



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
CENTRO REGIONAL DO PORTO
Escola de Direito

Mestrado em Direito
Especialização em Direito Internacional e Europeu

Uma Vida *Post-Brexit*

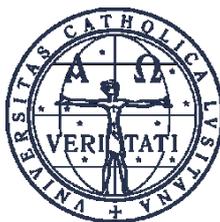
**A futura relação entre a UE e o Reino Unido e a questão do estatuto do
cidadão europeu**

Por

Rui Miguel Soares Martins

Orientadora: Professora Doutora Sofia Oliveira Pais

Porto, junho de 2018



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

CENTRO REGIONAL DO PORTO

Escola de Direito

Mestrado em Direito

Especialização em Direito Internacional e Europeu

Uma Vida *Post-Brexit*

**A futura relação entre a UE e o Reino Unido e a questão do estatuto de
cidadão europeu**

Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do Grau de Mestre em Direito

- Especialização em Direito Internacional e Europeu -

Rui Miguel Soares Martins

Trabalho efetuado sob orientação de
Professora Doutora Sofia Oliveira Pais

Porto, junho de 2018

*“Quando os ventos da mudança sopram, umas pessoas levantam barreiras, outras
constroem moinhos de vento”*

Érico Veríssimo

Agradecimentos

A redação desta dissertação não dependeu unicamente do meu esforço e dedicação. Ao longo desta jornada houve sempre um alguém para inspirar, um alguém para incentivar e motivar, um alguém para animar nos momentos de desgaste e um alguém para apontar o caminho.

À estimada Professora Doutora Sofia Oliveira Pais, pelo profissionalismo, disponibilidade, incentivo, opiniões, críticas e orientação prestada a este projeto.

A todos os docentes que acompanharam o meu percurso no semestre letivo, pela sua colaboração e participação e preparação para a concretização deste trabalho.

À Beatriz, à Sónia, à Margarida e ao Luís, a “Trupe de Europeu”, pelas discussões à volta do café que me inspiraram e pelas opiniões e críticas que afinaram este projeto.

Ao Diogo, ao Rodrigo, ao Luís Filipe, ao Paulo e ao Ricardo, a quem coube a tarefa ingrata de ouvir os meus lamentos nas alturas de maior desgaste, pela paciência e pelo apoio dado durante estes últimos meses.

Ao meu avô Salomão. A eterna saudade que persiste e se faz sentir levar-me-á a aspirar sempre mais alto, a dar cada vez mais passos na vida e a ultrapassar as mais difíceis barreiras. E à minha avó Umbelina, que, apesar da velhice, das lutas e das mágoas, se mantém firme, carinhosa, sempre disponível e sempre a apoiar.

Às minhas irmãs, Ana Maria e Joana Catarina, pelo carinho, pela força e pelos sorrisos.

À minha mãe. Pela educação, pelos esforços impossíveis, pela motivação, pela preocupação, pelas discussões em que discordamos, pelo encorajamento, pelo amor, pelo carinho, pelos sermões... Por tudo.

A todos vós o meu amor. A todos vós o meu mais profundo e sentido Obrigado.

Resumo

Após quatro décadas de adesão, o Reino Unido, no seguimento do Referendo de 23 de junho de 2016 e da notificação ao Conselho, em 29 de março de 2017, prepara-se para sair da União Europeia.

As sucessivas crises que se verificaram na Europa, a incapacidade de a União proteger as vítimas da globalização e liberalização do mercado, a insuficiência de informação e falta de debate político sério sobre a permanência na União, em larga medida, influenciaram o resultado do Referendo. Deparamo-nos, portanto, com uma situação inesperada e inédita que levanta uma série de questões relativas à futura relação entre o Reino Unido e a União Europeia que irão, necessariamente, afetar o estatuto jurídico dos cidadãos europeus residentes no Reino Unido e cidadãos britânicos na União Europeia.

Deverá a futura relação entre estas potências ser meramente económica? Ou deverá ser económica e política? Em resposta a esta questão apontamos um conjunto de modelos que promovem ora uma relação próxima entre o Reino Unido e a União (modelo norueguês, modelo suíço, modelo EFTA), ora uma relação mais distante (modelo Turco e modelo OMC). Em alternativa a estas propostas, apontamos um outro modelo baseado em acordos de associação.

Independentemente do modelo efetivamente a adotar há que verificar em que medida a opção afeta os cidadãos que, confiando no Direito da União Europeia, circularam e passaram a residir fora do Estado da sua nacionalidade. Reconhecendo que os Tratados da União deixarão de vincular o Reino Unido após o *Brexit Day* há que apurar como tutelar os interesses dos migrantes afetados. Com esta investigação apuramos várias alternativas para uma tutela dos interesses dos cidadãos e manutenção do estatuto do cidadão europeu. Referimo-nos à tutela com base na doutrina dos direitos adquiridos ou com base no Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Palavras-chave: Brexit, artigo 50º, acordo de saída, liberdade de circulação, estatuto do cidadão Europeu, direitos adquiridos, direitos humanos.

Abstract

After four decades of membership, the United Kingdom, following the June 23rd, 2016 Referendum and the notification to the Council, on March 26th, 2017, prepares itself to leave the European Union.

The successive crises in Europe, the inability of the Union to protect the victims of globalization and market liberalization, the lack of information and lack of serious political debate about remaining in the Union largely influenced the outcome of the Referendum. We, therefore, face an unexpected and unprecedented situation which raises several questions concerning the future relationship between the United Kingdom and the European Union which will necessarily affect the legal status of European citizens residing in the United Kingdom and British nationals in the European Union.

Should the future relationship between these powers be merely economic? Or should it be economic and political? In response to these questions we point out a set of models that promote a close relationship between the United Kingdom and the Union (Norwegian model, Swiss model, EFTA model), or a more distant relationship (Turkish model and WTO model). As an alternative to these proposals, we mention another model based on association agreements.

Regardless of the model to be adopted, it is necessary to verify to what extent the option affects citizens who, relying on the European Union Law, have circulated and become resident outside the State of their nationality. Recognizing that the Union Treaties will no longer apply to the UK after Brexit Day, it is necessary to ascertain how to protect the interests of the affected migrants. With this investigation we show several alternatives for the protection of citizens' interests and the maintenance of the status of European citizens. We refer to tutelage based on the doctrine of acquired rights or based on International Human Rights Law.

Keywords: Brexit, article 50, withdrawal agreement, freedom of movement, status of the European citizen, acquired rights, human rights.

Índice

Abreviaturas	1
Introdução	2
1. De uma Crise existencial Europeia	4
2. Da Relação entre a União Europeia e o Reino Unido	6
2.1 O que fazer face à vitória do Leave?	8
3. “Brexit Means Brexit”	9
3.1 Brexit: Um Divórcio Absoluto?	10
3.2 Sobre o Modelo Norueguês	12
3.3 Sobre o Modelo Suíço	13
3.4 Sobre o Modelo EFTA	14
3.5 Sobre o Modelo Turco	14
3.6 O Modelo OMC	15
3.7 Em Defesa de um Acordo de Associação	19
4. A Liberdade de Circulação de Pessoas: um projeto	22
5. A vida <i>Post-Brexit</i>	26
5.1 Uma tutela baseada na Doutrina dos direitos adquiridos?	29
5.2 Outros meios de proteção	32
Conclusão	36
Bibliografia	40
Bibliografia Complementar	43
Outros Materiais	43

Abreviaturas

Ac. - Acórdão

Al. - Alínea

Art. - Artigo

CDFUE – Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos do Homem

CETA – *Comprehensive Economic and Trade Agreement*

CVDT – Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados

EEE – Espaço Económico Europeu

EFTA – *European Free Trade Association*

E-M – Estado-Membro

UE – União Europeia

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

NAFTA – *North America Free Trade Agreement*

OMC – Organização Mundial do Comércio

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

Introdução

“A identidade europeia é uma dinâmica e vive de um conjunto de equilíbrios em permanente reajustamento, entre unidade e diversidade” afirmou Vasco Graça Moura em 2013. A história europeia sempre foi marcada pelos polos: caos e bonança. Da história de Fome, Peste e Guerra que marcaram o século XIV, a Europa retomou a sua glória no século XV. Das atrocidades das Guerras Mundiais e do Holocausto, as Comunidades Europeias (e atual União Europeia) surgiram dos escombros com a intenção de nunca mais repetir os erros do passado, de promover a paz, a liberdade, a igualdade dos povos e a prosperidade na expectativa de ser o farol para o mundo colocando-se na vanguarda dos continentes.

A adesão à União Europeia significa, em larga medida, acolher a liberdade, quer as liberdades individuais, tuteladas na Carta da Direitos Fundamentais da União Europeia, quer as liberdades de circulação, garantidas pelos Tratados. Significa, mais recentemente, maiores exigências no que concerne ao ambiente e a afirmação de uma maior força e influência europeia no mundo. Significa, ainda, o reconhecimento da cidadania europeia e dos direitos a essa inerentes que promovem uma maior integração dos povos na Europa.

É esta referência ao humanismo, tolerância e cidadania, que a União Europeia representa, que, hoje, se vê contestada.

Vivemos, atualmente, num novo período de caos. As crises económicas e financeiras, a crise dos refugiados provenientes do norte de África, as crescentes vagas protecionistas e populistas que se fazem surgir pelo mundo e as situações de discriminação que se fazem sentir, criaram no coração dos cidadãos sentimentos eurocéticos que conduziram ao resultado do referendo britânico de 2016 e à invocação do art. 50º do TUE para a saída do Reino Unido da União. Estabeleceu-se, segundo o Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, a um clima de “crise existencial”¹ europeia.

Se pretendemos um futuro próspero na União é necessário, por um lado manter uma relação próxima com o Reino Unido e, por outro lado, aproximar ainda mais a União dos seus cidadãos.

¹ JUNCKER, Jean-Claude, “Discurso sobre o Estado da União”, Comissão Europeia, 14 de setembro de 2016.

Para atender a estes objetivos perguntamo-nos: como chegamos a um clima tão nocivo à integração Europeia? Referimo-nos aos precedentes e às situações que caracterizam no atual estado de “policrise” que conduziram à vontade de consulta do povo britânico acerca da adesão do Reino Unido na União Europeia. Como se chegou e se justifica a vitória do *Leave* no seguimento do referendo no Reino Unido de 2016? Neste caso, pretendemos elaborar sobre as condições concretas que levaram ao resultado do referendo. Será possível e vantajoso manter uma relação próxima com o Reino Unido? Ou seja, exploramos as várias opções de *hard* e *soft Brexit* no sentido de apurar se existe um modelo preferido para regular a futura relação entre União e Reino Unido. Interrogamo-nos, finalmente, que impacto a saída do Reino Unido terá sobre as liberdades de circulação, concretamente, sobre a liberdade de circulação de pessoas e sobre o estatuto do cidadão europeu. Ou seja, pretendemos verificar se, num cenário *post-Brexit*, os direitos que decorrem da cidadania europeia poderão ser conservados e se, em caso negativo, os direitos europeus poderão ser tutelados.

1. De uma crise existencial europeia

A era do entusiasmo e apoio exacerbado que se fez sentir nos primórdios das Comunidades Europeias e atual União Europeia já não existe! Pelo menos não de uma forma tão generalizada.

A União Europeia ainda é atrativa de um ponto de vista económico, mas sustenta um grande *deficit* que se veio a acentuar, sobretudo, a partir da crise de 2008: um *deficit* político. Como afirmou Vasco Graça Moura, a União Europeia é encarada como um “gigante económico e um anão político”². E assim é que face a várias emergências e crises (a crise económica e financeira, a crise dos refugiados e a crise na segurança e defesa) a União foi incapaz de oferecer respostas únicas, ou, pelo menos, comuns. Muito pelo contrário. O que se tem verificado nestes últimos tempos é uma preferência pelos interesses de cada Estado em detrimento dos interesses comuns, da solidariedade e da cooperação³. Tal fenómeno não é espectável de uma união de Estados que promove e defende políticas comuns que se revelam úteis, e vantajosas, aos seus Estados-Membros. Uma tal situação levou a autores, entre os quais Maria Eduarda Azevedo, a apelar a uma “revisão, refundação ou reencarnação da União Europeia”.⁴

Ad initio, pretendia-se que os Estados-Membros estivessem lado a lado no sentido de prosseguir os interesses comuns. Esta vontade, revelou-se tendencialmente simples uma vez que as situações económicas e sociais dos Estados eram semelhantes. No entanto, os vários alargamentos trouxeram ao seio da União novos membros em diferentes estados de desenvolvimento económico e com atrasos de cariz político e social, o que dificultou a progressão conjunta, surgindo vozes clamando pelo estabelecimento de regimes transitórios para cada novo Estado-Membro, outras reclamando uma Europa a duas velocidades.

Um debate político e doutrinal deste género e a conjuntura de “Policrise”⁵ que se vive na União e que é conhecida pelos cidadãos europeus funcionaram como fator e motivo de ceticismo contra a União Europeia.

Decorre disto que a unidade da UE sai prejudicada e, com isso, a sua imagem é denegrada face aos seus cidadãos. A distância entre os cidadãos e a União não é uma

² MOURA, Vasco Graça, “A Identidade Cultural Europeia”, Ensaio da Fundação – Fundação Francisco Manuel dos Santos, novembro de 2013, p. 16.

³ GOMES, Ana, “Crise de Indentidade Europeia” in “União Europeia – Reforma ou Declínio”, Nova Veja, 2016, pp. 271-276, p. 271 e 272.

⁴ AZEVEDO, Maria Eduarda, “A (Re)Construção da Europa? A Dinâmica da integração económica e política”, Quid iuris – Sociedade Editora, março de 2017, p. 9.

⁵ AZEVEDO, Maria Eduarda, *Op. Cit.*, p. 228.

questão contemporânea. Em 2001, pela leitura do livro branco sobre a governança europeia da Comissão Europeia⁶, concluiu-se que apesar dos cidadãos considerarem positiva a existência da União e benéfica a aproximação da União aos cidadãos, estes não se sentiam integrados na vida da União Europeia e não se sentiam cidadãos europeus (a questão do “Paradoxo da União”). Hoje, em grande medida por força das já mencionadas crises, os cidadãos continuam a não se sentir incluídos afetivamente, intelectualmente ou politicamente na União Europeia. Tal pode ser confirmado, por exemplo, no grave crescimento das abstenções nas últimas eleições para o Parlamento Europeu⁷ e no resultado do referendo a propósito da saída do Reino Unido da União Europeia de 23 de junho de 2016 (o aclamado *Brexit*).

