reconhece a Carta em apreço, que possui mesmo valor jurídico dos Tratados.

Blanca Rodríguez Ruiz afirma que:

Non há Constituição sem direitos fundamentais. Ou melhor, sem direitos fundamentais não há sistema jurídico constitucional, sistema cujo objetivo último é, precisamente, garantir uma série de direitos fundamentais²³.

Nesta linha de intelecção, a declaração de direitos fundamentais reforça a corrente que defende a real existência de uma constituição na UE, já que seria um dos elementos constitutivos de qualquer constituição, nos termos do que dispõe o artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em 26 de agosto de 1789: “XVI - Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição”²⁴.

A ausência do inteiro teor da Carta, contudo, não desnatura o teor materialmente constitucional da previsão e garantia dos direitos fundamentais no seio da União Europeia e tampouco enfraquece a construção do arcabouço protetor de cidadania.

Vale mencionar, contudo, que o Reino Unido e a Polónia rejeitaram a adesão à Carta, razão pela qual obtiveram a sua derrogação, consoante foi especificado no Protocolo nº 30, relativo à aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia ao Reino Unido e à Polónia²⁵. Mais tarde, o Conselho Europeu de 29 e 30 de outubro de 2009 apresentou

22 União Europeia, Tratado de Lisboa, 2007.

23 No original: “No hay Constitución sin derecho fundamentales. O mejor, sin derechos fundamentales no hay sistema jurídico-constitucional, sistema cuyo objetivo último es, precisamente, garantizar una serie de derechos fundamentales” (cf. RUIZ, Blanca Rodríguez. *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: acuerdos y desacuerdos*. In: BOHÓRQUEZ, Rosário Leñero; CORONA, Esperanza Gómez; VEJA, Pablo Gutiérrez (coords.). *Una Constitución para la Ciudadanía de Europa: Estudios sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2005. p.179).

24 Sobre a Declaração supramencionada, Ingo Wolfgang Sarlet assim assevera: A partir desta formulação paradigmática, estavam lançadas as bases do que passou a ser o núcleo material das primeiras Constituições escritas, de matriz liberal-burguesa: a noção da limitação do poder estatal, mediante a garantia de alguns direitos fundamentais e do princípio da separação dos poderes. Os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, constituindo, neste sentido, não apenas parte da Constituição forma, mas também elemento nuclear da Constituição material. Vide SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p.69-70.

25 ARTIGO 1.º1.A Carta não alarga a faculdade do Tribunal de Justiça da União Europeia, ou de qualquer tribunal da Polónia ou do Reino Unido, de considerar que as leis, os regulamentos ou as disposições, práticas

suas conclusões e, como anexo, um Protocolo sobre a aplicação da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia à República Tcheca.

Em relação aos demais países membros, a Carta possui efeito vinculante e não meramente declaratório, e se insere no que Gomes Canotilho denomina *quarto momento de conscientização dos direitos fundamentais*²⁶ na União Europeia. Há, assim, clara demonstração da mudança de paradigma – ao menos quanto aos Estados não abarcados pelo Protocolo nº 30 –, que deixa de se dedicar apenas aos assuntos econômicos, financeiros e monetários para se debruçar sobre os valores *indivisíveis e universais*.

A adoção da Carta de Direitos Fundamentais insere-se no contexto de *internacionalização dos direitos fundamentais*, cujas dimensões são explicadas por Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins:

(a) riquíssima produção normativa internacional em prol dos direitos humanos (declarações, convenções, pactos, tratados etc.); (b) crescente interesse das organizações internacionais pelos direitos humanos e criação de organizações cuja principal finalidade é promovê-los e tutelá-los; (c) criação de mecanismos internacionais de fiscalização de possíveis violações e de responsabilização de Estados ou indivíduos que cometam tais violações; (d) intensa produção doutrinária em âmbito internacional, incluindo debates de cunho político e filosófico, assim como análises estritamente jurídicas de dogmática geral e especial.²⁷

ou acção administrativas destes países são incompatíveis com os direitos, as liberdades e os princípios fundamentais que nela são reafirmados.

2. Em especial, e para evitar dúvidas, nada no Título IV da Carta cria direitos susceptíveis de serem invocados perante os tribunais e que se apliquem à Polónia ou ao Reino Unido, excepto na medida em que estes países tenham previsto tais direitos na respectiva legislação nacional.

ARTIGO 2.º As disposições da Carta que façam referência às legislações e práticas nacionais só são aplicáveis à Polónia ou ao Reino Unido na medida em que os direitos ou princípios nelas consignados sejam reconhecidos na legislação ou nas práticas desses países.

26 Este autor distingue quatro fases de conscientização dos direitos fundamentais no âmbito da União Europeia. A primeira é marcada pela preocupação com a integração econômica, o que levou à existência de uma parcimônia em relação a esta espécie de direitos. A segunda é inaugurada o Ato Único Europeu (1986) e perdurou até o Tratado da União Europeia ou de Maastricht (1992) que “reforçou o compromisso da Europa comunitária com os direitos fundamentais ao consagrar uma norma expressa (e não apenas uma declaração preambular como no Acto Único Europeu) à vinculação da União pelos direitos fundamentais [...]”. A terceira fase, por sua vez, iniciou-se com o Tratado de Amsterdã (1997) que trouxe o estatuto da cidadania da União Europeia, enquanto a quarta é a preenchida pela ideia de dotar-se a UE de uma carta de direitos fundamentais (Vide CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 2003. p. 523 e 524).

27 DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 40, 2007. Sobre o marco temporal da internacionalização dos direitos humanos, Flávia Piovesan ensina que “A internacionalização dos direitos humanos constitui, assim, um movimento extremamente recente na história, que surgiu a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo.” (cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 116.)

A União Europeia, ao elaborar e declarar a sua própria Carta de Direitos Fundamentais e lhe conferir carácter vinculante, efetiva as dimensões supramencionadas.

Por derradeiro, ainda no que atine ao reforço da cidadania e dos direitos fundamentais, calha frisar que o artigo 6º do Tratado da União Europeia²⁸ reconhece a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais – CEDH.

São duas situações que podem ser vislumbradas no que atine à proteção dos direitos fundamentais e a coexistência de duas jurisdições sobre a UE: uma situação de choque, conflito e insegurança normativa, de modo a enfraquecer a proteção dos direitos fundamentais ou uma solução de ampliação de proteção, ao inserir a União Europeia no locus político-jurídico da Convenção Europeia de Direitos Humanos, levando a uma simbiose de construções jurisprudenciais que reforcem e efetivamente garantam a proteção ao cidadão, posição defendida neste estudo.

