



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 7 de setembro de 2020
(OR. en)

10487/20

**Dossiê interinstitucional:
2020/0256 (NLE)**

JAI 675
FREMP 62
FRONT 227
MI 309
SAN 290
TRANS 370
IPCR 25

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Jordi AYET PUIGARNAU, diretor
data de receção:	4 de setembro de 2020
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2020) 499 final
Assunto:	Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO sobre uma abordagem coordenada das restrições impostas à liberdade de circulação em virtude da pandemia de COVID-19

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2020) 499 final.

Anexo: COM(2020) 499 final



Bruxelas, 4.9.2020
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

**sobre uma abordagem coordenada das restrições impostas à liberdade de circulação em
virtude da pandemia de COVID-19**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

A liberdade de os cidadãos da UE circularem e residirem livremente em qualquer ponto da União Europeia é uma das conquistas mais importantes da União e uma importante força motriz da sua economia.

Os Estados-Membros¹ adotaram uma série de medidas para evitar a propagação do surto de COVID-19, muitas das quais com consequências sobre a liberdade de circulação dos cidadãos por toda a União Europeia. Tais medidas incluíram muitas vezes a imposição de restrições à entrada de pessoas vindas de outros Estados-Membros ou certas exigências (nomeadamente a obrigação de cumprir quarentena) em relação às pessoas que atravessam as fronteiras, incluindo as que se devem deslocar por motivos económicos, nomeadamente os trabalhadores e empresários.

Embora as referidas medidas se destinassem a proteger a saúde e o bem-estar dos cidadãos, acabaram por ter sérias consequências na liberdade de circulação no interior da União, bem como repercussões graves no mercado interno. Restabelecer a liberdade de circulação, protegendo simultaneamente a saúde pública, constitui uma prioridade, tanto por motivos profissionais, como por motivos familiares ou de lazer. O exercício dos direitos de livre circulação, diretamente conferidos pelos Tratados aos cidadãos da União, deve continuar a ser possível, procurando simultaneamente prevenir a reintrodução do vírus nas regiões onde já se encontra sob controlo.

Desde o início da pandemia que Comissão tem trabalhado estreitamente com os Estados-Membros para assegurar o regresso gradual à livre circulação. Em março de 2020, a Comissão publicou as Orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais², assim como as Orientações relativas ao exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19³, formulando diretrizes para a livre circulação dos trabalhadores fronteiriços, dos trabalhadores sazonais e dos trabalhadores independentes que exercem profissões críticas.

Em 13 de maio de 2020, a Comissão adotou, no âmbito de um pacote de orientações e recomendações para ajudar os Estados-Membros a suprimir gradualmente as restrições à livre circulação, uma Comunicação para uma abordagem faseada e coordenada para o restabelecimento da livre circulação e da supressão dos controlos nas fronteiras internas⁴, referindo igualmente a possibilidade de serem reintroduzidas certas medidas se a situação epidemiológica o exigir.

¹ A referência aos Estados-Membros abrange todos os Estados-Membros vinculados pelo acervo em matéria de livre circulação, bem como os países terceiros vinculados pelas normas em matéria de livre circulação (nomeadamente, a Islândia, o Liechtenstein e a Noruega, em virtude do Acordo EEE, a Suíça, por força do Acordo sobre a Livre Circulação de Pessoas, assim como o Reino Unido, durante o período de transição que vigorará até 31 de dezembro de 2020, ao abrigo do Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica).

² JO C 86I de 16.3.2020, p. 1.

³ JO C 102I de 30.3.2020, p. 12.

⁴ JO C 169 de 15.5.2020, p. 30.

Em 11 de junho de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho relativa à terceira revisão da aplicação das restrições temporárias às viagens não indispensáveis para a UE⁵, incentivando fortemente os Estados-Membros a concluírem o processo de levantamento das restrições à livre circulação no interior da UE logo que a situação epidemiológica o permita.

Em 15 de julho de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a preparação da UE a curto prazo no domínio da saúde para surtos de COVID-19⁶.

Em 7 de agosto de 2020, os serviços da Comissão enviaram um ofício aos Estados-Membros, recordando os princípios aplicáveis às restrições e limitações à livre circulação que deverão presidir a eventuais decisões de restringir a liberdade de circulação. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteger direitos e liberdades de terceiros. Esse ofício visava igualmente promover a coordenação e assegurar a clareza e a previsibilidade para os cidadãos e as empresas.

É necessário realizar novos progressos e assegurar a coordenação entre os Estados-Membros. Atendendo à evolução da pandemia, alguns Estados-Membros decidiram manter ou reintroduzir algumas restrições à liberdade de circulação na UE. Tais medidas unilaterais originaram perturbações significativas. Embora muitas das proibições de entrada em certos países tenham sido entretanto levantadas, as empresas e os cidadãos continuam a deparar-se com medidas divergentes, muitas vezes adotadas em cima da hora, assentes em critérios muito diferentes ou insuficientemente coordenadas com os outros Estados-Membros. Esta situação gerou um elevado nível de incerteza, tanto para os cidadãos como para as empresas.

