



**IMPACTO DAS POLÍTICAS
DE REAGRUPAMENTO
FAMILIAR EM PORTUGAL**

**JOSÉ CARLOS MARQUES
PEDRO GÓIS
JOANA MORAIS E CASTRO**

53

ABRIL 2014

IMPACTO DAS POLÍTICAS DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR EM PORTUGAL

JOSÉ CARLOS MARQUES

PEDRO GÓIS

JOANA MORAIS E CASTRO

MARQUES, José Carlos, e outros
Impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal /
José Carlos Marques, Pedro Góis, Joana Morais e Castro. – (Estudos OI; 53)
ISBN 978-989-685-057-9
I - GÓIS, Pedro, 1970-
II - CASTRO, Joana Morais e
CDU 316

PROMOTOR

OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO

www.oi.acidi.gov.pt

COORDENADOR OI

ROBERTO CARNEIRO

AUTORES

JOSÉ CARLOS MARQUES

PEDRO GÓIS

JOANA MORAIS E CASTRO

EDIÇÃO

ALTO-COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES (ACM, IP)

RUA ÁLVARO COUTINHO, 14, 1150-025 LISBOA

TELEFONE: (00351) 21 810 61 00 FAX: (00351) 21 810 61 17

E-MAIL: acm@acm.gov.pt

EXECUÇÃO GRÁFICA

VMCDESIGN – Produções Gráficas e Web, Lda.

PRIMEIRA EDIÇÃO

750 EXEMPLARES

ISBN

978-989-685-057-9

DEPÓSITO LEGAL

373715/14

LISBOA, ABRIL 2014

ÍNDICE GERAL

NOTA DE ABERTURA	7
NOTA DO COORDENADOR	9
PREÂMBULO	13
IMPACTO DAS POLÍTICAS DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR EM PORTUGAL	15
INTRODUÇÃO	17
CAP. 1. A IMPORTÂNCIA DO REAGRUPAMENTO FAMILIAR NA UE: VIA DE ENTRADA PARA A IMIGRAÇÃO, RISCO PARA A COESÃO SOCIAL DAS SOCIEDADES DE DESTINO OU DIREITO HUMANO INALIENÁVEL?	21
1. A REUNIFICAÇÃO FAMILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL	29
CAP.2. ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR PORTUGUESAS	31
1. A EVOLUÇÃO DA IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL	31
2. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PORTUGUESAS DOS ANOS 80 AOS NOSSOS DIAS: UMA CONTINUIDADE COM MUITAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS	35
3. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PORTUGUESAS E O REAGRUPAMENTO FAMILIAR: A EVOLUÇÃO DA LEI DE ESTRANGEIROS	36
4. MECANISMOS ATUAIS DE ACESSO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR	38
5. BREVE ANÁLISE ÀS ALTERAÇÕES DE 2012 À LEI DE IMIGRAÇÃO	50
CAP. 3. ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS PEDIDOS E CONCESSÕES DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR	53
1. EVOLUÇÃO DOS VISTOS DE LONGA DURAÇÃO POR MOTIVOS DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR	53

2. EVOLUÇÃO DO FLUXO IMIGRATÓRIO	57
3. CARACTERIZAÇÃO DEMOGRÁFICA DO REAGRUPAMENTO FAMILIAR	62
4. ANÁLISE DOS INDEFERIMENTOS DOS PEDIDOS DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR	64
CAP. 4. A FAMÍLIA MIGRANTE NA JURISPRUDÊNCIA	69
1. A FAMÍLIA MIGRANTE E DIREITOS HUMANOS	70
2. REAGRUPAMENTO FAMILIAR E PRINCÍPIO DA UNIDADE FAMILIAR: VIA DE EFETIVIDADE DO DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR?	76
2.1. Família Migrante	76
2.1.1. <i>Cidadãos de Países Terceiros</i>	76
2.1.2. <i>Cidadãos da União Europeia e membros da sua família</i>	96
2.2. Vida Familiar	98
2.2.1. <i>Cidadãos de países terceiros</i>	98
2.2.2. <i>Cidadãos da União Europeia e Membros da sua Família</i>	108
3. REAGRUPAMENTO FAMILIAR E O DIREITO A CONSTITUIR FAMÍLIA	112
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
ANEXOS	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Emissão de autorizações de residência por motivo de emissão, 2001-2010	55
Tabela 2. Emissão de vistos de residência por motivo de reagrupamento familiar, por país de instalação do posto consular emissor (países com maior número de emissões), 2001-2010	56
Tabela 3. Novas concessões de autorização de residência a nacionais de países terceiros, por motivos, 2008-2010	58
Tabela 4. Novas concessões de autorização de residência a nacionais de países terceiros, por motivo e principais nacionalidades, 2008-2011	59
Tabela 5. Novas concessões de autorização de residência por motivos familiares, por motivo do reagrupamento (principais nacionalidades), total de concessões de 2008 a 2010 (em %)	60
Tabela 6. Autorização de residência por motivos familiares segundo a nacionalidade do requerente (cidadão da UE e Cidadão não-UE), 2011 (principais nacionalidades)	62
Tabela 7. Títulos de residência emitidos por motivo de reagrupamento familiar, segundo o género, 2011 (nacionalidades selecionadas)	63
Tabela 8. Títulos de residência emitidos por motivo de reagrupamento familiar, segundo o grupo etário, 2011 (nacionalidades selecionadas)	64
Tabela 9. Média mensal de emissão e recusa de vistos de reagrupamento familiar, 2008 a 2011	65
Tabela 10. Notificações de indeferimento da concessão do reagrupamento familiar, enviadas pelo SEF ao ACIDI, I.P., entre abril de 2008 e julho de 2011	67

NOTA DE ABERTURA

O instituto do reagrupamento familiar tem-se afirmado e consolidado nas políticas imigratórias dos Estados-membros da União Europeia muito por força da Diretiva n.º 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, que obrigou os Estados a terem normas comuns no que toca a este direito que protege a unidade familiar do imigrante e promove uma melhor integração dos cidadãos nacionais de países terceiros.

Em Portugal, há muito que os Centros Nacionais de Apoio ao Imigrante (CNAI) deste Alto Comissariado abriam gabinetes específicos de apoio ao reagrupamento familiar, reconhecendo esta área como estratégica na proteção da família e do bem-estar do imigrante no país.

Acresce que, Portugal, nesta matéria, dispõe de um enquadramento legal justo e humanista desde a aprovação da lei dos estrangeiros de 2007 e, nessa medida, foi avaliado pelo indicador de políticas de integração do MIPEX III, neste item do reagrupamento familiar, como o país mais bem classificado – obtendo o primeiro lugar – num conjunto de 31 países, com uma pontuação de 91%.

Contudo, apesar deste enquadramento favorável que não teve retrocessos políticos, importa saber como se opera este instituto em Portugal, quais os possíveis bloqueios na aplicação prática da lei pelas entidades administrativas e pelos tribunais? Era precisamente este o desafio do projeto europeu – “Family Reunification – a Barrier or Facilitator for Integration” – a que o Alto Comissariado (então ACIDI e hoje ACM) quis aderir e promover o estudo mais aprofundado da prática da lei do reagrupamento familiar em Portugal. A equipa do ACM, coordenada por Catarina Reis Oliveira, promoveu neste âmbito, entre outubro de 2011 e o final de 2012, uma análise cuidada de inúmeras dimensões que envolvem o processo do reagrupamento familiar: desde 1) a evolução do enquadramento legal nesta matéria e o seu debate político ao longo da última década, 2) apreciação de casos acolhidos nos gabinetes de apoio ao reagrupamento familiar dos CNAI e no Provedor de Justiça, 3) decisões judiciais relativas a reagrupamento familiar, 4) análise de dados estatísticos e,

finalmente, 5) a auscultação de imigrantes que viveram o processo de reagrupamento familiar (de forma sucedida e não sucedida – 10 entrevistas) e de líderes associativos e outros atores relevantes que trabalham nesta vertente (através de 1 focus group com 10 participantes). O relatório final de Portugal no âmbito deste projeto europeu foi publicado e encontra-se disponível para consulta no sítio do Observatório da Imigração.¹

Complementarmente, o ACM quis adjudicar uma avaliação independente, que aprofundasse ainda mais esta análise e os impactos da política de reagrupamento familiar traçada desde 2007. Este desafio ficou a cargo dos investigadores José Carlos Marques, Pedro Góis e Joana Morais e Castro, a quem, desde já agradeço o excelente trabalho e as recomendações para política pública a que chegaram, fundamentais para a intervenção governativa que se quer sempre ainda melhor, incorporando muito bem o mote deste Observatório da Imigração de “conhecer mais para agir melhor”. Os autores conseguiram caracterizar muito bem os meandros do processo administrativo do reagrupamento familiar, sinalizando nomeadamente alguns bloqueios e dificuldades que importa refletir, e que vão para além dos direitos textuais consagrados na lei.

Como bem referem os autores deste estudo 53 “o acesso à justiça é um indicador sensível do nível de cidadania” e só uma correta aplicação deste instituto pelas entidades administrativas com competências nesta matéria e, sobretudo, um poder judicial atuante em conformidade com a letra e o espírito da lei nos podem assegurar a existência de uma plena cidadania na proteção da unidade familiar do imigrante.

ROSÁRIO FARMHOUSE

ALTA COMISSÁRIA PARA A IMIGRAÇÃO E O DIÁLOGO INTERCULTURAL

¹ <http://www.oi.acidi.gov.pt/modules.php?name=News&file=article&sid=3421>

NOTA DO COORDENADOR

Neste volume 53 da Coleção Estudos do OI damos acolhimento a uma investigação conduzida por experimentados – ainda que relativamente jovens – investigadores sobre um tema matricial para a Europa e para Portugal.

Na realidade, se há tópico das políticas públicas migratórias europeias onde confluem contradições insanáveis este da reunificação familiar faz o pleno do choque entre a doutrina e a prática. “*You must walk your talk*” é a recomendação saxónica de consistência nos comportamentos da nossa vida. Na realidade, os europeus vêm, nesta matéria, dando ao mundo um espetáculo de grosseira inaptidão para regular um assunto – difícil, é inegável – que quotidianamente os desafia para um sobressalto de consciência e de coerência.

Em nome do rigor convirá definirmos bem o que entendemos por reunificação familiar para o que nos socorremos de um relatório recente sobre a mesma problemática, publicado sob os auspícios do projeto europeu mais adiante sinalizado, ao qual este estudo dá uma resposta complementar.

“The term ‘family reunification’ is to be understood in a broad sense. It covers situations in which a family unit of third country nationals is established abroad at a time where the sponsor has already acquired legal residence in the Member State (family formation), as well as situations whereby the family relationship pre-existed in the country of origin (family reunification). Furthermore, the extent to which a family unit established in one of the Member States is protected from the expulsion of one or more of the family members (family retention) is also explored”.

Mas, então, caberá perguntar, de onde nasce o fundamento do “*stuckness*” (designação académica para significar o imobilismo de organizações ou de pessoas responsáveis perante o desafio da mudança) que nos impede de atuar neste domínio? Não é evidente o direito universal da pessoa ao seu agregado familiar e, por conseguinte, o que é que nos impede de promover a reunificação de famílias imigrantes forçadamente separadas? Acresce que sobre a família repousa um pilar

fundamental da civilização europeia, pilar que não conhece contestação nas ordens jurídicas nacionais (que a consagram na generalidade dos textos fundamentais)¹?

Em nossa modesta opinião, o embaraço decorre de um único facto: o de praticamente 2/3 da nova imigração europeia ter hoje origem no reagrupamento familiar e de a Europa, mergulhada numa profunda crise económica e financeiras, se ver tolhida na sua disponibilidade para aceitar os imigrantes indispensáveis para resolver o seu grande défice de ativos que resulta de natalidades insuficientes para assegurar a renovação demográfica no seu seio.

Claro que a questão assim posta parece de simples e linear resolução. Pois, se nos falta gente saudável e apta para trabalhar, porque não facilitar o reagrupamento familiar que, apesar dos riscos de sobrecarga sobre os nossos sistemas de segurança social, saúde e educação (“entitlements”) permitiria injetar sangue novo na anquilosada sociedade europeia e, além disso, garantir que os imigrantes cá instalados gozem do lar a que têm direito e, por essa via, incrementar os seus níveis de estabilidade emocional, produtividade laboral e até integração comunitária (como ficou apurado entre nós em estudos sobre a comunidade ucraniana, maioritariamente masculina, pondo em questão conclusões contrárias de publicações científicas)?

O estudo que agora divulgamos escarpeliza, com mestria e inovação, os meandros deste problema maior da Europa e de Portugal fornecendo o complemento perfeito e independente da academia para a investigação seminal levada a cabo por Catarina Reis Oliveira *et al.*, no âmbito do projeto europeu “*Family Reunification – a barrier or facilitator for integration?*” – (HOME/2010/EIFX/CA/1772) para o qual o ACIDI desempenhou o papel de parceiro português.²

Vale a pena notar que, no conjunto da União Europeia, o nosso país apresenta políticas muito favoráveis à família imigrante circunstância que leva mesmo os autores a colocarem um novo conjunto de

questões e de interrogações no quadro amplo da problemática *sub judice*: Será que a tendência genericamente positiva nas políticas públicas, perfeitamente alinhadas com os sentimentos maioritários revelados pelos portugueses em sondagens de valores, perceções e atitudes, nos leva ao caminho do reconhe-

¹ Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 16, parágrafo 3.º): “a família é o grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”.

² Detalhes acerca deste projeto europeu em <http://familyreunification.eu/>.

cimento de um novo direito fundamental? Já existirá *de facto* o Direito ao Reagrupamento Familiar? E, estaremos perante um direito fundamental limitado ou estaremos a caminhar para uma sobreposição do direito à família sobre o poder do Estado em controlar a entrada de estrangeiros no território?

Efetivamente, a Lei de Imigração de 2007 (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto) contempla no seu artigo 98º um conjunto de medidas que se pode considerar positivo e “amigo” do instituto do reagrupamento familiar:

Artigo 98.º - Direito ao reagrupamento familiar

- 1 - O cidadão com autorização de residência válida tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do território nacional, que com ele tenham vivido noutro país, que dele dependam ou que com ele coabitem, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente.*
- 2 - Nas circunstâncias referidas no número anterior é igualmente reconhecido o direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que tenham entrado legalmente em território nacional e que dependam ou coabitem com o titular de uma autorização de residência válida.*
- 3 - O refugiado, reconhecido nos termos da lei que regula o asilo, tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família que se encontrem no território nacional ou fora dele, sem prejuízo das disposições legais que reconheçam o estatuto de refugiado aos familiares.*

Este edifício legislativo é perfeitamente consonante, como é demonstrado pelos autores do presente estudo, com a evolução tendencialmente “acolhedora” que as alterações sucessivas do enquadramento jurídico nacional iam consagrando ao reagrupamento, as quais vêm transpondo para a ordem interna o essencial do disposto nas sucessivas Diretivas comunitárias que vão sendo produzidas. Neste particular, os autores são pedagógicos: “No entender do legislador português, sendo o direito ao reagrupamento familiar, no contexto da imigração, um corolário do direito fundamental de qualquer pessoa a viver em família, recupera-se, em grande medida, o regime mais justo que vigorou até 2003, podendo o titular do direito reagrupar os seus familiares a partir do momento em que adquire uma autorização de residência. Esta antecipação dos prazos conferentes de um direito de acesso ao reagrupamento familiar acelera, no entender do legislador, o potencial de integração dos imigrantes que recorram a este instituto legal.” (p. 45).

Fica assim amplamente demonstrada o claro avanço de Portugal nesta como noutras vertentes das políticas integradoras de populações imigrantes, posição que muito nos honra como país que valoriza a matriz humanista e cristã que sustenta o modo de ser e os valores básicos da sua sociedade.

Inclusivamente, como bem observam os autores no capítulo conclusivo, e na sentença derradeira, deste seu estudo: *“Um indicador que deve ser valorizado é o do posicionamento de Portugal no Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX III), um estudo comparativo que avalia as políticas e medidas relativas à integração de imigrantes em 31 países da Europa e da América do Norte. Portugal progrediu desde a primeira edição do MIPEX, em 2005, no qual entre 15 países analisados ficou em 4º lugar. Em 2007, Portugal estreia-se na segunda posição entre 28 países, para em 2011, ficar novamente em 2º lugar em concorrência direta com 31 países. No último MIPEX Portugal surge em primeiro lugar com as melhores políticas de integração de imigrantes na vertente da reunificação familiar e do acesso à nacionalidade, e como o segundo melhor país analisado na vertente da integração dos imigrantes no mercado de trabalho.”* (p. 45).

Oxalá não descansemos e entendamos todos - políticos, técnicos, académicos, associações e instituições de solidariedade social, sociedade civil em geral - ser prioritário manter vivo o diálogo intercultural e ativas as políticas públicas de acolhimento para que nos possamos continuar a orgulhar deste nosso posicionamento liderante no conjunto das nações. Doutro modo, estaríamos a “conjunturalizar” uma atitude de fundo e a dar aos nossos detratores argumentos para nos acusar de incapacidade manifesta para sustentar uma visão consistente sobre o estrangeiro que nos procura. Isso seria identificado, além do mais, como uma clara falência de integridade política, que nos levaria a claudicar em tempos de crise e de “vacas magras”, aqueles que constituem tempos de prova e de afirmação uma vez que são justamente os grupos imigrantes os mais atingidos pelos flagelos associados a essas difíceis conjunturas: desemprego, destituição absoluta de meios de subsistência, miséria, exclusão, ...

Aos distintos autores que voltamos a nomear a final, Doutores José Carlos Marques, Pedro Góis e Joana Morais e Castro, vai a expressão renovada do nosso reconhecimento de que são justíssimos credores.

ROBERTO CARNEIRO

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DA IMIGRAÇÃO

PREÂMBULO

O tema das migrações é particularmente emotivo, ao provocar e transformar os modelos de sociedade. O reagrupamento familiar, em concreto, questiona o alcance das políticas migratórias nacionais, na medida em que, à primeira vista, não corresponde a uma migração económica. Para quem privilegia políticas mais restritivas, os argumentos costumam ser três: primeiro, o reagrupamento induz a ideia de uma migração permanente ou de médio-longo prazo, o que pode contrariar a estratégia nacional; segundo, os familiares não vêm em trabalho, e podem sobrecarregar os sistemas sociais; terceiro, a presença da família pode levar a um fechamento da comunidade imigrante, porque perde a necessidade social de se integrar.

Portugal só aprendeu a ser um país destino de imigrantes tardiamente, mas percebemos desde cedo que esta visão negativa do reagrupamento familiar tinha de ser rejeitada de forma veemente, tanto no quadro institucional como na prática. Portugal reconhece o princípio do reagrupamento familiar, cada vez mais a confirmar-se como um direito fundamental, e facilita esse mesmo reagrupamento.

As razões são evidentes: as famílias são nevrálgicas na integração dos recém-chegados. A primeira rede de integração de um imigrante nunca será o Estado, mas o sítio onde vai viver, as pessoas com quem vai viver. A existência de uma família facilita o primeiro embate da migração, oferecendo recursos e apoio. Estes laços e redes têm um impacto positivo no desenvolvimento de negócios e na melhoria da comunidade, no seu fortalecimento. É também através do reagrupamento familiar que captamos talento, que de outra forma não teríamos conseguido. Da mesma forma, a presença da família dá aos migrantes uma segurança acrescida, aumentando as possibilidades de mobilidade social. E, quando se diz que estes migrantes podem ser um fardo nos sistemas de proteção social, estamos a esquecer-nos que a maior probabilidade é a de que também eles terão um emprego, contribuindo, produzindo para a sociedade de acolhimento, para além de concorrerem para o rejuvenescimento da sociedade. Por outro lado, a presença da família é também a garantia de que o talento não nos abandona. Há muitos anos, um jovem imigrante chamado Albert Einstein pediu aos serviços de imigração que a irmã Maja se juntasse a ele nos EUA. Se esse pedido tivesse sido indeferido, teria Einstein ficado nos EUA?

O presente relatório resulta de um estudo feito no âmbito do projeto europeu “Family Reunification – a barrier or facilitator for integration?”, em que se procura conhecer o impacto das políticas de reagrupamento familiar pela descrição da sua evolução legislativa, no quadro de uma contextualização europeia.

Neste relevante trabalho, José Carlos Marques, Pedro Góis e Joana Morais e Castro concluíram que a evolução do reagrupamento familiar em Portugal tem sido muito positiva. O estudo passou por uma exaustiva análise das políticas de reagrupamento familiar portuguesas, pela análise estatística dos pedidos e concessões e ainda pela avaliação da jurisprudência nacional e europeia sobre o tema. Ainda que os autores confirmem o primeiro lugar de Portugal na avaliação do MIPEX III neste particular quesito, concluem que há ainda caminho a percorrer, em vários aspetos.

Primeiro, como em tantas outras matérias, há em Portugal um escasso conhecimento sobre os processos de reagrupamento familiar. Temos uma falta de dados que impede a identificação e correção dos bloqueios, e que revela a falta de articulação dentro da Administração. A transparência é mais do que um valor em si mesmo; a transparência é uma condição para a efetiva aplicação e execução das políticas públicas.

A importância destes estudos do Observatório está precisamente na identificação dos limites das nossas políticas públicas, para que possamos definir estratégias mais adequadas. Em termos de reagrupamento familiar, podemos ter um quadro normativo mais generoso e humanista do que os nossos parceiros europeus, que excede a própria diretiva 2003/109/CE, de 25 de novembro de 2003, mas se os seus utentes, os imigrantes, encontram obstáculos na sua aplicação, isso significa que a integração não é ainda um capítulo fechado. É desta avaliação e monitorização de políticas que precisamos.