Nesta linha de intelecção, o indivíduo – o cidadão da União Europeia – será melhor protegido, tendo à disposição dois sistemas de promoção e garantia dos direitos humanos no âmbito da União Europeia.

Sobre o conflito entre o direito interno e o direito supranacional na Itália, afirma Sabino Cassese:

Sono sempre più frequenti le questioni poste alla Corte costituzionale invocando il rispetto non solo delle norme costituzionali, ma anche di norme ultrastatali, siano esse comunitarie, siano esse della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Questo porta all'interno, nazionalizza il diritto non statale, ma, nello stesso tempo, sottopone il giudice costituzionale al rispetto delle decisioni dei giudici ultrastatali. Intreccio sempre più interessante, che certamente complica l'attività dei giudici

28 Artigo 6. O (ex-artigo 6. o TUE)

1. A União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de 7 de dezembro de 2000, com as adaptações que lhe foram introduzidas em 12 de dezembro de 2007, em Estrasburgo, e que tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.

De forma alguma o disposto na Carta pode alargar as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

Os direitos, as liberdades e os princípios consagrados na Carta devem ser interpretados de acordo com as disposições gerais constantes do Título VII da Carta que regem a sua interpretação e aplicação e tendo na devida conta as anotações a que a Carta faz referência, que indicam as fontes dessas disposições.

2. A União adere à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Essa adesão não altera as competências da União, tal como definidas nos Tratados.

3. Do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

nazionali, ma consente la massima espansione dei diritti, nonché la ricerca di sempre nuove vie e di sempre nuovi argomenti processuali²⁹.

Da cidadania da União Europeia deflui o direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros.

Trata-se de liberdade fundamental do mercado interno europeu que permite conferir uma maior coesão social.

Ocorre, porém, que a efetivação desta liberdade encontra-se em ponto subótimo, dadas as dificuldades decorrentes das complexidades normativas e administrativas.

4 A EFETIVAÇÃO DA LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES

À vista do suso exposto, considerando a origem econômica da União Europeia, que passou a priorizar o plano humano, para que seja uma união de pessoas; as variadas ampliações, que totalizam vinte e oito Estados-membros; a existência de uma cidadania da União Europeia, reforçada pela adoção de uma Carta de Direitos Fundamentais e pela adesão à Convenção Europeia de Direitos Humanos e a liberdade fundamental de livre trânsito de trabalhadores, insta averiguar como ocorre a efetivação desta liberdade e os desafios à sua plenitude.

Inicialmente, calha transcrever parte da previsão da livre circulação de trabalhadores no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:

Art. 45º.(ex-artigo 39. o TCE)

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;

²⁹ CASSESE, Sabino. *Dentro La Corte*: Diario di un giudice costituzionale. Bologna: Società editrice il Mulino, 2015. p. 253.

- 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.

Artigo 46. o(ex-artigo 40. o TCE)

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta do Comitê Econômico e Social, tomarão, por meio de diretivas ou de regulamentos, as medidas necessárias à realização da livre circulação dos trabalhadores, tal como se encontra definida no artigo anterior, designadamente:

- a) Assegurando uma colaboração estreita entre os serviços nacionais de emprego;
- b) Eliminando tanto os procedimentos e práticas administrativas, como os prazos de acesso aos empregos disponíveis, decorrentes, quer da legislação nacional, quer de acordos anteriormente concluídos entre os Estados-Membros, cuja manutenção constitua obstáculo à liberalização dos movimentos dos trabalhadores;
- c) Eliminando todos os prazos e outras restrições previstas, quer na legislação nacional quer em acordos anteriormente concluídos entre os Estados-Membros, que imponham aos trabalhadores dos outros Estados-Membros condições diferentes das que se aplicam aos trabalhadores nacionais quanto à livre escolha de um emprego;
- d) Criando mecanismos adequados a pôr em contacto as ofertas e pedidos de emprego e a facilitar o seu equilíbrio em condições tais que excluam riscos graves para o nível de vida e de emprego nas diversas regiões e indústrias.

Artigo 47. O (ex-artigo 41. o TCE)

Os Estados-Membros devem fomentar, no âmbito de um programa comum, o intercâmbio de jovens trabalhadores.

Conforme texto do Tratado, há proibição de discriminação dos trabalhadores dos Estados-Membros em razão de sua nacionalidade. Ao Parlamento Europeu e ao Conselho incumbe a elaboração de atos normativos (Diretivas ou Regulamentos) com vistas a eliminar procedimentos e práticas normativo-administrativas adotadas pelos Estados-Membros e que acarretem restrição à livre circulação dos trabalhadores.

Cabe ao Parlamento e ao Conselho, outrossim, deliberar, mediante processo legislativo ordinário, acerca de um sistema de seguridade social destinado aos trabalhadores migrantes assalariados e não assalariados.

A livre circulação de trabalhadores enceta verdadeiro direito fundamental, de natureza individual, mas que acarreta, em contrapartida, deveres aos Estados-membros, assumindo natureza contraprestacional, sobretudo em relação aos direitos sociais³⁰. Calha transcrever a lição de Norberto Bobbio:

É supérfluo acrescentar que o reconhecimento dos direitos sociais suscita, além do problema da proliferação dos direitos do homem, problemas bem mais difíceis de resolver no que concerne àquela “prática” de que falei no início: é que a proteção destes últimos requer uma intervenção ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos de liberdade, produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado social³¹.

A isto acresce que se trata de elemento de suma importância para a criação de um verdadeiro mercado de trabalho da União. Sua aplicação está relacionada à liberdade de prestação de serviços em um amplo espaço geográfico delimitado pelas porosas fronteiras dos Estados-Membros.

Os novos padrões de mobilidade impõem-se em função da globalização e da transnacionalização do capital, inclusive humano, de modo que uma organização supranacional como a União Europeia deve permitir, promover

30 Quanto à natureza dos direitos sociais, assevera Ingo Sarlet: “Constituem – para além disso – direitos relativos por desencadarem sua plena eficácia e se tornarem exigíveis tão-somente após concretizados pelo legislador, razão pela qual também foram denominados – e não de forma completamente destituída de razão – de direitos na medida da lei (Massgabergrechte) [...]” (SARLET, op. cit., p. 307).

31 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 86-87.

e garantir a sua plena implementação a fim de proporcionar um espaço de comunhão de objetivos e valores econômicos, sociais e jurídicos.