Atendendo aos ensinamentos retirados das fases anteriores da pandemia, importa adotar uma abordagem coordenada, que seja previsível e transparente, para a adoção de restrições à liberdade de circulação. A contenção da propagação do vírus, a proteção da saúde dos cidadãos e a preservação da liberdade de circulação na União, em condições de segurança, é crucial para relançar a economia da UE em segurança e garantir o correto funcionamento do mercado interno. Importa ainda prestar especial atenção a que a atividade económica transfronteiras se processe sem restrições.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A presente recomendação destina-se a aplicar as disposições em vigor quanto às eventuais restrições à liberdade de circulação por razões de saúde pública.

- **Coerência com as outras políticas da União**

A presente recomendação está em consonância com as outras políticas da União, nomeadamente as respeitantes à saúde pública e ao controlo das fronteiras internas.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0318>

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente os artigos 21.º, n.º 2, 46.º, 52.º n.º 2, 168.º, n.º 6, e 292.º.

• Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)

O artigo 292.º do TFUE permite ao Conselho adotar recomendações. Nos termos dessa disposição, o Conselho delibera sob proposta da Comissão sempre que os Tratados determinem que adote um ato sob proposta da Comissão.

É o que sucede no caso em apreço, uma vez que é necessária uma abordagem coerente para prevenir novas perturbações causadas pela adoção de medidas unilaterais e não suficientemente coordenadas que condicionem a liberdade de circulação na União. O artigo 21.º, n.º 1, do TFUE dispõe que qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação. Se for necessária uma intervenção da União para atingir esse objetivo, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem adotar disposições com vista a facilitar o exercício desses direitos.

Nos termos do artigo 46.º do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta do Comité Económico e Social, tomarão, por meio de diretivas ou de regulamentos, as medidas necessárias à realização da livre circulação dos trabalhadores, tal como definida no artigo 45.º.

Nos termos do artigo 49.º, n.º 1, do TFUE, é proibido impor restrições à liberdade de estabelecimento. Nos termos do artigo 56.º, n.º 1, do TFUE, são igualmente proibidas as restrições à livre prestação de serviços na União, incluindo restrições à liberdade de beneficiar de serviços prestados noutro Estado-Membro.

Nos termos do artigo 52.º, n.º 2, do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta do Comité Económico e Social, devem adotar diretivas para coordenar as disposições destinadas a assegurar o exercício da liberdade de estabelecimento, adotadas por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública. Nos termos do artigo 62.º do TFUE, esta disposição aplica-se igualmente aos serviços.

Nos termos do artigo 168.º, n.º 6, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode igualmente adotar recomendações com vista a assegurar um elevado nível de proteção da saúde humana na definição e execução de todas as políticas e ações da União.

• Proporcionalidade

A adoção de medidas unilaterais, sem coordenação prévia, pode gerar restrições à livre circulação, de forma incoerente e fragmentada, suscitando incerteza para os cidadãos da União quanto ao exercício dos seus direitos na UE. A presente proposta não vai além do necessário e proporcionado para atingir o objetivo pretendido.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

n.d.

- **Consultas das partes interessadas**

A presente proposta tem em conta as discussões mantidas regularmente com os Estados-Membros desde que foram adotadas as primeiras restrições temporárias, as informações disponíveis quanto à evolução da situação epidemiológica, os dados científicos disponíveis, assim como as reações expressas pelos cidadãos da União, nomeadamente no contexto da volumosa correspondência dirigida à Comissão Europeia.

- **Avaliação de impacto**

n.d.

- **Direitos fundamentais**

A liberdade de circulação é um direito fundamental, que foi consagrado no artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Na observância do princípio da proporcionalidade, só podem ser introduzidas restrições se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteger os direitos ou a liberdade de terceiros. O artigo 21.º da Carta proíbe as restrições em razão da nacionalidade no âmbito de aplicação dos Tratados.

Em conformidade com a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁷, a liberdade de circulação pode ser limitada para proteger certos interesses públicos, nomeadamente a saúde pública, a ordem pública ou a segurança pública. Essas limitações devem ser aplicadas em conformidade com os princípios gerais do direito da UE, nomeadamente a proporcionalidade e a não discriminação, assim como respeitar os direitos fundamentais. Essas medidas devem ser baseadas em considerações de saúde pública, não podendo, por conseguinte, exceder o estritamente necessário para salvaguardar o interesse público que justifica a sua adoção.

Quaisquer restrições à liberdade de circulação dos trabalhadores na União, justificadas por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, devem ser proporcionadas e assentes em critérios objetivos e não discriminatórios. Devem, além disso, ser adequadas para garantir a realização do objetivo que prosseguem, não podendo ir além do necessário para o alcançar.