PEDRO LOMBA

SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO DO MINISTRO ADJUNTO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

IMPACTO DAS POLÍTICAS DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR EM PORTUGAL

INTRODUÇÃO

Este estudo sobre o impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal visa responder às exigências apresentadas nas cláusulas técnicas do caderno de encargos anexo ao convite para apresentação de proposta ao Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P. (ACIDI, I.P.) no âmbito de uma aquisição de serviços para a realização de um estudo enquadrado no projeto europeu “Family Reunification – a barrier or facilitator for integration?” – (HOME/2010/EIFX/CA/1772) para o qual o ACIDI foi o parceiro português.¹

De acordo com proposta apresentada, os autores procederam à recolha e análise da informação disponível no intuito de conhecer o impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal. Na concretização deste objetivo utilizaram-se, sobretudo, técnicas de observação e análise documental que contribuem para a discussão dos conceitos relevantes para o presente estudo e para a análise do enquadramento político e legislativo da imigração em Portugal no decurso das últimas duas décadas.

A análise documental permitiu aceder aos dados estatísticos fundamentais à caracterização dos imigrantes com origem em processos de reunificação/reagrupamento familiar em Portugal e à sua diferenciação por origem e tipo de requerimento. A escassa produção e divulgação pública de dados estatísticos diretamente relacionados com o reagrupamento familiar de imigrantes em Portugal constituíram uma limitação importante para a realização deste trabalho. A maior parte das instituições envolvidas na análise dos processos de reagrupamento familiar não recolhe e não trata (ou recolhe mas não trata) a informação processual de molde a que esta possa gerar estudos interpretativos. Destacamos a impossibilidade de acesso à análise processual dos processos de requerimento e deferimento/indeferimento na posse do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), a que não foi possível aceder. De igual forma não foi possível aceder às comunicações de indeferimento que, nos termos da legislação, o Serviço de Estrangeiros e

¹ Detalhes acerca deste projeto europeu em <http://familyreunification.eu/>

Fronteiras envia ao ACIDI, I.P. por estas ou não estarem tratadas sob o ponto de vista estatístico ou, mesmo, não se encontrarem disponíveis para acesso. De igual forma, desta feita por questões legais, foi impossível proceder à análise dos processos judiciais das primeiras instancias que se mostraram totalmente inacessíveis para esta investigação. A exigência de contacto a cada um dos júzós envolvidos em todo e cada processo de recurso administrativo e/ou judicial em processos de reagrupamento familiar impede, dado o prazo deste estudo, uma avaliação deste recurso que, no entanto, a equipa de investigação considera deverá ser explorado em futuras investigações do mesmo tema.

Importa, ainda, assinalar que ficara explícito, desde a proposta inicial apresentada, a dificuldade expectável no acesso aos dados do reagrupamento familiar, tendo a equipa de investigação, desde logo, solicitado a intermediação do ACIDI, I.P. junto dos seus parceiros institucionais (e.g. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Segurança Social, Ministério das Finanças, etc.) para um mais fácil acesso. Tal acesso verificou-se impossível sendo que, a equipa de investigação assume que, com um melhor acesso aos dados, poderia potencialmente ser aprofundada a análise aqui expressa.

Em síntese, o escasso conhecimento existente sobre as especificidades dos processos de reagrupamento familiar, a insuficiência de dados atualizados e pormenorizados sobre os imigrantes com origem em processos de reagrupamento familiar presentes em território nacional e a dificuldade de acesso a processos judiciais ou requerimentos administrativos não publicitados revela-se um enorme entravo ao aprofundamento de um estudo temático como este. Importa alertar as instituições envolvidas no processo de reagrupamento familiar para o facto de apenas através da disponibilização de forma célere de informação pertinente ser possível estudar impactos de políticas públicas. Sem uma cultura de transparência e acessibilidade aos dados o conhecimento produzido fica sempre aquém do seu potencial.

Em termo de descrição capitular, indo ao encontro da proposta inicialmente apresentada, este estudo apresenta de início uma contextualização das políticas de reagrupamento familiar a nível europeu, que, como é sabido, influencia, de forma cada vez mais intensa, as opções políticas

contidas na formulação e adoção do reagrupamento familiar em Portugal e dos principais desafios ambientais que estas enfrentam. No segundo ponto apresenta-se uma *Revisão de Literatura e da legislação* visando uma avaliação da informação bibliográfica disponível no que diz respeito aos recentes fluxos de imigrantes que beneficiaram de reagrupamento familiar em Portugal. A revisão da literatura permite apresentar os resultados de investigações realizadas sobre esta temática e, em especial, sobre a integração deste grupo de imigrantes em Portugal. Optámos por não replicar toda a informação contida no trabalho coordenado por Maria Lucinda Fonseca em meados da década passada (Fonseca, 2005), mas antes por fazer incidir a análise em questões que permitam verificar os limites e os desafios das políticas de reagrupamento familiar portuguesas e da sua articulação com as de outros Estados-membros da União Europeia (UE). Em complemento, apresentamos uma análise da legislação portuguesa, em especial das normas aplicáveis especificamente ao reagrupamento familiar, que tem por finalidade apresentar as principais medidas legislativas adotadas para enquadrar e implementar este regime migratório. A publicação de nova legislação de estrangeiros já no decorrer da produção deste estudo implicou uma reanálise da evolução legislativa tendo-se optado por assinalar as principais mudanças contidas na nova legislação.

O terceiro ponto deste estudo incide sobre a *análise de dados estatísticos preexistentes* recolhidos por investigações prévias, pelo Instituto Nacional de Estatística, ou pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, os quais permitem apresentar a melhor caracterização possível dos imigrantes que beneficiaram de reagrupamento familiar para Portugal dada a escassez de dados já referida.

O quarto ponto deste estudo apresenta uma análise dos processos de casos de reagrupamento impugnados judicialmente ao longo da última década tendo-se procedido a uma análise da evolução legislativa e da sua aplicação pelos tribunais portugueses e pelos tribunais europeus. Esta análise poderia ter sido mais aprofundada caso tivesse sido possível o acesso a processos e decisões de primeira instância o que a legislação portuguesa por ora impede. Sabendo-se que o acesso à justiça enquanto direito fundamental, proclamado na legislação internacional, na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e acolhido na Constituição da República Portuguesa, enfrenta cada vez mais desafios num país em que a complexidade dos fluxos migratórios se tor-

nou uma realidade importa, no futuro, aprofundar esta análise. Parece-nos importante sublinhar que a aferição do impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal carece de uma avaliação das decisões judiciais em todas as instâncias mas, também, das decisões administrativas tomadas quer pelas instituições em Portugal quer pelos serviços consulares e embaixadas portuguesas no estrangeiro. Considerando nós que o acesso à justiça é um indicador sensível do nível da cidadania, da inclusão ou exclusão social importa prosseguir e aprofundar estudos que contenham esta dimensão analítica e permitam aferir da universalização deste acesso configurador da formalização do Estado de Direito.

Apresenta-se, igualmente neste estudo um breve conjunto de recomendações que sintetizam e concretizam as análises realizadas.

CAPÍTULO 1.

A IMPORTÂNCIA DO REAGRUPAMENTO FAMILIAR NA UE: VIA DE ENTRADA PARA A IMIGRAÇÃO, RISCO PARA A COESÃO SOCIAL DAS SOCIEDADES DE DESTINO OU DIREITO HUMANO INALIENÁVEL?

A imigração de famílias de imigrantes e o desenvolvimento de uma imigração permanente ou de longa duração foram, ao longo da recente história, muitas vezes apresentados por políticos e comunicadores europeus como um imprevisto e indesejado resultado das suas decisões iniciais de admitir trabalhadores estrangeiros para resolver a temporária ou conjuntural escassez de trabalho. Desde os anos 60 que as políticas europeias de atração de imigrantes se viram confrontados com a questão da família. Parafrazeando o suíço Max Frisch: “chamaram-se forças de trabalho e vêm pessoa”² e com as suas famílias. Neste contexto, o reagrupamento familiar tem sido comumente visto como um dos principais desafios ou, numa visão alternativa, como um fator crítico de sucesso das políticas migratórias na maioria dos países europeus.

Os receios atuais são bastante diferentes dos temores despoletados pelas migrações desde os clássicos programas de *gastarbeiter* dos anos 60 a 70 na Europa mas os pressupostos são, na verdade, semelhantes e demonstradores de uma certa estrutura conceptual no modo de encarar a migração familiar nos países europeus. São três os argumentos usados para caracterizar a desconfiança em relação aos migrantes com origem no reagrupamento familiar:

- (i) em primeiro lugar, defende-se que a migração familiar (através de redes migratórias ou de uma migração em cadeia) contribuiu para aumentar exponencialmente o número de residentes estrangeiros e, por conseguinte, para reduzir a capacidade dos Estados no controlo e gestão das migrações;
- (ii) em segundo lugar, o reagrupamento familiar é visto como uma faca de dois gumes no que diz respeito ao proces-

2 Comentário do escritor suíço Max Frisch reproduzido em *Dieses Buch ist gratis. Texte zeitgenössischer Schweizer Schriftsteller*, Zürich, Grátis-Verlag Zürich, p. 5.

so de integração uma vez que os imigrantes que chegam através de ligações de parentesco não foram necessária e economicamente motivados na sua decisão de imigrar e, portanto, são potencialmente mais suscetíveis de poderem sobrecarregar os contribuintes dos países de destino e os estados sociais por não serem economicamente ativos (Battistella, 1995);

- (iii) em terceiro lugar, há um discurso vigente que responsabiliza o reagrupamento familiar pelas tendências de fechamento social crescentes no seio das comunidades imigrantes promovendo a não-integração nas sociedades de acolhimento ou até o aparecimento de “sociedades paralelas” (Meyer, 2002).

Em resultado desta argumentação de suspeição tem vindo a verificar-se uma tendência para a politização da questão do reagrupamento ou reunificação familiar na União Europeia bem visível, pelo menos, desde o Conselho Europeu de Tampere de 1999 e que, a nosso ver, pode ser assumida sobre a forma de um tríptico programático complementar ou alternativo: (1) assumir a migração via reagrupamento familiar como uma via de entrada para a imigração legal; (2) assumir a imigração via reagrupamento familiar como um risco para a coesão social das sociedades de destino; ou (3) assumir a imigração via reagrupamento familiar como instrumento de concretização dos direitos humanos fundamentais relativos à unidade familiar ou à liberdade de circulação (Perruchaud, 1989).

Estas três políticas, complementares ou alternativas, consoante a ideologia dos seus defensores, têm subjacentes diferentes projetos e entendimentos sobre o que é a migração contemporânea e qual o resultado dos processos de imigração do passado recente na Europa. Assinale-se, contudo, que, de forma contrastante com o discurso político, o papel da família nos processos de migração, fixação e integração dos imigrantes tem sido progressivamente reconhecido e valorizado por investigadores, académicos ou dirigentes associativos (Battistella, 1995, Fonseca et al., 2005, Grillo, 2008, Guild e Minderhoud, 2011, Staver, 2008, Toner, 2003, Zlotnik, 1995). O reagrupamento familiar é assumido por este grupo de especialistas em migração, a partir de diferentes projetos de investigação e perspetivas disciplinares, como um meio de aumentar a estabilidade social, económica e psicológica dos imigrantes capaz de facilitar a sua integração social na sociedade de destino. É, porém, necessário recuar até ao início dos anos 90 do século passado para compreendermos

a estrutura de impasses em que vem progredindo a política migratória comum da União Europeia (UE). O primeiro sinal de que a imigração iria ser cada vez mais uma temática da UE foi dado com o Tratado de Maastricht em 1992. Com a assinatura deste tratado foi formalizada a cooperação quanto à política de imigração e asilo, alicerçada no “intergovernamentalismo” e na tomada de decisões por unanimidade, já que esta fazia parte do pilar da Justiça e Assuntos Internos. Os Estados-membros aceitavam doravante cooperar na implementação de medidas respeitantes à política de asilo, à regulação e controlo da entrada de pessoas pelas fronteiras externas (fronteiras com países terceiros) e à política de imigração em relação a nacionais de países terceiros mas faziam-no de forma a não abdicarem de qualquer soberania nacional. No que diz respeito aos nacionais de países terceiros foi estipulada a cooperação quanto às suas condições de entrada e residência em território europeu, incluindo a reunificação familiar e o acesso ao emprego, e à luta contra a imigração irregular (Geddes, 2000).

Os resultados do Tratado de Maastricht no que diz respeito à imigração não foram, contudo, auspiciosos. Autores como Sandra Lavenex e Emek M. Uçarer (2002) consideram que “as decisões seriam refletidas numa variedade de instrumentos políticos bastante vagos (como posições e ações comuns) ou em convenções juridicamente vinculativas que eram documentos que demoravam muito tempo a desenvolver e a implementar” (Lavenex, 2002). Já para Grete Brochmann (1996), “as medidas específicas foram vagas e não vinculativas sobre as questões centrais”, embora tenha ficado expressa a vontade de harmonizar as políticas de imigração no longo prazo. Segundo esta última autora, uma análise ao Tratado de Maastricht confirma a ideia que os governos nacionais ainda querem manter o controlo real sobre questões de imigração (Brochmann, 1996). Andrew Geddes (2000), por seu turno, caracteriza os resultados obtidos como um emaranhado de recomendações não vinculativas e de declarações que provocam algum desânimo naqueles que acreditam ser as políticas europeias feitas de avanços e não de impasses meramente fruto de interesses nacionais.

Com o Tratado de Amesterdão, a vertente supranacional ganhou maior relevância no que diz respeito à imigração. Segundo Paolo Ruspini (2008), a aprovação deste tratado, em 1997, marcou “o

início da ‘comunitarização’ das políticas de imigração” (Ruspini, 2008: 187). Através da atribuição de competências mais alargadas em relação à área da liberdade de circulação, imigração e asilo à Comissão, pela incorporação do Acordo de Schengen na legislação da UE e pela introdução do ‘Painel de avaliação dos progressos realizados na criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça na União Europeia’. As matérias relacionadas com a política de vistos e de asilo, a passagem nas fronteiras externas da UE, a supressão do controlo da circulação de pessoas nas fronteiras internas e a cooperação judiciária civil passaram, assim, a estar sujeitas à aprovação de diretivas, com base em propostas da Comissão, sendo consultado também o Parlamento Europeu.

As decisões relativas a questões migratórias continuaram dependentes da unanimidade do Conselho durante os cinco anos posteriores à ratificação do tratado, ou seja, até 2004 (Geddes, 2000). A ideia inicial era que até essa data, seriam preparadas regras de entrada e residência, estabelecidas as condições necessárias para a emissão dos vistos de longa duração e autorizações de residência, bem como os requisitos para que nacionais de países terceiros, que residissem legalmente num Estado-membro, pudessem morar noutro Estado da União Europeia. De modo a fomentar o avanço nas políticas comuns de migração ficou igualmente decidido que, até dois anos após a ratificação do Tratado de Amesterdão, teriam de ser implementados: um instrumento sobre o estatuto legal dos imigrantes, uma política europeia de readmissão e regresso, e estabelecida uma regulação comum para os vistos (regras, formatos e a quem se destinam) (Geddes, 2000).

Até esta data, as políticas europeias em relação às migrações tinham-se centrado, essencialmente, na entrada e circulação de trabalhadores migrantes. Os direitos e as políticas de integração dos imigrantes eram assuntos exclusivos da esfera nacional. Com o Conselho Europeu de Tampere, realizado em outubro de 1999, embora as decisões práticas continuassem a ser dos Estados-membros, a UE passou a fazer recomendações também nessas áreas. Foi solicitado aos

Estados-membros que pusessem em prática uma “política de integração mais determinada”, que concedesse aos nacionais de países terceiros “direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE”³.

3 Comissão das Comunidades Europeias (2003). Comunicação da Comissão relativa à imigração, à integração e ao emprego (COM(2003)336).

A União Europeia, através da Diretiva Comunitária relativa ao direito à reunificação familiar (Diretiva 2003/86/CE) vai enquadrar estes direitos e ensaiar uma harmonização das políticas migratórias de reagrupamento familiar entre os Estados-membros da União Europeia. A aprovação desta diretiva tem uma história de negociações difíceis e prolongadas e várias alterações ao projeto inicial, apresentado pela primeira vez em dezembro de 1999 na sequência do Conselho Europeu de Tampere. O texto aprovado em 2003, muito menos abrangente do que a proposta inicial, reconhece o direito à reunificação familiar para os titulares de uma autorização de residência nesse Estado-membro por um período mínimo de um ano. Segundo o documento, os imigrantes terão igualmente de ter “perspectivas razoáveis de obtenção do direito de residência permanente”. De acordo com a diretiva, podem beneficiar do direito de reunificação o cônjuge do requerente e os filhos menores do casal ou de um dos cônjuges. De fora ficam os ascendentes e os descendentes maiores de idade, ainda que celibatários. Apesar desta obrigação geral, a diretiva abre ainda a porta a várias exceções com vista a respeitar a diversidade das legislações nacionais existentes, o que reduz fortemente a harmonização pretendida.

Destacamos o facto de a consagração do direito ao reagrupamento familiar ser concebida de forma mais ou menos *ad-hoc*. A existência, em diferentes Estados-membros, de várias interpretações das definições de família e de membros da família, constituiu o móbil da criação desta diretiva. Contudo, o texto que lhe subjaz em virtude da necessidade de conciliar interesses não coincidentes em disputa, fica ainda muito longe da necessária harmonização humanista de um direito que, a nosso ver, se afigura como um dos direitos fundamentais dos migrantes. Assim, por exemplo, um dado Estado-membro pode condicionar o direito de um menor com mais de doze anos a reunir-se com a sua família à satisfação de um critério de integração, mas apenas no caso de o país em causa já ter uma legislação nesse sentido (caso da Alemanha). Os Estados-membros ficam ainda autorizados a impor condições suplementares, como sejam a existência de alojamento apropriado ou recursos financeiros suficientes. No que se refere ao reagrupamento de famílias imigrantes, a UE estabelece, na Diretiva 2003/86/EC, de 22/09/2003, que o cônjuge e filhos do casal que sejam menores de idade no Estado-membro são elegíveis para obter vistos de permanência, caso o aplicante tenha um visto de permanência com duração de pelo

menos um ano (ou seja, exclui os titulares de vistos de curta duração). Os requerentes de asilo que estejam sob proteção temporária ou que não tenham confirmado o seu estatuto de asilados não têm acesso à reunificação familiar. Opcionalmente, segundo a mesma Diretiva, os países-membros podem estender o direito aos ascendentes diretos, filhos maiores solteiros e parceiros não-casados mas não existe uma harmonização nesta matéria. Por exemplo, na Áustria, o direito é válido para parceiros maiores de 21 anos (casados ou em união de facto), filhos menores de 18 anos e também para parentes diretos do imigrante ou do parceiro, que dependam financeiramente destes. Na Alemanha, o direito é apenas garantido aos parceiros e aos filhos menores de 16 anos, sendo que os filhos maiores de 16 anos (idade da maioridade legal no país) do imigrante só se qualificam para a reunificação familiar se forem solteiros e tiverem domínio da língua alemã.

De uma forma geral, a legislação dos vários países garante o direito mínimo estabelecido pela EU para a reunificação familiar, mas alguns países introduziram regras adicionais que aumentam o poder de controle sobre a entrada de familiares de imigrantes condicionando o exercício do reagrupamento familiar. Por exemplo, na Alemanha o imigrante perde o direito à reunificação se ele se encontrar numa situação de dependência do sistema de segurança social (e.g. por motivo de saúde, ou desemprego) ou se esse familiar se puder tornar dependente do sistema de segurança social. Acresce que a aprovação da vinda de familiares é condicionada pela existência de espaço suficiente na habitação do imigrante, condição financeira adequada e possibilidade de pagamento de seguro de saúde. Na Áustria exige-se adicionalmente a comprovação de que o candidato ao reagrupamento familiar possui conhecimentos de Alemão (para alguns tipos de visto do parceiro, por exemplo, quando este é trabalhador autónomo). Esta restrição em relação à língua é bastante controversa e considerada pela Amnistia Internacional uma violação ao direito de reunificação familiar, garantido no interior da UE.

O facto de este ter sido o primeiro instrumento legislativo adotado sobre a imigração legal pelos países da União Europeia deve ser sublinhado, ainda que os avanços em relação ao Conselho Europeu de Tempere de 1999 tenham sido mínimos. Esta diretiva torna-se um sistema

comum mínimo de obrigações para com os imigrantes legais mas não obriga os Estados-membros com sistemas mais generosos a reduzir os direitos constantes das respetivas legislações nacionais. Podemos conectar esta diretiva a outras que afetam igualmente a imigração de países terceiros. A aprovação da diretiva 2003/109/CE, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração foi mais um passo na atribuição de direitos aos imigrantes. Os residentes de longa duração – isto é, os imigrantes que residam num país durante cinco anos ininterruptamente antes do pedido do estatuto – passaram, assim, a ter uma proteção reforçada contra o direito de expulsão, com base nos critérios estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, e direitos equivalentes aos nacionais dos Estados-membros em várias áreas. Com esta diretiva não só foram uniformizados alguns dos direitos dos residentes de longa duração na UE, com a exceção da Irlanda, do Reino Unido e da Dinamarca, os quais não participaram na aprovação⁴, como foi previsto o acesso ao direito de residência num Estado-membro diferente daquele que concedeu o estatuto.