A Diretiva 38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004³² foi editada com o objetivo de simplificar e codificar os esparsos instrumentos normativos comunitários que estavam em vigor à época, com vistas a reforçar a livre circulação de cidadãos da UE.

Em seu texto, conceitua a cidadania da União e a família, elenca os titulares dos direitos e estabelece os parâmetros dos direitos de entrada, saída, permanência e residência, dentre outros aspectos.

A preocupação com a seguridade social e com a assistência dos cidadãos não assalariados é cristalina da leitura da Diretiva mencionada:

(10) As pessoas que exercerem o seu direito de residência não deverão, contudo, tornar-se uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período inicial de residência. Em consequência, o direito de residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias por períodos superiores a três meses deverá estar sujeito a condições.

[...]

(16) Os titulares do direito de residência não podem ser afastados enquanto não se tornarem um encargo excessivo para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento. Por conseguinte, a medida de afastamento não poderá ser a consequência automática do recurso ao regime de segurança social. O Estado-Membro de acolhimento deverá examinar se se está perante um caso de dificuldades temporárias e ter em conta a duração da residência, a situação pessoal e o montante de ajuda concedida para poder considerar se o titular se tornou uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento e proceder ao seu afastamento. Os trabalhadores assalariados, os trabalhadores não assalariados ou as pessoas à procura de emprego, conforme definidas pelo Tribunal de Justiça, não poderão em circunstância alguma ser objeto de medida de afastamento, salvo por razões de ordem pública ou de segurança pública.

[...]

(21) Contudo, caberá ao Estado-Membro de acolhimento determinar se tenciona conceder prestações a título de assistência social durante

³² PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO. Diretiva 38/CE, 2004.

os primeiros três meses de residência ou por um período mais longo no caso das pessoas à procura de emprego, a pessoas que não sejam trabalhadores assalariados ou não assalariados nem conservem esse estatuto, ou não sejam membros das famílias dos mesmos, ou bolsas de subsistência para estudos, incluindo a formação profissional, antes da aquisição do direito de residência permanente³³. – grifou-se.

A Diretiva deixa clara a faceta contraprestacional do Estado de acolhimento, a quem incumbirá deliberar acerca da assistência social ao cidadão durante a busca do emprego ou a pessoas não assalariadas.

O Regulamento (UE) n° 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 05 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União ³⁴, é expresso quanto à natureza de direito fundamental da liberdade de circulação e reforça a proibição de discriminação:

(4) A livre circulação constitui um direito fundamental dos trabalhadores e das suas famílias. A mobilidade da mão- -de-obra na União deve ser um dos meios de garantir aos trabalhadores a possibilidade de melhorarem as suas condições

de vida e de trabalho e de promoverem a sua ascensão social, contribuindo simultaneamente para a satisfação das necessidades decorrentes da economia dos Estados-Membros. O direito que assiste a todos os trabalhadores dos Estados-Membros de exercerem a atividade da sua escolha na União deverá ser afirmado.

(5) Este direito deverá ser reconhecido sem discriminações aos trabalhadores permanentes, sazonais e fronteiriços e àqueles que exercem a sua atividade para fins de prestação de serviços.

(6) 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 atividades 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.

33 PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO, op. cit.

34 PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO. Regulamento (UE) n° 492, 2011. Revoga o Regulamento/CEE 1612, de 15 de outubro de 1968, expedido pelo Conselho (CONSELHO, Regulamento/CEE 1612, 1968).

Trata-se, por conseguinte, de direito fundamental que outorga aos nacionais de Estados-membros da UE as prerrogativas de: mover-se livremente para outro Estado-membro e empregar-se; residir no país de destino com a sua família; ter tratamento equivalente aos nacionais do país receptor no que atine aos direitos trabalhistas e fiscais, às vantagens sociais, à moradia pública e ao acesso das crianças à educação básica, à aprendizagem e ao treinamento vocacional.

O referido Regulamento dispõe acerca do acesso e exercício de emprego e igualdade de tratamento; admissão dos filhos de nacional de Estado-Membro que seja ou tenha estado empregado em cursos de ensino geral de aprendizagem e de formação profissional nas mesmas condições que os nacionais do Estado de acolhimento.

A isto acresce a previsão do Gabinete Europeu de Coordenação da Compensação das Ofertas e Pedidos de Emprego (Gabinete Europeu de Coordenação), que compõe a Comissão e tem como função, em geral, favorecer o contato e a compensação das ofertas e pedidos de emprego com esteio nas informações e dados coletados dos Estados-Membros, nos termos do artigo 18 do Regulamento 429/2011.

Já o Comitê Consultivo, formado por seis membros de cada Estado da União (dois representantes dos Governos, dois das organizações sindicais e dois das organizações patronais), com mandato, renovável, de dois anos, assiste a Comissão no que atine à verificação da aplicação do Tratado sobre o Funcionamento da UE em relação à livre circulação e aos empregos dos trabalhadores, por meio de realização dos estudos, de análise de problemas, de elaboração de pareceres e de apresentação de propostas à Comissão.

O Comitê Técnico, por sua vez, apoia a Comissão nas atividades relativas à preparação, à promoção e ao acompanhamento dos trabalhos e medidas técnicas referentes à aplicação do Regulamento 492/2011.

Por derradeiro, o instrumento normativo em análise determina que os Estados-Membros comuniquem à Comissão Europeia problemas e informações sobre a situação e a evolução do emprego. Importante medida é a que estabelece que os serviços especializados de cada Membro devem comunicar aos serviços da mesma espécie dos demais Estados da EU e ao Gabinete Europeu de Coordenação as ofertas de emprego suscetíveis de ser preenchidas por nacionais de outros Estados-Membros; as ofertas dirigidas aos países terceiros; os pedidos de emprego que tenham sido apresentados por pessoas que tenham declarado formalmente que desejam trabalhar noutro Estado-Membro e informações, por regiões e ramos de atividade, relativas aos candidatos a emprego que desejem laborar em outro país.

Os dados e informações referidos são essenciais para o monitoramento e aperfeiçoamento do sistema europeu de garantia da livre circulação dos

trabalhadores pelo Gabinete Europeu de Compensação, pelo Comitê Consultivo e pelo Comitê Técnico.

No entanto, a despeito de todo o aparato acima relatado, existem limitações e restrições ao livre trânsito de trabalhadores, que, neste trabalho, podem ser divididas em legítimas ou permitidas e em ilegítimas ou vedadas, na medida em que, respectivamente, decorram de flexibilização negociada sob as normas da própria União Europeia ou de práticas abusivas e violadoras de direitos fundamentais.