A presente recomendação não pode ser interpretada como facilitando ou incentivando a adoção de restrições à liberdade de circulação impostas em virtude da pandemia. Pelo contrário, visa definir uma abordagem coordenada caso algum Estado-Membro decida impor restrições desse tipo. A decisão de impor restrições à livre circulação continua a competir aos Estados-Membros, que devem respeitar o direito da União. De igual modo, os

⁷ Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 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 (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

Estados-Membros mantêm a possibilidade de decidir não introduzir quaisquer restrições, mesmo que sejam atingidos os critérios e limiares enunciados na presente recomendação.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

Nenhuma

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

A adoção de uma abordagem coordenada entre os Estados-Membros requer esforços conjuntos quanto a quatro aspetos fundamentais: aplicação de critérios e limiares comuns para decidir da introdução das restrições à livre circulação; mapeamento dos critérios comuns através de um código de cores; adoção de uma abordagem comum quanto às medidas a aplicar às pessoas que se deslocam de/para zonas identificadas como sendo de maior risco; fornecimento ao público de informações claras, completas e atempadas sobre as eventuais restrições e as exigências impostas.

A fim de assegurar a boa gestão e a transparência do processo, a proposta centra-se em três critérios distintos: taxa cumulativa de casos de COVID-19 notificados nos últimos 14 dias; percentagem de testes positivos; e número de testes realizados. Estes critérios devem ser discriminados territorialmente, de preferência em função das diferentes regiões dos Estados-Membros. A fim de garantir a fiabilidade dos dados, só as regiões com mais de 250 testes COVID-19 por cada 100 000 habitantes serão avaliadas em função destes critérios.

Com base nos referidos critérios, se necessário, poderiam ser aplicadas restrições nas regiões que notifiquem 50 ou mais casos de COVID-19, durante um período cumulativo de 14 dias, assim como uma percentagem de testes positivos igual ou superior a 3 %. Poderiam ser igualmente aplicadas restrições nas regiões que tenham notificado mais de 150 casos de COVID-19 por 100 000 habitantes durante um período cumulativo de 14 dias, ainda que a percentagem de testes positivos seja inferior a 3 %. Os referidos critérios e limiares resultam de discussões aprofundadas com os Estados-Membros com base nos dados por estes disponibilizados.

Com base nos dados fornecidos pelos Estados-Membros, o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC) elaborará periodicamente mapas atualizados, discriminados por regiões, indicando se os limiares acima referidos foram atingidos em determinada região.

Quando não seja atingido o limiar definido para os casos de COVID-19 durante um período de 14 dias nem o relativo à percentagem de testes positivos, a região em causa deve ser classificada como «verde». Quando seja atingido apenas um desses limiares, deve ser classificada como «laranja». Quando ambos os limiares sejam atingidos, será classificada como «vermelha». Se não estiverem disponíveis dados suficientes ou o número de testes realizados não for suficiente, a região em causa deve ser classificada como «cinzenta».

Os mapas elaborados pelo ECDC permitirão a adoção de uma abordagem coordenada dos processos de decisão dos Estados-Membros, assegurando que as decisões por estes tomadas são coerentes e bem coordenadas.

A título de exemplo, os Estados-Membros podem, aplicando estes critérios e limiares, impor restrições a regiões:

- (a) que notifiquem 70 casos de COVID-19 por 100 000 habitantes durante um período cumulativo de 14 dias e uma percentagem de testes positivos de 5,5 % («zonas vermelhas»); ou
- (b) que notifiquem 175 casos de COVID-19 por 100 000 habitantes durante um período cumulativo de 14 dias, independentemente da percentagem de testes positivos («zonas vermelhas»).

Em contrapartida, os Estados-Membros não devem aplicar restrições à circulação a partir de regiões:

- (c) que tenham notificado 20 casos de COVID-19 durante um período cumulativo de 14 dias e uma percentagem de testes positivos de 2,5 % («zonas verdes»);
- (d) que notifiquem 55 casos de COVID-19 por 100 000 habitantes durante um período cumulativo de 14 dias e uma percentagem de testes positivos de 1,5 % («zonas laranja»);
- (e) que notifiquem 20 casos de COVID-19 por 100 000 habitantes durante um período cumulativo de 14 dias e uma percentagem de testes positivos de 4,5 % («zonas laranja»); pode, contudo, ser exigido o preenchimento de formulários de localização de passageiros.

Esse mapa servirá então de base para os processos de tomada de decisão nos Estados-Membros, que deverão ser coordenados, tanto quanto possível, segundo um calendário comum:

- (a) Semanalmente: o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças publicará uma versão atualizada do mapa com os códigos de cores.
- (b) À quinta-feira: os Estados-Membros que pretendam aplicar restrições às pessoas que se desloquem de uma região classificada como «vermelha» ou «cinzenta» devem informar os outros Estados-Membros e a Comissão dessa intenção.
- (c) À segunda-feira: entram em vigor as medidas notificadas pelos Estados-Membros, salvo circunstâncias excecionais.

O cumprimento do calendário acordado garantiria a coordenação entre os Estados-Membros e aumentaria a previsibilidade, a segurança jurídica e o cumprimento das normas, beneficiando os cidadãos e as empresas.