Em 2004, o Conselho Europeu aprovou o Programa de Haia, no qual foi sublinhada a necessidade de uma maior coordenação entre as políticas nacionais de integração e as atividades da UE assentes em princípios básicos comuns⁵. De acordo com os princípios acordados, a integração é considerada como “um processo dinâmico” de “adaptação mútua entre imigrantes e residentes dos Estados-membros”, na qual são respeitados os valores fundamentais da UE entre os quais se inclui o direito a viver em família. Dando seguimento a estas considerações, a Comissão apresentou a Agenda Comum para a Integração, em setembro de 2005, na qual propôs medidas para pôr em prática os princípios acordados. As instituições europeias iniciam a partir de então uma colaboração com os Estados-membros com o objetivo de integrar eficazmente os nacionais de países terceiros e, paulatinamente, ocorre um progresso nas políticas conexas com a integração de que é exemplo a política de reagrupamento familiar.

⁴ As medidas adotadas em relação ao Título V da parte III do Tratado de Funcionamento da União Europeia, sobre o espaço de liberdade, segurança e justiça, não vinculam o Reino Unido, a Irlanda e a Dinamarca, devido aos protocolos estabelecidos com estes países.

⁵ Comissão das Comunidades Europeias (2007). Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Terceiro relatório anual sobre a migração e a integração (COM(2007) 512 Final, p.4).

O apoio da UE às políticas de integração dos Estados-membros materializa-se, por exemplo, através de apoios financeiros ao abrigo não só do Fundo Europeu do Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo Social Europeu, mas também do Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros (FEINPT), criado para o efeito com uma verba de 825 milhões de euros até 2013⁶.

Apesar de alguns avanços, no que diz respeito à imigração, a UE não tem ainda uma política que possa ser considerada comum a todos os Estados-membros. Embora se tenha avançado para regras comuns quanto às condições necessárias para a entrada num dos países membros ou para regras comuns de vistos, são os Estados que continuam a determinar quem pode ou não entrar no território e tal torna-se particularmente visível no caso das políticas de reagrupamento familiar.

No âmbito da elaboração do livro verde do direito à reunificação familiar de imigrantes de países terceiros residentes em de países da União Europeia⁷ várias foram as críticas invocadas mostrando que as alterações nas políticas de reunificação familiar têm tendido, em alguns países, a impor critérios restritivos, como requisitos de residência e rendimentos. A utilização de testes de língua ou de formação cívica como uma condição prévia para a reunificação familiar e para a naturalização, para usar apenas dois exemplos, continua a ser uma prática assumida por alguns estados,

colocando em causa a reunificação familiar enquanto direito fundamental. De acordo com o relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo à aplicação da Diretiva 2003/86/CE referente ao reagrupamento familiar⁸, três Estados-membros incluem na sua legislação relativa ao reagrupamento familiar testes de língua como condição de admissão ao seu território e outros três Estados-membros impõem a frequência de cursos de línguas ou a realização de exames relativos aos conhecimentos linguísticos após a chegada dos membros familiares.

6 Comissão das Comunidades Europeias (2007). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Rumo a uma política Comum de imigração (SEC(2007) 1632; COM(2007) 780 final, p.4).

7 O Livro Verde do direito à reunificação familiar de imigrantes de países terceiros pode ser consultado em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:EN:PDF>

8 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0610:EN:NOT>

1. A REUNIFICAÇÃO FAMILIAR COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O direito do trabalhador imigrante de se reunir com a sua família constitui a materialização de um direito reconhecido pelas Nações Unidas que vai ao encontro do princípio contido na Declaração Universal dos Direitos do Homem (artigo 16, parágrafo 3º), que “a família é o grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado” (United Nations, 1998). De entre as várias convenções que foram sendo subscritas ao longo dos anos, as duas convenções adotadas pela Organização Internacional do Trabalho devem ser destacadas. Na primeira, a convenção nº 97 de 1949 “Migração laboral”, defende-se a impossibilidade de expulsão do trabalhador imigrante e/ou da sua família, na circunstância de que o trabalhador não possa ser capaz de continuar a trabalhar após o acometimento de doença ou qualquer outro dano resultante após a sua entrada no país de acolhimento. A segunda, a convenção nº 143 de 1975, sobre “Migrações em condições abusivas e a Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes”, incentivou cada estado membro a tomar todas as medidas necessárias, inclusive através de colaboração entre diferentes Estados-membros, de forma a facilitar a reunificação das famílias de todos os trabalhadores imigrantes. Acrescem a esta lista, pelo menos, duas convenções das Nações Unidas sobre os direitos das crianças: a de 1989, que sublinha a unidade familiar como um elemento de bem-estar e desenvolvimento harmonioso do menor, e a de 1990 sobre os direitos dos trabalhadores imigrantes e dos membros das suas famílias (Alietti e Strozza, sd).

O fluxo migratório para a reunificação familiar representa um caso singular no conflito entre o direito do indivíduo à mobilidade, este também reconhecido como um direito humano, e o direito dos Estados de autorizarem ou não a entrada e estadia de não nacionais nos seus territórios. Os interesses do indivíduo e os do Estado não coincidem necessariamente pelo que os direitos fundamentais podem, por vezes, estar, na prática, impedidos de serem realizados (United Nations, 1998). Este parece ser, como procuraremos explicitar neste estudo, o caso do direito ao reagrupamento familiar nos países da União Europeia se atendermos às rígidas condições em que este processo decorre.

O Direito ao Reagrupamento Familiar, enquanto instrumento de regulação de imigração ou enquanto parte de uma política migratória comum em construção, é um aspeto relativamente recente do quadro político da União Europeia tendo estado presente de forma dispersa na legislação de vários dos Estados-membros mas tendo sido objeto de uma harmonização apenas muito recentemente. A União Europeia desde há, pelo menos, duas décadas reconhece e confirma que a reunificação da família é fundamental para o exercício do direito à liberdade e à dignidade humana, mas desde a primeira resolução aprovada em Copenhaga em 1992, a ambiguidade é ainda a sua principal marca e, por outro lado, não é juridicamente vinculativa para os países membros o que mostra, de forma indelével, que não é ainda uma política comum e partilhada.

CAPÍTULO 2.

ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR PORTUGUESAS

1. A EVOLUÇÃO DA IMIGRAÇÃO EM PORTUGAL

De país tradicional de emigração, Portugal passou, durante a década de 90, a ser reconhecido e proclamado (científica e, sobretudo, politicamente) como país de imigração, para, recentemente, se redescobrir novamente como país de emigração, ou como país em que a emigração é, se não uma “constante estrutural” (Godinho, 1978: 23), pelo menos uma ‘válvula estrutural’ (Marques e Góis, 2012). Hoje, apesar do peso relevante que o fenómeno da imigração ganhou em Portugal, não podemos dizer que Portugal tenha deixado de ser um país de emigração para se tornar um país de imigração, ao contrário, parece que, no dia em que escrevemos este texto, a imigração regride e a emigração progride. De facto, após um período de relativa estagnação, entre 1975 e princípios dos anos 80⁹, a emigração portuguesa voltou a crescer, atingindo valores consideráveis a partir daquela data, embora, obviamente, muito mais baixos do que os verificados na década de saídas em massa que foram os anos 60 (Machado 1997: 15). No último lustro a emigração portuguesa voltou a acelerar, ocorreu um fenómeno de reemigração da população imigrante presente em Portugal e a imigração laboral cresceu a um ritmo menor do que na década anterior. Em simultâneo, num *continuum* já com algumas décadas, vem ocorrendo o retorno a Portugal de emigrantes portugueses que vão concluindo os seus processos migratórios e se vão retirando do mercado de trabalho.

A população estrangeira a residir em Portugal manteve-se até meados da década de 70 em níveis numéricos pouco relevantes¹⁰. Em 1950, residiam, segundo o IX Recenseamento Geral da População, 21.186 estrangeiros em Portugal, 72%

9 Processo que terá resultado de uma sobreposição de uma crise económica nos tradicionais países recetores de emigrantes portugueses e pelo processo de descolonização em Portugal.

10 As páginas seguintes agregam e sintetizam trabalhos anteriormente publicados pelos autores, nomeadamente Baganha e Góis (1998/1999), Baganha e Marques (2001) e Baganha, Marques e Góis (2003, 2004a). Para uma análise mais exaustiva da imigração em Portugal, veja-se, para além dos trabalhos mencionados atrás, Baganha et al. (1999), Fonseca (2001), Malheiros, (1996), Peixoto (2002) e Pires (2003).

dos quais originários de países Europeus e 18% do Brasil. Os dados do X Recenseamento Geral da População indicam que até 1960 a situação pouco se alterou não se contabilizando os naturais das então “províncias ultramarinas portuguesas” como estrangeiros residentes. Segundo esse Recenseamento residiam no país 29.579 cidadãos de nacionalidade estrangeira, sendo a maioria destes de origem Europeia (67%). Dos restantes estrangeiros, 22% eram de nacionalidade Brasileira e, somente, 1,5% provinham de um país africano (Esteves, 1991: 161). A revolução de 25 de abril de 1974 que terminou com uma ditadura de décadas e os subseqüentes processos de descolonização marcaram uma nova fase na estruturação dos movimentos migratórios com destino a Portugal caracterizada, sobretudo, pelo aumento súbito da população estrangeira a residir no país e pela alteração do perfil sociodemográfico dos imigrantes. Entre 1975 e 1980 a população estrangeira passou de 32.000 para 58.000 a uma taxa de crescimento médio anual de 12,7%, passando a ser constituída maioritariamente por cidadãos de origem africana (48%), grande parte dos quais (98%) provenientes das antigas possessões ultramarinas portuguesas em África.

Durante os anos 80 é possível notar um novo e significativo aumento na população estrangeira a residir em Portugal, ultrapassando, no final da década, pela primeira vez a centena de milhar. Se no período anterior existiam conjuntamente pelo menos dois tipos de imigrantes (refugiados e migrantes laborais), este período vai ser claramente dominado pelas migrações de trabalho reflexo de uma progressiva abertura da economia portuguesa ao exterior e da perceção dos desequilíbrios existentes na estrutura do mercado de trabalho nacional. O desenvolvimento positivo da população estrangeira tornou-se ainda mais intenso no decurso dos anos 90 em que atingiu uma taxa de crescimento anual média de 7% e em que a proporção de estrangeiros na população total passou de 1,1%, em 1990, para 1,9%, em 1999, ou seja, praticamente duplicando a população estrangeira residente em Portugal no decorrer de uma década. Esta evolução foi particularmente sentida entre a população proveniente do continente africano e do continente europeu que, em 1999, representavam 76,6% do total de imigrantes presentes em território nacional (respetivamente, 46,9% e 29,7%).

Apesar de, em termos quantitativos, praticamente todas as nacionalidades registarem um aumento de efetivos, em termos relativos é possível verificar que, entre 1980 e 1999, a origem geográfica

dos imigrantes sofreu algumas evoluções que importa assinalar: primeiro, os dois principais grupos de imigrantes (europeus e africanos) registaram uma ligeira diminuição da sua proporção no total de imigrantes; segundo, a proporção de asiáticos e de brasileiros regista um aumento significativo passando de, respetivamente, 2,0% e 7,4% em 1980, para 4,1% e 10,9% em 1999. A adição de todos os imigrantes provenientes de um país de língua portuguesa mostra que este grupo de países representa, em 1999, aproximadamente 55% da população estrangeira a residir legalmente em Portugal, o que constitui um importante indicador do significado do passado colonial português e da manutenção de contactos sociais e culturais entre estes países e Portugal na constituição e consolidação deste fluxo migratório. Em termos globais pode concluir-se que até ao final do século XX a presença de imigrantes em Portugal era ainda “relativamente fraca e a maioria dos movimentos que ocorriam podiam atribuir-se diretamente ao nosso passado colonial, às nossas relações históricas e culturais bem como às nossas relações económicas” (Baganha *et al.*, 2004b: 24). No entanto, a estrutura da população estrangeira (ainda que estatisticamente invisível) apresentava já características que indiciavam mudanças significativas embora esses sinais só se viessem a tornar relevantes alguns anos mais tarde.

Os anos 90 foram igualmente anos de alteração das políticas migratórias portuguesas. A sucessiva e rápida alteração do contexto e estrutura da imigração em Portugal implicou uma estratégia política que passou por sucessivas campanhas de regularização dos imigrantes presentes em território nacional, centrada sobre um paradigma de que Portugal era, no essencial, o destino de imigração laboral que visava suprir necessidades conjunturais de mão de obra.

A partir de 2000 inicia-se um rápido e súbito processo de transformação das origens geográficas dos imigrantes que começam a provir maioritariamente da Europa de Leste, em especial da Ucrânia, Moldávia e Rússia, e do Brasil. Elementos distintivos deste fluxo, em particular do de origem Leste Europeia, são a sua forte intensidade, a sua caracterização como um fluxo migratório laboral e a sua concentração num período temporal relativamente curto (2 a 3 anos, entre 2000 e 2002). Tratou-se de um fluxo que só se tornou estatisticamente importante após a concessão, ao abrigo do artigo 55.º do Decreto-lei 4/2001 de 10 de janeiro, de 126.901 autorizações de permanência

a trabalhadores imigrantes que se encontravam ilegalmente no país após a expiração do período autorizado pelos seus vistos de turismo (também conhecidos pela expressão *overstayers*). A maioria destas autorizações de permanência foi concedida a cidadãos do Leste da Europa (56%) e 36% a cidadãos de um país específico, a Ucrânia. Em consequência deste processo de ‘regularização’ o número de imigrantes a residir legalmente em Portugal passou de 208.198, em 2000, para 350.503, em 2001, o que significa que o volume da população estrangeira com residência legal aumentou cerca de 68% (Baganha *et al.*, 2004b: 26). Em 2003, os imigrantes provenientes da Ucrânia passam a constituir o grupo mais numeroso, seguido pelos brasileiros e pelos cabo-verdianos. Em conjunto estas três nacionalidades representavam nesse ano 52,6% do total de imigrantes de países terceiros a residir legalmente em Portugal.

A preponderância destes três grupos nacionais no total da população estrangeira a residir legalmente em Portugal mantém-se desde o início da década passada até ao momento presente, alterando-se, somente, a importância relativa de cada um das nacionalidades. Assim, em 2009, os imigrantes brasileiros representam 25% do total, os ucranianos 12% e os cabo-verdianos 11% do total de imigrantes presentes em Portugal, números que não sofrem grandes alterações em 2010 para um total de pouco menos que 460.000 imigrantes legalmente residentes. No ano de 2011, a população estrangeira residente em Portugal, a 31 de dezembro, totalizava 436.822 cidadãos (número ainda provisório), o que representa um decréscimo do *stock* da população residente de 1,9%, face ao ano de 2010. Como nacionalidades mais representativas surgem, por esta ordem, o Brasil, Ucrânia, Cabo Verde, Roménia, Angola e Guiné-Bissau, sem que se verifiquem alterações em termos das dez principais nacionalidades, face ao ano precedente. O Brasil mantém-se como a comunidade estrangeira mais representativa, com um total de 111.445 residentes, decrescendo face a 2010. A Ucrânia permanece como a segunda comunidade estrangeira mais representativa (48.022), seguida de Cabo Verde (43.920), Roménia (39.312), Angola (21.563) e Guiné-Bissau (18.487).

Em suma, em resultado de diversos fluxos imigratórios a composição nacional dos estrangeiros a residir em Portugal é atualmente mais diversificada do que durante as décadas anteriores, compreendendo para além de uma proporção significativa de imigrantes das ex-colónias portuguesas

e da União Europeia, uma parte substancial de imigrantes provenientes de países com os quais Portugal não tinha, até então, quaisquer ligações históricas, económicas ou políticas significativas e de imigrantes provenientes do Brasil que, até à década de 60, tinha sido, recorde-se, um dos principais destinos da emigração portuguesa.

2. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PORTUGUESAS DOS ANOS 80 AOS NOSSOS DIAS: UMA CONTINUIDADE COM MUITAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS

A legislação portuguesa tem como objetivos, no âmbito das políticas migratórias do país, atender às três alternativas principais presentes em cada projeto migratório individual ou familiar: retorno, permanência e/ou a circulação migratória. Estas alternativas são determinadas por um conjunto complexo de variáveis de que o enquadramento legal do país de destino é apenas parte, ao qual devemos acrescentar a história das migrações, as políticas de integração, as oportunidades conjunturais e estruturais no mercado de trabalho, entre outras variáveis explicativas. Uma análise da realidade imigratória nacional demonstra que as políticas de imigração em Portugal, ao longo das últimas duas décadas, têm privilegiado o seu enquadramento como um processo de longa duração ou permanente, dirigindo uma parte substancial do esforço legislativo para a inserção e integração de imigrantes, na perspetiva de uma estada longa com uma inserção laboral estável. Para além de um conjunto de políticas destinadas a promover uma efetiva integração social dos imigrantes na sociedade portuguesa estimulando a coesão social do país (e.g. plasmadas nos Planos para a Integração dos Imigrantes), as políticas migratórias portuguesas têm privilegiado uma integração laboral dos imigrantes e, por essa via, uma melhor inserção na sociedade portuguesa. O exemplo das regularizações de imigrantes em situação irregular desde os anos 90, em conjunto com as alterações à Lei de Estrangeiros ou de Imigração e à Lei da Nacionalidade permitem reforçar este argumento. A integração é essencialmente laboral e a continuidade dessa inserção permite uma integração laboral mais vasta.

Essas políticas foram construídas tendo como pressuposto uma integração dos imigrantes na sociedade portuguesa em que um conjunto de regularizações extraordinárias atendeu à centralidade

do trabalho nos processos de migração e possibilitou que imigrantes que já estavam a trabalhar em território nacional legalizassem a sua situação. As políticas de reagrupamento familiar bem como a extensão aos imigrantes presentes em território nacional de um conjunto amplo de direitos fundamentais (e.g. acesso à saúde, acesso à educação) funcionam como complementos da primazia dada à integração laboral mas, ainda que de uma forma muito informal e pouco estruturadas, acabam por consolidar uma política de integração pouco ambiciosa mas, em geral, relativamente bem-sucedida.

A estas políticas juntou-se, em 2006, uma nova Lei da Nacionalidade genericamente considerada como sendo generosa e humanista que permite aos imigrantes legalmente residentes em Portugal aceder à nacionalidade portuguesa e, desta forma, inserir-se plenamente na sociedade portuguesa e ultrapassar os constrangimentos próprios da condição de estrangeiros. Neste quadro, da análise das políticas migratórias nacionais conclui-se que a estratégia nacional em termos de políticas migratórias tem assentado no pressuposto de que a maioria dos imigrantes iria aceder a um estatuto de longa duração ou permanente, tendo-se legislado no sentido de potenciar a sua integração e a coesão social nacional.

3. POLÍTICAS MIGRATÓRIAS PORTUGUESAS E O REAGRUPAMENTO FAMILIAR: A EVOLUÇÃO DA LEI DE ESTRANGEIROS

As políticas de reagrupamento familiar podem ser compreendidas no contexto mais amplo de avaliação dos fluxos migratórios e das políticas migratórias. O panorama migratório da última década caracterizou-se por uma mudança de natureza nacional, regional e internacional no instituto do reagrupamento familiar com impactos profundos nas famílias. As políticas e o enquadramento legal, no contexto português, acompanharam a tendência europeia sendo tal visível nos textos legais e na bibliografia disponível. O Decreto-lei n.º 244/98, de 8 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 97/99, de 26 de julho, pelo Decreto-lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro e pelo Decreto-lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro, revogado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto), simboliza a dignificação

e autonomização do Reagrupamento Familiar. A alteração efetuada em 2007 caracteriza a última década e inicia uma nova era de valorização da família como instituição essencial na integração dos imigrantes no país de destino. Começando pela transposição da Diretiva n.º 2003/86/CE, destaca-se a simplificação dos procedimentos de reagrupamento familiar para os familiares de cidadãos estrangeiros que residam fora do território nacional e a possibilidade de efetuar o Reagrupamento Familiar dentro do território nacional, ou seja, a superação da obrigatoriedade de obtenção de um tipo específico de visto para o reagrupamento Familiar. Por outro lado, o alargamento do conceito de família demonstra um novo paradigma de Reagrupamento Familiar e um entendimento da família de uma forma mais flexível atendendo às transformações decorrentes da separação, recomposição e organização familiar. A atenção às transformações registadas na família encontra-se plasmada na incorporação, na Lei de 2007, dos filhos maiores solteiros e que se encontrem a estudar no território nacional; dos ascendentes desde que estejam a cargo; dos irmãos menores sob tutela e do reconhecimento da união de facto. A Lei introduz, ainda, alterações importantes visando a facilitação do processo de reagrupamento familiar e a proteção dos membros familiares abrangidos pelo reagrupamento familiar, tais como: a eliminação de um prazo mínimo de residência legal em Portugal; a uniformização dos títulos de residência; a obrigatoriedade de serem respeitados os prazos de apreciação e concessão sob pena de deferimentos tácitos; a possibilidade de autorizações de residência autónoma decorridos determinados prazos ou em determinadas situações excecionais como em condenação por crime de violência doméstica; o cancelamento da autorização de residência em caso de casamento por conveniência; as autorizações de residência em situações especiais para menores nascidos em território nacional e seus ascendentes ou maiores que não se tenham ausentado desde tenra idade e os novos limites. Na última década observa-se igualmente uma consolidação do conceito de cidadania europeia atribuindo aos cidadãos da União Europeia especiais direitos e deveres e um tratamento jurídico autónomo. A intitulada cidadania europeia (ou da União Europeia) alargou o âmbito de aplicação de certos direitos tradicionalmente atribuídos aos nacionais dos estados membros da União Europeia e determinou, com o DL 34/2003, um estatuto autónomo em relação aos cidadãos nacionais de países terceiros, permitindo uma reunião familiar que se rege por critérios próprios e diferenciadores.