Enquanto o primeiro é motivo de receio para os *policy makers*, o segundo foi o verdadeiro *eye opener* para as falhas políticas e mesmo democráticas da União. Neste sentido, urge prever um futuro para a União Europeia *Post-Brexit*, concretamente, e de maior relevo para efeitos desta exposição, no que concerne às falhas democráticas e aproximação entre a UE e os cidadãos europeus.

Ao referirmo-nos ao défice democrático da União⁸ atendemos, por exemplo, à eleição das Instituições legislativas e ao processo legislativo. Paul de Grauwe faz notar que este défice não se faz notar, necessariamente, neste campo⁹. Atente-se que, nos termos dos art. 289º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, tanto as Diretivas como os Regulamentos são adotados pelo Parlamento Europeu (eleito diretamente pelos cidadãos europeus, nos termos do art. 14º/3 do Tratado da União Europeia) e Conselho (composto por enviados dos Governos nacionais que, por seu turno, são eleitos democraticamente em cada Estado-Membro, nos termos do art. 16º/2 do TUE), sob proposta da Comissão Europeia. Ou seja, a União Europeia, neste campo, tem legitimidade democrática semelhante à dos órgãos constitucionais nacionais. Para

⁶ Comissão Europeia, “Governança Europeia - Um livro branco”, JO C 287, 12.10.2001, p. 1–29

⁷ Veja-se a este propósito os dados relativos à afluência às urnas nas eleições para o Parlamento Europeu de 2014 em Portugal <https://www.pordata.pt/Portugal/Eleitores+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+o+Parlamento+Europeu+total++votantes+e+absten%C3%A7%C3%A3o-2197> e http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_pt.pdf, com dados relativos à afluência às urnas nas eleições para o Parlamento Europeu de 2014, numa escala europeia.

⁸ A propósito deste parágrafo note-se que não é nossa intenção explorar exhaustivamente a problemática em torno das falhas democráticas na União Europeia, mas sim exemplificar em que medida a União se afasta dos seus cidadãos e mostrar como esse afastamento afeta negativamente a reputação da União face aos seus cidadãos. Viú-se, contudo, sobre esta matéria MOURY, Catherine, “A democracia na Europa”, Ensaios da Fundação – Fundação Francisco Manuel dos Santos, agosto de 2016.

⁹ GRAUWE, Paul de, “What Future for the EU After Brexit?”, Leibniz Information Centre for Economics, 2016, pp. 249 – 251, p. 249.

este autor o défice democrático assenta na incapacidade de proteção por parte da UE. Concretamente, é incapaz de proteger as vítimas da globalização (os trabalhadores menos qualificados, os desempregados e os aposentados). Noutros termos, a União promove fortemente a liberalização e globalização do mercado na medida em que determina e garante as quatro liberdades: mercadorias, serviços, capitais e pessoas (trabalhadores e cidadãos). No entanto, esta liberalização implica um conjunto de externalidades negativas que provocam prejuízos para as vítimas da globalização e que a UE, com base no Princípio da Atribuição (art. 5º do TUE), não é capaz de compensar. Ou seja, a União Europeia é uma garantia do Mercado Interno Livre, mas não detém uma política social redistributiva. Acrescente-se a isto as dificuldades agravadas que o cidadão tem em aceder à Justiça Europeia, nomeadamente, em sede de recurso de anulação (art. 263º§3 do TFUE).

Tendo estas circunstâncias em mente é fundamental que, nas negociações para a saída do Reino Unido, a UE se mostre vocacionada para a proteção não só dos seus cidadãos, mas também dos chamados *Remainers*, que, apesar de terem votado, no Referendo de 2016, no sentido de permanecer na União viram-se forçados a acatar com a decisão maioritária dos *Leavers*. Ao mesmo tempo que promove alternativas que permitam uma manutenção do estatuto do cidadão europeu, que, como consequência, mostrará uma aproximação afetiva da União ao cidadão.

2. Da relação entre a União Europeia e o Reino Unido

Apesar de, num plano valorativo, a União Europeia ser um projeto positivo, na medida em que permitiu a paz entre os povos europeus, promoveu e defendeu a democracia e o respeito pelos Direitos Humanos no continente, o ceticismo britânico relativamente União não é uma notícia nova.

À data da adesão, em 1973, a oposição ao projeto europeu e à integração do Reino Unido nas Comunidades Europeias era elevada quando comparada com a oposição nos demais Estados-Membros. Essencialmente, porque, o povo britânico considerava que o Reino Unido beneficiaria pouco com a adesão¹⁰. Não obstante, em 1974, o Reino Unido adere às Comunidades, tendo-se verificado um crescimento do otimismo no seio do povo britânico. No entanto, com o aprofundamento das relações entre os Estados-Membros e a crescente integração política esta tendência inverteu-se

¹⁰ CHOPIN, Thierry, JAMET, Jean-François, “Le Brexit : la tension entre les deux Europes”, La Vie des idées, 23 junho 2016, pp 1-4

por razões identitárias – não só grande parte do povo britânico identificava-se pouco com o povo europeu continental, mas também viam a nova União Europeia como uma ameaça à sua própria identidade. Assim sendo, o único elo que permitia ao povo britânico tolerar a integração na União Europeia era a participação no Mercado Interno. Como sublinha James McBride, a relação Reino Unido-União Europeia era “ambivalente e por vezes controversa”¹¹. Deste modo, de uma parte, afastaram-se de Bruxelas e rejeitaram formas mais profundas de integração política, ou seja, e segundo Jolyon Howorth e Vivien Schmidt, opuseram-se a que “Europa pudesse ser um projeto”¹² e, de outra parte, justificam os vários *opt-outs* por parte das autoridades britânicas: o Reino Unido não aderiu à zona euro e não participa no espaço *Schengen*. Em matéria de justiça, política interna e social mantém, também, reservas (com possibilidade de *opt-in*) e negociou uma contribuição menor para o Orçamento da União Europeia.

Pela primeira vez na história da integração europeia, assistimos à saída voluntária de um Estado-Membro da UE. A vitória do *Leave* no Referendo de 2016 concretiza uma oposição à integração e futuro da União Europeia, concretamente, uma oposição aos regimes migratórios mal regulados e aos fluxos migratórios (tanto da Europa Oriental para o Ocidente, como do Médio Oriente e África para a Europa). Representa, ainda, e não menos importante, um limite à perspectiva de futura adesão da Turquia à União e à “*even closer Union*”¹³. A isto acrescenta-se o facto de a maioria da população britânica que foi votar estar envelhecida e ser, em grande parte, eurocética e de não se encontrar totalmente informada relativamente à União¹⁴. Ao mesmo tempo não existiu, por parte dos partidos europeístas, um esclarecimento sobre a relação do Reino Unido com a União Europeia ou uma forte e efetiva defesa da integração na União Europeia.

O *Brexit*, representa uma prevalência dos interesses nacionais que promoveram o que Eva Lukacks Gellerne chama de uma nova “*Splendid Isolation*”¹⁵.

¹¹ MCBRIDE, James, “What Brexit Means”, Council on Foreign Relations, junho de 2017

¹² HOWORTH, Jolyon, SCHMIDT, Vivien, *Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ?* Politique étrangère, vol. 81, n° 4, hiver 2016-2017, pp. 123- 138, p. 128.

¹³ CONCEIÇÃO, Eugénia da, “O Futuro da União Europeia” *Ensaios da Fundação – Fundação Francisco Manuel dos Santos e Vasco Graça Moura*, janeiro de 2016, p. 37.

¹⁴ GOODWIN, M., MILAZZO, C., “Britain, the European Union and the Referendum: What Drives Euroscepticism?”, Chatham House, dezembro 2015, p. 6.

¹⁵ GELLERNE, Eva Lukacs, “Brexit - A Point of Departure for the Future in the Field of the Free Movement of Persons”, *ELTE Law Journal*, Vol. 2016, Issue 1 (2016), pp. 141-162, p 142.

O medo do crescimento dos fluxos migratórios na União e o crescimento da entrada de refugiados provenientes do norte de África somados à vontade de reforçar a soberania do Estado e libertar-se dos “grilhões da Europa” (noutras palavras, libertar-se da burocracia e dos regulamentos da União) e de reafirmar a própria identidade levaram à viabilização de uma amputação da União. No entanto, notam Thierry Chopin e Jean-François Jamet, a par destas tendências isolacionistas, outras motivações mundialistas¹⁶ estavam a ser debatidas. Os *Leavers* ou *Brexitiers* acreditavam que saindo da União Europeia poderiam estar mais abertos ao comércio livre mundial e a relações transatlânticas mais fortes e, desse modo, retomar a primeira posição financeira e tornar-se numa “Grande Suíça”¹⁷ que se abre aos capitais e mercadorias, mas que se fecha à imigração.

2.1. O que fazer face à vitória do *Leave*?

Este resultado significa para a União e para o Reino Unido um salto no escuro, mas que será marcado por grandes decisões no que concerne à manutenção ou rejeição de legislação europeia e por negociações tensas e prolongadas para determinar um precedente para os termos de saída da UE e para criar a sua futura relação com a União Europeia.

Nos termos do art. 50º do TUE, a saída de um Estado da União requer uma notificação oficial do governo que pretende sair (concretizada a 29 de março de 2017¹⁸) e a negociação dos termos de saída. Negociação essa, com prazo de 2 anos, prorrogável por Decisão unânime do Conselho. Nesta fase, a UE e o Reino Unido negociam e determinam os termos de saída. Concretamente, decidem a desvinculação do Reino Unido dos Regulamentos Europeus, estabelecem um estatuto para os cidadãos europeus em território britânico e cidadãos britânicos em território da UE e determina a sua futura relação. Finalmente, carece de aprovação pelos Estados-Membros e pelo Parlamento Europeu.

A União Europeia pretenderá estabelecer termos rígidos para não oferecer ao Reino Unido uma posição que seja equiparável a uma adesão. Além disto, estes não pretendem dar a entender que a desintegração seja uma situação fácil ou vantajosa. No

¹⁶ CHOPIN, Thierry, JAMET, Jean-François, “L’avenir du projet européen”, Question d’Europe n.393, Fondation Robert Schuman, maio 2016, p. 7

¹⁷ CHOPIN, Thierry, JAMET, Jean-François, “Le Brexit : la tension entre les deux Europes”, *Op. Cit.*, p. 8.

¹⁸ Conselho Europeu, “Declaração do Conselho Europeu (artigo 50.º) sobre a notificação do Reino Unido <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/03/29/euco-50-statement-uk-notification/>

entanto, e isto é de frisar, a amputação do Reino Unido à União Europeia é uma grande perda para ambas as partes. Nas palavras de Karel Lannoo, “*Brexit is a lose-lose situation*”¹⁹. Desde logo, a rutura de relações é, *per se*, um dano grave. Além do mais, representa uma perda do seu peso económico, político e geoestratégico. Não só trará implicações para os parceiros económicos do Reino Unido (maioritariamente europeus), mas também provocará situações de incerteza para os cidadãos britânicos residentes na UE e para os cidadãos europeus residentes no Reino Unido. Simboliza, ainda, a falha de coesão e resposta a “a uma só voz” às sucessivas crises que marcam a atualidade. Ao mesmo tempo promove vagas populistas e de euroceticismo pela Europa.

As negociações que atualmente decorrem deverão atender e responder a esta última questão. Face a este problema, a resposta da União deverá ser única e deverá redefinir a relação entre os Estados-Membros, e entre estes e o Reino Unido de modo a minorar os danos deste fator destabilizante. Tal como conclui Karel Lannoo, “um Brexit bem gerido é uma prioridade para toda a UE”²⁰, sendo necessário que ambas as partes trabalhem conjuntamente para o alcance de um bom acordo. Acordo esse que permita ao Reino Unido uma relação próxima com a União Europeia.

3. “*Brexit means Brexit*”

O *Brexit* importa um futuro imprevisível. Apesar da célebre expressão da Primeira-Ministra Theresa May “*Brexit means Brexit*”, interpretada como um mandato para a saída do Reino Unido da União Europeia e, ao mesmo tempo, considerada pouco clara e considerada um instrumento de retórica²¹ na medida em que justifica toda e qualquer opção política (concedendo um poder fortíssimo à expressão “*Brexit*”), ninguém sabe ao certo o que esta conjuntura trará.

O caráter demasiado aberto do art 50º do TUE leva a doutrina a crer que “tudo pode ser trazido à mesa da negociação”²². Para Michael Emerson e outros²³, uma tal abertura da norma permite que possa decidir por uma reforma, por uma renegociação, por uma repatriação ou, finalmente, por uma sucessão. No primeiro caso o que se pretende é uma alteração geral do sistema jurídico europeu. O segundo implica a

¹⁹ LANNOO, Karel, “A well-managed Brexit is a priority for the entire EU”, Centre for European Policy Studies, fevereiro 2017

²⁰ LANNOO, Karel, *Op. Cit.*

²¹ HOWORTH, Jolyon, SCHMIDT, Vivien, *Op. Cit.*, p. 131 e 132

²² GELLERNE, Eva Lukacs, *Op. Cit.* p. 141.

²³ EMERSON, Michael e outros, “Britain’s Future in Europe – Reform, renegotiation, repatriation or secession”, CEPS, Rowman & Littlefield International, 2015, pp. 9 e ss.

negociação de novos termos da adesão britânica. O terceiro implica a devolução de competências exclusivamente europeias aos Estados-Membros. O último implica a saída da União, bem como a rejeição do Direito da União Europeia e negociação de acordos para minorar os danos (económicos, sociais, etc.) dessa saída. No entanto, suscita o levantamento de várias questões. Relativamente a uma reforma não se sabe que alterações deverão ser feitas *in concreto*. Uma renegociação iria implicar que o Reino Unido se situasse numa posição ainda mais especial relativamente aos demais Estados-Membros. E uma repatriação revelar-se-ia complicada por carecer de uma aprovação unânime. A decisão do povo britânico de por fim à adesão à União Europeia colocou o Reino Unido numa situação em todo semelhante a uma sucessão de Estado, assim sendo permite-se uma leitura e análise de um vasto conjunto de cenários possíveis da futura relação entre o Reino Unido e a União Europeia.