Proposta de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre uma abordagem coordenada das restrições impostas à liberdade de circulação em virtude da pandemia de COVID-19

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 21.º, n.º 2, o artigo 46.º, o artigo 52.º, n.º 2, o artigo 168.º, n.º 6, e o artigo 292.º, primeira e segunda frases,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) A cidadania da União confere a todos os cidadãos da União o direito de livre circulação.
- (2) Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), qualquer cidadão da União goza do direito de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação. A Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁸ consubstancia esse direito. O artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta») estabelece igualmente a liberdade de circulação e residência.
- (3) Nos termos do artigo 45.º, n.º 1, do TFUE, é assegurada a livre circulação dos trabalhadores na União. A realização deste objetivo implica o direito de os trabalhadores dos Estados-Membros poderem circular livremente no interior da União para exercer atividades assalariadas, sem prejuízo das limitações que se justifiquem por razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública.
- (4) Nos termos do artigo 49.º, n.º 1, do TFUE, é proibido impor restrições à liberdade de estabelecimento de um nacional de um Estado-Membro em qualquer outro Estado-Membro.
- (5) Nos termos do artigo 56.º, n.º 1, do TFUE, são igualmente proibidas as restrições à livre prestação de serviços na União. Esta proibição abrange o direito dos prestadores de serviços de atravessarem as fronteiras para prestar serviços e o direito do destinatário do serviço a deslocar-se ao país do prestador de serviços a fim de

⁸ Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 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 (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

beneficiar do serviço prestado. A realização destes objetivos justifica a coordenação das medidas que os Estados-Membros ponderem adotar em relação a cidadãos estrangeiros por razões de saúde pública.

- (6) Nos termos do artigo 168.º, n.º 1, do TFUE, na definição e na execução de todas as políticas e ações da União, deve ser assegurado um elevado nível de proteção da saúde.
- (7) Em 30 de janeiro de 2020, o Diretor-Geral da Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou uma emergência de saúde pública de âmbito internacional na sequência do surto global do novo coronavírus, que provoca a doença do coronavírus 2019 (COVID-19). Em 11 de março de 2020, a OMS considerou que a COVID-19 deveria ser classificada como uma pandemia.
- (8) Para limitar a propagação do vírus, os Estados-Membros adotaram diferentes medidas, algumas das quais com efeitos sobre a liberdade de circulação e de residência dos cidadãos da União no território dos Estados-Membros, nomeadamente restrições à entrada ou a exigência de um período de quarentena para as pessoas que atravessam as fronteiras nacionais.
- (9) Em 13 de fevereiro de 2020, o Conselho adotou Conclusões sobre a COVID-19⁹, instando os Estados-Membros a agirem em conjunto, em cooperação com a Comissão, de forma proporcionada e adequada, assegurando uma coordenação estreita e reforçada entre os Estados-Membros que garanta a eficácia de todas as medidas, incluindo a eventual adoção de medidas quanto às deslocações, salvaguardando, contudo, a liberdade de circulação na União, de modo a assegurar a melhor proteção possível da saúde pública.
- (10) Em 10 de março de 2020, os chefes de Estado ou de Governo da União Europeia sublinharam a necessidade de uma abordagem europeia comum quanto à COVID-19.
- (11) Em 16 de março de 2020, a Comissão adotou Orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais¹⁰. Em 17 de março de 2020, os Chefes de Estado ou de Governo da União Europeia aprovaram as referidas Orientações.
- (12) Em 30 de março de 2020, a Comissão adotou Orientações relativas ao exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19¹¹, a fim de assegurar que os trabalhadores móveis e os trabalhadores independentes na União, nomeadamente os que exercem profissões críticas para combater a pandemia, podem aceder aos respetivos locais de trabalho.
- (13) Em 15 de abril de 2020, a presidente da Comissão Europeia e o presidente do Conselho Europeu definiram um roteiro europeu comum com vista a levantar as medidas de contenção da COVID-19¹², segundo o qual as restrições à livre circulação devem ser suprimidas assim que a situação epidemiológica convergir suficientemente e as regras de distanciamento social forem aplicadas de forma generalizada e responsável.

⁹ JO C 57 de 20.2.2020, p. 4.

¹⁰ JO C 861 de 16.3.2020, p. 1.

¹¹ JO C 102I de 30.3.2020, p. 12.

