



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

NA FRONTEIRA COM O *BREXIT*

Direitos de circulação e de residência no Acordo de Saída

Bárbara Kiefe Soares de Oliveira

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2022



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

NA FRONTEIRA COM O *BREXIT*

Direitos de circulação e de residência no Acordo de Saída

Bárbara Kiefe Soares de Oliveira

Orientador: Senhora Professora Doutora Sofia
Oliveira Pais

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2022

“The origins of Reversalism are obscure and much in dispute, among those who care. For most of its history, it was considered a thought experiment, an after-dinner game, a joke. It was the preserve of eccentrics, of lonely men who wrote compulsively to the newspapers in green ink. Of the sort who might trap you in a pub and bore you for an hour. But the idea, once embraced, presented itself to some as beautiful and simple. Let the money flow be reversed and the entire economic system, even the nation itself, will be purified, purged of absurdities, waste and injustice.”

Ian McEwan in “The Cockroach”

AGRADECIMENTOS

À Senhora Professora Doutora Sofia Oliveira Pais, pela inigualável generosidade, mestria e inspiração que fizeram deste trabalhoso percurso um momento de privilegiada aprendizagem.

Aos inspetores e funcionários do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, por todo o conhecimento e experiências que tornaram possível este trabalho.

Aos amigos pela inabalável fé sempre e quando esta mais nos falta.

Aos Kiefe's todos por um lugar no mundo ao vosso lado.

A ti, pela oportunidade de o partilhar contigo

Resumo

Viver a cidadania europeia é imaginar-se a possibilidade de largar tudo num dia – a cidade, a família, os amigos, uma profissão, tudo – e ir à procura de uma vida melhor noutro país. Mudar de língua. Mudar de trabalho. Mudar de casa. Fazer novos amigos. Constituir família. E, no outro dia, o país onde recomeçou e se estabeleceu decide referendar a hipótese de romper com um Tratado, o mesmo Tratado que lhe permitiu chegar aqui.

Quando falamos no *Brexit* falamos nos milhares de pessoas que viram o seu estatuto de residente ameaçado. Falamos das pessoas que viveram em pleno os seus direitos enquanto cidadãos da União, exerceram a prerrogativa de circular e residir noutro Estado-Membro e foram confrontadas com a possibilidade de perder tudo quanto haviam conquistado.

Pretende-se com este trabalho abordar a questão do *Brexit* com esta dimensão, estudando o impacto que teve e tem nos direitos de circulação e de residência dos principais afetados por ele.

Palavras chave: *Brexit*; Acordo de Saída; Nacionalidade; Cidadania Europeia; Direito de circulação; Direito de residência;

Abstract

To live the European Union citizenship is to imagine the possibility of leaving everything behind one day – a city, a family, your friends, a profession, everything – and go looking for a better life in another country. To change the language you speak. To change your job. To move out. Make new friends. Start a family. And then one day, the country where you've started again and settled down decides to endorse the possibility of breaking with a Treaty, the same Treaty that allowed you to get here.

When we talk about *Brexit*, we talk about the thousands of people who have seen their resident status threatened. We talk about people who have fully enjoyed their rights as citizens of the European Union, exercised the prerogative to move and reside in another Member State and were faced with the possibility of losing everything they had conquered.

The aim of this work is to address the issue of *Brexit* with this dimension, studying the impact it had and still has on the rights of movement and residence of those most affected by it.

Keywords: *Brexit*; Withdrawal Agreement; Nationality; EU citizenship; Movement rights; Residency Rights.

Capa	1
Folha de Rosto	3
AGRADECIMENTOS	3
Resumo	4
<i>Abstract</i>	4
Índice	5
Nota prévia	7
LISTA DE ABREVIATURAS	8
INTRODUÇÃO	9
1. Noções introdutórias	11
1.1 <i>As fronteiras internas e externas da União</i>	11
1.2 <i>Cidadania: Eu, Nós e o Outro</i>	13
a. Cidadãos da União e cidadãos <i>estrangeiros</i>	16
b. Membros da família	16
2. Direitos de livre circulação e residência pré- <i>Brexit</i>	17
2.1 <i>Direito de residência de cidadãos da União</i>	17
2.2 <i>Direito de residência de cidadãos nacionais de Estados terceiros</i>	19
3. Direitos de livre circulação e residência pós- <i>Brexit</i>	21
3.1 <i>Regimes constitutivo e declarativo no Acordo de Saída</i>	22
3.2 <i>Beneficiários do Acordo de Saída – quem?</i>	24
3.3 <i>Beneficiários do Acordo de Saída – que direitos?</i>	25
4. Na fronteira com os conflitos de aplicação	26
<i>Soft-Brexit – que problemas? Que soluções?</i>	26
a. Os títulos de residência	26
b. O fim do período de transição	27
c. Uma desvantagem para os cidadãos da União?	30
5. Resolução de conflitos – instrumentos internacionais jurisdicionais e não jurisdicionais	32
5.1 <i>As soluções compromissórias como regra</i>	32
5.2 <i>O Papel do Tribunal de Justiça da União Europeia</i>	34
5.3 <i>O caso CG</i>	35
5.4 <i>A possibilidade de retenção do estatuto de cidadania europeia</i>	38

CONCLUSÃO	40
Bibliografia	42
Outros Materiais	45
ANEXO I – Processos de vistos criados de 01-01-2021 a 31-12-2021	48

Nota prévia

Conforme se denota pelo título desta dissertação, aproveitou-se a popularização da expressão *Brexit* enquanto designativo de todo o processo político-legislativo que levou o Reino Unido a sair da União. Pelo que a sua utilização deverá ser entendida como referência ao processo despoletado pela invocação do art.º 50.º do Tratado da União Europeia.

Uma nota também para o facto de a mestranda ter ingressado no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) na categoria de inspetora onde desempenha as funções que foram inspiração para a presente dissertação.

LISTA DE ABREVIATURAS

Ac.	Acórdão
AG	Advogado-Geral
Al.	Alínea
Art./arts.	Artigo/artigos
Cit.	Citada
Cfr.	Confrontar
DUE	Direito da União Europeia
Ed.	Edição
EM	Estado-Membro
Ibid.	<i>Ibidem</i>
I.e/ i.e	<i>Id est</i>
Nº	Número
Parág/s	Parágrafo/parágrafos
P/pp.	Página/páginas
Proc.	Processo
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJ	Tribunal de Justiça
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
ss.	Seguintes
vd.	<i>Vide</i>
Vol.	Volume

INTRODUÇÃO

Qualquer caminho que percorrarmos inicia, pleonasticamente, num ponto de partida.

Na origem deste percurso estará, pois, a nacionalidade enquanto vínculo intrínseco de um cidadão a um determinado Estado. A nacionalidade enquanto primeiro pressuposto do estatuto de cidadania europeia. A nacionalidade como requisito e limite ao exercício de determinados direitos.

A nacionalidade, também, ela própria, como direito humano fundamental consagrado no plano constitucional e internacional. Esta ideia de, num mundo tão vasto, haver um lugar a que pertenço, do qual arrisco partir e a que posso quase incondicionalmente regressar.

O segundo ponto levar-nos-á a refletir sobre a conceção de Estado e de soberania. A relação existente entre uma organização de governantes e governados num espaço territorialmente limitado onde o Estado exerce o seu poder¹, designadamente o de definir os requisitos e condições de entrada, saída e permanência de cidadãos estrangeiros.

Falar-se-á, pois, desta prerrogativa à luz das obrigações decorrentes do Direito da União Europeia e, bem assim, do acordo bilateral entre a União e o Reino Unido, doravante designado simplesmente «Acordo de Saída»²

Na relação entre *o quem sou e o para onde vou*, trilhar-se-á a construção de uma autêntica identidade europeia, iniciada pelo Tratado de Roma³ onde se previa já a Comunidade Económica Europeia e a criação de um mercado interno comum – mais amplo que o conjecturado aquando da instituição da Comunidade do Carvão e do Aço – mas que pecava ainda por assentar em objetivos meramente económicos.

Com efeito, respondia primordialmente à preocupação de salvaguardar a paz e a segurança dos Povos no rescaldo da II Guerra, criando relações de interdependência económicas entre os Estados partes, relegando para os ordenamentos internos de cada um a proteção de direitos individuais, designadamente através das respetivas constituições.⁴

Afirmar com tanta certeza esta justaposição entre cidadania europeia e liberdade de circulação, ao mesmo tempo que se pretende abordar o *Brexit* parece oximorónico.

Todavia, atendendo ao longo processo político e legislativo que levaram à *saída* do Reino Unido da União Europeia, rapidamente se conclui que a cidadania europeia e, com ela, as liberdades fundamentais (designadamente de circulação de pessoas, capitais e

¹ E.M. MACHADO, *Direito da União Europeia*, 3ªEd., 2018, pp. 191-194.

² Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO L 29 de 31.1.2020, p. 7—187)

³ Assinado em Roma a 25 de março de 1957 com entrada em vigor a 1 de janeiro de 1958, instituiu a Comunidade Económica Europeia.

⁴ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Comunitário*, 2002, pp. 33-39.

mercadorias) foram sacrificadas em nome da recuperação do primado legislativo em áreas contudentes com a soberania, para reforço dos poderes parlamentares em matéria de segurança social, política de migração, entre outras⁵ ou, talvez falaciosamente, foram esses os argumentos políticos utilizados na longa campanha que antecedeu o fatídico referendo.⁶

Por outro lado, falar-se das dificuldades que a aplicação do Acordo de Saída levanta em matéria de reconhecimento do direito à livre circulação de pessoas e à residência, só faz sentido se admitirmos que esse estatuto de cidadania europeia, ou os direitos que dele deriva(ra)m, se estendem para lá da nacionalidade enquanto vínculo jurídico de um cidadão a determinado Estado, autonomizando-se em relação a esta, ainda que tenha sido pressuposto de aquisição desse mesmo estatuto.

Isto é, apesar de o Reino Unido ter, na qualidade de Estado soberano e no uso de tais poderes, saído da União Europeia, persistem – quer para os seus nacionais que emigraram quer para os residentes que lá se fixaram⁷ ao abrigo de normas europeias – direitos.

E são estes direitos que sobreviveram à rutura com os Tratados o escopo deste estudo

⁵ Vide, por exemplo, “Declarações do Primeiro Ministro David Cameron ao Parlamento”, aos 19/10/2015, disponível em <https://hansard.parliament.uk/commons/2015-10-19/debates/15101913000001/EuropeanCouncil> [consultado em 03-02-2022].

⁶UBEROI, *Brexit: national identity and ethnicity in the referendum*, 2016 disponível em <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit-national-identity-and-ethnicity-in-the-referendum/> [consultado a 03-02-2022]

⁷“(…) qualquer movimento demográfico internacional constitui, ao mesmo tempo, um fenómeno de emigração e de imigração. O qualificativo dependerá do ponto geográfico de referência. O mesmo indivíduo que abandona o seu país para se fixar noutra é emigrante em relação ao primeiro; e imigrante em relação ao segundo”. SOARES MARTINEZ, *Economia Política* (Manuais universitários) 2010, p. 390.

1. Noções introdutórias

Conforme se adiantou, é numa lógica marcadamente economicista que a construção do mercado interno é pensada e, com ela, o direito de livre circulação, inicialmente reservado para uma categoria específica de pessoas – os trabalhadores – que, enquanto fatores de produção, são essenciais à construção desse mesmo mercado comum.⁸

Instituído pelo Tratado de Roma, o seu primitivo artigo 48.º conferia o direito de concorrer a ofertas efetivas de trabalho, de se deslocar ao Estado-Membro de acolhimento para esse efeito e de nele fixar a sua residência em condições iguais às dos trabalhadores nacionais.

Porém, precisamente por se reconhecer desigualdades significativas entre os vários mercados europeus e acautelando uma eventual deslocação massiva de trabalhadores dos países menos desenvolvidos para os economicamente mais favorecidos, o art.º 8.º do Tratado de Roma previa que a construção de um mercado interno, onde assenta o direito de livre circulação (então de trabalhadores), deveria ser alcançada ao longo de um período de doze anos, dividido em três etapas de quatro anos cada uma.

Com o Ato Único Europeu de 28 de fevereiro de 1986 que altera o Tratado de Roma é consagrada a formação gradual do mercado interno que, ora, inclui um verdadeiro espaço sem fronteiras internas compreendendo, além da livre circulação de pessoas, também a livre circulação de serviços, de mercadorias e de capitais.⁹

1.1. *As fronteiras internas e externas da União*

A distinção entre fronteiras internas e externas remete-nos a um acordo assinado em Schengen entre cinco dos países da, então, Comunidade Económica Europeia (Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, República Federal da Alemanha e França) pelo qual se comprometeram a, gradualmente, suprimir controlos fronteiriços nas suas fronteiras comuns. Isto é, a permitir a livre circulação a todos os nacionais dos Estados signatários.¹⁰

Mais de dez anos volvidos, o designado Acervo Schengen, constituído pela Convenção e seus anexos é, por seu turno, integrado no quadro legal da União Europeia pelo Tratado de Amsterdão¹¹, assim se alargando a supressão de fronteiras internas aos Estados-Membros (com algumas exceções conforme melhor se desenvolverá *infra*).

⁸ PIÇARRA, *Da livre circulação de pessoas à cidadania europeia*, 2013, p. 269

⁹ LIBERAL FERNANDES, *Liberdade de circulação dos trabalhadores na comunidade europeia*, 2002, pp. 44-45.

¹⁰ Assinado a 14 de junho de 1985, é completado pela Convenção de Schengen de 19 de junho de 1990 com entrada em vigor a 1995.

¹¹ Assinado a 2 de outubro de 1997, com entrada em vigor a 1 de maio de 1999.

No que à Convenção diz respeito, a natureza da fronteira¹² é determinada pelo movimento em causa (de pessoas, serviços, capitais ou mercadoria). Se tudo se passa entre territórios dos Estados signatários, a fronteira é interna. Se existe um movimento (de entrada, saída ou escala) com origem ou destino num Estado terceiro estaremos perante uma fronteira externa. Sendo terceiros, naturalmente, todos os Estados não signatários da Convenção.¹³

Acontece que países como o Reino Unido¹⁴, a Irlanda, a Bulgária, a Roménia, o Chipre e a Croácia, não são partes ou não aplicam plenamente a Convenção, estando, por isso, sujeitos a controlo fronteiriço. Porém, a condição de serem Estados-Membros (até ao *Brexit*, no caso do Reino Unido) determina que, sempre que haja um movimento entre países da União (por exemplo, entre Reino Unido e Portugal), o controlo de pessoas que aqui tratamos visará apenas a confirmação da nacionalidade das mesmas e da autenticidade e validade do documento de viagem^{15,16}, já que, por força do art.º 21.º do TFUE «qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros».

