

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Maria Luna Sposato

A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO E A
CIDADANIA EUROPEIA: UMA
ANÁLISE PRÉ E PÓS BREXIT

Dissertação no âmbito do Mestrado em Direito com menção com
menção em Direito Internacional Público e Europeu, orientada pela
Professora Doutora Dulce Lopes e apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra

Dezembro de 202



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

Maria Luna Sposato

A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO E A CIDADANIA
EUROPEIA: UMA ANÁLISE PRÉ E PÓS BREXIT

FREEDOM OF MOVEMENT AND THE EUROPEAN
CITIZENSHIP: A PRE- AND POST-BREXIT ANALYSIS

Dissertação apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Coimbra no
âmbito do 2º. Ciclo de Estudos em Direito
(conducente ao grau de Mestre), na Área
de Especialização em Direito/Menção em
Direito Internacional Público e Europeu.
Orientadora: Professora Doutora Dulce
Lopes

COIMBRA
2022

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de iniciar agradecendo a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, em nome do Doutor Miguel-Gorjão Henriques, do Doutor Almeida Francisco de Almeida, do Doutor Rui Dias, do Doutor João Carlos Gonçalves Loureiro, fundamentais para minha evolução e meu aprendizado ao longo dos últimos anos e, especialmente, à Doutora Dulce Lopes, pois graças a seus ensinamentos e orientações foi possível desenvolver o presente trabalho.

Um agradecimento especial, à cidade de Coimbra, que junto a sua Universidade me trouxe ensinamentos e perspectivas únicas, que permitiram meu enriquecimento pessoal, profissional e acadêmico, enriquecimento este que espero um dia conseguir retribuir.

Às amigadas que Coimbra me trouxe, permitindo nos apoiarmos reciprocamente e observarmos a incrível jornada de cada um, dentro e fora da Universidade de Coimbra. À minha família, que acreditou no meu percurso e o apoiou, especialmente nos momentos mais árduos.

À minha mãe, a mulher que conseguiu que suas filhas perseguissem objetivos e almejassem sonhos sem limitá-las, apoiando e sempre nos ajudando, ensinando-nos a importância de nossa independência, de nossos sonhos e de nossos objetivos, sem nunca esquecer o quão relevante é a família.

À minha irmã, que espero consiga alcançar os objetivos prepostos e aqueles que ainda nem considerou possíveis. Outra mulher incrível e forte à qual me inspiro diariamente e a qual espero inspirar em igual proporção.

Não há como deixar de pensar em todos aqueles que cruzaram meu caminho nos últimos anos de estudo e aprendizado e espero que saibam o quão enriquecedores foram e quão grata sou de tê-los conhecidos.

Porque o curso de Mestrado em Coimbra, da Faculdade de Direito, traz experiências acadêmicas improporcionáveis que nunca esquecerei, mas o grau de aprendizado além do acadêmico foi inesperado, surpreendente e avassalador: me ofereceu uma nova família. Obrigada.

RESUMO

O âmbito de estudo do presente trabalho de dissertação volta-se, principalmente, em compreender o laço evolutivo entre a União Europeia, o direito de liberdade de circulação por ela implementado, o direito de cidadania que aos nacionais de seus Estados-membro atribuiu e o Reino Unido. Por este motivo, traz-se uma análise histórico-jurídica dos Tratados que constituíram primeiro a Comunidade Europeia e, sucessivamente, a União Europeia, com enfoque nos institutos supramencionados, analisando o envolvimento do Reino Unido nas etapas principais para o alcance do direito Europeu. neste aspecto – como hodiernamente conhecido. Mais, estuda-se a disposição do artigo 50º do Tratado da União Europeia, com a notificação e saída do Reino Unido da União Europeia e buscando entender como foi administrado o Acordo de Saída desse Estado-Membro da EU em relação aos cidadãos da União e aos nacionais do Reino Unido, até então também detentores de tal *status*. Para tanto, além da análise do Tratados da União Europeia em seu artigo 50º e do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia no artigo 20º e subsequentes – sobre a cidadania da União e sua aplicabilidade – foi analisado como o Brexit impactou tais institutos e até que ponto a cidadania da União depende do vínculo entre o sujeito de direito e sua nacionalidade ser associada a de um Estado-Membro, dentro do período de transição e depois deste. Enfim, trazem-se julgamentos do Tribunal de Justiça da União que clarificaram algumas questões sobre o atual estado sobretudo dos britânicos, até então detentores de cidadania europeia e dos direitos dela oriundos.

PALAVRAS-CHAVES: Brexit; cidadania da União; Direito da União Europeia; a saída do Reino Unido da UE; a liberdade de circulação.

ABSTRACT

The aim of the present dissertation is mainly focused on understanding the evolutionary bond between the European Union, the right of freedom of movement implemented by the UE itself, the right of citizenship associated to the nationals of its Member States and the United Kingdom. For this reason, it is necessary to bring an historical-legal analysis of the Treaties that first constituted the European Community and, successively, the European Union, focusing on the institutes mentioned above, analyzing the involvement of the United Kingdom in the main stages for the achievement of European law. Furthermore, it is studied the provision of article 50 of the Treaty on European Union, with the notification and withdrawal of the United Kingdom from the European Union and seeking to understand how the Withdrawal Agreement of that Member State from the EU was administered in relation to citizens of the Union and to UK nationals, who until then also held such status. To this end, in addition to the analysis of the European Union Treaties in Article 50° and the Treaty on the Functioning of the European Union in Article 20° and the subsequent ones – on Union citizenship and its applicability – it was analyzed how Brexit impacted such institutes and how much the citizenship of the Union depends on the link between the subject of law and its nationality being associated with that of a Member State, within the transition period and after it. Finally, judgments of the Court of Justice of the Union are presented in order to clarify some questions about the current state, especially of the British, until then holders of European citizenship and the rights arising from it.

KEYWORDS: Brexit; European Union citizenship; European Union law; the UK's exit from the EU; freedom of movement.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AG – Advogado Geral

CDFUE – Carta dos direitos Fundamentais da União Europeia

CE – Comunidade Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEA – Comunidade Europeia da Energia Atómica

CVDT – Direito dos Tratados da Convenção de Viena

ECA – European Communities Act

EEA – Espaço Económico Europeu

EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre

EUROATOM – Comunidade Europeia da Energia Atómica

EUROPOL – Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

EUROJUST – Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal

JAI – Justiça e Assuntos Internos

OECE – Organização Europeia de Cooperação Económica

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

SBS – Código das Fronteiras Schengen

TFUE – Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	8
1. A ORIGEM DO ESPAÇO DE LIVRE CIRCULAÇÃO	10
1.1. A COMUNIDADE ECONOMICA EUROPEIA	10
1.2. OS ACORDOS SCHENGEN	14
1.3. O TRATADO DE MAASTRICHT E O TRATADO DE AMSTERDÃO	18
1.4. O TRATADO DE LISBOA	23
1.5. O PAPEL DOS ESTADOS-MEMBROS	25
1.6. A PARTICIPAÇÃO DO REINO UNIDO	27
2. CIDADANIA EUROPEIA E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS	29
2.1. A CIDADANIA EUROPEIA	29
2.2. A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS	38
3. A SAÍDA DO REINO UNIDO DA UNIÃO EUROPEIA	43
3.1. A APLICAÇÃO DO ARTIGO 50º DO TUE	43
3.2. ACORDO DE SAÍDA NOS TERMOS DO ARTIGO 50º DA TUE	46
4. A LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO E BREXIT	54
4.1. A SAÍDA DO REINO UNIDO – O INÍCIO DE TUDO	54
4.2. NOTIFICAÇÃO E NEGOCIAÇÃO	57
4.3. O ACORDO DE SAÍDA	58
4.3.1.1. IRLANDA E IRLANDA DO NORTE	66
4.3.1.2. REPÚBLICA DO CHIPRE	67
4.3.1.3. GIBRALTAR	68
5. ACORDOS PÓS BREXIT	69
5.1. OBJETIVOS DO BREXIT	69
5.2. CIDADANIA DENTRO DO PERÍODO DE TRANSIÇÃO	71
5.3. PERDA DA CIDADANIA DEPOIS DO BREXIT	85
6. EM TERMOS DE CONCLUSÃO	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	99
REFERÊNCIAS JURISPRUDÊNCIAIS	100
SITES INFORMATIVOS	102

INTRODUÇÃO

A fim de poder analisar as implicações que o Brexit trouxe aos direitos fundamentais oriundos da cidadania europeia, em particular ao direito de liberdade de circulação e permanência de pessoas, considera-se oportuno estudar com uma análise crítica os tratados que instituíram gradativamente tais direitos, partindo dos constitutivos da Comunidade Europeia até àqueles da União Europeia. De tal forma, poder-se-á entender a importância de determinados princípios norteadores do Direito Público Europeu, bem como a intenção com a qual tais tratados foram impregnados na sua origem. Não poderá deixar-se passar, todavia, que o Reino Unido se comportou, em todo este processo de construção da União, de modo único, demandando exceções especialmente no que tange o direito de liberdade de circulação em seu território.

Será, assim, feita então uma análise cronológico-jurídica da evolução dos tratados que norteiam o direito de liberdade de circulação, sempre mantendo um olhar singular na relação entre o Reino Unido e a União Europeia, com a culminação da decisão deste de sair da União, aplicando, pela primeira vez na história desde sua criação, o artigo 50º do Tratado da União Europeia (TUE).

A partir de então, será observado o processo de saída de um Estado Membro, com um olhar crítico sobre o acordo de saída no que concerne a liberdade de circulação dos respectivos cidadãos, estudando então os sucessivos acordos implementados entre os dois entes interessados (Reino Unido e União Europeia). Ressalta-se novamente que, para além das aplicações práticas do direito de liberdade, segurança e justiça dentro da União Europeia, não há como negar a unicidade da relação desde logo entre a UE e o Reino Unido, de modo que, desde o princípio, algumas ressalvas existiam para que a soberania britânica mantivesse maior autonomia.

A aplicação do artigo 50º do TUE pela primeira vez na história da União Europeia, com a conseguinte saída do Reino Unido do rol de Estados-Membros desta, concretizou a aplicabilidade deste critério normativo e mostrou quais seriam efetivamente as condições e consequências desde a notificação da saída, até acordo para tanto. Assim, uma vez aplicado o artigo 50º do TUE e respeitadas suas condições formais para sua concretização, analisar-se-á o estado atual da relação entre Reino Unido e União Europeia

quanto à garantia de direitos de liberdade de circulação e permanência nos territórios sobre os quais exercem influência.

1. A ORIGEM DO ESPAÇO DE LIVRE CIRCULAÇÃO

1.1. A COMUNIDADE ECONOMICA EUROPEIA

A atribuição para regular as políticas migratórias e de gestão das fronteiras estatais pertence, historicamente, aos próprios Estados, sendo um elemento fundamental que reforça a afirmação de sua soberania face aos demais entes soberanos, sendo inclusive a delimitação e defesa destas fronteiras, pressuposto indissociável para a imposição de laços de soberania para com terceiros¹.

Nas palavras de **Machado (2019)**, a tipificação de Estado como ente soberano advém da “titularidade do monopólio da coerção legítima dentro de um território delimitado e consiste no poder do Estado de disciplinar juridicamente as actividades realizadas dentro do seu território”. Mais do que um poder concentrado, pode-se considerar que o poder soberano estatal sobre seu território advém da junção da capacidade deste em controlar, simultaneamente e autonomamente, os nacionais e os estrangeiros presentes em seu território, os nacionais que se encontram em território estrangeiro e os nacionais que se encontram em espaço internacional².

Mantendo tal entendimento, **Almeida (2003)** considera que, dentre outros elementos constitutivos da soberania, o “direito dos Estados exercerem jurisdição sobre os respectivos território e população” é algo imprescindível e tradicionalmente observado pelo Direito Internacional³, sendo inclusive, por meio da competência interna pessoal, a disposição das normas que conferem sua nacionalidade e que delimitam os deveres e direitos de todos aqueles que se encontrarem em seu território nacional⁴.

Deste modo, o controle fronteiriço para administração da entrada e saída de seus nacionais e os estrangeiros em seu território nacional, bem como a tutela dos nacionais

¹ CHINAGLIA, Pedro Henrique; VIANA, Waleska Cariola. *Estado westfaliano versus estado-nação e seus reflexos nas colônias da América latina*. Ciências Humanas: Características Práticas, Teóricas e Subjetivas 2, [S.L.], p. 166-183, 23 dez. 2019. Atena Editora. Acesso em: 04 de novembro 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22533/at.ed.85419231218>. p. 162.

² MACHADO, Jónatas E. M. *Direito internacional: do paradigma do clássico ao pós-11 de setembro*. Coimbra: Gestlegal. 5ª ed. 2019. pp. 190-191.

³ ALMEIDA, Francisco António de M.L. Ferreira de. *Direito Internacional Público*. Coimbra: Coimbra Editora. 2003. pp. 217-219.

⁴ ALMEIDA, Francisco António de M.L. Ferreira de. *Direito Internacional Público*. Coimbra: Coimbra Editora. 2003. pp. 221-223.

que se encontrem em Estado terceiro constitui pressuposto essencial para uma boa administração da soberania estatal.

Mesmo com a conjectura fundamental de que a soberania Estatal se afirmaria, inclusive, mediante um controle fronteiriço bem implementado, a intenção de constituir uma área de comércio livre, sem fronteiras e limites normativos, nasceu antes da metade do século 20, areando sobre discussões e propostas de alguns Estados no território Europeu e, indiretamente e sutilmente, contrariando o conceito até então constituído de soberania e território: conceito que, em verdade e como visto, ainda hoje é válido. Não passou muito tempo até a estreia do processo que buscaria sua concretização efetiva, originando-se com a criação dos Tratados que constituem a União Europeia⁵.

Dentre os Tratados acima referidos, elencam-se o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)⁶, o Tratado de Roma de 25 de março de 1957, que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEa)⁷. Ressalta **Machado (2022)** que, inclusive, os Tratados CEE e CEEa foram firmados sem um termo final de validade, com duração ilimitada e sem alguma previsão de saída por seus Estados-membros⁸.

Por mais que transcorressem diversos anos até refinar-se um espaço de livre circulação de pessoas, desde logo frisou-se que o objetivo dos três tratados (especialmente o que instituiu a CEE) era, de entre outros, o de criar uma integração econômica,

⁵ Assim como Gorjão-Henriques informa, parte de uma noção mais concreta de comunhão econômica pode ter tido origem com o advento da Segunda Guerra Mundial e das matérias-primas mais requisitadas em tal período, com a declaração Schuman de 1950 e seu interesse em organizar um mercado único direcionado ao aço e ao carvão. (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 37-40).

⁶ Assinado originalmente por Alemanha, a França, a Itália, os Países Baixos, a Bélgica e o Luxemburgo, fundamentando-se no plano Schuman. (Para mais informações, consultar GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 41-45; MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Gestlegal. 4ª ed. 2022. pp. 14-15; MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 77-84; UNIÃO EUROPEIA. *História da União Europeia 1945-59*. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_pt. 18 de abril de 1951 — Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

⁷ COMISSÃO EUROPEIA. Direção-Geral da Comunicação. Unidade «Informação dos Cidadãos». 1049 Bruxelas. Bélgica. *O ABC do direito da União Europeia* - Edição de dezembro de 2016. Acesso em 08 de agosto de 2022. Acesso em: <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pt/>. De Paris A Lisboa Via Roma, Maastricht, Amsterdão E Nice. Terceiro grupo: a União Europeia.

⁸ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Gestlegal. 4ª ed. 2022. p. 15.

progressiva e aberta, que não se limitaria a uma mera cooperação transnacional, mas buscaria, quiçá, o alcance de prossecução em conjunto de ânimos comuns⁹.

Deste modo, a intenção de promover um espaço livre e autónomo de fiscalização recíproca, em que seus membros possuiriam condições específicas e únicas em relação ao resto do mundo, era algo que norteava os propósitos dos Tratados instituídos pelos Estados que assim decidiram. Já era algo pensado e desejado a tempo, com a Comunidade Económica Europeia tornando-se realidade, a possibilidade de um mercado único, integrado e livre tornava-se, pela primeira vez, na história europeia, algo atingível.

Justamente com o objetivo de um mercado único europeu, foi considerada a possibilidade de permitir a circulação livre de trabalhadores, como causa ou consequência quase natural e imprescindível da integração económica, incluindo desde logo a opção de se estabelecerem em território diferente do originário, se cumpridas determinadas condições. Tais condições seriam alteradas de acordo com a época, com os Tratados que daquelas dispõem e, por vezes, com a tipologia de trabalhadores envolvidos, mas mostrando compromisso recíproco de entes estatais para aprimoração dos pressupostos e objetivos acima¹⁰.

Voltando aos meados do século 20, e reforçando-se o desejo comum de diversos Estados europeus, observa-se que não foi uma iniciativa imediata ou cegamente aceita por todos seus candidatos. Por exemplo, a resposta do Reino Unido ao confrontar-se com os referidos Tratados foi, desde logo, a de permanecer dissociado da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) e da Comunidade Económica Europeia (CEE), optando ainda por não participar da zona de livre comércio criada.

Por mais que havia optado por dissociar-se dos Tratados de livre circulação e comércio implementados, o Reino Unido sentiu a necessidade de contrastar a ameaça que um mercado único europeu poderia trazer à sua soberania estatal e, principalmente, a seu poder económico caracterizado, sobretudo, pela primazia da *Commonwealth* sobre as demais economias mundiais. Foi assim que, em 1958, criou, com outros seis Estados,

⁹ ESPADA, Cesáreo Gutierrez, et al. *La Unión Europea y Su Derecho*. Madrid: Editorial Trotta. 3ª ed. 2019. De las comunidades europeas y su evolución. p. 25.

¹⁰MARZOCCHI, Ottavio. *Livre circulação de pessoas*. Acesso em 14 de junho de 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/147/ivre-circulacao-de-pessoas..> Objetivos.

uma zona de livre comércio – a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) –, justamente com a intenção de defender-se e contrabater os efeitos do que havia sido instituído com a Comunidade Econômica Europeia¹¹.

Ressalta **Gorjão-Henriques (2019)** que foram diversas as tentativas para negociar o ingresso, em específico, do Reino Unido na CEE mas, por questões político-econômicas, ligadas também à *Commonwealth* e ao mercado integrado com este associado, não foram sucedidas por algumas décadas¹². O estopim que possibilitou a integração por parte do Reino Unido foi, justamente, o enfraquecimento econômico da *Commonwealth*, momento em que o próprio Reino Unido considerou promover acordos de livre circulação econômica com as Comunidades Europeias¹³. Então, a cooperação entre o Reino Unido e o espaço europeu teve sua concretização somente em 1973, quando o Reino Unido, assim como a Dinamarca e a Irlanda, passaram a integrar, efetivamente a Comunidade Europeia¹⁴.

O passo sucessivo à junção do Reino Unido com a Dinamarca e a Irlanda à CEE, foi a assinatura do Ato Único Europeu, em fevereiro de 1986. Referido Tratado, com sua entrada em vigor no ano seguinte à sua firma, trouxe relevantes e estruturais alterações ao Tratado que Institui a Comunidade Económica (CEE).¹⁵ Tais alterações, trazidas pelo Ato à CCE influenciaram, claramente, seus Estados-Membros. Dentre as inovações, foi introduzida formalmente a ideia de um mercado interno comunitário, em que seriam retiradas as fronteiras internas e em que se permitiria a livre circulação dos nacionais dos Estados que faziam parte de tal comunidade, o que impulsionaria, além de tudo, uma perspectiva de coesão econômica e social¹⁶.

¹¹ SOARES, António Goucha. *Brexit: a saída do reino unido da união europeia*. Coimbra. Conjuntura Actual. 2021. p. 23.

¹² GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp.45-46.

¹³ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 84-85.

¹⁴ UNIÃO EUROPEIA. *História da União Europeia 1960-69*. Acesso em 26 de março de 2022. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1970-79_pt. A Comunidade em crescimento - juntam-se os primeiros novos membros.

¹⁵ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 92-94.

¹⁶ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. p. 96.

É perfeitamente vislumbrável a evolução gradativa e constante do condicionamento da delimitação fronteiriça, o que trouxe como consequência e condição para sua realização, a cessão parcial e voluntária da soberania estatal de seus membros, sem a qual não seria possível determinar um espaço em que fronteiras estariam condicionadas aos cidadãos dos Estados membros da comunidade que a integra: tratava-se de um compromisso comum e igualitário entre seus Estados-Membros.

O desejo de eliminar por completo as fronteiras dos Estados-Membros que integravam a CEE era algo que se apercebia como evolução lógica do que havia sido executado até então. Por mais que houvesse tal ambição por alguns destes Estados, eliminar definitivamente as fronteiras estatais resultou ser algo fundamentalmente improvável, pois determinaria um comprometimento e, até mesmo, renúncia, não irrelevante da soberania estatal, o que não seria fácil de alcançar.

Foi justamente com o objetivo de contornar a impossibilidade evidente de eliminar o controle fronteiriço em caráter definitivo, que alguns Estados-membros da Comunidade Europeia firmaram em 1985 o acordo Schengen e nos sucessivos 5 anos, quase todos os Estados-membros da CEE seguiram, exceção feita por Reino Unido e Irlanda¹⁷.

1.2.OS ACORDOS SCHENGEN

Em relação aos Acordos Schengen dos anos de 1980, observa-se que foram constituídos como uma tentativa de harmonizar as políticas internas Estatais em relação ao controle de fronteiras, visando prevalentemente a programar normas de progressiva abolição das fronteiras internas da Comunidade¹⁸. Preocupando-se, principalmente, de remover as fronteiras internas entre os Estados signatários, promovendo inclusive a cooperação em matéria judicial e fiscalização das fronteiras externas. Com tal acordo, há

¹⁷ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 97-98.

¹⁸ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 97-98.

uma premissa já de cooperação interestatal cuja consequência foi facilitar a circulação de pessoas dentro do assim chamado Espaço Schengen¹⁹.

Mesmo com a delimitação do Espaço Schengen, e participando de diversos acordos que interessavam a maioria dos Estados-Membros da União Europeia, O Reino Unido continuou a traçar um curso paralelo aos Tratados, mantendo-se sempre ativo em propor exceções que não limitassem sua soberania a ponto, a seu ver, indesejável. Por tal razão, este deixou de firmar referido Acordo, mantendo tão somente a cooperação para partilha de dados entre Estados-membros e específicas formas de cooperação judicial e policial²⁰.

Ainda com o Acordo Schengen formalizando a intenção de promover um espaço de livre circulação de pessoas, reitera-se que na Comunidade Econômica Europeia tal propósito já era objeto de discussão e, após sua implementação em 1995, adicionando Portugal e Espanha aos Estados signatários e, sucessivamente, outros seis Estados-membros da então Comunidade Econômica Europeia, houve a integração legal do Espaço Schengen em 1997²¹. Atualmente, o Espaço Schengen compreende 22 Estados-membros da União Europeia e 4 estados que integraram o espaço Schengen sem participarem dos Tratados que compõem a União Europeia. Seu início foi em Luxemburgo, em 1985 e possuía o objetivo de limitar a restrição fronteiriça entre Bélgica, Luxemburgo, França, Alemanha e Holanda²².

Como mencionado, o Reino Unido deixou de participar de específicos acordos que envolveriam os Tratados da Comunidade Europeia, incluindo o que determinaria o Espaço Schengen, exigindo certos tratamentos diferenciados.

¹⁹ COLEMAN, Charley. Schengen Agreement: A Short History. House of lords: Library Note. Acesso em 03 de julho de 2022. 2016. LLN 2016/013. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0013/LLN-2016-0013.pdf>. p. 1.

²⁰ COLEMAN, Charley. Schengen Agreement: A Short History. House of lords: Library Note. Acesso em 03 de julho de 2022. 2016. LLN 2016/013. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0013/LLN-2016-0013.pdf>. p. 1.

²¹ COLEMAN, Charley. Schengen Agreement: A Short History. House of lords: Library Note. Acesso em 03 de julho de 2022. 2016. LLN 2016/013. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0013/LLN-2016-0013.pdf>. pp. 2-3.

²² MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 97-98 e; COLEMAN, Charley. Schengen Agreement: A Short History. House of lords: Library Note. Acesso em 03 de julho de 2022. 2016. LLN 2016/013. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0013/LLN-2016-0013.pdf>. p. 1.

Como exemplos de tal excepcionalidade, em 1999 o Reino Unido deixou de se comprometer em participar de alguns aspectos específicos que envolveriam o Acordo Schengen²³. Nomeadamente, pediu para não participar da cooperação advinda do Espaço Schengen, pedindo, todavia, para manter o direito de ingressar nos acordos que lhe conviriam ao longo do tempo. Tal requerimento foi pelo Conselho Europeu, por meio da Decisão 2000/365/EC²⁴. Além de ser demandado inicialmente pelo Reino Unido foi, sucessivamente, buscada pela Irlanda, obtendo a aprovação do Conselho por meio da Decisão 2002/192/CE²⁵. Ambos, todavia, fariam jus do direito reservado de *opt in* para participar de algumas iniciativas de integração como, por exemplo, a *Europol*²⁶.

Da mesma forma que se abriu a possibilidade a Estados-Membros da Comunidade Europeia em deixarem de participar de certos aspectos do Espaço Schengen, o ente supranacional considerou, sempre com o objetivo de adquirir um espaço econômico integrado progressivamente mais amplo, a participação de Estados terceiros. Exemplo claro e atual de tal feito são a Islândia e a Noruega, através do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEA) e a Suíça, por meio do próprio Acordo sobre a livre circulação de pessoas²⁷.

O fundamento utilizado pelo Reino Unido e, sucessivamente, pela Irlanda, para abster-se de certos institutos presentes no Espaço Schengen, foi o artigo 4º do Tratado de Amsterdão. A condição para que tal concessão fosse possível, sempre nos termos do referido artigo, era o de que seria necessária aprovação unânime dos membros do Conselho da União Europeia. Assim, em relação ao espaço Schengen, o Reino Unido optou por manter o controle fronteiriço em portos e aeroportos, considerando seu *status*

²³ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. p. 98.

²⁴ COLEMAN, Charley. Schengen Agreement: A Short History. House of lords: Library Note. Acesso em 03 de julho de 2022. 2016. LLN 2016/013. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0013/LLN-2016-0013.pdf>. p. 4.

²⁵ COLEMAN, Charley. Schengen Agreement: A Short History. House of lords: Library Note. Acesso em 03 de julho de 2022. 2016. LLN 2016/013. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0013/LLN-2016-0013.pdf>. pp. 4-5.