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_pt.pdf

- (14) Em 7 de maio de 2020, a Comissão adotou Orientações sobre a livre circulação de profissionais de saúde e a harmonização mínima da formação em relação às medidas de emergência em resposta à COVID-19 – recomendações relativas à Diretiva 2005/36/CE¹³, a fim de ajudar os Estados-Membros a fazer face à escassez imediata de pessoal.
- (15) Em 13 de maio de 2020, a Comissão adotou, no âmbito de um pacote de orientações e recomendações, uma Comunicação para uma abordagem faseada e coordenada para o restabelecimento da livre circulação e da supressão dos controlos nas fronteiras internas¹⁴. Nessa comunicação, a Comissão propõe uma abordagem faseada e coordenada, começando pela supressão das restrições entre regiões ou Estados-Membros que apresentem situações epidemiológicas suficientemente semelhantes. Além disso, a abordagem deveria ser flexível, permitindo reintroduzir certas medidas caso a situação epidemiológica o exija. De acordo com a mesma, os Estados-Membros devem agir em função de critérios epidemiológicos, da capacidade de aplicar medidas de confinamento durante todo o percurso e de considerações de caráter económico e social.
- (16) Em 11 de junho de 2020, a Comissão adotou uma Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho relativa à terceira revisão da aplicação das restrições temporárias às viagens não indispensáveis para a UE¹⁵, incentivando fortemente os Estados-Membros a concluírem o processo de levantamento das restrições à livre circulação no interior da UE.
- (17) Em 16 de julho de 2020, a Comissão adotou Orientações sobre os trabalhadores sazonais na UE, no contexto do surto de COVID-19¹⁶, em que formulou diretrizes dirigidas às autoridades nacionais, às inspeções do trabalho e aos parceiros sociais a fim de garantir os direitos, a saúde e a segurança deste tipo de trabalhadores, assegurando que têm conhecimento dos respetivos direitos.
- (18) A fim de assegurar o fluxo de mercadorias na União sem entraves, a Comissão adotou uma Comunicação sobre a implementação de corredores verdes ao abrigo das orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais¹⁷, bem como Orientações para facilitar as operações de carga aérea durante o surto de COVID-19¹⁸ e ainda Orientações em matéria de proteção da saúde, repatriamento e formalidades de viagem dos marítimos, passageiros e outras pessoas a bordo dos navios¹⁹.
- (19) Atendendo à redução do número de casos de COVID-19 na União durante os meses de junho e julho de 2020, muitos Estados-Membros levantaram as restrições à liberdade de circulação que haviam imposto durante a primeira vaga de infeções.
- (20) Uma vez que, a partir de agosto de 2020, o número de casos de COVID-19 voltou a aumentar em grande parte da União, alguns Estados-Membros começaram a reintroduzir restrições à liberdade de circulação.

¹³ JO C 156 de 8.5.2020, p. 1.

¹⁴ JO C 169 de 15.5.2020, p. 30.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

¹⁶ JO C 235I de 17.7.2020, p. 1.

¹⁷ JO C 96I de 24.3.2020, p. 1.

¹⁸ JO C 100I de 27.3.2020, p. 1.

¹⁹ JO C 119 de 14.4.2020, p. 1.

- (21) As restrições à livre circulação de pessoas na União, adotadas para limitar a propagação da COVID-19, devem assentar em motivos de interesse público específicos e limitados, nomeadamente a proteção da saúde pública. Devem ser aplicadas em conformidade com os princípios gerais do direito da UE, nomeadamente a proporcionalidade e a não discriminação. A presente recomendação visa facilitar a aplicação desses princípios, de forma coordenada, na situação excecional originada pela pandemia de COVID-19. Consequentemente, os mecanismos criados pela presente recomendação devem ser estritamente limitados no âmbito e no tempo às restrições adotadas em virtude da pandemia.
- (22) As medidas adotadas unilateralmente neste domínio são suscetíveis de causar graves perturbações, uma vez que as empresas e os cidadãos se deparam com um grande diversidade de medidas divergentes e que são constantemente alteradas. Esta situação é particularmente prejudicial numa altura em que a economia europeia já foi gravemente afetada pelo vírus.
- (23) A presente recomendação procura assegurar uma maior coordenação entre os Estados-Membros quanto à adoção de medidas suscetíveis de restringir a liberdade de circulação por razões de saúde pública. É necessário adotar uma abordagem coordenada entre os Estados-Membros, a fim de reduzir o impacto das restrições sobre os cidadãos e a economia da União, reforçando a transparência e a previsibilidade, e assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde humana.
- (24) A adoção de uma abordagem coordenada entre os Estados-Membros requer esforços conjuntos quanto aos seguintes aspetos fundamentais: aplicação de critérios e limiares comuns quando sejam introduzidas restrições à liberdade de circulação; mapeamento do risco de transmissão da COVID-19 com base num código de cores convencional e abordagem coordenada das eventuais medidas que a aplicar às pessoas que se deslocam entre essas regiões, em função do risco de transmissão efetivamente existente.
- (25) Seis meses após a eclosão da crise, dispomos agora de mais informação sobre as medidas mais eficazes a tomar, com base no intercâmbio permanente entre os Estados-Membros e a Comissão. Os critérios e limiares definidos na presente recomendação têm por base os dados por estes disponibilizados.
- (26) Atendendo à evolução da situação epidemiológica, a Comissão, apoiada pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, avaliará periodicamente os critérios, as necessidades em matéria de dados e os limiares enunciados na presente recomendação e, nomeadamente, se deverão ser tidos em conta outros critérios, como as taxas de hospitalização ou de ocupação das unidades de cuidados intensivos.
- (27) Os Estados-Membros devem aplicar um conjunto coordenado de indicadores e a mesma metodologia para a classificação epidemiológica das diferentes zonas e regiões. A fim de limitar as restrições ao estritamente necessário, devem, sempre que possível, limitá-las, de forma não discriminatória, às pessoas provenientes de certas zonas ou regiões específicas particularmente afetadas e não à totalidade do território do Estado-Membro em causa.
- (28) A presente recomendação não deve ser interpretada como facilitando ou incentivando a adoção de restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia, procurando antes proporcionar uma abordagem coordenada caso algum Estado-Membro decida impor restrições desse tipo. A decisão de impor restrições à livre circulação continua a competir aos Estados-Membros, que devem respeitar o direito da União.