Preceito que goza do designado *efeito direto* consagrado pela jurisprudência do TJUE no ac. *Baumbast*¹⁷ e que, como explica OLIVEIRA PAIS¹⁸, consiste na possibilidade de um particular invocar essa norma no seu ordenamento jurídico (perante um tribunal ou perante a administração nacional), contra o Estado-Membro (efeito direto vertical) ou outro particular (efeito direto horizontal). Para que a norma da União possa produzir efeito direto, deve aquela ser *clara, precisa e incondicional*.

Serve isto para dizer que a coexistência de controlos nas fronteiras internas e o direito à livre circulação não é, em si, antagónica, uma vez que, tirando situações excecionais de segurança pública, ordem pública e saúde pública¹⁹, aquele direito sempre estaria

¹² E.M. MACHADO, 2018, *ob. cit.* pp. 543-556.

¹³ De acordo com o art.º 1.º da Convenção de Schengen são fronteiras internas as «fronteiras comuns terrestres das partes contratantes, bem como os seus aeroportos no que diz respeito aos voos internos e os seus portos marítimos no que diz respeito às ligações regulares de navios que efetuam operações de transbordo, exclusivamente provenientes ou destinados a outros portos nos territórios das partes contratantes, sem escala em portos fora destes territórios».

¹⁴ Cfr. Protocolos nº 19 e nº 20 relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia e relativo à aplicação de certos aspetos do artigo 26.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ao Reino Unido e à Irlanda, respetivamente, (JO C 115 de 9.5.2008, p. 290—294).

¹⁵ Cfr. art.º 8.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016 (Novo Código de Fronteiras Schengen) na redação dada pelo Regulamento (UE) 2019/817 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, de 20 de maio de 2019 (JO L 135 de 22.5.2019, p. 27—84).

¹⁶ Dec. Regulamentar n.º 84/2007, de 05 de novembro que regulamenta o regime jurídico entrada/permanência/saída/afastamento estrangeiros.

¹⁷ Ac. *Baumbast e R contra Secretary of State for the Home Department* (Proc. C-413/99), parág. 80.

¹⁸ OLIVEIRA PAIS, *Estudos de Direito da União Europeia*, 2018, pp. 71-72.

¹⁹ Note-se que, mesmo quanto às restrições legalmente admissíveis, o TJUE tem circunscrito significativamente o seu âmbito, precisamente quando tenha a virtualidade de condicionar o direito à livre circulação.

assegurado. Não obstante, tem a característica de o desvirtuar na medida em que representa, no mínimo, um obstáculo físico, momentos mais ou menos longos de espera, assim como a sujeição a processos, também eles, mais ou menos burocráticos.²⁰

Em todo o caso, a abolição de fronteiras internas para a construção de um *Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*²¹ (ELSJ) no plano de integração europeia implica, necessariamente, o reforço de medidas de segurança nas fronteiras externas, numa lógica de cooperação estreita entre os Estados-Membros; e a harmonização de políticas comuns respeitantes à imigração, ao asilo, de combate à criminalidade, entre outras.

Isto porque, uma vez cruzada a fronteira de qualquer um dos Estados-Membros, se tem acesso ilimitado a todo o espaço Schengen.²²

A criação deste ELSJ coloca em confronto duas visões diferentes de União Europeia: a de uma “Europa-Fortaleza”²³ no qual é assegurado a concretização dos objetivos económicos, políticos e sociais, potenciando o crescimento e desenvolvimento da União com exclusão de todos os demais; e a ideia de uma Europa solidária, construída sobre valores humanitários, assente em preocupações de *jus cogens* que extravasam o plano meramente europeu.

1.2. Cidadania: o Eu, o Nós e o Outro

Como consequência daquela supressão, o conceito de fronteira propriamente dito, enquanto delimitador de uma porção de território que constitui um Estado, foi esbatido. Isto é, a riqueza de ser Português, hoje, estende-se *para lá* de terras de espanholas, e não *até* à sua orla fronteira.²⁴

Dito de outra forma, o direito a entrar e a sair livremente dos Estados-Membros está, em menos de três décadas, tão enraizado na forma como os seus titulares veem o mundo que é impensável, hoje, falar-se em cidadania sem essa amplitude, sem essa liberdade de poder movimentar-se para lá do território do Estado-Nação.²⁵

Sintomático disto mesmo foi o momento pandémico que vivemos e que obrigou à restrição do direito de livre circulação, a quem já disse quase não tinha memória, e à

²⁰ PEREIRA, 2018, *ob. cit.* pp. 240-242.

²¹ Cfr. artigos 3.º TUE e 67.º n.º 1, 2 e 3 e 77.º e ss. do TFUE.

²² E.M. MACHADO, 2018, *ob. cit.* pp. 539-545.

²³ BELL, ASLI SUEL, RODRIGUES, & TAVARES DA SILVA, *Fortress Europe: Restrictive Immigration Policies as a Trigger of Potential Conflict(s)?*, 2009, pp. 105-138.

²⁴ BRUTER, *Citizens of Europe?: The emergence of a mass European identity*, 2005, pp. 103-114.

²⁵ De acordo com o “Standard Eurobarometer 96” (publicado em abril de 2022) 71% dos inquiridos respondeu que se sente cidadão da união. Em Portugal, a percentagem atinge mesmo os 85%, disponível em <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553> [consultado em 30-04-2022].

reposição de fronteiras entre Estados-Membros.²⁶

Cenário que pela sua excecionalidade permitiu perceber, e já assim num contexto anómalo em virtude das restrições à própria circulação interna e ao *direito de sair do país*²⁷, a quantidade de pessoas que diariamente atravessam Portugal e Espanha, alternando entre um e o outro, o seu local de trabalho e a sua residência.

Tanto assim que o conceito de cidadania europeia antecede a sua consagração formal, tendo sido contruído jurisprudencial e doutrinamente para a resolução de conflitos resultantes, precisamente, do desenvolvimento de um mercado interno europeu e das correspondentes políticas de integração²⁸. Falamos, por exemplo, dos acórdãos *Cowan*²⁹ e *Micheletti*³⁰, onde o TJUE decidiu ser incompatível com o Tratado norma interna que subordinasse o reconhecimento de um direito à verificação de outra condição *além* do facto de o cidadão ser nacional de outro EM.³¹

Em todo o caso, é só com o Tratado de Maastricht de 7 de fevereiro de 1992³² que se instituí a cidadania europeia (art.º 8.º). E a todo o cidadão da União é, por força deste, reconhecido o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros (art.º 8.º-A).³³

Tal significa que, a partir desta data, a livre circulação é concebida como um direito pessoal de todo e qualquer cidadão nacional de um EM e, não mais, subordinada a circunstâncias relacionadas com a empregabilidade e o mercado de trabalho.

Direito este assegurado pelos Tratados, cuja observância se impõe a todos os signatários e cujo exercício é plenamente concretizado através, designadamente, da supressão de fronteiras internas entre estes.

Ora, nos termos do art.º 9.º do TUE e art.º 20.º do TFUE, é cidadão da União qualquer

²⁶ THYM & BORNEMANN, *Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics*, 2020, pp. 1161-1170.

Entre as 23h do dia 16 de março de 2020 e as 23h do dia 30 de junho de 2020 foram controladas 882.958 pessoas nos Pontos de Passagem Autorizados (terrestres) correspondentes a trabalhadores transfronteiriços, portugueses e cidadãos residentes em Portugal, conforme Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020, publicada em Diário da República n.º 53/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-16 e sucessivas renovações cfr. “Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020” (RIFA 2020), junho de 2021, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, disponível em <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2020.pdf> [consultado em 30-04-2022].

²⁷Art.º 13.º n.º 2 da Declaração Universal dos Direitos do Homem: «Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país».

Cfr. ainda art.º 4.º da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004

²⁸ LANCEIRO, *Dano and Alimanovic: the recent evolution of CJEU case law on EU citizenship and cross-border access to social benefits*, 2017, pp. 64-65,67-72.

²⁹ Ac. *Ian William Cowan contra Trésor public* (Proc. 186/87), parágs. 8, 17 e 20; ECLI:EU:C:1989:47

³⁰ Ac. *Mario Vicente Micheletti e o. c. Delegación del Gobierno en Cantabria* (Proc. C-369/90), parágs. 11, 14 e 15; ECLI:EU:C:1992:295

³¹ KOCHENOV & PLENDER, *EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text*, 2012, pp. 372-378.

³² JO C 191, 29.7.1992, pp. 1-112

³³ Hoje plasmado nos artigos 9.º do Tratado da União Europeia (TUE) e 20.º n.º 1 do Tratado da União Europeia (TFUE).

pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. O estatuto de cidadania europeia acresce à nacionalidade, dela decorre sem a substituir. Manteve-se, pois, na esfera de competência dos Estados-Membros a definição das condições de aquisição e de perda da nacionalidade.

Todavia, tal formulação não é isenta de problemas precisamente porque, por um lado, pela nacionalidade é estabelecido um vínculo jurídico entre o cidadão e um Estado soberano, de onde nascem recíprocos direitos e deveres³⁴. Esta ligação intrínseca entre o indivíduo e a comunidade política a que pertence é, pela sua relevância, elevada a direito humano fundamental, consagrado nos artigos 15.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1.º e 6.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade e Título V da Carta de Direitos Fundamentais da União (doravante, simplesmente Carta).³⁵

Por outro, também do estatuto de cidadania da União emergem direitos e deveres protegidos pela ordem jurídica da União, os quais se autonomizam da nacionalidade, que é seu fundamento.

O que o TJUE vem dizer nos acórdãos *Rottmann*³⁶, *Baumbast*³⁷ e *Zambrano*³⁸ é justamente que, não obstante a aquisição e perda de nacionalidade serem matéria da reserva de soberania dos Estados, que a União respeita, o exercício dessa prerrogativa convoca a aplicação de Direito da União sempre que com aquele conflitua.

E isto pode acontecer inclusivamente quanto a cidadãos *estáticos*, que não exerceram o seu direito à livre circulação, onde o EM decide sobre questões relativas a um seu nacional e que, como tal, estaria numa situação *puramente interna*, faltando-lhe o elemento transfronteiriço suscetível de convocar a aplicação de direito da União.³⁹

Não obstante, e sintomático também da superação do entendimento de cidadania da União como mero corolário da concretização do mercado interno, nos referidos acórdãos o TJUE veio afirmar a cidadania como estatuto *tendencialmente* fundamental e, por conseguinte, que o DUE “obsta a medidas nacionais que tenham o efeito de privar os cidadãos do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadão da União”.

³⁴ Vd. *infra* §5.4.

³⁵ E.M. MACHADO, *Direito Internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de setembro*, 2013, pp. 195-199.

³⁶ Ac. *Janko Rottman c. Freistaat Bayern* (Proc. C-135/08), parágs. 54 a 59; ECLI:EU:C:2010:104.

³⁷ Ac. *Baumbast e R contra Secretary of State for the Home Department* (Proc. C-413/99), parágs. 84 a 86, 89 a 91); ECLI:EU:C:2002:493.

³⁸ Ac. *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)* (Proc. C-34/09), parágs. 40 a 45, ECLI:EU:C:2011:124.

³⁹ TRYFONIDOU, *Purely internal situations and reverse discrimination in a Citizens' Europe: Time to "reverse" reverse discrimination?*, 2009, pp. 12-13.

a. Cidadãos da União e cidadãos estrangeiros

Neste contexto torna-se imperioso distinguir cidadãos nacionais de Estados-Membros – os cidadãos da União – de cidadãos nacionais de Estados terceiro, que são todos *os demais*.

Esta distinção é importante, desde logo, para determinação da legislação nacional e europeia em vigor. Recorda-se que, todo aquele que for considerado nacional de um Estado-Membro, à luz do respetivo direito interno, é cidadão da União.

Por isso que, no plano interno, a Lei 23/2007 de 4 de julho regula o Regime de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do território nacional (doravante REPSAE) em cujo art.º 4.º se define que o diploma se aplica a estrangeiros e apátridas (nº1) *à exceção* de: nacionais de um EM da União Europeia (nº 2 a. a)); refugiados e beneficiários de proteção internacional ou temporária (al. b)); familiares de cidadão português ou de cidadão estrangeiro abrangido pelas categorias anteriores.⁴⁰

Conclui-se, portanto, que os cidadãos da União não são, para efeitos da mencionada lei *estrangeiros*.

b. Membros da família

Sempre que se fala em fluxos migratórios e independentemente das razões que levam as pessoas a emigrar, é natural e expetável que se façam acompanhar do seu núcleo familiar ou que com aquele se queiram reunir, no Estado de acolhimento, assim que as condições socioeconómicas ou até mesmo legais, o permitam.

De igual modo, atenta a natureza predominantemente social do ser humano, é previsível que no Estado de acolhimento o *imigrante* forme mais do que vínculos laborais e económicos, nele estabelecendo (novos) laços afetivos.

E nestas relações transfronteiriças os agregados familiares, não raramente, são compostos por indivíduos de diferentes nacionalidades, incluindo cidadãos *estrangeiros*.⁴¹

Se ao retornar ao seu país ou ao circular para outro o cidadão da União não se pudesse fazer acompanhar do seu núcleo familiar, ficaria limitado na sua escolha, configurando tal uma restrição ao seu direito de livre circulação⁴² que, naturalmente, não se esgota num ato único – o de *partir* nem o de *chegar*.

Isto mesmo nos diz a jurisprudência do TJUE nomeadamente no Ac. *Zhu Chen* onde se

⁴⁰ FIDALGO DE FREITAS, *O regime jurídico da imigração: A entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*, 2017, p. 82

⁴¹ DUBOUT, *The European Form of Family Life: The Case of EU Citizenship*, 2020, pp. 4-11.

⁴² Ac. *The Queen c. Immigration Appeal Tribunal e Surinder Singh* (Proc. C-370/90), parágs.18 a 21, ECLI:EU:C:1992:296

lê que:

(...) a recusa de permitir ao progenitor, nacional de um Estado-Membro ou de um Estado terceiro, que tem efectivamente à sua guarda uma criança à qual o artigo 18.º CE e a Diretiva 90/364 reconhecem o direito de residência, residir com essa criança no Estado-Membro de acolhimento, privaria de qualquer efeito útil o direito de residência deste último (§45).

E por que assim é, o cidadão da União goza do direito se fazer acompanhar pelos membros de família quando se desloca para um (outro) Estado-Membro, de com eles se reunir já no território daquele e, ainda, a de ver reconhecidos os vínculos familiares constituídos no exercício do direito de livre circulação em qualquer EM, mesmo que internamente a legislação nacional daquele os não admita.⁴³

Pelo exposto não é de estranhar que o conceito de «membro da família»⁴⁴ de cidadão da União seja desenvolvido, precisamente, nos termos da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004 (doravante Diretiva de Livre Circulação)⁴⁵, entre nós transposta pela Lei 37/2006 de 09 de agosto.