²⁶ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia - Lições de direito internacional público II*. Coimbra: Almedina. 2018. pp. 451-452.

²⁷ COLEMAN, Charley. Schengen Agreement: A Short History. House of lords: Library Note. Acesso em 03 de julho de 2022. 2016. LLN 2016/013. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0013/LLN-2016-0013.pdf>. p. 6.e; UNIÃO EUROPEIA. *The Schengen area and cooperation* Acesso em 03 de julho de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33020>. 2016. Membership.

de ilha e conseguinte necessidade de manter um controle mais estrito de suas fronteiras e de suas políticas migratórias²⁸.

O espaço Schengen consiste, portanto, no respeito de regras comuns aplicadas a seus integrantes para que, sobretudo, eliminem fronteiras internas, permitindo que sejam cruzadas com ampla liberdade²⁹, harmonizando as condições de ingresso e permanência dentro do território de cada Estado-membro incluindo, dentre outros ainda, o consenso comum nos documentos e autorizações necessárias para tal fato³⁰. Mesmo amortecendo a autonomia soberana dos Estados que cooperam para um espaço Schengen, não há renúncia total nem incondicionada de tal poder estatal que, inclusive, pode voltar a aplicar controles fronteiriços temporários³¹ em determinadas circunstâncias como, por exemplo, para proteger sua segurança nacional.³²

Nota-se a aplicação de tal relatividade na reintrodução temporária do controle de fronteiras ocorrido após requisição de alguns Estados-Membros europeus e signatários do Acordo Schengen³³ (como observamos na fronteira entre Dinamarca e Alemanha, no primeiro semestre de 2016, em decorrência do grande afluxo de imigrantes em busca de proteção internacional ou, ainda, nas fronteiras entre Bélgica e França ou Noruega em todas as suas fronteiras, para evitar o advento de elevados fluxos migratórios previsíveis).³⁴

Assim, nota-se que desde sua criação, houve inúmeras situações em que o controle fronteiriço e conseguinte restrição do espaço de livre circulação foram afetados temporariamente, observando como motivos principais ameaças estatais internas (como

²⁸ COLEMAN, Charley. *Schengen Agreement: A Short History*. House of lords: Library Note. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0013/LLN-2016-0013.pdf>. Acesso em 03 de julho de 2022. 7 March 2016 LLN 2016/013. p. 5.

²⁹ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Gestlegal. 4ª ed. 2022. p. 495.

³⁰ EUROPEAN COMMISSION. *Schengen Area*. Acesso em 08 de setembro de 2022. Disponível em https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en. Freedom and security for travellers.

³¹ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Gestlegal. 4ª ed. 2022. p. 497.

³² EUROPEAN COMMISSION. *Schengen Area*. Acesso em 08 de setembro de 2022. Disponível em https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en. Police checks and temporary border controls.

³³ EUROPEAN COMMISSION. *Temporary Reintroduction of Border Control*. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en. s.p.

³⁴ COLEMAN, Charley. *Schengen Agreement: A Short History*. House of lords: Library Note. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0013/LLN-2016-0013.pdf>. Acesso em 03 de julho de 2022. 7 March 2016 LLN 2016/013. pp. 6-7.

atos de terrorismos ou de grupos organizados, fluxo migratório ilícito elevado, dentre outros)³⁵.

Além de ser possível notificar a Comissão Europeia avisando da necessidade de restaurar certos controles fronteiriços em caráter emergencial e temporário, nos termos dos artigos 25º e 26º do Código das Fronteiras Schengen (SBS), que demanda uma notificação de, pelo menos, 4 semanas prévias, com uma duração máxima de 6 meses³⁶, em caso de certa urgência que requeira ação imediata, a notificação poderá inclusive ser dispensada, mas terá uma duração máxima de 10 dias, nos termos do artigo 28º do SBC³⁷.

Assim torna-se evidente que, por mais que houvesse concessão parcial da soberania estatal sobre o controle fronteiriço, os Estados-Membros mantinham relativa autonomia, inclusive para readquirir seu controle em situações específicas e necessárias, tendo autonomia para demandar restrições necessárias à concessão dada à União Europeia se houvesse ameaça ao território individual daquele Estado.

1.3. O TRATADO DE MAASTRICHT E O TRATADO DE AMSTERDÃO

Como já antecipado rapidamente, a livre circulação de pessoas desenvolveu-se naturalmente com a determinação de um mercado econômico comum, sobretudo em considerar os trabalhadores que seriam beneficiados por este mercado econômico comunitário e, por conseguinte, viriam a migrar em outro Estado-Membro. E, assim como o mercado econômico comunitário, a livre circulação de pessoas, sofreu diferentes alterações. Inicialmente, no próprio Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, de 1957, referia-se à livre circulação de trabalhadores e a liberdade de

³⁵ Para maiores informações acerca do histórico das notificações enviadas para permitir a restrição da livre circulação de pessoas e para assim ampliar o poder estatal sobre o controle fronteiriço, até mesmo para indivíduos que se locomovem dentro do Espaço Schengen, pode-se encontrar a lista completa de notificações da Comissão Europeia em: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-11/Full%20list%20notifications-08112022_en.pdf.

³⁶ EUROPEAN COMMISSION. *Temporary Reintroduction of Border Control*. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en. Foreseeable cases (Article 25 and 26 of the codified SBC)

³⁷ EUROPEAN COMMISSION. *Temporary Reintroduction of Border Control*. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en. Cases requiring immediate action (Article 28 of the codified SBC)

estabelecimento, sendo para tanto essencial a demonstração de emprego ou prestação de serviço para gozar do direito de circular livremente pela Comunidade³⁸.

Já, com o Tratado de Maastricht, ou Tratado da União Europeia – de 1992 –, que introduziu a noção de cidadania da UE³⁹, justamente por constituir a própria União Europeia (UE)⁴⁰, iniciou a conferir a qualquer nacional de um Estado-Membro o benefício da liberdade de circulação. De acordo com **Marzocchi (2022)**, “é precisamente na cidadania da UE que assenta o direito de livre circulação e residência das pessoas no território dos Estados-Membros”⁴¹.

Reforça **Gorjão-Henriques (2019)** que a alteração mais relevante do Tratado da União Europeia foi a introdução da cidadania europeia, que traria questionamentos lícitos quanto a bivalência entre nacionalidade e cidadania europeia, sem, todavia, em seus primórdios, conferir deveres aos cidadãos titulares de tal instituto⁴².

Ainda, para além do Tratado de Maastricht, em 1993, foi acordada a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), cujos objetivos principais eram os de preservar a paz, reforçando a segurança internacional e promovendo cooperação internacional, respeitando principalmente os direitos humanos e suas liberdades fundamentais. Ao longo dos anos, o acordo foi reforçado, sobretudo pelo Tratado de Lisboa, em 2009, quando, ao atribuir personalidade jurídica à União Europeia, e a fundir essa com a Comunidade Europeia, possibilitou reforçar políticas internacionais com acordos diretos entre a União Europeia e Estados terceiros⁴³.

³⁸MARZOCCHI, Ottavio. *Livre circulação de pessoas*. Acesso em 14 de junho de 2022.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/147/livre-circulacao-de-pessoas>. Objetivos.

³⁹ VERDE, Rui. *Brexit: triunfo do caos?* RCP Edições, 2019. s.l. p. 29.

⁴⁰ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. p. 57.

⁴¹MARZOCCHI, Ottavio. *Livre circulação de pessoas*. Acesso em 14 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/147/livre-circulacao-de-pessoas>. 2022. Objetivos.

⁴² GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 65.

⁴³EUR-LEX. Common foreign and security policy (CFSP). Author: Publications Office of the European Union. Form Glossary term. Acesso em Acesso em: 10 de julho de 2022. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:foreign_security_policy. s. p. e; WAITZMAN Eren. *Potential Effect on Peace and Security of the United Kingdom Leaving the European Union*. Ref 2016/0053. 12 October 2016. Acesso em Acesso em: 10 de julho de 2022. Disponível em <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LIF-2016-0053/LIF-2016-0053.pdf>. p. 1.

De modo a consolidar os distintos textos legislativos e de modo a harmonizar a jurisprudência existente, foi finalmente aprovada em 2004 a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho justamente acerca do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros. O objetivo da criação da Diretiva foi a de motivar os cidadãos da União Europeia a concretamente aplicarem seu direito de livre circulação dentro do território, reduzindo o controle de fronteiras e as formalidades administrativas ao mínimo necessário para garantir a proteção das fronteiras estatais sem afetar a liberdade de circulação⁴⁴.

Mesmo buscando harmonizar e encorajar o uso do direito de livre circulação dentro do espaço europeu, a Diretiva não obteve apoio concreto pelos Estados-Membros, que deixaram de aplicar todas suas disposições ou aplicá-las de forma incorreta. **Marzocchi (2022)** argumenta tal empecilho diante do “número de petições apresentadas ao Parlamento Europeu e pelo número significativo de processos no Tribunal de Justiça da União Europeia”.⁴⁵

Considerado princípio fundamental da União Europeia pelo Parlamento, foi inclusive implementada a resolução em 16 de janeiro de 2014 sobre o respeito do direito fundamental à livre circulação na UE, de modo a limitar o condicionamento da livre circulação de pessoas desejada pelos Estados-Membros, fundamentando-se no Tratado da União Europeia e no princípio da igualdade. Da resolução seguiram, em 2017, a resolução acerca da liberdade de circular e trabalhar no mercado interno (de 15 de março de 2017) e a Resolução acerca da cidadania da União (de 12 de setembro de 2017)⁴⁶.

Mesmo assim, acompanhando o entendimento tradicional do controle fronteiriço ligado à soberania estatal, **Piçarra (2013)** considera que o Estado soberano ordinariamente possui a prerrogativa de declarar-se competente para controlar a circulação de pessoas – e bens – em suas fronteiras internas. Todavia, com a determinação

⁴⁴MARZOCCHI, Ottavio. *Livre circulação de pessoas*. Acesso em Acesso em 14 de junho de 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/147/livre-circulacao-de-pessoas>. Realizações. B. 2.

⁴⁵MARZOCCHI, Ottavio. *Livre circulação de pessoas*. Acesso em Acesso em 14 de junho de 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/147/livre-circulacao-de-pessoas>. Realizações. B. 2. b.

⁴⁶MARZOCCHI, Ottavio. *Livre circulação de pessoas*. Acesso em Acesso em 14 de junho de 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/147/livre-circulacao-de-pessoas>. O papel do Parlamento Europeu.

de um espaço de liberdade, segurança e justiça, os Estados-Membros da União Europeia renunciaram a tal prerrogativa em benefício da própria União, a qual passou então a promover políticas de uniformização dos controles de fronteiras⁴⁷.

Sempre de acordo com **Piçarra (2013)**, tal renúncia foi impulsionada da averiguação, pelos Estados-Membros, de que não bastaria haver uma União Europeia para questões aduaneiras e comerciais, sem haver possibilidade de circular livremente por suas fronteiras internas, permitindo assim a concretização do mercado comum objetivado. Para além da prospectiva de um mercado comum eficaz, houve ainda a consideração de que a livre circulação pela União Europeia impulsionaria em seus cidadãos um sentimento de pertencimento, fator fundamental para o bom funcionamento a longo prazo do Direito comunitário⁴⁸.

Já de acordo com **Machado (2022)**, as questões envolvendo liberdade, segurança e justiça, que eram problemas típicos do Estado soberano e de suas atividades, passou a demandar uma cooperação entre os Estados. A causa de tal transmutação na primazia do interesse do Estado soberano para uma necessidade de cooperação mútua decorreu sobretudo a partir dos anos 80, com a instituição do mercado único europeu⁴⁹.

A primeira forma de organização a ser criada com a finalidade de promover certa cooperação estadual foi a inerente a assuntos de Justiça e Assuntos Internos (JAI), tendo como principais objetivos, exemplificativamente “o combate ao crime organizado; extradição; auxílio mútuo; reconhecimento e execução de sentenças”⁵⁰, justamente com a implementação do Tratado de Maastricht, em 1992 que, associado com a PESC, constituiriam o segundo e terceiro pilar estrutural da União Europeia, justamente no Tratado de Maastricht⁵¹.

⁴⁷ PIÇARRA, Nuno. *O Tratado de Lisboa e Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*. In: Piçarra, Nuno (coord.). *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa*. pp. 127-155. Coimbra: Almedina. 2013. pp. 129-130.

⁴⁸ PIÇARRA, Nuno. *O Tratado de Lisboa e Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*. In: PIÇARRA, Nuno (coord.). *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa*. pp. 127-155. Coimbra: Almedina. 2013. p. 130.

⁴⁹ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 4ª ed. Coimbra: Gestlegal. 2022. p. 261-265.

⁵⁰ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 3ª ed. Coimbra: Gestlegal. 2018. p. 539

⁵¹ PARLAMENTU EUROPEU. *Tratado da União Europeia (TUE) / Tratado de Maastricht*. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>. s.p.

Assim, dentre os aspectos acordados nas conferências intergovernamentais promovidas em Maastricht na década de 1990, houve, além da criação da União Europeia a determinação da liberdade de circulação das pessoas, bem como sua proteção além das fronteiras comunitárias, abrangida pelo segundo pilar intergovernamental, nomeadamente o que trata da Cooperação Judiciária em matéria de Assuntos Internos (JAI), buscando promover desde logo uma política comum em matéria de asilo, migração e controle das fronteiras externas. Considera-se ainda que dentre os temas inaugurados pelo Tratado de Maastricht – também conhecido como Tratado da União Europeia – foi a determinação do princípio da subsidiariedade⁵².

Vale enfatizar que as questões inerentes ao espaço de liberdade, segurança e justiça eram enquadradas no terceiro pilar da Comunidade Europeia, sendo que antes do Tratado de Amesterdão e sua incidência direta sobre o Tratado de Maastricht – assinado em 1997 – faziam parte do primeiro pilar da Comunidade tão somente o alcance de “o bom funcionamento do mercado único, um desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas, um elevado nível de emprego e de proteção social e a igualdade entre mulheres e homens”⁵³.

Corroboram com tal entendimento **Machado (2022)** e **Piçarra (2013)**, ao considerarem, respectivamente, que “o Tratado de Amesterdão – além de consolidar a União Europeia⁵⁴ – deslocou a imigração e o asilo para o primeiro pilar, do direito comunitário, com o objetivo de criar um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas”⁵⁵, havendo, portanto, uma alteração dos pilares da Comunidade Europeia com a assinatura em 1997 deste, sendo que o referido Tratado submeteu ainda ao método comunitário matérias que pelo Tratado de Maastricht eram sujeitas à

⁵² Vale reforçar também que o Tratado da União Europeia abriu o caminho para remanejar os domínios da soberania estatal de seus membros em matéria de cidadania e de política monetária e de vistos, considerando ainda que foi este que permitiu a futura transferência de soberania em matéria de imigração, asilo e controle de fronteiras externas ocorridas com o Tratado de Amesterdão (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 65-69 e; MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 101-107).

⁵³ PARLAMENTO EUROPEU. *Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão*. Acesso em: 14 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amesterdao>. I.B.1. e II.; 3.C.

⁵⁴ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. p. 117.

⁵⁵ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 3ª ed. Coimbra: Gestlegal. 2018. p. 540.

cooperação intergovernamental, dentre as quais, as políticas de fronteiras, vistos, asilo e imigração⁵⁶.

Ainda, com a ampliação das competências do Tribunal de Justiça da União Europeia, este passou a ser encarregado de decidir acerca de vistos, asilo, imigrações e demais questões relativas ao controle de fronteiras e livre circulação de pessoas⁵⁷. Foi então a partir do Tratado de Amesterdão que a competência exclusiva estatal acerca de políticas migratórias, de asilo e controle das fronteiras se repartiu com a União Europeia⁵⁸.

Além de um claro dever de cooperação comunitário por parte dos Estados-membros, houve, justamente, um reforço nas políticas inerente ao espaço de liberdade, segurança e justiça, que promoveria uma progressão nas disposições acerca, justamente, da liberdade de circulação de pessoas, do controle das fronteiras estatais e da cooperação aduaneira de mercadorias⁵⁹.

1.4. O TRATADO DE LISBOA

Com a assinatura do Tratado de Lisboa em 2009 e conseguinte abandono “da estrutura de pilares da União introduzida pelo Tratado de Maastricht e a consagração de uma personalidade jurídica da União”, consolidou-se a noção da cidadania europeia⁶⁰.

Assim, a positivação do espaço de liberdade, segurança e justiça ocorreu no Tratado da União Europeia e suas sucessivas atualizações, dispondo atualmente, nomeadamente em seu artigo 3º, nº. 2º, que a União deve proporcionar a seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas “em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em

⁵⁶ PIÇARRA, Nuno. *O Tratado de Lisboa e Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*. In: PIÇARRA, Nuno (coord.). *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa*. pp. 127-155. Coimbra: Almedina. 2013. p. 132.

⁵⁷ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. p. 126.

⁵⁸ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. p. 107.

⁵⁹ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 77-78.

⁶⁰ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 3ª ed. Coimbra: Gestlegal. 2018. p. 540 e; VITORINO, António. *As inovações do Tratado de Lisboa*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Centro de Investigação de Direito Público. Acesso em: 14 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/826-1355.pdf> . p. 3.

matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno”⁶¹.

Piçarra (2013) considera que o espaço de liberdade, segurança e justiça foi o que mais sofreu alterações com a reforma advinda com o Tratado de Lisboa⁶².

A título exemplificativo, o Tratado de Lisboa ampliou a jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia, considerando-a ora em toda a extensão do espaço de liberdade, segurança e justiça, retirando as limitações que existiam. Por exemplo, quanto aos requerimentos de vistos, asilo imigração e demais políticas específicas da livre circulação de pessoas. **Martins (2019)** exemplifica tal extensão com a atual possibilidade de a Comissão propor ação por incumprimento em face de Estado-Membro que descumprisse determinada decisão “no âmbito do terceiro pilar”, ou a possibilidade de “um particular recorrer de um ato que o prejudicasse”⁶³. Mais especificamente, considera-se que atualmente a União possui autonomia para pronunciar-se quanto a interpretação e validade de atos cujo fundamento é o espaço de liberdade, segurança e justiça.

Martins (2019) ainda considera que o espaço de liberdade, segurança e justiça protege sensivelmente os direitos fundamentais de todos os indivíduos, independentemente se cidadãos ou não da União Europeia⁶⁴. Tal se deve ao fato de o próprio Tratado de Lisboa, além de alterar o Tratado da União Europeia e o da Comunidade Europeia, introduzindo assim o Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, trazer em seu texto a consagração da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, atribuindo-lhes valores jurídicos e vinculativos.

Quanto à sua estrutura normativa, se encontra na Parte III, Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente em seus artigos 67º a 89º,

⁶¹ UNIÃO EUROPEIA. C 202/13. Tratado da União Europeia. Versão Consolidada. Jornal Oficial da União Europeia. art. 3º, nº. 2º.

⁶² PIÇARRA, Nuno. *O Tratado de Lisboa e Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*. In: Piçarra, Nuno (coord.). *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa*. pp. 127-155. Coimbra: Almedina. 2013. p. 127.

⁶³ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. p. 385.

⁶⁴ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. p. 382.

considerando que anteriormente encontravam-se dispostos no Tratado institutivo da Comunidade Europeia e no Tratado da União Europeia⁶⁵.

Mesmo assim, com todas as evoluções trazidas pelo Tratado de Lisboa, não se pode deixar de mencionar a revolução tentada com a redação da “Constituição Europeia” de 2004, quase uma precursora do Tratado de Lisboa e que designaria autonomia à União Europeia em relação aos Estados-Membros. Todavia, a Constituição Europeia deixou de concretizar-se por não haver ratificação de todos os Estados signatários da UE⁶⁶.

Foi justamente após o insucesso da Constituição, que o Tratado de Lisboa e suas inovações foram recebidas, constituindo, como visto, novas condições de cooperação estatal e ampliação dos deveres destes, sobre os pilares constitutivos da União Europeia e de seus princípios, mas que não viriam a revogar os Tratados predecessores, mas vindo a complementá-los ⁶⁷.

1.5. O PAPEL DOS ESTADOS-MEMBROS

Diferentemente do que se temia acerca da concessão estatal sobre sua soberania e sobre o controle fronteiriço aplicável dentro da União Europeia, nos termos do Tratado de Lisboa, a participação dos Estados-membros por seus Parlamentos nacionais para reforçar o controle democrático e o respeito dos direitos fundamentais continua imprescindível, sendo possível que os referidos se manifestem em relação a projetos de atos legislativos da União Europeia, podendo questionarem, no devido prazo, o respeito do princípio da subsidiariedade, que rege expressamente os atos acerca do espaço de liberdade, segurança e justiça⁶⁸. Deste modo, não é unicamente um espaço de livre circulação e de comércio comum, que foi instituído e criado, mas, além de tudo, concretizou-se um espaço de cooperação e interesses comuns, no qual o papel dos Estados

⁶⁵ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. p. 381.

⁶⁶ Para mais informações acerca das inovações que a Constituição Europeia traria à União Europeia: GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 92-102.

⁶⁷ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 102-103.

⁶⁸ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 383-384.

Membros se torna essencial para sua efetiva realização sobretudo para tutelar os interesses dos, ora, cidadãos da União.

De acordo com **Machado (2022)**, o papel dos Estados-Membros para promover o controle das fronteiras externas continua sendo fundamental, devendo, todavia, ser respeitada a legislação normativa determinada pela União Europeia. Tal necessidade justifica-se principalmente pela abolição das fronteiras internas ao território europeu em regulamentadas, além das normativas acima informadas, pelo Código de Fronteiras Schengen⁶⁹. Assim, manteve-se um território interno com a relativização do controle fronteiriço e promoção de um mercado interno que estimularia a livre circulação de pessoas se, todavia, excluir a autonomia e competência estatal para tutelar suas fronteiras externas.

Pelo referido Código, nomeadamente em seu artigo 2º, nº. 1º e 2º, consideram-se fronteiras internas as terrestres, fluviais e lacustres dos Estados-Membros, seus aeroportos e portos marítimos, fluviais e lacustres internos, enquanto as fronteiras externas delimitam-se nomeadamente por fronteiras terrestres, fluviais, lacustres e marítimas, os aeroportos, portos fluviais, marítimos e lacustres dos Estados-Membros para além das fronteiras internas⁷⁰.

Sempre nas palavras de **Machado (2018)**, “o princípio da liberdade de circulação, corolário da cidadania europeia, representa uma exigência de otimização”, devendo conciliar-se com os princípios da “colaboração, da troca de informações, da não discriminação e do reconhecimento mútuo”⁷¹.

Deste modo, de acordo com **Lopes (2014)**, permanecem intactas as funções essenciais do Estado, quais a “integridade territorial, a manutenção da ordem pública e a salvaguarda da segurança nacional”⁷², permanecendo, portanto, a responsabilidade de

⁶⁹ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 4ª ed. Coimbra: Gestlegal. 2022. pp. 495-498.

⁷⁰ REGULAMENTO (UE) 2016/399, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). art. 2º, nº. 1º e nº. 2º.

⁷¹ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 3ª ed. Coimbra: Gestlegal. 2018. p. 553-554.

⁷² LOPES, Dulce. Política da União Europeia em matéria de migração: rede de protecção ou manta de retalhos?. In: Boletim de Ciências Económicas: homenagem ao prof. Doutor António José Avelãs Nunes. pp. 1791-1832. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Vol. 57, t. 2. DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-2_15. 2014. p. 1795.

policciamento para os Estados-Membros, competindo aos referidos ainda definir o “volume de admissão de migrantes e dos requisitos específicos para o efeito”⁷³.

Portanto, por mais que exista uma limitação estatal de, pode-se dizer, autodeterminação e autogestão, sobre o controle fronteiriço e livre circulação de pessoas incluídas dentro do Espaço Schengen, mantêm-se, desde sempre, imprescindível, a necessidade de cooperação e atuação estatal, justamente para garantir que os beneficiados sejam exclusivamente os inseridos nos critérios característicos de cidadão europeu ou equiparável, permanecendo o controle fronteiriço, inclusive obrigatório, das fronteiras externas, de comunicação com Estados-terceiros.

Lopes (2014) justamente aponta outras atribuições próprias dos Estados-Membros como, nomeadamente, a determinação dos requisitos para a entrada legal de estrangeiros em seu território, ou as atividades que podem por eles ser desenvolvidas, legislando ainda sobre a extensão de seus direitos em território nacional, como por exemplo ao acesso à saúde, à educação e demais direitos essenciais ⁷⁴.

Para além dos referidos direitos e deveres, característicos da gestão do espaço de liberdade, segurança e justiça, relembra-se, mais uma vez, a possibilidade de restringir a liberdade de circulação e reintegrar temporariamente as fronteiras estatais nos termos do Código das Fronteiras Schengen⁷⁵.

1.6. A PARTICIPAÇÃO DO REINO UNIDO

Pelas observações acima reportadas sobre haver um espaço de livre circulação de pessoas que limitasse o controle fronteiriço e soberano dos Estados Membros da Comunidade Económica Europeia e da sucessiva União Europeia, o acordo Schengen,

⁷³ LOPES, Dulce. Política da União Europeia em matéria de migração: rede de protecção ou manta de retalhos?. In: Boletim de Ciências Económicas: homenagem ao prof. Doutor António José Avelãs Nunes. pp. 1791-1832. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Vol. 57, t. 2. DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-2_15. 2014. p. 1797.

⁷⁴ LOPES, Dulce. Política da União Europeia em matéria de migração: rede de protecção ou manta de retalhos?. In: Boletim de Ciências Económicas: homenagem ao prof. Doutor António José Avelãs Nunes. pp. 1791-1832. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Vol. 57, t. 2. DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-2_15. 2014. p. 1798-1799.

⁷⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Temporary Reintroduction of Border Control*. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en. Foreseeable cases (Article 25 and 26 of the codified SBC).

concedeu as exceções acima reportadas. Para além de tais concessões estatais ou limitações unitárias, pode-se incluir a Decisão 2000/365/CE do Conselho, de 2000, justamente no que diz respeito ao pedido do Reino Unido e da Irlanda do Norte de participar somente em algumas disposições do acervo de Schengen, sendo ainda respeitado no Regulamento (EU) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código de Fronteiras Schengen), em seu considerando número 42, libertando o Reino Unido do vínculo que o relativo código estipularia para seus signatários.