3.1. *Brexit*: um divórcio absoluto?

O Mercado Europeu, apesar das sucessivas crises, mantém-se um mercado firme e atrativo, sendo, portanto vantajoso e do interesse do Reino Unido a manutenção de uma relação privilegiada ou, no mínimo, forte e estável.

Atendendo a que o Reino Unido e a União foram, e são, fortes parceiros comerciais, deverá ser permitida a manutenção de uma relação próxima. Neste sentido, as soluções não partirão de uma tábua rasa uma vez que são vários os modelos que a União Europeia adota para se relacionar com o mundo. Por exemplo, uma relação nova assente no modelo norueguês. Em alternativa, poder-se-á basear a nova relação em acordos bilaterais (o chamado modelo suíço) ou decidir por uma mera adesão à União Aduaneira (modelo Turco). Em última instância seria desejável um acordo baseado nas normas da Organização Mundial do Comércio (o denominado modelo OMC), ou um acordo semelhante ao *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) entre União Europeia e Canadá. Considerando que nenhum destes modelos aparenta ser plenamente satisfatório para o Reino Unido, como se pode concluir do relatório apresentado ao Parlamento Britânico²⁴, não se pode descartar a possibilidade de o divórcio ser firmado sem qualquer acordo no género de relação que ambas as partes pretendam. Não quer isto dizer, sublinhe-se, que o Reino Unido, apesar dos discursos isolacionistas que pautaram o debate em torno do *Brexit*, fique totalmente isolado da

²⁴ “Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union”, HM Government, março 2016.

União Europeia e da Comunidade Internacional. Não obstante a saída da União Europeia, o Reino Unido permanece membro da OMC, pelo que, permanece vinculada à obrigação de liberalização do mercado internacional, assim sendo, gozará dos direitos e fica vinculado às obrigações inerentes à participação nessa organização. Em todo o caso, cada um dos modelos apresenta aspetos e vantagens apetecíveis às autoridades Britânicas. No entanto, todas elas representam um *drawback* àquele que é o atual *status quo* do Reino Unido.

Note-se que é-nos impossível prever que género de cláusulas estarão firmadas no acordo. Correntemente, dispomos unicamente de soluções hipotéticas e de entendimentos entre as partes²⁵. No entanto, há vozes que se erguem, de entre as quais Thierry Chopin, Jean-François Jamet²⁶, Jolyon Howorth e Vivien Schmidt²⁷, que sustentam que as negociações para a saída do Reino Unido são a oportunidade para um “*New Deal*” da integração europeia que responda às principais ansiedades dos cidadãos: por um lado, a questão da democracia na União, concedendo maiores poderes de controlo aos cidadãos das políticas da União Europeia; e, por outro lado, a migração, pelo reconhecimento da liberdade de circulação de pessoas como uma liberdade diferente das demais²⁸ e pelo seu reforço através, segundo Howorth e Schmidt²⁹, de mecanismos de solidariedade que, por exemplo, colmatem os custos suplementares dos serviços sociais e formação profissional.

A Doutrina tende a ser unânime no reconhecimento destas opções, promovendo uma distinção entre um *Hard Brexit* e um *Soft Brexit*. No primeiro caso estaríamos perante uma situação em que a UE permanece firme na garantia das quatro liberdades de circulação e que levaria a um acordo que distanciaria o Reino Unido da União e do Mercado Interno. Ou seja, concluir-se-ia um acordo baseado no modelo Turco ou no Modelo da OMC, ou, numa perspetiva mais pessimista, não se celebrar acordo. No segundo caso, a União Europeia revelar-se-ia mais flexível e aberta à causa britânica

²⁵ “Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union”, Comissão Europeia, 8 de dezembro de 2017.

²⁶ CHOPIN, Thierry, JAMET, Jean-François, “Le Brexit : la tension entre les deux Europes”, *Op. Cit.*, p. 5-6

²⁷ HOWORTH, Jolyon, SCHMIDT, Vivien, *Op. Cit.*, p. 123.

²⁸ PORTES, Jonathan, “Immigration, Free Movement and the EU Referendum”, *National Institute Economic Review*, No. 236, May 2016, pp. 14-22, p. 15. O autor considera que uma união economicamente integrada e com sucesso não carece necessariamente do reconhecimento da liberdade de circulação de pessoas. Para este, o estabelecimento da liberdade de circulação de pessoas foi motivado apenas politicamente, no sentido de funcionar a título complementar das demais liberdades económicas e promover uma maior integração entre os E-M.

²⁹ HOWORTH, Jolyon, SCHMIDT, Vivien, *Op. Cit.*, p. 136 ss.

pelo que, desde logo, celebrar-se-ia um acordo que permitisse uma manutenção parcial do *status quo* (atendendo à vontade dos *Remainers*), ou seja, um acordo que garanta uma relação saudável entre o Reino Unido e a União Europeia³⁰, mantendo-se parceiros privilegiados, o quer dizer que o acesso ao Mercado Interno estaria, com grande probabilidade, garantido.

3.2. O Modelo Norueguês

Uma relação baseada no modelo norueguês permitiria ao Reino Unido ser parte do Espaço Económico Europeu³¹. Este espaço, criado em 1994, tem por base permitir que Estados que não são membros da UE participem e acedam ao Mercado Interno como se fossem Estados-Membros. Assim sendo, toda a legislação europeia relativa ao Mercado Interno aplica-se plenamente (a existente e a futura, bem como a interpretação dessa pelo Tribunal de Justiça). Noutros termos, uma relação deste género permitiria ao Reino Unido, a par dos Estados-Membros e ao lado da Noruega, da Islândia e do Liechtenstein um acesso ao Mercado e beneficiaria das liberdades de circulação de pessoas, mercadorias, serviços e de serviços³². Uma outra potencial vantagem para o membro do EEE será a não obrigação de participar na União Monetária, na Política Externa e Segurança Comum, nem na Política de Justiça da UE. Ao mesmo tempo estes Estados estão isentos da aplicação da pauta aduaneira externa comum, pelo que é permitido aos Estados aplicar tarifas alfandegárias externas próprias. Em contrapartida, ficaria vinculada às regras europeias que incidam sobre o Mercado Interno (emprego, concorrência e proteção do consumidor, ambiente, etc.), sujeitar-se-ia à jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia no que concerne às matérias relativas ao mercado interno e perderia influência e poder de decisão na criação da futura legislação europeia (apesar de vinculado a essa). Paralelamente deverá contribuir com o pagamento de uma taxa de participação no Mercado Interno para o Orçamento da União Europeia (fundo de desenvolvimento regional).

³⁰ Já em 2013, o então Primeiro Ministro Britânico, David Cameron, com vista ao Referendo a realizar-se sobre a adesão à União Europeia, refere que a saída da União Europeia não deveria implicar a perda de relações privilegiadas: “*If we leave the EU, we cannot of course leave Europe. It will remain for many years our biggest market, and forever our geographical neighborhood.*”, CAMERON, David, “EU Speech at Bloomberg”, 23 janeiro de 2013.

³¹ WRAY, Helena, “what would happen to EU nationals living or planning to visit or live in the UK after a UK exit from the EU?”, EU law analysis, 17 de julho de 2014.

³² McBride, James, *Op. Cit.*, pp. 5-6

Em síntese, a adesão a este modelo já existente (o que lhe concede certeza, clareza e garantias de funcionalidade) tende a manter o *status* económico do Reino Unido o que implica uma drástica redução dos danos económicos que um *Hard Brexit* implica³³. Aderindo ao Espaço Económico Europeu o Reino Unido revela atração pelas vantagens económicas que o acesso ao Mercado Interno permite, mas, repudia toda a política de integração europeia.

3.3. O Modelo Suíço

Alternativamente, optando por um modelo *sui generis*, o Reino Unido relacionar-se-á com a União Europeia com base num conjunto de acordos bilaterais complexos.

A Suíça não é nem membro da União Europeia, nem membro do Espaço Económico Europeu (uma vez que, no Referendo de 1992, o povo suíço rejeitou essa adesão). Não obstante, negociou uma série de convenções internacionais (cada uma regulando uma política ou um programa de colaboração com a União) onde criou e desenvolveu uma relação económica com a UE que se concretiza numa “reconstituição do conteúdo do Espaço Económico Europeu”³⁴. Com bases nessas convenções a Suíça logrou alcançar um estatuto semelhante à dos Estados-Membros da União e do EEE passando a gozar da livre circulação de produtos agrícolas e outras mercadorias e, no seguimento do referendo de 1999, da livre circulação de pessoas, à qual se estabeleceu uma cláusula de salvaguarda para as situações de grave e séria dificuldades económicas ou sociais (note-se que, no seguimento do referendo de 2014, a Suíça reservou a possibilidade de adotar limites quantitativos a imigrantes não só provindos da União Europeia mas também de Estados terceiros). No entanto, diferentemente do que ocorre com o acesso pleno ao Mercado Interno, não foi possível liberalizar o mercado dos serviços entre estes, pelo que, se aplica as regras da Organização Mundial do Comércio, concretamente, do *General Agreement on Trade in Services* (GATS). Ao mesmo tempo, e tal como os Estados participantes do Modelo Norueguês, a Suíça realiza contributos financeiros para os programas de colaboração e não tem influência na criação dos programas que vincula o Espaço Económico Europeu, mas, nos termos dos acordos celebrados, é-lhe permitido decidir se quer participar ou não no programa. A opção

³³ DHINGRA, Swati, SAMPSON, Thomas “Life after Brexit: what are the UK’s options outside the European union?” CEP BREXIT Analysis, London School of Economics and Political Science, CEP, London, UK, 2016, pp 4-6.

³⁴ EMERSON, Michael, “Which model for Brexit”, CEPS Special Report n° 147, outubro 2016, p. 3

britânica por um modelo semelhante a este manifesta uma clara preferência da soberania nacional sobre a integração europeia, mas revela que há um verdadeiro interesse numa relação próxima com a União Europeia.

3.4. O Modelo EFTA

A par destes modelos, há autores como Swati Dhinra e Thomas Sampson que propõem uma alternativa intermédia aos modelos de *Soft* e *Hard Brexit*: a re-adesão à *European Free Trade Agreement* (EFTA)³⁵ o que representa uma maior rutura bastante mais forte do que a participação no Espaço Económico Europeu e na colaboração mediante acordos internacionais, mas menos gravosa, como representam os modelos Turco e da OMC. Para estes autores seria legítimo admitir que saindo da União, o Reino Unido tenha interesse de voltar para a organização que fundou na década de 60³⁶. Fazendo-o, o Reino Unido integraria numa zona de comércio livre que cobre produtos não agrícolas que, por seu turno, tem acordos de comércio livre celebrados com a União Europeia. Nestes termos, teria por garantido mercadorias livres de tarifas aduaneiras à saída e à entrada, mas ficaria excluída da livre circulação de pessoas, uma vez que essa não é prevista nos estatutos da EFTA e que não é parte do Mercado Interno. No entanto, ficaria sujeitos ao controlo do *EFTA Surveillance Authority* e *EFTA Court* (não podendo estes opor-se ao decidido pelo Tribunal de Justiça).

3.5. O Modelo Turco

A alternativa pelo modelo Turco é sufragada pelos defensores de um *Hard Brexit*, uma vez que representa um corte mais profundo na história integracionista da União Europeia e da relação do Reino Unido com esta, mas revela-se como a forma mais simples de este gozar da livre circulação de mercadorias³⁷. A participação britânica na União Aduaneira implicaria a manutenção da Pauta Aduaneira Comum e importação dos Acordos de Comércio Livre que a União Europeia é parte e venha a ser parte. Tal como à Turquia, ao Reino Unido seria permitido um acesso ao mercado da União beneficiando da livre circulação de mercadorias e a liberdade de celebrar acordos comerciais com Estados terceiros. Assim sendo, o Reino Unido vai negociar com os

³⁵ DHINGRA, Swati, SAMPSON, Thomas *Op. Cit.*, p. 6-7

³⁶ GSTÖHL, Sieglinde, FROMMELT, Christian. “Back to the Future? Lessons of Differentiated Integration from the EFTA Countries for the UK’s Future Relations with the EU”, *Social Sciences*, Vol. 6, issue 4, pp 121-138, pp. 124-127.

³⁷ EMERSON, Michael, “Which model for Brexit”, *Op. Cit.* pp 5-6.

Estados com os quais a União Europeia tenha acordos de comércio preferencial, ou mantém os termos da União Europeia.

3.6. O Modelo OMC

O último, e mais radical, dos modelos que a generalidade da doutrina propõe é o modelo da Organização Mundial do Comércio. Tanto a UE como o Reino Unido são membros da OMC. E a saída do Reino Unido da União em nada prejudica a sua permanência nesta outra organização internacional. A adoção deste modelo significa, na sua essência, que o Reino Unido se mantém na vontade de liberalizar o comércio internacional e, para esse efeito, negociará com a União Europeia e estabelecerá uma nova relação comercial nova de uma forma semelhante com o resto do mundo, ou seja, em detrimento de uma relação privilegiada com a União Europeia, o Reino Unido procurará uma relação comercial tutelada pelo Direito da OMC.

Uma relação deste género deverá, contudo, ser organizada no sentido de se determinar qual a lista de tarifas aduaneiras a aplicar (bem como as reservas) e de regular a circulação de serviços e o direito de estabelecimento.