Em rigor, deve falar-se sempre do direito à «reunião familiar» com referência ao cidadão da União exatamente por ser este o seu titular, sem prejuízo das situações de autonomização⁴⁶ de certos direitos de residência.^{47,48}

2. Direitos de livre circulação e residência pré-Brexit

2.1. Direito de residência de cidadãos da União

Trilhado o percurso histórico de um direito inicialmente reconhecido ao trabalhador nacional de um Estado-Membro, em virtude dessa sua condição e contando que preenchesse os demais requisitos necessários à sua circulação, numa lógica de mercado, chegamos àquele que é hoje um verdadeiro direito fundamental de qualquer cidadão nacional da União⁴⁹.

De notar, também aqui, o importantíssimo papel do TJUE na condensação do direito à

⁴³ Ac. *Zhu e Chen c. Secretary of State for the Home Department*, (Proc. C-200/02), parágs. 25,31 e 38, ECLI:EU:C:2004:639

⁴⁴ Definido nos termos do art.º 2.º n.º 2 da mencionada Diretiva.

⁴⁵ 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)

⁴⁶ Vd. art.º 12.º n.º 3 da Diretiva de Livre Circulação.

⁴⁷ Por exemplo, ao abrigo dos artigos 13.º, n.º 2, ou 16.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE.

⁴⁸ THYM, *Family as Link. Explaining the Judicial Change of Direction on Residence Rights of Family Members from Third States*, 2016, p. 20.

⁴⁹ Vide Acórdãos *Zhu e Chen cit.*, parág. 25,31 e 38, ECLI:EU:C:2004:639; *Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi* (Proc. C-347/09) parágs. 41 e 42, ECLI:EU:C:2011:124; *Dereci et al c. Bundesministerium für Inneres* (Proc. C-256/11) parágs. 50 e 62, ECLI:EU:C:2011:734;

livre circulação⁵⁰ cujas repercussões estender-se-ão ao universo do direito da família⁵¹ ou ao nome das pessoas⁵², a questões de concursos de nacionalidade⁵³, bem como a uma limitação significativa das exceções legalmente admissíveis ao direito de livre circulação, temas que, em princípio, estariam subtraídas ao DUE por se considerar(em) matéria de soberania dos Estados.⁵⁴

Debruçando-nos sobre o direito de residência do cidadão da União, há que, primeiro, distinguir entre residências temporárias até três meses, para o qual não é exigida qualquer formalidade além da detenção de um documento de identificação válido⁵⁵; de residências superiores a três meses, para os quais é necessário que o cidadão: a) exerça uma atividade profissional no EM de acolhimento; ou b) disponha de recursos suficientes para si próprio e para a sua família; ou c) esteja inscrito em estabelecimento de ensino privado ou público com o objetivo principal de frequentar um curso e disponha de seguro de saúde.^{56,57}

Dito de outro modo, têm direito a residir no território de qualquer EM todos os cidadãos da União que não representem uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado de acolhimento.⁵⁸

No mais, o direito de residência de cidadãos da União só pode ser restringido por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública.⁵⁹

Aos membros da família que viagem ou venham reunir-se com o cidadão da União que preencha as mencionadas condições, é autorizada a residência por igual período.^{60,61}

Dir-se-á, a título de nota adicional, que Portugal estendeu alguns dos direitos concedidos pela Diretiva a pessoas não abrangidas pelo seu escopo ao dispor, no art.º 3.º n.º 5 da Lei 37/2006, que as normas nela constantes se aplicam aos familiares de cidadãos portugueses, sem outro requisito que não este, prescindindo do elemento transfronteiriço que subjaz à aplicabilidade do próprio direito da União, isto é, aproveitando a transposição

⁵⁰ OLIVEIRA PAIS, *Todos os Cidadãos da UE têm direito de circular e residir no território dos estados-membros, mas uns tem mais direitos do que outros*, 2010, pp. 495-501.

⁵¹ Vd. *Ac. Coman e o. C. Inspectoratul General pentru Imigrări e Ministerul Afacerilor Interne* (Proc. C-673/16), parágs. 39 e 40, ECLI:EU:C:1989:47

⁵² *Ac. Carlos Garcia Avello c. Estado Belga* (Proc. C-148/02), parágs. 25 e 26, ECLI:EU:C:2003:539

⁵³ *Ac. Rottmann* cit. parágs. 51 a 53.

⁵⁴ DUBOUT, 2020, *ob.cit.* pp. 9-18.

⁵⁵ Cfr. art.º 6.º da Diretiva de Livre Circulação e da Lei 37/2006, 09/08.

⁵⁶ Cfr. arts. 7.º dos mencionados diplomas e artigos 51.º e seguintes do Dec. Reglm. n.º 84/2007, de 5/11.

⁵⁷ Cfr. art.º 14.º n.º1 a n.º5 da Lei 37/2006.

⁵⁸ MENEZES QUEIROZ, *The Bajarati Case: Are all resources good enough for EU Law?*, 2020, pp. 158-159.

⁵⁹ *Ibid.* p. 157.

⁶⁰ Cfr. arts. 6.º n.º 2, 7.º n.º 2 e 15.º, todos da Lei 37/2006.

⁶¹ Deve, nos termos do n.º 6 do art.º 14.º daquele diploma, para tanto juntar: “**d**) Prova documental de que se encontram a cargo para efeitos do disposto nas subalíneas iii) e iv) da alínea e) do artigo 2.º; **e**) Nos casos previstos no n.º 2 do artigo 3.º, um documento emitido pela autoridade competente do país de origem ou de proveniência, certificando que estão a cargo do cidadão da União ou que com ele vivem em comunhão de habitação, ou a prova da existência de motivos de saúde graves que exigem imperativamente a assistência pessoal pelo cidadão da União”.

da Diretiva de Livre Circulação para regular situações puramente internas.

2.2. *Direito de residência de cidadãos nacionais de Estados terceiros*

Não obstante o mérito da distinção entre cidadãos da União e *estrangeiros*⁶², nos designados «marcos de Tampere»⁶³ o Conselho Europeu veio afirmar a ideia de uma União solidária, que partilha o seu espaço de liberdade e segurança com os povos atraídos, precisamente, pela promessa de nela encontrar a oportunidade de melhorar as suas condições de vida, com respeito aos valores humanitários e aos direitos fundamentais que, seguindo a tradição europeia, não devem ser exclusivos aos cidadãos da União.

Para tal, deve a União estabelecer uma *política comum de imigração*⁶⁴ onde, através da harmonização das legislações nacionais relativas às condições de admissão e de residência dos nacionais de países terceiros, se possam cumprir os objetivos afirmados em Outubro de 1999: assegurar aos cidadãos estrangeiros um estatuto jurídico comparável aos dos cidadãos da União; promover a não discriminação na vida económica, social e cultural e desenvolver medidas contra o racismo e a xenofobia numa lógica de verdadeira integração nos Estados-Membros de acolhimento.

No plano interno, as diretivas concretizadoras dessa política comum foram transpostas⁶⁵ pela Lei 23/2007, 4/07 que regula, em primeiro lugar, os pressupostos gerais de admissão⁶⁶ de cidadãos *estrangeiros* em território nacional, os quais vêm plasmados nos seus artigos 9.º e seguintes.

À chegada a uma fronteira externa o cidadão terá, pois, de apresentar documento de viagem válido⁶⁷, visto válido quando exigido de acordo com a finalidade da estada⁶⁸, fazer prova de que dispõe de meios de subsistência suficientes⁶⁹ ou de termo de

⁶² Vd. supra [§1.2.a.](#)

⁶³ “CONSELHO EUROPEU DE TAMPERE 15 E 16 DE OUTUBRO DE 1999 CONCLUSÕES DA PRESIDÊNCIA”. Disponível em https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm#union [consultada a 23/01/2022]

⁶⁴ Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011 para os trabalhadores subordinados (JO L 343, 23.12.2011, p. 1–9); a Diretiva (UE) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016 para trabalhadores sazonais, estudantes e voluntários (JO L 132, 21.5.2016, p. 21–57); Diretiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009 profissionais altamente qualificados (JO L 155, 18.6.2009, p. 17–29s), entre outras.

⁶⁵ Art.º 2.º da Lei 23/2007, 4/07.

⁶⁶ Art.º 6.º do Novo Código de Fronteiras Schengen.

⁶⁷ Artigos 9.º e 17.º da Lei 23/2007 de 4/07.

⁶⁸ Artigos 10.º e 45.º e ss da Lei 23/2007 e Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, ou de uma autorização de viagem válida, se tal for exigido nos termos do Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Vide ainda Regulamento (CE) n.º 810/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos, na sua atual redação.

⁶⁹ Art.º 11 da Lei 23/2007; Portaria n.º 1563/2007, de 11 de dezembro - Define os meios de subsistência de que os cidadãos estrangeiros devem dispor para entrada, permanência ou residência em território nacional e Portaria n.º 760/2009, de 16 de julho.

responsabilidade⁷⁰, e comprovar o objetivo da sua permanência em território Schengen⁷¹.

A não comprovação, cabal, de algum destes requisitos implica a recusa de entrada em território nacional nos termos dos artigos 32.º e seguintes da mencionada lei.⁷²

Acontece que cabe ao legislador nacional densificar as condições e os requisitos a que devem obedecer os cidadãos estrangeiros para efeitos de concessão de autorização de residência.

Isto é, apesar da referida intenção de se estabelecer uma política comum de migração ao nível da União, procurando ainda regular as condições de acesso dos cidadãos estrangeiros ao mercado de trabalho nos diferentes Estados-Membros, tal harmonização só foi conseguida para categorias determinadas: trabalhadores altamente qualificados, estudantes e investigadores, trabalhadores sazonais e transferências entre empresas.⁷³

No mais, os Estados-Membros mantêm o poder para regular os fenómenos migratórios, prerrogativa que, no caso português, foi assumida numa lógica facilitadora da legalização de cidadãos estrangeiros em território nacional.⁷⁴

Em termos resumidos, diremos que o direito de residência está configurado de acordo com a finalidade, isto é, a atividade que o cidadão estrangeiro se propõe realizar em território nacional⁷⁵.

Independentemente do tipo de atividade, a autorização de residência pode ser temporária⁷⁶ ou permanente⁷⁷, de acordo com as condições e pressupostos definidos nos artigos 77.º e seguintes do mencionado diploma.

Esquemáticamente, para as residências temporárias, deve em relação ao requerente verificar-se: a posse de visto válido de acordo com a finalidade da residência; alojamento; inexistência de qualquer facto que se fosse conhecido pelas autoridades obstasse à concessão; posse de meios de subsistência, inscrição na segurança social, ausência de condenação de crime que em Portugal seja punível com pena de prisão superior a um ano; ausência de indicação no Sistema de Informação Schengen e no Sistema integrado de

⁷⁰ Art.º 12.º da Lei 23/2007. Tal termo deve ser subscrito por cidadão nacional ou estrangeiro habilitado a permanecer regularmente em território português que comprove ter capacidade financeira para assegurar as condições da estada e os custos com o eventual afastamento em caso de permanência ilegal.

⁷¹ Art.º 13.º da Lei 23/2007.

⁷² FIDALGO DE FREITAS, 2017, *ob.cit.* pp. 83-88.

⁷³ LANG, *Intra-EU Mobility of EU citizens and Third-Country Nationals Where EU Free Movement and Migration Policies Intersect or Disconnect?*, 2020, pp. 9-10.

⁷⁴ Veja-se, a propósito, o regime dos artigos 88.º e 89.º da Lei 23/2007, 14/07 o qual permite que o cidadão que tenha entrado irregularmente e sem o visto adequado à finalidade da sua estada possa, não obstante, obter autorização de residência.

Em 2021 foram concedidas 35.886 autorizações de residência para atividade profissional, 28.907 ao abrigo do art.º 88.º REPSAE e 4.600 ao abrigo do art.º 89.º REPSAE de acordo com o “RIFA 2021”, maio de 2022, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, disponível em <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2021.pdf> [consultado em 21-06-2022].

⁷⁵ MENEZES QUEIROZ, 2020, *ob. cit.* p. 158. Cfr. capítulo VI, Seção II da Lei 23/2007, 4/07.

⁷⁶ Válido por um ano e renovável por sucessivos períodos de dois anos (cfr. art.º 75.º REPSAE).

⁷⁷ Sem termo, embora o título tenha um prazo de validade de cinco anos (cfr. art.º 76.º REPSAE).

Informações do SEF para efeitos de não admissão.⁷⁸

Para a residência permanente, devem os requerentes: ser titulares de autorização de residência pelo menos há cinco anos; nesse período não ter sido condenado em penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão; possuir meios de subsistência e alojamento.⁷⁹

É a este regime de autorizações de residência que os nacionais do Reino Unido ficam sujeitos se não estiverem abrangidos pelo Acordo de Saída. Pelo que, para estes últimos, desde 31 de dezembro de 2020 a entrada em território Schengen pressupõe que cumpram os requisitos elencados de acordo com a finalidade e duração da estada, à exceção da obrigação de visto para estadas de curta duração (isto é, até 90 dias num período de 180 dias) para fins turísticos.⁸⁰

3. Direitos de livre circulação e residência pós-Brexit

A cidadania europeia é um estatuto reconhecido a quem for nacional de um EM nos termos do art.º 20.º do TFUE. Como o Reino Unido deixou de fazer parte da União a 1 de fevereiro de 2020, os seus nacionais não mais preenchem o mencionado requisito. Perderam, pois, a *cidadania europeia*.⁸¹

A partir de 31 de janeiro de 2020 o Reino Unido deixou de ser membro da União e passou a ser considerado Estado terceiro.

Ora, no que a esta matéria diz respeito, conscientes que esta saída teria um profundíssimo impacto na vida de milhões de pessoas e que tal só poderia ser acautelado, pelo menos ao nível supranacional, por acordo bilateral entre a União e o país *secessionista*, e depois de um longo processo de negociações, é assinado a 24 de janeiro de 2020 e adotado, por decisão do Conselho, a 30 de janeiro de 2020⁸², o Acordo de Saída, com entrada em vigor a 1 de fevereiro de 2020.

Nele as Partes convencionaram um período de transição ao abrigo do qual o Reino Unido perde representação nas Instituições e Agências Europeias, não mais participando nos respetivos processos de decisão, continuando a aplicar-se, no seu território, o direito

⁷⁸ FIDALGO DE FREITAS, *ob. cit.*, pp. 89-93

⁷⁹ AMADO GOMES & COSTA LEÃO, *Ser e Deixar De Ser Imigrante: Notas Sobre O Contencioso Dos Imigrantes Em Portugal*, 2017, pp. 229-233.