Deste modo, observa-se que, em relação ao espaço de liberdade, segurança e justiça, o Reino Unido desde o início, deixou de participar ativamente e de forma completa, sempre aportando condições e limitações à sua participação e colaboração frente a tal instituto europeu, sendo até mesmo externo ao espaço Schengen e sua integração no próprio acervo, tornando condicional, inclusive, sua participação nos referidos institutos. Significa que desde o princípio, o Reino Unido deixou de firmar tal compromisso, mas, mostrou-se aberto em, eventualmente, ingressar nos acordos⁷⁶.

Como previamente informado, exemplos de *opt in* foram sua participação na cooperação policial e judicial em matéria penal⁷⁷, incluindo-se no rol de Estados nas agências da *Europol* e *Eurojust*⁷⁸.

Com a breve análise histórica apresentada, mostra-se nítida a existência de dissentimentos e condições especiais aplicadas, desde logo, ao Reino Unido, que demonstrou constantemente seu desejo de aprimorar laços econômico-políticos que permitissem a livre circulação de mercadorias, até certo ponto, e de pessoas, em menor intensidade, reivindicando constantemente, inclusive, seu desejo de manter o mais intacta possível sua soberania. Pode-se considerar que o Reino Unido se manteve destacado em relação ao processo de unificação e relativização das fronteiras externas, mantendo seu interesse, sobretudo, em Acordos que mirassem mais o mercado, mas sempre conferindo-lhe autonomia soberana quanto à circulação de pessoas.

⁷⁶ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia* - Lições de direito internacional público II. Coimbra: Almedina. 2018. pp. 450-452.

⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. art. 82º a 86º.

⁷⁸ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia* - Lições de direito internacional público II. Coimbra: Almedina. 2018. pp. 451-452.

2. CIDADANIA EUROPEIA E A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

2.1.A CIDADANIA EUROPEIA

Partindo então da análise histórico-constitutiva do direito de livre circulação dentro do território europeu, reforçado pela criação de uma cidadania europeia, é necessário entender de modo mais específico a relação entre a cidadania europeia e a liberdade de circulação – sobretudo para entender a repercussão que a saída do Reino Unido causou a tais institutos – e a extensão de direitos que a cidadania da União traria aos nacionais de seus Estados-membros, bem como analisando a dificuldade que a existência de tais dispositivos trariam não somente à saída do Reino Unido como promoção de um Acordo justo, mas também à consequência de sua saída face àqueles que destes direitos se beneficiavam.

Para tanto, considera-se importante incluir a análise de cidadania, compreendendo melhor o que a cidadania da União constituiria no próprio ordenamento jurídico da União Europeia e o que significaria para seus cidadãos.

O conceito geral de cidadania, aos olhos do Direito, continua sendo a designação qualitativa que permite ao sujeito de direito de participar da vida ativa estatal, sendo política ou civil, retribuindo com o respeito de certas obrigações⁷⁹. Deste modo, considera-se cidadão de determinado Estado, aquele que exerce ativa e passivamente direitos de cidadania próprios de seu Estado nacional.

Considerando, porém, que a União Europeia não é um ente Estatal, mas equipara-se para muitos, a uma Organização Supranacional, desde a atribuição de um caráter de cidadania aos sujeitos de direito nacionais de seus Estados-Membros, foi necessário, desde logo, entender a abrangência desta cidadania e compreender seus critérios e limitações. Assim, para a cidadania europeia, há certos elementos distintivos em relação à cidadania nacional. Todavia, a cidadania europeia não obsta o exercício da primeira, mas, pelo contrário, dela depende e se acrescenta, aproximando-se à uma segunda cidadania para os cidadãos dos Estados-Membros da União, adicionando-lhes

⁷⁹ DUMITRITA Florea and; GALES Narcisa. *After Brexit. Brief Review on the Effects of Brexit*. European Journal of Law and Public Administration, vol. 7, no. 1, 2020, pp. 116-124. HeinOnline. p. 117.

direitos sem limitar os oriundos de sua nacionalidade⁸⁰. **Gorjão-Henriques (2019)** considera ainda que não há uma equiparação perfeita entre as duas cidadanias, sendo uma claramente limitada à outra⁸¹.

Antes de ser considerada a inserção da cidadania europeia como instituto pertencente ao direito da União Europeia, a liberdade de circulação era atribuída ao homem como fonte econômica e não ao homem como homem, justificado pela visão econômica da Comunhão Europeia previamente constituída⁸², justificando assim a circulação de trabalhadores e daqueles que gerariam economia para certo Estado-Membro. Neste sentido, **Gorjão-Henriques (2019)**, considera que nos primeiros trinta anos de mercado econômico comunitário, os privilegiados do direito de liberdade de circulação seriam tão somente os “economicamente relevantes”⁸³.

O conceito de cidadania da União Europeia foi instituído, concretamente, somente com o Tratado de Maastricht – Tratado da União Europeia –, sendo ali mencionado pela primeira vez⁸⁴ e conferindo tal direito aos nacionais dos Estados-Membros da União⁸⁵. Mais do que mero direito, **País (2015)** considera que a cidadania europeia deveria ser integrada como pilar imprescindível para o processo de integração europeia e para a afirmação de uma harmônica identidade europeia⁸⁶.

Com o Tratado da Comunidade Europeia, possuir cidadania iniciou a significar, dentre outros, o poder de livre locomoção dentro do território da União europeia⁸⁷. Como

⁸⁰ DUMITRITA Florea and; GALES Narcisa. *After Brexit. Brief Review on the Effects of Brexit*. European Journal of Law and Public Administration, vol. 7, no. 1, 2020, pp. 116-124. HeinOnline. p. 117.

⁸¹ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 544.

⁸² GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 539-540.

⁸³ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. p. 541.

⁸⁴ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. p. 543.

⁸⁵ PAIS, Sofia Oliveira. *Current challenges: freedom of movement and access of economically inactive union citizens to social benefits*. pp. 21-42. EU Citizenship: Challenges and opportunities /Cidadania Europeia: desafios e oportunidades. Porto: Universidade Católica Editora. 2015. p. 21.

⁸⁶ PAIS, Sofia Oliveira. *Current challenges: freedom of movement and access of economically inactive union citizens to social benefits*. pp. 21-42 In: EU Citizenship: Challenges and opportunities /Cidadania Europeia: desafios e oportunidades. Porto: Universidade Católica Editora. 2015. p. 21 e; ESPADA, Cesáreo Gutierrez, et al. *La Unión Europea y Su Derecho*. 2019. Editorial Trotta. 3ª ed. De las comunidades europeas y su evolución. p. 37.

⁸⁷ KOCHENOV, Dimitry. *European Integration and the Gift of the Second Class Citizenship*. eLaw Journal, vol. 13, no. 1, 2006, p. 209-224. HeinOnline. p. 214.

visto, o direito de locomoção interestatal, antes da atribuição de um direito à cidadania da União, era atribuível tão somente aos que contribuiriam diretamente à economia do Estado-Membro acolhedor. Com a implementação da cidadania europeia, certos critérios foram progressivamente ampliando-se, mas, em sua origem, tais direitos eram reservados a certas categorias de cidadãos como, por exemplo, os trabalhadores, os estudantes e os aposentados⁸⁸.

Para o Direito Europeu, o conceito de cidadania não é muito distinto da concepção tradicional de cidadania, conceito que remonta à antes das Revoluções francesa e americana, em que se distinguia-se veemente a cidadania da nacionalidade estatal – ao contrário do conceito atualmente determinado para cidadania nacional, que se confunde, muitas vezes, com a própria nacionalidade –, atribuindo-lhes direitos e critérios distintos. Tal critério fundamenta o conceito geral para criar a conhecida cidadania europeia: desta forma, a Europa possui autonomia para atribuir sua cidadania aos sujeitos que ela considerar aptos – neste caso, aos nacionais de seus Estados-Membros, sem, todavia, possuir autonomia em determinar quem seriam estes nacionais – atribuição esta que permanece até hoje com seus Estados-Membros como reflexo de sua autonomia soberana⁸⁹. Reforça Gorjão-Henriques que tal conceito tradicional já não é atribuível ao conceito moderno de cidadania estatal vez que, a cidadania da União, constitui quase uma nova concepção de tal instituto, reforçando um “signo de supranacionalidade” da própria União⁹⁰.

Deste modo, os cidadãos europeus gozam de direitos ativos e passivos tipicamente atribuídos à cidadania nacional – como o direito de livre circulação no território, de residência neste, de se candidatar a representante do próprio Parlamento Europeu ou de eleger seus representantes, dentre outros direitos mencionados nos Tratados europeus e que vem a reforçar o direito da dignidade humana dos nacionais de

⁸⁸ KOCHENOV, Dimitry. *European Integration and the Gift of the Second Class Citizenship*. eLaw Journal, vol. 13, no. 1, 2006, p. 209-224. HeinOnline. pp. 215-216 e; MINDUS, Patricia. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*. Uppsala, Sweden: Palgrave Macmillan. 2017. pp. 21-22.

⁸⁹ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 233-238.

⁹⁰ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. p. 544.

seus Estados-Membros, sem todavia eclipsar o direito associado à nacionalidade de um Estado-Membro com seus cidadãos⁹¹.

Assim, os cidadãos europeus também se acobertam de certos direitos e obrigações, correspondentes, inclusive, aos existentes no ordenamento jurídico interno do Estado do qual são nacionais. Em contrapartida, nas vezes do Estado ou da entidade Pública, a atribuição de cidadania às pessoas é tradicionalmente interpretada como a extensão de sua soberania, sendo inclusive elemento essencial para tanto. Todavia, além de soberania estatal, a cidadania atribui soberania civil aos cidadãos que, democraticamente podem exercer o direito de influenciar e decidir acerca da política nacional à qual pertencem.⁹² Por este motivo, e para não afetar demasiadamente a economia do Estado acolhedor, os critérios iniciais supramencionados, foram aplicados.

Para uma clarificação e delimitação mais exata entre cidadania nacional e europeia, o Advogado-Geral Maduro (2009), exemplifica criteriosamente a distinção entre as duas. Tal distinção fez-se necessária no processo C-135/08 Janko Rottmann contra Freistaat Bayern e foi determinada a diferença entre a cidadania nacional e a cidadania europeia como sendo noções interligadas e autônomas, mas que gozam de autonomia recíproca. **Maduro (2009)** explica que “A nacionalidade de um Estado-Membro não dá apenas acesso ao gozo dos direitos conferidos pelo direito comunitário, torna-nos cidadãos da União”⁹³, já que a cidadania europeia “é mais que um conjunto de direitos que, em si mesmos, poderiam ser concedidos mesmo a quem não a possui. Esta cidadania pressupõe a existência de vínculo de natureza política entre os cidadãos europeus”⁹⁴. Com tal pressuposto, evidencia-se, então, que a cidadania europeia não seria mais unicamente um *status* classificatório para os nacionais do Estados-Membros, mas traria concretamente o direito de usufruir do vínculo político da União com seus cidadãos.

Relembra-se mais uma vez que, por mais que atualmente seja algo relativamente mais consolidado, quando constituída, a cidadania europeia trouxe diversas dúvidas e

⁹¹ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 4ª ed. Coimbra: Gestlegal. 2022. pp. 256-268.

⁹² DUMITRITA Florea and; GALES Narcisa. "After Brexit. Brief Review on the Effects of Brexit." *European Journal of Law and Public Administration*, vol. 7, no. 1, 2020, pp. 116-124. HeinOnline. p. 117.

⁹³ CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL M. POIARES MADURO apresentadas em 30 de Setembro de 2009. C-135/08. Janko Rottmann contra Freistaat Bayern. Ponto. Ponto 23.

⁹⁴ CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL M. POIARES MADURO apresentadas em 30 de Setembro de 2009. C-135/08. Janko Rottmann contra Freistaat Bayern. Ponto 23.

questões quanto sua autonomia, sendo esclarecido sucessivamente seu carácter subsidiário e derivado⁹⁵. Tal especificação foi inicialmente consolidada com a declaração do Conselho Europeu de Edimburgo em 1992, que frisou claramente em sua declaração de que a cidadania da União não seria uma substituta à cidadania nacional do Estado de origem, mas conferiria uma tutela subsidiária⁹⁶. Além da declaração reportada, o Tratado de Amesterdão em 1997, trouxe justamente a determinação expressa e normativa de que “a cidadania da União é complementar à cidadania nacional e não a substitui”⁹⁷, atualizando o conceito à esta atribuída.

Para compreender a amplitude da tutela subsidiária conferida aos nacionais de Estados-membros da União Europeia e fazendo jus das palavras de **Machado (2019)**: a cidadania para os Estados-Membros da União Europeia não se limita à atribuição de uma nacionalidade individual, mas estende-se à cidadania europeia, constituída pelos direitos intrínsecos “de liberdade, igualdade, participação, representação e proteção”, não a substituindo, mas à referida agregando-se⁹⁸. De acordo com **Machado (2019)**, **Martins (2019)** reforça que a cidadania da União é uma “cidadania de sobreposição”, atrelado à nacionalidade de seus Estados-Membros como único critério de atribuição⁹⁹.

Mesmo assim, com um carácter subsidiário e dependente, os Estados-Membros, ao contrário do que se pode pensar, não possuem juízo absolutamente monopolístico a respeito, devendo sempre respeitar o Direito da União para decidir sobre aquisição e, sobretudo, perda da cidadania nacional, pois envolveria, como consequência lógica, a perda também da cidadania da União. Por tal motivo, a União já determinou que em certas situações – como no Acórdão Rottmann¹⁰⁰ – que a mesma poderá avaliar a decisão estatal

⁹⁵ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. p. 544.

⁹⁶ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. p. 544.

⁹⁷ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado Sobre o Funcionamento da União*. Art. 20º, nº. 1.

⁹⁸ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito internacional: do paradigma do clássico ao pós-11 de setembro*. Coimbra: Gestlegal. 5ª ed. 2019. pp.197-198.

⁹⁹ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 238.

¹⁰⁰ Enfatiza **Gorjão-Henriques (2019)**, com a análise do Acórdão Rottmann, que a perda da nacionalidade, associada à cidadania europeia, deverá ser ponderada com o critério de proporcionalidade, limitando assim, de certo modo, as competências estatais em matéria de atribuição e perda da nacionalidade. (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. p. 545).

sobre a perda da nacionalidade, tutelando os direitos e interesses do indivíduo¹⁰¹. Além de Rottmann¹⁰², podemos encontrar julgamentos mais recentes e que mantêm o entendimento do Tribunal de 2010, como, por exemplo o Acórdão Tjebbes contra, em que o Tribunal da União Europeia justamente considerou que os órgãos nacionais que determinam os critérios para a perda da nacionalidade de seu cidadão, deverão necessariamente considerar as consequências imediatas de tal perda, observando justamente o princípio norteador da União da proporcionalidade, evitando assim situações de extrema privação¹⁰³ e que, ainda, neguem efeito *ex tunc* de retribuição de tal nacionalidade. Neste sentido, extrai-se:

“essas autoridades e órgãos jurisdicionais devem verificar se a perda da nacionalidade do Estado-Membro em causa, que implica a perda do estatuto de cidadão da União, respeita o princípio da proporcionalidade, no que se refere às respetivas consequências para a situação de cada pessoa interessada e, eventualmente, para os membros da sua família à luz do direito da União”¹⁰⁴.

Reforça **Mindus (2017)** que o Tratado de Maastricht, os direitos compreendiam especialmente a liberdade de movimento em território da União, com conseguinte direito de trabalho; direitos eleitorais ativos e passivos no Parlamento Europeu; proteção consular em países terceiros, garantida por qualquer autoridade consular da União, se não disponível a nacional e direito de petição ao Parlamento Europeu e ao Ombudsman¹⁰⁵.

Todavia, sempre de acordo com **Mindus (2017)**, o direito associado à cidadania da União e que predispõe diretamente a associação a um direito transacional é o de locomover-se, graças ao direito de liberdade de circulação dentro do território europeu, já que este significa concretamente o cruzamento das fronteiras intereuropeias, estendendo-se para além das categorias típicas da classe de trabalhadores¹⁰⁶.

¹⁰¹ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 544-545.

¹⁰² ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção) de 2 de Março de 2010. *Processo C-135/08*. ECLI:EU:C:2010:104.

¹⁰³ Neste sentido, observamos no Processo C-118/20 que tal situação extrema e desproporcional averigua-se quando afeta “desenvolvimento normal da sua vida familiar e profissional” no âmbito do Direito da União, sendo, portanto, este o critério determinado pelo Tribunal da União Europeia em um de seus Acórdãos mais recentes. (ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção) de 18 de janeiro de 2022. *Processo C-118/20*. ECLI:EU:C:2022:34. Ponto 73).

¹⁰⁴ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção) de 12 de março de 2019. *Processo C-221/17*. ECLI:EU:C:2019:189. Decisão.

¹⁰⁵ MINDUS, Patricia. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*. Uppsala, Sweden: Palgrave Macmillan. 2017. pp. 17-18

¹⁰⁶ MINDUS, Patricia. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*. Uppsala, Sweden: Palgrave Macmillan. 2017. pp. 21-22.

Por mais que estivesse expressamente determinado em Tratados constitutivos da União Europeia, há, para alguns, a sensação de que a cidadania europeia não possuía peso legal e que tal conceito iniciou a adquirir força normativa somente a partir da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça Europeu, no julgamento de Sala contra Grzelczyk and Baumbast¹⁰⁷ que resultou na solução de atribuir carácter derivado à cidadania da União Europeia. Assim, para efetivamente adquirir e manter uma cidadania de carácter europeu, fazia-se primeiramente necessário ser nacional de um dos Estados-Membros que integravam a União Europeia¹⁰⁸.

Há ainda quem acreditava na existência de uma “cidadania de segunda classe”, como **Kochenov (2006)** – que considerou sua instituição no *Act of Accession* em 2003 e confirmada no *Act of Acession* de 2005, contrariando o conceito generalizado de que a cidadania é uma atribuição de direitos e obrigações individuais que deve ser aplicado igualmente a todos os membros de determinada sociedade – neste caso, a União Europeia. Nas palavras de **Kochenov (2006)**, a questão de cidadania foi algo sempre estudado e analisado, desde a instituição de seu conceito no âmbito europeu em 1992 com o Tratado da Comunidade Europeia e concretizado após o Tratado de Maastricht e mesmo tendo a princípio uma característica de direito derivado, deveria manter intacto o sentido universal de cidadania em seu sistema social, amparando a todos da mesma forma¹⁰⁹.

Preocupação específica de **Kochenov (2006)** era justamente a de analisar a amplitude dos direitos de cidadania aplicados aos estados recém integrantes da União Europeia, especialmente aqueles pertencentes ao leste europeu, caracterizando-se por um período de transição sobretudo no que diz respeito aos direitos de liberdade de circulação entre os Estados-Membros¹¹⁰. Assim, havia a preocupação de dividir em classes e níveis distintos os nacionais de Estados-membros e a aplicabilidade da cidadania da União Europeia, a depender da nação originária. Tal preocupação ou equiparação foi poderia

¹⁰⁷ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA de 17 de Setembro de 2002. *Processo C-413/99*. ECLI:EU:C:2002:493.

¹⁰⁸ KOCHENOV, Dimitry. *European Integration and the Gift of the Second Class Citizenship*. eLaw Journal, vol. 13, no. 1, 2006, p. 209-224. HeinOnline. pp. 213-214.

¹⁰⁹ KOCHENOV, Dimitry. *European Integration and the Gift of the Second Class Citizenship*. eLaw Journal, vol. 13, no. 1, 2006, p. 209-224. HeinOnline. pp. 210-211.

¹¹⁰ KOCHENOV, Dimitry. *European Integration and the Gift of the Second Class Citizenship*. eLaw Journal, vol. 13, no. 1, 2006, p. 209-224. HeinOnline. pp. 210-211

advir também com a saída de um Estado-Membro, podendo ocasionar-se uma repartição e distinção entre tipologias de cidadania europeia.

Tal preocupação foi trazida, inclusive, mesmo que em uma perspectiva levemente diferente, por **Mindus (2017)**, pois havia a preocupação clara de que, com a saída do Reino Unido, a perda do direito de cidadania dos britânicos haveria de ser conduzida quase como no caso de uma cisão, repartição ou sucessão estatal, por haver questionamentos e problemas similares a serem resolvidos¹¹¹. Todavia, considerando que a União Europeia não é um Estado, a perda de um Estado-Membro não constataria uma separação de seu território concretamente, pois carece justamente dos elementos necessários que a caracterizariam como Estado: dentre eles, a própria questão de possuir delimitação territorial própria e nacionais.

Não obstante tais considerações, não se pode negar a necessidade de considerar a gravidade da separação entre a União Europeia e o Reino Unido, sobretudo para os cidadãos da União e os nacionais de seus Estados-Membros, britânicos ou que de alguma forma se beneficiavam do *status* de Membro do Reino Unido para o exercício de seus direitos. Desta forma, reforça **Mindus (2017)** que a negociação de saída é primordial para a tutela dos diretamente afetados¹¹². Dentre os direitos considerados estão o direito de opção, o direito de informação e o direito de negociação, tipicamente impostos em situações de separação de Estados pelo direito Internacional e, a seu critério, elementos essenciais e analogicamente aplicáveis à situação específica, única na história do direito da União Europeia¹¹³.

Pilar essencial para o desenvolvimento do conceito de cidadania europeia foi, portanto, a determinação do Tribunal de Justiça em trocar seu entendimento, seguindo por fim o do Advogado Geral Martinez Sala no Processo C-413/99, implementando direitos iguais para os cidadãos que se encontrem na mesma situação jurídico-normativa,

¹¹¹ MINDUS, Patricia. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*. Uppsala, Sweden: Palgrave Macmillan. 2017. pp. 61-66.

¹¹² MINDUS, Patricia. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*. Uppsala, Sweden: Palgrave Macmillan. 2017. p. 63.

¹¹³ MINDUS, Patricia. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*. Uppsala, Sweden: Palgrave Macmillan. 2017. pp. 63-64.

discordando sobre tratamento diferenciado oriundo de diferente nacionalidade, dentro dos Estados-Membros da União Europeia¹¹⁴.

Ainda, na análise de **Barnard (2015)**, foi a partir de 2000, com a Convenção Europeias do Direito do Homem, que iniciou a associar-se o direito de cidadania a um direito fundamental, incluindo nos objetivos da União Europeia o de reforçar a proteção dos direitos e interesses dos nacionais dos Estados membros, com a implementação da cidadania europeia¹¹⁵.

Para **Pais (2015)**, ainda, a atribuição dos direitos decorrentes da cidadania europeia é algo que merece investigação, devendo ser analisado concretamente o rol de direitos decorrente de tal *status*, particularmente em relação ao direito decorrente à liberdade de circulação e a oposta liberdade do Estado-membro em proteger seu bem-estar social, o que implica, substancialmente, no condicionamento de certos direitos de acordo com a legislação nacional do estado membro¹¹⁶. O cidadão da União Europeia possui o direito de livre circulação e movimento dentro do território europeu, mas a liberdade soberana dos estados membros também permanece em determinar as condições e amplitude que o direito de cidadania traz àqueles que desta se perfazem¹¹⁷.

Nas palavras de **Pais (2015)**, o atual debate acerca da cidadania europeia é o de discernir se tal instituto deve ser considerado uma “estrutura meramente suplementar com o intuito de colmatar eventuais lacunas na livre circulação de pessoas” ou como um “complemento ao projeto de integração europeia”¹¹⁸.

¹¹⁴ BARNARD, Catherine. *Citizenship of the Union: the good, the bad and the not very pretty*. pp.45-68. In: EU Citizenship: Challenges and opportunities / Cidadania Europeia: desafios e oportunidades. Porto: Universidade Católica Editora. 2015. pp. 47-49.

¹¹⁵ BARNARD, Catherine. *Citizenship of the Union: the good, the bad and the not very pretty*. pp.45-68. In: EU Citizenship: Challenges and opportunities / Cidadania Europeia: desafios e oportunidades. Porto: Universidade Católica Editora. 2015. p. 49.

¹¹⁶ PAIS, Sofia Oliveira (coord.). *Current challenges: freedom of movement and access of economically inactive union citizens to social benefits*. pp. 21-42. In: EU Citizenship: Challenges and opportunities /Cidadania Europeia: desafios e oportunidades. Porto: Universidade Católica Editora. 2015. p. 21

¹¹⁷ **Pais (2015)** explica, por exemplo, que no direito soberano estatal em limitar certos direitos sociais aos cidadãos da União Europeia que se encontram em país diferente de seu originário e que ainda não se enquadram perfeitamente nas condições enumeradas pela Diretiva 2004/38. (PAIS, Sofia Oliveira (coord.). *Current challenges: freedom of movement and access of economically inactive union citizens to social benefits*. In: EU Citizenship: Challenges and opportunities /Cidadania Europeia: desafios e oportunidades. Porto: Universidade Católica Editora. 2015. p. 28-31).

¹¹⁸ PAIS, Sofia Oliveira (coord.). *Current challenges: freedom of movement and access of economically inactive union citizens to social benefits*. In: EU Citizenship: Challenges and opportunities /Cidadania Europeia: desafios e oportunidades. Porto: Universidade Católica Editora. 2015. p. 15

De todo modo, os direitos atribuíveis, com o Tratado de Lisboa, foram listados no próprio Tratado de Lisboa – dentro do Tratado da União Europeia, no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em seus artigos 18º a 25º, e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em seus artigos 39º a 46º¹¹⁹. Tais direitos incluem a proibição de discriminação, o direito à livre circulação e residência (temporária ou permanente), direitos de sufrágio, bem como proteção diplomática e consular por qualquer Estado-membro, além ao direito de iniciativa legislativa dos cidadãos nacionais dos Estados-Membros¹²⁰.

2.2. A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

Uma vez determinada a existência e abrangência da cidadania europeia em caráter geral, foi necessário entender a relação entre do direito associado à liberdade de circulação e à própria cidadania europeia, tentando compreender sua abrangência e condição de aplicabilidade.

Antes de ser considerada a inserção da cidadania europeia como instituto pertencente ao direito da União Europeia, a liberdade de circulação era atribuída ao homem como fonte econômica e não ao homem como homem, justificado pela visão econômica da Comunhão Europeia constituída¹²¹, justificando assim a circulação de trabalhadores e daqueles que gerariam economia para certo Estado-Membro.

A ampliação do instituto em caráter geral, abrangendo todos os indivíduos dentro do espaço europeu – e não somente os que participavam ativamente à máquina econômica – foi trazida pelo acórdão *Luisi e Carbone*, da década de 1980. Tal acórdão trouxe precedentes e jurisprudência suficiente para justificar a liberdade de circulação para sujeitos ativos e passivos na economia europeia¹²².

¹¹⁹ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. p. 544 e; MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª ed. 2019. pp. 243-254.