Nos termos do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) os Estados parte da Convenção ficam obrigados a uma proteção exclusivamente aduaneira³⁸, ou seja, de uma parte, obrigam-se a promover uma progressiva redução das suas tarifas aduaneiras (preâmbulo) e vinculação às listas de concessões aduaneiras anexas à Convenção (art. II GATT) e, de outra parte, à eliminação, em geral, de restrições quantitativas (art. XI/1 GATT)). Ou seja, os Estados acordam em que a forma de proteção do seu mercado será, unicamente mediante tarifas aduaneiras, evitando a adoção de quotas zero à importação, licenciamentos e contingentes aduaneiros (todos estes proibidos na medida em que excedem o valor do direito aduaneiro fixado nas listas anexas ao GATT). Obrigam-se, ainda, a não discriminar mercadoria dos Estados-Parte³⁹. Concretizando, vinculam-se ao respeito do Princípio da Nação Mais Favorecida (art. I GATT) e Princípio do Tratamento Nacional (art. III GATT)⁴⁰. Esta Convenção contempla, no entanto, um conjunto de exceções, das quais sublinhamos a do art. XIV GATT relativo aos acordos de comércio preferenciais, ou seja, às Zonas de Comércio

³⁸ GUZMAN, Adrew, PAULWELYN, Joost, “International Trade Law”, 2ª edição, Wolters Kluwer, Austin, 2012, pp.165-195, 199-222,

³⁹ GUZMAN, Adrew, PAULWELYN, *Op. Cit.*, pp. 225-285, 287-308

⁴⁰ CAMPOS, Manuel Fontaine, “O controlo da concessão de Ajudas Públicas na União Europeia e na Organização Mundial do Comércio – Fundamentos, regimes e resolução de desconformidades”, Escola de Direito UCP-CRP, setembro de 2011, p. 38-40.

Livre e Uniões Aduaneiras⁴¹. A União Europeia, não obstante a sua complexidade e originalidade, é, para efeitos desta Convenção uma Zona de Comércio Preferencial, que conjuga características da zona de comércio livre e uniões aduaneiras (art. XIV do GATT e Parte III do TFUE). Assim sendo, e visando uma maior integração económica internacional, é permitida que entre os Estados-Membros da União se pratiquem condições mais favoráveis relativamente aos Estados terceiros à União Europeia. Consequentemente, a União foi mais longe na liberalização do mercado⁴². Desde logo, pretende eliminar as “fronteiras aduaneiras”⁴³ mediante a proibição, em absoluto, de direitos aduaneiros e “medidas de efeito equivalente” (art. 28º do TFUE) e proíbe, embora com exceções, restrições quantitativas (art. 34º do TFUE)⁴⁴. No que concerne a impostos a aplicar internamente o art. III/2 GATT e o art. 110º do TFUE proíbe impostos diferentes para produtos similares. Tanto no Direito OMC como no Direito da UE se prevê o Princípio do Tratamento Nacional. Todavia, no que concerne às regulamentações nacionais, em sede de Direito da OMC proibem-se apenas regulamentos discriminatório, enquanto que, nos termos dos arts. 35º e 36º do TFUE são proibidas as medidas discriminatórias, outras medidas de efeitos equivalente e, ainda, toda a medida que, apesar de não ser discriminatória, afete o comércio entre os Estados-Membros⁴⁵.

Significa isto que, com a saída do Reino Unido da União Europeia, as exportações de mercadorias britânicas para a União Europeia e o resto do mundo devem observar o art. I do GATT referente ao Princípio da Nação Mais Favorecida, o que necessariamente vai implicar maiores custos de exportação, uma menor liberalização do mercado (comparativamente à situação previsível se a adesão à União se mantivesse) e um mais limitado acesso ao mercado.

É, porém, de relevar que em matéria de serviços e circulação de trabalhadores a Organização Mundial do Comércio não desenvolveu provisões jurídicas de forma tão clara como a UE. Assim é que o GATS não define totalmente o conceito de serviço, limitando-se a determinar que o conceito abrange “os serviços em todos os sectores”,

⁴¹ GUZMAN, Adrew, PAULWELYN, *Op. Cit.*, pp. 315-338,

⁴² SORENSEN, Karsten, “Non-Discriminatory Restrictions on Trade”, in SGAINES, Sanford E., OLSEN, Birgitte, SORENSEN, Karsten, “Liberalising Trade in the EU and the WTO, A Legal Comparison”, Cambridge University Press, 2012, pp.176-202.

⁴³ QUADROS, Inês, in PAIS, Sofia Oliveira (coord.), “Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia uma abordagem jurisprudencial”, Almedina, 2012, pp. 251-298, p 253.

⁴⁴ SORENSEN, Karsten, *Op. Cit.* pp. 180-185

⁴⁵ BARNARD, Catherine, “The Substantive Law of the EU: the four freedoms”, 5º edição, Oxford University, 2016, pp. 34-70

noutros termos, abrange unicamente os serviços que os Estados-Parte decidirem elencar nas listas anexas (art. I/3 b) GATS e art. XVI). Além disto, contém meramente obrigações gerais sujeitos a opções de inclusão ou exclusão. Ou seja, nos termos do art. II do GATS os Estados-Parte obrigam-se, numa interpretação semelhante ao GATT, a não discriminar entre prestadores e beneficiários provindos de outros Estados-Parte, no entanto, o número 2 desse mesmo artigo permite aos Estados adotarem, unilateralmente, e dentro das condições aí previstas, exceções a este princípio de não discriminação. Ou seja, a liberalização do mercado dos serviços foi muito tímida e restrita^{46 47} quando comparada com o regime na União em que os serviços circula livremente desde 1958 e aprofundado com o Ato Único Europeu e com o Tratado de Maastricht na expectativa de igualar as condições do mercado interno entre os Estados-Membros. Fala-se, neste último caso, em serviços globalmente liberalizados⁴⁸. Paralelamente ao que o GATS estipula, na UE inclui-se no âmbito desta liberdade a liberdade de deslocação do prestador, do beneficiário e do serviço (definido nos termos do art. 57º do TFUE), sendo interdito toda a medida restritiva baseada na nacionalidade do prestador de serviço e, após os Acórdãos Säger⁴⁹ e Gebhard⁵⁰, toda a medida indistintamente aplicável, mas que é suscetível de entravar a atividade do prestador estabelecidos noutra Estado-Membro. Ou seja, na União Europeia, por oposição ao sistema do GATS em que os serviços são liberalizados nos sectores que os Estados decidiram, todos os serviços e modos de prestação estão liberalizados. Nestes termos, o Reino Unido encarará um mercado de serviços pouco liberalizado (GATS) e ver-se-á a forçada a encarar fortes perdas no que concerne à circulação de serviços (prestadores e beneficiários) com a União Europeia. Todavia, no que concerne à circulação de capitais, a União barra entraves à circulação de capitais dentro e fora do espaço europeu (art. 63º TFUE).

Com a saída da União Europeia, com base neste modelo, o Reino Unido terá a vantagem de deixar de estar vinculado à Pauta Aduaneira Comum e à Política Comercial Comum, tornando-se num negociador independente e ganhando pleno controlo das suas tarifas aduaneiras (no respeito do Princípio da Nação Mais

⁴⁶ SORENSEN, Karsten, *Op. Cit.* pp. 188-190.

⁴⁷ JACKSON, John H., DAVEY, William J., SYKES, Alan O., “Legal Problems of International Economic Relations – Cases, Materials and Text”, 5ª edição, Thomson-West, 2008, pp.928-948, 959-992.

⁴⁸ BARNARD, Catherine, *Op. Cit.*, pp. 291-312

⁴⁹ Processo C-76/90. Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Secção) de 25 de julho de 1991. Manfred Säger vs Dennemeyer & Co. Ltd.

⁵⁰ Processo C-55/94. Acórdão do Tribunal de 30 de novembro de 1995. Reinhard Gebhard vs Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano.

Favorecida). Assim sendo, o Reino Unido poderá livremente negociar os seus acordos comerciais com a União Europeia e com outros membros da OMC. Num cenário assim descrito as autoridades britânicas deverão reconstituir o conteúdo aduaneiro dos acordos preferenciais da União Europeia com outros Estados. Todavia, o novo esquema tarifário deverá ser acordado com os demais Estados-Parte da Organização Mundial do Comércio, ou seja, o Reino Unido tem interesse em ser célere, pelo que, tal como preveem Dhingra e Sampson⁵¹ e Michael Emerson⁵² o Reino Unido herdará as tarifas aduaneiras da União Europeia (uma vez que essas, na sua generalidade, são de 1%, logo não terá interesse em reduzir as suas tarifas⁵³). No mercado dos serviços a saída da União Europeia implica também um conjunto de dificuldades. Como se viu, o GATS foi uma Convenção complexa de se concretizar. Nessa os Estados incluem listas extensivas de exceções à livre circulação de serviços. No seio da União a circulação de serviços é tutelado pelos Tratados e Regulamentos que asseguram a circulação intraeuropeia livre e pelos Estados-Membros individualmente nas áreas que sejam competentes, logo haverá dois tipos de reservas na OMC: para União Europeia (enquanto parte da OMC) e para os Estados-Membros individualmente (enquanto partes da OMC). Significa isto que o Reino Unido terá de escolher qual das reservas reter. A isto acrescenta-se o facto de o mercado dos serviços europeu ser mais liberalizado, isto quer dizer que a opção por um modelo deste género implica a ausência de um acordo de troca de serviços. Consequentemente, reduz-se o acesso ao mercado dos serviços da União e desapplicam-se os acordos de comércio preferencial da União Europeia.

⁵¹ DHINGRA, Swati, SAMPSON, Thomas, *Op. Cit.*, p. 8

⁵² EMERSON, Michael, *Op. Cit.*, p. 2

⁵³ Confronte-se a este propósito as listas de concessões anexas ao GATT. https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariff_data_e.htm

3.7. Em defesa de um Acordo de Associação

A par destes modelos há autores, de entre os quais salientamos Michael Emerson, que sustenta ser possível e vantajoso forjar uma relação entre o Reino Unido e a União Europeia baseada no *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA)⁵⁴ ou baseados nos Acordos de Associação (*in concreto*, da União Europeia com a Ucrânia, Geórgia e Moldávia).^{55 56}

Desde a década de 90 assistimos a um alargamento do mundo capitalista, mediante a abertura da economia ao mundo do antigo bloco soviético, à China e à Índia, que provocou um forte crescimento e uma forte integração do comércio internacional. No sentido de adquirir vantagens comparativas neste mercado internacionalizado promoveu-se a celebração de acordos comerciais preferenciais, cujas vantagens são claras: por um lado beneficiam a economia dos Estados-Parte a esses acordos e, por outro lado, implica vantagens geopolíticas. Ao mesmo tempo que elimina disparidades regulamentares, reduz obstáculos não pautais, aproxima o tratamento dos produtos e promove a igualdade (na medida em que permite uma melhor alocação dos recursos).⁵⁷

O CETA, apesar de limitado no que concerne à matéria dos serviços, é um acordo comercial profundo com parâmetros regulatórios muito elevados. Os acordos de associação, por seu turno, são acordos entre a União Europeia e Estados terceiros que, nos termos do artigo 217º do TFUE, cria um quadro normativo para a cooperação política e económica entre as partes. Este género de acordos contempla uma estrutura compreensiva e promove a integração no Mercado Interno, mas de uma forma mais restrita uma vez que contempla apenas as liberdades de circulação de mercadorias, de serviços e de capitais. Funcionando, assim, como uma exceção à ideia de que as quatro liberdades funcionam conjuntamente e a título complementar umas das outras. Para os países abrangidos nestes acordos determinou-se a exclusão da liberdade de circulação de pessoas para atender ao receio dos Estados-Membros da União de grandes vagas migratórias providas daqueles primeiros países (preocupação da qual comunga o Reino Unido). A vantagens a apontar a este género de acordo são a precisão dos termos do acordo e a definição setorial e seletiva.

⁵⁴ EMERSON, Michael, *Op. Cit.*, p. 6

⁵⁵ EMERSON, Michael, *Op. Cit.*, p. 6-15.

⁵⁶ EMERSON, Michael, “After the UK’s White Paper – What’s the next move towards a CFTA”, CEPS, Policy Insights, nº 2017/07, fevereiro de 2017

⁵⁷ MOTA, Pedro Infante, “Os Acordos Mega-Regionais” in FERREIRA, Eduardo Paz (coord.) “União Europeia – Reforma ou Declínio”, Nova Veja, 2016, pp. 376-399, pp. 385 e ss.

A maior dificuldade reside na escolha do modelo a determinar a futura relação entre a UE e o Reino Unido. Neste ponto, a Doutrina diverge. Há doutrina, de entre a qual se refere o já citado Paul de Grauwe, que sugere que, no sentido de prevenir outras saídas da União Europeia, as opções deverão ser as mais extremas. Ou seja, para este autor é do interesse da União Europeia mostrar que não existe um meio termo⁵⁸. Assim sendo, a solução determinada no acordo deverá necessariamente ser ou a opção norueguesa, uma vez que promoveria a aproximação das duas partes e permitiria vantagens de cariz económico mais avultados, ou a opção pelo modelo da OMC (quer na sua vertente de celebração de um acordo de comércio livre novo, quer na mera relação comercial baseada nas normas dessa organização), com o objetivo de desincentivar saídas no futuro. Por outro lado, Helena Wray, propõe adoção das “*looser free-trade arrangement*”⁵⁹, ou seja, ou o modelo Norueguês ou o modelo Suíço. Diferentemente, Steve Peers considera que uma relação naqueles termos será pouco provável uma vez que os argumentos pró-*Brexit* basearam-se nos custos da manutenção das liberdades.⁶⁰

Outra Doutrina, por seu turno, mostra-se muito mais aberta às demais soluções. Para Swati Dhinra e Thomas Sampson⁶¹, ou mesmo Michael Doherty⁶² por exemplo, uma relação baseada em acordos bilaterais, apesar de oferecer menos garantias do que um pleno acesso ao Mercado Interno, é mais apelativo para o Reino Unido, no sentido que reafirma a soberania do Estado e nega claramente a vocação integracionista da União, mas, ao mesmo tempo, promove uma relação próxima com a União. Entre nós, Maria Eduarda Azevedo explora ainda a possibilidade de conceder ao Reino Unido um estatuto de “meio-membro”, em que seria permitido o acesso ao Mercado Interno (acesso ao mercado e poder de decisão), mas com a liberdade de decidir *opt-outs* nas matérias cobertas pela União. Um tal estatuto, no entanto, e a autora reconhece-o, revela-se complexo e de duvidosa exequibilidade. Além disso, carece de alteração dos Tratados.⁶³

⁵⁸ DE GRAUWE, Paul, *Op. Cit.* p. 250.