⁸⁰ Regulamento (UE) 2019/592 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de abril de 2019, que altera o Regulamento (UE) 2018/1806 que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação, no que diz respeito à saída do Reino Unido da União, (JO L 103 I de 12.4.2019, p. 1—4).

⁸¹ MORE, *From Union Citizen to Third-Country National: Brexit, the UK Withdrawal Agreement, No-Deal Preparations and Britons Living in European Union*, 2020, pp. 459-463.

⁸² Decisão (UE) 2020/135 do Conselho, de 30 de janeiro de 2020, relativa à celebração do Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO L 29 de 31.1.2020, p. 1).

da União até 31 de dezembro de 2020.⁸³

A aplicação do Acordo de Saída conhece(u), portanto, duas fases: no mencionado período de transição, os cidadãos do Reino Unido, em matéria de cidadania, à exceção do direito de eleger e ser eleitos para o Parlamento Europeu, e nos órgãos municipais dos Estados-Membros, conservaram todas as prerrogativas decorrentes de tal estatuto, designadamente em matéria de livre circulação (*cfr. a contrario* art.º 127.º n.º 1 al. b) do Acordo de Saída [ou simplesmente, AS]).

3.1. Regimes constitutivo e declarativo no Acordo de Saída

Existem dois regimes distintos adotados pelos Estados-Membros para reconhecimento de direitos de residência constituídos até ao final do período de transição.

O regime declarativo (art.º 18.º n.º 4 do AS), aplicado por Portugal, caracteriza-se pela ausência de quaisquer formalidades administrativas com vista ao reconhecimento do estatuto de residente ao abrigo do Acordo.

Nestes casos, tal reconhecimento é automático, podendo o cidadão comprovar que é beneficiário por qualquer meio que demonstre que residiu e continua a residir no território desse EM – contrato de arrendamento, comprovativo de inscrição em instituição de ensino, contrato de fornecimento de serviço, entre outros.

Ainda assim, feita a respetiva comprovação nos termos expostos, será emitido um documento de residência, que pode ser em formato digital, acompanhado de uma declaração de que foi emitido nos termos do Acordo.

Isto significa, no limite, que Portugal não sujeita o reconhecimento do estatuto de beneficiário sequer à verificação de cumprimento da obrigação plasmada no art.º 14.º da Lei 37/2006, de 09 de agosto, podendo invocar o Acordo de Saída os residentes nacionais do Reino Unido e seus familiares que, sendo residentes *de facto* eram-no em desconformidade com o DUE.

No regime constitutivo, os Estados-Membros que o aplicam (por exemplo, França, Dinamarca e Finlândia) exigem ao beneficiário que requeira abertura de procedimento de análise para obtenção do estatuto de beneficiário do Acordo. Neste regime, para o cumprimento de tal obrigação, foi definido um período de carência mais ou menos curto (na França, decorreu até 30 de junho de 2021, na Dinamarca, até 31 de dezembro de 2021 e na Finlândia até 30 de setembro de 2021), findo o qual pode ser recusada a obtenção de

⁸³ MORE, *ob. cit.* pp. 457-458. Cfr. art.º 126.º do Acordo de Saída.

tal estatuto.⁸⁴

No que aos cidadãos da União e seus familiares residentes no Reino Unido diz respeito, estes continuarão a residir no Estado de acolhimento, mas ao abrigo da respetiva lei doméstica que reflete⁸⁵, todavia, os direitos que teriam à luz do direito da União.

Para tal, tiveram de requerer o novo estatuto de residente ao abrigo do «*settled status*» ou «*pre-settled status*»⁸⁶, consoante fossem titulares de residências permanentes ou temporárias, respetivamente, até 30 de junho de 2021. Exceção feita aos casos previstos na al. d) do art.º 18.º em que se proíbe as autoridades nacionais de recusar automaticamente os pedidos apresentados fora do prazo.⁸⁷

Para beneficiarem do AS, devem cumprir dois requisitos essenciais: terem exercido o direito de livre circulação em conformidade com o direito da União até ao termo do período de transição; e não apresentar registo criminal positivo, sem prejuízo das situações em que representem uma ameaça para a ordem ou segurança públicas.

Isto significa, por exemplo que, ao contrário da Diretiva 2004/38/CE, para beneficiar deste direito o requerente não tem de demonstrar ter recursos suficientes.

Em sentido inverso, e afastando-se igualmente do regime estipulado nessa mesma Diretiva, o Acordo permite verificações sistemáticas nas decisões de reconhecimento de direitos de residência, conforme se denota no confronto entre o art.º 14.º n.º 2 da Diretiva de Livre Circulação com os artigos 18.º e 20.º do AS.

Posteriormente, num e no outro regime, apenas os cidadãos contemplados no art.º 10.º do mencionado diploma beneficiam do especial estatuto conferido pela Parte II do Acordo.⁸⁸

Acresce que, atualmente, um conjunto vasto de direitos pessoais consagrados nos Tratados e no direito derivado da União, decorrem precisamente do estatuto de cidadania.

Porém, resulta da exposição feita quanto ao estatuto de cidadãos de *estrangeiros* residentes num Estado-Membro que estes, apesar de não possuírem a cidadania europeia,

⁸⁴ Anexos 42 e 43 do Manual prático para os guardas de fronteira estabelecido por Recomendação da Comissão C(2019)7131 final de 8.10.2019. Informação disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/overview_ms_residence_rights.pdf

⁸⁵ Vide Regime de Residência UE — Apenso UE das regras sobre imigração, disponível em <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu> e European Union Withdrawal Agreement Act 2020 disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/1/contents/enacted>

⁸⁶ “EU Settlement Scheme: EU, other EEA and Swiss citizens and their family members” Home Office, abril de 2022, pp. 34-35 disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1069096/EU_Settlement_Scheme_EU_other_EEA_Swiss_citizens_and_family_members.pdf

⁸⁷ O mesmo será dizer-se que deve ser concedido ao requerente a oportunidade de apresentar motivos justificativos de tal incumprimento, sem que se tenha vinculado os Estados a conceitos determinados ou uma lista mais ou menos exaustiva de causas não imputáveis ao cidadão que devessem ser consideradas — algo que assume particular importância no contexto pandémico que vivemos, onde sobretudo o tráfego aéreo esteve encerrado, precisamente, nos períodos que aqui tratamos.

⁸⁸ MORE, *ob. cit.* pp. 436-464.

gozam de alguns dos mesmos direitos, designadamente, o direito ao reagrupamento familiar.⁸⁹

Não sendo, insiste-se, o inverso verdadeiro. Pelo que, as situações marginais ao Acordo de Saída serão reguladas pelo direito interno do Reino Unido que, consabidamente, adota e tem adotado políticas avessas à imigração.⁹⁰

3.2. Beneficiários do Acordo de Saída – quem?

Para a correta definição do âmbito pessoal do Acordo de Saída deve conjugar-se a al. c) do art.º 9.º do Acordo, que consagra a definição de «Estado de Acolhimento», com o disposto no art.º 13.º do mesmo diploma.

Com efeito, é estatuído no referido normativo que: “*Os cidadãos da União e os nacionais do Reino Unido têm o direito de residir no Estado de acolhimento*”⁹¹ sem prejuízo das limitações e condições estabelecidas com as limitações e nas condições estabelecidas.

Ora, convocando o art.º 9.º al. c) é Estado de acolhimento **(i)** o Reino Unido, em relação aos cidadãos nacionais da União e seus familiares que tenham exercido o seu direito de residência nesse país, em conformidade com o direito da União, antes do termo do período de transição, e continuem a residir no país após esse período.

E, de igual forma, é Estado de acolhimento o **(ii)** Estado-Membro onde os cidadãos nacionais do Reino Unido e seus familiares tenham exercido o direito de residência, nas mesmas condições.

Todos os restantes – isto é, os que não tiverem exercido tal direito até 31 de dezembro de 2020 – passam a ser, nos respetivos ordenamentos jurídicos, cidadãos de Estado Terceiro, sujeitos, portanto, às correspondentes legislações nacionais.

Também se poderá dar o caso de ficarem excluídos do Acordo de Saída, sobretudo nos Estados que aplicam regimes constitutivos, aqueles em relação aos quais as autoridades entenderem que o direito de residência foi exercido em desconformidade com o direito da União, isto é, não reunindo as condições a que se referem os artigos 6.º e 7.º da Diretiva de Livre Circulação.⁹²

Excluídos ficam também os familiares de cidadãos do Reino Unido «estáticos»⁹³, *i.e*

⁸⁹ KOCHENOV & VAN DEN BRINK, *Pretending There Is No Union: Non-Derivative Quasi-Citizenship Rights of Third-Country Nationals in the EU*, 2015, pp. 6-9.

⁹⁰ SCHMIDTKE, *Winning Back Control?: Migration, Borders and Visions of Political Community*, 2021, pp. 152-153.

⁹¹ Também são beneficiários do Acordo de Saída os trabalhadores fronteiriços que tenham exercido o seu direito nos referidos termos e continuem a exercê-lo após esse período (cfr. als. a) a d) do nº1 do art.º 10.º AS – regime cujas especificidades optou-se por se excluir do presente estudo).

⁹² NTAMPOUDI, *Post-Brexit Models and Migration Policies: Possible Citizenship and Welfare Implications for EU Nationals in the UK*, 2017, pp. 251-254)

⁹³ OLIVEIRA PAIS, 2010, *ob. cit.* p.526.

que não exerceram o seu direito à livre circulação. No plano interno, é verdade, sempre estiveram sujeitos à legislação doméstica, porém, gozavam ainda de um certo grau de proteção sempre que fossem adotadas medidas que contrariassem a ordem jurídica da União, ainda que por referência ao familiar nacional de um EM.⁹⁴

Uma nota final quanto à possibilidade de restrição dos direitos de residência *supra* elencados. Nos termos do art.º 20.º do AS, se o exercício daqueles ocorreu até ao termo do período de transição, estes direitos só podem ser restringidos por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública. Os restantes podem ser restringidos sempre que o *comportamento* do seu titular esteja em desconformidade com o respetivo direito nacional, *i.e.*, em termos muito mais amplos que os previstos pela Diretiva de Livre Circulação⁹⁵ e, bem assim, pela melhor jurisprudência do TJUE.

3.3. Beneficiários do Acordo de Saída – que direitos?

Aqui chegados, é possível afirmar-se que a Parte II do Acordo de Saída se destina a proteger os direitos de residência de cidadãos da UE ou do Reino Unido, e seus familiares independentemente da nacionalidade, que exerceram os seus direitos de livre circulação em conformidade com a legislação da União até ao final do período de transição.

Em concreto o art.º 39.º prevê que os seus beneficiários conservam o estatuto de residência e todos os direitos conexos durante toda a vida, desde que preencham as respetivas condições.

Concretizando, os cidadãos do Reino Unido, e suas famílias, residentes na União ao abrigo do Acordo poderão continuar a residir, trabalhar e estudar no EM de acolhimento, perdendo, porém, o estatuto de cidadãos da União e, por conseguinte, o direito de livre circulação de pessoas.

Já os cidadãos nacionais do Reino Unido, não beneficiários do Acordo, são considerados cidadãos *estrangeiros*, submetidos ao respetivo regime no quadro jurídico da União.

Ao abrigo, ora, dos artigos 14.º e 15.º do AS, as condições para adquirir o direito de residência permanente são semelhantes às previstas nos artigos 16.º, 17.º e 18.º da Diretiva 2004/38/CE. Isto significa que o direito de residência permanente, ou «*settled status*»⁹⁶, é concedido, geralmente, após cinco anos de residência legal, ou menos nos casos previstos no artigo 17.º da Diretiva de Livre Circulação.

⁹⁴ Vd. *supra* §1.2.b.

⁹⁵ Cfr, Capítulo VI. Vd. Ac Comissão c. Espanha (Proc. C-503/03), ECLI:EU:C:2006:74, parágs. 45 e 46 de acordo com o qual: “só pode ser recusado a um cidadão da União Europeia ou a um membro da sua família quando o interessado representa uma ameaça real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade”.

⁹⁶ CÍRLIG, *EU and UK citizens' rights after Brexit - An overview*, 2020, pp. 8-9;

Os que à data do final do período de transição fossem titulares de residências temporárias, designadas no Reino Unido de «*pre-settled status*» poderão, ainda, qualificar-se à residência permanente, contabilizando-se, para o efeito, os períodos de residência legal antes, durante e após o período de transição, nos termos do art.º 16.º do AS.⁹⁷

Quem adquira o direito de residência permanente no Estado de acolhimento ao abrigo do AS pode ausentar-se do seu território por um período não superior a cinco anos consecutivos sem perder respetivo direito, disposição mais generosa do que a espelhada no artigo 16.º, n.º 4 da Diretiva 2004/38/CE que prevê a perda do direito de residência permanente após um período de ausência de dois ou mais anos do Estado de acolhimento.⁹⁸

4. Na fronteira com os conflitos de aplicação

4.1. *Soft-Brexit* – que problemas? Que soluções?

a. Os títulos de residência

Um dos primeiros problemas que se fez sentir à data do final do período de transição, quase imediatamente, prende-se com a previsão estatuída no art.º 14.º n.º 2 do AS onde o legislador estipula que aos titulares de um documento emitido em conformidade com o artigo 18.º ou o artigo 26º não será exigido visto para entrada e saída do Estado de acolhimento.

Retomando a definição de «Estado de Acolhimento», temos que os residentes no Reino Unido titulares do mencionado documento, poderão entrar e sair do país sem qualquer outra formalidade. Como beneficiários do Acordo, no Reino Unido, serão apenas os cidadãos da União e seus familiares, a previsão, à primeira vista, confere a necessária proteção dos direitos adquiridos à luz do direito da União até 31 de dezembro de 2020.

Todavia, sobretudo quanto aos familiares de cidadãos da União nacionais de Estados Terceiros, tal significa que, contrariamente ao que acontecia no passado, deixaram de beneficiar da isenção de visto para entrada e saída do território dos Estados-Membros. Senão vejamos.

O art.º 6.º n.º 1 al. b) do Novo Código de Fronteiras Schengen dispõe que, entre outras condições de entrada, o nacional de país terceiro deve: «b) Estar na posse de um visto válido, se tal for exigido nos termos do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho, exceto se for detentor de um título de residência válido ou de um visto de longa duração

⁹⁷ “EU Settlement Scheme: EU, other EEA and Swiss citizens and their family members” Home Office, abril 2022, cit. pp. 34-35.

⁹⁸ Entre nós, cfr. artigos 10.º n.º1 e 17.º n.º4 da Lei 37/2006, de 9/08.

válido».

Já o art.º 2.º n.º 16 define como título de residência: «a) Todos os títulos de residência emitidos pelos Estados-Membros segundo o modelo uniforme estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho (23), bem como os cartões de residência emitidos nos termos da Diretiva 2004/38/CE» (sublinhado nosso).