¹²⁰ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Gestlegal. 4ª ed. 2022. pp. 256-273 e; MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019. pp. 546-560.

¹²¹ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 539-540.

¹²² GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. p. 541-542.

Além da jurisprudência acima referida, **Gorjão-Henriques (2019)** também relembra a existência de três distintas Directivas que trariam a possibilidade de usufruir do direito de liberdade e circulação e de residência àqueles que não se enquadrassem na classe trabalhadora predisposta, instituindo como elementos essenciais a demonstração de possuir recursos económicos suficientes e de que não acarretará encargo excessivo para a assistência social do Estado acolhedor, por meio de um seguro de doença.¹²³

Deste modo, percebe-se que a liberdade de circulação era inicialmente, atribuível a certos indivíduos, nacionais de um Estado-Membro e, gradativamente por meio de Directivas e Julgamentos favoráveis, expandiu sua competência, abrangendo diferentes cidadãos nacionais, que poderiam usufruir justamente desta tão almejada autonomia de locomover-se e residir em estado diverso do original, mas ainda pertencente à União Europeia¹²⁴.

Ainda assim não havia uma generalidade declarada no âmbito dos direitos de liberdade de circulação e residência, o que ainda causava certa insegurança jurídica. Foi com a comunhão do referido direito e com a atribuição de cidadania àqueles nacionais dos Estados-Membros da União Europeia, que a generalização e concretização ampla de tal pressuposto e Direito comunitário seria possível.

De acordo com **Gorjão-Henriques (2019)**, o direito de circular e permanecer livremente no território de um Estado-membro é justamente a expressão “por excelência” da liberdade de circulação e de sua conjunção com a liberdade de circulação desejada pela União Europeia ao longo de seu processo evolutivo¹²⁵.

A cidadania da União confere a cada cidadão da União um direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, sujeito às

¹²³ As diretivas citadas por **Gorjão-Henriques** (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 542-543.) são a Directiva do Conselho 90/364 e a Directiva do Conselho 90/36, ambas revogadas pela previamente citada Directiva 2004/38/CE e a Directiva do Conselho 90/366, anulada pelo Tribunal de Justiça Europeu, substituída então pela Directiva 93/96/CE, que também seria revogada pela Directiva.

¹²⁴ MINDUS, Patricia. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*. Uppsala, Sweden: Palgrave Macmillan. 2017. pp. 21-22.

¹²⁵ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. pp. 548-549.

limitações e condições estabelecidas no Tratado¹²⁶ e às medidas adoptadas em sua execução. A livre circulação das pessoas constitui uma das liberdades fundamentais do mercado comunitário, que compreende um espaço sem fronteiras internas, no qual a liberdade é assegurada de acordo com as disposições do Tratado¹²⁷.

Desde logo, percebia-se, porém, que o direito de liberdade de circulação, inicialmente, podia ser reivindicado, somente pelos próprios cidadãos da União Europeia e desde que fundados no objetivo de contribuir com o mercado interno por meio de trabalho ou prestação de serviço¹²⁸.

Mais ainda, não abrangia os cidadãos de Estados-terceiros residentes em um dos Estados-membros, mantendo assim uma barreira entre os cidadãos europeus e, eventualmente, seus familiares, nacionais de países terceiros. Foi a partir da deportação de Carpenter, migrante casada com um cidadão europeu residente no Reino Unido, que o Tribunal de Justiça promoveu uma sincronização de entendimentos entre o artigo 21 do TFEU¹²⁹, acerca da livre circulação dos cidadãos europeus e o artigo 8º da Convenção Europeias do Direito do Homem, nomeadamente a Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais¹³⁰, culminando no dever de respeitar a vida privada e familiar inclusive diante do direito de liberdade de circulação previsto para os cidadãos europeus¹³¹.

¹²⁶ Tratado Sobre o funcionamento da União Europeia, em seus artigos 26º, 45º, 49º e 46º, bem como o artigo 3º, n. 2º do Tratado da União Europeia dispõe, conjuntamente, que os cidadãos da União Europeia gozam do direito de liberdade de circulação, na condição de pretenderem trabalhar, prestar serviço, recebê-lo ou desde que garanta a concreta possibilidade de não trazer encargos ao Estado acolhedor (UNIÃO EUROPEIA *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*).

¹²⁷ DIRECTIVA 2004/38/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 29 de Abril de 2004 *Relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros*, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. Considerandos 1 e 2.

¹²⁸ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019. p. 548-549.

¹²⁹ UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). C 202/ 49. 7/6/2016. Artigos 3.º, n. 2 e artigo 21 .

¹³⁰ TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM. Council of Europe. *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*. Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais Roma, 4.11.1950. Artigo 8º.

¹³¹ BARNARD, Catherine. *Citizenship of the Union: the good, the bad and the not very pretty*. pp.45-68. In: EU Citizenship: Challenges and opportunities / Cidadania Europeia: desafios e oportunidades. Porto: Universidade Católica Editora. 2015. pp. 49-51.

Já o Direito de residência permanente em outro Estado-membro é considerado direito adquirido, incondicionado. “(18) Para que possa constituir um verdadeiro instrumento de integração na sociedade do Estado-Membro de acolhimento em que reside o cidadão da União, o direito de residência permanente, uma vez adquirido, não deve estar sujeito a condições”¹³². De toda forma, atualmente, para o Parlamento Europeu e seus Estados-Membros, cidadão da União é qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro¹³³ e tal instituto é, sobretudo, disposto na Directiva 2004/38 da CE, que estabelece requisitos para o seu exercício.

Neste sentido, nos termos da Directiva mencionada, observa-se o Direito de Saída e de Entrada – determinados respectivamente em seus artigos 4º e 5º –; o Direito de Residência inferior a três meses, bem como o superior a este período, em seus artigos 6º e 7º – e, por fim, a aquisição do Direito de residência permanente, atribuível aos cidadãos que permaneceram em território europeu diferente do da sua nacionalidade por um período de cinco anos consecutivos – nos termos do artigo 16º e seguintes da Directiva 2004/38¹³⁴.

Para **More (2020)**, o direito primordial associado à cidadania da União Europeia é justamente o direito de circular dentro do território europeu e de residir em qualquer Estado-Membro escolhido, com critérios especiais em relação aos nacionais de estados terceiros¹³⁵. E, assim, a amplitude dos cidadãos que exerceram tal direito ao longo dos anos e que agora se encontrariam diretamente afetados pela saída do Reino Unido, não

¹³² DIRECTIVA 2004/38/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 29 de Abril de 2004 *Relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros*, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. Considerando 18.

¹³³ DIRECTIVA 2004/38/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 29 de Abril de 2004. *Relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros*, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. Artigo 2º, 1).

¹³⁴ DIRECTIVA 2004/38/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 29 de Abril de 2004. *Relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros*, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. Artigos 4º a 7º e 16º.

¹³⁵ MORE, Gillian [et al]. From Union Citizen to Third-Country National: Brexit, the UK Withdrawal Agreement, No-Deal Preparations and Britons Living in the European Union. In *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*; Vol. 16; pp. 457 - 481 (Vol. 16). 2020. Brill/Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004433076_019. p. 3.

seria algo irrelevante. Vale lembrar, que certos direitos seriam, inclusive, considerados adquiridos – como o direito de residência permanente – e que, portanto, se fez necessário compreender como a saída por meio do Brexit influenciaria essa cadeia de direitos tão almejados e buscados desde os primórdios da União Europeia.

3. A SAÍDA DO REINO UNIDO DA UNIÃO EUROPEIA

3.1. A APLICAÇÃO DO ARTIGO 50º DO TUE

A notificação de saída do Reino Unido para a União Europeia foi claramente algo inovador e, por muitos, inesperado, trazendo na doutrina sobretudo comunitária uma discussão e análise sobre a legitimidade da notificação em si, bem como sobre as negociações necessárias para resguardar os direitos dos respectivos cidadãos.

Mesmo havendo um marco historicamente relevante com a referida notificação, desde a criação da União Europeia e, sobretudo, a ampliação de suas prerrogativas sobre o controle fronteiriço, dentre outros, alimentou a discussão acerca da possibilidade de saída de certo Estado-Membro da União Europeia foi algo que permeou a doutrina e as discussões acadêmicas. Tal análise, todavia, enfatizou-se sobretudo com a promulgação do Tratado de Lisboa, que trazer expressamente e pela primeira vez, em 2009, a possibilidade de um Estado-Membro retirar-se dos Tratados assinados com o fim de constituir e integrar a Comunidade e União Europeia.

Isto foi sobretudo observado com respaldo no fato de que, com a evolução histórica dos Tratados que constituíram o hodierno direito da União Europeia, a soberania dos Estados-Membros foi sendo, progressivamente, delegada à União Europeia, havendo então discussão quanto a retratabilidade de tal autonomia supranacional, mas sem o atributo de Estado.

Como bem enfatiza **Martins (2019)**, por mais que a União Europeia possua poderes nitidamente superiores a qualquer Organização Internacional existente e impacte diretamente os cidadãos dos países signatários de modo único, direto e inequívoco, tendo até mesmo seu Parlamento eleito diretamente por estes cidadãos, graças à implementação, inclusive, do *status* de cidadão da própria União Europeia, este instituto supranacional não pode ser considerado um Estado¹³⁶. Mais do que isso, é uma entidade criada pelos seus Estados-Membros, mas gerida, inclusive, pelos cidadãos que a compõem.

¹³⁶ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Estudos de Direito Internacional e da União Europeia*. Essays on International and European Law. Coimbra: Almedina. 2019. pp. 21-22.

Havia de se perceber, então, a amplitude de tal delegação e a revogabilidade da cessão de direitos a ela vinculados. A título de exemplo e perfeitamente aplicável ao presente estudo, a participação na União Europeia não constitui perda da soberania Estatal, mas a delegação de certos poderes e, a causa justamente de tal delegação e, portanto, respeitando a ordem do Direito dos Tratados, permanece a capacidade dos Estados signatários poderem “livremente avocá-las e cessar a sua participação na Comunidade”¹³⁷.

Há quem considere, desde logo, que mesmo havendo delegação parcial de certas prerrogativas típicas da soberania estatal, não haveria efetivamente a eliminação da autoridade dos Estados-Membros pela União Europeia, que atuaria exclusivamente respeitando os princípios de cooperação e dependência recíproca¹³⁸.

O direito de retirada da União, atribuído aos Estados-Membros da referida, só se instaurou com o Tratado de Lisboa, adicionando o consagrado artigo 50º ao Tratado da União Europeia, vez que o Tratado de Roma não admitia tal possibilidade, limitando a soberania estatal dos Estados-Membros.¹³⁹

Assim, novamente nas palavras de **Patrão (2010)**, a disposição normativa do artigo 50º do Tratado da União Europeia trouxe uma clarificação expressa, que limitou incertezas acerca da possibilidade de saída de um Estado-Membro da União Europeia¹⁴⁰.

Todavia, a probabilidade concreta de um Estado-Membro optar pela saída da União Europeia era considerada altamente improvável e, dependendo da força econômica do Estado, até mesmo impraticável, tanto por vínculos econômicos quanto políticos associados à União Europeia¹⁴¹. Por mais que improvável, desde logo não se podia relevar

¹³⁷ PATRÃO, Afonso. *O direito de abandonar a União Europeia à luz do Tratado de Lisboa: a extinção do direito de livremente abandonar a União?* In: DA COSTA ANDRADE, Manuel, [et al]. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias. pp.756-794. Studia Iuridica. Boletim da Faculdade de Direito, 101, Volume IV, Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p. 781

¹³⁸ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Estudos de Direito Internacional e da União Europeia. Essays on International and European Law*. Coimbra: Almedina. 2019. p. 22.

¹³⁹ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 25.

¹⁴⁰ PATRÃO, Afonso. *O direito de abandonar a União Europeia à luz do Tratado de Lisboa: a extinção do direito de livremente abandonar a União?* In: DA COSTA ANDRADE, Manuel, [et al]. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias. pp.756-794. Studia Iuridica. Boletim da Faculdade de Direito, 101, Volume IV, Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p. 789

¹⁴¹ PATRÃO, Afonso. *O direito de abandonar a União Europeia à luz do Tratado de Lisboa: a extinção do direito de livremente abandonar a União?* In: DA COSTA ANDRADE, Manuel, [et al]. Estudos em

o fato de que o Reino Unido já havia tentado sair dos Acordos que o tornaram Estado-Membro logo em 1975, com um referendo que, na época, havia tido resultado negativo, com 67% dos votos a favor de permanecer na CEE o que significava que, em 2009 com uma disposição normativa diretamente aplicável para sua saída, as chances de tal procedimento acontecer novamente, poderiam aumentar – como, efetivamente, ocorreu¹⁴².

Mesmo com tais argumentos, **Patrão (2010)** já trazia o reconhecimento de que optar pela saída da União Europeia e rescindir dos Tratados que fundamentaram tal Comunidade, era algo fundamentalmente ligado ao Direito dos Tratados da Convenção de Viena (CVDT), o que se tornaria possível independentemente de uma determinação expressa¹⁴³.

Ainda, com as discussões acima reportadas, trazidas sobretudo após a redação do artigo 50º da Versão Consolidada do Tratado da União Europeia, introduzido pelo Tratado de Lisboa, a aplicação efetiva de tal disposição ocorreu, pela primeira vez, com o referendo de 2016, no Reino Unido, o que traria, para além de discussões teóricas, questionamentos práticos de como seriam utilizados os institutos nele dispostos como, por exemplo, o impacto que a negociação de saída do Reino Unido da União Europeia traria aos demais Estados-Membros pela redefinição das fronteiras comunitárias, do espaço de livre circulação propiciado e, sobretudo, a seus cidadãos, que até então beneficiavam diretamente de certos direitos e deveres constituídos pela participação do Estado à qual pertencem na Comunidade Europeia, dentre os quais, justamente o direito de circulação e os direitos oriundos da cidadania europeia^{144/145}.

homenagem ao Prof. Doutos Jorge de Figueiredo Dias. pp.756-794. *Studia Iuridica*. Boletim da Faculdade de Direito, 101, Volume IV, Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. pp. 786-789

¹⁴² MILLER, Vaughne. *The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum*. In: UK PARLIAMENT. House of Commons Library. Acesso em 30 de novembro de 2022. Disponível em: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7253/>. s.p.

¹⁴³ PATRÃO, Afonso. *O direito de abandonar a União Europeia à luz do Tratado de Lisboa: a extinção do direito de livremente abandonar a União?* In: DA COSTA ANDRADE, Manuel, [et al]. *Estudos em homenagem ao Prof. Doutos Jorge de Figueiredo Dias*. pp.756-794. *Studia Iuridica*. Boletim da Faculdade de Direito, 101, Volume IV, Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. pp. 768-769

¹⁴⁴ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Estudos de Direito Internacional e da União Europeia*. Essays on International and European Law. Coimbra: Almedina. 2019. pp. 25-29.

¹⁴⁵ Além das consequências diretas oriundas da livre circulação de pessoas e da cidadania dos nacionais dos Estados-Membros, claramente não os únicos direitos afetados pela retirada do Reino Unido do direito Comunitário mas, claramente, o foco do presente estudo, Martins trás uma consideração altamente interessante, questionando, inclusive, o direito Estatal dos membros em relação à soberania destes e a seu

Justamente por ser a primeira aplicação do dispositivo normativo, **Martins (2019)** aponta que a interpretação do artigo 50º do TUE foi algo desafiador não somente na data de sua introdução no ordenamento jurídico europeu, mas, sobretudo, no momento em que tal direito foi resgatado pelo Reino Unido no ato da notificação de saída¹⁴⁶. Concordando com tal entendimento, observamos a análise a seguir.

3.2. ACORDO DE SAÍDA NOS TERMOS DO ARTIGO 50º DA TUE

O artigo 50º da Versão Consolidada do Tratado da União Europeia determina expressamente a autonomia de qualquer Estado Membro em optar pela sua saída da União Europeia¹⁴⁷. Tal decisão, todavia, deve ser em conformidade com as normas constitucionais que norteiam o próprio Estado rescisor¹⁴⁸.

Ressalta **Martins (2018)** que a decisão de saída da União Europeia não deve ser fundamentada ou justificada, mas que, de acordo com o próprio artigo 50º da TUE, a simples notificação e respeito das normas constitucionais internas é suficiente para iniciar o processo de saída desejado¹⁴⁹.

Para que seja válida a saída do Estado-Membro, este deverá primeiramente notificar o Conselho Europeu de sua intenção e, sucessivamente, iniciar-se-ão

poder decisor, considerando que estes são, por excelência, os detentores do dever de tutela de seus cidadãos – por mais que, como já visto, haja subjetiva delegação de tal poder à União Europeia – e que, com a retirada de um Estado-Membro, seus cidadãos seriam diretamente afetados, sobretudo no que concerne ao direito de exercício de sua cidadania em âmbito europeu e a sua liberdade de circular livremente no território europeu até então existente. Por mais que não seja diretamente aplicável ao presente estudo, decidiu-se trazer como breve consideração o que Martins justamente levanta como quesito em sua obra: seria a decisão de saída do Reino Unido, por si só, direito de iniciativa exclusiva do próprio ou, considerando os impactos diretos que tal decisão traria, haveria de se dar oportunidade aos Estados-Membros e seus cidadãos, diretamente, a opção de participar de tal escolha, para além do Conselho Europeu e de seu Parlamento? Não seria esta, uma decisão autoritária? Pela apurada análise de tal argumento e, por mais que efetivamente a saída do Reino Unido impacte inegavelmente todos os cidadãos pertencentes à União e a seus Estados-Membros, o simples fato de o Conselho ser sujeito ativo nas negociações de retirada e de ser possível um acordo somente no caso em que uma maioria qualificada no próprio Conselho seria atingida, já inibiria questionamento sobre a legitimidade e arbitrariedade de tal decisão. Poderia ser diferente se a saída do Reino Unido tivesse ocorrido sem acordo definido (MARTINS, Ana Maria Guerra. *Estudos de Direito Internacional e da União Europeia*. Essays on International and European Law. Coimbra: Almedina. 2019. pp. 29-32).

¹⁴⁶ MARTINS, Ana Maria Guerra. Estudos de Direito Internacional e da União Europeia. *Essays on International and European Law*. Coimbra: Almedina. 2019. pp. 25-26.

¹⁴⁷ KERTESZ, Agnes. *Brexit's Legal Framework*. ELTE Law Journal, vol. 2016, no. 1, 2016, pp. 93-102. HeinOnline. p. 94.

¹⁴⁸ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia* (versão consolidada). Art. 50º, n. 1.

¹⁴⁹ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia* - Lições de direito internacional público II. Coimbra: Almedina. 2018. pp. 429-431.

negociações entre determinado Estado e a União Europeia a fim de determinar os termos de sua saída.

Importante observar que, conforme reforçado pelo próprio artigo 50º, n. 2º, do Tratado da União Europeia, as negociações de saída da União Europeia deverão ser celebradas observando as orientações do Conselho Europeu e respeitando as diretivas oriundas de negociações sobre política externa e segurança comum, nos termos do artigo 2018, n. 3º do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia¹⁵⁰.

Enfatiza-se que o acordo de saída será entre a própria União Europeia – por meio da intervenção do Conselho – e o Estado notificante, deixando de lado negociações diretas com os demais Estados-Membros¹⁵¹.

Sucedendo as negociações entre o Estado-Membro e a União Europeia, uma vez advindo um acordo ou, mais especificamente, com sua entrada em vigor, os Tratados que tipificam a participação deste na União Europeia deixarão de ser aplicáveis. Todavia, além de tal determinação, o artigo 50º, n. 3º prevê ainda a possibilidade de saída sem acordo entre os dois Entes, o que correria após o prazo máximo de 2 anos da data da notificação de saída, prazo este passível de prorrogação, se oriundo de decisão unânime¹⁵².

Os Tratados deixam de ser aplicáveis ao Estado em causa a partir da data de entrada em vigor do acordo de saída ou, na falta deste, dois anos após a notificação referida no n. 2º, a menos que o Conselho Europeu, com o acordo do Estado-Membro em causa, decida, por unanimidade, prorrogar esse prazo¹⁵³. Percebe-se que, possivelmente, ao predispor um termo final para o Acordo de saída necessário para conclusão de tal procedimento, buscou-se fugir de um estado prolongado de insegurança jurídica e

¹⁵⁰ “A Comissão, ou o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança nos casos em que o acordo projetado incida exclusiva ou principalmente sobre a política externa e de segurança comum, apresenta recomendações ao Conselho, que adota uma decisão que autoriza a abertura das negociações e que designa, em função da matéria do acordo projetado, o negociador ou o chefe da equipa de negociação da União”. Artigo 2018º, n. 3, do Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada).

¹⁵¹ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia* - Lições de direito internacional público II. Coimbra: Almedina. 2018. p. 436.

¹⁵² UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia* (versão consolidada). Art. 50º, n. 3.

¹⁵³ UNIÃO EUROPEIA. *Tratado da União Europeia* (versão consolidada). Art. 50º, nº 2º.

indeterminação, procurando determinar no mais breve tempo possível a relação futura entre o Estado e a União Europeia com seus Estados-Membros¹⁵⁴.

Justamente, outra consideração trazida pelo artigo 50º, em seu ponto 4º, seria o de impedir ao membro do Conselho Europeu e do Conselho que atua em nome do Estado resignante sua participação nas deliberações que lhes interessarem.

Assim, como visto, o artigo 50º estabelece que o acordo de retirada deve ser celebrado pela própria União, por meio de uma maioria qualificada no Conselho, entrando em vigor nos termos do acordo de saída celebrado. Ainda, da análise do artigo 50º, deduz-se que, se o acordo não for concluído dois anos após a notificação da intenção de retirar, então os direitos e obrigações nos termos dos Tratados da UE para o Estado de saída terminarão nessa data, a menos que o Conselho Europeu, em acordo com o Estado-Membro em causa, decida por unanimidade prorrogar esse prazo¹⁵⁵.

Saindo do âmbito teórico, portanto, e adentrando no contexto prático da aplicação do artigo 50º para a saída do Reino Unido, **Kertesz (2022)** expõe que havia menos certezas no que diz respeito ao conteúdo do acordo de retirada da União Europeia, em relação a, por exemplo, suas disposições quanto sua entrada em vigor.

Foi, portanto, necessário compreender e analisar quais elementos podiam se encaixar no acordo de saída, e quais elementos deveriam fazer parte de um acordo separado, sucessivo ao acordo que determinaria a saída do Reino Unido da União Europeia. Consequentemente, como viu-se concretamente, foi necessário concluir pelo menos dois acordos, um sobre a retirada e outro sobre as relações futuras¹⁵⁶. Isto porque no próprio acordo de saída seriam negociados unicamente os termos de saída e “o acordo-quadro das futuras relações”, mas para a redefinição das relações entre o Estado rescisor e a União Europeia, sucessivo Acordo seria necessário, em que os termos de negociação

¹⁵⁴ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia* - Lições de direito internacional público II. Coimbra: Almedina. 2018. p. 437.

¹⁵⁵ KERTESZ, Agnes. *Brexit's Legal Framework*. ELTE Law Journal 2016, no. 1 (2016): 93-102. Date downloaded: Mon May 30 11:01:57 2022. HeinOnline. p. 100.

¹⁵⁶ KERTESZ, Agnes. *Brexit's Legal Framework*. ELTE Law Journal 2016, no. 1 (2016): 93-102. Date downloaded: Mon May 30 11:01:57 2022. HeinOnline. p. 99

seriam fundamentados nos Tratados da União para negociar e firmar Tratados com Estados-terceiros¹⁵⁷.

Em relação ao projeto do acordo de saída, **Bowsell (2018)** também observa que o Reino Unido pôde optar pela cooperação com as novas leis de Justiça e Assuntos Internos como um país que não pertence à União Europeia de forma livre e independente¹⁵⁸.

Na perspectiva da União Europeia, mais especificamente com a análise da relatora **Hübner (2021)** sobre a avaliação da execução do artigo 50.º do Tratado UE, foi considerada que uma das preocupações principais em decorrência da saída do Reino Unido seria associada aos direitos atribuídos aos cidadãos dos Estados-Membros, pois não há uma determinação expressa quanto a tutela dos cidadãos da União Europeia, nacionais do Estado-Membro que optou por sair que venha a tutelar seus interesses¹⁵⁹.

Assim, diante de uma ausência de determinação expressa, haveria a preocupação de como o acordo de saída afetaria os cidadãos diretamente interessados, ou seja, os cidadãos do Reino Unido que se encontravam em algum Estado-Membro da União Europeia e vice-versa. Houve, na época das negociações e sempre na análise de Hübner, um número elevado de cidadãos manifestando preocupação acerca de seu direito de livre circulação, dentre outros atribuíveis unicamente aos cidadãos da União Europeia.¹⁶⁰

A perspectiva do artigo 50º do TUE era, como frisa **Hübner (2021)**, de garantir um equilíbrio entre preservar os interesses da União acerca do respeito do processo de saída como determinado pelo instituto citado e adaptar tal procedimento aos direitos dos

¹⁵⁷ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia* - Lições de direito internacional público II. Coimbra: Almedina. 2018. pp. 436-437.

¹⁵⁸ BOWSELL, Margaret, e THOMAS, Isobel. Brexit: An Overview. *International Business Law Journal*, vol. 2018, no. 3, 2018, 9th ed. pp. 251-264. HeinOnline. pp. 253-254

¹⁵⁹ RELATÓRIO A9-0357/2021 Relatora: HÜBNER, Danuta Maria. Exposição De Motivos – Síntese De Factos e Conclusões. *Objetivos e prioridades*. RELATÓRIO sobre a avaliação da execução do artigo 50.º do Tratado EU. Acesso em 06 de junho de 2022. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0357_PT.html. Aspectos processuais.

¹⁶⁰ RELATÓRIO A9-0357/2021 Relatora: HÜBNER, Danuta Maria. Exposição De Motivos – Síntese De Factos e Conclusões. *Objetivos e prioridades*. RELATÓRIO sobre a avaliação da execução do artigo 50.º do Tratado EU. Acesso em 06 de junho de 2022. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0357_PT.html. Objetivos e prioridades.

cidadãos que, por omissão do artigo 50º do TUE, carecem de orientação expressa para sua tutela¹⁶¹.