De igual modo, os Estados-Membros mantêm a possibilidade de não introduzir quaisquer restrições, mesmo que sejam atingidos os critérios e limiares enunciados na presente recomendação.

- (29) Só deve ser ponderada a adoção de restrições à livre circulação quando os Estados-Membros disponham de elementos de prova suficientes que as justifiquem em termos de benefícios para a saúde pública e possuam motivos razoáveis para crer que serão eficazes.
- (30) Os mapas que estabelecem o estatuto dos critérios comuns para as regiões da UE devem ser publicados e atualizados semanalmente pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, em função dos dados fornecidos pelos Estados-Membros.
- (31) A fim de melhorar a coordenação entre os Estados-Membros e aumentar a previsibilidade para o público, os Estados-Membros deverão respeitar o calendário acordado sempre que tencionem impor restrições à liberdade de circulação em virtude do surto de COVID-19.
- (32) A fim de reduzir ao mínimo a perturbação do mercado interno e da vida das famílias durante a pandemia, devem ficar isentos da obrigação de quarentena os trabalhadores que se deslocam para exercer profissões críticas, os trabalhadores transfronteiriços, os trabalhadores do setor dos transportes ou os prestadores de serviços de transporte, os trabalhadores marítimos e as pessoas que se deslocam por motivos familiares ou profissionais imperiosos, incluindo os membros de famílias que precisem de atravessar a fronteira com regularidade.
- (33) A informação clara, atempada e exaustiva do público é crucial para limitar o impacto de eventuais restrições impostas à livre circulação, garantindo a previsibilidade, a segurança jurídica e o cumprimento pelos cidadãos,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

Princípios gerais

1. Quaisquer restrições à livre circulação de pessoas na União adotadas com o objetivo de limitar a propagação do COVID-19 deverão assentar em motivos de interesse público, específicos e limitados, nomeadamente a proteção da saúde pública. Tais restrições devem ser aplicadas em conformidade com os princípios gerais do direito da União, nomeadamente a proporcionalidade e a não discriminação. As medidas adotadas não devem, por conseguinte, exceder o estritamente necessário para proteger a saúde pública.
2. As referidas restrições devem ser suprimidas logo que a situação epidemiológica o permita.
3. Não pode haver discriminação entre os diferentes Estados-Membros, nomeadamente a adoção de regras menos rigorosas para viajar de/para um Estado-Membro vizinho, comparativamente com outros Estados-Membros na mesma situação epidemiológica.
4. As restrições não devem ser decretadas em função da nacionalidade da pessoa mas sim em função do(s) local(is) onde esta tenha estado nos 14 dias anteriores à sua chegada ao país.
5. Os Estados-Membros devem admitir sempre os respetivos nacionais e os cidadãos da União e membros das suas famílias neles residentes, devendo igualmente facilitar o trânsito rápido através do seu território nacional.

6. Os Estados-Membros devem prestar a devida atenção às especificidades das regiões fronteiriças e à necessidade de cooperação a nível local e regional.
7. Os Estados-Membros devem proceder regularmente ao intercâmbio de informações sobre todas as questões abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente recomendação.

Critérios comuns

8. Os Estados-Membros devem ter em conta os seguintes critérios sempre que tencionem impor restrições à liberdade de circulação em virtude da pandemia de COVID-19:
 - (a) a «taxa de notificação de casos de COVID-19 cumulativa dos últimos 14 dias», ou seja, o número total de casos de COVID-19 notificados por cada 100 000 habitantes numa determinada região nos últimos 14 dias;
 - (b) a «percentagem de testes positivos», ou seja, a percentagem de testes positivos entre todos os testes realizados à COVID-19 em determinada região na última semana;
 - (c) o «número de testes realizados», ou seja, o número de testes realizados à COVID-19, por 100 000 habitantes, realizado numa determinada região na última semana.

Dados sobre os critérios comuns

9. Para garantir a disponibilidade de dados completos e comparáveis, os Estados-Membros devem fornecer semanalmente ao Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças dados sobre os critérios referidos no ponto 8.

Esses dados devem ser fornecidos igualmente à escala regional, a fim de assegurar que as medidas serão direcionadas para as regiões onde sejam estritamente necessárias.

Limiares comuns quando se pondera adotar restrições à livre circulação

10. Os Estados-Membros não devem restringir a livre circulação de pessoas que se desloquem entre os Estados-Membros que apresentem:

- (a) uma taxa de notificação de casos de COVID-19 cumulativa dos últimos 14 dias inferior a 50 novos casos de COVID-19 por 100 000 habitantes; ou
- (b) uma percentagem de testes positivos à COVID-19 inferior a 3 %;

desde que o Estado-Membro em causa realize semanalmente mais de 250 testes à COVID-19 por cada 100 000 habitantes.