A proporcionalidade entre a evolução legislativa e as condições de acesso ao reagrupamento familiar permite-nos aferir o estágio de desenvolvimento o impacto das políticas de imigração e da família. Por outro lado, a análise da evolução do Reagrupamento familiar a nível político, legal e procedimental ao ser acompanhado com uma análise de jurisprudência (e/ou de casos que em Portugal tiveram impugnação judicial perante os tribunais) conduz-nos a uma avaliação instrumental necessitando de ser complementada com uma questão de base, nomeadamente no que respeita à tendência evolutiva. Será que esta tendência nos leva ao caminho do reconhecimento de um novo direito fundamental? Já existirá *de facto* o Direito ao Reagrupamento Familiar? E, estaremos perante um direito fundamental limitado ou estaremos a caminhar para uma sobreposição do direito à família sobre o poder do Estado em controlar a entrada de estrangeiros no território?

De forma a procedermos a uma análise em concreto das políticas nacionais que permitem o acesso ao reagrupamento familiar por parte de cidadãos estrangeiros presentes em território nacional procederemos a uma análise das potencialidades e dos desafios apresentados pela atual e anterior Lei e pelas dimensões políticas nela contidas designadamente no que concerne à sua comparabilidade e/ou aprofundamento em relação aos direitos conferidos pela Diretiva n.º 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar.

4. MECANISMOS ATUAIS DE ACESSO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR

O atual regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional vigora em Portugal desde agosto de 2007 e está definido através da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto), usualmente designada por Lei de Estrangeiros ou Lei de Imigração. Trata-se de uma lei que se aplica a nacionais de países terceiros e que abrange, entre outros aspetos, as regras relativas à admissão de cidadãos estrangeiros em território nacional, os tipos de vistos e condições para a sua emissão, o reagrupamento familiar, a permanência e afastamento de território nacional, as disposições criminais e contraordenacionais específicas do domínio da imigração e as taxas aplicáveis aos serviços prestados pela Administração nesta área (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2008).

Das alterações introduzidas em 2007, em relação ao Decreto-lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro, assumem particular significado as disposições transitórias, através das quais os portadores de vistos e prorrogações de longa duração e autorizações de permanência beneficiarão, no termo da validade dos respetivos títulos, de autorizações de residência. Por outras palavras, garantia-se que quem tivesse entrado em Portugal com um visto adequado ou regularizado a sua permanência no país, veria reconhecido um estatuto de estrangeiro residente. Visando a desburocratização do sistema esta Lei agilizou os procedimentos de concessão de um visto de residência, o qual passou a englobar várias categorias, de acordo com o motivo que justificou a sua concessão (em substituição dos diferentes tipos de visto que vigoravam na legislação anterior). A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto), veio simplificar o anterior regime legal, nomeadamente através da adoção de uma tipologia única de títulos para cidadãos estrangeiros que queiram residir e trabalhar em Portugal: a autorização de residência.

A Lei de Estrangeiros de 2007 foi regulamentada através do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro, o qual, em síntese, define os requisitos da instrução processual das figuras previstas naquela lei. A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho e o seu decreto regulamentar foram complementados através de portarias que concretizaram diversos aspetos dos regimes legais nela contidos^{11, 12, 13}. A entrada em vigor da Lei 29/2012 em outubro de 2012 provocou algumas alterações no instituto do Reagrupamento Familiar mas, a ausência de um decreto regulamentar implica que muitos dos procedimentos de aplicação da Lei atual estejam, de facto, ainda sujeitos à legislação de 2007. A legislação complementar publicada nos últimos anos define os limites de aplicação da Lei de estrangeiros e as regras de concessão de vistos e da autorização de residência em Portugal.

11 Nomeadamente a Portaria n.º 727/2007, de 6 de setembro, que fixa as taxas e encargos a cobrar pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Disponível em <http://dre.pt/pdf2s-dip/2009/04/076000000/1580915809.pdf>, consultada a 10 de julho de 2012.

12 A Portaria n.º 1563/2007, de 11 de dezembro, que fixa os critérios uniformes e define os meios de subsistência de que devem dispor os cidadãos estrangeiros para entrada, permanência ou residência em território nacional, designadamente para a concessão de vistos e prorrogação de permanência e concessão ou renovação de títulos de residência. Disponível em <http://dre.pt/pdf1s-dip/2009/07/13600/0450904509.pdf>, consultada a 10 de julho de 2012.

13 A Portaria n.º 1079/2007, de 16 de novembro, que estabelece os limites etários mínimo e máximo, para efeitos de concessão de visto de residência para frequência do ensino secundário. Disponível em <http://www.dre.pt/pdf2s/2007/12/237000000/3540535405.pdf>, consultada a 10 de julho de 2012.

Embora o governo português declarasse, à época da elaboração desta legislação, que não tencionava lançar uma nova regularização extraordinária, a Lei de Imigração de 2007 (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto) contém mecanismos que permitem a regularização de alguns casos de imigrantes irregulares presentes em território nacional (o que se pode chamar de mecanismos de regularização “soft” ou “case by case regularisation”)¹⁴. No âmbito desta Lei, o artigo 88.º, n.º 2, permite a legalização de certos tipos imigrantes irregulares. Para tal, há que preencher um conjunto de condições: ter contrato de trabalho ou provar que mantém uma relação laboral (comprovada por sindicatos, associações com assento no Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, ou pela Autoridade para as Condições do Trabalho); ter entrado e permanecido legalmente em Portugal; estar inscrito e ter a situação regularizada perante a segurança social. A quem preencher estas condições é dispensada excepcionalmente a titularidade de um visto de residência, que seria normalmente exigido para a emissão de autorização de residência. A decisão segue-se a uma entrevista da responsabilidade do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.¹⁵

Para além do artigo 88.º, focado no mercado de trabalho, a lei prevê outras formas específicas de “regularização”, como em caso de vítimas de tráfico e de auxílio à imigração ilegal, na senda de diretivas da UE neste domínio. Segundo o artigo 109.º, pode ser concedida autorização de residência sem prévio visto de residência, a estrangeiros vítimas

de tráfico ou de ação de auxílio à imigração ilegal. A lei prevê ainda possibilidades adicionais de regularização mediante o preenchimento de certas condições. Nos termos do artigo 122.º, não carecem de visto para obtenção de autorização de residência temporária: a) Menores, filhos de cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência, nascidos em território português; b) Menores, nascidos em território nacional, que aqui tenham permanecido e se encontrem a frequentar a educação pré-escolar ou o ensino básico, secundário ou profissional; c) Filhos de titulares de autorização de residência

14 A inclusão do artigo 88.º na Lei suscitou controvérsia o que, em parte, explica que o Decreto-Regulamentar n.º 84/ 2007 tenha introduzido disposições mais restritivas para a regularização, incluindo, por exemplo, a realização de uma entrevista com o SEF.

15 Note-se que, embora a lei imponha a entrada e a permanência legais em Portugal, muitos migrantes que podem beneficiar do artigo 88.º são irregulares no momento em que requerem o benefício. Entraram com um visto de curto prazo (para turismo, por exemplo) mas permaneceram em Portugal após caducidade do visto. Em caso de recurso ao artigo 88.º, deverão pagar uma coima por terem permanecido ilegalmente no país.

que tenham atingido a maioridade e tenham permanecido habitualmente em território nacional desde os 10 anos de idade; d) Maiores, nascidos em território nacional, que daqui não se tenham ausentado ou que aqui tenham permanecido desde idade inferior a 10 anos; e) Menores, obrigatoriamente sujeitos a tutela nos termos do Código Civil; f) Que tenham deixado de beneficiar do direito de asilo em Portugal em virtude de terem cessado as razões com base nas quais obtiveram a referida proteção; g) Que sofram de uma doença que requeira assistência médica prolongada que obste ao retorno ao país, a fim de evitar risco para a saúde do próprio. Há ainda outras circunstâncias previstas neste artigo. O artigo 123.º autoriza o Ministro da Administração Interna a conceder, em casos excecionais, uma autorização de residência temporária caso estejam em causa razões de interesse nacional, por razões humanitárias ou por razões de interesse público¹⁶.

No que concerne ao direito ao “reagrupamento familiar” a legislação portuguesa de estrangeiros contém um conjunto de artigos e remissões jurídicas para outra legislação que permite afirmar que este é um direito enquadrado pelas diretivas europeias, mas que vai, em muitos casos, além do que estas pretendem consagrar através da harmonização entre as legislações dos Estados membro (vide art.º 98º a 108º da atual Lei). No que concerne ao reagrupamento familiar, além de se proceder à transposição da Diretiva n.º 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de setembro, em consequência da unificação dos estatutos jurídicos dos estrangeiros a residir legalmente em Portugal, precisam-se os termos em que é alargado o âmbito de aplicação pessoal do direito ao reagrupamento familiar a estrangeiros que dele estavam excluídos à luz do regime anterior, em especial, os titulares de vistos de trabalho e os titulares de autorizações de permanência, através da concessão imediata de títulos de residência e, em consequência, do direito de reagruparem de imediato com os seus familiares. Regulamenta-se, igualmente, o reagrupamento com o parceiro de facto (não discriminando em função do sexo e permitindo o reagrupamento a casais do mesmo sexo). Estas alterações são positivamente avaliadas pelos participantes no *focus-group*¹⁷. Como refere uma das participantes:

16 Assinale-se que nas leis anteriores já havia mecanismos similares e excecionais deste cariz. Ou, por outras palavras, os mecanismos de regularização não são exclusivos da lei de 2007 sobre imigração mas são uma continuidade de políticas migratórias anteriormente definidas.

17 O *focus group* foi promovido pelo ACIDI no âmbito do projeto europeu atrás referido (cf. Oliveira et al. 2012) e contou com a participação dos autores deste texto.

“Relativamente a antes de 2007, o que é que está melhor? Está melhor os filhos maiores que vivem em Portugal podem-se reagrupar até aos 21 anos, dantes era até aos 18 anos. A união de facto passou a ser uma das condições que não existia (anteriormente ou eram casados, ou não podia haver reagrupamento familiar). Não quer dizer que seja fácil provar a união de facto. A união de facto foi importante para os que estão cá, mas ela é abrangente para todos e para quem tem a autorização de residência, logo que obtenha a autorização pode solicitar o reagrupamento familiar.”

Os pedidos de reagrupamento familiar passam a poder ser tratados de forma conjunta e o seu deferimento implica a concessão automática de visto aos membros da família que se encontrem no estrangeiro¹⁸. De entre o articulado da Lei, o que mais diretamente se relaciona com o reagrupamento familiar é, em primeiro lugar, o seu artigo 98.º e, subsidiariamente vários outros artigos que trataremos mais à frente.

Artigo 98.º - Direito ao reagrupamento familiar

- 1- O cidadão com autorização de residência válida tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do território nacional, que com ele tenham vivido noutro país, que dele dependam ou que com ele coabitem, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente.*
- 2 - Nas circunstâncias referidas no número anterior é igualmente reconhecido o direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que tenham entrado legalmente em território nacional e que dependam ou coabitem com o titular de uma autorização de residência válida.*
- 3 - O refugiado, reconhecido nos termos da lei que regula o asilo, tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família que se encontrem no território nacional ou fora dele, sem prejuízo das disposições legais que reconheçam o estatuto de refugiado aos familiares.*

18 Como se verá mais adiante, a concessão automática de visto parece não ser interpretada de forma homogénea pelas entidades que, no exterior, emitem os vistos de entrada, originando prazos diversificados de emissão e constituindo motivo recorrente de reclamação por parte dos imigrantes e das associações de imigrantes em Portugal.

Este artigo não é, porém, uma novidade na legislação portuguesa¹⁹ antes uma demonstração do escasso número de ruturas e da grande quantidade de continuidades nas políticas migratórias portuguesas após os anos 80. Na última redação do Decreto-lei n.º 34/2003 de 25 de fevereiro esta matéria era regulada no seu artigo 56.º. A origem da política aqui consagrada é, porém, mais antiga remetendo-nos o n.º 1 da norma para o disposto na alínea *d*) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 28.º do Decreto-lei 59/93, de 3 de março, considerando membros da família do residente, para efeito da facilitação do reagrupamento por efeito da emissão de um visto de residência (fora de território nacional), o cônjuge e filhos ou adotados menores ou incapazes, bem como os ascendentes do residente ou do cônjuge, desde que a seu cargo. Não é possível determinar com certeza se o visto de fixação de residência, no Decreto-lei 264-B/81, de 3 de setembro, permitia o reagrupamento dos familiares do residente desde fora do país, embora o seu âmbito o permitisse (artigo 11.º). Por seu turno, o disposto no n.º 2 da norma tem origem no Decreto-lei 264-B/81, de 3 de setembro, no n.º 2 do seu artigo 31.º, na medida em que previa a extensão do direito de residência aos menores de 14 anos, a cargo do cidadão que requeresse o direito de residência. A existência de laços familiares com residentes no país era um dos requisitos a atender na concessão do direito, nos termos da alínea *d*) do seu artigo 32.º. Fica assim demonstrada uma certa continuidade na legislação nacional no que respeita ao direito ao reagrupamento familiar que, aliás, encontra a sua base num princípio constitucional, designadamente no disposto no art. 15.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual *“Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português”*. Entre os direitos constitucionalmente reconhecidos estão os consagrados no art. 36.º da Constituição da República Portuguesa, compreendendo os direitos à família, ao casamento e filiação.

É em referência à Constituição da República Portuguesa que a atual legislação de estrangeiros reproduz, na Legislação de 2007 (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto), mas com um conjunto significativo de alte-

19 Destacamos, no que concerne à análise da evolução da legislação, o recurso à Legispedía, uma ferramenta informativa com origem no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e que procura ajudar na compreensão do novo quadro legal e o seu contexto. A Legispedía apoia-se na interpretação do articulado legal na obra *“Direito de estrangeiros – Entrada, Permanência, Saída e Afastamento”*, Coimbra Editora – 2008, do Mestre Júlio A. C. Pereira e do Conselheiro José Cândido de Pinho. A esmagadora maioria dos registos analíticos constantes deste estudo e que fazem referência à legislação portuguesa derivam de uma consulta à Legispedía.

rações, o disposto nos artigos 2.º, 3.º e 8.º da Diretiva n.º 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar. Um bom exemplo de uma das várias soluções controversas contidas na Diretiva 2003/86/CE, de 22 de setembro e não transcrita para a legislação nacional respeita, designadamente, à parte em que permite limitar o direito ao reagrupamento familiar em relação a crianças com mais de 12 anos ou quando consagra a possibilidade de prazos de grande dilatação entre o pedido e a decisão. A lei portuguesa não acolheu qualquer possibilidade de derrogação limitativa das regras gerais da diretiva e manteve os limites etários para o reagrupamento familiar dependentes de condições de ligação ao requerente e de integração na sociedade portuguesa ao invés de questões de forma. A forma como a Lei portuguesa possibilita o direito ao reagrupamento familiar aos “filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges” desde que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal” possibilitando que estes passem a ser elegíveis para efeitos do reagrupamento familiar (art.º 99.º da Lei 23/2007, de 4 de julho) é demonstrativa da maior generosidade e amplitude da Lei portuguesa face ao normativo da Diretiva 2003/86/CE, de 22 de setembro enquadrando como uma realidade o prolongamento dos estudos e a tendência de uma entrada mais tardia na vida ativa como sendo um direito também das famílias imigrantes residentes em Portugal. Trata-se de uma possibilidade que na prática, como refere uma das participantes no *focus-group*, é limitada por procedimentos administrativos demasiado rígidos que são insuficientes para enquadrar a complexidade das situações reais vividas pelos imigrantes.

“A questão do reagrupamento familiar dos maiores é outro problema. Os maiores têm o direito a pedir o reagrupamento familiar se estiverem matriculados. Mas como já são maiores as escolas já não os aceitam [...]. Se o SEF não os aceita sem se inscreverem [na escola], se a escola não os aceita sem o documento do SEF, quem é que dá o primeiro passo?”

Como refere a mesma interveniente, a lei embora tenha em atenção o prolongamento do ciclo de estudos dos filhos dos imigrantes, apenas o faz em relação aos descendentes que se encontram em Portugal:

“Outro problema é para os maiores que estão lá que não deixam de estar dependentes dos pais. Continuam a estudar mas a lei só permite [o reagrupamento] [se estiverem a estudar] até aos 21 cá.”

Assim, a Lei de Estrangeiros, transcreve para o direito português a Diretiva n.º 2003/86/CE, do Conselho, de 22 de setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar²⁰. No entender do legislador português, sendo o direito ao reagrupamento familiar, no contexto da imigração, um corolário do direito fundamental de qualquer pessoa a viver em família, recupera-se, em grande medida, o regime mais justo que vigorou até 2003, podendo o titular do direito reagrupar os seus familiares a partir do momento em que adquire uma autorização de residência. Esta antecipação dos prazos conferentes de um direito de acesso ao reagrupamento familiar acelera, no entender do legislador, o potencial de integração dos imigrantes que recorram a este instituto legal.

No caso português, o direito ao reagrupamento familiar é atribuído a quem seja titular de autorização de residência de duração igual ou superior a um ano. A atual lei vem pôr termo à exigência de permanência de um ano em território nacional para poder ser desencadeado o processo tendente ao reagrupamento familiar e que vinha sendo apontado pelo legislador como elemento da “real ligação” que deveria existir entre o requerente e Portugal. A diluição deste requisito, sem desvirtuar a necessidade de uma real ligação ao país, constrói-se na assunção de que essa real ligação pode ser facilitada com a aceleração da reunificação familiar. O direito ao reagrupamento abrange os membros da família, tal como indicados no art.º 99.º, que se encontrem fora do território nacional, quer os laços familiares sejam anteriores, quer posteriores à entrada do requerente. O n.º 1 do artigo 98.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho circunscreve também o âmbito do círculo familiar relativamente ao qual o direito pode, em concreto, ser exercido, como aqueles “*que com ele tenham vivido noutro país, que dele dependam ou que com ele coabitem*”. Não se trata porém de requisitos necessariamente cumulativos, constituindo antes as grandes linhas para o enquadramento global dos princípios subjacentes ao reagrupamento familiar, em função do fator temporal da constituição da relação familiar, do grau de parentesco, idade dos interessados, sua situação económica, etc.. O facto de a legislação permitir o reconhecimento do direito ao reagrupamento familiar para parceiros de uniões de facto e de permitir que os cônjuges/parceiros possam exercer uma atividade profissional (art.º 99.º e 100.º da Lei 23/2007, de 4 de julho) é, de igual forma, um avanço substantivo face à

20 Optando, contudo, pela não transposição das disposições facultativas desta Diretiva que são contrárias à Constituição da República Portuguesa e à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, objeto de um recurso de anulação interposto pelo Parlamento Europeu junto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

legislação anterior. O familiar reagrupado adquire um título com validade do título do requerente à data em que é emitida a autorização de residência ao familiar, com a exceção (previsto no n.º 5 do art.º 107.º da Lei 23/2007, de 4 de julho) do caso de cônjuges casados há mais de 5 anos com o residente que adquirem sempre uma autorização de residência autónoma com validade de 2 anos.

Outra das virtualidades da atual Lei de Imigração é a de vir ao encontro da história da imigração em Portugal permitindo o reagrupamento familiar de estrangeiros que já se encontrem em território nacional. Como é sabido, Portugal é um país onde a entrada em território nacional não ocorre, na maioria das vezes, de forma clandestina mas onde tradicionalmente existe uma elevada proporção de imigrantes que entram em território nacional com um visto válido (ou com isenção de visto de entrada) mas decidem depois permanecer em território nacional para além do prazo definido no título de entrada (*overstayers*). Destinando-se o instituto do reagrupamento familiar a permitir a reunião com familiares vivendo fora do país de residência do requerente, o n.º 2 do artigo 98.º da atual Lei de Estrangeiros permite, todavia, que o reagrupamento seja autorizado relativamente a quem tenha entrado legalmente em território nacional, alargando a possibilidade que em anteriores diplomas já era admitida, mas a título meramente excecional. A regra seria, nos termos do art.º 5.º, n.º 3, da Diretiva 2003/86/CE: “o pedido deve ser apresentado e analisado quando os familiares residem fora do território do Estado-Membro em que reside o requerente do reagrupamento”. Todavia, o segundo parágrafo desta mesma disposição, acrescenta o seguinte: “a título de derrogação, um Estado-Membro pode, em circunstâncias adequadas, aceitar que a apresentação do pedido seja feita quando os familiares se encontrarem já no seu território”.