Quanto às legítimas, podem decorrer, nos termos do artigo 45.3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, já acima transcrito, de razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, conceitos vagos e indeterminados que criam o risco de causar multiplicidade interpretativa e ocasionar situação de insegurança jurídica.

Com o escopo de diminuir a amplitude de interpretações resultantes da vagueza dos conceitos, a Diretiva 38 de 2004 estabelece os parâmetros de caracterização das situações e estatui, ainda, que o princípio da proporcionalidade deve ser utilizado para limitar o alcance de tais medidas³⁵.

Acerca da aplicabilidade do princípio da proporcionalidade, leciona Humberto Ávila:

O exame da proporcionalidade aplica-se sempre que houver uma medida concreta destinada a realizar *uma finalidade*. Nesse caso devem ser analisadas as possibilidades de a medida levar à realização da finalidade (exame de adequação), de a medida ser a menos restritiva aos direitos envolvidos dentre aquelas que poderia ter sido utilizadas para atingir a finalidade (exame de necessidade) e de a finalidade pública ser tão valorosa que justifique tamanha restrição (exame da proporcionalidade em sentido estrito)³⁶.

Há, ainda, as restrições legítimas derivadas de tratativas relativas aos procedimentos de adesão de novos países à UE, fato que acarreta a abertura dos mercados de trabalhos de países que já compõem o quadro da União e possuem receio de sofrer abalo após o aumento do fluxo migratório interno.

Tal possibilidade é prevista também no artigo 21.1. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: “Qualquer cidadão da União goza

35 (23) O afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias por razões de ordem pública ou de segurança pública constitui uma medida que pode prejudicar seriamente as pessoas que, tendo exercido os direitos e liberdades que lhes foram conferidos pelo Tratado, se integraram verdadeiramente no Estado-Membro de acolhimento. Assim, há que limitar o alcance de tais medidas em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a fim de ter em conta o grau de integração das pessoas em causa, a duração da sua residência no Estado-Membro de acolhimento, a idade, o estado de saúde e a situação económica e familiar, bem como os laços com o país de origem. (PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO. Diretiva 38/CE, 2004.)

36 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 113-114.

do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação”. Esta previsão é somada às razões de ordem pública mencionadas no artigo 45.3 do mesmo Tratado, de modo a permitir as limitações.

Destarte, é o próprio Direito Primário, consistente no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia que autoriza a existência de restrições e condições ao livre trânsito de trabalhadores, geralmente reguladas nos Acordos de Transição ou nos Atos de Adesão.

Saliente-se, outrossim, que as limitações e condições previstas nos Acordos de Transição ou Atos de Adesão são relativas única e exclusivamente ao acesso de mercado de trabalho, restando incólumes os direitos de mover-se e residir.

O movimento de intramigratório foi desigual em direção aos Estados-membros durante os Acordos de Transição relativos às adesões ou ampliações operadas em 2004, 2007 e 2013.

A entrada de novos Membros em 2004 e 2007, países oriundos da Europa Centro-oriental, foi um marco no movimento intramigratório da União Europeia. De acordo com Joanna Nestorowicz³⁷, 60% da mobilidade ocorrida em 2008 teve origem em novos Membros (países de emigração).

As diferenças socioeconômicas entre os novos Membros e os já consolidados ocasionou uma grande rodada de negociações relativas à adesão e seus impactos, que culminou na adoção de medidas restritivas ao acesso ao mercado de trabalho por grande parte dos quinze países membros à época.

Destarte, no que atine à adesão de 2004 (Chipre, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca), apenas Irlanda, Suíça e Reino Unido abriram seus mercados de trabalho, com plena aplicação do livre trânsito de trabalhadores.

Já no que atine à ampliação de 2007 (Bulgária e Romênia), de acordo com o *The European job Mobility Action Plan 2007-2010: Implementation Report*³⁸, em janeiro de 2009 somente quinze países, de um universo de vinte e cinco, tinham operado a real abertura dos seus mercados de trabalho para cidadãos oriundos da Bulgária e da Romênia, a saber: Chipre, Dinamarca, Estônia, Eslovênia, Eslováquia, Espanha, Finlândia, Grécia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Portugal, República Tcheca e Suécia.

37 NESTOROWICZ, Joanna. *Free movement of workers and transitional arrangements: lessons from the 2004 and 2007 enlargements*, Varsóvia, 2015. Disponível em: http://www.researchgate.net/publication/277475204_Free_movement_of_workers_and_transitional_arrangements_lessons_from_the_2004_and_2007_enlargements. Acesso em: 28 ago. 2015. p. 12.

38 COMISSÃO EUROPEIA, *The European job Mobility Action Plan 2007-2010: Implementation Report*. Bruxelas, 2010, Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c11805>. Acesso em: 08 set. 2015. p. 4.

As restrições aos trabalhadores dos países ingressos em 2007 perduraram no interregno compreendido entre 01/05/2009 e 30/04/2011. Apenas Áustria, Alemanha e Reino Unido mantiveram-nas.

Apesar das preocupações encetadas pelos processos de adesão, a Comissão Europeia³⁹ concluiu que a qual a mobilidade de trabalhadores oriundos dos membros que ingressaram em 2004 e 2007 gerou um impacto positivo nos demais membros.

No que concerne à mais recente adesão, qual seja, a da Croácia, operada em 01 de julho de 2013, mais uma vez houve limitação da liberdade fundamental de livre trânsito de trabalhadores.

O Ato de Adesão de 2011 permitiu a aplicação de restrições pelos demais vinte e sete Estados-Membros de forma temporária, por até sete anos, com possibilidade de vigorarem até 2020, como prazo máximo e improrrogável. O interregno de sete anos é dividido em fases:

A primeira refere-se aos dois anos iniciais, nos quais os vinte e sete Estados-membros podem utilizar leis próprias para regular o acesso de trabalhadores croatas aos respectivos mercados de trabalho. Nos três anos seguintes, com o termo *a quo* já iniciado em primeiro de julho de 2015, incumbe aos Membros que desejarem prosseguir na aplicação das limitações comunicar tal intento previamente à Comissão Europeia, sob pena de incidência plena da liberdade de circulação de trabalhadores. Após os três anos intermediários, tem lugar a derradeira fase, com duração máxima de dois anos (fim em 30/06/2020), que possibilita a continuidade da adoção de restrições, mediante anterior ciência à Comissão Europeia, desde que haja desequilíbrio ou ameaça de desequilíbrio ao mercado de trabalho local.