A título excepcional, nos Estados-Membros que notifiquem mais de 150 casos de COVID-19 por 100 000 habitantes, durante um período cumulativo de 14 dias, o critério que consta da alínea b) não deve ser aplicado.

11. Os Estados-Membros devem ter em conta a distribuição regional dos casos nos outros Estados-Membros. Sempre que possível, as restrições à liberdade de circulação devem ser circunscritas em função da situação nas regiões afetadas do Estado-Membro em causa. Para o efeito, os limiares mencionados no ponto 10 devem ser aplicados à escala regional, não sendo condicionada a livre circulação de/para as outras regiões desse Estado-Membro que cumpram os limiares.

Mapeamento das zonas de risco quando se pondere adotar restrições à livre circulação

12. Com base nos dados fornecidos pelos Estados-Membros, o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças deve publicar um mapa dos países da UE/EEE²⁰, discriminado por regiões, a fim de apoiar a tomada de decisões pelos Estados-Membros. Esse mapa deve assinalar as diferentes regiões com as seguintes cores:
- (a) verde, quando a taxa de notificação de casos de COVID-19 cumulativa dos últimos 14 dias seja inferior a 25 e a percentagem de testes positivos à COVID-19 seja inferior a 3 %;
 - (b) laranja, quando a taxa de notificação de casos de COVID-19 cumulativa dos últimos 14 dias seja inferior a 50, mas a percentagem de testes positivos à COVID-19 seja igual ou superior a 3 %, ou o número de novos casos notificados nos últimos 14 dias se situe entre 25 e 150, mas a percentagem de testes positivos à COVID-19 seja inferior a 3 %;
 - (c) vermelho, quando a taxa de notificação de casos de COVID-19 nos últimos 14 dias, cumulativamente, seja igual ou superior a 50 e a percentagem de testes positivos à COVID-19 seja igual ou superior a 3 %, ou a taxa de notificação de casos de COVID-19 nos últimos 14 dias, cumulativamente, seja superior a 150 por 100 000 habitantes;
 - (d) cinzento, quando não existam dados suficientes para avaliar os critérios enunciados no ponto 10 ou o número de testes realizados seja igual ou inferior a 250 testes COVID-19 por 100 000 habitantes. Devem ser utilizadas tonalidades diferentes de cinzento para distinguir entre estes dois casos.
13. O Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças publicará semanalmente uma versão atualizada do mapa.

Coordenação entre os Estados-Membros e calendário comum

14. Os Estados-Membros que pretendam aplicar restrições a pessoas que se desloquem de/para uma zona «vermelha» ou «cinzenta» nos termos das alíneas c) e d) do ponto 12, com base nos respetivos processos de tomada de decisão, deverão informar os outros Estados-Membros e a Comissão dessa intenção à quinta-feira.

Para o efeito, os Estados-Membros devem utilizar a rede já estabelecida do Mecanismo Integrado da UE de Resposta Política a Situações de Crise (IPCR). Os pontos de contacto do IPCR devem garantir que as informações são transmitidas sem demora às respetivas autoridades competentes.

Salvo circunstâncias excecionais, as medidas comunicadas pelos Estados-Membros nos termos do presente ponto entrarão em vigor na segunda-feira da semana seguinte.

15. Ao ponderarem a aplicação de restrições, os Estados-Membros devem ter igualmente em conta a situação epidemiológica no respetivo território, nomeadamente as políticas de testagem, o número de testes realizados e a percentagem de testes positivos, assim como outros indicadores epidemiológicos.

²⁰ Em conformidade com o Acordo de Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica, JO L 29 de 31.1.2020, p. 7, o Reino Unido é igualmente abrangido durante o período de transição previsto no artigo 127.º, n.º 1, do acordo.

16. Os Estados-Membros não deverão impor restrições às pessoas que se desloquem de/para uma região classificada como «vermelha» nos termos do ponto 12, alínea c), situada noutro Estado-Membro, quando não imponham tais restrições a uma região classificada como «vermelha» nos termos do ponto 12, alínea c), situada no respetivo território.
17. Os Estados-Membros devem informar imediatamente os outros Estados-Membros e a Comissão do levantamento de quaisquer medidas restritivas anteriormente introduzidas, o qual deverá entrar em vigor o mais rapidamente possível.
- As restrições à liberdade de circulação devem ser levantadas logo que uma região seja novamente classificada como «laranja» ou «verde» nos termos do ponto 12, desde que tenham decorrido pelo menos 14 dias desde que foram adotadas.
18. O mais tardar sete dias após a adoção da presente recomendação, os Estados-Membros deverão eliminar progressivamente as restrições que tenham aplicado nas regiões não classificadas como «vermelhas» ou «cinzentas» nos termos do ponto 12 antes de a recomendação ter sido adotada.