É ao abrigo desta faculdade derogatória que o n.º 2 do artigo 98.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho permite uma ampla possibilidade de exercício do direito, com a presença do familiar em território nacional. E dizemos ampla possibilidade já que a única exigência é que o membro da família tenha entrado legalmente em território nacional. Nem sequer se exige que a sua presença seja ainda regular. Poderá objetar-se dizendo que o n.º 2 do artigo 98.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho exige ainda que os membros da família dependam ou coabitem com o titular da autorização de residência válida. De facto assim é. Todavia, estes requisitos têm a ver com as condições

gerais para exercício do direito e não com esta situação específica da possibilidade de requerer o reagrupamento quando o familiar se encontre em território nacional. O pedido de reagrupamento familiar é apresentado junto da direção ou delegação regional do SEF da área de residência do requerente (art.º 66.º, n.º 1, do Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro) e é instruído com os elementos indicados no art.º 67.º do mesmo diploma. A possibilidade de proceder ao reagrupamento familiar por parte dos imigrantes que já se encontram no país é particularmente relevante para os nacionais de países isentos de visto para a entrada em território nacional, como, por exemplo, os brasileiros.

“Em relação à comunidade brasileira não se colocam muitos dos problemas do país de origem, por causa da eliminação de visto. A família acaba por vir e depois o processo é feito... ou seja, o reagrupamento familiar não é pedido à priori, é depois de já estar, enfrentando os obstáculos que a sociedade lhes vai colocando e aí nota-se que há dificuldades no acesso à educação das crianças (de escolas que não querem matricular, que dizem que não há vaga), no acesso à saúde também”. (participante no focus-group)

Por seu turno, o n.º 3 do artigo 98.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho reconhece o direito aos refugiados em termos idênticos aos previstos para outros cidadãos estrangeiros. É de salientar que o art.º 9.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86/CE, permite aos Estados-membros limitar o exercício deste direito por parte dos refugiados, circunscrevendo-o a familiares cuja relação se tenha constituído anteriormente à sua entrada, solução que o legislador português não acolheu na adoção desta diretiva.

Em síntese, a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto) vai eliminar a anterior prerrogativa da necessidade dos familiares permanecerem regularmente no país como condição para o reagrupamento - n.º 2 do artigo 56.º do diploma anterior. Por outro lado, em consequência da unificação dos estatutos jurídicos dos estrangeiros a residir legalmente em Portugal, vai alargar o âmbito de aplicação pessoal do direito ao reagrupamento familiar a estrangeiros que anteriormente estavam dele excluídos (em especial,

os titulares de vistos de trabalho e os titulares de autorizações de permanência). O conceito de membro da família do residente é alargado, incluindo agora os filhos maiores a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal e irmãos menores dependentes do imigrante ou do cônjuge, desde que se encontrem sob tutela do cidadão estrangeiro residente em Portugal. Por outro lado, o estatuto de residente obtido pela reunificação familiar com base em pressupostos fraudulentos, nomeadamente falsas declarações e casamento de conveniência, pode ser revogado, nos termos da nova lei (sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 107.º da Lei de Imigração: a separação judicial de pessoas ou bens, o divórcio, a viuvez, a morte de ascendente ou descendente, condenação por crime de violência doméstica e aquando da maioridade). A faculdade de inclusão do parceiro de facto já existia, cominando-se agora a sua sujeição ao mesmo regime no que diz respeito ao procedimento e às condições de exercício. Sublinhe-se que nada na Lei impede o reagrupamento familiar de parceiros de facto do mesmo sexo ou dos filhos naturais ou adotados por este. Também se inclui um regime mais benéfico para refugiados do que o que resulta diretamente da Diretiva n.º 2003/86/CE. O regime de reagrupamento introduz ainda um conjunto de elementos securitários (como por exemplo, a possibilidade de recusa em caso de ameaça à ordem pública, segurança pública e saúde pública) que poderão corrigir ou evitar eventuais utilizações abusivas.

A problemática ligada ao reagrupamento familiar tem ligações com outras questões migratórias nomeadamente uma ligação direta à política de vistos. Através da explicitação das condições para a concessão de vistos de residência para reagrupamento familiar o legislador vai adequar a legislação nacional à legislação de outros países da União Europeia clarificando os critérios de admissibilidade para familiares de imigrantes legalmente residentes em Portugal e vai assumir o reagrupamento familiar como um dos tipos de fluxos migratórios existentes que devem ser objeto de políticas próprias. Através desta legislação o Estado português vai implicar o SEF na política migratória de emissão de vistos de residência mesmo quando estes são emitidos através de entidades consulares no estrangeiro, ou seja, vai confiar (de facto e *de juris*) ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e ao Ministério da Administração Interna a partilha de uma autoridade para a emissão de vistos de residência no âmbito de reagrupamento familiar e, de forma mais

geral, para todos os casos em que tal implique uma pretensão de fixação de residência em território nacional. Sendo o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) a entidade responsável pela aferição das premissas e documentação necessária à emissão de autorizações de residência em território nacional no âmbito de processos de reagrupamento familiar partilha com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) a criação de condições para a entrada dos requerentes em Portugal, através da emissão de vistos, constituindo-se assim como um agente chave neste processo.

Esta partilha de responsabilidade no tratamento dos processos de reagrupamento familiar constitui uma das dificuldades principais apontadas pelos participantes no *focus-group* promovido pelo ACIDI:

“O reagrupamento familiar são dois processos, são duas fases. A primeira fase é aqui no SEF e depois a segunda fase é lá. Muitas as vezes nas embaixadas são confrontados com o pedido de outro tipo de documentação que não é a mesma, e têm que pedir novamente a verificação e o processo retorna para Lisboa.”

Ao nível do reagrupamento familiar e de modo a detetar eventuais situações de fraude na utilização deste mecanismo de entrada em território nacional, a Lei determina que às solicitações de reagrupamento familiar sejam acompanhadas, entre outros documentos, por “documentos que atestem a existência de laços familiares relevantes ou da união de facto” (artigo 103.º, n.º 3, alinha a da Lei 23/2007)²¹ e autoriza o SEF a realizar entrevistas com o requerente e os seus familiares e a conduzir outras investigações necessárias à tomada fundamentada da decisão sobre o pedido de reagrupamento familiar (n.º 1 do artigo 104.º). Quando se prove que o casamento, a união de facto ou a adoção teve por objetivo único permitir a entrada ou residência em Portugal, pode ser cancelada a autorização de residência emitida ao abrigo do direito ao reagrupamento familiar (n.º 1 do artigo 108.º). De modo a analisar os indícios de fraude ou de casamento, união de facto ou adoção de conveniência, podem ser realizados inquéritos e controlos específicos por parte da autoridade policial competente (n.º 2 do artigo 108.º).

21 A apresentação destes documentos deve acontecer antes da entrada dos membros familiares para os quais o direito é requerido, ou no decurso da estada destes em território nacional.

5. BREVE ANÁLISE ÀS ALTERAÇÕES DE 2012 À LEI DE IMIGRAÇÃO

A 22 de março de 2012 iniciou-se um processo de alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho que, de acordo com o texto da proposta de alteração²², incidiu sobre os seguintes pontos:

A harmonização das normas e procedimentos relativos ao regresso de nacionais de Estados terceiros em situação irregular, a introdução de um novo tipo de autorização de residência, denominado «Cartão azul UE», a definição de normas mínimas relativas a sanções e medidas a aplicar aos empregadores que empreguem nacionais de países terceiros em situação irregular, o alargamento do estatuto de residente de longa duração aos beneficiários de proteção internacional, o reforço do procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem em território nacional, a execução de medidas estratégicas do II Plano para a Integração dos Imigrantes na sociedade portuguesa, e a criação de um mecanismo que permitirá a nacionais de países terceiros investir em Portugal sob determinadas condições.

Não obstante o reagrupamento familiar não fazer parte da lista das matérias a alterar, foram introduzidas ligeiras modificações em alguns artigos referentes ao reagrupamento familiar. Uma das alterações constitui um reforço da proteção às vítimas de violência doméstica às quais pode, após dedução de acusação pelo Ministério Público, ser concedida uma autorização de residência autónoma antes de decorridos os dois anos sobre a emissão da primeira autorização de residência (n.º 2 e 3 do artigo 107.º). Na Lei n.º 23/2007, esta possibilidade de antecipação da concessão da autorização de residência autónoma encontrava-se condicionada à condenação por crime de violência doméstica. Trata-se de uma realidade que, de acordo com alguns representantes de

ONG que participaram no *focus-group* atrás referido, constitui uma realidade frequente das situações relacionadas com o reagrupamento familiar, agravada pela pouca celeridade no tratamento dos processos a nível judicial:

“[...] nós estamos com casos, infelizmente com muitos casos, de violência doméstica [...] e então há casos em que houve reagru-

²² Disponível em: [\(50\) Impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path6148523063446764c3246795a5868774d546f334e7a67774c325276593342734c576c756156684a5358526c-65433977634777314d43315953556b755a47396a&fich=pp150-XII.doc&InLine=true, consultado a15/07/2012</p></div><div data-bbox=)

pamento familiar e a mulher, geralmente a mulher, fica refém do reagrupamento familiar. Casos em que tem descendentes e quer regressar ao Brasil e o pai não autoriza a viagem [dos filhos] e depois vai para tribunal e os tribunais portugueses parece que são completamente insensíveis a esta questão, Há agressores que estão presos e ainda assim o tribunal não dá o poder paternal às mães para poder sair e viver em paz.”

Outra alteração introduzida refere-se à emissão de visto de residência para efeitos de reagrupamento familiar. A Lei n.º 23/2007 referia que o deferimento de um pedido de reagrupamento familiar relativo a membros familiares que se encontrem fora do território nacional daria direito à emissão imediata de um visto de residência que permita a entrada em Portugal. As entrevistas realizadas no âmbito deste estudo permitiram confirmar que o entendimento que as autoridades portuguesas no exterior fazem da noção de ‘imediato’ nem sempre é sinónimo de celeridade na emissão do visto. A proposta de alteração da Lei dilui esta questão substituindo a emissão imediata do visto pela expressão ‘deve ser facilitado ao requerente’ a emissão do visto (artigo 64.º). Para além deste aspeto, a alteração do artigo 64.º introduz, igualmente, uma alteração importante no processo de emissão do visto de residência para efeitos de reagrupamento familiar (cf. anexo 1). Enquanto, na Lei n.º 23/2007, competia ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras o deferimento do pedido de reagrupamento familiar e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (através das suas embaixadas e consulados) a emissão do visto, a proposta de alteração sugere uma alteração dos papéis destas duas entidades. A nova redação do artigo 64.º parece reduzir o espaço de ação do SEF, reduzindo a sua intervenção à emissão de um parecer para a emissão do visto, e reforçar o campo de intervenção das embaixadas e consulados portugueses.

Como referido pelo representante da comunidade guineense²³ no parecer sobre o projeto de lei enviado pelo Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração, esta alteração pode originar diferentes interpretações dos processos e conduzir a situações de discricionariedade na análise dos

23 Disponível em: <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764d554e425130524d5279394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c32466c4e6a6468595745304c54466a4f5441744e47526c5a5331685954526b4c5751334f5755315957526a4e7a4d35596935775a47593d&fich=a67aaa4-1c90-4dee-aa4d-d79e5adc739b.pdf&Inline=true>, consultado em 18/07/2012.

processos, dificultando significativamente a conclusão dos processos de reagrupamento familiar. As alterações introduzidas no artigo 64.º podem, também, ser interpretadas em sentido inverso, significando, neste caso, a vontade do legislador em introduzir um procedimento mais célere na atribuição de visto de residência para reagrupamento familiar. Neste âmbito, a simples emissão de um parecer favorável por parte do SEF (em vez do deferimento do pedido) aligeiraria o processo de atribuição de visto.²⁴ Só uma futura análise dos processos de emissão de vistos para reagrupamento familiar e, em especial, do tempo que medeia entre a instrução do processo e a atribuição do visto é que permitirá aferir a validade de cada uma destas interpretações.

24 Esta interpretação foi apresentada pelo Ministro da Administração Interna no debate parlamentar de discussão conjunta, na generalidade, da proposta de lei n.º 50/XII (12 de abril de 2012, disponível em <http://debates.parlamento.pt>).

CAPÍTULO 3.

ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS PEDIDOS E CONCESSÕES DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR

Os dados apresentados nesta secção têm origens diversificadas, o que, em resultado da utilização de bases de dados diferentes, origina, por vezes, números não totalmente coincidentes. Este facto, revelador da tantas vezes referida dificuldade de acesso aos dados estatísticos, emerge na temática aqui abordada como particularmente relevante. As principais fontes utilizadas no decurso deste estudo foram o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Eurostat e o Conselho da Europa. Sempre que possível, apresentar-se-ão os últimos dados disponíveis, assim como os dados referentes ao período pós-2000. Os dados do Censo de 2011, ainda que já recolhidos há cerca de ano e meio encontram-se ainda indisponíveis.

1. EVOLUÇÃO DOS VISTOS DE LONGA DURAÇÃO POR MOTIVOS DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR

Os dados relativos à emissão de visto para a obtenção de autorização de residência (vistos de tipo D, ou visto de residência) permitem realizar uma aproximação inicial à evolução do reagrupamento familiar em Portugal. Trata-se de um tipo de visto que autoriza o seu titular a entrar em território nacional a fim de aí solicitar uma autorização de residência (artigo 58.º da Lei n.º 23/2007 de 4 de julho). Entre 2001 e 2010, os vistos de residência representaram, em média, 15,0% do número total de vistos emitidos²⁵. A desaceleração dos fluxos migratórios para Portugal, num momento de crise económica supranacional, por outro lado, demonstra a característica laboral da imigração laboral.

A tabela seguinte mostra uma diminuição, após 2008, nos vistos de residência emitidos, motivada, em especial, pela crise económica e pelos efeitos desta sobre o mercado de

25 Os outros dois tipos de vistos, tipo A (visto de curta duração) e tipo C (visto de estada temporária), foram responsáveis, em média, por, respetivamente 0,1% e 84,9% dos vistos emitidos ente 2001 e 2010.

trabalho nacional. Esta redução é particularmente visível quer na emissão de vistos para a prossecução de uma atividade laboral, quer nos vistos emitidos por razões familiares.

A análise dos dados relativos às razões justificadoras da emissão de um visto de residência (Tabela 1), indica que não existe uma razão dominante no decurso de todo o período, havendo momentos em que os motivos educativos assumem maior preponderância (em 2001, 2009 e 2010), outros em que as razões laborais se tornam mais significativas (entre 2001 e 2003 ou 2004 e 2006) e outros em que as razões familiares são mais expressivas (em 2002, 2003, 2007 e 2008). A existência de regularizações de imigrantes, de *jure* ou de facto, ao longo da última década não permitem, no entanto, uma caracterização eficaz desta causa-efeito entre as outras potenciais razões para migrar para Portugal.

Estes dados devem, contudo, ser interpretados com algum cuidado, uma vez que podem existir entradas motivadas pela intenção de proceder ao reagrupamento familiar, mas que solicitam um visto de residência diferente do motivo central da migração. Como afirmado noutra local (Góis e Marques, 2012: 48), frequentemente *“embora o motivo invocado para a migração seja de natureza económica (e.g. quando os dois cônjuges vêm para trabalhar), a decisão de migrar baseia-se também numa lógica familiar e numa tentativa de manter a família unida. Não raramente ficam os filhos no país natal a cargo de outros familiares e o casal inicia uma trajetória migratória que, dependendo da sua temporalidade e grau aferido de sucesso, permitirá reunir a família no país de destino”*.

É, ainda, de assinalar uma proporção considerável de vistos de residência emitidos por ‘outros motivos’, os quais não permitem uma análise das motivações invocadas pelos requerentes. É de admitir que a classificação da maioria das razões apresentadas na categoria ‘outros motivos’, contribui para a subavaliação da dimensão real do reagrupamento familiar, dado que uma parte destas situações estarão, com elevada probabilidade, associadas a processos de reunificação familiar (Fonseca *et al.*, 2005: 19).

Tabela 1. Emissão de autorização de residência, por motivo de emissão, 2001-2010

Ano	Total	Educação	Emprego	Familiar	Outros motivos
2001	10 908	3189	3199	2072	2448
2002	10 362	3105	2329	3135	1793
2003	10 948	3140	2721	3596	1491
2004	21 361	2747	12 464	4560	1590
2005	17 918	3522	7469	4957	1970
2006	20 119	4317	6904	6698	2200
2007	21 452	4913	5752	8339	2448
2008	17 963	5410	3330	6939	2284
2009	15 936	5982	2273	5126	2555
2010	15 030	7755	1730	3553	1992

Fonte: SEF (vários anos)

Limitando a análise aos vistos de residência emitidos por motivos de reagrupamento familiar, é possível verificar um aumento contínuo do número de vistos emitidos por esta razão entre 2001 e 2007 e uma redução constante após este último ano. Cabo Verde surge, ao longo de todo o período como o país que, em termos absolutos emitiu maior número de vistos de residência por motivos de reagrupamento familiar (Tabela 2). Em termos relativos, a emissão de visto para efeitos de reagrupamento familiar em postos consulares localizados em Cabo Verde, assume uma expressão menor, comparativamente aos vistos de residência justificados por outras razões (em especial por motivos de formação). A emissão de visto por motivo de reagrupamento familiar é particularmente significativa nos consulados situados na China, Índia e na Ucrânia (neste caso, entre 2005 e 2008)²⁶. O caso ucraniano ilustra de forma evidente um processo migratório de cariz clássico, em que a migração de reagrupamento familiar sucede a uma imigração laboral inicial (que ocorreu, maioritariamente, durante os primeiros anos do século XXI).

26 Dado que a Secção Consular da Embaixada de Portugal em Kiev só começou a funcionar em 2004 e que até esta data os assuntos relativos aos processos de reagrupamento familiar tinham que ser tratados nos Consulados Portugueses em Moscovo ou Varsóvia, é de admitir que uma parte substancial dos vistos emitidos até 2004 em Moscovo tenha sido solicitada por cidadãos ucranianos.

Tabela 2. Emissão de vistos de residência por motivo de reagrupamento familiar, por país de instalação do posto consular emissor (países com maior número de emissões), 2001-2010

	Cabo Verde		Guiné-Bissau		Índia		China		Rússia		Ucrânia	
	N	%*	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
2001	194	8,7	567	18,7	-	-	226	76,1	241	28,2	-	-
2002	467	22,9	-	-	203	67,2	291	78,2	330	46,5	-	-
2003	547	31,7	236	45,4	-	-	325	87,4	288	42,4	-	-
2004	669	34,8	294	45,4	217	73,8	502	87,9	214	37,7	-	-
2005	1130	40,3	653	57,2	-	-	342	85,5	-	-	638	67,3
2006	1369	41,4	597	45,7	466	79,5	348	75,0	-	-	1110	74,8
2007	2202	53,9	720	46,4	239	52,9	418	75,9	-	-	1679	84,2
2008	1817	51,5	668	43,0	398	71,6	595	60,4	-	-	1108	85,2
2009	1267	37,9	296	25,8	462	74,9	572	64,5	-	-	-	-
2010	907	25,8	241	28,0	262	59,5	460	71,5	-	-	-	-
Média	1057	34,9	427	35,6	321	68,5	408	76,2	268	38,7	1134	77,9

Nota: *Percentagem de vistos de residência por motivo de reagrupamento familiar em relação ao total de vistos de residência emitidos no país.

Fonte: MNE (dados não publicados)

O aumento da emissão de vistos justificados com o reagrupamento familiar em Cabo Verde e na Guiné-Bissau, entre 2004 e 2007, poderá ser resultado da aquisição de um estatuto de residência mais permanente por parte de imigrantes que, até essa data, eram possuidores de uma autorização de permanência anual atribuída no âmbito de um processo de legalização possibilitado pela Lei 4/2001 de 10 de janeiro.

No caso dos vistos de reagrupamento familiar emitidos na Ásia (em especial na China e na Índia), parece confirmar-se o recurso expressivo aos vistos de reagrupamento familiar já constatado, a partir dos dados de 1999 a 2002, por Fonseca e colaboradores (2005). Segundo os autores, o

recurso a esta figura legal “aponta para [...] estratégias migratórias que parecem envolver a deslocação para Portugal dos membros adultos da família nuclear num período de tempo relativamente curto” (Fonseca et al., 2005: 109).

É, igualmente, interessante notar o reduzido significado dos vistos de reagrupamento familiar no total de vistos de residência emitidos num consulado português no Brasil. Nos anos de 2009 e 2010, a percentagem daqueles vistos no total de vistos de residência foi de, respetivamente, 0,2% e 0,3%. Nos anos anteriores, excecionando os anos de 2008, 2003 e 2001, a proporção de vistos de reagrupamento familiar manteve-se sempre abaixo dos 10%. É de admitir que o facto dos cidadãos brasileiros não necessitarem de visto para entrarem em território nacional, contribuiu para a reduzida importância do recurso a vistos de Reagrupamento Familiar e que estes recorram a estratégias de Reagrupamento familiar em território nacional em complemento com outras estratégias de legalização.

2. EVOLUÇÃO DO FLUXO IMIGRATÓRIO

A informação relativa à emissão de vistos para a obtenção de autorização de residência deve ser completada com os dados referentes à emissão dos primeiros títulos de residência. Enquanto o primeiro conjunto de dados nos informa sobre os potenciais requerentes de uma autorização de residência, o segundo conjunto de dados fornece informação sobre os imigrantes aos quais foi efetivamente atribuída uma autorização de residência.

Os dados da tabela 3, relativos às autorizações de residência atribuídas a nacionais de países terceiros, mostram um decréscimo contínuo e bastante significativo entre 2008 e 2010. A evolução negativa das autorizações de residência referentes ao exercício de uma atividade profissional e ao reagrupamento familiar, foi a principal responsável da diminuição registada. Tal como a redução verificada após 2008 na emissão de vistos de residência, também o decréscimo das autorizações de residência pode ser justificada pela crise económica e seus efeitos sobre o mercado de trabalho nacional.