Destaque-se que o Estado-membro que tenha interrompido as restrições antes de findo o limite de sete anos pode retomá-las, desde que comprovados os requisitos da última etapa. Igualmente podem adotar limitações os Estados que não as tenha aplicado inicialmente.

No decorrer da primeira fase, catorze países, dentre os vinte e sete Estados-membros além da Croácia, abriram imediatamente os respectivos mercados de trabalhos aos croatas. Treze, por sua vez, aplicaram restrições; são eles: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslovênia, Espanha, França, Grécia, Holanda, Itália, Luxemburgo, Malta e Reino Unido.

O temor era grande, tendo em vista que a Croácia apresentou a terceira maior taxa de desemprego da União Europeia em 2014 e historicamente seu fluxo de emigração tem como principais destinatários a Alemanha, a Áustria e a Itália.

Em contrapartida, a Croácia decidiu aplicar restrições recíprocas aos nacionais dos países referenciados.

³⁹ COMISSÃO EUROPEIA, op. cit.

De acordo com o Relatório da Comissão Europeia sobre o funcionamento dos Acordos de Transição sobre a Livre Circulação de Trabalhadores da Croácia⁴⁰, houve um acréscimo de 10% da população de croatas da Alemanha, de 6% à da Áustria e um aumento inexpressivo na Itália e na Eslovênia.

No tocante a países que abriram seus mercados de trabalho ao novo Membro, os maiores índices de foram verificados na Irlanda, na Suécia e na República Tcheca.

Assim, como observado, a despeito de a mobilidade ser uma realidade na UE, ainda que por vezes limitada pelo Direito primário, como ocorreu com os Acordos de Transição assinados durante os processos de adesão, a real implementação de um livre trânsito de trabalhadores, com garantia de direitos fundamentais, sobretudo os relativos ao sistema de seguridade social, ainda está aquém do nível almejado.

Ocorre, porém, que há restrições injustificadas ao acesso de trabalhadores a mercados locais, discriminação em razão de nacionalidades e exploração de mão de obra em outro Estado-membro.

Exemplo ilustrativo é a dificuldade de reconhecimento das habilidades profissionais que por vezes são limitadas ou subestimadas, de modo a gerar subemprego ou desemprego no país destinatário. Devem incidir, nesses casos, os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, dentre outros, além das normas da União Europeia aplicáveis, de modo a corrigir a situação.

Além do artigo 45.2 suso transcrito, os artigos 18 e 19 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia versam sobre a proibição de discriminação:

Art. 18º(ex-artigo 12. o TCE)

No âmbito de aplicação dos Tratados, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adotar normas destinadas a proibir essa discriminação.

Artigo 19º(ex-artigo 13. o TCE)

1. Sem prejuízo das demais disposições dos Tratados e dentro dos limites das competências que estes conferem à União, o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após aprovação do Parlamento Europeu, pode tomar as medidas necessárias

⁴⁰ COMISSÃO EUROPEIA. Report From the Commission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Croatia (First phase: 1 July 2013 - 30 June 2015), Bruxelas, 2015. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5068_en.htm. Acesso em: 16 ago. 2015. p. 4.

para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.

2. Em derrogação do n. o 1, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adotar os princípios de base das medidas de incentivo da União, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros, para apoiar as ações dos Estados-Membros destinadas a contribuir para a realização dos objetivos referidos no n. o 1.

Não é demasiado salientar que a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia⁴¹ também prevê a livre circulação de trabalhadores, apartada de qualquer discriminação decorrente da origem do cidadão da União:

Artigo 15. o Liberdade profissional e direito de trabalhar

1. Todas as pessoas têm o direito de trabalhar e de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceite.

2. Todos os cidadãos da União têm a liberdade de procurar emprego, de trabalhar, de se estabelecer ou de prestar serviços em qualquer Estado-Membro.

3. Os nacionais de países terceiros que sejam autorizados a trabalhar no território dos Estados- -Membros têm direito a condições de trabalho equivalentes àquelas de que beneficiam os cidadãos da União.

Sobre o artigo acima, pondera Gaetano Azzariti:

In questa nuova prospettiva La Carta appare “adeguarsi ai tempi”, definendo Il lavoro un valore, Che si sostanzia essenzialmente nel mero diritto di lavorare. Un diritto tra i tanti, da tutelare insieme a quelli dell’impresa, assieme alla liberta di esercitare una professione liberamente scelta o accettata⁴².

No que concerne às habilidades e qualificações profissionais, o reconhecimento do bacharelado em Direito e a possibilidade de atuação em Estado-Membro diferente do da formação académico-profissional já foi objeto de análise pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, inclusive quanto ao exercício de profissões jurídicas, como explanado a seguir:

41 PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO; COMISSÃO. Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, 2012.

42 AZZARITI, Gaetano. Verso un governo dei giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell’Europa politica, In: LEAL, Rogério Gesta; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. *Ativismo Judicial e déficits democráticos: algumas experiências Latino-Americanas e Europeias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p.35.

[...] o reconhecimento de um diploma no Estado-Membro de acolhimento não opera, em caso algum, de forma automática. Pelo contrário, o Estado-Membro de acolhimento está autorizado a comprovar a equivalência entre o diploma estrangeiro e o diploma correspondente do Estado-Membro de acolhimento através de um procedimento comparativo. *No caso de diplomas jurídicos, deve assumir-se, em princípio, a diferença entre os ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, pelo que o Estado-Membro de acolhimento pode exigir, em conformidade com o direito comunitário, um conhecimento preciso por parte do titular do diploma do direito do Estado-Membro de acolhimento. De acordo com o direito comunitário e no interesse da liberdade de circulação dos trabalhadores, é permitido, ainda que não seja obrigatório, exigir aos candidatos um nível de conhecimentos jurídicos inferior ao certificado pela habilitação exigida nesse Estado-Membro para o acesso ao período de formação prática.*

102. *O Tribunal de Justiça desenvolveu estes princípios na interpretação das disposições de direito primário dos artigos 39.o CE e 43.o CE sobre a liberdade de circulação e estabelecimento dos trabalhadores.* A preferência da aplicação do direito derivado requer, na análise da segunda questão prejudicial, o recurso, em primeira linha, à Diretiva 89/48. Não obstante, esta circunstância é compatível com uma interpretação da Diretiva 89/48 à luz dos acima referidos princípios, uma vez que a diretiva *foi adotada precisamente com a finalidade de realizar as liberdades fundamentais, como resulta dos fundamentos jurídicos escolhidos e do seu primeiro considerando*⁴³. – grifou-se.