Por seu turno, a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas é determinada por Regulamento⁹⁹. Assim, sempre que nos referirmos à obrigação de visto, referimo-nos aos nacionais dos países elencados em tal lista.

A Diretiva 2004/38/CE tem, no seu art.º 5.º n.º 2 disposição idêntica para os membros da família de cidadãos da União, prevendo para estes que «Para efeitos da presente diretiva, a posse do cartão de residência válido a que se refere o artigo 10.º isenta esses membros da família da obrigação de visto.»

Ora, como se adivinha, não sendo o Reino Unido um Estado-Membro, os títulos de residência emitidos pelas respetivas autoridades nacionais não respeitam as condições necessárias para beneficiarem da isenção de visto nos termos *supra* expostos.

Pelo que, os familiares de cidadãos da União residentes no Reino Unido, nacionais de Estados Terceiros sujeitos à obrigação de visto para entrada em território Schengen, dele carecem sempre que se apresentem na fronteira com um Estado-Membro desde 31 de dezembro de 2020.

b. O fim do período de transição

Durante o período de transição ou, nos Estados-Membros que aplicam o regime constitutivo, até ao termo do período de carência, o documento emitido pelo Reino Unido aos familiares de cidadãos da União ao abrigo da Diretiva 2004/38/CE pôde ser utilizado como comprovativo do exercício do direito de circular e, ao seu titular, foi permitido entrar e sair livremente do espaço Schengen sem apresentar visto válido, desde que viesse acompanhado com o seu familiar ou com este viesse reunir no território do Estado-Membro.

Findo tal período, é certo que os beneficiários do Acordo, residentes no Reino Unido, passam a ter um documento emitido ao abrigo do seu art.º 18.º, contudo, conforme se deixou dito, este apenas os isenta da obrigação de visto no Estado de acolhimento – o Reino Unido –, pelo que, para entrar em território Schengen, devem possuir um visto os que forem nacionais de um Estado terceiro a ela sujeito.

Claro que, nos termos do art.º 14.º n.º 3 do AS e, bem assim, do n.º 4 do art.º 5.º da Diretiva 2004/38/CE, o Estado-Membro que exija a posse de um visto válido deve conceder a essas pessoas todas as facilidades para a obtenção dos vistos necessários.

Tal significa que, ao apresentar-se na fronteira sem o visto e, como vem a ser hoje o caso, sem título de residência que dele o isente, nos termos da Diretiva de Livre Circulação o familiar deve dispor de documentos comprovativos da qualidade que invoca para a emissão do visto¹⁰⁰, devendo ser-lhe concedido um *prazo razoável* para a sua apresentação antes de ser recusada a sua entrada.

Acontece que, os familiares de cidadãos da União residentes no Reino Unido, antes do *Brexit*, dispunham de um título de residência que atestava esta sua qualidade. De facto, nos termos do art.º 10.º da Diretiva estes devem conter a menção de “cartão de residência de membro da família de cidadão da União Europeia” – obrigação que não foi prevista no Acordo de Saída, devendo os novos títulos apenas referir que são emitidos ao abrigo do art.º 50.º, com especificação do regime aplicável (constitutivo ou declarativo)¹⁰¹.

No [Anexo I – Processos de vistos criados de 01-01-2021 a 31-12-2021](#), são elencadas as nacionalidades dos cidadãos a quem foram emitidos vistos especiais e de curta duração por posto de fronteira.

Há, pois, dois tipos de vistos de fronteira, de acordo com o artigo 66.º da Lei 23/2007 de 4/07, os mencionados vistos especiais e os vistos de curta duração, ambos de carácter excepcional o primeiro com validade até 60 dias e o segundo com validade até 15 dias, prorrogáveis nos termos dos artigos 71.º e 72.º n.º 1 als. b) e c) respetivamente.¹⁰²

Os vistos de fronteira especiais são concedidos por razões diferentes das que aqui tratamos (por razões humanitárias ou de interesse nacional, conforme art.º 68.º do REPSAE).

No que aos vistos de curta duração diz respeito, veja-se que o art.º 67.º do REPSAE, prevê a concessão de visto de curta duração «*em posto de fronteira ao cidadão estrangeiro que, por razões imprevistas* [sublinhado nosso], *não tenha podido solicitar um visto à autoridade competente*», e desde que, nomeadamente o interessado: «*b) Satisfaça as condições previstas no artigo 11.º; c) Não esteja inscrito no Sistema de Informação Schengen ou na lista nacional de pessoas não admissíveis; e) Tenha garantida a viagem para o país de origem ou para o país de destino, bem como a respetiva admissão.*»¹⁰³

Acresce que, o visto será emitido, por defeito, para uma estadia de 15 dias, prorrogável

¹⁰⁰ Cfr. artigos 10.º, 45.º e ss da Lei 23/2007, de 04/07.

¹⁰¹ Cfr, arts. 18.º n.º 1 al. q) do AS.

¹⁰² Cfr. art.º 36.º do Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (JO L 243, 15.9.2009, p. 1–58), na sua atual redação.

¹⁰³ No mesmo sentido, cfr. art.º 35.º do Código de Vistos.

por um máximo de 90 dias, contados desde a data da primeira passagem.

Do exposto, e porque os vistos de curta duração emitidos em postos de fronteira, pelo seu carácter excepcional, apenas são admissíveis nos termos *supra* expostos, o **Anexo I** retrata, excluídos os vistos especiais, quase na totalidade, o número de vistos de curta duração emitidos em postos de fronteira a cidadãos *estrangeiros* sujeitos a tal obrigação, familiares de cidadãos da União.

Tanto assim é que a concessão de vistos nos postos de fronteiras aumentou cerca de 15,1% no ano de 2021, apesar das restrições associadas ao momento pandémico.¹⁰⁴

Quanto ao modo de comprovar a qualidade de membros da família de cidadãos da União invocada para a emissão do visto, e sem nos debruçarmos exaustivamente sobre os formalismos a que esses documentos devem obedecer em ordem a serem aceites pelas autoridades competentes pela análise¹⁰⁵, diremos apenas que, por um lado, a Diretiva 2004/38/CE regula, por maioria de razão, apenas as situações em que estejam em causa residências superiores a três meses (cfr. artigos 9.º e ss), atento que para as restantes vigora a regra da mera apresentação de documento de viagem válido (*supra* §2.1).

Motivo pelo qual se crê existir a séria possibilidade de, dependendo do Estado-Membro em questão, ser mais ou menos dificultada a obtenção do visto, designadamente, por exigências de maiores ou menores formalismos na documentação admitida para o efeito.

Por outro lado, não é estranho que, ao viajar de férias, as pessoas, sobretudo aquelas que gozaram do direito de entrada no território da União sem outra formalidade além de exibição de documento de viagem e de um cartão de residência, não venham agora preparadas para fazer prova da sua qualidade de titulares do direito de livre circulação e residência.

Ainda que assim seja, e admitindo que todos os Estados-Membros aplicam de igual forma o regime de concessão de vistos de fronteira para as situações que aqui tratamos, há pelo menos um conjunto extra de formalidades a que estes cidadãos ficaram sujeitos desde o *Brexit*.

Por um lado, têm o ónus de requerer um visto adequado antes da viagem, ainda que para deslocações inferiores a três meses. Por outro, mesmo que lhes seja emitido o visto de fronteira, querendo permanecer para além do período autorizado, terão novamente que requerer a respetiva prorrogação, configurando dois momentos de formalidades administrativas acrescidas para quem, antes, não estava sujeito a nenhuma.

¹⁰⁴ De acordo com Relatório Anual de Segurança Interna 2021, p. 82 e p. 97 Anexos, disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/documento?i=relatorio-anual-de-seguranca-interna-2021>

¹⁰⁵ Chama-se à atenção, todavia, para o facto de o Regulamento (UE) 2016/1191 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativo à promoção da livre circulação dos cidadãos através da simplificação dos requisitos para a apresentação de certos documentos públicos na União Europeia (JO L 200 de 26.7.2016, p. 1—136) não se aplicar ao Reino Unido na sua qualidade de Estado terceiro.

Razão pela qual se crê que a incompatibilidade dos dois regimes (da Diretiva de Livre Circulação e do Código de Vistos) é suscetível de criar interpretações distintas nos diferentes Estados-Membros.

Em qualquer caso, parece seguro afirmar-se que esta categoria de pessoas está hoje, precisamente no território da União, mais desprotegida do que estava no regime anterior.

4.2. Uma desvantagem para os cidadãos da União?

Embora o problema que aqui tratamos não seja, em rigor, provocado pela entrada em vigor do Acordo de Saída atendendo que, relembra-se, é a própria Diretiva 2004/38/CE que prevê a possibilidade de ser exigido um visto aos familiares de cidadãos da União que não sejam portadores de um cartão de residência, bem como de ser recusada a entrada aos que não comprovem a qualidade de titulares do direito de livre circulação, é pela circunstância de o Reino Unido ter perdido a qualidade de Estado-Membro da União que a situação jurídica destas pessoas se alterou.

E por situação jurídica referimo-nos ao facto de serem titulares de uma autorização de residência emitida por um, então, Estado-Membro – o Reino Unido – que atestava essa sua qualidade à luz da Diretiva de Livre Circulação (cfr. art.º 10.º).

Com efeito, note-se que foi conferida a possibilidade de os Estados-Membros – que optaram pelo regime declarativo – autorizarem a utilização dos títulos de residência emitidos a familiares de cidadãos do Reino Unido, ao abrigo da Diretiva de Livre Circulação, mesmo após o período de transição. Em tais casos, os títulos de residência «antigos» fazem prova do direito de residência nos Estados Schengen com efeito de isenção de visto, pelo menos até ao termo da respetiva validade.

Nos Estados-Membros que aplicam o regime constitutivo, o título de residência emitido nos termos mencionados apenas pôde ser utilizado até ao termo do prazo de respetivo período de carência.

Um e outro cenários só são oponíveis aos cidadãos nacionais do Reino Unido e seus familiares, independentemente da nacionalidade, residentes na União. De fora ficam, pois, os cidadãos da União e seus familiares residentes no Reino Unido porquanto nem a Diretiva 2004/38/CE nem o Código de Fronteiras Schengen e respetivos anexos se aplicam a Estados Terceiros.

Expostos à obrigação de visto, mas sem a prerrogativa da facilitação da obtenção do mesmo nos postos de fronteira ficam ainda alguns casos de direitos de residência derivados

(«*derivative right of residency*») como os designados cuidadores Zambrano¹⁰⁶ («*Zambrano carers*») que são os principais cuidadores de um menor ou de um adulto dependente nacionais do Reino Unido, uma vez que o seu direito de residência não resulta da aplicação da Diretiva de Livre Circulação ou do Acordo de Saída, mas de legislação doméstica do Reino Unido adotada por força da jurisprudência do TJUE.¹⁰⁷

De facto, estes residentes são familiares de um cidadão estático que não tem, hoje, a nacionalidade de um Estado-Membro e, por isso, não poderão invocar a Diretiva para se deslocarem no território da União.

Acresce que os cidadãos nacionais do Reino Unido e seus familiares, independentemente da nacionalidade, beneficiários do Acordo de Saída, por terem documento emitido por um Estado-Membro (o Estado de acolhimento), estão isentos da obrigação de visto para entrada nesse país. Consequentemente, uma vez admitidos em território nacional, têm acesso a todo o espaço Schengen.

Por tudo quanto ficou dito, as diferenças assinaladas significam que pode dar-se o caso de, por hipótese, um cidadão francês residente no Reino Unido ao abrigo do Acordo, que viaje de Londres para a Dinamarca acompanhado pela sua cónjuge, nacional do Senegal, ambos titulares de autorizações de residência emitidos por um Estado Terceiro, ser a entrada recusada em território Schengen a esta última por não possuir visto adequado, se num *prazo razoável* não fizer prova da qualidade invocada.¹⁰⁸

Ao passo que, um cidadão nacional do Reino Unido residente em Portugal ao abrigo do mesmo Acordo, que viaje de Londres para Paris com a sua cónjuge, nacional do Senegal, e uma vez que ambos possuem títulos de residência emitidos por um Estado-Membro, entrarão em território Schengen sem mais – e isto apesar de serem ambos cidadãos de Estados terceiros.

Refira-se, em conclusão, que os cidadãos nacionais do Reino Unido e seus familiares, ainda que excluídos do âmbito de aplicação do Acordo de Saída, encontram-se numa posição privilegiada em matéria de circulação, permanência e residência no território dos Estados-Membros, do que os cidadãos da União e seus familiares em relação ao Reino Unido.

Desde logo, na sua qualidade de cidadãos *estrangeiros*, os cidadãos nacionais do Reino

¹⁰⁶ Não inclui os designados cuidadores primários *Chen (ac.cit.)* e *Ibrahim and Teixeira* cfr. “EU Settlement Scheme: derivative right to reside (Chen and Ibrahim/Teixeira cases)” HO, v.3.0, junho de 2022, pp. 11 a 14. Disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1082368/EU_Settlement_Scheme_derivative_right_to_reside_Chen_and_Ibrahim_Teixeira_cases.pdf [consultado a 01-07-2022]

¹⁰⁷ CÍRLIG, 2020, *ob.cit.* pp. 9-10. Ver também MACDONALD & WILKINS, *EU Settlement Scheme - BRIEFING PAPER*, 2020, pp. 15-17.

¹⁰⁸ Sem prejuízo da mencionada obrigação de facilitação de visto nos termos da Diretiva 2004/38/CE.

Unido podem circular em território Schengen por períodos de três meses a cada 180 dias, ao abrigo do mencionado Regulamento 2018/1806 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁰⁹ de 14 de novembro de 2018.

Terão ainda possibilidade de invocar a Diretiva 2003/86/CE de 22 de setembro de 2003, não obstante o Reino Unido nunca a ter aplicado.

Em sentido contrário, os cidadãos da União e seus familiares, qualquer que seja a sua nacionalidade, que queiram fixar residência no Reino Unido desde o termo do período de transição estão sujeitos à legislação nacional daquele país com a agravante que, de sua parte, não existe qualquer compromisso no sentido de garantir um tratamento mais favorável aos cidadãos nacionais da União, excluídos pelo Acordo.

5. Resolução de conflitos – instrumentos internacionais jurisdicionais e não jurisdicionais

5.1. As soluções compromissórias como regra

A Parte VI fornece as regras sobre a interpretação e aplicação do Acordo de Saída e o procedimento a adotar em caso de disputa. Prevê a criação de duas instituições¹¹⁰ para salvaguardar a sua correta implementação: no Reino Unido, uma «Autoridade»¹¹¹ independente com competência equivalente à da Comissão Europeia; e um «Comité Misto».¹¹²

Assim, no plano interno dos respetivos Estados de acolhimento, os cidadãos da União e seus familiares podem, pelo incumprimento da Parte II do Acordo pelas autoridades administrativas do Reino Unido, apresentar queixas à *IMA*¹¹³, enquanto autoridade competente para conduzir inquéritos e intentar ações judiciais perante os tribunais nacionais¹¹⁴.