Tabela 3. Novas concessões de autorização de residência a nacionais de países terceiros, por motivo, 2008-2011

Ano	Total	Estudo	Trabalho	Reagrupamento familiar	Outras razões
2008	63 715	4344	25 286	27 270	6815
2009	46 324	4302	18 275	19 964	3783
2010	37 010	5414	10 869	17 478	3249
2011	31 277			18 228	

Fonte: EUROSTAT (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Não obstante de, no decurso deste período, se registar uma redução no número de vistos de reagrupamento familiar emitidos, a proporção destes vistos no total de vistos emitidos a cidadãos de países terceiros passou de 42,8%, em 2008, para 47,7%, em 2010.

No decurso dos anos para os quais foi possível obter dados, os cidadãos brasileiros surgem como o grupo a quem foram atribuídas mais autorizações de residência, seguindo-se os cidadãos cabo-verdianos e os ucranianos. No conjunto, estas três nacionalidades representam, aproximadamente, dois terços do total de novas autorizações atribuídas em cada ano. Trata-se de uma realidade que está em consonância, embora a níveis mais elevados, com a proporção destes grupos nacionais no total da população estrangeira residente em Portugal²⁷.

Regista-se em todos os principais grupos nacionais considerados na tabela 4 uma diminuição significativa de concessões de novas autorizações de residência ao longo dos últimos anos. No caso das três nacionalidades referidas no parágrafo precedente a diminuição é mais pronunciada para os cidadãos brasileiros e ucranianos (respetivamente, 52% e 46%), do que para os cidadãos cabo-verdianos. Como é possível testemunhar nessa mesma tabela, os diferentes ritmos de decréscimo resultam da diminuição mais pronunciada, nos brasileiros e cabo-verdianos, das autorizações de residência atribuídas por motivos laborais ou de reagrupamento familiar.

²⁷ Entre 2008 e 2010 os nacionais brasileiros, cabo-verdianos e ucranianos representaram 48% do total de cidadãos estrangeiros residentes em Portugal.

Tabela 4. Novas concessões de autorização de residência a nacionais de países terceiros, por motivo e principais nacionalidades, 2008-2011

	País	Razão de concessão da autorização de residência			Total	
		Estudo	Trabalho	Reagrup. familiar		Outras razões
2008	Brasil	1839	18 667	12 157	1169	33 832
	Cabo Verde	1161	1111	3179	827	6278
	Guiné-Bissau	99	464	1705	823	3091
	Angola	225	363	1212	532	2332
	Ucrânia	69	1109	2492	125	3795
	China	74	793	1239	92	2198
2009	Brasil	1675	12 703	8670	587	23 635
	Cabo Verde	1114	973	2317	633	5037
	Guiné-Bissau	60	411	904	712	2087
	Angola	218	290	881	420	1809
	Ucrânia	21	563	1749	76	2409
	China	128	708	1090	54	1980
2010	Brasil	2457	6397	7019	383	16 256
	Cabo Verde	1132	682	2056	613	4483
	Guiné-Bissau	71	295	1006	636	2008
	Angola	180	177	790	375	1522
	Ucrânia	26	508	1490	40	2064
	China	84	501	1058	124	1767
2011	Brasil			6211		
	Cabo Verde			2616		
	Guiné-Bissau			1340		
	Angola			818		
	Ucrânia			1345		
	China			965		

Fonte: EUROSTAT (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Os dados disponíveis no *site* do Eurostat (obtidos junto do SEF) permitem obter informação adicional sobre os principais motivos invocados na atribuição de uma autorização de residência. Contrariamente ao que se verifica em processos migratórios de cariz clássico, em que à migração inicial do elemento masculino da família sucede a migração da esposa e dos filhos da sua família nuclear, o reagrupamento familiar de esposo/a, parceiro/a, ou filho/a não constitui, nos dados analisados, o motivo principal do reagrupamento em todos os grupos nacionais analisados (Tabela 5). É interessante observar que, de acordo com estes dados, o principal motivo para o reagrupamento familiar foi, entre 2008 e 2010, a união a um outro membro familiar cidadão ou não da União Europeia. É, contudo, necessário tomar em atenção que estes dados devem ser analisados com algumas reservas. A categoria ‘outro membro familiar’ inclui um número significativo de casos sobre os quais a informação sobre o grau de parentesco é inexistente.

Tabela 5. Novas concessões de autorização de residência por motivos familiares, por motivo do reagrupamento (principais nacionalidades), total de concessões de 2008 a 2010 (em %)

	Esposo/a /parceiro/a de cidadão da UE	Filho/a de cidadão da UE	Outro membro familiar de cidadão da UE	Esposo/a / parceiro/a de cidadão não-UE	Filho/a de cidadão não-UE	Outro membro familiar de cidadão não-UE	Total N
Angola	0,5	1,1	24,7	3,1	5,9	64,8	2883
Cabo Verde	0,5	1,6	31,8	3,1	8,0	54,9	7552
São Tomé e Príncipe	0,2	1,7	26,6	4,4	8,3	58,8	1671
Guiné-Bissau	0,3	0,5	48,6	2,5	4,1	43,9	3615
Brasil	0,8	1,1	42,9	4,2	3,3	47,6	27 846
Ucrânia	0,8	1,2	14,4	4,3	5,6	73,7	5741
China	1,3	1,0	10,6	7,5	7,2	72,5	3387
Índia	1,1	1,5	47,5	6,0	5,5	38,2	1229
Total	0,7	1,2	36,1	4,3	5,0	52,6	64 712

Fonte: EUROSTAT (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

A análise comparativa da atribuição de vistos de residência em função da cidadania do requerente do reagrupamento permite notar que, em termos gerais, se mantém a hierarquia da nacionalidade independentemente do requerente ser de nacionalidade de um dos países membros da UE ou de ser cidadão de um país terceiro. A exceção são os cidadãos chineses que apresentam um número significativamente maior de autorizações concedidas no caso do requerente não ser cidadão da UE. Nos restantes casos é de admitir que o valor das autorizações de residência por motivos familiares reflita o efeito da aquisição da cidadania portuguesa por parte de cidadãos estrangeiros que se encontravam em situação de beneficiar das condições criadas pela alteração da Lei da nacionalidade em 2006. De acordo com os dados disponíveis na base de dados do Eurostat²⁸, entre 2008 e 2010, as dez nacionalidades listadas na tabela representaram mais de 80% dos que adquiriram a nacionalidade portuguesa, sendo as três principais nacionalidades a cabo-verdiana (22,4% das aquisições de nacionalidade portuguesa), a brasileira (17,7%) e a guineense (10,3%). É, igualmente, de admitir que uma parte dos reagrupamentos familiares de requerentes cidadãos da UE resulta de casamentos celebrados entre portugueses e cidadãos não comunitários. Os dados do INE mostram que, entre 2008 e 2011, se registaram 16.536 casamentos entre um cidadão português e um cidadão originário de um país extracomunitário. Dado que alguns destes casamentos originam a aquisição de uma autorização de residência baseada no direito ao reagrupamento familiar de um cidadão da UE, é de admitir que uma parte dos números expressos na tabela resulta de casamentos mistos.

28 Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Tabela 6. Autorização de residência por motivos familiares segundo a nacionalidade do requerente (cidadão da UE e Cidadão não-UE), 2011 (principais nacionalidades)

País de nacionalidade do familiar	Requerente cidadão não-UE				Requerente cidadão da UE			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Brasil	6.004	4.505	4.847	4.161	6.153	4.165	2.172	2.050
Cabo Verde	2.406	1.275	1.304	1.797	773	1.042	752	819
Ucrânia	2.095	1.358	1.336	1.173	397	391	154	172
China	1.084	838	1.030	944	155	252	28	21
Moldávia	1.406	681	642	477	328	375	243	226
Angola	934	577	616	615	278	304	174	203
Guiné-Bissau	989	317	522	637	716	587	484	703
S. Tomé e Príncipe	459	296	438	538	119	204	155	208
Índia	260	196	156	259	53	279	285	466
Paquistão	167	141	131	151	--	--	--	--
Total	17 086	11 035	11 967	11 931	10 183	8926	5511	6297

Fonte: SEF (cit. in Oliveira et al., 2012: 56 e 58)

3. CARACTERIZAÇÃO DEMOGRÁFICA DO REAGRUPAMENTO FAMILIAR

Em 2004, 50,6% dos estrangeiros que solicitaram autorização de residência por motivos de reagrupamento familiar eram mulheres. Em 2007, este valor tinha já diminuído para 42,8% do total, indicando uma evolução sociológica importante nos fluxos de imigração (Góis e Marques, 2012). Em 2011, a percentagem de mulheres voltou a subir, atingindo os 58,7%. Neste último ano é possível analisar a distribuição por género e por nacionalidade dos títulos de residência emitidos por motivo de reagrupamento familiar. Como mostra a tabela seguinte, em quase todas as nacionalidades consideradas a proporção de mulheres é praticamente sempre superior à dos homens (a exceção é formada pelos cabo-verdianos em que as mulheres representam 49,7% do total). A

percentagem de mulheres é mais expressiva entre os nacionais brasileiros, ucranianos, moldavos e indianos, testemunhando a importância dos processos de reagrupamento familiar recentes nestes grupos nacionais.

Tabela 7. Títulos de residência emitidos por motivo de reagrupamento familiar, segundo o género, 2011 (nacionalidades selecionadas)²⁹

Nacionalidade do membro familiar	Total	Masculino		Feminino	
	N	n	%	n	%
Brasil	6.211	2.324	37,4	3.887	62,6
Cabo Verde	2.616	1.316	50,3	1.300	49,7
Ucrânia	1.345	482	35,8	863	64,2
Guiné-Bissau	1.340	654	48,8	686	51,2
China	965	441	45,7	524	54,3
Angola	818	352	43,0	466	57,0
S. Tomé e Príncipe	746	322	43,2	424	56,8
Índia	725	266	36,7	459	63,3
Moldávia	703	244	34,7	459	65,3
Total	18 228	7534	41,3	10 694	58,7

Fonte: SEF (cit. in Oliveira et al., 2012: 54)

Os dados relativos ao ano de 2011 permitem aferir também a estrutura etária dos membros familiares que procederam ao reagrupamento familiar. A maioria dos que vieram juntar-se aos seus familiares residentes em Portugal, tinham menos de 20 anos, indiciando que se trata, sobretudo, de descendentes dos imigrantes já residentes no país. À exceção da Índia, em que se regista praticamente uma paridade entre indivíduos com idade inferior a 20 anos e com idades iguais ou superiores a 20 anos, todas as nacionalidades apresentadas na tabela exibem uma sobre-representação da população em idade jovem. Os dados disponíveis não permitem efetuar uma análise mais fina deste grupo etário, ficando, assim, por esclarecer em que fase da idade jovem se realiza o reagrupamento familiar. As pessoas com 64 ou

²⁹ Os dados referem-se aos membros de países terceiros que procedem à reunificação quer seja com um cidadão da União Europeia, quer com um cidadão não-UE.

mais anos representam uma proporção reduzida no geral dos reagrupamentos realizados inferindo-se desta característica uma reduzida proporção de Reagrupamento familiar dos progenitores dos imigrantes residentes. Verifica-se, contudo, que os nacionais de países africanos de expressão portuguesa apresentam uma proporção de idosos ligeiramente superior à dos restantes nacionais parecendo indiciar uma migração mais permanente das famílias com esta origem geográfica.

Tabela 8. Títulos de residência emitidos por motivo de reagrupamento familiar, segundo o grupo etário, 2011 (nacionalidades selecionadas)

Nacionalidade do membro familiar	Total	Menos de 20 anos		20 a 64 anos		Mais de 64 anos	
	N	n	%	n	%	n	%
Brasil	6.211	3.392	54,6	2.776	44,7	43	0,7
Cabo Verde	2.616	1.724	65,9	771	29,5	121	4,6
Ucrânia	1.345	805	59,9	499	37,1	41	3,0
Guiné-Bissau	1.340	792	59,1	505	37,7	43	3,2
China	965	559	57,9	386	40,0	20	2,1
Angola	818	480	58,7	302	36,9	36	4,4
S. Tomé e Príncipe	746	492	66,0	219	29,4	35	4,7
Índia	725	360	49,7	353	48,7	12	1,7
Moldávia	703	380	54,1	304	43,2	19	2,7
Total	18 228	10 186	55,9	7606	41,7	436	2,4

Fonte: SEF (cit. in Oliveira et al., 2012: 55)

4. ANÁLISE DOS INDEFERIMENTOS DOS PEDIDOS DE REAGRUPAMENTO FAMILIAR

A análise da concessão de autorizações de residência por motivo de reagrupamento familiar deve ser completada com a apresentação dos dados referentes aos indeferimentos dos pedidos de reunificação familiar. Os dados do SEF (trabalhados pelo ACIDI, I.P., cf. Oliveira *et al.*, 2012), mostram que a taxa de recusa de atribuição do título que permitiria o reagrupamento familiar se situa a níveis reduzidos (2,5%, para o total do período de 2008 a 2011). Em termos de país de origem do membro familiar é possível constatar que algumas nacionalidades apresentam taxas de recusa

mais elevadas do que a taxa média atrás referida. Os casos dos indianos e, embora a nível mais reduzido, dos paquistaneses, guineenses e chineses, são particularmente ilustrativos a este respeito. Como referem os autores do estudo que temos vindo a seguir, estas nacionalidades são, também, as que experimentam mais recusas e dificuldades na emissão de vistos nos consulados portugueses situados nestes países, em especial na China, Guiné-Bissau e Índia (Oliveira *et al.*, 2012: 57).

De modo a completar esta análise dos dados relativos ao indeferimento dos processo de reagrupamento familiar é necessário fazer referência aos fundamentos das recusas constantes das notificações de recusa de concessão do reagrupamento familiar, enviados ao ACIDI, I.P. pelo SEF³⁰. Os dados publicados em Oliveira *et al.* (2012) mostram que a insuficiência de meios económicos constitui a principal razão para o indeferimento dos pedidos de reunificação familiar, seguindo-se a falta de informações relevantes e um conjunto não especificado de outros requisitos.

Tabela 9. Média mensal de emissão e recusa de vistos de reagrupamento familiar, 2008 a 2011³¹

País de origem do membro familiar	Média mensal de recusas	Média mensal de vistos emitidos	Taxa de recusa de visto de reunificação familiar
Brasil	2,9	542,1	0,5
Cabo Verde	7,2	188,4	3,8
China	5,2	108,2	4,9
Guiné-Bissau	4,5	68,5	6,6
Índia	4,8	24,2	19,6
Moldávia	2,5	89,1	2,8
Paquistão	1,4	16,4	8,3
S. Tomé e Príncipe	0,7	48,1	1,4
Ucrânia	1,7	165,6	1,0
Total	36,1	1445,0	2,5

Fonte: SEF e ACIDI, I.P. (cit. in Oliveira *et al.*, 2012: 57)

³⁰ De acordo com o estipulado no n.º 5 do artigo 161 da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, é enviada cópia ao ACIDI, I.P. do indeferimento do pedido e dos respetivos fundamentos.

³¹ Cálculos realizados por Oliveira *et al.* (2012) a partir da informação sobre o indeferimentos dos pedidos de reagrupamento familiar enviados pelo SEF ao ACIDI, I.P.

De assinalar que a insuficiência de rendimento surge como a principal razão de indeferimento em praticamente todos os países de origem dos membros familiares. A exceção são Cabo Verde, Paquistão e S. Tomé e Príncipe, em que a falta de informação surge como o motivo principal para a recusa de entrada em território nacional. No caso dos cidadãos de origem chinesa, as dúvidas sobre a ligação familiar do membro familiar ao requerente constitui a razão de uma parte importante dos indeferimentos.

A análise à amostra de imigrantes inquiridos em Portugal no âmbito do *Immigrant Citizens Survey*³², realizado em 2011, permite aferir, a partir das afirmações dos imigrantes, algumas das dificuldades que sentiram no processo de reagrupamento familiar. Dos inquiridos constantes da base de dados (1.259), 17,1% afirmaram já terem no passado apresentado um pedido de reagrupamento familiar destinado a poder proceder ao reagrupamento com o seu esposo/a ou companheiro/a (5,6%) ou com o(s) filho(s) (11,4%). No caso do reagrupamento com o esposo/a ou companheiro, 71,8% conseguiram obter o visto para o reagrupamento e, no caso do reagrupamento com o(s) filho(s) a percentagem de sucesso foi de 79,9%. A maioria (52,3%) dos que solicitaram o reagrupamento familiar afirmou não ter tido problemas no decurso do processo. Dos que experimentaram qualquer tipo de obstáculo, estes relacionam-se, em especial, com as dificuldades na obtenção dos documentos requeridos (29,4%) e o poder excessivo e discricionário por parte das autoridades (26,8%).

A análise das afirmações realizadas pelos participantes no *focus-group* atrás referido (cf. nota 17) permitem ilustrar algumas das dificuldades processuais experimentadas pelos requerentes de reagrupamento familiar que, nalguns casos, encontram expressão nos dados apresentados na tabela precedente. Releva-se e sublinha-se a perceção da dificuldade de relacionamento com os representantes do Estado com que se confrontam (e.g. funcionários do SEF) que são, no discurso dos entrevistados, caracterizados como excessivamente burocráticos, como agressivos ou discriminatórios ou ainda como funcionários que não encontram a melhor forma para explicar os procedimentos dos processos de Reagrupamento familiar, implicando tal escassez de informação sucessivas visitas e ou o prolongamento de prazos de decisão.

³² Disponíveis em <http://www.immigrantsurvey.org/downloads.html>. Para uma análise dos dados globais e da metodologia de inquirição adotada, veja-se Huddleston e Tjaden (2012).

Tabela 10. Notificações de indeferimento da concessão do reagrupamento familiar, enviadas pelo SEF ao ACIDI, I.P., entre abril de 2008 e julho de 2011³³

País de origem do membro familiar	Total	Falta de informação	Entrada ou permanência irregular	Insuficiência de rendimento	Insuficientes condições de habitação	Segurança Nacional	Dependência de ascendentes não provada	Ligações familiares não provadas	Outros requisitos (não especificados)
Brasil	82	27	6	29	0	0	4	1	11
Cabo Verde	202	88	0	64	8	0	7	7	39
China	147	48	8	60	4	0	13	26	14
Guiné-Bissau	126	47	0	47	5	1	4	5	23
Índia	133	34	0	53	5	0	5	5	42
Moldávia	70	23	3	40	1	0	2	3	2
Paquistão	38	17	1	14	1	0	1	0	4
S. Tomé e Príncipe	19	9	0	4	0	1	0	1	4
Senegal	14	6	0	7	0	0	1	0	0
Ucrânia	48	14	1	25	2	1	2	1	2
Outro e desconhecido	132	69	10	125	11	1	6	3	118
Total	1011	341	22	414	35	3	39	50	246

Fonte: ACIDI, I.P. (cit. in Oliveira et al., 2012: 34)

³³ O total de casos por nacionalidade pode deferir da soma dos dados relativos a cada motivo de recusa, uma vez que o SEF pode invocar diferentes argumentos para o indeferimento do pedido (Oliveira et al., 2012: 35). Como referem os autores do estudo que temos vindo a seguir, “existem alguns casos em falta que poderão não ter sido enviados pelo SEF e/ou não rececionados pelo ACIDI” (Oliveira et al., 2012: 34).

CAPÍTULO 4.

A FAMÍLIA MIGRANTE NA JURISPRUDÊNCIA

Como vimos nos capítulos anteriores, a evolução legislativa em Portugal tem sido, até 2012, no sentido do reconhecimento do Reagrupamento Familiar e da sua importância no processo migratório. Embora não considerando o Reagrupamento Familiar como central nas políticas migratórias portuguesas é, porém, um facto que este é visto como um direito mas não como um direito fundamental.

Nesta parte do trabalho procuraremos, através da jurisprudência disponível, enquadrar a Família Migrante segundo três perspetivas:

- 1) família migrante e direitos humanos;
- 2) reagrupamento familiar e o princípio da unidade familiar;
- 3) reagrupamento familiar e o direito de constituir família.

Com este enquadramento procura-se compreender a tendência de posicionamento face ao reagrupamento familiar por parte dos tribunais portugueses e qual a influência europeia nestas decisões e, por fim, confrontar com o argumento da soberania nacional de forma a avaliarmos a existência ou não existência de um direito ao reagrupamento familiar fundamental no ordenamento jurídico português.

Do ponto de vista metodológico, a investigação suporte a este capítulo, baseia-se no levantamento junto dos tribunais superiores Portugueses e Europeus das situações que envolveram famílias migrantes, entrevistas semiestruturadas efetuadas a variados atores e o *focus-group* efetuado pelo ACIDI, I.P.³⁴ (no qual participaram os autores do presente estudo).

Verificaram-se alguns constrangimentos ao longo da investigação no que concerne ao levantamento e análise junto dos tribunais, nomeadamente:

1. a escassez de decisões nos tribunais portugueses que relacionamos com o facto de a imigração ser um fenómeno recente em Portugal e o acesso à justiça ser pouco acionado;

34 Detalhes em Oliveira et al. (2012).

2. a constante alteração legislativa em matéria de imigração não permite que a doutrina e a jurisprudência tenham tempo de se debruçar sobre o quadro jurídico do reagrupamento familiar;
3. a ausência de bases de dados e registo disponíveis nos Tribunais de primeira instância que nos permitissem analisar as suas decisões;
4. a impossibilidade de acesso aos indeferimentos por parte do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e notificados ao Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P nos termos da lei por motivos de proteção de dados.