⁵⁹ WRAY, Helena, *Op. Cit.*

⁶⁰ PEERS, Steve, “What happens to British expatriates if the UK leaves the EU?”, EU Law Analysis. 9 de maio de 2014.

⁶¹ DHINGRA, Swati, SAMPSON, Thomas, *Op. Cit.*, p. 5.

⁶² DOHERTY, Michael, “Through the Looking Glass: Brexit, Free Movement and the Future”, King's Law Journal, (2016), pp. 375-386, p. 384-386.

⁶³ AZEVEDO, Maria Eduarda, *Op. Cit.*, pp. 235-238.

Diferentemente, Michael Emerson defende, e nós sustentamos essa posição, que atendendo à passada relação entre a UE e o Reino Unido, a melhor solução passa por um Acordo de Associação mais profundo e abrangente.⁶⁴

Estes acordos funcionam como instrumento de desenvolvimento e cooperação económica (e, eventualmente, política) entre a União e um Estado e promove uma ligação privilegiada e estável entre as partes, sendo, por isso, tradicionalmente encarados como a “antecâmara” da adesão⁶⁵. Consideramos, porém, que um acordo deste género, adaptado à realidade de uma saída de um Estado-Membro da União Europeia e aprofundado com a experiência dos mais recentes acordos de comércio livre (referimo-nos ao CETA) é admissível e vantajoso. E, portanto, merecedor de ser debatido para estabelecer a futura relação entre a UE e o Reino Unido.

A matéria comercial é de competência exclusiva da União Europeia (nos termos do artigo 3º do TFUE). Com a saída *de facto* da União, o Reino Unido retoma essa competência. Não obstante, tem interesse em negociar um acordo deste género, pois ser-lhe-ia permitido o acesso ao mercado de mercadorias (a troco de este cumprir com as regras aduaneiras da União). Paralelamente, poderia negociar-se que ao Reino Unido seja possível celebrar os seus próprios acordos de comércio livre com o resto do mundo. Em matéria de serviços o Reino Unido terá todo o interesse em permanecer no mercado mais liberal, ou seja, o Mercado Interno. Noutras matérias, como concorrência, propriedade intelectual e energia é também do interesse britânico associar-se às regras suficientemente desenvolvidas e estáveis da União. No que concerne à matéria de imigração o Reino Unido e a União Europeia deverão negociar a solução menos danosa para os cidadãos, quer pela celebração de um acordo que se aproxime do modelo suíço pelo estabelecimento da liberdade de circulação restringível numa cláusula de salvaguarda, quer pelo reconhecimento do estatuto do cidadão europeu como adquirido. Além disto, atendendo ao curto período tempo para as negociações, em termos práticos é vantajosa a elaboração de um acordo de associação. Por um lado, já existem acordos de associação profundos e abrangentes, que grande parte dos quadros normativos desses acordos pode ser transplantado e adaptado para o novo acordo entre a União Europeia e o Reino Unido. Por outro lado, muitas das disposições dos acordos já existentes dispõem de cláusulas de aplicação provisória (aplicáveis desde o momento da

⁶⁴ EMERSON, Michael, “Which model for Brexit”, *Op. Cit.*, pp. 7-14

⁶⁵ MARTINS, Ana Maria Guerra, “A igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residentes na União Europeia – Da Origem na Integração Económica ao Fundamento na Dignidade Humana”, Edições Almedina, 2010, pp. 352-353.

assinatura, sem necessidade da ratificação do texto inteiro do acordo pelo Parlamento Europeu e Estados-Membros).

Em síntese, “é importante que o Reino Unido ambicione a um Brexit suave, procurando remover as objeções do lado da União Europeia que considera que o Reino Unido procura beneficiar apenas de três das quatro liberdades”⁶⁶. Urge, portanto, que Reino Unido e a União Europeia negociem um acordo mais livre possível, mas que se aproxime dos *standards* europeus e que concretize uma real cooperação reforçada. Por oposição a soluções de cooperação *soft* e que não garantem o acesso ao mercado com a qualidade que se pretende.

Acontece, no entanto, que a Primeira-Ministra Theresa May, em janeiro de 2017, no seu discurso sobre os objetivos da negociação para a saída da União anunciou que o Reino Unido não pretendia ficar no Mercado Interno, na aceção do modelo norueguês. Antes, deu a entender uma preferência pelo acordo de associação⁶⁷.

4. A liberdade de circulação de pessoas: um projeto

As quatro liberdades são princípios basilares do projeto europeu desde a sua fundação. São a garantia do aproveitamento ótimo dos recursos no espaço da União e determinam a sustentabilidade do mercado comum e do comércio livre entre os E-M.⁶⁸ Hoje, por força do *Brexit* lança-se novo foco e debate sobre a liberdade de circulação de pessoas (trabalhadores e cidadãos).

Como já tivemos a oportunidade de explorar, a liberdade de circulação de pessoas e a questão da imigração e asilo foram as questões centrais para o resultado do referendo de 2016. Como frisa Hugo Brady, a perceção britânica relativamente à circulação de pessoas evoluiu desde a negligência, pelo ceticismo e até à hostilidade⁶⁹. Enquanto opção política e em complemento das demais liberdades económicas, a liberdade de circulação de pessoas é um princípio fundamental e basilar da UE e direito fundamental do estatuto de cidadão europeu (nos termos do Ac. Heylens⁷⁰ e do art. 45º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia). Não escapou, contudo, a

⁶⁶ EMERSON, Michael, “After the UK’s Brexit White Paper - What’s the next move towards a CFTA”, p. 6 – tradução nossa.

⁶⁷ MAY, Theresa, “The government’s negotiating objectives for exiting the EU: PM speech”, 17 de janeiro de 2017: “*That starts with our close friends and neighbors in Europe. So as a priority, we will pursue a bold and ambitious free trade agreement with the European Union.*”

⁶⁸ PORTO, Manuel Carlos Lopes, “Teoria da Integração e Políticas da União Europeia - Face aos desafios da Globalização”, Edições Almedina, 2017, pp. 289-295

⁶⁹ EMERSON, Michael e outros, *Op. Cit.*, pp. 28-29.

⁷⁰ Processo C-222/86, par. 8, Acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de outubro de 1987.

contestação e debate, sobretudo, na viragem do século, com vista ao alargamento de 2004.

A liberdade de circulação dos fatores de produção, já estipulados desde o Tratado de Roma (no art. 48º) implica a abolição de obstáculos ao exercício de qualquer uma das quatro liberdades⁷¹ e a proibição da discriminação com base na nacionalidade. Desta forma promove-se a integração entre os Estados-Membros e permite uma melhor alocação dos recursos. Hoje, o art. 45º do TFUE, o Direito Derivado (por exemplo, o Regulamento 1612/68⁷²) e a Jurisprudência do Tribunal de Justiça fornecem-nos um conceito alargado de livre circulação de trabalhadores. A competência da UE é limitada pelo Princípio da Atribuição, neste sentido e baseando nos tratados a sua competência em matéria laboral é limitada: direito a férias pagas, saúde e proteção, igualdade de tratamento. No entanto, não foi atribuída à UE competência em matéria de salário, liberdade de associação, direito de greve, etc. (nos termos do art. 153º do TFUE). Em matéria social, e nos termos do mesmo artigo, a UE é efetivamente competente, no entanto, os atos são tomados por unanimidade do Conselho.

Esta competência (sobretudo pagamentos da Segurança Social e outros benefícios) vem mesmo a ser desenvolvida após o Tratado de Maastricht com o estabelecimento da cidadania europeia (art. 20º) e pelo desenvolvimento do direito de residência desses (dentro dos limites dos tratados e direito derivado). Segundo o Tribunal de Justiça, os cidadãos podem circular livremente e residir independentemente do seu estatuto económico (Ac. Baumbast⁷³) e a cidadania europeia é o estatuto fundamental dos nacionais dos E-M (Ac. Grzelczyk⁷⁴). No entanto, sublinha o Tribunal de Justiça, essa liberdade é limitada (por exemplo, a diretiva 2004/38/CE⁷⁵ limita a liberdade de circulação com base no estatuto económico da pessoa – *ergo*, o trabalhador terá mais direitos do que o cidadão não economicamente ativo)⁷⁶.

Em consequência da instituição da livre circulação de trabalhadores verificou-se um forte crescimento económico entre 1950 e 1970 no seio das Comunidades Europeias

⁷¹ PORTES, Jonathan, *Op. Cit.*, p. 15-17

⁷² Regulamento (CEE) nº 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, JO L 257 de 19.10.68, pp. 77-87 (já não em vigor)

⁷³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 2002, Baumbast e R vs. Secretary of State for the Home Department. Processo C-413/99.

⁷⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de setembro de 2001, Rudy Grzelczyk vs. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. Processo C-184/99.

⁷⁵ Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, JO L 158 de 30.4.2004, p. 77-123.

⁷⁶ DOHERTY, Michael, *Op. Cit.*, p. 377.

em que, não obstante a circulação intracomunitária ser baixa, houve uma grande demanda de trabalhadores e baixas nas taxas de desemprego. Com as adesões do Reino Unido (em 1973) e de Portugal e Espanha (em 1986) não se verificou um grande impacto nas migrações, apesar de, tradicionalmente, serem países de emigração. As economias dos E-M, porém, continuaram a crescer. Entre a década de 80 e 90 assistiu-se a uma maior integração do mercado e, em 2000, verifica-se que, apesar do crescimento da circulação de bens, a migração entre os Estados-Membros ainda era pouco profunda, sendo que apenas 1% da população residia fora do seu Estado de nacionalidade. Consequentemente, moveram-se esforços para a promoção da migração, dos quais resultou a Diretiva relativa à livre circulação de cidadãos (2004) que, harmonizou e alargou o direito a circular a cidadãos não trabalhadores e familiares. Em 2004 e 2007 a União Europeia alargou-se aos países da Europa Oriental que apresentavam profundas diferenças político-sociais e macroeconómicas que promoveram fortes vagas migratórias de pessoas dos novos Estados-Membros para o do Ocidente (sobretudo para o Reino Unido, França, e Alemanha) o que levou a que se adotassem restrições à liberdade de circulação de pessoas (com *terminus* em 2014) , com exceção da Irlanda, da Suécia e do Reino Unido, uma vez que, sobretudo este último, sempre incentivou a entrada dos países de Leste na UE na medida em que a imigração dos trabalhadores qualificados destes Estados representaria um reforço para a economia britânica e, por outras razões práticas: a imposição de restrições aos cidadãos levaria a promoção de trabalho ilegal que, por seu turno, contraria esforços no sentido de crescimento económico.

Grosso modo, e apesar da crise financeira e do período de recessão, que levou a um ligeiro decréscimo da mobilidade intraeuropeia, a tendência para os cidadãos do Leste da Europa circularem para o Ocidente manteve-se ou mesmo cresceu, se atentarmos ao caso do Reino Unido que, comparativamente à Zona Euro, conseguiu promover uma recuperação do seu mercado laboral e da sua economia. Por força disto, assistiu-se a um aumento da produção, apesar de, como aponta Jonathan Portes, a produção *per capita* diminuir, verificou-se um aumento das desigualdades salariais (ainda que temporárias) entre trabalhadores mais qualificados e trabalhadores menos qualificados. Esta disparidade necessariamente leva à intervenção das autoridades no sentido de dirimir este impacto na distribuição dos rendimentos. No entanto, e apesar do impacto real nos salários auferidos, frisa o mesmo autor que “existe agora um consenso claro de que num curto prazo, a migração na União Europeia não parece ter um impacto

negativo nos resultados do emprego dos nativos do Reino Unido” e que “os impactos fiscais podem ser esperados como positivos (...) os migrantes da União Europeia para o Reino Unido produziram importantes contributos positivos para as finanças públicas, mesmo durante os períodos em que o Reino Unido passava por um défice fiscal”⁷⁷.

Assim sendo, de um modo geral, a abertura a esta liberdade é positiva (em oposição ao protecionismo)⁷⁸, uma vez que promove uma melhor concorrência internacional, gera maiores lucros para as empresas e, em geral, os ganhos pela abertura do mercado são compensados, desde que associada a uma política redistributiva.

Pode-se, ainda, concluir que a abertura do mercado e a liberdade de circulação de pessoas não conduz necessariamente a uma apropriação pelos imigrantes dos postos de trabalho no Estado de Acolhimento. Apesar de a liberdade de circulação de pessoas ser o núcleo central do debate relativamente ao *Brexit* e de ser um dos principais motivos por detrás do resultado⁷⁹, é facto que esta liberdade, tão relevante para a vida na União Europeia, revela-se benigna.

Efetivamente, e comparando com as demais liberdades, a liberdade de circulação de pessoas não é matura. Todavia, e voltamos a sublinhar, é sadia. Atente-se que esta colmata *gaps* do mercado laboral dos Estados-Membros, em matéria de multiculturalismo as tensões surgem relativamente a comunidades exteriores à União Europeia (como ocorre, por exemplo, com o Islão) e, finalmente, no que concerne à política europeia relativa a esta liberdade, o Tribunal de Justiça, no Ac. Dano⁸⁰, considerou que os Estados-Membros mantêm competência para determinar o direito de residência e os bens sociais a atribuir a cidadãos europeus não nacionais. Atendendo à bondade desta liberdade, esta deverá ser objeto de negociação e especial atenção no que concerne à futura relação do Reino Unido com a União Europeia.