De igual prerrogativa gozam os cidadãos do Reino Unido e seus familiares que residam num dos Estados-Membros perante a Comissão Europeia.

¹⁰⁹ JO L 303, 28.11.2018, p. 39–58.

¹¹⁰ Cfr. artigos 159.º e 164.º AS.

¹¹¹ Esta autoridade designa-se por «Independent Monitoring Authority for the Citizens’ Rights Agreements’ (IMA)» conforme European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020, Part III no. 15 disponível em:

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/1/contents/enacted> [consultado em junho 2022]

¹¹² POLAK, *The Dispute Settlement Mechanism in the EU-UK Article 50 Withdrawal Agreement and the Principle of Autonomy*, 2021, pp. 5-6.

¹¹³ Criada, no fundo, para compensar, em relação aos cidadãos da União residentes no Reino Unido, a falta de uma autoridade com poderes semelhantes aos da Comissão Europeia que salvaguardasse a correta implementação do Acordo. SCHIEK, *Brexit and the Implementation of the Withdrawal Agreement*, 2021, p. 9.

¹¹⁴ Cfr. art.º 159.º nº1 AS

Sempre que uma questão suscitada no órgão jurisdicional do Reino Unido possa pôr em causa a coerência da interpretação e aplicação do Acordo, a Comissão Europeia pode apresentar alegações escritas e, com o consentimento do tribunal em causa, alegações orais, devendo para tanto informar o Reino Unido desta sua intenção (cfr. art.º 162.º do AS)

No plano internacional, quando a divergência oponha as partes contratantes (*i.e* o Reino Unido e a União), o Acordo de Saída dá primazia ao procedimento arbitral na resolução de conflitos.¹¹⁵

De facto, o primeiro compromisso assumido entre a União e o Reino Unido é o de «envidar todos os esforços para chegar a acordo quanto à interpretação e aplicação do Acordo devendo preferir, sempre que possível, e por intermédio do Comité Misto, alcançar soluções mutuamente satisfatórias»¹¹⁶.

Efetivamente, da conjugação dos artigos 164.º n.º 4 al. c) e 166.º do AS o Comité Misto também tem competência para resolver litígios entre a União e o Reino Unido sobre a interpretação ou aplicação do Acordo, podendo fazê-lo através de uma recomendação ou de uma decisão. As decisões adotadas pelo Comité são vinculativas, prescrevendo o n.º 2 do art.º 166.º que estas têm o mesmo efeito jurídico do próprio Acordo.

Ora, uma vez que tanto as recomendações como as decisões do Comité Misto estão subordinadas à regra do consenso, se a consulta política sobre a disputa não tiver logrado obter uma «*solução mutuamente acordada no prazo de três meses*» qualquer das partes pode solicitar a constituição de um painel de arbitragem independente (cfr. art.º 170.º do AS).¹¹⁷

Já se a disputa levantar uma questão de interpretação do DUE, do Acordo ou sobre o cumprimento de obrigações por parte do Reino Unido ao abrigo do art.º 89.º n.º 2, o painel de arbitragem deve remeter a decisão ao TJUE, a qual será vinculativa.

À semelhança do previsto para o Comité, também as decisões do painel se regem pela regra do consenso ou, não se mostrando possível, o da maioria. A sentença proferida é vinculativa para a União e para o Reino Unido (cfr. artigos 180.º e 175.º), e o cumprimento deve ser assegurado dentro de um prazo razoável.

Nos casos de incumprimento, o painel pode, a pedido da parte demandante, impor o pagamento de uma sanção pecuniária compulsória (cfr. art.º 178.º n.º1).¹¹⁸

Se a parte não cumprir com o pagamento da sanção pecuniária no prazo de um mês ou se, seis meses após a sentença do painel, persistir no incumprimento daquela, a parte

¹¹⁵ MAŃKO & CÍRLIG, *European Court of Justice and international agreements*, 2021, pp. 7-8.

¹¹⁶ Cfr. artigos 167.º e 168.º do AS. No mesmo sentido, vd. “Declaração Política que estabelece o quadro das futuras relações entre a União Europeia e o Reino Unido”, de 12.11.2019, (JO 2019/C 384 I/02)

¹¹⁷ GRÜTTERS, MINDERHOUD, & VAN OERS, *Brexit and Migration*, 2018, pp. 67-69.

¹¹⁸ MAŃKO & CÍRLIG, 2021, *ob. cit.* p. 7.

demandante tem o direito de, mediante notificação à demandada, suspender qualquer disposição do Acordo, exceto as relativas a direitos dos cidadãos, ou partes de qualquer outro acordo celebrado entre a União e o Reino Unido (cfr. art.º 178.º n.º2).¹¹⁹

A suspensão deve ser proporcional e temporária (até que o cumprimento seja alcançado ou a disputa é resolvida).

5.2. O Papel do Tribunal de Justiça da União Europeia

Em primeiro lugar, referir-se que, ao abrigo do art.º 4.º, as disposições do Acordo e as normas de direito da União aplicáveis por força dele produzem no território do Reino Unido e em relação àquele os mesmos efeitos jurídicos que na União e no território dos Estados-Membros.

Por outro lado, o art.º 5.º do AS contém uma disposição de boa-fé que exige às partes, à luz do princípio de cooperação leal, a adoção de «todas as medidas, gerais ou específicas, adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes do presente Acordo» e que se abstenham «de qualquer medida suscetível de por em perigo a realização dos objetivos previstos do presente Acordo».

De facto, o Acordo de Saída tem uma natureza atípica no que a tratados internacionais diz respeito porquanto, por um lado, regula relações entre dois sujeitos de direito internacional e, ao mesmo tempo estabelece um conjunto de direitos subordinados à regra do efeito direto¹²⁰, permitindo aos beneficiários do Acordo a sua invocação perante os tribunais nacionais respetivos.

Menos pacífica foi a determinação do papel que o TJUE deveria ter nas futuras relações entre as partes contratantes.¹²¹

No que a este diz respeito, enquanto garante e fiscalizador do direito da União¹²², ficou convencionado, genericamente, que este mantém a competência em relação às disposições da Parte II (sobre os direitos dos cidadãos abrangidos); Parte III (sobre outras disposições de separação); Parte IV (sobre o período de transição); e certas disposições da Parte V.¹²³

A plena jurisdição do TJUE em matéria de direitos dos cidadãos está, por seu turno, definida na Parte VI do Acordo.¹²⁴ Nesta se prevê que, um órgão jurisdicional do Reino Unido pode dirigir uma questão prejudicial ao TJUE se esta surgir num processo iniciado,

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ OLIVEIRA PAIS, 2018, *ob. cit.* pp. 71-72.

¹²¹ Cfr. “Enforcement and dispute resolution - A Future Partnership Paper”, Home office, pp. 19-24, disponível em https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/63960/9/Enforcement_and_dispute_resolution.pdf [consultado em 08-05-2022].

¹²² E.M MACHADO, *ob. cit.* p. 613.

¹²³ BARNARD & LEINARTE, *Citizens' Rights*, 2020, pp. 197-202.

¹²⁴ Cfr. arts. 158.º e 159.º.

em primeira instância, no prazo de oito anos a contar do termo do período de transição; ou a partir da data de entrada em vigor do Acordo se o caso se referir a um pedido de documentos de residência durante o período de transição.¹²⁵

Quanto aos litígios pendentes até ao termo do período de transição, o Título X da Parte III estabelece que o TJUE continua a ser competente para conhecer dos processos cujo ato introdutório da respetiva instância seja registado pela secretaria do TJUE até 31 de dezembro de 2020.¹²⁶

Confere ainda à Comissão a faculdade de instaurar novos processos com fundamento no incumprimento de qualquer *obrigação* antes do termo do período de transição (art.º 86.º) ou de *decisão* (art.º 87.º) que vincule o Reino Unido nos termos do artigo 95.º, no prazo de quatro anos.¹²⁷

Evidentemente que, sendo o Acordo de Saída direito (derivado) da União, quanto aos Estados-Membros, o TJUE mantém plena competência para resolver todas as questões prejudiciais relativas à interpretação do Acordo de Saída, sendo as decisões resultantes notificadas ao Reino Unido (cfr. art.º 161.º, n.º 1) o qual, nesses casos, poderá participar no procedimento na mesma qualidade que um Estado-Membro ao abrigo do nº 3 do mesmo artigo.¹²⁸

Por igual razão, os processos de reenvio prejudicial submetidos pelos tribunais nacionais da UE, no que respeita à parte dos direitos dos cidadãos, não estão sujeitos a qualquer prazo.

Sem prejuízo, nos termos do seu nº 4, as partes estão obrigadas, concretamente o Reino Unido, a respeitar a jurisprudência do TJUE proferida antes do termo do período de transição, sempre que execute normas do Acordo de Saída.

5.3. O caso CG

O pedido de decisão prejudicial diz respeito a uma mãe solteira com dupla nacionalidade (neerlandesa e croata) que se mudou para a Irlanda do Norte em 2018 com o seu companheiro, de nacionalidade neerlandesa, e pai dos seus dois filhos.

Em todo o tempo que residiu no Reino Unido, CG nunca foi economicamente ativa.

Em junho de 2020, o Ministério do Interior concedeu-lhe o estatuto de residente temporária *apesar* de a cidadã não reunir a condição de recursos suficientes nos termos da Diretiva de Livre Circulação, *i.e.*, aplicando disposições mais favoráveis do que as aí previstas¹²⁹ por aplicação do mencionado “Regime de Residência UE — Apenso UE das

¹²⁵ MAŃKO & CÍRLIG, 2021, *ob. cit.* p.8

¹²⁶ GRÜTTERS, MINDERHOUD, & VAN OERS, *ob. cit.*, 2018, p. 69.

¹²⁷ MAŃKO & CÍRLIG, 2021, *ob. cit.* p.8

¹²⁸ *Ibid.* p.9.

¹²⁹ *Supra* §1.2.b.

regras sobre imigração” (doravante simplesmente Apenso UE).¹³⁰

Por esta razão, o Governo do Reino Unido entende que o direito de residência da *CG* assenta em disposições internas subtraídas, portanto, do âmbito de aplicação do direito da União.¹³¹

De facto, este diploma, concebido em preparação e em consequência da saída do Reino Unido da União, estabelece um regime nacional de concessões de autorizações de residência para todos os cidadãos da União, do Espaço Económico Europeu e da Suíça, residentes no Reino Unido antes de 31 de dezembro de 2020, e membros das suas famílias.

Todavia, o TJUE considerou ao invés que, *CG*, cidadã nacional da União, deslocou-se para o Reino Unido em 2018 ao abrigo da Diretiva 2004/38/CE e, tendo-lhe sido reconhecido um direito de residência a 4 de junho de 2020, isto é, antes do termo do período de transição previsto no Acordo de Saída, era-lhe inteiramente aplicável o direito da União, sendo admissível o reenvio prejudicial porquanto implicava a interpretação do art.º 18.º, primeiro parágrafo do TFUE.¹³²

Quanto ao mérito, porém, e estando em causa a recusa por parte do Departamento para as Comunidades do Norte da Irlanda em conceder a *CG* uma prestação de subsistência («universal credit»), o TJUE entendeu que o mesmo art.º 18.º só é autonomamente invocável em situações reguladas pelo direito da União para as quais o TFUE não preveja regras específicas de não discriminação.¹³³

Ora, tendo rejeitado a tese que *CG* residia no Reino Unido ao abrigo de legislação interna para aferir da sua competência, com fundamento na aplicabilidade da Diretiva de Livre Circulação, o TJUE veio, assim, concluir que a questão deveria ser apreciada, ao invés, à luz do princípio da não discriminação consagrado no art.º 24.º daquela.

Como tal, e uma vez que, para beneficiar de um direito de residência superior a três meses o cidadão da União deve dispor de recursos suficientes¹³⁴, o TJUE entendeu que, ao abrigo do nº 2 do art.º 24.º, não viola o princípio da não discriminação: “a regulamentação de um Estado-Membro de acolhimento que exclui do benefício de prestações de assistência social os cidadãos da União economicamente inativos que não dispõem de recursos suficientes” ainda que essas prestações sejam concedidas aos seus nacionais nas mesmas circunstâncias.

Fê-lo por referência ao acórdão *Dano*¹³⁵, e contra as advertências do AG LA TOUR que,

¹³⁰ Vd. Nota de rodapé nº85.

¹³¹ Ac. *CG contra The Department for Communities in Northern Ireland* (Proc. C-709/20) parág.53, ECLI:EU:C:2021:602

¹³² *Ibid.* §56 a 59.

¹³³ *Ibid.* §65

¹³⁴ Cfr. art.º 7.º da Diretiva 2004/38/CE.

¹³⁵ Ac. *Elisabeta Dano e Florin Dano contra Jobcenter Leipzig* (Proc. C-333/13), parágs. 69,73 e 78, ECLI:EU:C:2014:2358.

diferentemente, propunha que se considerasse, em consonância com a jurisprudência fixada no ac. *Jobcenter Krefeld*, que “o benefício da igualdade de tratamento no âmbito da Diretiva 2004/38 (...) se aplica igualmente às situações em que o direito de residência assenta numa outra disposição de direito derivado.”¹³⁶

E se assim tivesse sido entendido, ter-se-ia concluído, como propõe o AG LA TOUR que o art.º 24.º da Diretiva 2004/38/CE :

*“deve ser interpretado no sentido de que constitui uma discriminação indireta em razão da nacionalidade e vai além do que é necessário para manter o equilíbrio do sistema de assistência social do Estado-Membro de acolhimento a regulamentação nacional de um Estado-Membro por força da qual um nacional de outro Estado-Membro economicamente inativo que dispõe de um direito de residência, concedido sem condições de recursos em aplicação de uma disposição nacional, não pode beneficiar de prestações de assistência social (...)”*¹³⁷.

Ainda assim, o tribunal vem trazer à colação a Carta para, em respeito pelo direito à vida condigna, ao respeito pela vida privada e familiar e aos superiores interesses da criança, impor às autoridades nacionais competentes a obrigação de:

“verificar que a recusa de concessão dessas prestações com base nessa regulamentação não expõe esse cidadão, bem como os filhos que tem a seu cargo, a um risco concreto e atual de violação dos seus direitos fundamentais, conforme estes estão consagrados nos artigos 1.º, 7.º e 24.º da Carta”.

E conseguiu fazê-lo por considerar que as autoridades do Estado-Membro, quando consagram um regime mais favorável do que o instituído pelas disposições da Diretiva 2004/38/CE para reconhecimento de um direito de residência, aplicam as disposições do TFUE sobre a cidadania da União (§88).