Da leitura do excerto acima, percebe-se a aplicação do princípio da confiança mútua, que preceitua que quando uma profissão tiver a posse de um diploma como requisito para ser exercida em um Estado-Membro de acolhimento de cidadão da UE, não pode seu exercício ser recusado ao trabalhador oriundo de outro Estado-Membro e que possua diploma emitido por autoridade competente do país de origem.

Ademais, em garantia da liberdade de circulação de trabalhadores, há a faculdade de se exigir *nível inferior de conhecimentos jurídicos* ao certificado pela habilitação concedida no Estado-Membro acolhedor, fato que demonstra nítida flexibilização dos requisitos em prol do trabalhador.

43 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, PROCESSO C-118/09: conclusões da Advogada-Geral Verica Trstenjak. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfd9e1dc00f624c0dbd1bcacda723aeb9>. e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuQaxf0?doclang=PT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=81187&occ=first&dir=&cid=45926. Acesso em: 21/09/2015, p.35.

No que atine ao reconhecimento das qualificações profissionais, está em vigor a Diretiva 36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de setembro de 2005. Em seu texto, apresenta diversas regulações que visam a salvaguardar o livre exercício profissional.

Hodiernamente, ainda subsistem tentativas de simplificação e modernização das regras (plano normativo) e de coordenação entre sistemas de informação e de seguridade social (plano executivo).

Mesmo após os esforços regulamentares envidados, há consenso entre os órgãos da UE no sentido de que a situação atual da mobilidade de trabalhadores encontra-se em um ponto subótimo e que urge que sejam efetivadas melhorias sob o ponto de vista de políticas públicas e administrativas, que ocasionarão aumento do bem-estar dos cidadãos.

Sobretudo em momentos de crise financeira e econômica enfrentada em nível mundial, são necessárias reformas estruturais de modo a reequilibrar o mercado e reduzir o impacto deletério da crise macroeconômica. Medidas que reforcem o crescimento do emprego e a redução das barreiras seguramente contribuirão para reduzir a pobreza e reequilibrar a produtividade e os déficits sociais.

A Pesquisa Anual sobre Crescimento realizada pela Comissão Europeia em 2015 (*Annual Growth Survey 2015*) apresenta um rol de quatro exemplos de reformas estruturais mas com repercussão na formação de um mercado de trabalho europeu no qual o livre trânsito de trabalhadores esteja assegurado.

No Plano Normativo, calha destacar a recente edição da Diretiva 54/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, em 16 de abril de 2014, relativa a medidas destinadas a facilitar o exercício dos direitos conferidos aos trabalhadores no contexto da livre circulação. A própria União Europeia reconhece a existência entre o dever ser e o ser no que atine ao tema, razão pela qual envida esforços para diminuir a discrepância observada:

(5) O exercício efetivo da liberdade de circulação de trabalhadores continua, todavia, a constituir um desafio de vulto e, muitos trabalhadores da União desconhecem frequentemente os seus direitos à livre circulação. Em razão, designadamente, da sua situação potencialmente mais vulnerável, os trabalhadores da União podem ainda sofrer restrições injustificadas ou entraves ao seu direito à livre circulação, tais como o não reconhecimento das qualificações, discriminações em razão da nacionalidade e exploração quando se deslocam para outro Estado-Membro. Entre a lei e a sua aplicação prática existe, portanto, um desfasamento que tem de ser abordado.

Nesta linha, a Diretiva prevê obrigações administrativas dos Estados-Membros em prol da efetivação da liberdade de circulação. O seu escopo é proporcionar a real implementação da liberdade fundamental de livre circulação de trabalhadores de modo uniforme no espaço da União Europeia. Salientam-se a tutela de direitos, por meio do acesso à justiça e o duplo grau de jurisdição; a criação de organismos de promoção da igualdade de tratamento; a formação de um constante diálogo com parceiros sociais e organizações não governamentais; e o acesso à informação.

Com entrada em vigor em 01 de maio de 2014, a Diretiva estabelece a data de 21 de maio de 2016 como prazo para os Estados-Membros cumprirem as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à sua observância.

Ademais, a Comissão Europeia deve apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comitê Econômico e Social um relatório sobre o estado do cumprimento da aludida Diretiva até 21 de novembro de 2018, a fim de possibilitar a análise da situação acerca da efetivação da liberdade de circulação de trabalhadores e a eventual necessidade de aprimoramento e de adequação ou adoção de novas medidas.

Para que seja efetivado o quanto disposto na Diretiva, aos Estados-membros cabe extirpar os obstáculos nacionais a este direito fundamental por meio da identificação dos atos que ensejem a discriminação e o tratamento desigual entre cidadãos da União Europeia. Urge que sejam adotadas medidas para a simplificação de procedimentos relativos às liberdades de viajar, residir e trabalhar.

O direito à informação está, outrossim, intrinsecamente ligado à política de efetivação da livre circulação de trabalhadores, uma vez que ao cidadão devem ser disponibilizados centros locais e virtuais, a exemplo do sítio *A sua Europa*⁴⁴, que indiquem, de forma acessível e clara, quais são os seus direitos em território de Estado-membro da União Europeia, de modo a protegê-lo de posturas contra legem adotadas em momentos de seleção, admissão e manutenção no mercado de trabalho.

Aos países da UE incumbe, ainda, aumentar a sensibilização relativamente aos direitos conferidos à legislação supranacional no que tange à antidiscriminação e à igualdade de gênero no âmbito da livre circulação de trabalhadores.

A existência de desníveis internos de promoção e proteção das normas da UE neste aspecto acarreta a existência de mercados nacionais mais atrativos que outros, levando a uma situação que deturpa e desnatura a

⁴⁴ http://europa.eu/youreurope/citizens/index_pt.htm.

livre circulação de trabalhadores, qual seja, a caracterização dos fenômenos de fuga de cérebros e fuga de jovens de um país para outro. Como exemplo, jovens licenciados procuram trabalho em toda a União e passam a ser absorvidos em mercados que tenham menores índices de desrespeitos à legislação supranacional. De outra banda, o trabalhador informal e muitas vezes desqualificado é atraído por mercados de países que descumprem tais normas são submetidos a situações que desvalorizam o seu labor e esvaziam o grau de cidadania conferido pelos Tratados.