⁷⁷ PORTES, Jonathan, *Op. Cit.*, pp. 17-18 (tradução nossa)

⁷⁸ PORTO, Manuel Carlos Lopes, *Op. Cit.*, pp. 535-542

⁷⁹ THIELEMANN, Eiko, SCHADE, Daniel, “Free movement of persons and migration: report of the hearing held on 21st January”, LSE European Institute (2016), The London School of Economics and Political Science, European Institute, London, UK, p. 4. Relativamente a esta questão, Eiko Thielemann e Daniel Schade sublinham a complexidade da motivação que levou ao resultado do referendo de 2016. A União Europeia, ao proteger a liberdade de circulação de pessoas não usurpou os postos de trabalho aos britânicos. No entanto, estes autores colocam a tónica na dicotomia de informação e opinião: entre a posição da generalidade da população que percebem a imigração como um fenómeno essencialmente negativo e nefasto para o cidadão comum britânico e a posição dos académicos que apontam um efeito nulo ou, no mínimo, “*negligible*” da migração. Esta disformidade levou, necessariamente, a um sentimento solidário nacionalista que levou os cidadãos a ignorar os dados macroeconómicos.

⁸⁰ Processo C-333/13, Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 11 de novembro de 2014 Elisabetha Dano e Florin Dano vs. Jobcenter Leipzig

Qual o problema que se levanta? No pacote de renegociação⁸¹ dois aspetos dizem respeito a standards laborais: i) redução de encargos regulatórios sobre empregadores; ii) no que concerne à liberdade de circulação e migração: estabelecimento de um mecanismo de salvaguarda a ser utilizado face a uma vaga de “excecional magnitude” de migrantes. O que se pretendia era autorizar os E-M a limitar a liberdade de circulação quando haja grandes vagas de imigração e a autorizar os E-M a negar benefícios⁸².

Focando-nos no segundo aspeto, importa saber que circunstâncias e condições influenciarão a futura relação Reino Unido – União Europeia.

Na perspetiva da União Europeia a liberdade de circulação de pessoas é um princípio nuclear do Mercado Interno e um direito fundamental do estatuto do cidadão europeu. Assim reiterou o Conselho, em junho de 2016, quando declarou que o acesso ao Mercado Interno implica a aceitação das quatro liberdades, uma vez que são a condição para a garantia e bom funcionamento desse⁸³. Ou seja, para Conselho, uma futura relação com a União Europeia depende do acatamento do Mercado Interno tal qual ele está. Todavia, a liberdade de circular implica, para os Estados-Membros encargos com benefícios sociais destinados aos migrantes que reclamam assistência social e outros benefícios não contributivos. Relativamente a este problema o Tribunal de Justiça já se pronunciou no sentido de os Estados-Membros não terem uma responsabilidade ilimitada sobre os migrantes.

O que significa isto para o direito de circular dos cidadãos europeus? Nas suas vidas *Post-Brexit*, que regras ser-lhes-ão aplicáveis em matéria de circulação?

5. A vida *Post-Brexit*

Os cenários possíveis para os cidadãos na vindoura relação entre a União Europeia e o Reino Unido já foram exploradas. No entanto, a situação torna-se mais complexa se não se lograr em estabelecer um acordo relativamente ao estatuto do cidadão europeu.

⁸¹ <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/18-19/>

⁸² DOHERTY, Michael, *Op. Cit.* p. 378

⁸³ Informal meeting at 27 - Brussels, 29 June 2016 – Statement, p. 2., ponto 4: *In the future, we hope to have the UK as a close partner of the EU and we look forward to the UK stating its intentions in this respect. Any agreement, which will be concluded with the UK as a third country, will have to be based on a balance of rights and obligations. Access to the Single Market requires acceptance of all four freedoms.*

A criação da cidadania europeia representou o mais profundo reforço da esfera jurídica dos nacionais dos Estados-Membros da União⁸⁴. Além de gozar das tradicionais liberdades decorrentes dos Tratado (que poderão ser encaradas como autênticos direitos pessoais ou civis⁸⁵), é atribuído aos cidadãos europeus um vasto conjunto de direitos de cariz social e de participação na vida política da União Europeia. Ou seja, criou-se um estatuto de cidadania novo que funciona a título complementar da nacional (art. 20º TFUE *in fine*). Ficando desta forma reforçados os direitos e interesses dos nacionais dos Estados-Membros e promove-se uma integração da componente social e humanitarista da União.

Os artigos 18º e 20º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelecem, em grande medida o estatuto do cidadão europeu^{86 87}. O primeiro proíbe a discriminação em razão da nacionalidade e o segundo concede um conjunto de direitos próprios (circulação, residência, proteção diplomática, petição, iniciativa). O artigo 21º concede de direitos de cariz social e o título IV concede direitos relativos a emprego, trocas e atividades económicas. A par destas disposições a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, por concretizar valores que a União visa proteger (concretamente a sua vinculação aos direitos fundamentais), oferece uma proteção mais alargada aos cidadãos no território da União, funcionando como complemento ao estatuto do cidadão⁸⁸.

A circulação na intraeuropeia está regulada no Direito Originário e Secundário. No primeiro contemplamos as liberdades fundamentais de circulação, sendo que, no que concerne à circulação de pessoas resume-se à circulação de nacionais de Estados-Membros. No Direito Derivado, concretamente a Diretiva 2004/38/CE e o Regulamento 492/2011/CE⁸⁹, contemplamos a concretização dessa liberdade que se baseia num princípio de reciprocidade. Também, no Direito derivado da União encontramos normas

⁸⁴ RAMOS, Rui Manuel Moura, “Estudos de Direito da União Europeia”, Coimbra Editora, 2013, pp. 229-231.

⁸⁵ QUADROS, Fausto de, “Direito da União Europeia – Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia”, Edições Almedina, 2013, p. 161. A este propósito, o autor considera que o direito de circulação, permanência e residência podem ser encarados como direitos pessoais ou civis do cidadão europeu se atendermos à evolução das liberdades da União e se considerarmos que o exercício destes não depende necessariamente de uma atividade económica.

⁸⁶ CAMPOS, João Mota de, CAMPOS, João Luiz Mota de, “Manual de Direito Europeu: o sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económica da União Europeia”, 6ª edição, Wolters Kluwer, sob a marca Coimbra Editora, março de 2010, pp.552, 555-562

⁸⁷ MACHADO, Jónatas, “Direito da União Europeia”, 1ª edição, Wolters Kluwer, sob a marca Coimbra Editora, outubro de 2010, pp. 244-255.

⁸⁸ RAMOS, Rui Manuel Moura, *Op. Cit.*, pp. 232-234 e 236.

⁸⁹ Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, JO L 141/1

de tutelam a circulação de cidadãos não europeus (relativas à reunificação familiar, relativas às condições de entrada e residência de cidadãos de Estados terceiros à União Europeia, etc.), que gozam de um estatuto diferente (mas “aproximado” ou equiparável⁹⁰) do cidadão europeu, mais complexo e moroso. Muito sumariamente, admitem-se na UE os trabalhadores altamente qualificados, os trabalhadores sazonais, os trabalhadores imigrantes por força de transferência intracorporativa e outras categorias não remuneradas quando cumpram com os requisitos contemplados nas diretivas. Estes gozarão de um tratamento igual ao dos cidadãos europeus, bem como os residentes a longo termo. Os trabalhadores menos qualificados poderão entrar à discrição dos Estados-Membros, não lhes será, no entanto, dado o acesso geral ao mercado.

Sendo legislação criada unilateralmente pelas instituições europeias, na falta de qualquer acordo, os cidadãos britânicos serão encarados como cidadãos de Estado terceiro, logo valerá este regime. Se os cidadãos britânicos cumprirem com estes requisitos eles poderão entrar no mercado laboral da UE e beneficiar de um tratamento semelhante em algumas áreas. No entanto, não haverá nenhum dever de reciprocidade, conseqüentemente, os cidadãos europeus poderão não gozar de direitos semelhantes. Acrescente-se que, como Eva Gellerne não deixa de frisar, “teoricamente, o Reino Unido pode introduzir regras diferentes para cada Estado-Membro da União Europeia”⁹¹. Todavia, parece-nos que um tal estado se revela desconforme à vocação integracionista da União, pelo que se espera e se pretende um sistema comum para a cidadania europeia.

O que podemos, então, esperar relativamente ao estatuto do cidadão europeu?

É inegável que a invocação do art. 50º do TUE, e o respetivo processo de saída da União, gera um conjunto de efeitos nefastos no estatuto que os cidadãos europeus no Reino Unido e cidadãos britânicos no espaço europeu adquiriram e dispuseram no respeito pelo Direito da União (para os primeiros, a impossibilidade do uso de direitos que lhes são confiados pelos Tratados e, para os segundos, a perda da cidadania europeia). Das negociações que decorrem merece especial atenção a questão da salvaguarda do direito dos cidadãos europeus no Reino Unido e proteção dos cidadãos britânicos residentes na UE, após o *Brexit Day*. Concretizando, pretende-se que um acordo relativo aos direitos de cidadania europeia permita que esses direitos sejam

⁹⁰ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Op. Cit.*, pp. 325-351.

⁹¹ GELLERNE, Eva Lukacs, *Op. Cit.* p. 156.

mantidos, oponíveis e executórios e que previnam situações de discriminação. Pretende-se, então, que os cidadãos europeus que circularam para o Reino Unido e aí residam possam permanecer, bem como os seus familiares (independentemente da nacionalidade) e que os cidadãos residentes no Reino Unido por mais de 5 anos adquiram automaticamente um direito de residência permanente (no respeito ao art. 16º da Diretiva 2004/38). Pretende-se ainda que seja permitido acesso ao mercado de trabalho com base no Princípio de Não Discriminação e acesso a cuidados de saúde. Pretende-se que estes direitos sejam oponíveis ao Estado nos tribunais nacionais ou, em última instância, no Tribunal de Justiça.

Em suma, uma vez que afeta diretamente a vida, a confiança e a segurança das pessoas, que afeta elementos da cidadania europeia e que afeta a mais recente natureza da União Europeia (a aproximação dos cidadãos à vida da União) e esperando que muitos cidadãos não se conformem com as potenciais perdas do seu estatuto, pretende-se, a manutenção do *status quo* das vidas de pessoas ou, noutros termos, de permitir-se que a proteção do estatuto do cidadão europeu com base na Doutrina dos direitos adquiridos^{92 93}.

5.1. Uma Tutela Baseada na Doutrina dos direitos adquiridos?

O primeiro passo é saber se um direito legitimamente adquirido pelo cidadão na vigência dos Tratados poderá ser mantido após a saída do Reino Unido da UE, e consequentemente, após desaplicação dos Tratados.

Por oposição às normas de *ius cogens* as normas que estabelecem o estatuto do cidadão europeu são dispositivas, pelo que são criados, modificados ou eliminados por convenção entre as partes. E quando nos referimos a direitos adquiridos aludimos a um direito subjetivo ao qual se pretende atribuir natureza permanente, ou seja, um direito permanentemente adquirido. Distingue-se assim dois momentos: o da criação do direito e o da existência e manutenção do direito. O primeiro momento refere-se ao nascimento do direito subjetivo num sistema legal e o segundo momento refere-se à vigência desse mesmo direito num sistema legal diferente do original⁹⁴. Esta doutrina, no fundo,

⁹² TOMÁS, Antonio Fernandez, GARRIDO, Diego López, “The impact and consequence of Brexit on acquired rights of EU citizens living in the UK and British citizens living in the EU-27 – study for the AFCE Committee”, Directorate-General for internal policies, Policy department C: citizen’s rights and constitutional affairs, abril 2017.

⁹³ EMERSON, Michael, “Which Model for Brexit”, *Op. Cit.*, p. 12.

⁹⁴ KAECKENBEECK, G., “The Protection of Vested Rights in International Law” *British Year Book of International Law*, Vol. 17, 1936, pp. 1-18, p. 2

pretende oferecer um caráter irreversível e vinculativo a um direito face à alteração da lei ou do poder político (protege um direito contra mudanças de Direito).

Via de regra, quando um ato ou sistema legal que dá origem a um direito subjetivo termina, também esse direito desaparece.⁹⁵ Assim sendo, *prima facie*, e atendendo ao teor do art. 50º/3 do TUE que dispõe que “os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da entrada em vigor do acordo de saída”. Com o fim da aplicação dos Tratados a doutrina dos direitos adquiridos não pode funcionar como meio para prolongar o exercício de um direito outorgado e tutelado pelo Direito da União Europeia. *Ergo*, o estatuto do cidadão europeu deixará de ser oponível às autoridades britânicas.

Vejamos, porém, esta questão com mais detalhe.

O acordo de saída a que se refere o citado artigo 50º/3 do Tratado da União Europeia, é também uma Convenção Internacional. No entanto, enquanto que os Tratados que constituem o Direito Originário da União foram celebrados entre Estados soberanos (art. 29º do TUE), o acordo de saída é celebrado entre um Estado (Reino Unido) e uma Organização Internacional (a UE).

Assim sendo, será aplicada a esta relação contratual a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969? Apesar do seu caráter original e *sui generis*, a União Europeia não é um Estado, mas uma Organização Internacional, pelo que, à partida não poderá ser aplicada. No entanto, também não será possível aplicar-se a Convenção de Viena de 1986, uma vez que esta Convenção, à data em que escrevemos, não se encontra em vigor⁹⁶. Relativamente a esta matéria, no caso *Racke*, o Tribunal de Justiça considerou que a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 codificou o Direito Consuetudinário na área dos Tratados (quer entre Estados, quer entre organizações internacionais e Estados ou quer entre organizações internacionais).⁹⁷ Deste modo, as provisões da Convenção de Viena, constituindo Direito consuetudinário internacional, são aplicáveis no que concerne ao acordo de saída a celebrar entre a União Europeia e o Reino Unido. Se assim é, para as situações de retirada de Tratado (art. a 54º da CVDT e seguintes), com a cessação da vigência dos Tratados, nos termos

⁹⁵ TOMÁS, Antonio Fernandez, GARRIDO, Diego López, *Op. Cit.*, p. 14-15

⁹⁶ Atendendo a que ainda não se reuniram as trinta e cinco ratificações exigidas pelo artigo 85º da Convenção, esta ainda não se encontra em vigor.
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&clang=en

⁹⁷ Processo C- 162/96, Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de junho de 1998, A. Racke GmbH & Co. vs. Hauptzollamt Mainz, par. 22 e ss.

do artigo 70º/1 a) da Convenção de Viena, o Estado que se retira da convenção liberta-se dos direitos e obrigações daí decorrentes; e, nos termos da alínea b) da mesma disposição, não são afetados quaisquer direitos, obrigações ou situações legais que as partes criaram na execução do Tratado, antes da cessação da sua vigência. Ou seja, por oposição à nulidade do Tratado, que destrói retroativamente todos os efeitos do Tratado (art. 69º CVDT), a retirada da convenção produz efeitos apenas a partir da data da declaração de retirada ou cessação. No entanto, o artigo 70º/1 da Convenção de Viena permite que o Tratado regule, ele mesmo, a matéria da cessação ou retirada. Então, no que for omissos no artigo 50º do TUE, aplicar-se-á, subsidiariamente a Convenção de Viena. Acontece que, tanto os Tratados Europeus, como as Convenções de Viena são omissos no que concerne aos direitos subjetivos adquiridos.