Tal raciocínio poderia ter o mérito de estabelecer um precedente para disputas futuras, não fosse o Reino Unido ter, através do invocado Apenso UE, definido as regras nacionais de imigração não como um meio para implementar o TFUE, mas precisamente como preparação para a substituição daquele pela Parte II do Acordo de Saída.

Já a interpretação restritiva do conceito de residência legal ao abrigo da Diretiva 2004/38/CE e a conseqüente derrogação do princípio da não discriminação nos termos construídos pelo TJUE, aplicado às disposições correspondentes do Acordo de Saída, pode significar que os cidadãos da União não terão acesso a prestações sociais da mesma forma que os cidadãos nacionais do Reino Unido.¹³⁸

¹³⁶ Conclusões do Advogado-Geral Jean Richard de La Tour apresentadas em 24 de junho de 2021, parágs. 64 e 65, ECLI:EU:C:2021:515.

¹³⁷ *Ibid.* §111.

¹³⁸ GARNER, “Case C-709/20 CG v The Department for Communities in Northern Ireland: A Post-Brexit Swansong for the Charter of Fundamental Rights”, 2021, disponível em <https://europeanlawblog.eu/2021/07/27/case-c-709-20-cg-v-the-department-for-communities-in-northern-ireland-a-post-brexit-swansong-for-the-charter-of-fundamental-rights/> [consultado em 10-05-2022]

5.4. A possibilidade de retenção do estatuto de cidadania europeia

No caos da incerteza gerada pelo anúncio do *Brexit* houve quem tivesse tentado defender a manutenção do estatuto de cidadania da União para os nacionais do Reino Unido, levando a questão ao TJUE.¹³⁹

Falamos, por exemplo, do caso *Préfet du Gers*¹⁴⁰ que opôs EP, cidadã nacional do Reino Unido, residente em França desde 1984, casada com um cidadão francês; e o presidente da Câmara Municipal de Thoux (França) que indeferiu o pedido de reinscrição nos cadernos eleitorais complementares do qual tinha sido retirada em virtude da entrada em vigor do Acordo de Saída.

EP defendia, em suma, que:

*“a perda do estatuto de cidadão da União, consagrado no artigo 20.º TFUE, não pode ser uma consequência automática da saída do Reino Unido da União» por entender que esta perda «viola os princípios da segurança jurídica e da proporcionalidade e constitui igualmente uma discriminação entre cidadãos da União e uma violação da sua liberdade de circulação”.*¹⁴¹

O Tribunal, no entanto, foi peremptório ao afirmar que a cidadania da União exige a posse da nacionalidade de um EM de acordo com o expressamente previsto no artigo 9.º TUE e artigo 20.º, n.º 1, TFUE.¹⁴²

Mais reiterou que, uma vez que a aquisição e conservação do estatuto de cidadania – e o gozo pleno dos respetivos direitos – implicam a posse da nacionalidade de um EM, a perda dessa nacionalidade acarreta, para a pessoa em causa, a perda automática do seu estatuto de cidadão da União.¹⁴³

Relembrando que tal é consequência direta da decisão tomada soberanamente pelo Reino Unido de se retirar da União e se tornar assim um Estado Terceiro a ela (§62), conclui que, mesmo os cidadãos nacionais do Reino Unido que exerceram o direito de circulação e residência ao abrigo do DUE,

“não beneficiam do estatuto de cidadão da União, nem, mais concretamente, nos termos do artigo 20.º n.º 2, alínea b) e do artigo 22.º TFUE, do direito de voto e de elegibilidade nas eleições municipais no seu Estado-Membro de residência, incluindo quando estão igualmente privados, por força do direito do Estado de que são nacionais, do direito de voto nas eleições organizadas por esse último Estado”.

Poder-se-ia defender, como pretendeu EP, que de acordo com a jurisprudência consolidada do TJUE, os Estados-Membros devem exercer a sua competência em matéria de aquisição e perda de nacionalidade, no respeito do direito da União e, assim, proceder a uma avaliação individual das consequências da sua decisão de acordo com o princípio

¹³⁹ AUSTIN-GREENALL & LIPINSKA, *Brexit and Loss of EU Citizenship: Cases, Options, Perceptions*, 2017, pp. 9-26. Contra KOCHENOV, “Misguided ‘Associate EU Citizenship’ Talk as a Denial of EU Values”, 2018.

¹⁴⁰ Ac. EP contra *Préfet du Gers*, *Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)*, (Proc. C-673/20), ECLI:EU:C:2022:449.

¹⁴¹ *Ibid.* parág. 32.

¹⁴² *Ibid.* §47 e 48

¹⁴³ *Ibid.* §57.

da proporcionalidade (cfr. Acórdãos *Rottmann*¹⁴⁴, *Tjebbes*¹⁴⁵ e *Wiener Landesregierung*¹⁴⁶).

Todavia, conforme nota o AG Anthony Collins¹⁴⁷ estes acórdãos não podem ser invocados na medida em que se reportam a decisões individuais tomadas por um EM sobre pessoas singulares e não, como neste caso, a uma decisão soberana de um Estado de se retirar da União.

Aliás, por referência às conclusões do AG M. Poiares Maduro, aquele faz questão de frisar que:

“a cidadania da União depende da nacionalidade de um Estado-Membro como o compromisso recíproco dos Estados-Membros de construir uma nova forma de solidariedade cívica e política à escala europeia. Com a sua decisão soberana de sair da União Europeia, o Reino Unido manifestou claramente a sua vontade de negar esse compromisso”(§37).

Acresce que, como bem lembra o AG, *«nem o autor da decisão nem o órgão jurisdicional de reenvio tinham ou têm qualquer poder para deferir os pedidos de EP. Nem a consideração da situação pessoal de EP poderia ter conduzido a outro resultado em conformidade com o direito da União.»* (§42).

Para que não restassem dúvidas sobre qual é a posição do TJUE nesta matéria, foi publicado um Comunicado de Imprensa¹⁴⁸ a propósito deste caso onde se reitera que:

“o facto de um particular ter, quando o Estado de que é nacional era um Estado-Membro, transferido a sua residência para o território de outro Estado-Membro não é suscetível de permitir conservar o estatuto de cidadão da União e o conjunto dos direitos que lhe são associados pelo direito da União se, na sequência da saída do seu Estado de origem da União, esse particular deixar de ter a nacionalidade de um Estado-Membro.”

¹⁴⁴ *Ac. cit.* parág. 41.

¹⁴⁵ *Ac. M. G. Tjebbes, e outros contra Minister van Buitenlandse Zaken* (Proc. C-221/17), parág. 46, ECLI:EU:C:2019:189.

¹⁴⁶ *Ac. JY contra Wiener Landesregierung* (Proc. C-118/20), parág. 51, ECLI:EU:C:2022:34.

¹⁴⁷ Conclusões do AG Anthony Michael Collins apresentadas em 24 de fevereiro de 2022, ECLI:EU:C:2022:129.

¹⁴⁸ Comunicado de imprensa nº 98/22 de 9 de junho de 2022, disponível em <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-06/cp220098pt.pdf> [consultado em 2 de julho de 2022)

CONCLUSÃO

Aqui chegados ficamos com duas certezas: o Reino Unido não é mais um Estado-Membro da União e os seus nacionais não gozam hoje de uma cidadania europeia.

Claro fica também que estes cidadãos, mesmo os que sejam beneficiários do Acordo de Saída, perderam o direito à livre circulação, pelo menos enquanto o paradigma da integração europeia assentar no estatuto de cidadania da União e não, como tem vindo a ser proposto por alguma doutrina, no da residência, esbatendo-se, com isso, a dicotomia entre «o nós» – cidadãos da União – e «os outros» – cidadãos estrangeiros.

Ainda assim, a Parte II do Acordo de Saída preserva a maior parte dos direitos dos cidadãos da União e do Reino Unido que fizeram uso da liberdade de circulação e residência até ao final do período de transição, de acordo com o direito da União.

Em particular, as disposições do Acordo de Saída aqui tratadas salvaguardam, com as limitações *supra* expostas, os direitos de entrada, saída e de residência; os direitos dos trabalhadores e o acesso aos regimes de segurança social no Estado de acolhimento; permitindo aos cidadãos da União e do Reino Unido que exerceram seus direitos de viver, trabalhar ou estudar no Reino Unido e na UE, respetivamente, conservarem esses direitos toda a vida.

Quanto ao direito de reunião familiar com certos membros da família (nacionais de países terceiros) o tema é mais complexo. Por um lado, como vimos, algumas categorias de familiares – na aceção da Diretiva 2004/38/CE – estão excluídos do Acordo de Saída, designadamente os que, como *Zambrano e Singh*¹⁴⁹, beneficiaram de um direito derivado de residência por referência a um cidadão estático de nacionalidade britânica. Estes beneficiarão somente da legislação doméstica do Estado de acolhimento apesar de a sua residência ter sido permitida com fundamento no direito da União.¹⁵⁰

Excluídos estão ainda os futuros membros da família do cidadão beneficiário do Acordo de Saída.

Por outro lado, os cidadãos da União que chegam ao Reino Unido e os cidadãos do Reino Unido que chegam à UE, após o final do período de transição, também não beneficiarão da proteção do Acordo de Saída.¹⁵¹ Uns e outros terão de cumprir as regras nacionais de imigração aplicáveis aos cidadãos nacionais de países terceiros nos respetivos Estados.

Não obstante, parece-nos que o direito da União aplicável aos nacionais de Estados

¹⁴⁹ COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO, Nota de Orientação relativa ao Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (2020/C 173/01) de 20-05-2020, p. 5 e 6.

¹⁵⁰ CÍRLIG, 2020, *ob. cit.* p. 5.

¹⁵¹ GRÜTTERS, MINDERHOUD, & VAN OERS, 2018, *ob. cit.* p. 77.

terceiros – não sendo muito ambicioso – é, ainda assim, mais garantístico que as promessas mais otimistas do governo britânico nessa matéria.

Finalmente, se é possível anteciparem-se alguns dos conflitos que poderão surgir com a aplicação do Acordo de Saída, mais difícil é pensar-se no papel que o TJUE desempenhará para a sua concreta resolução. Isto porque a sua competência é material e temporalmente compartimentada, pelo que a sua capacidade de influência dependerá, desde logo, da iniciativa das entidades competentes, do momento em que a questão for levantada e do próprio contexto em que o conflito surja.

Em suma, o *Brexit* representa uma disrupção no processo de construção de uma verdadeira integração europeia, expondo novamente as fragilidades de uma União que ser quer capaz de promover a coesão económica, social e territorial, assente em princípios de solidariedade entre os Estados-Membros.

E isto o TJUE já deixou claro – sair da União é perder o estatuto de cidadão da União. Pelo que dúvidas não restam que esta cidadania, pelo menos enquanto for concebida na dependência da nacionalidade de um Estado-Membro, pode ser perdida – como foi – e, em consequência, perder-se o gozo de direitos fundamentais só garantidos, neste caso, pela celebração de um acordo bilateral entre a União e o Reino Unido e na exata medida dos seus termos.

Bibliografia

- AMADO GOMES, C., & COSTA LEÃO, A. (2017). SER E DEIXAR DE SER IMIGRANTE: NOTAS SOBRE O CONTENCIOSO DOS IMIGRANTES EM PORTUGAL. *O contencioso de direito administrativo relativo a cidadãos estrangeiros e ao regime da entrada, permanência, saída e afastamento do território português, bem como do estatuto de residente de longa duração*, pp. 221-248. Obtido em maio de 2022, de https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Jeu_setL43k%3d&portalid=30
- AUSTIN-GREENALL, G., & LIPINSKA, S. (2017). *Brexit and Loss of EU Citizenship: Cases, Options, Perceptions*. ECAS, The University of Sheffield School of Law and Law Centres, Citizen Brexit Observatory. ECAS Brussels. Obtido em julho de 2022
- BARNARD, C., & LEINARTE, E. (2020). Citizens' Rights. Em F. Fabbrini (Ed.), *The Law & Politics of Brexit - The Withdrawal Agreement* (Vol. II). Oxford: Oxford University Press.
- BELL, J., ASLI SUEL, K., RODRIGUES, D. M., & TAVARES DA SILVA, J. (2009). Fortress Europe: Restrictive Immigration Policies as a Trigger of Potential Conflict(s)? Em *Em Rethinking Peace and Security: new dimensions, strategies and actors*. Bilbao: University of Deusto.
- BRUTER, M. (2005). *Citizens of Europe?: The emergence of a mass European identity*. PALGRAVE MACMILLAN.
- CAMERON, D. (19 de 10 de 2015). *Hansard*. Obtido em 3 de fevereiro de 2022, de UK Parliament: <https://hansard.parliament.uk/commons/2015-10-19/debates/15101913000001/EuropeanCouncil>
- CÍRLIG, C.-C. (junho de 2020). EU and UK citizens' rights after Brexit - An overview. *European Parliamentary Research Service (EPRS)*(PE 651.975). doi:10.2861/143737
- CURTIN, D. (2017). Brexit and the EU Area of Freedom, Security, and Justice:. Em F. FABBRINI (Ed.), *The Law & Politics of Brexit* (pp. 183-200). Oxford University Press.
- DUBOUT, E. (2020). The European Form of Family Life: The Case of EU Citizenship. *European Papers*, 5, n° 3, 3-40. doi:10.15166/2499-8249/372
- E.M. MACHADO, J. (2013). *Direito Internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de setembro* (4ª Ed. ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- E.M. MACHADO, J. (2018). *Direito da União Europeia, 3ªEd*. Coimbra: Gestlegal.
- FIDALGO DE FREITAS, T. (2017). O regime jurídico da imigração: A entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. *O contencioso de direito administrativo relativo a cidadãos estrangeiros e ao regime da entrada, permanência, saída e afastamento do território português, bem como do estatuto de residente de longa duração*, 77-98. Obtido em 2022, de https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Jeu_setL43k%3d&portalid=30