1. A FAMÍLIA MIGRANTE E DIREITOS HUMANOS

O Reagrupamento familiar enquanto instituto jurídico pode ser observado à luz de um vasto e complexo quadro normativo que se situa a diversos níveis de aplicação e vinculação. Ao analisar a família migrante nos diversos instrumentos jurídicos universais ou na intitulada *hard law* (Levin, 1985) verificamos que existe um reconhecimento do valor da família e da sua unidade mas não existe um reconhecimento expresso do reagrupamento familiar como direito universal. Assim, importa compreender a forma como é entendida a família migrante no contexto internacional e a partir daí entender a forma como o instituto do reagrupamento familiar é construído.

A família e a sua proteção jurídica está consagrada de diversas formas e em múltiplos instru-

mentos jurídicos internacionais. No entanto, a família migrante e o seu direito ao reagrupamento familiar não está previsto nos principais instrumentos normativos internacionais. Apesar deste facto, alguns diplomas, principalmente os relacionados com o direito de trabalho, acolheram positivamente o direito ao reagrupamento familiar em termos internacionais como a Convenção relativa a Trabalhadores Migrantes (Convenção n.º 97 OIT)³⁵, a Convenção sobre a Imigração e Trabalhadores Migrantes (Convenção n.º 143 OIT)³⁶ e a Convenção dos Direitos da Criança³⁷.

35 Adotada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho na sua 32.ª sessão, em Genebra, a 1 de julho de 1949. Entrada em vigor na ordem internacional: 22 de janeiro de 1952. Entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa: 12 de dezembro de 1979.

36 Adotada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho na sua 60.ª sessão, em Genebra, a 24 de junho de 1975. Entrada em vigor na ordem internacional: 9 de dezembro de 1978. Entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa: 9 de dezembro de 1978.

37 Adotada a 20 de novembro de 1989.

Apesar da ausência de referência ao direito ao reagrupamento familiar assente, sobretudo, no caráter histórico e de pós-guerra da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) onde a questão da soberania nacional e do território consistia uma particular preocupação, no seu art.º 16.º³⁸ e no protocolo adicional intitulado de Pacto Internacional relativo a Direitos Civis e Políticos (PIDCP) consagram-se os princípios base em matérias relacionadas com a família e que, necessariamente, protegem as famílias migrantes. Assim, os princípios em matéria de família universalmente protegidos são:

(1) o direito ao casamento e constituição de família a partir da idade núbil consagrado na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial³⁹ (art.º 5.º d) - iv)) e na Convenção Sobre o Consentimento para Casar, a idade Mínima para Casar e o Registo de Casamento⁴⁰ indicando como idade mínima os 15 anos;

(2) o princípio do livre e pleno consentimento dos cônjuges que é desenvolvido por vários instrumentos jurídicos internacionais espelhando a preocupação da comunidade internacional nesta matéria. Para além da DUDH (art.º 16.º) e o PIDCP (art.º 23.º) este princípio é tratado na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres e na Convenção Sobre o Consentimento para Casar, a idade Mínima para Casar e o Registo dos Casamentos;

(3) o princípio da igualdade entre os cônjuges, princípio desenvolvido de forma exaustiva no art.º 16.º da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres⁴¹;

(4) o princípio de garantia do respeito pela vida privada e familiar previsto na DUDH (art.º 12.º) e no PIDCP (art.º 17.º); e

(5) o princípio da família enquanto elemento natural e fundamental bem como a necessidade da sua proteção por parte da sociedade e do estado que impõe uma obrigação ativa de zelo por parte do estado colocando a Famí-

38 Art. 16.º: 1. A partir da idade núbil, o homem e a mulher têm o direito de casar e de constituir família, sem restrição alguma de raça, nacionalidade ou religião. Durante o casamento e na altura da sua dissolução, ambos têm direitos iguais. 2. O casamento não pode ser celebrado sem o livre e pleno consentimento dos futuros esposos. 3. A família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado.

39 Ratificada pela resolução 2106 (XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965, com entrada em vigor em Portugal em 23-09-1982.

40 Ratificada pela Resolução 1762 A (XVII) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 7 de novembro de 1962, com entrada em vigor em 9-12-1964.

41 Aprovada pela Resolução das Nações Unidas n.º 50/202, de 22 de dezembro, ratificada por Portugal através da Lei n.º 23/80, de 26 de Julho, com entrada em vigor em 3-09-1981.

lia como uma instituição digna de proteção. O Estado surge aqui como um *garante institucional* significando que o legislador não pode *suprimir, desfigurar ou descaracterizar* a instituição Família (Canotilho e Dias, 2000).

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias⁴² foi ratificada, até ao momento, por apenas 46 estados. Desde a sua aprovação na Assembleia Geral das Nações Unidas em 1990 até às vinte ratificações necessárias para a sua entrada em vigor passaram-se treze anos e, até 2012, a Convenção foi ratificada por apenas quarenta e seis Estados (Anexo I). Ao contrário do que uma análise mais ligeira poderia indicar, não foram os principais destinos de imigração, designadamente os Estados da Europa e da OCDE, mas sobretudo os países africanos que ratificaram esta convenção (29 dos signatários são países deste continente)⁴³. Até 2012, a maioria dos Estados Partes são países de origem do processo migratório que procuram através da ratificação estrategicamente proteger

os seus emigrantes. Nenhum dos grandes Países de destino ratificou a Convenção o que diminui significativamente o seu potencial impacto. Na verdade, os Estados Partes da Convenção refletem apenas uma pequena percentagem do total de população migrante no mundo, o que significa que a maioria dos migrantes a nível global não se encontram protegidos pela Convenção. Por exemplo, no espaço Europeu nenhum Estado aderiu. Apesar de esta Convenção ter inicialmente suscitado uma grande expectativa quanto à sua entrada em vigor em 1991 ou 1992, os Estados não corresponderam a esta expectativa e a resistência dos Estados em aderir às Convenções tornou-se clara a partir dos anos 90, em especial após um estudo levado a cabo pelas Nações Unidas em 1997 e 1998 sobre a situação dos direitos dos migrantes num grupo de Países. Neste estudo, num total de trinta e oito Estados envolvidos, trinta e seis manifestaram a sua intenção de não ratificar

42 Art.º 44: 1. Reconhecendo que a família, elemento natural e fundamental da sociedade, deve receber a proteção da sociedade e do Estado, os Estados Partes adotam as medidas adequadas a assegurar a proteção da família dos trabalhadores migrantes. 2. Os Estados Partes adotam todas as medidas que julguem adequadas e nas respetivas esferas de competência para facilitar a reunificação dos trabalhadores migrantes com os cônjuges, ou com as pessoas cuja relação com o trabalhador migrante produza efeitos equivalentes ao casamento, segundo a legislação aplicável, bem como com os filhos menores, dependentes, não casados. 3. Os Estados de emprego, por motivos de natureza humanitária, ponderam a possibilidade de conceder tratamento igual, nas condições previstas no nº 2 do presente artigo, aos restantes membros da família dos trabalhadores migrantes.

43 http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en (consultado em 30/01/2013).

a Convenção (Bustamante, 2002). Até 1998 e ratificada por apenas onze estados a Convenção estava fragilizada, tendo começado a ganhar alguma força com uma campanha global para a sua ratificação lançada nessa altura e que juntou organizações internacionais e organizações não-governamentais. Em 2003 entra em vigor com a ratificação por parte dos vinte Estados necessários para ganhar força. (De Guchteneire *et al.*, 2009).

Este desinteresse universal pelos direitos dos migrantes afetou de igual modo outros diplomas internacionais como as Convenções da Organização Internacional do Trabalho n.º 97 e n.º 143 que foram ratificadas, respetivamente, por quarenta e nove e vinte e três Estados. Apesar de onze Países industrializados e desenvolvidos terem ratificado uma ou ambas as Convenções, na verdade mais nenhum o fez depois de 1982, indicando a falta de interesse nas últimas três décadas em relação aos direitos dos migrantes (De Guchteneire *et al.*, 2009).

Regressando à família imigrante nos instrumentos jurídicos internacionais, a Convenção dos Direitos da Criança de 1989⁴⁴ assume um papel importante sendo considerada por alguns autores como o único texto onde o direito ao reagrupamento familiar, enquanto direito fundamental, é expressamente reconhecido (Apap e Sitaropoulos, 2001).

Apesar da evolução operada, sobretudo com as Convenções da Organização Internacional do Trabalho e com inúmeras recomendações⁴⁵ emitidas pelos organismos das Nações Unidas que, apesar do seu caráter de *soft law*, contribuem para a criação de normas consuetudinárias (Spina, 2011), não podemos considerar a existência de um pleno direito ao reagrupamento familiar mas (e apenas) a existência de um direito como *standard mínimo* quando se trata de um trabalhador imigrante com a sua situação regular perante o território de

44 Art.º 10 (1): Nos termos da obrigação decorrente para os Estados Partes ao abrigo do n.º 1 do artigo 9.º, todos os pedidos formulados por uma criança ou por seus pais para entrar num Estado Parte ou para o deixar, com o fim de reunificação familiar, são considerados pelos Estados Partes de forma positiva, com humanidade e diligência. Os Estados Partes garantem, além disso, que a apresentação de um tal pedido não determinará consequências adversas para os seus autores ou para os membros das suas famílias.

45 O Comité de Direitos Humanos tem um importante papel interpretativo na questão da proteção da vida familiar dos imigrantes, como é o caso, por exemplo, dos Comentários Gerais: n.º 15 de 1986, n.º 19 de 1990. Ao nível jurisprudencial, as denúncias individuais têm-se centrado na proteção da família nas situações de expulsão de algum dos seus membros. Vide Bakhtiyari c. Austrália de 6 de novembro de 2004, Comunicação n.º 1069/2002.

acolhimento (Canotilho, 2000). Dito de outro modo, não foi ainda criado um paradigma onde de *juris* o reagrupamento familiar seja um direito universal.

46 Publicado no Jornal Oficial da União com o número de informação 2007/C 306/01 que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de dezembro de 2007.

47 Foi ratificada por, apenas treze Estados, aplicando-se aos nacionais das Partes Contratantes. Em Portugal foi aprovada pelo Decreto n.º 162/78, de 27 de dezembro e entrou em vigor em 01-05-1983. Esta convenção consagra o direito ao reagrupamento familiar do trabalhador imigrantes com o cônjuge e filhos menores não casados. O art. 12.º n.º 3 permite ao Estado-parte derrogar temporariamente a obrigação de reagrupamento familiar para determinadas partes do seu território. A existência destas cláusulas facultativas e possibilidades de derrogação são um sinal da vontade de realçar o princípio de soberania nacional e dotar os Estados de uma ampla margem de decisão.

48 Adotada em 18 de outubro de 1961. Em Portugal entrou em vigor em 1-07-2002. A Carta Europeia dos Direitos Fundamentais é atualmente um dos mais importantes diplomas legais de Direitos Humanos em vigor na União Europeia. A Carta procura tornar explícitos direitos fundamentais contemplados nas Constituições dos Estados Membros reforçando garantias e proteções dos cidadãos europeus. Embora tenha havido desde o início a intenção de a Carta revestir um carácter juridicamente vinculativo, acabou por se revelar apenas um compromisso político. Foi necessário esperar pela entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de dezembro de 2009, para, nos termos do seu art. 6.º n.º 1, a Carta, ganhar uma receção formal que a eleva ao estatuto legal dos tratados comunitários. No período entre 2000 e 2009, contudo, a Carta assumiu uma relevância jurídica indireta, e as suas disposições foram frequentemente citadas e referenciadas em instâncias comunitárias, incluindo na Comissão Europeia e nos Tribunais Comunitários.

Ao nível europeu, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem também não consagra expressamente o direito ao reagrupamento familiar (este é analisado e relacionado à luz do direito ao respeito pela vida privada e familiar previsto no seu art.º 8.º) estando consagrado para os trabalhadores migrantes no Tratado de Lisboa⁴⁶, na Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante⁴⁷ e na Carta Social Europeia⁴⁸.

O reagrupamento familiar parece permanecer um assunto especialmente relacionado com os interesses económicos e políticos do país de origem. Esta relação centra o reagrupamento familiar nos princípios fundamentais de respeito pela vida familiar e de tratamento justo. Os vários diplomas internacionais contemplam uma tímida referência à família migrante e ao reagrupamento familiar centrando o seu texto na existência de um *princípio* de reagrupamento familiar e um dever por parte dos estados em *facilitar* o reagrupamento, percebendo-se a preocupação da comunidade internacional em evitar o reconhecimento do reagrupamento familiar como um direito humano (John, 2003).

Apesar de uma existência limitada, o direito ao reagrupamento familiar tem vindo a desenvolver-se para lá das esferas do direito positivo através da jurisprudência ao nível europeu e nacional. Também neste caso a evolução do direito se tem feito através da sua aplicação a casos concretos.

A jurisprudência europeia, nos seus dois sistemas jurídicos, por um lado a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e por outro a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia⁴⁹, guardião da liberdade de circulação dos nacionais de Estados-membros, tem influenciado as decisões dos Tribunais nacionais e contribuído para a definição do Instituto do Reagrupamento Familiar ao nível Europeu e nacional. De facto, não apenas as decisões foram influenciando os Tribunais nacionais como também as políticas de integração dos imigrantes que, frequentemente, se adequam às decisões jurisprudenciais, contribuindo para uma melhor compreensão das opções políticas nesta matéria, podendo ainda questionar se a jurisprudência europeia está a fazer nascer um direito fundamental ao reagrupamento familiar de estrangeiros na nossa ordem interna (Gil, 2009)⁵⁰.

No Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), o Reagrupamento Familiar tem sido analisado à luz do art.º 8.º da CEDH⁵¹ que garante o direito ao respeito pela vida privada e familiar, proibindo ingerências arbitrárias por parte dos poderes públicos nas mesmas. Ao nível nacional, as decisões do Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Administrativo e dos Tribunais Centrais apesar de escassas e da distinta natureza e competências têm demonstrado uma maior preocupação pelos princípios de família em detrimento de um reconhecimento de um poder mais discricionário do Estado sendo um bom indício do caminho na construção de um direito fundamental.

Da análise das decisões disponíveis, dos diversos organismos de proteção jurídica Europeia (Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias) e Nacional (Tribunal Constitucional, Supremo Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Administrativo e restantes instâncias jurisdicionais) resulta uma diversidade de decisões que, no seu conjunto, demonstram que o Reagrupamento Familiar é um direito em construção progressiva e não, pelo menos ainda não, um direito adquirido universalmente. Sendo significativo

49 Adotamos a nomenclatura do Tratado de Lisboa que se refere ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem como “TEDH” ou “Tribunal de Estrasburgo”. Em relação ao Tribunal de Justiça da União Europeia poderá este ser intitulado “Tribunal de Justiça”, “TJUE ou Tribunal de Luxemburgo.

50 Sobre este assunto, cf. Gil (2009).

51 Artigo 8.º: 1- Qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência. 2- Não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros.

o desenvolvimento operado, especialmente ao longo da última década, são ainda enormes os desafios e as questões que se levantam aguardando uma solução legislativa.

A jurisprudência dos tribunais, enquanto ciência normativa, não no sentido de criar, só por si, normas e valores, mas antes de descobrir, esclarecer, definir e desenvolver muitos princípios do sistema jurídico-social (Moncada, 1995: 85) tem tido um papel fundamental no desenvolvimento do instituto do reagrupamento familiar em Portugal e na Europa. Poderíamos mesmo afirmar que, neste como em outros campos do Direito na Europa, a análise e a jurisprudência dos tribunais tem contribuído para uma mais rápida e profunda integração europeia.

2. REAGRUPAMENTO FAMILIAR E PRINCÍPIO DA UNIDADE FAMILIAR: VIA DE EFETIVIDADE DO DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR?

O direito ao reagrupamento familiar e a necessidade de proteção é uma expressão do Princípio da Unidade Familiar que se aplica a todas as famílias. Este princípio contemplado nos instrumentos jurídicos internacionais, europeus e nacionais tem sido interpretado e desenvolvido pelos Tribunais Europeus e Portugueses. Apesar da natureza distinta dos diversos Tribunais, o direito ao Reagrupamento Familiar depende da interpretação do princípio da unidade familiar para a sua concretização nomeadamente no que diz respeito aos conceitos de: Família Migrante; Vida Familiar; e Soberania Nacional.

2.1. Família Migrante

2.1.1. Cidadãos de Países Terceiros

Na inexistência de uma definição legal e universal de família imigrante é a intitulada Lei de Estrangeiros que determina, através do instituto do reagrupamento familiar, a noção e o modelo de família imigrante admitida e reconhecida (Spina, 2011). Nos últimos dez anos o conceito de família migrante tem sido alargado em termos jurídicos principalmente através do alargamento da constituição dos *membros da família* e do reconhecimento da união de facto. Este aumento da

abrangência do conceito de família demonstra a importância das políticas de reunificação familiar na manutenção do bem estar dos imigrantes e na sua integração bem como uma preocupação política em relação às *novas* formas de organização familiar e na visão da família não apenas em termos estritamente sociológicos mas como um direito da pessoa humana.

Até 2007, no Decreto-lei n.º 244/98, de 8 de agosto⁵² determinava-se que (só) o cidadão residente há pelo menos um ano teria direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrassem fora do território nacional, e que com ele tivessem vivido noutra país ou que dele dependessem. No âmbito deste diploma reconhecia-se ainda o direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrassem regularmente em território nacional, apenas nos casos devidamente fundamentados e resultantes de situações excecionais ocorridas após a sua entrada em território nacional.

Para efeito de reagrupamento familiar consideravam-se membros da família do residente:

- a) o cônjuge;
- b) os filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges;
- c) os menores adotados pelo requerente quando não fosse casado, pelo requerente ou pelo cônjuge, por efeito de decisão da autoridade competente do país de origem, desde que a lei desse país reconhecesse aos adotados direitos e deveres idênticos aos da filiação natural e que a decisão fosse reconhecida por Portugal;
- d) os ascendentes na linha reta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge, desde que se encontrassem a seu cargo; e
- e) os irmãos menores, desde que se encontrassem sob tutela do residente, de harmonia com uma decisão proferida pela autoridade competente do país de origem e desde que essa decisão fosse reconhecida por Portugal.

Em relação aos filhos menores ou incapazes de um dos cônjuges, só haveria lugar ao reagrupamento familiar desde que aquele lhe estivesse legalmente confiado.

⁵² Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 97/98, de 26 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro e pelo Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho⁵³ na secção IV, relativo ao reagrupamento familiar determina-se (art.º 98.º) que o cidadão com autorização de residência válida tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do território nacional, que com ele tenham vivido noutro país, que dele dependam ou que com ele coabitem, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente. Nas circunstâncias referidas é igualmente reconhecido o direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que tenham entrado legalmente em território nacional e que dependam ou coabitem com o titular de uma autorização de residência.

Esta alteração tem um impacto significativo na Família Migrante e no princípio da unidade familiar, na medida em que facilita o reagrupamento familiar, principalmente em relação aos Países com isenção de visto⁵⁴ (e.g. Brasil).

Para efeitos do art.º 98.º consideram-se, para além dos já referidos, membros da família do residente: os filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal.

Nos termos deste diploma, consideram-se membros da família para efeitos de reagrupamento familiar do titular de autorização de residência para estudo, estágio profissional não remunerado ou voluntariado apenas:

- a) cônjuge;
- b) os filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges; e
- c) os menores adotados pelo requerente quando não seja casado, pelo requerente ou pelo cônjuge verificando-se uma redução dos membros da família para certos tipos de títulos de residência relacionados com a questão da remuneração ou melhor a não-remuneração subjacente à natureza destes títulos.

⁵³ Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto.

⁵⁴ Nos termos do Regulamento (CE) n.º 539/2001 do Conselho de 15 de março de 2001, que fixa a lista de países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países que estão isentos.

Ou seja, o reagrupamento familiar encontra-se dependente de questões de índole económica e especialmente relacionados com os direitos dos trabalhadores migrantes à vida em família.

Não obstante este facto, a Lei Portuguesa optou por um conceito de família mais amplo do que a Diretiva 2003/86/CE impõe aos Estados-membros, optando pela não-introdução das derrogações previstas em relação aos menores com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família e em relação aos menores a partir dos 15 anos de idade.

Nos termos da diretiva, no caso das crianças com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família, o Reagrupamento Familiar pode ter lugar mas o Estado-Membro pode verificar o cumprimento de critérios de integração previstos na legislação nacional⁵⁵. Os Estados - Membros podem, ainda, também a título de derrogação, exigir que os pedidos respeitantes ao reagrupamento familiar dos filhos menores tenham de ser apresentados antes de completados os 15 anos e os pedidos apresentados depois de completados os 15 anos devem autorizar a entrada e residência desses filhos com fundamento distinto do reagrupamento familiar⁵⁶.

Estas cláusulas de *standstill*, previstas na Diretiva de 2003 levantaram questões acerca da sua interpretação à luz do art.º 8.º e 14.º⁵⁷ da CEDH, ao qual o Tribunal de Justiça procurou esclarecer no acórdão *Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia*⁵⁸.

O Tribunal considerou que estas cláusulas não violam o direito ao respeito pela vida familiar consagrado no artigo 8.º da CEDH invocando a Jurisprudência do TEDH como principal argumento⁵⁹.