Quer isto dizer que as disposições dos Tratados da União Europeia que concedem direitos subjetivos aos indivíduos permanecerão efetivos e aplicam-se na totalidade até à ao momento da saída efetiva, data em que cessarão de ter efeito. Não só os Tratados, mas todo o *acquis* europeu deixará de se aplicar. Apesar de a intenção da União Europeia ser a de integrar o cidadão europeu na vida da União (concedendo-lhe um estatuto próprio), os direitos individuais não sobreviverão à cessação dos Tratados⁹⁸. No entanto, nada obsta que o Reino Unido e a União Europeia acordem, no respeito pela Doutrina dos direitos adquiridos, na manutenção plena do estatuto após o *Brexit Day*. Estes direitos, porém, teriam a sua origem e fundamento no acordo de saída e não propriamente nos Tratados da União⁹⁹.

Esta solução, porém, implica a vontade de ambas as partes naquele sentido. Não acordando na manutenção do estatuto, poder-se-á considerar que os direitos subjetivos são destacáveis do Tratado para garantir a proteção do indivíduo? Serão independentes do Tratado? Não necessariamente. No caso relativo aos direitos dos nacionais dos Estados Unidos da América em Marrocos, que opôs Estados Unidos à França, o Tribunal Internacional de Justiça considerou, em acórdão de 27 de agosto de 1952¹⁰⁰, que, contrariamente à pretensão norte-americana, que considerava as cláusulas de nação mais favorecida em acordos como os que vinculavam Marrocos e França não criam direitos temporários, mas sim direitos independentes do Tratado que o criou, no que

⁹⁸ Processo C-106/77, Acórdão do Tribunal de Justiça, 9 de março de 1978, Administração das Finanças do Estado vs. Sociedade anónima Simmenthal, par. 14 (*in fine*).

⁹⁹ TOMÁS, Antonio Fernandez, GARRIDO, Diego López, *Op. Cit.*, p. 60.

¹⁰⁰ International Court of Justice, Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco (France v. United States of America), Judgement of August 27th, 1952, <http://www.icj-cij.org/files/case-related/11/011-19520827-JUD-01-00-FR.pdf>

concerne às liberdades comerciais, não há possibilidade de destacar um direito do Tratado que o criou.

Esta posição, porém, sofreu um ligeiro desvio. Posteriormente, no caso Ahmadou Sadio Diallo¹⁰¹, o Tribunal Internacional de Justiça considerou que a proteção da propriedade privada e as liberdades comerciais (concretamente livre troca de mercadoria, livre prestação de serviço e estabelecimento) poderão ser ligadas à proteção de direitos fundamentais do indivíduo (no caso, proteção contra expropriação indireta). No entanto, considerou, *in concreto*, que estes direitos não podem existir de forma independente ao Tratado.

Conclui-se, portanto, e com base nestas decisões, que um direito criado por um Tratado só pode subsistir enquanto esse permanecer em vigor, apesar de, como se refletiu no caso Ahmadou Sadio Diallo, existirem outros direitos individuais permanentes e independentes que lhes sejam semelhantes.¹⁰² Com a saída do Reino Unido todo o estatuto do cidadão será afetado.

5.2. Outros meios de proteção

Esta situação coloca o indivíduo numa situação manifestamente desfavorável e imerecida e injusta, pelo que urge procurar uma alternativa àquela que nos parece ser a situação ótima (que é uma tutela baseada num acordo entre União e Reino Unido que determine a manutenção dos direitos do estatuto do cidadão adquiridos na vigência dos Tratados).

O Direito Internacional, concretamente o Direito Internacional dos Direitos do Homem, é também fonte de Direito da União Europeia, uma vez que vincula a União enquanto Princípio Geral de Direito. Este Direito cria, de um modo geral, obrigações de não discriminação em função da nacionalidade no domínio da liberdade de circulação de pessoas¹⁰³.

Uma forma alternativa de proteger o estatuto do cidadão europeu após a saída do Reino Unido poderá ser mediante a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia ou, em última instância pela Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

¹⁰¹ International Court of Justice, Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo, Judgement of November 30th, 2010, <http://www.icj-cij.org/files/case-related/103/103-20101130-JUD-01-00-BI.pdf>

¹⁰² TOMÁS, Antonio Fernandez, GARRIDO, Diego López, *Op. Cit.*, p. 22-24 e 57

¹⁰³ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Op. Cit.*, pp 351-352

Como já referimos, consideramos que a Carta concretiza valores a União Europeia pretende proteger e vincula-a aos direitos fundamentais dos cidadãos.

A Carta de Direitos Fundamentais determina que se aplica a todos os cidadãos (europeus ou não) e funciona como diretriz ao Estado-Membro quando aplica o Direito da União Europeia¹⁰⁴. No entanto, os artigos 39º, 40º, 45º e 46º da CDFUE estabelece uma tutela alargada de direitos que se já encontram também previstos nos Tratados e protegem exclusivamente cidadãos europeus¹⁰⁵: o direito a eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e eleições municipais, liberdade de circulação e permanência e proteção diplomática, são destinados exclusivamente aos cidadãos da União Europeia. Isto quer dizer que após a saída da UE, a proteção conferida pela Carta de Direitos Fundamentais permanecerá com pleno efeito. De uma parte, porque a Carta se aplica a todos as pessoas (salvo, nas disposições que dizem respeito exclusivamente aos cidadãos da União), de outra parte, porque as disposições da Carta destinam-se às instituições, órgãos e organismos da União e aos E-M quando apliquem o Direito da UE. Consequentemente, a Carta não se destinará ao Reino Unido, nem se aplicará aos cidadãos britânicos que não tenham circulado nem ao cidadão europeu residente no Reino Unido (uma vez que os tribunais britânicos não ficam vinculados à Carta). Diferentemente, os cidadãos britânicos que circularam e residem na União gozarão de uma proteção considerável¹⁰⁶. Estes passarão a gozar de tutela pela CDFUE (na medida em que esta não se destine exclusivamente ao cidadão europeu¹⁰⁷), bem como do estatuto do cidadão nacional de Estado Terceiro à União Europeia. Reconhecendo esse estatuto os cidadãos gozarão de um estatuto equiparável (não totalmente igual) ao de cidadão europeu.

A intenção de saída da União Europeia é o controlo dos fluxos migratórios, o que implica restrições ou o fim da liberdade de circulação de pessoas e ao direito de residência. Atendendo ao referido acima, estes direitos tal como previstos nos Tratados (e Carta de Direitos Fundamentais), desenvolvidos no Direito derivado e tutelado no Tribunal de Justiça da União Europeia deixarão de ser garantidos no Reino Unido e para os cidadãos britânicos na União Europeia.

¹⁰⁴ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Op. Cit.*, p. 475.

¹⁰⁵ MACHADO, Jónatas, *Op. Cit.*, pp. 256-267.

¹⁰⁶ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Op. Cit.*, p. 403.

¹⁰⁷ MARTINS, Ana Maria Guerra, *Op. Cit.*, p. 476 e ss. Relativamente à liberdade de circulação a autora efetivamente afirma, com base na Carta, que este direito se destina exclusivamente aos cidadãos europeus. No entanto questiona se, com fundamento na Dignidade Humana, não se poderá estender este direito a cidadãos nacionais de Estados Terceiros. Uma resposta positiva revelar-se-ia favorável à manutenção do direito de circulação e residência para os cidadãos britânicos residentes na União.

A continuidade e aplicabilidade destes direitos dependerão eminentemente, de uma parte, do Direito Interno Britânico e, de outra parte, dos limites do acordo de saída. Se as autoridades britânicas assim entenderem estes direitos poderão fazer parte do Direito interno do Reino Unido. Não defendemos uma manutenção plena do estatuto do cidadão. Uma tal afirmação e decisão implicaria ignorar o resultado do Referendo. No entanto, nada obsta a que um eventual acordo de associação venha proteger os cidadãos europeus no Reino Unido, não necessariamente com base num princípio de equiparação, mas pela aproximação do estatuto dos cidadãos europeus residentes no Reino Unido ao estatuto do cidadão europeu na UE. Dessa forma a confiança que os cidadãos depositaram na liberdade de circular não será afetada e ficarão tutelados os interesses desses. No entanto, e voltamos a frisar, tal depende da vontade do legislador britânico. Um tal cenário, porém, coloca uma outra dificuldade para o cidadão europeu em solo britânico, uma vez que terá de tentar proteger o seu estatuto com base na legislação interna britânica, enquanto que, o cidadão britânico residente na União poderá recorrer à legislação europeia relativa à imigração, os princípios gerais da União, bem como invocar disposições da Carta de Direitos Fundamentais (poder que o cidadão europeu no Reino Unido não tem).

A perda do estatuto de cidadão europeu e o corte brusco dos mecanismos de defesa desse estatuto não significa uma falta absoluta de proteção. A proteção, ainda que muito menor comparativamente à situação de permanência na União e à situação do cidadão britânico no espaço europeu, ainda existe.

Como se já se referiu, a legislação britânica passaria a aplicar-se imediatamente, funcionando como um mínimo de proteção. Existe, contudo, uma outra via que alarga a proteção destes cidadãos em solo britânico. Os Estados-Membros da UE são, também, Parte do Conselho da Europa e, conseqüentemente, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Esta Convenção obriga ao respeito pela vida privada familiar e respeito pelo lar (nos termos do artigo 8º) e ao respeito da propriedade privada (no artigo 1º do Protocolo Adicional I). Sabendo isto, o cidadão europeu que não consiga ser protegido pela lei nacional britânica poderá recorrer a estas disposições convencionais. Pelo artigo 8º o indivíduo ver-se-ia protegido contra eventuais deportações por se ver privado do direito a residência permanente que gozava por força dos Tratados da União. E aplicando de forma flexível e extensiva o artigo 1º do Protocolo Adicional, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem logrará a proteger vários direitos económicos (bens

móveis e imóveis, propriedade intelectual, contratos, licenças e outras legítimas expectativas).

Na falta de entendimento no acordo de saída da União Europeia, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem oferecem meios para proteger a residência e outros direitos inerentes à cidadania europeia. No entanto, há que sublinhar que o Tribunal de Estrasburgo não pode substituir direitos que derivem dos Tratados e do sistema legal da União Europeia, *id est*, os cidadãos europeus serão julgados não com base na sua cidadania europeia, mas pela sua cidadania nacional. Mais. O Tribunal de Estrasburgo não pode decidir sobre matérias de Direito da União Europeia. Noutros termos, o Tribunal apenas pode decidir e julgar e fundamentar-se unicamente no respeito pela CEDH e não sobre direitos decorrentes do sistema legal europeu. Logo, não pode pronunciar-se sobre direitos adquiridos. Não obstante, um apoio do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem revela-se fundamental para a proteção dos cidadãos na falta de um acordo.

Conclusão

A campanha *Pro-Brexit* ao mesmo tempo que apontava defeitos e inconvenientes da imigração desregulada e do acolhimento obrigatório de refugiados, preconizava a saída da União com o objetivo de recuperar a soberania e a independência.

Por oposição, a campanha em favor da integração invocava, meramente, os malefícios da saída da União. No entanto, mostraram pouca convicção no seu discurso, apresentou poucas vantagens da adesão, nem sublinhou os méritos e conquistas da União Europeia. E, no que concerne à questão migratória e asilo, os *Remainers* não foram capazes de demonstrar os efeitos positivos da migração intraeuropeia, nem apontaram o facto de o Reino Unido não ser obrigada a acatar com uma quota de refugiados.

Concluimos, portanto, que a campanha em torno do referendo relativo ao *Brexit* foi impreparada, na medida em que houve graves disparidades na veemência colocada na defesa de posições o que conduziu à *disinformation* da população britânica, que conduziu à vitória, ainda que por uma margem diminuta, dos *Leavers*. Assim sendo, respeitamos a vontade da maioria do povo britânico, no entanto, não podemos ignorar o anseio dos *Remainers*. Deste modo, o Governo Britânico deverá efetivamente sair da União Europeia, no entanto atender à vontade dos *Remainers*, promovendo uma relação próxima com a União.

Esta crise existencial europeia revela-se nefasta tanto para o Reino Unido como para a União. Para esta última porque se vê amputada de um membro cuja influência foi, em grande medida, e apesar das desavenças entre estes, positiva para integração europeia e para o desenvolvimento do próprio Direito da União. Para o primeiro porque este salto para desconhecido e para uma situação de tendencial isolamento provocou sérios danos políticos (a demissão do Primeiro-Ministro David Cameron e substituição por Theresa May) e económicos (queda da força da libra, saída de capitais de Londres e redução de investimento estrangeiro).

Estes efeitos, contudo, não impediram que as autoridades britânicas acionassem o artigo 50º do TUE dando início ao processo de saída do Reino Unido da União, o que implica uma série de negociações para se acordar a saída e para se acordar a futura relação entre o Reino Unido e a União Europeia dos 27.

Como se explorou, as negociações para a futura relação entre estas potências não partem necessariamente do zero. São várias as formas consolidadas para o Reino Unido e a União Europeia permanecerem parceiros económicos e políticos. Uma que promove uma relação mais próxima, a que se chamam de *Soft Brexit*, como as relações do género norueguês, que permite a integração britânica no Espaço Económico Europeu, ou uma relação do género suíço, que relaciona o Reino Unido com a União Europeia através de acordos bilaterais *sui generis*. A estes modelos, acrescentam-se algumas soluções intermédias, como a re-adesão à EFTA, a concessão ao Reino Unido de um estatuto de “meio-membro” e o estabelecimento de relação baseada em acordos profundo e compreensivos de associação. As demais soluções (modelo Turco e modelo OMC) representam uma rutura mais profunda, ou *Hard Brexit*.