Além da tutela dos direitos dos cidadãos, **Hübner** traz em seu relatório uma relevante lista de institutos que o artigo 50º do TUE deveria ter abordado, mas, infelizmente, deixou de trazer em sua disposição legal, o que traria relevantes incertezas ao decorrer do processo de saída do Reino Unido. Dentre os aspetos relevantes, **Hübner (2021)** observou a ausência do “quadro adequado para a prorrogação do período das negociações, (...), da obrigação de ter em conta o quadro das futuras relações, dos requisitos formais para a notificação da intenção de sair e a possibilidade de revogar a notificação, as Disposições sobre como abordar uma saída sem acordo a aplicação do artigo 218º, n.º 11, do TFUE no âmbito de um processo ao abrigo do artigo 50.º do TUE”¹⁶².

Para o TJUE, o artigo 50º do Tratado da União Europeia prevê o direito soberano de um Estado-membro abandonar a UE (§56º do Acórdão). Ainda que não refira a revogação da notificação de saída, o TJUE afirmou que ela reflete a decisão soberana do Estado preservar o estatuto de membro da UE, não sendo prejudicada pela notificação de saída (§ 59). Enquanto prerrogativa decorrente da soberania, a revogação da notificação de saída não dependeria da anuência dos Estados-membros, como pretendiam o Conselho e a Comissão¹⁶³.

Ainda, em decisão, o TJUE determinou a possibilidade de revogabilidade da notificação de saída do Reino Unido, desde que anterior à formalização do Acordo, e que a consequência imediata de tal revogação poria fim ao processo de retirada, do Estado no rol de Estados-Membros da União:

(...)enquanto não tiver expirado o prazo de dois anos previsto no n.º 3 deste mesmo artigo, eventualmente prorrogado em conformidade com este n.º 3, revogar unilateralmente, de forma unívoca e incondicional, essa notificação através de um

¹⁶¹ RELATÓRIO A9-0357/2021Relatora: HÜBNER, Danuta Maria. Exposição De Motivos – Síntese De Factos e Conclusões. *Objetivos e prioridades*. RELATÓRIO sobre a avaliação da execução do artigo 50.º do Tratado EU. Acesso em 06 de junho de 2022. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0357_PT.html. Aspetos processuais.

¹⁶² RELATÓRIO A9-0357/2021Relatora: HÜBNER, Danuta Maria. Exposição De Motivos – Síntese De Factos e Conclusões. *Objetivos e prioridades*. RELATÓRIO sobre a avaliação da execução do artigo 50.º do Tratado EU. Acesso em 06 de junho de 2022. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0357_PT.html. Aspetos processuais.

¹⁶³ SOARES António Goucha. A saída do Reino Unido da União Europeia. Um acordo tirado a ferros. Em: Revista crítica de ciências sociais. N. 126/2021 p. 3-24 <https://doi.org/10.4000/rccs.12390>. p. 13.

documento escrito dirigido ao Conselho Europeu, depois de o Estado-Membro em causa ter tomado a decisão de revogação em conformidade com as suas normas constitucionais. Essa revogação tem por objeto confirmar a pertença desse Estado-Membro à União Europeia em termos inalterados quanto ao seu estatuto de Estado-Membro, pondo fim ao processo de retirada.¹⁶⁴

Para além da ausência de disposições consideradas essenciais para garantir segurança jurídica ao processo de saída nos termos do artigo 50º do TUE, **Hübner (2021)** enfatiza que o fator de “imprevisibilidade” justifica uma salvaguarda maior aos direitos adquiridos dos cidadãos dos respetivos países, que serão diretamente afetados pelo processo de saída.¹⁶⁵

Nas palavras de **Martins (2018)**, a instauração de um processo de saída do Reino Unido foi, sobretudo, justificado pelo objetivo de readquirir a soberania estatal e a autonomia para certas determinações económicas e sobre seu território, incluindo assim critérios de migração, de controle de fronteiras e de liberdade de circulação dentro de seu território, tipicamente amortecidos pelos Tratados assinados com a União Europeia, o que justificaria uma atitude até então considerada imprevisível e impraticável por muitos estudiosos. Enfatizam-se, como prioridades do Reino Unido para sua saída e como elementos a ser negociados “o controlo sobre as leis e o fim da jurisdição do TJUE, o controlo da migração e a não participação no mercado interno”¹⁶⁶

O desejo do Reino Unido era, portanto, o de rescindir e destacar-se de certos acordos específicos, que limitavam sua soberania e seu controle territorial, mas desejando manter certas características típicas do mercado interno. Diante de tal intenção, o Conselho Europeu frisou que as quatro liberdades típicas da União Europeia são indivisíveis e que não poderia haver *cherry picking* através da participação no mercado único com base em uma abordagem setor por setor, o que prejudicaria a integridade e o bom funcionamento do próprio mercado¹⁶⁷. Por este motivo, a negociação de saída

¹⁶⁴ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Tribunal Pleno). processo C-621/18. ECLI:EU:C:2018:999.

¹⁶⁵ RELATÓRIO A9-0357/2021 Relatora: HÜBNER, Danuta Maria. Exposição De Motivos – Síntese De Factos e Conclusões. *Objetivos e prioridades*. RELATÓRIO sobre a avaliação da execução do artigo 50.º do Tratado EU. Acesso em 06 de junho de 2022. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0357_PT.html. Ponto 29

¹⁶⁶ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia* - Lições de direito internacional público II. Coimbra: Almedina. 2018. p. 444.

¹⁶⁷ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. *Guidelines - 23 March 2018*. Brussels, 23 March 2018 (OR. en). EUCO XT 20001/18. Acesso em 08 de junho de 2022. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2018-INIT/en/pdf>. Ponto 7.

deveria compreender todos os setores inerentes ao mercado único e, sucessivamente, haveria de se considerar a relação futura entre o Reino Unido com a União Europeia e seus Estados-membros a partir de uma relação entre União e Estado terceiro, como previamente reportado.

Assim, o Reino Unido, após sua saída da União Europeia, poderia ter instituído Acordos diretamente com a União Europeia, sobre o que lhe interessaria, acordos bilaterais com cada Estado-Membro ou simplesmente manter a observação das normas internacionais sem determinar regras específicas com o território europeu e seus membros¹⁶⁸.

Deste modo, era imprescindível que a futura cooperação deveria incluir disposições que permitiriam a regulação acerca da circulação de pessoas físicas, baseadas na reciprocidade total e na não discriminação entre os Estados-Membros, e suas áreas relacionadas, como a coordenação da seguridade social e o reconhecimento das qualificações profissionais¹⁶⁹. Não há como negar que o Acordo direcionado pelo Conselho da União deixou de satisfazer alguns aspectos das exigências e desejos do Reino Unido que, como visto, iniciou o processo de saída da União justamente para reintegrar completa autonomia estatal sobre o controle fronteiriço que, mesmo se em parte notadamente restrita em relação aos demais Estados-Membros da União, permanecia delegado ao ente supraestatal por meio de Tratados e, sobretudo, pela atribuição de cidadania aos nacionais de seus Estados-Membros.

Desta forma, considera-se que não havia uma satisfação plena por parte do Reino Unido em ceder quanto à manutenção de certas liberdades de circulação em benefício dos cidadãos da União, mesmo que em carácter recíproco com seus próprios nacionais.

Assim, como conclusão parcial advinda do histórico até o momento analisado, bem como partindo dos pressupostos que levaram o Reino Unido a ativar-se concretamente em implementar o processo de saída da União, nos termos do artigo 50º do TUE, com um objetivo prevalentemente econômico e de autonomia soberana, as

¹⁶⁸ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia* - Lições de direito internacional público II. Coimbra: Almedina. 2018. pp. 451-452.

¹⁶⁹ GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. *Guidelines - 23 March 2018*. Brussels, 23 March 2018 (OR. en). EUCO XT 20001/18. Acesso em 08 de junho de 2022. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2018-INIT/en/pdf2>. Ponto 10.

concessões que foram feitas para o alcance de um Acordo que satisfizesse a União não foram indiferentes para o próprio Reino Unido e, como justamente havia já previsto Patrão (2010), somente um Estado economicamente imponente poderia ter suportado as condições impostas pela União renunciando aos benefícios que sua integração trariam.

4. LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO E BREXIT

4.1. A SAÍDA DO REINO UNIDO – O INÍCIO DE TUDO

Uma das justificativas principais consideradas pelo Reino Unido com a saída da União Europeia, foi o de readquirir o controle das leis nacionais, atribuindo a competência exclusiva novamente ao Parlamento – visto que com o *European Communities Act 1972* (ECA) a Lei europeia possuía supremacia sobre a lei nacional britânica - permitindo assim uma centralização nas decisões acerca da imigração no Reino Unido e alcançar um mercado livre de circulação de bens mais amplo tanto com a União Europeia quanto com o resto do mundo¹⁷⁰.

Quanto à relação económica, May esclarecia que o Reino Unido não pretendia permanecer no mercado interno, em virtude da intransigência da UE sobre a indivisibilidade das liberdades de circulação. Com efeito, a imigração havia estado na base do mal-estar britânico que levou ao referendo, e da própria decisão dos eleitores, pelo que a primeira-ministra excluía que o futuro acordo pudesse conter a livre circulação de pessoas com a UE¹⁷¹.

Sobre o acordo de saída, a prioridade consistia na salvaguarda dos direitos dos cidadãos europeus residentes no Reino Unido, bem como dos britânicos nos países da UE. A carta aludia à necessidade de estabelecer um acordo justo sobre direitos e obrigações do Reino Unido em virtude da retirada, bem como estabelecer um período transitório para que pessoas e empresas se pudessem adaptar à nova realidade de forma progressiva¹⁷².

A principal discordância com a notificação de saída apresentada por Theresa May relacionava-se com o alcance das negociações. Enquanto o Reino Unido pretendia que o acordo de saída e os termos da relação futura fossem negociados em conjunto, a

¹⁷⁰ BROWN, Thomas. WAITZMAN Eren.. *Leaving the European Union: Future UK-EU Relationship*. House Of Lords 25 November 2016 LLN 2016/063. Acesso em 10 de julho de 2022. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0063/LLN-2016-0063.pdf>. p. 1.

¹⁷¹ SOARES António Goucha. A saída do Reino Unido da União Europeia. Um acordo tirado a ferros. Em: Revista crítica de ciências sociais. N. 126/2021 p. 3-24 <https://doi.org/10.4000/rccs.12390>. p. 5.

¹⁷² SOARES António Goucha. A saída do Reino Unido da União Europeia. Um acordo tirado a ferros. Em: Revista crítica de ciências sociais. N. 126/2021 p. 3-24 <https://doi.org/10.4000/rccs.12390>. p. 6.

UE exigia uma abordagem separada, com o acordo de saída negociado em primeiro lugar, e o relacionamento futuro discutido após consumada a retirada, enquanto país terceiro¹⁷³.

Com o resultado positivo do referendo, desde logo, houve preocupação com as relações entre os cidadãos britânicos residentes na União Europeia e seus cargos, sobretudo públicos e vinculados à União.¹⁷⁴ Considerando que a contratação em certos cargos públicos da União é condicionada à existência de nacionalidade associada a algum dos Estados-membros, sendo condição necessária, houve preocupação desde logo para tal fator¹⁷⁵.

O referendo que proporcionou o início das negociações para a saída do Reino Unido da União Europeia ocorreu em junho 2016 e, ao contrário do esperado e demonstrando considerável aumento de britânicos contrários à ideia de unidade Europeia. Tal aumento foi observado, sobretudo, comparando os números de eleitores a favor da saída do Reino Unido da União Europeia em comparação ao Referendo de 1975, voltado a decidir acerca da integração deste com a Comunidade Económica Europeia¹⁷⁶.

O processo de saída do Reino Unido, todavia, não iniciou com o Referendo que aprovou popularmente tal iniciativa, mas sim com a notificação de sua intenção do Conselho Europeu, respeitando os termos do artigo 50º do Tratado da União Europeia.¹⁷⁷

Do resultado do referendo em 2016, as formalidades iniciar o processo de saída do Reino Unido da União Europeia iniciaram-se somente em 2017, após minuciosa análise de prerrogativas e competências entre os poderes britânicos (judicial, executivo e legislativo), para a quem caberia enviar referida notificação. A primeira disputa a ser apaziguada era a determinação de a quem competiria decidir sobre leis e acordos internacionais e a quem sobre leis nacionais, se é que alguma distinção haveria. Sobre tal distinção, o Supremo Tribunal britânico considerou que para acordos internacionais, o

¹⁷³ SOARES António Goucha. A saída do Reino Unido da União Europeia. Um acordo tirado a ferros. Em: Revista crítica de ciências sociais. N. 126/2021 p. 3-24 <https://doi.org/10.4000/rccs.12390>. p. 8.

¹⁷⁴ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 38.

¹⁷⁵ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. pp. 38-39.

¹⁷⁶ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 36.

¹⁷⁷ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 56.

Governo seria legítimo para questões de relações internacionais, que avocariam tão somente questões entre Estados, e não questões de direito interno.

Não obstante tal determinação, o Supremo Tribunal também lembrou que o *European Communities Act* aprovado pelo próprio Parlamento britânico em 1972, em que se determinava expressamente que qualquer norma comunitária seria tratada como direito interno, prevalecendo ainda sobre este, caso houvesse alguma divergência ou incompatibilidade, autorizando ainda os próprios Tribunais nacionais a aplicarem normas comunitárias em suas Cortes.

Percebeu-se então a singularidade das normas comunitárias e de sua aplicabilidade dentro do ordenamento jurídico britânico, sobretudo no rol de fontes de direito nacionais¹⁷⁸.

Como consequência da integração do conjunto legislativo comunitário às normas internas britânicas, o Tribunal percebeu que não havia modo de autorizar o Governo a notificar a saída do Reino Unido, desfazendo acordo internacional – como seria de sua plena competência – sem previamente obter a autorização Parlamentar para tanto, vez que tal notificação e procedimento comportaria em uma alteração substancial do ordenamento jurídico interno, influenciando diretamente nos direitos fundamentais dos cidadãos britânicos como, por exemplo, no direito de residência e de livre circulação¹⁷⁹.

Assim, após a aprovação popular por meio do referendo, mas antes da notificação governamental à União Europeia, haveria de se passar por um processo de análise e aprovação parlamentar, que ocorreu somente em 2017, possibilitando a requerida notificação em março de 2017, informando assim da saída do Reino Unido da União Europeia, mas enaltecendo a intenção de permanecer no seio dos valores europeus e de seus compromissos de aliança continental¹⁸⁰.

¹⁷⁸ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. pp. 56-59.

¹⁷⁹ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 60.

¹⁸⁰ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 60.

4.2. NOTIFICAÇÃO E NEGOCIAÇÃO

Como elementos da notificação e exposição das intenções após a saída do Reino Unido, foram expressamente excluídos, dentre outros, a possibilidade da Grã Bretanha e da Irlanda do Norte voltarem a integrarem a EFTA, da qual foram criadores e participaram até juntarem-se à União Europeia, justamente pelo fato de ainda haver vínculos bilaterais entre as duas comunidades o que poderia possibilitar eventual acordo migratório e de livre circulação o que, justamente, foi um dos principais motivos pela qual o Reino Unido optou por sair da União Europeia.¹⁸¹

Pelo lado da União Europeia, havia todo interessa em manter relações de cooperação económica e de livre circulação, cabendo à Comissão promover as negociações de retirada do Reino Unido. O objetivo inicial era o de manter uma relação privilegiada com o Reino Unido e de, ainda, inibir outros Estados a considerarem a saída da Comunidade, vez que um de seus pilares principais, desde o princípio, foi o de expansão (não à toa passaram de 6 estados fundadores a 28 Estado-membros até o Brexit ocorrer).¹⁸²

Para as negociações, então, a Comissão, com Barnier no seu comando, foram utilizadas as orientações do Conselho Europeu e as diretrizes de negociação do Conselho, norteando, assim, os parâmetros considerados fundamentais para uma negociação de sucesso.¹⁸³

Assim, com a notificação em março de 2017 por parte do Reino Unido e com as diretivas gerais de negociação por parte do Conselho Europeu, iniciou-se o período de negociação entre os dois sujeitos de direito que, desde logo, iniciaram divergindo sobre como se daria a ordem de tal procedimento. Para o Reino Unido, as negociações deviam desde logo promover o acordo de saída bem como determinar suas relações futuras. Todavia, a União Europeia considerava inconciliável uma negociação única, demandando que primeiro houvesse a negociação de saída do Reino Unido para, somente após

¹⁸¹ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 62.

¹⁸² SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. pp. 66-67.

¹⁸³ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 67.

acordada sua saída, iniciar a negociação para as relações futuras, já como país terceiro e não mais como Estado-membro¹⁸⁴.

Ainda, considerando que as negociações de adesão à União Europeia que, em termos gerais, constituem mais um contrato de adesão em que a União determina certos critérios e concede determinado período de tempo ao Estado que deseja tornar-se membro para que tais critérios sejam cumpridos e alcançados em sua totalidade, as negociações para a retirada de um Estado-Membro da União seguiram a mesma orientação de poderes, conferindo à União maior autonomia decisória em relação ao Reino Unido.¹⁸⁵

Entre os pontos principais da primeira fase negocial, Reino Unido e a União Europeia alcançaram um consenso no tratamento dos cidadãos residentes nos respectivos territórios, garantindo o direito de residência permanente destes e prezando o respeito do princípio da não discriminação¹⁸⁶.

4.3. O ACORDO DE SAÍDA

Concluindo-se em novembro de 2018, as negociações para o Acordo previam, dentre outras determinações, um *backstop plan* – chamado também de *Ireland backstop*. O *backstop* da Irlanda do Norte era um acordo para a fronteira irlandesa que fazia parte do acordo do Brexit de Theresa May. Teria entrado em vigor se nenhuma outra solução para manter a atual fronteira aberta fosse acordada assim que o Reino Unido deixasse a UE. A intenção era proteger o Acordo da Sexta-Feira Santa/Acordo de Belfast e manter uma fronteira aberta entre a Irlanda do Norte e a Irlanda após o Brexit. Tanto o Reino Unido quanto a UE concordaram com a necessidade de um *backstop* para garantir que nenhuma fronteira dura – verificações físicas e infraestrutura – retorne à Irlanda.

No entanto, quando Boris Johnson se tornou primeiro-ministro em julho de 2019, ele conseguiu evitar a necessidade de um *backstop*, concordando com uma nova relação permanente entre a Irlanda do Norte e a UE. Esta nova relação significa que a

¹⁸⁴ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 67.

¹⁸⁵ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. pp. 70-71.

¹⁸⁶ ACORDO DE COMÉRCIO E COOPERAÇÃO entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro. SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 71.

Irlanda do Norte seria tratada de forma diferente do resto da Grã-Bretanha e segue as regras da UE em algumas áreas¹⁸⁷, com a intenção de salvaguardar os interesses da União, assim como do Reino Unido¹⁸⁸.

Assim, após diversas negociações, foi finalmente firmado em 01 de janeiro de 2020 o Acordo Sobre a Saída Do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia Da Energia Atômica.

Já em seu Preâmbulo, o Acordo de Saída determina que todos os direitos comunitários, em relação ao Reino Unido, cessariam em 01 de janeiro de 2020, mas que a entrada em vigor do próprio seria somente no mês sucessivo, em 01 de fevereiro de 2020¹⁸⁹, sendo mandatória a previsão de disposições que tutelassem reciprocamente os cidadãos da União e os nacionais do Reino Unido, diretamente afetados, sobretudo em relação aos que já exerciam o direito à livre circulação na época do Acordo, inibindo a discriminação pela nacionalidade e mantendo a proteção da segurança social dos diretamente interessados.

O preâmbulo deste Acordo histórico ainda enfatiza que as predisposições ali presentes não determinariam as relações futuras entre a União, seus Estados-Membros e o Reino Unido, as quais seriam determinadas paralelamente¹⁹⁰.

Deixando claro que, entre o Direito considerado pertencente à União Europeia e da qual somente os Estados-Membros poderiam participar, o Acordo inclui o Tratado da União Europeia (TUE), o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euroatom), os demais

¹⁸⁷ UNITED KINGDOM GOVERNMENT. *Irish backstop*. Acesso em 24 de julho de 2022. Disponível em <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/irish-backstop>. What is the Northern Ireland backstop?

¹⁸⁸ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 73-74.

¹⁸⁹ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Preâmbulo.

¹⁹⁰ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Preâmbulo.

Tratados de Adesão e, claramente, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia¹⁹¹.

Para além dos direitos inerentes à liberdade de circulação, não podem ser omitidos os direitos acerca da contratação pública e similares que se encontravam em progresso na época da negociação e no período de transição. Desta forma, o próprio artigo 75º e 76º dispõem acerca da situação em que cidadão de Estado oposto se encontre no meio de um procedimento de contratação pública¹⁹².

Dentre os existentes, pelos termos do Acordo, seriam aplicáveis aos procedimentos iniciados antes do termo do período de transição e não concluídos no último dia do período de transição. Desta forma, serão considerados iniciados, os procedimentos, quando se tenha realizado oficialmente uma abertura de um concurso em respeito às normas consideradas pertinentes ou, se permitido, será considerada a data em que a entidade contactou os candidatos para o processo seletivo¹⁹³.

E, uma vez iniciados, os procedimentos serão considerados concluídos somente após a publicação anunciando a adjudicação contratual ou, se dispensável a publicação, da data da estipulação contratual em si. Caso o contrato não seja adjudicado por decisão da entidade, será considerado concluído no momento em que houver a comunicação de tal escolha aos candidatos

Ainda, ressalta-se novamente o dever da aplicação do princípio da não-discriminação para todos os aplicantes europeus, para acordo-quadros iniciados no Reino Unido e vice-versa¹⁹⁴.

¹⁹¹ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Parte I – Disposições Comuns. Art. 1º-2º.

¹⁹² CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 75º-76º.

¹⁹³ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 76º n. 3

¹⁹⁴ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 76º n. 3º.

Enfim, para a manutenção da cooperação por um período razoável, o Acordo determinou em seu art. 78º que tal cooperação persistiria, por até um limite de 9 meses a partir do fim do período de transição, para todos os procedimentos abrangidos pela Diretiva 2014/21/UE, desde que iniciados pelas autoridades do Reino Unido antes do fim do período de transição e sem conclusão deste na data estabelecida¹⁹⁵.

Outro fator a ser considerado e que, afortunadamente, o Acordo de Saída trouxe expressamente, é a determinação de direitos associados aos trabalhadores e agentes públicos que se encontrem no Reino Unido e possuem nacionalidade de um Estado-Membro, ou vice-versa. De acordo com o Acordo, mais especificamente em seus artigos 109º e seguintes, estes representantes mantêm os privilégios, imunidades e direitos atribuídos no artigo 10º do Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades, continuando a ser aplicável no Reino Unido, desde que a participação destes tenha ocorrido antes do período de transição¹⁹⁶.

Desta forma, suas prerrogativas e privilégios permanecerão intactas até que concluídos os atos pendentes, de forma definitiva. Por exemplo, para os Juízes e os Advogados Geria do Tribunal de Justiça da União Europeia, tais pressupostos serão mantidos, nos termos do art. 10º do Protocolo nº. 7º, Relativo aos Privilégios e Imunidades Da União Europeia, até as decisões de todos os processos ou pedidos prejudiciais se tornarem definitivos¹⁹⁷.

Valerá o mesmo, para além do período de transição e para além da decisão tornar-se definitiva, se o Tribunal Europeu considerar, dentro do período de 4 anos sucessivos ao acordo, caso a União por meio de seu Tribunal considerar que o Reino Unido deixou de respeitar alguma decisão proferida antes do termo do período transicional, especialmente em relação aos procedimentos que dispõem acerca de auxílios estatais na luta antifraude e aos procedimentos administrativos em que o Reino Unido

¹⁹⁵ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 78º.

¹⁹⁶ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 109º e 110º e; PROTOCOLO nº. 7, Relativo aos Privilégios e Imunidades Da União Europeia. C 115/266. 9.5.2008.

¹⁹⁷ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 110º, n. 2.º

estiver participando. Deste modo, se o Reino Unido, acerca de uma das decisões determinadas nos artigos 92º, 93º e deixar de a força vinculativa e exequibilidade das decisões dentro de tal prazo determinadas no artigo 95º do Acordo, o próprio Tribunal de Justiça poderá considerar-se competente para decidir acerca de novos procedimentos, instaurados para reivindicar tal violação¹⁹⁸.

Mais do que isso, além de competente, no período dos 4 anos informados, o Reino Unido deverá ainda responder como se fosse ainda um Estado-Membro, observando os pressupostos e determinações aplicáveis a partir do TUE e do TFUE¹⁹⁹.

Enfim, em relação aos membros das instituições, funcionários e outros agentes e nos termos do artigo 11º do Protocolo, serão aplicados os privilégios e imunidades previstos no referido protocolo aos que estiverem no Reino Unido, independentemente de sua nacionalidade²⁰⁰.

Já, nos termos do artigo 29º, n. 2,3,4, da Diretiva 2009/81/CE, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e nos termos do artigo 76º, n. 3º, do Acordo de Saída, serão considerados iniciados, os procedimentos, quando se tenha realizado oficialmente uma abertura de um concurso em respeito às normas consideradas pertinentes ou, se permitido, será considerada a data em que a entidade contactou os candidatos para o processo seletivo²⁰¹.

E, uma vez iniciados, os procedimentos serão considerados concluídos somente após a publicação anunciando a adjudicação contratual ou, se dispensável a publicação,

¹⁹⁸ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 110º, nº2º; Art. 92º e 93º; Art. 95º.

¹⁹⁹ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art.87º.

²⁰⁰ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 110º, nº. 3º.

²⁰¹ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 76º, n. 3º.

da data da estipulação contratual em si. Caso o contrato não seja adjudicado por decisão da entidade, será considerado concluído no momento em que houver a comunicação de tal escolha aos candidatos, respeitando, a todo momento, o princípio da não-discriminação para todos os aplicantes europeus, para acordo-quadros iniciados no Reino Unido e vice-versa.

Como já visto, mas oportuno reforçar, o Acordo de Saída firmado no início de 2020, teria como período transicional a época intercorrente entre 01 de fevereiro de 2020 – a data de sua entrada em vigor – e 31 de dezembro de 2020, nos termos do artigo 126^{o202}.