- FIDALGO DE FREITAS, T. (2017). O Regime Jurídico da Imigração: A Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional. *O contencioso de direito administrativo relativo a cidadãos estrangeiros e ao regime da entrada, permanência, saída e afastamento do território português, bem como do estatuto de residente de longa duração*, 77-98. Obtido em 2022, de https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Jeu_setL43k%3d&portalid=30
- GARNER, O. (27 de julho de 2021). *Case C-709/20 CG v The Department for Communities in Northern Ireland: A Post-Brexit Swansong for the Charter of Fundamental Rights*. Obtido em junho de 2022, de EUROPEAN LAW BLOG.
- GRÜTTERS, C., MINDERHOUD, P., & VAN OERS, R. (2018). *Brexit and Migration: CIVIL LIBERTIES, JUSTICE AND HOME AFFAIRS*. Estudo, Parlamento Europeu, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs (LIBE COMITEE). doi:10.2861/963484| QA-04-18-904-EN-N
- KOCHENOV, D., & PLENDER, R. (2012). EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text. *European Law Review*, 37, 369-396.
- KOCHENOV, D., & VAN DEN BRINK, M. (julho de 2015). Pretending There Is No Union: Non-Derivative Quasi-Citizenship Rights of Third-Country Nationals in the EU. *EUI working papers*, pp. 1-24.
- LAMEIRA, A. C. (dezembro de 2017). Direito ao reagrupamento familiar: permissão e ingerência do Estado. *Centro de Estudos Judiciários*, pp. 171-200. Obtido em maio de 2017, de https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=Jeu_setL43k%3d&portalid=30
- LANCEIRO, R. (2017). Dano and Alimanovic: the recent evolution of CJEU case law on EU citizenship and cross-border access to social benefits. *UNIO - EU LAW JOURNAL*, 3 (1), 63-77. doi:<https://doi.org/10.21814/unio.3.1.9>
- LANG, I. G. (2020). Intra-EU Mobility of EU citizens and Third-Country Nationals Where EU Free Movement and Migration Policies Intersect or Disconnect? (P. d. Tsourdi, Ed.) *Research Handbook on EU Migration and Asylum Law*. doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3545929>
- LIBERAL FERNANDES, F. (2002). *Liberdade de circulação dos trabalhadores na comunidade europeia*. Porto: Coimbra Editora.
- MACDONALD, M., & WILKINS, H. (2020). *EU Settlement Scheme - BRIEFING PAPER*. (H. o. Library, Ed.) Commons Library Briefing. Obtido de <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8584/CBP-8584.pdf>
- MAŃKO, R., & CÎRLIG, C.-C. (2021). *European Court of Justice and international agreements*. Briefing, Parlamento Europeu, European Parliamentary Research Service (EPRS). Obtido em junho de 2022

- MENEZES QUEIROZ, B. (2020). The Bajarati Case: Are all resources good enough for EU Law? *Em Market and Competition Law Review* (Vol. IV, pp. 155-170). Oxford: Hart Publishing.
- MORE, G. (2020). Chapter 18 From Union Citizen to Third-Country National: Brexit, the UK Withdrawal Agreement, No-Deal Preparations and Britons Living in European Union. *European Citizenship under Stress - Social Justice, Brexit and Other Challenges*, 16, 457-481. doi:https://doi.org/10.1163/9789004433076_019
- MOTA DE CAMPOS, J. (2002). *Manual de Direito Comunitário* (3ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- NTAMPOUDI, I. (2017). 12 Post-Brexit Models and Migration Policies: Possible Citizenship and Welfare Implications for EU Nationals in the UK. Em N. da Costa Cabral, J. Gonçalves, & N. Cunha Rodrigues (Edits.), *After Brexit - Consequences for the European Union* (pp. 245-270). Palgrave Macmillan. doi:<https://doi.org/10.1007/978-3-319-66670-9>
- OLIVEIRA PAIS, S. (2010). Todos os Cidadãos da UE têm direito de circular e residir no território dos estados-membros, mas uns tem mais direitos do que outros. *Scientia Iuridica*, 59 n° 323, 461-496. Obtido de <http://hdl.handle.net/10400.14/12267>
- OLIVEIRA PAIS, S. (2018). *Estudos de Direito da União Europeia* (4ª Ed. ed.). Coimbra: Almedina.
- PEREIRA, M. (2018). As Alterações Recentes ao Código de Fronteiras Schengen: Que Consequências... *Julgar*, 35.
- PIÇARRA, N. (2013). Da livre circulação de pessoas à cidadania europeia. Em R. M. MOURA RAMOS, *Estudos de Direito da União Europeia, 1ª Ed.* (pp. 261- 270). Coimbra: Coimbra Editora.
- POLAK, P. R. (19 de Maio de 2021). The Dispute Settlement Mechanism in the EU-UK Article 50 Withdrawal Agreement and the Principle of Autonomy. *Brexit Institute Working Paper Series*(12/2021). Obtido em junho de 2022, de <https://ssrn.com/abstract=3849307>
- SCHIEK, D. (2021). Brexit and the Implementation of the Withdrawal Agreement. *Brexit Institute Working Paper Series*, 9/2021. doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3801909>
- SCHMIDTKE, O. (2021). Winning Back Control?: Migration, Borders and Visions of Political Community. *International Studies*, 58(2), 150-167. doi:10.1177/00208817211002001
- SOARES MARTINEZ, P. (2010). *Economia Política (Manuais universitários)* (11º ed. rev. e atualiz. ed.). Coimbra: Almedina.
- THYM, D. (2016). Family as Link. Explaining the Judicial Change of Direction on Residence Rights of Family Members from Third States. Em H. Verschueren (Ed.), *Residence, Employment and Social Rights of Mobile Persons: On How EU Law Defines Where They Belong* (pp. 11-38). Intersentia. DOI:doi:10.1017/9781780687292.003
- THYM, D., & BORNEMANN, J. (2020). Schengen and Free Movement Law During the First

Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics. *European Papers*, 5, n^o 3, 1143-1170. doi:10.15166/2499-8249/420

TRYFONIDOU, A. (2009). Purely internal situations and reverse discrimination in a Citizens' Europe: Time to "reverse" reverse discrimination? (P. G. (ed.), Ed.) *Issues in Social Policy: A New Agenda*.

UBEROI, E. (14 de julho de 2016). *Brexit: national identity and ethnicity in the referendum*. Obtido em 3 de fevereiro de 2022, de House of Commons Library: <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit-national-identity-and-ethnicity-in-the-referendum/>

Outros Materiais

"European Council Volume 600: debated on Monday 19 October 2015", Hansard UK Parliament, outubro de 2015 (acedido pela última vez aos 03-02-2022)

Disponível em: <https://hansard.parliament.uk/commons/2015-10-19/debates/15101913000001/EuropeanCouncil>

"The UK-EU Withdrawal Agreement: dispute settlement and EU powers" House of Commons Library, outubro de 2020 (acedido pela última vez em 1 de julho de 2022).

Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9016/CBP-9016.pdf>

"Brexit: national identity and ethnicity in the referendum" House of Commons Library, julho de 2016 (acedido pela última vez a 1 de julho de 2022).

Disponível em: <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit-national-identity-and-ethnicity-in-the-referendum/>

"EU Settlement Scheme: derivative right to reside (Chen and Ibrahim/Teixeira cases)" v.3.0, Commons Library, junho de 2022 (acedido pela última vez em 1 de julho de 2022)
Disponível em

"Standard Eurobarometer 96 - Winter 2021-2022" European Commission (acedido pela última vez a 29 de junho de 2022)

Disponível em: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2553>

"Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2020", junho de 2021, Serviço de

Estrangeiros e Fronteiras (acedido pela última vez a 30-04-2022)

Disponível em <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2020.pdf>

“Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo 2021”, maio de 2022, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (acedido pela última vez a 21-06-2022)

Disponível em <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2021.pdf>

“Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999 conclusões da Presidência” (acedido pela última vez a 23/01/2022)

Disponível em https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm#union

“Information about national residence schemes for each EU country” Comissão Europeia (acedido pela última vez aos 03-06-2022)

Disponível em https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/citizens-rights/information-about-national-residence-schemes-each-eu-country_en

“Immigration Rules Appendix EU” [Regime de Residência UE — Apenso UE das regras sobre imigração], Home Office, junho de 2022 (acedido pela última vez a 1-07-2022)

Disponível em <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu>

“European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020” (acedido pela última vez a 01-07-2022)

Disponível em <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/1/contents/enacted>

“EU Settlement Scheme: EU, other EEA and Swiss citizens and their family members”, versão 17.0, abril de 2022 Home Office (acedido pela última vez a 01-07-2022)

Disponível em

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1069096/EU_Settlement_Scheme_EU_other_EEA_Swiss_citizens_and_family_members.pdf

“Enforcement and dispute resolution - A Future Partnership Paper” Home office, pp. 19-24 (acedido pela última vez a 02-07-2022)

Disponível em

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/639609/Enforcement_and_dispute_resolution.pdf

“Case C-709/20 CG v The Department for Communities in Northern Ireland: A Post-Brexit Swansong for the Charter of Fundamental Rights”, OLIVER, Garner, julho 2021 (acedido pela última vez a 01-07-2022)

Disponível em <https://europeanlawblog.eu/2021/07/27/case-c-709-20-cg-v-the-department-for-communities-in-northern-ireland-a-post-brexit-swansong-for-the-charter-of-fundamental-rights/>

Comunicado de imprensa nº 98/22 de 9 de junho de 2022 (acedido pela última vez a 2 de julho de 2022)

Disponível em <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-06/cp220098pt.pdf>

“European Associate Citizenship” GOERENS, Charles, fevereiro de 2017 (acedido pela última vez a 3 de julho de 2022)

Disponível em <https://charlesgoerens.eu/blog-charles/european-associate-citizenship/>

“Misguided ‘Associate EU Citizenship’ Talk as a Denial of EU Values.” KOCHENOV, D., março de 2018, (acedido pela última vez a 3 de julho de 2022)

Disponível em: <https://verfassungsblog.de/misguided-associate-eu-citizenship-talk-as-a-denial-of-eu-values/>

ANEXO I – Processos de vistos criados de 01-01-2021 a 31-12-2021



SISTEMA NACIONAL DE VISTOS

Vistos de Fronteira por Nacionalidade

24/06/2022

P. Front. Portimão

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	12
	TAILÂNDIA 8
	RÚSSIA 4
D Visto Especial	37
	MARROCOS 37
	Total 49

P. Front. Porto Angra Heroísmo

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	7
	FILIPINAS 6
	ÍNDIA 1
	Total 7

P. Front. Porto Aveiro

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	155
	INDONÉSIA 48
	FILIPINAS 36
	CHINA 19
	TURQUIA 19
	RÚSSIA 11
	ÍNDIA 10
	CUBA 6
	AZERBAIJÃO 1
	CABO VERDE 1
	SENEGAL 1
	Total 155

P. Front. Porto Figueira Foz

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	1

RÚSSIA	1
Total	1

P. Front. Porto Funchal

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	172
	FILIPINAS 72
	CHINA 48
	ÍNDIA 20
	INDONÉSIA 11
	MYANMAR 7
	ÁFRICA DO SUL 4
	TAILÂNDIA 3
	ZIMBABWE 2
	QUÉNIA 1
	RÚSSIA 1
	Total 172

P. Front. Porto Leixões

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	184
	FILIPINAS 103
	CABO VERDE 19
	CHINA 15
	RÚSSIA 12
	ÍNDIA 9
	MARROCOS 6
	SRI LANCA 6
	TURQUIA 6
	GUINÉ-BISSAU 2
	ÁFRICA DO SUL 1
C - Trânsito	1
	FILIPINAS 1
	Total 185

P. Front. Porto Lisboa

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	314
	FILIPINAS 172
	INDONÉSIA 42
	ÍNDIA 33
	RÚSSIA 22
	ÁFRICA DO SUL 11
	TURQUIA 7
	CHINA 6

	ZIMBABWE	4
	CABO VERDE	3
	AZERBAIJÃO	2
D Visto Especial		2
	CABO VERDE	2
	Total	316

P. Front. Porto Peniche

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos	
C - Curta Duração		79
	INDONÉSIA	62
	MARROCOS	14
	CABO VERDE	2
	SENEGAL	1
	Total	79

P. Front. Porto Ponta Delgada

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos	
C - Curta Duração		88
	FILIPINAS	30
	CHINA	26
	TURQUIA	16
	ÍNDIA	15
	GANA	1
	Total	88

P. Front. Porto Setúbal

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos	
C - Curta Duração		424
	FILIPINAS	287
	ÍNDIA	55
	RÚSSIA	28
	INDONÉSIA	19
	CHINA	10
	TURQUIA	6
	EGIPTO	5
	ETIÓPIA	3
	MYANMAR	3
	AZERBAIJÃO	2
	Total	424

P. Front. Porto Sines

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
---------------	--------------------------

C - Curta Duração	479
	FILIPINAS 246
	ÍNDIA 105
	RÚSSIA 68
	TURQUIA 31
	ÁFRICA DO SUL 7
	PAQUISTÃO 6
	INDONÉSIA 5
	CHINA 4
	BANGLADESH 3
	MYANMAR 1
	Total 479

P. Front. Porto Sta Cruz Horta

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	30
	INDONÉSIA 24
	ÁFRICA DO SUL 2
	RÚSSIA 2
	FILIPINAS 1
	SRI LANCA 1
	Total 30

P. Front. Porto Viana Castelo

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	51
	RÚSSIA 33
	INDONÉSIA 9
	FILIPINAS 7
	CUBA 1
	GANA 1
	Total 51

Posto Fronteira Aeroporto de Faro

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	6
	GUINÉ-BISSAU 2
	ÍNDIA 1
	INDONÉSIA 1
	RÚSSIA 1
	TAILÂNDIA 1
D Visto Especial	3
	MARROCOS 2
	ANGOLA 1

Total 9

Posto Fronteira Aeroporto de Lisboa

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	229
	CABO VERDE 33
	GUINÉ-BISSAU 28
	ÍNDIA 25
	SÃO TOMÉ PRÍNCIPE 22
	ANGOLA 21
	MOÇAMBIQUE 11
	GÂMBIA 10
	MARROCOS 6
	BANGLADESH 5
	FILIPINAS 5
D Visto Especial	735
	AFEGANISTÃO 371
	MARROCOS 68
	ÍNDIA 56
	GUINÉ-BISSAU 30
	BRASIL 26
	TURQUIA 21
	ANGOLA 20
	SENEGAL 14
	GUINÉ 11
	SERRA LEOA 11
	Total 964

Posto Fronteira Aeroporto de Ponta Delgada

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	7
	CABO VERDE 4
	EQUADOR 2
	ANGOLA 1
	Total 7

Posto Fronteira Aeroporto do Funchal

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	37
	ÁFRICA DO SUL 4
	IRÃO 4
	RÚSSIA 4
	BIELORÚSSIA 3
	ERITREIA 3
	ÍNDIA 3

FILIPINAS	2
REP. DEMOCRÁTICA CONGO	2
ZIMBABWE	2
BOLÍVIA	1
Total	37

Posto Fronteira Aeroporto do Porto

Tipo de Visto	Total de Vistos Emitidos
C - Curta Duração	15
	ARGÉLIA 2
	BOLÍVIA 2
	GUINÉ-BISSAU 2
	ÍNDIA 2
	GÂMBIA 1
	JAMAICA 1
	MOÇAMBIQUE 1
	PAQUISTÃO 1
	REPÚBLICA DOMINICANA 1
	RÚSSIA 1
D Visto Especial	5
	MARROCOS 3
	ÁFRICA DO SUL 1
	BRASIL 1
	Total 20