Quadro comum para as eventuais medidas aplicáveis às pessoas provenientes das regiões de maior risco

19. Os Estados-Membros não devem recusar a entrada a pessoas provenientes de outros Estados-Membros.
- Os Estados-Membros que introduzirem restrições à liberdade de circulação, com base nos respetivos processos de tomada de decisão, poderão exigir às pessoas provenientes de regiões classificadas como «vermelhas» ou «cinzentas», nos termos do ponto 12, alíneas c) e d), que:
- (a) cumpram um período de quarentena; ou
 - (b) façam um teste à COVID-19 após a sua chegada.
- Sempre que possível, deve optar-se pela realização de um teste à COVID-19 em vez do período de quarentena.
- Os viajantes devem ter a possibilidade de substituir o teste mencionado na alínea b) pela realização de um teste à COVID-19 antes da partida.
20. Os Estados-Membros devem reconhecer reciprocamente os resultados dos testes realizados à COVID-19 nos outros Estados-Membros pelos organismos de saúde certificados.
21. Os viajantes com funções ou necessidades de carácter indispensável não devem ser sujeitos a quarentena, nomeadamente:
- (a) os trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria que exerçam profissões críticas, bem como os trabalhadores fronteiriços ou destacados, assim como os trabalhadores sazonais referidos nas Orientações relativas ao exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19²¹
 - (b) os trabalhadores do setor dos transportes ou prestadores de serviços de transporte, incluindo os condutores de veículos de mercadorias, que transportem mercadorias para consumo no território, assim como os que se encontrem em trânsito;

²¹ JO C 102I de 30.3.2020, p. 12.

- (c) os alunos, estudantes e estagiários que devam deslocar-se quotidianamente a outro país;
 - (d) as pessoas que se desloquem por motivos familiares ou profissionais;
 - (e) os diplomatas, o pessoal das organizações internacionais e os convidados de organizações internacionais cuja presença física seja necessária para o bom funcionamento de tais organizações, o pessoal militar e os trabalhadores da ajuda humanitária, assim como o pessoal da proteção civil no exercício das suas funções;
 - (f) os passageiros em trânsito;
 - (g) os trabalhadores marítimos;
 - (h) os jornalistas, no exercício das respetivas funções.
22. Os Estados-Membros podem exigir que as pessoas provenientes de regiões classificadas como «vermelhas», «laranjas» ou «cinzentas» nos termos do ponto 12, alíneas c), b) e d), preencham um formulário de localização de passageiro, nomeadamente quando chegam de avião, em conformidade com os requisitos em vigor em matéria de proteção de dados. Se possível, devem ser utilizados meios digitais para recolher as informações relativas à localização dos passageiros, a fim de simplificar o seu tratamento, garantindo simultaneamente a igualdade de acesso a todos os cidadãos.
23. Sempre que se justifique, os Estados-Membros devem ponderar recomendar que as pessoas provenientes de regiões classificadas como «laranja» nos termos da do ponto 12, alínea b), sejam sujeitas a, pelo menos, um teste à COVID-19 antes da partida ou quando chegam ao país.
24. As eventuais medidas a aplicar a pessoas que provenham de uma região classificada como «vermelha», «laranja» ou «cinzenta» nos termos do ponto 12, alíneas c), b) e d), não podem ser discriminatórias, ou seja, devem ser igualmente aplicadas aos nacionais que regressam ao Estado-Membro em causa.
25. Os Estados-Membros devem assegurar que os eventuais requisitos formais impostos aos cidadãos e empresas proporcionam benefícios concretos quanto aos esforços envidados pelo setor da saúde pública para combater a pandemia, não criando encargos administrativos indevidos e desnecessários.
26. Se uma pessoa desenvolver sintomas aquando da chegada ao destino, o teste, o diagnóstico, o isolamento e a localização dos contactos mantidos anteriormente devem ser levados a cabo segundo as práticas locais, não devendo ser impedida de entrar no país. As informações sobre os casos detetados à chegada devem ser imediatamente partilhadas com as autoridades de saúde pública dos países em que a pessoa tenha estado nos 14 dias anteriores, para efeitos de identificação dos seus contactos, recorrendo-se ao Sistema de Alerta Rápido e de Resposta.
27. Não devem ser impostas restrições sob a forma de proibição de utilização de certos meios de transporte.

Comunicação e informação do público

28. Os Estados-Membros devem fornecer aos interessados e ao público em geral informações claras, exaustivas e oportunas sobre as eventuais restrições à liberdade de circulação, as outras exigências suplementares (por exemplo, testes de COVID-19

negativos ou formulários de localização de passageiros) e as medidas aplicáveis às pessoas que se deslocam às zonas de maior risco.

Mais concretamente, os Estados-Membros devem, logo que possível, informar o público de quaisquer novas restrições, introduzidas ou suprimidas, comunicadas aos outros Estados-Membros e à Comissão nos termos dos pontos 14 e 17.

Tais informações devem também ser disponibilizadas na plataforma digital *Re-Open EU*, fazendo referência ao mapa publicado periodicamente pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças nos termos dos pontos 12 e 13.

O teor das medidas, o respetivo âmbito geográfico e as categorias de pessoas a quem se aplicam devem ser claramente descritos.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*