Além disso, o Acordo determinou expressamente que nem todas as disposições do TUE, do TFUE ou de demais Protocolos associados à União Europeia teriam validade para o Reino Unido e seus nacionais, ou reivindicáveis contra qualquer Estado-Membro, nem mesmo dentro do período de transição. Tal iniciativa é considerada equilibrada e orientada pelo presente estudo, com as intenções da União Europeia em limitar certos poderes decisivos que os Estados-Membros possuem em âmbito político e econômico. Para tanto, nos termos do artigo 127^o do Acordo, não se aplicariam da data de sua vigência, o Protocolo 15 - relativo a certas disposições relacionadas com o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte – sobre a adoção do Euro²⁰³; o Protocolo 19 – sobre o Espaço Schengen²⁰⁴; o Protocolo 21 – em relação à posição do Reino Unido e da Irlanda quanto ao espaço de liberdade, segurança e justiça, o artigo 11^o da TUE, sobre a possibilidade dos cidadãos da União participarem e expressarem-se publicamente de suas opiniões sobre os domínios da União²⁰⁵; os artigos 20^o, n. 2^o, 22^o e 24^o da TFUE, respectivamente, dispendo sobre a cidadania da União europeia e, especificamente, sobre o direito de circular e permanecer livremente no território de um Estado-membro, o direito de eleger ou ser eleito em relação ao Parlamento Europeu o ao município de sua residência, cessando ainda a proteção de autoridades diplomáticas de outro Estado-Membro dentro de território de Estado terceiro, não podendo, enfim, participar

²⁰² CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 126.

²⁰³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E/PRO/15&from=PT>

²⁰⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E/PRO/19&from=PT>

²⁰⁵ TRATADO SOBRE A UNIÃO EUROPEIA. Art. 11^o.

ativamente de qualquer iniciativa de cidadania para cumprir o *quórum* determinado pelo TUE, deixando assim de possuir o direito de petição²⁰⁶.

Enfim, em relação à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Acordo determinou que deixariam de aplicarem-se imediatamente os direitos relativos aos artigos 39º e 40º da CDFUE, novamente sobre a possibilidade de eleger e ser eleito nas eleições do Parlamento Europeu e nas eleições municipais do Estado de residência²⁰⁷.

Claramente, tais direitos referem-se aos britânicos que se encontravam em território europeu na época do Acordo e que não perderão seu direito de permanência e residência em caráter instantâneo, mas que não poderão valer-se de direitos tipicamente atribuídos aos cidadãos da União Europeia que se encontrem em outro Estado-Membro, diferente do de sua nacionalidade. Tal consideração já demonstra que, claramente, a União Europeia quis tirar qualquer dúvida sobre a (não) aplicabilidade do direito de cidadania da União àqueles nacionais do Reino Unido a partir de sua saída.

Diferente tratamento foi aplicado à política externa de segurança comum e à política comum de segurança e defesa. Justamente, de modo a inibir insegurança jurídica, o Acordo determinou que tal cooperação seria mantida por todo o período de transição, aplicando-se, para tanto, o TUE sobre as disposições relativas à política externa e de segurança comum²⁰⁸.

Seguindo a elasticidade prevista no artigo 50º do TUE, sobre a saída de um Estado-Membro em relação a extensibilidade de prazos, o próprio Acordo trouxe em seus artigos 129º a 131º, a possibilidade de prorrogação do período transicional, desde que tal prorrogação seja decidida e adotada decisão antes de 1 de julho de 2020, por iniciativa do Comité Misto²⁰⁹.

Todavia, caso tal prorrogação ocorresse, haveria de ser respeitadas as disposições previstas no artigo 132º, n. 2º, do próprio Acordo. Nomeadamente, o Reino

²⁰⁶ TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. 20º, n. 2º, 22º e 24º da TFUE

²⁰⁷ Carta dos direitos Fundamentais da União Europeia. Art. 39º e 40º.

²⁰⁸ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 127º, nº 2.

²⁰⁹ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 127º.

Unido será considerado país terceiro em relação ao quadro financeiro plurianual que iniciaria em 2021, deixando inclusive de possuir os recursos da União em seu favor²¹⁰.

Financeiramente, o Acordo determinou em seu artigo 157º que a partir de 31 de dezembro de 2020, o Reino Unido deixará de estar vinculado às obrigações associadas aos Estados-Membros da União, “dentre quais o pagamento de passivos nas contas das agências da União”. Todavia, deverá ainda cobrir, até sua cota parte e até 31 de julho de 2021, os passivos que não tenham sido provisionados até 31 de dezembro de 2020 e que sejam relativos às pensões da Agência de Defesa, do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia e do Centro de Satélites da União Europeia²¹¹.

Voltando para os interesses dos cidadãos britânicos e europeus, foi afirmado o compromisso em tutelar os direitos dos cidadãos europeus residentes no Reino Unido e britânicos residentes na União Europeia, mantendo sua residência legal, desde que até o período transitório completassem 5 anos de residência legal, adquirindo então o direito de residência permanente, nos termos do artigo 16º da Directiva 2004/38/CE, valendo-se ainda, portanto, das prerrogativas de cidadão de Estado-Membro da União Europeia.²¹²

Para além dos que conseguissem concluir 5 anos de residência legal no país, respeitando o artigo supramencionado da Directiva 2004/38/CE, os que não conseguissem completar tal tempo de residência dentro do período transitório, poderiam adquirir o direito de residência permanente após residir 5 anos consecutivos a partir do fim do período transitório.²¹³

²¹⁰ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 132º, n. 2º.

²¹¹ CONSELHO EUROPEO. Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. *Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro*. Art. 157º.

²¹² SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 74 e; DIRECTIVA 2004/38/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 29 de Abril de 2004 relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, art. 16.

²¹³ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 74 e; Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. ACORDO DE COMÉRCIO E COOPERAÇÃO entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro. Artigos 9, c; 11

Assim, no acordo, foi expressamente determinado que a União concederia aos familiares de pessoas do Reino Unido trabalhadores transferidos dentro das empresas para a União o direito de entrada e estadia temporária, nos mesmos termos considerados no artigo 19.º da Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.²¹⁴ O Reino Unido, em contrapartida, permitiria a entrada e estadia temporária dos parceiros e filhos a cargo dos trabalhadores transferidos dentro da empresa, tal como previsto nas regras imigratórias do Reino Unido.

Pela breve e direta análise de certos institutos determinados no Acordo de Saída, consegue-se perceber o interesse da União em tutelar seus cidadãos mas, ao mesmo tempo, sua determinação em não deixar dúvidas quanto a vigência e abrangência de sua cidadania aos nacionais de um Estado rescisor – neste caso o Reino Unido.

Com tais determinações, mostrou-se que o Reino Unido e seus nacionais cessariam de beneficiar de quaisquer direitos oriundos da participação na União Europeia, devendo, todavia, continuar cumprindo deveres aos quais já havia se comprometido ou deveria sucessivamente comprometer-se, em prol de uma segurança jurídica estável e saudável. Por mais que os direitos do Reino Unido e vice-versa cessariam com a entrada em vigor do Acordo de Saída, foi oferecida a oportunidade, dentro do prazo do período de transição, de aqueles que se beneficiavam do direito de circulação, residência e estabelecimento nos termos do TUE, TFUE e demais protocolos, regularizarem sua situação respectivamente com a União Europeia ou com o Reino Unido, por meio de Acordos futuros, que poderiam ser bilaterais entre o Reino Unido e os Estados-Membros, ou em bloco entre Reino Unido e a União²¹⁵.

4.3.1. IRLANDA E IRLANDA DO NORTE

Além de estabelecer a relação entre o Reino Unido e a União Europeia com sua saída e no período de transição, foi necessário ainda adicionar, no Acordo, um Protocolo específico para dispor acerca das relações entre a Irlanda e a Irlanda do Norte,

²¹⁴ Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. ACORDO DE COMÉRCIO E COOPERAÇÃO entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro. Anexo 23. Art. 2, ponto 3º.

²¹⁵ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia* - Lições de direito internacional público II. Coimbra: Almedina. 2018. pp. 451-452.

historicamente conflitantes e delicadas, não podendo relevar a histórica relação bilateral entre a própria Irlanda e o Reino Unido²¹⁶.

A manifestação da União Europeia, em relação à Irlanda do Norte, era a de continuar promovendo a paz e de evitar a criação de fronteiras físicas com a República da Irlanda, possibilidade ampla caso não houvesse um acordo migratório que mitigasse a existente livre circulação de pessoas²¹⁷.

Com as primeiras negociações, houve a manutenção dos acordos estipulados em 1998, buscando manter a cooperação entre os Países e evitando instaurar a fronteira física tão temida. Todavia, tal compromisso revelou-se dificultoso, sendo um dos pontos o qual consenso não foi alcançado de imediato, causando, como consequência, que a União considerasse até manter a Irlanda do Norte no mercado interno europeu, o que contrariaria a intenção original do Reino Unido de separar-se da política aduaneira comunitária que lhe impedia de promover acordos bilaterais com Estados terceiros, conferindo somente uma separação Política e não econômica²¹⁸.

Por fim, no Protocolo Relativo à Irlanda/Irlanda do Norte do acordo de 31.01.2020, em seu artigo 3º, restou acordado de que o Reino Unido e a Irlanda poderiam continuar a celebrar convênios bilaterais relativos à circulação de pessoas entre seus territórios, mantendo assim a Zona de Deslocação Comum que já existia. A condição para tanto foi o manter o respeito dos direitos conferidos por parte da União às pessoas singulares, bem como manter as obrigações que a Irlanda possui em relação ao Direito da União, garantindo, inclusive, a livre circulação dos cidadãos da União e dos membros de suas famílias²¹⁹.

4.3.2. REPÚBLICA DO CHIPRE

²¹⁶ CONSELHO EUROPEO. Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte. Considerandos.

²¹⁷ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 69.

²¹⁸ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. pp. 72-73.

²¹⁹ CONSELHO EUROPEO. Protocolo relativo às zonas de soberania do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte em Chipre. In: Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade da Energia Atômica de 31.01.2022. Art. 7º, nº 1-3.

Protocolo semelhante foi determinado para tutelar as zonas soberanas do Reino Unido e da Irlanda do Norte em Chipre, estabelecidas desde a Adesão do Reino Unido às Comunidades Europeias²²⁰.

Para as fronteiras externas das zonas de soberania, como a República de Chipre, por exemplo, o controle sobre a circulação das pessoas que passam por essas fronteiras, o controle fronteiriço das linhas de demarcação marítimas e aeroportuárias das zonas de soberania deverá ser mantido. Assim, o Reino Unido deverá controlar as pessoas que passam pelas fronteiras externas das zonas de soberania, devendo controlar a documentação de viagem para aqueles que desejam chegar à República de Chipre, nos termos do artigo²²¹.

4.3.3. GIBRALTAR

Enfim, para além de Irlanda do Norte e República do Chipre, foi necessário estabelecer como permaneceriam as relações entre União Europeia e Reino Unido na perspectiva de Gibraltar, considerando que o Reino Unido, nos termos do Ato de Adesão de 1972, é o responsável pelas relações externas de Gibraltar, que ainda deve respeitar o Direito da União, nos termos do artigo 355º, nº 3º do TFUE, considerando seu liame com o Reino da Espanha.

Desta forma, nos termos do artigo 1º, n. 1, do Protocolo Relativo a Gibraltar do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade da Energia Atômica de 31.01.2022, caberá justamente ao Reino da Espanha e ao Reino unido promoverem cooperação adequada para, dentre outros, garantir os direitos dos cidadãos, sobretudo aos trabalhadores fronteiriços da *Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar*²²².

²²⁰ CONSELHO EUROPEO. Protocolo relativo às zonas de soberania do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte em Chipre. In: Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade da Energia Atômica de 31.01.2022. Considerandos.

²²¹ CONSELHO EUROPEO. Protocolo relativo às zonas de soberania do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte em Chipre, do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade da Energia Atômica de 31.01.2022. Art. 4º e 5º.

²²² CONSELHO EUROPEO. Protocolo Relativo a Gibraltar do Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade da Energia Atômica de 31.01.2022. Art. 1º.

5. ACORDOS PÓS BREXIT

5.1.OBJETIVOS DO BREXIT

Considerando que o objetivo principal do Reino Unido com o Brexit era o de afastar seus vínculos políticos, abrangidos, sobretudo, pelas instituições europeias, contribuições orçamentárias e o controle do Tribunal de Justiça europeu, limitando ainda o direito à livre circulação de pessoas sem, porém, excluir-se das relações oriundas do mercado único²²³.

Não obstante a intenção do Reino Unido para tanto, a União Europeia impediu o alcance de tais objetivos sobretudo ao reforçar a “indivisibilidade das quatro liberdades de circulação”²²⁴ o que levou o Reino Unido a ter de concordar com uma saída completa da União, sobretudo em relação às liberdades de circulação associadas e, sucessivamente, buscar promover um acordo específico para manter com a União algum tipo de relação bilateral, como Estado terceiro. Mesmo havendo pontos não desejados, em quebrar os laços com a União, o Reino Unido, como Estado-Terceiro, garantia a possibilidade de celebrar novos acordos comerciais em total autonomia e ampliar assim o exercício de sua soberania²²⁵.

Uma vez acordada a saída do Reino Unido da União Europeia, restou a necessidade deste negociar acordos bilaterais não somente com os Estados-terceiros da União que existiam na época de sua saída, buscando assim manter as relações bilaterais com estes sem depender da União e de suas políticas externas, mas com a própria União Europeia.

²²³ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 103.

²²⁴ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 104

²²⁵ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. pp. 104-106.

Em relação às políticas externas com países terceiros, o Reino Unido, logrou ao longo do período de transição estipulado no Acordo de saída, promover acordos bilaterais com cerca de sessenta países terceiros²²⁶.

Para a promoção de tais acordos, percebeu-se a necessidade de haver um parâmetro igualdade, o *level playing field*, buscando justamente termos de concorrência equilibrados entre a União Europeia e o Reino Unido, iniciando desde logo com a promoção de uma Parceria harmonizado com o Acordo de saída entre as duas entidades e sua Declaração Política²²⁷.

Especificamente, quanto a política migratória e controle fronteiriço, o Reino Unido conseguiu dentro do Acordo de Comércio e Cooperação firmado com a União, autonomia para celebrar convênios e definir normas migratórias inclusive com os próprios países europeus.²²⁸, sendo ainda acordado que não há exceções à livre circulação de pessoas da UE que se aplicam ao Reino Unido durante o período de transição²²⁹.

Um dos objetivos principais do Acordo comutado entre a União (e, por conseguinte, seus Estados-membros) e o Reino Unido, foi o de tutelar o máximo possível os cidadãos das respectivas partes que estavam usufruindo, na época do Acordo, do direito de circular livremente dentro do espaço europeu, tendo reivindicado seu direito de permanência e residência.

Deste modo, dentre as primeiras determinações do referido Acordo e como previamente visto, encontramos, além da tutela dos próprios cidadãos, a tutela aos familiares dos cidadãos britânicos ou europeus que já se encontravam em território recíproco, sempre com o objetivo de manter a tutela predisposta na Carta dos direitos Fundamentais da União Europeia, em relação a tutela do cidadão singular e de sua família. Ainda, seria concedido aos cidadãos do Reino Unido que sejam trabalhadores transferidos dentro das empresas para a União o direito de entrada e estadia temporária, estendendo

²²⁶ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 111.

²²⁷ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p. 117.

²²⁸ SOARES, Goucha António. *Brexit: a saída do Reino Unido da União Europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual Editora. 2021. p.154

²²⁹ BOWSELL, Margaret, e THOMAS, Isobel. *Brexit: An Overview*. International Business Law Journal, vol. 2018, no. 3, 2018, 9th ed. pp. 251-264. HeinOnline. pp. 253-254

tal concessão aos familiares de pessoal transferido dentro das empresas ao abrigo do artigo 19.º da Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.²³⁰

Além da autorização que os britânicos obtiveram por parte da União Europeia, o Reino Unido também, sempre no acordo determinado, permitiria a entrada e estadia temporária dos parceiros e filhos a cargo dos trabalhadores transferidos nas mesmas condições previamente referidas, sendo que serão tutelados pelas regras internas de Imigração do próprio Reino Unido.²³¹

Deste modo, em relação à liberdade de circulação dos trabalhadores, nos termos e em observância com os Tratados constituintes da União Europeia e que conferiam aos cidadãos europeus – dos quais os britânicos até então eram incluídos – a autonomia de estabelecerem-se e residirem permanente ou temporariamente em qualquer território europeu, ficou determinado que os que já estavam a beneficiar de tal direito, manteriam a possibilidade de assim permanecerem, ao menos na vigência do período de transição.

5.2. CIDADANIA DENTRO DO PERÍODO DE TRANSIÇÃO

A singularidade associada ao direito de retirada de um Estado-Membro da União Europeia não é, por si só, a cisão e ab-rogação dos direitos estatais diretamente relacionados aos Tratados firmados enquanto Estado-membro, mas sim, o impacto que tal cisão causa justamente aos cidadãos dos Estados-Membros que se mantêm na União Europeia e aos próprios cidadãos do Estado notificante. Tal unicidade deriva do fato de que, como previamente observado, os nacionais dos Estados-Membros da União Europeia, diferentemente de quaisquer outras Organizações Internacionais, possuem uma relação de direito direta com a própria União, inclusive com a aquisição de direitos pessoais, como, por exemplo, o direito à cidadania europeia²³².

²³⁰ Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. ACORDO DE COMÉRCIO E COOPERAÇÃO entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro. Anexo 23. Art. 2, ponto 3º

²³¹ Jornal Oficial da União Europeia. L 149/11 de 30.4.2021. ACORDO DE COMÉRCIO E COOPERAÇÃO entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro. Anexo 23. Art. 2, pontos 4º e 5º.

²³² WORSTER, W. T. (2018). *Brexit and the international law prohibitions on the loss of EU citizenship*. *International Organizations Law Review*, 15(2), 341–363. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502005>. p. 2.

Desta forma, não seria suficiente manter uma negociação de saída com um olhar ao Direito dos Tratados ou a institutos unicamente de Direito Internacional Público, mas seria imprescindível confeccionar um acordo que incluísse, além dos previamente mencionados, a tutela dos direitos dos cidadãos que seriam diretamente afetados por tal ato²³³.

A implicação direta de tal distinção e consideração foi feita, por muitos, justamente pela existência de um instituto relacionado à nacionalidade de certo Estado-Membro com a União Europeia que, desde o Tratado de Maastricht, é nomeado e conhecido como cidadania da união. Ao reconhecer e aplicar um direito de cidadania derivado de certa nacionalidade – sempre associada à necessidade desta advir de um Estado-Membro –, foi necessário constatar se, na aplicação do Acordo de Saída assinado entre o Reino Unido e a União, tal cidadania poderia vir a ser considerada uma espécie de nacionalidade europeia propriamente dita. Caso tal situação fosse a realmente considerada, haveria então de analisar as implicações que a perda da nacionalidade europeia trariam aos cidadãos britânicos com a saída do Reino Unido, observando para tanto a aplicação do Direito Internacional, e as condições e restrições consolidadas pelo ordenamento jurídico internacional quanto a autonomia de certo Estado ou ente soberano em retirar a nacionalidade de um ou mais cidadãos. Poderia, em caso contrário, ser considerado, justamente e com a qual concordamos, algo unicamente atrelado e vinculado à nacionalidade do próprio Estado-Membro e, portanto, passível de perda com a simples saída deste Estado do Direito Comunitário, sem uma atribuição de nacionalidade àqueles que adquiriram a cidadania da União²³⁴.

No âmbito do direito internacional, as nomenclaturas nacionalidade e cidadania possuem uma vertente muito similar que, resumidamente, reconhecem a relação entre certo indivíduo com determinado Estado, garantindo-lhe participação ativa e passiva nos atos típicos da sociedade. Nas palavras de Lopes (2021), a cidadania permite justamente uma extensão de direitos que garantem tratamento equalitário dentro da sociedade e da

²³³ WORSTER, W. T. (2018). *Brexit and the international law prohibitions on the loss of EU citizenship*. International Organizations Law Review, 15(2), 341–363. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502005>. p. 2.

²³⁴ WORSTER, W. T. (2018). *Brexit and the international law prohibitions on the loss of EU citizenship*. International Organizations Law Review, 15(2), 341–363. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502005>. pp. 2-3.

vida pública²³⁵. No caso do direito da União Europeia, por exemplo, o direito da cidadania implica diretamente no direito de circulação, permanência e residência dentro de um dos territórios da União – como já visto – e, ainda, direitos políticos e administrativos que podem influenciar as decisões parlamentares da União, tanto ativa quanto passivamente²³⁶.

Mesmo assim, para o Direito Comunitário as duas palavras não possuem essencialmente o mesmo significado e, sobretudo em relação à cidadania da União Europeia, foi desde logo feita tal distinção no próprio artigo 20º do TFEU, considerando que os nacionais de Estados-Membros, seriam cidadãos da União Europeia.

Tal distinção pode justamente demonstrar uma consideração distinta entre nacionalidade interna e cidadania europeia, sendo a segunda complementar e dependente da primeira, que adicionaria um status adicional aos nacionais de um Estado-membro²³⁷.

Considerando que o direito interno dos Estados-Membros é aquele que determina a aquisição de sua nacionalidade, mantendo assim sua autonomia em determinar quem é considerado seu nacional, indiretamente, cada Estado pode determinar quem, dos sujeitos residentes em seu território, possui o direito de adquirir, indiretamente, a cidadania europeia que é claramente vinculada e dependente da aquisição da nacionalidade interna²³⁸.

Não restando muita dúvida quanto ao ente competente para atribuição da cidadania da União, sendo, justamente, o próprio Estado-Membro ao conceder sua nacionalidade a determinado sujeito, resta considerar se o mesmo vale para a perda da cidadania da União e, mais especificamente, se a retirada de certo Estado da União

²³⁵ LOPES, Dulce. *Plurals of Citizenship: Instruments for Inclusion*. In: Leal Filho, W., Azul, A.M., Brandli, L., Lange Salvia, A., Özuyar, P.G., Wall, T. pp 1–10. *Peace, Justice and Strong Institutions. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71066-2_116-1. 2021. p. 5.

²³⁶ LOPES, Dulce. *Plurals of Citizenship: Instruments for Inclusion*. In: Leal Filho, W., Azul, A.M., Brandli, L., Lange Salvia, A., Özuyar, P.G., Wall, T. pp 1–10. *Peace, Justice and Strong Institutions. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71066-2_116-1. 2021. p. 4.

²³⁷ WORSTER, W. T. (2018). *Brexit and the international law prohibitions on the loss of EU citizenship*. *International Organizations Law Review*, 15(2), 341–363. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502005>. pp. 5-8.

²³⁸ WORSTER, W. T. (2018). *Brexit and the international law prohibitions on the loss of EU citizenship*. *International Organizations Law Review*, 15(2), 341–363. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502005>. pp. 15-16.

causaria indiscutivelmente a perda também da cidadania europeia, considerando sua retirada do rol de Estados-Membros e lembrando o pressuposto explícito do artigo 20 do TFUE ao considerar que a cidadania da União depende e complementa a nacionalidade interna de um Estado-Membro.

Diante de tal determinação, há um entendimento comum de que, assim com a aquisição da cidadania europeia depende da atribuição da nacionalidade de um Estado-Membro, tanto a perda de tal nacionalidade, como a retirada do Estado da União Europeia seriam critérios que, logicamente, causariam o fim do *status* de cidadão comunitário. Todavia, não é de pouca importância considerar que tal consequência não se encontra explicitada ou determinada em algum Tratado comunitário, sendo uma consequência lógica do conceito e dos requisitos para a cidadania da União²³⁹.

Em relação à perda da cidadania, todavia, a União Europeia já considerou ser algo mais delicado e que não basta a simples perda da nacionalidade de um Estado-Membro para automaticamente perder, também, o status de cidadão da União, deixando claro que a UE poderia limitar a autonomia estatal. O Tribunal de Justiça da União Europeia havia, justamente, determinado em julgamentos precedentemente vistos – como no Acórdão Rottmann²⁴⁰ ou no Acórdão Tjebbes²⁴¹, que seria mandatória a aplicação do princípio da proporcionalidade nos casos que envolvessem a perda da nacionalidade de um Estado-Membro, sendo necessário garantir que tal perda não traria consequência desproporcionadas em relação aos cidadãos e em oposição aos interesses do Estado.

Mais concretamente, possuímos dois casos em que houve a saída de um Estado-Membro da União Europeia e em que foram analisadas as consequências trazidas para a cidadania da União dos nacionais daquele Estado. Por mais que fossem situações diferentes em relação à saída de um Estado-Membro da União – fato este que aconteceu pela primeira vez justamente com a saída do Reino Unido – foram trazidos

²³⁹ WORSTER, W. T. (2018). *Brexit and the international law prohibitions on the loss of EU citizenship*. International Organizations Law Review, 15(2), 341–363. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502005>. pp. 17-18.

²⁴⁰ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção) de 2 de Março de 2010. *Processo C-135/08*. ECLI:EU:C:2010:104.

²⁴¹ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção) de 12 de março de 2019. *Processo C-221/17*. ECLI:EU:C:2019:189.

questionamentos quanto à aplicabilidade de tais considerações em relação ao Acordo de Saída deste. Claramente, consideramos que, sobretudo após o Acordo de saída e suas considerações explícitas, a União não chegou a considerar tais condições como fatores remotamente similares – até por serem relevantemente e historicamente distintos – mas certos estudiosos trouxeram nos primórdios das negociações entre o Reino Unido e a Europa como exemplos que poderiam ser seguidos, especialmente em relação à cidadania da União²⁴².

Em uma primeira situação, tem-se a Groenlândia que, inicialmente pertencente à União Europeia, pediu para ser excluída da Comunidade. Sendo requisitado antes da instituição do artigo 50º pelo Tratado de Lisboa, sua saída foi consolidada por meio de um Tratado, mas os direitos adquiridos dos cidadãos europeus constituídos pela nacionalidade Dinamarquesa permanecera, sendo até hoje considerados cidadãos europeus mesmo sem que sua nacionalidade seja associada a um Estado-Membro²⁴³.

Nas palavras de **Worster (2018)**, a perda da cidadania europeia, com o Brexit, não viria a ser algo arbitrário e oriundo da simples saída do Reino Unido da União Europeia, considerando o precedente supramencionado, dentre outros. Deste modo, **Worster (2018)** não via a possibilidade de um acordo em que a cidadania da União seria revogada arbitrariamente, sem o direito de os próprios cidadãos decidirem a seu respeito²⁴⁴.

Todavia, por mais que houvesse, por alguns, tal consideração, com a saída do Reino Unido da União Europeia, houve finalmente um acordo acerca dos direitos adquiridos dos cidadãos britânicos e dos Estados-Membros da União²⁴⁵ e tal acordo não

²⁴² MINDUS, Patricia. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*. Uppsala, Sweden: Palgrave Macmillan. 2017. pp. 47-51 e; WORSTER, W. T. (2018). *Brexit and the international law prohibitions on the loss of EU citizenship*. *International Organizations Law Review*, 15(2), 341–363. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502005>. pp. 18-20.