Por derradeiro, o princípio do acesso à justiça apresenta-se como ferramenta de inegável e indispensável valia para corrigir as posturas dos Estados apartadas da normativa comum.

As jurisdições nacionais devem tutelar os trabalhadores e salvaguardar a liberdade fundamental em apreço, assim como ao Tribunal de Justiça da União Europeia incumbe salvaguardar a aplicação das normas da EU quanto ao tema.

Destarte, há desafios a serem enfrentados pelos Estados-Membros em prol da observância plena das medidas normativas e administrativas que garantam a liberdade fundamental de circulação de trabalhadores.

Embora não tenha sido atingido o plano ideal de efetivação desta liberdade na União Europeia, merecem destaques as iniciativas legislativas e administrativas já adotadas e objeto de constante avaliação institucional e acadêmica a fim de aprimoramento.

Um exemplo administrativo é o EURES – O Portal Europeu de Mobilidade Profissional⁴⁵. Criado em 1994 e mantido pela Comissão Europeia, trata-se de uma rede de cooperação composta pelo Gabinete Europeu de Coordenação, pelos gabinetes de coordenação nacionais e demais parceiros, composta com o escopo de promover a livre circulação de trabalhadores nos vinte e oito países da União Europeia, além de Suíça, Islândia, Liechtenstein e Noruega.

É um serviço de apoio que fornece informação e suporte a trabalhadores que desejam mudar ou atravessar fronteiras dentro da União Europeia, por meio de criação de uma conta EURES, do envio de curriculum vitae e criação de um Passaporte Europeu de Competências. Assiste, outrossim, empregadores em busca de talentos.

Marcela Srogonová fornece mais informações sobre a Rede EURES:

Neste momento a Rede EURES desenvolve o papel de cooperação entre a Comissão Europeia e os Serviços Públicos de Emprego dos 31 países do EEE e Suíça. Os recursos dos membros e parceiros EURES fornecem uma base sólida para que a Rede EURES preste serviços

⁴⁵ <https://ec.europa.eu/eures/public/pt/homepage>.

de qualidade a trabalhadores e empregadores. A Rede é coordenada pelo grupo EURESco (Gabinete de Coordenação do EURES) em Bruxelas, que desenvolve o programa de Grupo de Estratégia de Alto Nível (grupo de especialistas) e EURES Working Party (gestores EURES de cada país abrangido na Rede).⁵³ A Rede EURES oferece atualmente os serviços gratuitos para os empregadores e candidatos pelos mais de 780 Conselheiros EURES, com o fim de promover a mobilidade profissional e diminuir os obstáculos da mobilidade existentes (ex.: reconhecimento profissional, administrativos, diferenças culturais, etc.)⁴⁶.

Destarte, por meio do fornecimento de dados e criação de oportunidades de emprego, contribui para a formação de um mercado de trabalho europeu.

Por derradeiro, convém mencionar o Fundo Social Europeu (European Social Fund – ESF), que, dentre outras funções, é destinado a facilitar e promover a mobilidade laboral.

O relatório do ESF⁴⁷ sobre mobilidade laboral indica que quase dois terços dos programas dos Estados-membros e mais de um terço dos programas do Fundo são dirigidos à mobilidade laboral, com cerca de seiscentos e setenta e cinco mil pessoas beneficiadas por este.

Além disso, pelo menos dezessete mil organizações, em sua maioria empresas, são encorajadas a melhorar ou ajustar sua estrutura funcional com o escopo de aprimorar a circulação de trabalhadores. Por fim, o relatório destaca que mais de sessenta mil pessoas tiveram suas competências e habilidades reconhecidas e certificadas.

5 CONCLUSÕES

Como delineado, resta patente que da cidadania da União Europeia deflui o direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros. Trata-se de liberdade fundamental do mercado interno europeu que permite conferir uma maior coesão social.

Ocorre, porém, que a efetivação desta liberdade encontra-se em ponto subótimo, dadas as dificuldades decorrentes das complexidades normativas e administrativas.

46 SROGONOVÁ, Marcela. *Mobilidade Laboral na União Europeia*. Acompanhamento da Rede EURES em Portugal: Faculdade de Letras/Universidade do Porto, 2012. p. 25.

47 Reporting on ESF interventions in the EU - Summary fiche from the background report 'ESF and Labour mobility'. ESF website library: <<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?policyArea=750&subCategory=758&type=0&country=0&year=0&advSearchKey=SPCNationalSocialReport&mode=advancedSubmit&langId=en>>. Acesso em: 08 set. 2015.

Considerando a origem econômica da União Europeia, que passou a priorizar o plano humano, para que seja uma união de pessoas; as variadas ampliações, que totalizam vinte e oito Estados-membros; a existência de uma cidadania da União Europeia, reforçada pela adoção de uma Carta de Direitos Fundamentais e pela adesão à Convenção Europeia de Direitos Humanos e a liberdade fundamental de livre trânsito de trabalhadores, tornou-se imperioso buscar a efetivação da liberdade de circulação de trabalhadores.

Os novos padrões de mobilidade impostos pela globalização e pela transnacionalização do capital, inclusive humano, determinam a necessária construção de um espaço de comunhão de objetivos e valores econômicos, sociais e jurídicos.

Como visto, além de previsões nos Tratados, há prescrições em Diretivas e na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, em prol da garantia da livre circulação de trabalhadores. No entanto, existem limitações e restrições legítimas e ilegítimas ou vedadas, na medida em que, respectivamente, decorram de flexibilização negociada sob as normas da própria União Europeia ou de práticas abusivas e violadoras de direitos fundamentais.

A fim de eliminar as ilegítimas, subsistem tentativas de simplificação e modernização das regras (plano normativo) e de coordenação entre sistemas de informação e de seguridade social (plano executivo).

Mesmo após os esforços regulamentares envidados, há consenso entre os órgãos da UE no sentido de que a situação atual da mobilidade de trabalhadores encontra-se em um ponto subótimo e que urge que sejam efetivadas melhorias sob o ponto de vista de políticas públicas e administrativas, que ocasionarão aumento do bem-estar dos cidadãos.

Harmonização das leis internas; simplificação de procedimentos; efetivação do direito à informação e do acesso à Justiça; aplicação dos princípios da proporcionalidade, da não discriminação e da igualdade de tratamento, são essenciais para eliminar as assimetrias verificadas nos Estados-Membros, que acarretam desníveis de proteção ao trabalhador migrante intraeuropeu.