De nossa parte sustentamos uma relação próxima entre a União Europeia e o Reino Unido. No entanto, temos de atentar que, tendo em conta as declarações das autoridades britânicas um *Soft Brexit* é pouco provável, apesar de vantajoso para ambas as partes. Assim sendo, e na linha de pensamento de Michael Emerson e outros, colocamo-nos em defesa dos Acordos de Associação profundo e compreensivo. Além de se afastar dos modelos de forte rutura com a União, tem a virtualidade de ser um género de acordo muito flexível no que toca à concretização dos seus termos e preceitos. Consideramos que, atendendo à história comum entre a UE dos 27 e o Reino Unido seja possível firmar num acordo deste género e ir mais além. Se atentarmos a acordos que a União Europeia celebrou, referimo-nos concretamente ao CETA, notamos que esse apresenta-se bem detalhado e rigoroso. No entanto, em certas matérias como serviços, circulação de pessoas, proteção alimentar, entre outras, fica muito aquém comparativamente aos níveis e *standards* da União Europeia. Assim sendo, consideramos ser a oportunidade ideal para aprofundar os acordos de associação. É a oportunidade de criar um novo paradigma para estes acordos profundos e compreensivos.

No que concerne à circulação de pessoas estamos conscientes de que as restrições à circulação são uma tendência global. Nos Estados Unidos da América, verificamos fortes oposições ao acolhimento de refugiados e requerentes de asilo. Mesmo na Europa, a questão da circulação de pessoas foi motivo para restrições à passagem de refugiados na Hungria e para o referendo de 2016 e a consequente saída do Reino Unido da União Europeia.

Sabemos que esta liberdade de circulação é complicada e as posições relativas a esta são dispares, no entanto, existem vidas de indivíduos e situações jurídicas consolidadas que são ameaçadas, pelo que é fulcral um acordo que atenda a esta questão. Parece-nos, pois, que a melhor forma de atender a essas pessoas e situações passa por um acordo em que se determina o reconhecimento dos direitos adquiridos aos cidadãos europeus residentes em território britânico e aos cidadãos britânicos a circular e/ou a residir na União Europeia. Não obstante, temos noção de um tal acordo ser difícil de alcançar. Aliás, o projeto de acordo de retirada do Reino Unido¹⁰⁸ revela a intenção da tutela relativa dos direitos adquiridos. Pelo que, na falta de vontade política para o reconhecimento pleno dos direitos adquiridos, a solução para uma proteção do estatuto do cidadão europeu deverá passar pela Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, conjugada com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem. A Carta da Direitos Fundamentais oferece proteção ampla aos cidadãos europeus e não europeus que circulem ou residam no território da União. Acontece que a Carta, tendo o mesmo valor que os Tratados Europeus, deixará de vincular as autoridades do Reino Unido, pelo que os cidadãos aí residentes não conseguirão proteger a sua residência e demais direitos que adquiriram por força dos Tratados. Por oposição, os cidadãos britânicos em solo europeu poderão invocar a Carta de Direitos Fundamentais para sua proteção. Esta situação de disparidade de proteção poderá ser mitigada pela invocação da Convenção Europeia dos Direitos do Homem pelos cidadãos europeus residentes no Reino Unido.

¹⁰⁸ Comissão Europeia, “Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community”, 19 de março de 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf

“Non bene pro toto libertas venditur auro”

Esopo

Bibliografia

AZEVEDO, Maria Eduarda, “A (Re)Construção da Europa? A Dinâmica da integração económica e política”, Quid iuris – Sociedade Editora, março de 2017

BARNARD, Catherine, “The Substantive Law of the EU: the four freedoms”, 5ª edição, Oxford University, 2016

CAMPOS, Manuel Fontaine, “O controlo da concessão de Ajudas Públicas na União Europeia e na Organização Mundial do Comércio – Fundamentos, regimes e resolução de desconformidades”, Escola de Direito UCP-CRP, setembro de 2011

CHOPIN, Thierry, JAMET, Jean-François, “L’avenir du projet européen”, Question d’Europe n.393, Fondation Robert Schuman, maio 2016, disponível online em <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0402-l-avenir-du-projet-europeen>.

CHOPIN, Thierry, JAMET, Jean-François, “Le Brexit : la tension entre les deux Europes”, La Vie des idées, 23 junho 2016. disponível online em <http://www.laviedesidees.fr/Le-Brexit-la-tension-entre-les-deux-Europe.html>.

CONCEIÇÃO, Eugénia da, “O Futuro da União Europeia” Ensaios da Fundação – Fundação Francisco Manuel dos Santos e Vasco Graça Moura, janeiro de 2016

CAMPOS, João Mota de, CAMPOS, João Luiz Mota de, “Manual de Direito Europeu: o sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económica da União Europeia”, 6ª edição, Wolters Kluwer, sob a marca Coimbra Editora, março de 2010.

DHINGRA, Swati, SAMPSON, Thomas “Life after Brexit: what are the UK’s options outside the European union?” CEP BREXIT Analysis, CEPBREXIT01. London School of Economics and Political Science, CEP, London, UK (2016), disponível online em: http://eprints.lse.ac.uk/66143/1/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_LSE%20BrexitVote%20blog_LEQSPaper26.pdf

DOHERTY, Michael “Through the Looking Glass: Brexit, Free Movement and the Future”, King's Law Journal, 2016, 375-386.

EMERSON, Michael, “After the UK’s White Paper – What’s the next move towards a CFTA”, CEPS, Policy Insights, nº 2017/07, fevereiro de 2017, disponível online em: <https://www.ceps.eu/publications/after-uk%E2%80%99s-brexit-white-paper-%E2%80%93-what%E2%80%99s-next-move-towards-cfta>

EMERSON, Michael, “Which model for Brexit”, CEPS Special Report n° 147, outubro de 2016, disponível online em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2860010

EMERSON, Michael e outros, “Britain’s Future in Europe – Reform, renegotiation, repatriation or secession”, CEPS, Rowman & Littlefield International, 2015, disponível online em: <https://www.ceps.eu/publications/britain%E2%80%99s-future-europe-reform-renegotiation-repatriation-or-secession>

FERREIRA, Eduardo Paz e outros, “União Europeia – Reforma ou Declínio”, Nova Veja, 2016.

GAINES, Sanford E., OLSEN, Birgitte, SORENSEN, Karsten, “Liberalising Trade in the EU and the WTO, A Legal Comparison”, Cambridge University Press, 2012.

GELLERNE, Eva Lukacs, “Brexit - A Point of Departure for the Future in the Field of the Free Movement of Persons”, ELTE Law Journal, Vol. 2016, Issue 1 (2016), pp. 141-162.

GOODWIN, Matthew e MILAZZO, Caitlin, “Britain, the European Union and the Referendum: What Drives Euroscepticism?”, Chatham House, dezembro 2015, disponível online em: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/20151209EuroscepticismGoodwinMilazzo.pdf>

GRAUWE, Paul de, “What Future for the EU After Brexit?”, Leibniz Information Centre for Economics, 2016, p. 249 – 251, disponível online em: <https://www.ceps.eu/publications/what-future-eu-after-brexit>

GSTÖHL, Sieglinde, FROMMELT, Christian. “Back to the Future? Lessons of Differentiated Integration from the EFTA Countries for the UK’s Future Relations with the EU”, Social Sciences, Vol. 6, issue 4, pp 121-138.

GUZMAN, Adrew, PAULWELYN, Joost, “International Trade Law”, 2º edição, Wolters Kluwer, Austin, 2012.

HOWORTH, Jolyon, SCHMIDT, Vivien, Brexit : Que s'est-il passé ? Que va-t-il se passer ? Politique étrangère, vol. 81, n° 4, hiver 2016-2017

JACKSON, John H., DAVEY, William J., SYKES, Alan O., “Legal Problems of International Economic Relations – Cases, Materials and Text”, 5ª edição, Thomson-West, 2008

KAECKENBEECK, G., “The Protection of Vested Rights in International Law” British Year Book of International Law, Vol. 17, 1936, pp. 1-18

LANNON, Karel, “A well-managed Brexit is a priority for the entire EU” , Centre for European Policy Studies, fevereiro de 2017, disponível online em: <https://www.ceps.eu/publications/well-managed-brexit-priority-entire-eu>

MACHADO, Jónatas, “Direito da União Europeia”, 1ª edição, Wolters Kluwer, sob a marca Coimbra Editora, outubro de 2010.

MARTINS, Ana Maria Guerra, “A igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residentes na União Europeia – Da Origem na Integração Económica ao Fundamento na Dignidade Humana”, Edições Almedina, junho de 2010.

MCBRIDE, James, “What Brexit Means”, Council on Foreign Relations, junho de 2017, disponível online em: <https://www.cfr.org/backgrounder/what-brexit-means>

MOURA, Vasco Graça, “A Identidade Cultural Europeia”, Ensaios da Fundação – Fundação Francisco Manuel dos Santos, novembro de 2013.

MOURY, Catherine, “A democracia na Europa”, Ensaios da Fundação – Fundação Francisco Manuel dos Santos, agosto de 2016.

PAIS, Sofia Oliveira (coord.), “Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia uma abordagem jurisprudencial”, Edições Almedina, 2012.

PEERS, Steve, “What would happen to british expatriates if the UK leaves the EU?”, EU Law Analysis, maio de 2014, disponível online em: <http://eulawanalysis.blogspot.pt/2014/05/what-happens-to-british-expatriates-if.html> (acedido em 21 de setembro de 2017).

PORTES, Jonathan, “Immigration, Free Movement and the EU Referendum”, National Institute Economic Review, No. 236, maio de 2016, pp. 14-22

PORTO, Manuel Carlos Lopes, “Teoria da Integração e Políticas da União Europeia - Face aos desafios da Globalização”, Edições Almedina, 2017

QUADROS, Fausto de, “Direito da União Europeia – Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia”, Edições Almedina, 2013

RAMOS, Rui Manuel Moura, “Estudos de Direito da União Europeia”, Coimbra Editora, 2013

THIELEMANN, Eiko, SCHADE, Daniel, “Free movement of persons and migration: report of the hearing held on 21st January”, LSE European Institute (2016), The London School of Economics and Political Science, European Institute, London, UK, disponível online em: <http://eprints.lse.ac.uk/66953/>

TOMÁS, Antonio Fernandez, GARRIDO, Diego López, “The impact and consequence of Brexit on acquired rights of EU citizens living in the UK and British citizens living in the EU-27 – study for the AFCO Committee”, Directorate-General for internal policies, Policy department C: citizen’s rights and constitutional affairs, abril 2017, disponível online em: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2017\)583135](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2017)583135)

WRAY, Helena, “What would happen to EU nationals living or planning to live in the UK after a UK exit from the EU?”, EU Law Analysis, julho de 2014, disponível online em: <http://eulawanalysis.blogspot.pt/2016/11/eu-free-movement-law-in-10-questions.html> (Acedido a 21 de setembro de 2017)

Bibliografia Complementar

DE ALMEIDA, Francisco Ferreira, “Direito Internacional Público”, Coimbra Editora, 2º edição, 2003.

GORDON QC, Richard, MOFFATT, Rowena, “Brexit: The Immediate Legal Consequences”, The Constitution Society, 2016.

Outros Materiais

“Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union”, HM Government, março de 2016. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504604/Alternatives_to_membership_-_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU.pdf

(acedido pela última vez em 22 de abril de 2018),

CAMERON, David, “EU Speech at Bloomberg”, 23 janeiro de 2013 <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (acedido pela última vez em 22 de abril de 2018).

Comissão Europeia, “Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community”, 19 março de 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf (acedido em 23 de abril de 2018)

Comissão Europeia, “Governança Europeia - Um livro branco”, JO C 287, 12.10.2001, p. 1–29, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52001DC0428> (acedido pela última vez em 22 de abril de 2018).

Comissão Europeia “Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union”, , 8 de dezembro de 2017 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf (acedido pela última vez em 22 de abril de 2018).

Comissão Europeia, “The EU’s position on the rights of EU citizens in the UK after Brexit”, 27 de setembro de 2017. <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/2fa562e3-a40c-11e7-9ca9-01aa75ed71a1> (acedido pela última vez em 27 de abril de 2018)

Conselho Europeu, “Declaração do Conselho Europeu (artigo 50.º) sobre a notificação do Reino Unido <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/03/29/euco-50-statement-uk-notification/>

Conselho Europeu, “European Council (Article 50) guidelines on Brexit negotiations” https://ec.europa.eu/commission/publications/european-council-article-50-guidelines-brex-it-negotiations_en (acedido pela última vez em 22 de abril de 2018).

Conselho Europeu, “Informal meeting at 27 - Brussels, 29 June 2016 – Statement, disponível online em <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/29/27ms-informal-meeting-statement/> (acedido pela última vez em 22 de abril de 2018).

Direcção-Geral da Comunicação, Unidade de acompanhamento da opinião pública, Estudo pós-eleitoral 2014 – Eleições Europeias 2014 – Síntese Analítica, Bruxelas, outubro 2014 http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitic_al_overview_pt.pdf (acedido pela última vez em 22 de abril de 2018).

“Eleitores nas eleições para o Parlamento Europeu: total, votantes e abstenção”, disponível online em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Eleitores+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+o+Parlamento+Europeu+total++votantes+e+absten%C3%A7%C3%A3o-2197> (acedido pela última vez em 22 de maio de 2018).

JUNCKER, Jean-Claude, “Discurso sobre o Estado da União”, Comissão Europeia, 14 de setembro de 2016, disponível online em:

<https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/c9ff4ff6-9a81-11e6-9bca-01aa75ed71a1> (acedido pela última vez em 22 de abril de 2018).

MAY, Theresa, “The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech”, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> (acedido pela última vez em 22 de abril de 2018).