²⁴³ Para mais informações acerca da aquisição e perda da cidadania Europeia e das situações concretas acima reportadas, ver WORSTER, W. T. (2018). *Brexit and the international law prohibitions on the loss of EU citizenship*. *International Organizations Law Review*, 15(2), 341–363. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502005>. pp. 18-20.

²⁴⁴ WORSTER, W. T. *Brexit and the international law prohibitions on the loss of EU citizenship*. *International Organizations Law Review*, 15(2), 341–363. 2018. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502005>. pp. 21-23.

²⁴⁵ MACIEJEWSKI, Mariusz; BUX, Bux. *Os cidadãos da União e respetivos direitos*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/145/os-cidadaos-da-uniao-e-respetivos-direitos>. Acesso em 14/06/2022. Realizações. A Definição da cidadania da União.

permitiria a manutenção do *status* de cidadão aos britânicos cuja única nacionalidade seria associada à do Reino Unido.

Por mais que não fosse mantida a cidadania da União supramencionada, a preocupação em, de todo modo, tutelar os cidadãos europeus residentes no Reino Unido e vice-versa permaneceria ao longo de toda a negociação de saída e seria consolidada somente em 01 de janeiro de 2020, com o Acordo de Saída – *the Withdrawal Agreement* – entrando em vigor 30 dias após sua constituição²⁴⁶.

Além dos preceitos associados à cidadania da União, não se pode esquecer do direito de liberdade e de circulação existente na União, não somente para os cidadãos comunitários, mas, também, para os países assinantes dos Acordos Schengen. Todavia, como visto anteriormente, o Reino Unido demandou tratamento especial para tais tratados, mostrando sempre uma predisposição a preferir reduzir direitos comunitários e manter um controle soberano maior em relação a, por exemplo, os demais Estados-Membros assinantes.

Em relação ao Acordo de Saída do Reino Unido e da Irlanda do Norte, foi buscada de todo modo manter uma harmonia de direitos, sobretudo em relação aos respectivos cidadãos, que já se encontravam no outro território, usufruindo de seu *status* de cidadão da União Europeia e sua liberdade de circulação entre Estados-Membros.

Vale ressaltar, se bem pode ser considerado elementar, que havia de se considerar não somente a tutela dos cidadãos da União Europeia que residiam no Reino Unido ou na Irlanda do Norte na época do Acordo mas, o contrário também era igualmente necessário pois, como visto, os cidadãos dos estados rescisores estariam justamente perdendo o direito oriundo da cidadania europeia, perdendo assim, potencialmente, seu direito de residência e permanência nos Estados em que se encontravam no momento da entrada em vigor do Acordo.

Para além da discussão já reportada, o próprio Acordo considera cidadão da União “qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro” e nacional do Reino Unido respeitando a Declaração do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e

²⁴⁶ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 185º.

da Irlanda do Norte- 31/12/1982 e a Declaração n. 63 anexo à Ata Final da Conferência Intergovernamental que adotou o Tratado de Lisboa (JO C 306 de 17.12.2007, 63), analisando que seriam considerados nacionais também os de território britânico ultramarino, mas como cidadão de um dos territórios dependentes britânicos²⁴⁷.

Entre as disposições fundamentais para o sucesso da retirada do Reino Unido da Comunidade Europeia, a parte II do Acordo é dedicada aos Direitos dos cidadãos e seu direito de residência, permanência e circulação, orientando como seriam de ser abordadas durante o período de transição, que findaria em 31 de dezembro de 2020²⁴⁸.

Neste sentido, será mantido o direito de residência àqueles cuja residência inicial tenha sido facilitada justamente pela legislação comunitária e nacional antes do termo do período de transição, desde que mantendo sua residência naquele Estado²⁴⁹, observando ainda que o direito de residência permanente, no mesmo período, não cessará pela ausência do cidadão do Estado de acolhimento com tolerância de um período de 5 anos²⁵⁰.

Deste modo, quanto ao direito associado à circulação entre os cidadãos do Reino Unido e da União Europeia, o Acordo determina em seu Título II, nomeadamente sobre os direitos de residência e os documentos necessários, ressalta-se que é mantida certa liberdade de circulação dentro do período de transição, limitando-se, nos termos do artigo 13º do Acordo, aos direitos estipulados nos artigos 21º, 45º e 49º do TFUE sobre direito de circulação e permanência, direito de livre circulação dos trabalhadores (incluindo circulação e residência) e direito de estabelecimento assegurado sem restrições²⁵¹; os artigos 6º, n.1, 7º, n. 1 e n. 3, 14º, 16º e 17 da Diretiva 2004/38/CE, acerca do direito de residência por um período inferior a 3 meses sem relevantes condições, por um período superior a 3 meses desde que não se tornem sobrecarga irrazoável, podendo ainda adquirir direito de residência permanente se residir por 5 anos ininterruptamente sem tornar-se sobrecarga (exceto se: aposentar após 12 meses de trabalho, se tornar inválido após 2 anos

²⁴⁷ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 2º, c) e d).

²⁴⁸ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 10º, n- 2º.

²⁴⁹ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 10º.

²⁵⁰ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 11º.

²⁵¹ TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. Art. 21º, 45º e 49º

ou manter sua residência no Estado-membro transferindo sua atividade em outro Estado após 3 anos). Tais formalidades aplicam-se tanto para o cidadão do Estado-membro ou da Grã-Bretanha quanto para seus familiares, nos termos da mesma Diretiva²⁵².

Ainda, sobre o direito de ingresso e saída do território comunitário ou britânico, nos termos do artigo 14º e respeitando os artigos 4º, 1 e 5º, 1 da Diretiva/38/CE, com passaporte válido ou identidade nacional válido e que residem no território do Estado de acolhimento tem direito de entrar e sair deste Estado. Tal direito aplica-se a seus familiares também. Após 5 anos do período de transição, os Estados interessados podem condicionar a entrada e saída dos cidadãos a posse de documento de identidade nacional com identificação biométrica, nos termos das normas da Organização da Aviação Civil Internacional²⁵³.

Deverá, todavia, desde logo, facilitar-se a entrada dos familiares do cidadão cuja entrada e saída é assegurada, após o termo de transição, mediante a emissão de vistos gratuitos com tramitação acelerada²⁵⁴.

Já, em relação ao direito de residência permanente, disposto no artigo 15º do próprio Acordo, se os interessados residiram por um período de 5 anos consecutivos ou dentro das condições especiais informadas na Diretiva/38/CE, art. 17º, cumulando-se para tanto o período antes a após o fim do período de transição, têm direito à residência permanente, que será perdido somente se o cidadão ou familiar se ausentar do Estado de acolhimento por um período superior a cinco anos consecutivos, devendo, ainda, ser requerido um novo pedido de estatuto de residente, caso sejam exigido pelo Estado-Membro da União ou pela Grã-Bretanha aos cidadãos que ali residirem, conferindo-lhes assim os direitos previstos no acordo²⁵⁵.

Para tanto, com o pedido deve-se observar se o requerente é elegível para obter os direitos de residência previstos e que se encontre dentro do prazo para apresentação do requerimento dentro de seis meses, a partir do final do período de transição, para quem já

²⁵² Diretiva 2004/38/CE. Artigos 6º, n.1, 7º, n. 1 e n. 3, 14º, 16º e 17º.

²⁵³ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 14º, n. 1º.

²⁵⁴ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 14º, n. 3º.

²⁵⁵ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 18º.

residia no Estado de interesse; e após três meses da chegada para os que iniciarem a residir no território soberano em questão, após o prazo transicional²⁵⁶.

Outro exemplo explícito de manutenção da Diretiva 2004/38/CE na negociação da saída do Reino Unido da União Europeia, é observado na lista de documentos comprovativos apresentáveis às respectivas autoridades como, por exemplo, uma confirmação de emprego (artigo 18º, 1. k. i) a iii) do Acordo, referida também no artigo 8º, n. 3, da Diretiva 2004/38/CE), promovendo assim uma manutenção de Direitos instituídos com a participação do Reino Unido na União Europeia e extintos com sua saída.

A todo momento, vale relembrar, será mantida a igualdade de tratamento, nos termos do artigo 23º do Acordo e do artigo 24º da Diretiva 2004/38/CE todos os cidadãos dos respectivos Estados, devem ser tratados com igualdade em relação aos nacionais do Estado de acolhimento, sendo benefício extensível a seus familiares que igualmente possuam direito de residência ou residência permanente²⁵⁷.

Em relação ao direito dos trabalhadores assalariados e dos trabalhadores não assalariados e respeitando os limites do artigo 54º, n. 3 e 4 do TFUE, os trabalhadores que se encontrem em um Estado de acolhimento e os trabalhadores fronteiriços beneficiam-se das disposições do artigo 45º do TFUE e do Regulamento (UE) n.º. 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho como, por exemplo, o direito à não-discriminação pela nacionalidade, à igualdade de remuneração, despedimento e reintegração profissional ou reemprego e aos benefícios sociais, respeitando a legislação interna do Estado de acolhimento²⁵⁸.

Enfim, dentre os direitos diretamente ligados com a liberdade de circulação, residência e permanência e nos termos do artigo 30º, foi necessário considerar como seriam coordenados os sistemas de segurança social da União e do Reino Unido.

²⁵⁶ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 18º, n. 1º

²⁵⁷ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 23º e; Diretiva 2004/38/CE, artigo 24º.

²⁵⁸ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 24º, 25º e 26º.

Desta forma, a segurança social seria aplicável aos cidadãos da União sujeitos nos termos da legislação do Reino Unido dentro do período de transição e vice-versa ou cidadão da União residentes no Reino Unido, mas que são sujeitos ao Direito da União (e vice-versa), dentro os quais, ainda, nacionais de países terceiros, apátridas e refugiados residentes na União ou no Reino Unido e que se encontrem nas situações acima descritas. (1º, a – g). Para manter o respaldo normativo acima referido, os sujeitos deverão permanecer em uma das situações previstas ininterruptamente²⁵⁹.²⁶⁰

Nas palavras de **Maciejewski e Bux (2022)**, “na sequência da saída do Reino Unido da UE e no que diz respeito aos direitos adquiridos de cerca de 3,2 milhões de cidadãos dos 27 Estados-Membros residentes no Reino Unido, na sua resolução de 15 de janeiro de 2020, o Parlamento insistiu na garantia de uma proteção adequada dos direitos dos cidadãos”, de modo justamente a tutelar os interesses de seus cidadãos, residentes no território do outro.²⁶¹

Em relação ao projeto do acordo de saída, **Bowsell (2018)** também observa que o Reino Unido pode optar pela cooperação com as novas leis de Justiça e Assuntos Internos como um país que não pertence à União Europeia de forma livre e independente²⁶².

As diretrizes reiteram que as quatro liberdades (de circulação de bens, pessoas, serviços e capitais) são indivisíveis e que não pode haver seleção específica de uma liberdade sobre a outra no acordo, deste modo, o Reino Unido teve de optar se continuar com todas ou de todas abdicar, optando pela segunda opção²⁶³.

²⁵⁹ CONSELHO EUROPEO. L 29/7. 31.1.2020. Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. art. 30º, alíneas a) a g), 31º e 32º.

²⁶⁰ Ressalta-se que para Islândia, Principado do Listenstaine, Reino da Noruega e Confederação Suíça, será aplicado o mesmo, desde que tenham celebrado acordos correspondentes com o Reino Unido aplicáveis também aos cidadãos da União e vice-versa, nos termos do artigo 33º do Acordo.

²⁶¹ MACIEJEWSKI, Mariusz; BUX, Bux. *Os cidadãos da União e respetivos direitos*. Acesso em 14 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/145/os-cidadaos-da-uniao-e-respetivos-direitos>. 2022. Papel do Parlamento Europeu.

²⁶² BOWSELL, Margaret, e THOMAS, Isobel. *Brexit: An Overview*. International Business Law Journal, vol. 2018, no. 3, 2018, 9th ed. pp. 251-264. HeinOnline. pp. 253-254.

²⁶³ BOWSELL, Margaret, and THOMAS, Isobel. *Brexit: An Overview*. International Business Law Journal, vol. 2018, no. 3, 2018, 9th ed. pp. 251-264. HeinOnline. p. 259.

Livre das normas que o vinculavam, sobre o comércio e a livre circulação, o Reino Unido introduziu suas próprias políticas de comércio e imigração, com mudanças que afetam pessoas, viagens e negócios. Assim, os cidadãos da União Europeia que já vivem no Reino Unido e britânicos residentes no continente têm o direito de lá permanecer.²⁶⁴

Vale lembrar que o Reino Unido deixou de ser membro da UE a partir de 1º de fevereiro de 2020, e deixou as instituições do bloco. No entanto, continuou a seguir as regras da UE durante um período de transição pós-Brexit que manteve a maioria dos acordos da adesão do Reino Unido à UE em vigor até o seu fim, no final de 2020²⁶⁵.

Além dos aspectos econômicos que direta ou indiretamente influem na vida dos britânicos, pode-se dizer que a principal e mais direta repercussão ocorreu àqueles que residiam no território da União Europeia (assim como para os europeus que residiam no Reino Unido na época do Brexit - tendo seu status de migrante e requisitos de residência alterados), que em decorrência do Acordo de Saída, tornaram-se nacionais de país terceiro, perdendo sua cidadania Europeia em pleno gozo de seus direitos.

Ainda, de acordo com More, a perda do direito de cidadania da União Europeia pelos nacionais do Reino Unido ocorreu com a entrada em vigor do Acordo de Saída, mantendo-se, todavia, certos direitos durante o período de transição, como, por exemplo, o direito de circulação e permanência associado à liberdade de circulação nos termos da Directiva 2004/38/CE²⁶⁶.

Dentre as regras que deixaram de ser aplicadas a partir de janeiro de 2021 estão incluídas aquelas inerentes à liberdade de circulação, às viagens transfronteiriças e a direitos pessoais dos cidadãos do Reino Unido em relação à União Europeia e vice-

²⁶⁴SANDFORD, Alasdair. *Post-Brexit Guide: Where are we now – and how did we get here?* Acesso em 05 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/06/23/brexit-draft-deal-first-of-many-hurdles-to-a-smooth-exit>. Where are we now: The post-Brexit world in summary.

²⁶⁵SANDFORD, Alasdair. *Post-Brexit Guide: Where are we now – and how did we get here?* Acesso em 05 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/06/23/brexit-draft-deal-first-of-many-hurdles-to-a-smooth-exit>. Brexit takes effect as EU and UK finally split for real.

²⁶⁶ MORE, Gillian [et al]. *From Union Citizen to Third-Country National: Brexit, the UK Withdrawal Agreement, No-Deal Preparations and Britons Living in the European Union*. In *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*; 2020; Vol. 16; pp. 457 - 481 (Vol. 16). 2020. Brill/Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004433076_019. pp. 1-2.

versa²⁶⁷. Com o fim do período de transição, o Reino Unido começou a implementar uma nova política de imigração a partir de janeiro de 2021. Os cidadãos da UE não têm mais tratamento preferencial; em vez disso, o governo planeja um novo sistema baseado em pontos para atrair trabalhadores qualificados²⁶⁸.

Claramente, houve distinção de prazos e concessões para o Reino Unido entre os cidadãos da UE residentes em seu território e seus nacionais, residentes em algum Estado-Membro da União Europeia. Um direito concedido além do período de transição aos Britânicos que decidiram regressar ao Reino Unido, mas que possuíam família não britânica, foi o de retornar até dia 29 de março de 2022, com seus familiares, requisitando justamente visto de residência destes. Tal direito foi claramente estendido para além dos termos do Acordo de Saída e seu período de transição, ampliando-se até a data mencionada²⁶⁹.

Justamente pelos termos do Acordo de Saída, o Reino Unido possibilitou aos cidadãos da União Europeia que se encontrassem em seu território já como residentes antes do fim do período de transição, que regularizassem sua residência como cidadãos da UE, ampliando seu direito ainda para os membros de sua família, respeitando critérios semelhantes aos determinados pela Diretiva 2004/38/CE²⁷⁰, havendo ainda a distinção entre as autorizações de permanência entre a provisória, limitada a 5 anos – denominada *pre-settled status* – e a que não possui limitação temporal – a considerada *settled status* –²⁷¹. Assim, se o cidadão e sua família iniciaram a residir no Reino Unido antes de 31 de

²⁶⁷ MORE, Gillian [et al]. *From Union Citizen to Third-Country National: Brexit, the UK Withdrawal Agreement, No-Deal Preparations and Britons Living in the European Union*. In *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*; 2020; Vol. 16; pp. 457 - 481 (Vol. 16). 2020. Brill/Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004433076_019. p. 2.

²⁶⁸ SANDFORD, Alasdair. *Post-Brexit Guide: Where are we now – and how did we get here?* Acesso em 05 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/06/23/brexit-draft-deal-first-of-many-hurdles-to-a-smooth-exit>. Free movement and immigration.

²⁶⁹ MORE, Gillian [et al]. *From Union Citizen to Third-Country National: Brexit, the UK Withdrawal Agreement, No-Deal Preparations and Britons Living in the European Union*. In *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*; 2020; Vol. 16; pp. 457 - 481 (Vol. 16). 2020. Brill/Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004433076_019. pp. 12-13.

²⁷⁰ EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *Brexit: EU citizens with pre-settled or settled status: how your close family members can apply to join you in the UK*, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2871/873576>. 2021. p. 2.

²⁷¹ EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *Brexit: EU citizens with pre-settled or settled status: how your close family members can apply to join you in the UK*, Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2871/873576>. 2021. p. 10.

dezembro de 2020, eram elegíveis para beneficiarem do *free EU Settlement Scheme*, desde que o pedido para tal benefício fosse feito até 30 de junho de 2021.

O prazo para que os cidadãos da UE e seus familiares (que estavam no Reino Unido antes do final do período de transição) fizessem um pedido inicial sob o regime de assentamento era 30 de junho de 2021 (se eles não tiverem permissão para estar no Reino Unido sob outra categoria de imigração). No entanto, há previsão de fazer um pedido após o prazo nos casos em que o Ministério do Interior acha que há "motivos razoáveis" para não o ter feito atempadamente.

A orientação do *Settlement Scheme* criado pelo UK para os cidadãos da UE afirmou especificamente que um requerente não seria capaz de fazer uma solicitação tardia bem-sucedida ao regime com base em razões razoáveis para não cumprir o prazo aplicável a eles após uma solicitação recusada no prazo, uma vez que previamente cumpriu o prazo original. No entanto, essa orientação foi revisada em 13 de abril de 2022, para dizer que uma segunda aplicação nessas circunstâncias normalmente não seria aceita, mas descreve, exemplos de ocasiões em que tais pedidos poderiam ser aceitos.²⁷²

Para se candidatar no *Settlement Scheme*, não era preciso demonstrar estar "exercendo o direito de residir". Isso significa que, bastava ser cidadão da UE para aplicar, não sendo necessário demonstrar a permanência no Reino Unido como um "trabalhador", "estudante" ou "pessoa autossuficiente", dentre outros. Todavia, até obter permissão sob o regime será necessário estar exercendo o direito de residir enquanto estiver no Reino Unido para ser considerado legalmente no Reino Unido²⁷³.

Como determinações pós Acordo e pós-período de transição, no Reino Unido, ao contrário de imigrantes provenientes de outros países, os que advém de Estados - Membros da União Europeia e cidadãos suíços ainda beneficiam de algumas condições específicas e, quiçá, mais brandas. Por exemplo, não se faz necessária a submissão de impressão digital para requisição de visto, sendo suficiente partilhar uma foto digital e,

²⁷² UK COUNCIL FOR INTERNATIONAL STUDENT AFFAIRS. *Settlement scheme* <https://www.ukcisa.org.uk/Information--Advice/EU-EEA--Swiss-Students/Brexit---EU-Settlement-Scheme>. Deadline and cost of the scheme.

²⁷³ UK COUNCIL FOR INTERNATIONAL STUDENT AFFAIRS. *Settlement scheme* <https://www.ukcisa.org.uk/Information--Advice/EU-EEA--Swiss-Students/Brexit---EU-Settlement-Scheme>. Deadline and cost of the scheme. Exercising treaty rights.

para demonstrar seu status migratório, basta acessar ao serviço ofertado – ao contrário de necessariamente valer-se de documentação impressa²⁷⁴.

Mesmo assim, atualmente, as disposições associadas ao direito migratório e de circulação de cidadãos europeus que desejam residir no Reino Unido são praticamente equiparadas aos de outros estados terceiro, aplicando-se o sistema de pontos para aquisição de Visto²⁷⁵. Tal critério de pontuação foi introduzido, para os cidadãos europeus e suíços a partir de 01 de janeiro de 2021, com o fim do período de transição, e exclui unicamente os cidadãos irlandeses²⁷⁶

Portes (2022) traz exemplos dos critérios a serem respeitados para aquisição de pontuação suficiente para concessão do visto de entrada e permanência. Dentre eles, são apontados um valor salarial mínimo para trabalhadores com alta especialidade e outro para trabalhadores de curta duração, dentre alguns poucos outros exemplos²⁷⁷.

Deste modo, observa-se que, por mais que o Reino Unido respeitou o Acordo de Saída sobretudo para tutela dos cidadãos europeus que já se beneficiavam de certos direitos de residência ou permanência em território britânico, em relação aos cidadãos da UE que manifestariam interesse após o período de transição, não haveria tratamento especial. Pelo contrário, seriam considerados nacionais de países de Estados-terceiros por completo, devendo respeitar os critérios gerais e restritos de visto, a não ser que haja acordos individuais com esses Estados.

O Acordo de Retirada revisado manteve muitas das disposições do acordo anteriormente negociado pelo governo de Theresa May. O acordo também protege os direitos de residência e segurança social para cidadãos da UE residentes no Reino Unido e britânicos na UE, e mantém a liberdade de movimento até o fim do período de transição.

²⁷⁴ UNITED KINGDOM GOVERNMENT. *Guidance*. New immigration system: what you need to know. EU, EEA and Swiss citizens. Acesso em 05 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.gov.uk/permanent-residence-document-eu-eea>.

²⁷⁵ PORTES, Jonathan. *Immigration and the UK economy after Brexit*. Oxford Review of Economic Policy, Volume 38, Issue 1, Spring 2022, Pages 82–96, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grab045> p. 6.

²⁷⁶ PORTES, Jonathan. *Immigration and the UK economy after Brexit*, Oxford Review of Economic Policy, Volume 38, Issue 1, Spring 2022, Pages 82–96, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grab045> p. 7.

²⁷⁷ PORTES, Jonathan. *Immigration and the UK economy after Brexit*, Oxford Review of Economic Policy, Volume 38, Issue 1, Spring 2022, Pages 82–96, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grab045> pp. 7-8.

Pessoas já residentes poderiam ficar depois de tal prazo e solicitar residência permanente após cinco anos²⁷⁸.

Como visto brevemente na análise histórica da implementação da liberdade de circulação e na constituição de uma cidadania europeia, o Reino Unido foi, desde logo, opositor e leva contrastante ao *animus* comunitário de integração não somente econômica, bem como social, ampliando e harmonizando progressivamente os direitos dos cidadãos e dos que se encontrassem em território Europeu. Justamente com tal pressuposto, **Martins (2019)** considera a possibilidade de que, com a retirada de um dos Estados-Membros historicamente influentes e tendencialmente conservadores em relação às iniciativas de integração social, a possibilidade de que certas mudanças dentro do Direito Comunitário se concretizem²⁷⁹.

5.2.1. PERDA DA CIDADANIA DEPOIS DO BREXIT

É inegável o impacto que o Brexit, com a formalização da saída do Reino Unido da União Europeia, teve na dinâmica dessa última, em seus tratados e em seus Estados-Membros. Ora, como considerado anteriormente, a situação única da União Europeia e sua relação de comunicação direta com os nacionais dos Estados que a compõe traz uma inevitável e direta repercussão para os próprios, que, inclusive, desde 1992 eram e são considerados próprios cidadãos da União.

O instituto da cidadania da União Europeia e a liberdade de circulação dela advinda causou justamente ampla discussão sobre quais seriam os impactos do Brexit, em primeiro lugar, para os cidadãos europeus que se encontram no Reino Unido e exerciam, desde logo, seu direito de circulação, residência e permanência em Estado-Membro diferente do de origem.

Não somente isso, foi visto como seriam tratados os nacionais do Reino Unido que se encontram em algum território da União e que desejariam regressar ao

²⁷⁸ UNITED KINGDOM GOVERNMENT. *The Withdrawal Agreement: a binding treaty. Guidance. New immigration system: what you need to know. The Withdrawal Agreement: a binding treaty.* Acesso em 05 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/new-immigration-system-what-you-need-to-know>.

²⁷⁹ MARTINS, Ana Maria Guerra. *Estudos de Direito Internacional e da União Europeia. Essays on International and European Law.* Coimbra: Almedina. 2019. pp. 39-40.

território nacional com seus familiares, sendo tal tratamento predisposto pelo próprio Reino Unido sobre seus nacionais.

Agora, o que resta analisar e o que, acredita-se, seja algo que nos próximos anos venha a ser progressivamente mais recorrente, mesmo que por um prazo determinado, é o tratamento dos nacionais do Reino Unido na União Europeia: qual seu *status* dentro do território europeu? Como será a manutenção de seus direitos e prerrogativas, à luz da nova situação do Reino Unido?

Não tardou muito a ser necessária a intervenção do Tribunal de Justiça da União Europeia para administrar lides e divergências de entendimentos acerca da cidadania europeia e sua aplicabilidade e manutenção aos cidadãos britânicos.

No processo 673/20, o **Advogado-Geral Collins (2022)** deve de analisar se nacionais britânicos manteriam seus direitos associados com a cidadania da União como, no caso em questão, o direito de voto e de elegibilidade em eleições municipais francesas. Característico e derivado do direito de liberdade de circulação entre os territórios da União, o direito de votar e ser votado é determinado no próprio Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, em seu artigo 22º, nº1²⁸⁰.

Assim, logo após o TFUE instituir a cidadania da União Europeia, garantindo tal direito a todo nacional de um Estado-membro, acrescendo-se ao direito interno da nacionalidade, este trouxe, expressamente, o que o próprio direito à cidadania europeia traria como complemento. Deste modo, qualquer nacional de um Estado-Membro que estivesse utilizando seu direito de circular e residir em território de outro Estado-Membro, teria ainda o direito político ativo e passivo dentro daquele território.