Sobretudo em momentos de crise financeira e econômica enfrentada em nível mundial, são necessárias reformas estruturais de modo a reequilibrar o mercado e reduzir o impacto deletério da crise macroeconômica. Medidas que reforcem o crescimento do emprego e a redução das barreiras seguramente contribuirão para reduzir a pobreza e reequilibrar a produtividade e os déficits sociais, formando um efetivo mercado de trabalho europeu, proporcionado pela realmente livre circulação de trabalhadores.

REFERÊNCIAS

ARCHER, Clive. *International Organizations*. London: Routledge, 1995.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios*. São Paulo: Malheiros, 2004.

AZZARITI, Gaetano. Verso un governo dei giudici? Il ruolo dei giudici comunitari nella costruzione dell'Europa política. In: LEAL, Rogério Gesta; LEAL, Mônica Clarissa Hennig. *Ativismo Judicial e déficits democráticos: algumas experiências Latino-Americanas e Europeias*, Rio de Janeiro: Lumen Juris.

BOBBIO, Norberto, *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2005.

CAMPOS, Eduardo Nunes, *O lugar do cidadão nos processos de integração: o déficit social da Comunidade Europeia e do Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Livraria Almedina, 2003.

CASELLA, Paulo Borba. *União Europeia: instituições e ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 2002.

_____. Pax perpetua – a review of the concept from the prespective of economic integration. In: CASELLA, Paulo Borba (coord). *Dimensão internacional do direito: estudos em homenagem a G.E. do Nascimento e Silva*. São Paulo: LTr, 2000.

CASSESE, *Dentro La Corte: Diario di um giudice costituzionale*. Bologna: Società editrice il Mulino, 2015.

COELHO, Rosa Júlia Plá. *Mecanismos de Proteção dos direitos fundamentais na União Europeia*. Brasília: OAB, 2005.

COMISSÃO EUROPEIA. *Reporting on ESF interventions in the EU - Summary fiche from the background report 'ESF and Labour mobility'*. Bruxelas. 2010. Disponível em: ESF website library: <http://ec.europa.eu/employment_social/esf/library/library_en.htm>. Acesso em: 24 ago. 2015.

_____. *The European job Mobility Action Plan 2007-2010: Implementation Report*. Bruxelas, 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c11805>>. Acesso em: 08 set. 2015.

_____. *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European central Bank, The European Economic and Social Committee, The Committee of the Regions and The European Investment Bank: Annual Growth Survey 2015*. Bruxelas, 2014. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2235_en.htm. Acesso em: 07 set. 2015.

_____. *Report From the Commission to the Council on the Functioning of the Transitional Arrangements on Free Movement of Workers from Croatia* (First phase: 1 July 2013 - 30 June 2015). Bruxelas, 2015. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5068_en.htm>. Acesso em: 16 ago. 2015.

CONSELHO, *Regulamento/CEE* 1612, 1968. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:31968R1612>>. Acesso em: 14 set. 2015.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

HORNERO, Antonio Calvo. *Organización de la Unión Europea*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Román Areces, 1999.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Dilemas do constitucionalismo contemporâneo: é possível uma constituição para a União Européia? *Revista da AGU*, ano V, nº 09, Brasília-DF, 2006. p. 35-56.

NESTOROWICZ, Joanna; FIHEL, Agnieszka; JANICKA, Anna; KACZMARCZYK, Pawel. *Free movement of workers and transitional arrangements: lessons from the 2004 and 2007 enlargements*. Varsóvia, 2015. Disponível em: <http://www.researchgate.net/publication/277475204_Free_movement_of_workers_and_transitional_arrangements_lessons_from_the_2004_and_2007_enlargements>. Acesso em: 28 ago. 2015.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO. *Directiva 36/CE*, 2005. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:31989L0048>>. Acesso em: 14 set. 2015.

_____. *Diretiva 38, CE*, 2004. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R(01)&from=PT)>. Acesso em: 13 set. 2015.

_____. *Diretiva 54/UE*, 2014. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L0054>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO; COMISSÃO. *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*, 2012. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>>. Acesso em: 01 set. 2015.

_____. *Regulamento (UE) n° 492*, 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:141:0001:0012:PT:PDF>>. Acesso em: 17 set. 2015.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

RAWLS, John. *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RUIZ, Blanca Rodríguez. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: acordes y desacuerdos. In BOHÓRQUEZ, Rosário Leñero; CORONA, Esperanza Gómez; VEJA, Pablo Gutiérrez (coords.). *Una Constitución para la Ciudadanía de Europa: Estudios sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Navarra: Editorial Aranzadi, p. 179-193, 2005.

SAINT-PIERRE, Abbé de. (Charles Irinée Castel de Saint-Pierre). *Projeto para tornar Perpétua a Paz na Europa*. Prefácio de Ricardo Seitenfus; tradução de Sérgio Duarte. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SROGONOVÁ, Marcela. *Mobilidade Laboral na União Europeia*. Acompanhamento da Rede EURES em Portugal. Portugal: Faculdade de Letras/Universidade do Porto, 2012, 94p. Disponível em: <file:///C:/Users/Tangram_2/Downloads/Relatorio_de_estagio_Srogonova_final.pdf>. Acesso em: 17 set. 2015.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O povo e o poder*. São Paulo: Malheiros, 2003.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA, PROCESSO C-118/09: conclusões da Advogada-Geral Verica Trstenjak, 10 de junho de 2010. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30ddfd9e1dc00f624c0dbd1bcacda723aeb9.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuQaxf0?doclang=PT&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=81187&occ=first&dir=&cid=45926>. Acesso em: 21 set. 2015.

TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia*, 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>>. Acesso em 11 set. 2015.

_____. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, 2012. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>>. Acesso em: 21 set. 2015.

_____. *Tratado de Lisboa*, 2007. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>>. Acesso em: 21 set. 2015.

VIEGAS LIQUIDATO, Vera Lúcia, Direito Internacional Público e Direito da Integração: desafios atuais. In: CASELLA, Paulo Borba; VIEGAS LIQUIDATO, Vera Lúcia (coords). *Direito da Integração*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

WILHELMI, Marcio Aparicio. Repensar los topoi del constitucionalismo. Cuestiones para el debate sobre el proceso constituyente europeo. In: BOHÓRQUEZ, Rosário Leñero; CORONA, Esperanza Gómez; VEJA, Pablo Gutiérrez (coords.). *Una Constitución para la Ciudadanía de Europa: Estudios sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2005.