A questão trazida para o TJUE e analisada *in primis* pelo **Advogado Geral Collins (2022)**, foi justamente a de entender se, com a entrada em vigor do Acordo de saída e, conseguinte cessação de todos os Tratados europeus até então em vigor para o

²⁸⁰ COLLINS, Anthony Michael. Conclusões do Advogado-Geral. Apresentadas em 24 de fevereiro de 2022. Processo C-673/20. ECLI:EU:C:2022:129. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254608&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415>. II. A. 1-4.

Reino Unido e seus nacionais, causaria também o fim da cidadania europeia previamente adquirida e a conseguinte perda dos direitos dela oriundos²⁸¹.

Respeitando, assim, os preceitos de que o Acordo de Saída, do momento de sua entrada em vigor em 01 de fevereiro de 2020, traria o fim da aplicabilidade do Direito da União sobre o Reino Unido – exceção feita pelas disposições previamente analisadas – haveria justamente o fim destes direitos, abrindo-se uma breve exceção para os direitos dos nacionais que já estariam exercendo seu direito de circulação, permanência e residência no território europeu ou vice-versa, justamente pelo período de transição.

Não há como negar que o Acordo feito pela União Europeia com o Reino Unido foi o de tutelar seus cidadãos, mas, ainda assim, houve determinação expressa no artigo 127º do próprio Acordo informando que alguns direitos não seriam válidos mesmo durante o período de transição e, dentre os direitos elencados, se encontram os direitos advindos do artigo 20º, 22º e 24º do TFUE, que dispõem exatamente acerca da questão prejudicial levantada pela britânica²⁸².

A principal questão, considerada pelo Advogado-Geral, que foi importante justamente ressaltar, foi a ausência do requerimento, pela britânica, de adquirir a nacionalidade francesa após residir por mais de 15 anos em território francês, o que inibiria qualquer dúvida a respeito e, por este motivo, da entrada em vigor do Acordo de Saída e antes mesmo do termo do período de transição, seu nome havia sido revogado da lista de eleitores de cidadãos não franceses da União²⁸³.

²⁸¹ COLLINS, Anthony Michael. Conclusões do Advogado-Geral. Apresentadas em 24 de fevereiro de 2022. Processo C-673/20. ECLI:EU:C:2022:129. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254608&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415>. Introdução. e; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Grande Secção. Acórdão do processo 673/20. ECLI:EU:C:2022:449. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=260522&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415>. 1-2.

²⁸² COLLINS, Anthony Michael. Conclusões do Advogado-Geral. Apresentadas em 24 de fevereiro de 2022. Processo C-673/20. ECLI:EU:C:2022:129. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254608&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415>. Quadro jurídico. 19.

²⁸³ COLLINS, Anthony Michael. Conclusões do Advogado-Geral. Apresentadas em 24 de fevereiro de 2022. Processo C-673/20. ECLI:EU:C:2022:129. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254608&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415>. 22-28.

O questionado diretamente ao TJUE e analisado pelo próprio AG, foi a perda automática de seus direitos de cidadã europeia com a vigência do Acordo de Saída, sendo que a britânica não concordaria com tal fator.

Para suas conclusões, o AG reiterou justamente que para que a cidadania da União permaneça em um sujeito, este deverá necessariamente possuir nacionalidade associada a um Estado-Membro da União. A partir do momento em que o Reino Unido firmou o Acordo de Saída, este imediatamente deixou de ser considerado membro do direito Comunitário Europeu, tornando-se estado terceiro.

As únicas exceções feitas foram promovidas para, como visto tutelar aqueles que já se encontravam em território alheio ao seu sob o pressuposto do direito de liberdade de circulação e que necessitavam, dentro do período de transição, de uma oportunidade para se organizarem dentro da nova realidade nacional e comunitária²⁸⁴ e que não se enquadraria em uma perda arbitrária da cidadania da União, pois não foi determinada pela perda da nacionalidade de um Estado-Membro, mas pela decisão do próprio Estado-Membro em sair da União Europeia e, assim, renunciar aos direitos da qual beneficiava, inclusive ao direito de seus nacionais poderem ser considerados cidadãos da União e reivindicarem os direitos que foram constituídos exclusivamente para tal cidadania²⁸⁵.

Outra situação encontrada desde a saída do Reino Unido, foi a de funcionários públicos da própria União Europeia e nacionais britânicos que, a partir do Acordo de saída, careceram do pressuposto fundamental de serem nacionais de um Estado-Membro para exercerem suas funções²⁸⁶.

²⁸⁴ COLLINS, Anthony Michael. Conclusões do Advogado-Geral. Apresentadas em 24 de fevereiro de 2022. Processo C-673/20. ECLI:EU:C:2022:129. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254608&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415>. 19-23 e; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Grande Secção. Acórdão do processo 673/20. ECLI:EU:C:2022:449. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=260522&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415>. 47-58.

²⁸⁵ COLLINS, Anthony Michael. Conclusões do Advogado-Geral. Apresentadas em 24 de fevereiro de 2022. Processo C-673/20. ECLI:EU:C:2022:129. Disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254608&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415>. 54-56 e; TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Grande Secção. Acórdão do processo 673/20. ECLI:EU:C:2022:449. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=260522&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415> 62.

²⁸⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção). Despacho de 16 de junho de 2021. Processo C-685/20 P. ECLI:EU:C:2021:485. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em:

A situação concreta foi trazida por uma Advogada-Geral do Tribunal de Justiça da União Europeia, como recurso de um despacho do Tribunal Geral sobre a decisão de ser retirada do cargo de Advogada-Geral por ser britânica e, por conseguinte, não ser mais nacional de um Estado-Membro da União Europeia. Deste modo, o mandato da recorrente foi terminado e outro Advogado-Geral foi nomeado em seu lugar em 7 de setembro de 2020²⁸⁷.

Em seu despacho, o Tribunal de Justiça relembra que, no momento em que os Tratados deixaram de ser aplicáveis no Reino Unido, a partir de sua saída, o próprio cessou de ser Estado-Membro e, conseqüentemente, os mandatos em curso dos membros das instituições, órgãos e organismos da União nomeados, designados ou eleitos em resultado da adesão do Reino Unido à União, cessaram automaticamente na data de sua saída²⁸⁸.

Assim, considerando que os direitos associados ao espaço de livre circulação de cidadãos da União Europeia e dos mandatos de funcionários públicos exclusivos de nacionais de um Estado-Membro cessaram para os nacionais do Reino Unido no momento em que este deixou de ser parte da União Europeia, no Despacho final do Tribunal de Justiça, foi determinado que não houve quebra de direitos e que haveria de se respeitar o fim de seu mandato antecipadamente, devido à interrupção na participação do Reino Unido nos Tratados que instituem a UE²⁸⁹.

Desta forma, em pouco tempo, percebeu-se que, há ainda de serem resolvidas questões pendentes de cidadãos britânicos que se encontram no Reino Unido e vice-versa,

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=16059393F23A738DFAE0C0A61E035054?text=&docid=243122&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=960744>

²⁸⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção). Despacho de 16 de junho de 2021. Processo C-685/20 P. ECLI:EU:C:2021:485. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=16059393F23A738DFAE0C0A61E035054?text=&docid=243122&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=960744>. Pontos 7 a 9.

²⁸⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção). Despacho de 16 de junho de 2021. Processo C-685/20 P. ECLI:EU:C:2021:485. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=16059393F23A738DFAE0C0A61E035054?text=&docid=243122&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=960744>. Ponto 53.

²⁸⁹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção). Despacho de 16 de junho de 2021. Processo C-685/20 P. ECLI:EU:C:2021:485. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=16059393F23A738DFAE0C0A61E035054?text=&docid=243122&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=960744>. Pontos 58 a 66.

sobretudo pelo elevado número de sujeitos que residem em território diferente do seu nacional e que já residiam antes da concretização do Brexit, do Acordo de saída e do fim do prazo de transição, havendo, sem dúvida, uma perspectiva de consolidação de relações futuras e acordos bilaterais ou comunitários que permitam resolver normativamente certos quesitos que restaram incertos.

6. EM TERMOS DE CONCLUSÃO

O processo de integração da União Europeia para adquirir, progressivamente, um espaço cada vez mais amplo e que permita direitos inerente à liberdade de circulação de seus cidadãos, bem como a implementação de um mercado único que facilite, dependa e condicione, ao mesmo tempo, a locomoção dos nacionais dos Estados-Membros da União, dentro de seu território, é algo inegável justamente pela exposição histórico-jurídica analisada.

Não há como deixar de perceber o interesse da União em manter uma centralidade e comunhão de ânimos dos Estados que a compõe, buscando promover um direito de cidadania cada vez mais amplo.

A cidadania da União em si foi criada, como visto, pelo Tratado de Maastricht e foi progressivamente sendo moldada e definida por Tratados subsequentes e julgamentos que foram indiscutivelmente necessários para definir seus limites e sua aplicabilidade. Assim como o julgamento *Rottmann*²⁹⁰ e os demais trazidos no presente estudo, o Tribunal de Justiça interpretou um papel não irrelevante para o alcance de uma harmonia e segurança jurídica que buscou equilibrar os interesses dos cidadãos da União, os interesses de seus Estados-Membros, e da própria União Europeia, buscando como primazia constante a manutenção da proporcionalidade em seus julgamentos.

Deste modo, com o desenvolvimento do presente estudo, foram-se percebendo nuances e critérios específicos para a aquisição da cidadania da União Europeia que demonstrou ser indiscutivelmente vinculada à nacionalidade de um Estado-Membro da União e dela indissociável.

Com a decisão de saída do Reino Unido do rol de Estados-Membros, estreou uma nova fase para o Direito Europeu e a própria Comunidade Europeia que encarava, pela primeira vez, a aplicação do artigo 50º do Tratado da União Europeia trazido em 2009 pelo Tratado de Lisboa e que conferia expresso direito de um Estado-Membro de notificar a União de sua saída. A disposição normativa teve o cuidado de demandar o respeito constitucional do Estado demandante para a possibilidade de iniciar a fase de

²⁹⁰ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção) de 2 de Março de 2010. *Processo C-135/08*. ECLI:EU:C:2010:104.

negociação desta saída e, como analisado, para o Reino Unido foi necessário um referendo popular com homologação da Coroa e do próprio Parlamento, para concretizar e formalizar sua notificação de saída.

Não foram poucas as discussões acerca das repercussões que a saída de um Estado tão relevante tanto histórica como economicamente trariam à União, não somente no âmbito do mercado único europeu, parte altamente relevante do interesse da União e, justamente, uma das justificativas que levaram o Reino Unido à buscar o fim de tal integração, como também para os cidadãos tanto do próprio Reino Unido, que se encontravam em território de outro Estado-Membro da União, ou, vice-versa, pelos cidadãos da União em si que se encontravam no próprio Estado rescisor.

Com tantas implicações diretas e indiretas sobre os cidadãos de cada ente estatal, foi necessário reservar um capítulo específico no Acordo de Saída, que obrigasse reciprocamente a tutela dos cidadãos que se encontravam em território oposto. Claramente, como visto, o Acordo de Saída não poderia trazer em seu âmago, disposições futuras sobre relações internacionais a advir entre o próprio Reino Unido e a União, restando determinado que tais Acordos seriam tratados em um segundo momento.

Deste modo, no Acordo, foi determinado um prazo para regularização dos cidadãos migrantes, de modo que, de cidadãos exercendo seu direito de livre circulação dentro do território europeu, haveria a possibilidade de tornar-se migrantes regularmente residentes naquele território.

Haveria, mesmo assim, de se considerarem as consequências imediatas e a longo prazo de tal saída, sobretudo, como visto, em relação à cidadania da União para os britânicos, que até então podiam valer-se dos Acordos e Tratados europeus para exercer atos de cidadania europeia e que, com a entrada em vigor do Acordo, cessariam imediatamente.

Os julgamentos trazidos foram pequenos retalhos sobre a manutenção da cidadania da União para os britânicos e, mais uma vez primando pelo princípio da proporcionalidade, o Tribunal de Justiça da União Europeia considerou, justamente, que não haveria como manter a cidadania da União àqueles nacionais de um Estado-Membro que, por votação popular, optou por rescindir seu papel como tal. A consequência lógica

foi a de que – e com ela concordamos – a cidadania europeia permaneceria estritamente associada à nacionalidade de um Estado-Membro e, portanto, com o fim de tal *status* por parte de um Estado qualquer, a cidadania não seria mais aplicável. Enfim, para quem já havia adquirido o direito de residência permanente, como direito adquirido entre os Estados, não haveria como pô-los em discussão.

Há ainda muito a ser determinado, sobretudo por meio de Acordos bilaterais entre o Reino Unido e os Estados-Membros da União, acerca das leis migratórias que podem vir a favorecer seus cidadãos, mas, percebemos que, por questões de segurança jurídica, a aplicação do direito de livre circulação não poderia mais ocorrer entre os interessados a partir da saída do Reino Unido.

A saída do Reino Unido da União Europeia trouxe, sem dúvida, diferentes clarificações, sobretudo no que diz respeito à relação entre a liberdade de circulação existente no território europeu, a cidadania europeia e seu vínculo com algum Estado-Membro da União, mas, sem dúvida, trará ainda alguns novos questionamentos no ordenamento jurídico europeu e, quiçá, internacional, que, a seu tempo, deverão ser resolvidos.

Mais, restou evidente a preocupação constante de garantir a prática do direito soberano aos Estados-Membros da União, que, desde logo, mantiveram certas prerrogativas próprias – mesmo que havendo de respeitar certos limites normativos impostos pela União – sobretudo no que diz respeito ao controle de suas fronteiras, à manutenção da nacionalidade e, percebido com o presente estudo, na própria autonomia de deixar de aplicar os Tratados vinculativos da União Europeia, com sua conseguinte saída.

Claramente, não há como cortar laços tão enraizados e complexos com uma mera notificação, considerando as implicações existentes com as relações interestatais, mas, sobretudo no que diz respeito à União e seus Estados-Membros, no que diz respeito aos seus cidadãos ou nacionais, diretamente envolvidos – ativa e passivamente – na relação de seu Estado nacional com a própria União. Deste modo, o Acordo de Saída do Reino Unido, primeiro e, até o momento, único exemplo de aplicação do artigo 50º do Tratado da União Europeia, foi essencial para garantir *in primis* os direitos dos cidadãos europeus que usufruíam de certos direitos diretamente associados com a participação do Reino

Unido na União e que, com sua saída, seriam os direta e imediatamente afetados. A evidência de tal prioridade é tamanha que a própria União determinou que no Acordo não haveria de se ter uma negociação sobre as relações futuras entre o Reino Unido e a própria União ou, eventualmente, entre os Estados-Membros individualmente, mas uma sequência de disposições que buscassem garantir segurança jurídica e um período transicional que permitisse a adequação fática dos diretamente interessados.

Enfim, em termos de conclusão, mas ainda permanecendo aberto a observar as futuras relações entre a atual estrutura constitutiva da União e o novo Estado-terceiro, considera-se que a evolução constitutiva do direito de liberdade de circulação, associado ao direito de cidadania da União manteve-se constante e harmônica, não deixando de aplicar sua dependência e condicionalidade à própria nacionalidade de um de seus Estados-membros, mesmo que tal significasse retirar o *status* de cidadão a um grupo elevado de sujeitos, nacionais do Estado-Membro que buscou a saída da União.

Não se considera, enfim, que houve um desrespeito nos direitos dos nacionais britânicos que se encontravam em algum território da União após o período de transição e que então, passaram de cidadãos da União para nacionais de Estados-terceiro, não perdendo os direitos de residência e permanência no território em questão, mas perdendo os benefícios diretamente interligados com a participação de seu Estado-nacional com os Tratados da União Europeia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Francisco António de M.L. Ferreira de. *Direito Internacional Público*. Coimbra: Coimbra Editora. 2003.

BARNARD, Catherine. *Citizenship of the Union: the good, the bad and the not very pretty*. pp.45-68. In: *EU Citizenship: Challenges and opportunities / Cidadania Europeia: desafios e oportunidades*. Porto: Universidade Católica Editora. 2015.

BOWSELL, Margaret, e THOMAS, Isobel. *Brexit: An Overview*. *International Business Law Journal*, vol. 2018, no. 3, 2018, 9th ed. pp. 251-264. HeinOnline

BROWN, Thomas. WAITZMAN Eren. *Leaving the European Union: Future UK-EU Relationship*. House Of Lords 25 November 2016 LLN 2016/063. Acesso em 10 de julho de 2022. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0063/LLN-2016-0063.pdf>

CHINAGLIA, Pedro Henrique; VIANA, Waleska Cariola. *Estado westfaliano versus estado-nação e seus reflexos nas colônias da América latina*. *Ciências Humanas: Características Práticas, Teóricas e Subjetivas* 2, [S.L.], p. 166-183, 23 dez. 2019. Atena Editora. Acesso em: 04 de novembro 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22533/at.ed.85419231218>.

COLEMAN, Charley. *Schengen Agreement: A Short History*. House of lords: Library Note. Acesso em 03 de julho de 2022. 2016. LLN 2016/013. Disponível em: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2016-0013/LLN-2016-0013.pdf>.

DUMITRITA Florea and; GALES Narcisa. *After Brexit. Brief Review on the Effects of Brexit*. *European Journal of Law and Public Administration*, vol. 7, no. 1, 2020, pp. 116-124. HeinOnline.

ESPADA, Cesáreo Gutierrez, et al. *La Unión Europea y Su Derecho*. 2019. Editorial Trotta. 3ª ed. De las comunidades europeas y su evolución.

GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União: história, direito, cidadania, mercado interno e concorrência*. Coimbra: Almedina. 9ª ed. 2019.

MINDUS, Patricia. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*. Uppsala, Sweden: Palgrave Macmillan. 2017.

KERTESZ, Agnes. *Brexit's Legal Framework*. ELTE Law Journal, vol. 2016, no. 1, 2016, pp. 93-102. HeinOnline.

KOCHENOV, Dimitry. *European Integration and the Gift of the Second Class Citizenship*. eLaw Journal, vol. 13, no. 1, 2006, p. 209-224. HeinOnline.

LOPES, Dulce. *Plurals of Citizenship: Instruments for Inclusion*. In: Leal Filho, W., Azul, A.M., Brandli, L., Lange Salvia, A., Özuyar, P.G., Wall, T. pp 1–10. *Peace, Justice and Strong Institutions*. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71066-2_116-1. 2021.

LOPES, Dulce. *Política da União Europeia em matéria de migração: rede de protecção ou manta de retalhos?*. In: Boletim de Ciências Económicas: homenagem ao prof. Doutor António José Avelãs Nunes. pp. 1791-1832. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Vol. 57, t. 2. DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-2_15. 2014.

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito internacional: do paradigma do clássico ao pós-11 de setembro*. Coimbra: Gestlegal. 5ª ed. 2019.

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. Coimbra: Gestlegal. 4ª ed. 2022.

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito da União Europeia*. 3ª ed. Coimbra: Gestlegal. 2018.

MACIEJEWSKI, Mariusz; BUX, Bux. *Os cidadãos da União e respetivos direitos*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/145/os-cidadaos-da-uniao-e-respetivos-direitos>. Acesso em 14/06/2022

MARTINS, Ana Maria Guerra. *Manual de Direito da União Europeia*. Coimbra: Almedina. 2ª edição. 2019.

MARTINS, Ana Maria Guerra. *Os desafios contemporâneos à ação externa da União Europeia - Lições de direito internacional público II*. Coimbra: Almedina. 2018

MARZOCCHI, Ottavio. *Livre circulação de pessoas*. Acesso em Acesso em 14 de junho de 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/147/livre-circulacao-de-pessoas>.

MILLER, Vaughne. *The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum*. In: UK PARLIAMENT. House of Commons Library. Acesso em 30 de novembro de 2022. Disponível em: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7253/>. s.p.

MORE, Gillian [et al]. *From Union Citizen to Third-Country National: Brexit, the UK Withdrawal Agreement, No-Deal Preparations and Britons Living in the European Union*. In *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*; 2020; Vol. 16; pp. 457 - 481 (Vol. 16). 2020. Brill/Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004433076_019

PAIS, Sofia Oliveira (coord.). *Current challenges: freedom of movement and access of economically inactive union citizens to social benefits*. pp. 21-42. *EU Citizenship: Challenges and opportunities /Cidadania Europeia: desafios e oportunidades*. Porto: Universidade Católica Editora. 2015.

PATRÃO, Afonso. *O direito de abandonar a União Europeia à luz do Tratado de Lisboa: a extinção do direito de livremente abandonar a União?* In: DA COSTA ANDRADE, Manuel, [et al]. *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge de Figueiredo Dias*. pp.756-794. *Studia Iuridica. Boletim da Faculdade de Direito*, 101, Volume IV, Universidade de Coimbra. Coimbra: Coimbra Editora, 2010

PIÇARRA, Nuno. *O Tratado de Lisboa e Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*. In: Piçarra, Nuno (coord.). *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa*. pp. 127-155. Coimbra: Almedina. 2013.

PORTES, Jonathan. *Immigration and the UK economy after Brexit*. *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 38, Issue 1, Spring 2022, Pages 82–96, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grab045>

SANDFORD, Alasdair. *Post-Brexit Guide: Where are we now – and how did we get here?* Acesso em 05 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.euronews.com/my-europe/2021/06/23/brexit-draft-deal-first-of-many-hurdles-to-a-smooth-exit>.

SOARES António Goucha. *A saída do Reino Unido da União Europeia*. Um acordo tirado a ferros. Em: Revista crítica de ciências sociais. N. 126/2021 p. 3-24 <https://doi.org/10.4000/rccs.12390>.

SOARES, António Goucha. *Brexit: a saída do reino unido da união europeia*. Coimbra: Conjuntura Actual. 2021

VERDE, Rui. *Brexit: triunfo do caos?* RCP Edições, 2019. s.l.

VITORINO, António. As inovações do Tratado de Lisboa. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. Centro de Investigação de Direito Público. Acesso em: 14 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/826-1355.pdf>.

WAITZMAN Eren. *Potential Effect on Peace and Security of the United Kingdom Leaving the European Union*. Ref 2016/0053. 12 October 2016. Acesso em Acesso em: 10 de julho de 2022. Disponível em <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LIF-2016-0053/LIF-2016-0053.pdf>.

WORSTER, W. T. (2018). *Brexit and the international law prohibitions on the loss of EU citizenship*. International Organizations Law Review, 15(2), 341–363. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502005>.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

ACORDO DE COMÉRCIO E COOPERAÇÃO entre a União Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atómica, por um lado, e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, por outro.

CONSELHO EUROPEO. Protocolo relativo às zonas de soberania do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte em Chipre. In: Acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade da Energia Atómica de 31.01.2022.

DIRECTIVA 2004/38/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 29 de Abril de 2004 relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

REGULAMENTO (UE) 2016/399, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen).

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM. Council of Europe. Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais Roma, 4.11.1950.

UNIÃO EUROPEIA. *The Schengen area and cooperation* Acesso em 03 de julho de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33020>. 2016.

UNIÃO EUROPEIA Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia (versão consolidada).

REFERÊNCIAS JURISPRUDÊNCIAIS

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA de 17 de Setembro de 2002. *Processo C-413/99*. ECLI:EU:C:2002:493.

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção) de 2 de Março de 2010. *Processo C-135/08*. ECLI:EU:C:2010:104.

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Tribunal Pleno) de 10 de dezembro de 2018. *Processo C-621/18*. ECLI:EU:C:2018:999.

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção) de 12 de março de 2019. *Processo C-221/17*. ECLI:EU:C:2019:189.

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção) de 18 de janeiro de 2022. *Processo C-118/20*. ECLI:EU:C:2022:34.

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL M. POIARES MADURO apresentadas em 30 de Setembro de 2009. *Processo C-135/08*. Janko Rottmann contra Freistaat Bayern.

COLLINS, Anthony Michael. Conclusões do Advogado-Geral. Apresentadas em 24 de fevereiro de 2022. *Processo C-673/20*. ECLI:EU:C:2022:129. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254608&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415>.

RELATÓRIO A9-0357/2021 Relatora: HÜBNER, Danuta Maria. Exposição De Motivos – Síntese De Factos e Conclusões. Objetivos e prioridades. RELATÓRIO sobre a avaliação da execução do artigo 50.º do Tratado EU. Acesso em 06 de junho de 2022. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0357_PT.html.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA. Grande Secção. Acórdão do processo 673/20. ECLI:EU:C:2022:449. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=260522&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18415>.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção). Despacho de 16 de junho de 2021.
Processo C-685/20 P. ECLI:EU:C:2021:485. Acesso em 15 de novembro de 2022.
Disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=16059393F23A738DFAE0C0A61E035054?text=&docid=243122&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=960744>

SITES INFORMATIVOS

COMISSÃO EUROPEIA. *Direção-Geral da Comunicação*. Unidade «Informação dos Cidadãos». 1049 Bruxelas. Bélgica. O ABC do direito da União Europeia - Edição de dezembro de 2016. Acesso em 08 de agosto de 2022. Acesso em: <https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/pt/>.

EUR-LEX. *Common foreign and security policy (CFSP)*. Author: Publications Office of the European Union. Form Glossary term. Acesso em: 10 de julho de 2022. Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:foreign_security_policy.

EUROPEAN COMMISSION. *Temporary Reintroduction of Border Control*. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en.

EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *Brexit: EU citizens with pre-settled or settled status: how your close family members can apply to join you in the UK*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2871/873576>. 2021.

GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. *Guidelines - 23 March 2018*. Brussels, 23 March 2018 (OR. en). EUCO XT 20001/18. Acesso em 08 de junho de 2022. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2018-INIT/en/pdf>.

PARLAMENTU EUROPEU. *Tratado da União Europeia (TUE) / Tratado de Maastricht*. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>.

UK COUNCIL FOR INTERNATIONAL STUDENT AFFAIRS. *Settlement scheme*. <https://www.ukcisa.org.uk/Information--Advice/EU-EEA--Swiss-Students/Brexit---EU-Settlement-Scheme>.

UNIÃO EUROPEIA. *História da União Europeia 1945-59*. Acesso em 15 de novembro de 2022. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_pt.

UNIÃO EUROPEIA. *História da União Europeia 1960-69*. Acesso em 26 de março de 2022. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1970-79_pt.

UNITED KINGDOM GOVERNMENT. Guidance. *New immigration system: what you need to know*. EU, EEA and Swiss citizens. Acesso em 05 de junho de 2022. Disponível em <https://www.gov.uk/permanent-residence-document-eu-eea>.

UNITED KINGDOM GOVERNMENT. *The Withdrawal Agreement: a binding treaty. Guidance*. New immigration system: what you need to know. The Withdrawal Agreement: a binding treaty. Acesso em 05 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/new-immigration-system-what-you-need-to-know>.