55 Diretiva 2003/86/2003: art. 4.º, n.º 1, último parágrafo: A título de derrogação, nos casos de crianças com idade superior a 12 anos que cheguem independentemente da família, o estado-membro pode, antes de autorizar a sua entrada e residência ao abrigo da presente diretiva, verificar se satisfazem os critérios de integração previstos na respetiva legislação nacional em vigor à data de transposição da presente diretiva.

56 Diretiva 2003/86/CE: art. 4.º, n.º 6: A título de derrogação, os Estados-Membros podem exigir que os pedidos respeitantes ao reagrupamento familiar dos filhos menores tenham de ser apresentados antes de completados os 15 anos, tal como previsto na respetiva legislação nacional em vigor à data de transposição da presente diretiva. Se o pedido for apresentado depois de completados os 15 anos, os Estados-Membros que decidirem aplicar esta derrogação devem autorizar a entrada e residência desses filhos com fundamento distinto do reagrupamento familiar.

57 Art.º 14.º da CEDH (Proibição de discriminação): O gozo dos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção deve ser assegurado sem quaisquer distinções, tais como as fundadas no sexo, raça, cor, língua, religião, opiniões políticas ou outras, a origem nacional ou social, a pertença a uma minoria nacional, a riqueza, o nascimento ou qualquer outra situação.

58 Acórdão de 27-06-2006, Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia (proc. N.º C-540/03): O Parlamento Europeu (PE) pediu a anulação do art. 4.º, n.º 1, último parágrafo, e n.º 6, e do art. 8.º, ou seja, a anulação da derrogações às obrigações impostas pela Diretiva 2003 aos estados-membros que permitem a este últimos aplicar legislações nacionais que, segundo o Parlamento, não respeitam os Direitos Fundamentais, considerando ser a própria Diretiva a violadora destes Direitos Fundamentais.

59 Acórdão Carpenter, Sul, Ahumut.

Este acórdão clarifica o espírito da Diretiva 2003 que, se por um lado, procura proteger e permitir a vida em família, por outro, não se inibe em frisar que o direito ao respeito pela vida familiar não é, em si mesmo, equivalente a um direito ao reagrupamento familiar reforçando o direito internacionalmente reconhecido dos Estados controlarem as entradas e permanências de cidadãos não nacionais. Dentro deste espírito, encontram-se as cláusulas de *standstill* que permitem que o indeferimento de pedidos de reagrupamento familiar no quadro de uma política de imigração possa ser justificado por, pelo menos, um dos objetivos enumerados no artigo 8.º, n.º 2, da CEDH, tendo por fundamento o objetivo do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, da diretiva, isto é, uma integração eficaz dos migrantes menores através da incitação das famílias migrantes separadas a fazerem com que os seus filhos menores se lhes reúnam no Estado-Membro de acolhimento antes de completarem os 12 anos de idade.

Note-se que a escolha da idade dos 12 anos não é arbitrária, tendo sido motivada pelo Conselho na convicção de que, antes desta idade, as crianças se encontrarem numa fase do seu desenvolvimento que é importante para a sua faculdade de integração numa sociedade. Esta ideia é expressa no décimo segundo considerando da diretiva. O Conselho observa a este respeito que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem negou a existência de uma violação do artigo 8.º da CEDH em processos relativos ao reagrupamento familiar de menores com idade inferior a 12 anos (acórdão *Gül c. Suíça e Ahumut*). No entender do Conselho, justifica-se aplicar os critérios de integração a crianças com idade superior a 12 anos e não ao cônjuge do requerente do reagrupamento, dado que, regra geral, as crianças passarão uma parte mais importante da sua vida no Estado-Membro de acolhimento do que os seus pais.

Esta argumentação instrumentaliza o critério de integração, legitimando os Estados a não admitirem o direito de viver em família de um filho maior de 12 anos (Velázquez Sánchez, 2007). Em relação ao artigo 4.º, n.º 6, da diretiva onde se confere efetivamente aos Estados-membros a faculdade de reservarem a aplicação das condições de reagrupamento familiar previstas pela diretiva aos pedidos apresentados antes de as crianças terem completado 15 anos. Entendeu o Tribunal que esta disposição não pode ser interpretada no sentido de que proíbe aos Estados-

membros tomarem em consideração um pedido relativo a uma criança com idade superior a 15 anos ou os autoriza a não o fazer. Por outro lado, o tribunal recusa que a escolha da idade dos 15 anos seja contrária ao princípio da não-discriminação em razão da idade, razão para também não ter considerado violação da CEDH.

O refugiado, ao abrigo da Lei 23/2007 de 4 de julho tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família que se encontrem no território nacional ou fora dele, sem prejuízo das disposições legais que reconheçam o estatuto de refugiado aos familiares, considerando, membros da família para efeitos de reagrupamento familiar do refugiado menor não acompanhado:

- a) os ascendentes diretos em 1.º grau;
- b) o seu tutor legal ou qualquer outro familiar se o refugiado não tiver ascendentes diretos ou não for possível localizá-los.

A Convenção de Genebra das Nações Unidas de 1951⁶⁰, desde logo contemplou o princípio da unidade familiar e proteção no âmbito da reunião familiar ao contrário do que aconteceu com os migrantes laborais em que o reagrupamento familiar tem sido objeto de menos atenção e proteção. Aliás, só a partir dos anos 90 a questão da vida familiar dos migrantes começa a ser alvo de atenção e de proteção internacional (Fonseca, 2005: 26).

Segundo o art.º 103.º da Lei 23/07 de 4 de julho, cabe ao titular do direito ao reagrupamento familiar solicitar ao SEF a entrada e residência dos membros da sua família, sempre que estes se encontrem fora do território nacional. Sempre que os membros da família se encontrem em território nacional, o reagrupamento familiar pode ser solicitado por estes ou pelo titular do direito. Por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar, o SEF solicita ao requerente prova de que dispõe de alojamento adequado e de meios de subsistência suficientes para as necessidades do membro familiar, estando os meios de subsistência definidos por portaria (art.º 101.º) e ainda documentos que atestem a existência de laços familiares relevantes ou da união de facto, documentos que atestem o cumprimento das

⁶⁰ Ver Recomendação B, “Princípio da Unidade Familiar”, Convenção e Protocolo Relativo à Questão do estatuto dos Refugiados.

condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar e cópias autenticadas dos documentos de viagem dos familiares ou do parceiro de facto (n.º 3 do art.º 103.º).

61 Relatório à Assembleia da República do ano de 2010, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/relatoriosan.php>: "As queixas em matéria da situação documental dos cidadãos estrangeiros refletem a modificação da legislação aplicável, o modo da sua aplicação e os efeitos da mesma na realidade migratória. Assim, a proporção de queixas apresentadas contra o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras diminuiu, centrando-se na aplicação (hoje mais restritiva) dos mecanismos excecionais previstos nos artigos 88.º, n.º 2, e 89.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2007".

62 Relatório à Assembleia da República do ano de 2011, disponível em <http://www.provedor-jus.pt/relatoriosan.php>: "A comparação dos números, nesta matéria, com os que se verificaram em 2010 permite enunciar uma subida na proporção das queixas relacionadas com aspetos substantivos, por contraste com as situações de mero atraso. Nas queixas de cariz substantivo, há que realçar a forte subida respeitante à (não) concessão de vistos, em geral de vistos de curta duração em benefício de cidadãos familiares de cidadãos portugueses (nacionalidade obtida, por regra, através de naturalização), para reunião em Portugal. A subida no número de naturalizações dos cidadãos até aqui imigrantes torna insignificante o número de queixas a respeito dos procedimentos de reagrupamento familiar, por inaplicáveis a partir da aquisição da nacionalidade portuguesa. No que se refere ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, as queixas remanescentes centram-se nos atrasos na emissão de títulos (cartões de familiar) e na apreciação, por vezes já em segunda instância, de manifestações de interesse no âmbito dos mecanismos excecionais previstos nos art.ºs 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007".

63 Focus-Group realizado no dia 17 de Junho de 2012 pelo ACIDI, I.P. (Oliveira et al., 2012).

Uma das novidades introduzidas pela Lei 23/2007 de 4 de julho foi respeitante ao prazo para a decisão processual do pedido de reagrupamento familiar onde passou a existir a possibilidade de um deferimento tácito do pedido a ausência de decisão no prazo de seis meses. Por outro lado e no caso de deferimento tácito, o SEF após o certificar, comunica-o no prazo de quarenta e oito horas, à Direção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas para efeitos de emissão de visto.

A introdução da figura de deferimento tácito demonstra uma preocupação com uma das mais recorrentes queixas por parte dos cidadãos imigrantes e relacionado com a demora na análise dos pedidos de reagrupamento familiar por parte do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras com resultados positivos como se pode verificar tanto nos Relatórios do Provedor de Justiça dos anos 2010⁶¹ e 2011⁶² como no testemunho de algumas associações de imigrantes⁶³.

" [...] há coisas positivas também, tem-se conseguido superar algumas questões relacionadas com os meios de subsistência. E é verdade também que às vezes em quinze dias se obtém um reagrupamento familiar, às vezes num mês obtemos respostas positivas. Às vezes em 2 meses e às vezes estamos um ano. Aqui, temos de fazer alguma diferenciação: por exemplo do Brasil só tivemos um caso de reagrupamento familiar. Há situações de algum privilégio em relação a algumas comunidades [...]."

Uma outra novidade da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho foi a particularidade de com o deferimento do pedido de reagrupamento familiar por parte do SEF, o visto de residência ser *imediatamente* emitido ao familiar ou familiares:

Artigo 64.º

Visto de residência para efeitos de reagrupamento familiar

Sempre que um pedido de reagrupamento familiar com os membros da família, que se encontrem fora do território nacional, seja deferido nos termos da presente lei, é imediatamente emitido ao familiar ou familiares em questão um visto de residência, que permite a entrada em território nacional.

Este artigo, revogado pela Lei n.º 29/2012, colocou algumas questões com especial influência na família migrante e na sua unidade familiar. Em primeiro lugar, parecia conter em si uma preocupação em agilizar a emissão de visto de residência ao familiar por parte dos serviços consulares. De acordo com este pressuposto, o MNE, após o deferimento do pedido de reagrupamento familiar tinha o dever, temporal, de o emitir de imediato o que agora deixa de acontecer. Por outro lado, o seu desaparecimento coloca a questão de saber se estamos perante o reconhecimento do processo de reagrupamento familiar enquanto processo unitário e não enquanto dois processos distintos analisados por duas instituições da administração pública distintas (SEF e MNE). A questão é bastante simples: há uma decisão do Estado Português ou um somatório de duas decisões de duas instituições representantes do estado português?

Os Tribunais Portugueses, nomeadamente o Supremo Tribunal Administrativo (STA) e os Tribunais Centrais Administrativos, de certa forma, responderam a estas questões através da análise da questão da legitimidade processual para a proteção do direito ao reagrupamento familiar.

No acórdão do STA de 3 de maio de 2011⁶⁴ (Recurso de revista excecional da decisão do Tribunal Central Administrativo Sul de 9 de dezembro de 2010) foi reconhecida legitimidade

⁶⁴ Acórdão do STA 03-05-2011, processo n.º 113/11, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>.

ao titular do reagrupamento familiar para a apresentação de pedido de intimação para emissão de visto de residência para o cônjuge. Este acórdão iniciou uma nova visão do instituto do reagrupamento familiar, considerando-o como um todo, apesar da existência de dois processos, um que envolve o estrangeiro residente em Portugal e o Ministério da Administração Interna (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) e que visa a apreciação do pedido de reagrupamento familiar e outro que envolve os familiares a reagrupar e o Ministério dos Negócios Estrangeiros visando a emissão do visto⁶⁵ de acordo com as atribuições distintas que referimos acima.

Neste acórdão, estava em causa, um pedido de reagrupamento familiar por parte de um cidadão de nacionalidade indiana, residente em Portugal (titular de autorização de residência temporária), relativamente à sua mulher nacional e residente na Índia. O pedido (ao abrigo do art.º 98.º da Lei 23/2007) foi deferido pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no entanto, quando a beneficiária do reagrupamento familiar se dirige à Secção Consular de Portugal em Nova Deli, munida de toda a documentação exigida para a obtenção de visto de residência, a emissão do visto é recusada. Perante esta situação, o cidadão Indiano residente em Portugal e requerente do pedido de reagrupamento familiar efetua um pedido de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias proposto pelo Tribunal Administrativo de Círculo (TAC) de Lisboa, em que foi demandado o Ministério de Negócios Estrangeiros (MNE) enquanto entidade responsável pela emissão dos vistos.

“O MNE invocou duas exceções para a não-emissão do visto requerido:

1) ilegitimidade do autor; 2) inidoneidade do meio processual.”

65 Acórdão do STA de 03-03-2011, processo n.º 7208/11, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>.

66 Sobre o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul (2.º Juízo) de 9-12-2010, processo n.º 6606/10, ver Oliveira, Andreia Sofia Pinto, Legitimidade processual na intimação para a proteção do direito ao reagrupamento familiar - Acórdão do TCA Sul de 9.12.2010, P. 6606/10 anotado por (março /abril 2011), in Cadernos de Justiça Administrativa n.º 86.

O Tribunal *a quo* julgou improcedente as exceções e “intimou a entidade requerida a apreciar e decidir o pedido de visto”.

O MNE, inconformado com a decisão interpôs recurso jurisdicional para o Tribunal Central Administrativo Sul⁶⁶ que consi-

derou a ilegitimidade do autor e absolveu o MNE da instância. Desta decisão foi interposto recurso de revista excecional para o Supremo Tribunal de Justiça, tendo originado o acórdão STA de 3 de maio de 2011 (Oliveira, 2011).

A argumentação de direito do Tribunal Central Administrativo centrou-se na ideia que:

Não há dúvidas que o A. era o titular do direito ao reagrupamento familiar (cf. art.ºs 66.º, n.º 1, e 68.º, n.º 2, ambos do Dec. Regulamentar n.º 84/2007, de 5/11).

Mas dúvidas também não existem que a titular do direito à emissão de um visto de residência era a sua mulher e não ele, pois esse visto destinava-se a permitir a sua entrada em território português a fim de solicitar a autorização de residência, habilitando-a a neste permanecer por um período de quatro meses (cfr. art.º 58.º, n.ºs 1 e 2, 64.º e 107.º, n.º 1, todos da Lei n.º 23/2007, de 4/7). Aliás, que não existe coincidência entre o titular do direito ao reagrupamento familiar e o titular do direito à emissão de visto de residência resulta claramente dos n.ºs 2 e 3 do art.º 68.º do Dec. Regulamentar n.º 84/2007, onde se prevê a notificação daquele mas se afirma que é este que tem de formalizar o pedido de emissão desse visto sob pena de caducidade da decisão de reconhecimento do direito ao reagrupamento familiar.

O procedimento administrativo tendente à emissão do visto de residência é, assim, distinto daquele onde é proferida a decisão de reagrupamento familiar, estando sempre dependente da iniciativa e vontade do titular daquele direito.

O Supremo Tribunal Administrativo (STA) ao contrariar os argumentos do Tribunal Central Administrativo Sul está, de facto, a reconhecer legitimidade processual ao titular do reagrupamento familiar para a apresentação de pedido de intimação para emissão de visto de residência para o cônjuge e deste modo a reconhecer que:

“ [...] a emissão do visto não é mais do que uma etapa no procedimento administrativo que regula o reagrupamento familiar. Nessa etapa final do procedimento, a entidade administrativa responsável é outra, é o MNE, mas a relação material controvertida é, no entanto, sempre a mesma: a relação que opõe um estrangeiro residente em Portugal, titular do direito ao reagrupamento familiar, e o Estado português (Oliveira, 2011).”

Na mesma linha seguiram os acórdãos do STA de 27 de julho de 2011⁶⁷, acórdão do STA 20 de outubro de 2011⁶⁸ e o acórdão STA de 24 de janeiro de 2012⁶⁹.

67 No Acórdão do STA de 27-07-2011, processo n.º 0442/11, in <http://www.dgsi.pt>, é especialmente interessante a fundamentação do tribunal, onde se diz:

"I - No âmbito do instituto do reagrupamento familiar, o visto de residência existe em função do reagrupamento, não tem existência separada dele;

II - Por isso, na relação material controvertida que é a da emissão/não emissão do visto de residência o titular do reagrupamento familiar é parte, embora não seja ele, naturalmente, que se vá constituir como titular do visto de residência;

III - Ele é parte, pois é a parte, a parte principal na relação que permite, justifica e alicerça a emissão desse visto;

IV - Assim, assiste-lhe legitimidade em intimação para emissão de visto de residência para o cônjuge e filhos."

68 Acórdão STA 20-10-2011, Proc. N.783/11, in <http://www.dgsi.pt>.

69 Acórdão STA de 24-01-2012, Proc. N.º07831/11, in <http://www.dgsi.pt>.

70 Acórdão 6316/10 de 17 de junho de 2010, in <http://www.dgsi.pt>; Acórdão 6606/10 de 09 de dezembro de 2010 in <http://www.dgsi.pt>; Acórdão 06961/10 de 19 de janeiro de 2011 in <http://www.dgsi.pt>; Acórdão 7208/11 de 3 de março de 2011 in <http://www.dgsi.pt>.

71 Neste sentido, Gil (2009).

72 No âmbito do Focus- Group realizado no dia 17 de julho de 2012 pelo "ACIDI".

73 Estas dificuldades vão de encontro ao estabelecido no Relatório da Comissão para o Parlamento Europeu e o Conselho, de 8 de outubro de 2008, sobre a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar - COM (2008)610 no que diz respeito ao cumprimento do art. 13.º.

Existindo divergência de opinião nesta matéria, esta verifica-se entre o Tribunal Central Administrativo Sul⁷⁰ e o Supremo Tribunal Administrativo nas decisões já abordadas.

A doutrina do Supremo Tribunal de Justiça revela-se reconhecidora do reagrupamento familiar enquanto instituto autónomo e tende a considerá-lo como um direito materialmente fundamental, embora de fonte legal (art.º 16.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa) e de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (como resulta da leitura do art.º 36.º e do art.º 17.º da Constituição da República Portuguesa⁷¹). Por outro lado, tendo em conta o ponto (13) e o art.º 13.º da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, que estabelece a necessidade de um sistema de regras processuais eficazes, transparentes, justos e que proporcionem um nível adequado de segurança jurídica parece que este argumento é o mais adequado.

Acresce referir que, uma das principais dificuldades apontadas pelos representantes de Associações Imigrantes e de instituições que prestam serviços aos imigrantes⁷² relaciona-se com a comunicação entre o SEF e a rede diplomática do MNE⁷³ na emissão de vistos, pelo que este argumento utilizado pelo Supremo Tribunal de Justiça de, certa forma, esclarece a natureza do reagrupamento familiar e surge como um indicio positivo da vontade de colmatar esta dificuldade.

Acontece que, com a atual redação dada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto o art.º 64.º passa a ter a seguinte redação:

Art.º 64.º

Sempre que no âmbito da instrução de um pedido de visto de residência para efeitos de reagrupamento familiar o SEF emitir parecer favorável nos termos da presente lei, deve ser facultado aos requerentes um visto de residência para permitir a entrada em território nacional.

Apesar de, tanto na exposição de motivos, como no debate parlamentar na generalidade, existirem poucas referências ao regime de reagrupamento familiar⁷⁴ a nova redação do art.º 64.º na nova Lei de Imigração foi qualificada como um “recoo nos direitos fundamentais” ao acrescentar “dificuldades acrescidas ao reagrupamento familiar” pela deputada Cecília Honório⁷⁵, ao qual o MAI contra-argumentou dizendo que pelo contrário, a nova redação do art.º 64.º *facilitaria* o processo de reagrupamento familiar (cf. capítulo 2).

Não sendo, por enquanto, fácil compreender o alcance de tal alteração, na realidade deixa de existir a obrigação positiva de emissão imediata do visto de residência para entrada em território nacional dos membros da família logo que o pedido de reagrupamento familiar seja deferido, bastando a emissão de “parecer favorável do SEF”. A obrigação de emissão do visto é alterada para a expressão “deve ser facultado”, apelando a uma margem de discricionariedade que não era possível na anterior redação. Assim, não se compreende o argumento positivo do MAI referindo-se que esta alteração poderá facilitar o processo de reagrupamento familiar.

Apesar de, à data do presente estudo, ainda não ter sido publicado o Decreto Regulamentar e como tal a análise estar condicionada à articulação com este diploma, esta alteração

74 A discussão parlamentar focou-se, sobretudo, em torno da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (Diretiva Retorno) e no carácter securitário da política de imigração.

75 DAR I Série - n.º 95/XII/1, 13.04.2012, p. 44.

no instituto de reagrupamento familiar poderá significar um retrocesso ao entendimento da natureza desta figura jurídica⁷⁶ que queremos desde já sublinhar.

A tendência jurisprudencial para considerar o reagrupamento familiar como procedimento autónomo e não dois procedimentos interdependentes pode ser mais difícil de argumentar com este novo texto legal que frisa o caráter não vinculativo da análise do SEF (“parecer favorável”) e retira o caráter de obrigatoriedade e celeridade contida na expressão “imediatamente”.

76 A nova redação do art.º 64.º relembra o Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 97/99, de 26 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 34/2003, de 25 de fevereiro e parece querer aproximar o texto legal à redação da Diretiva que no art.º 13.º contempla: “logo que o pedido de entrada para efeitos de reagrupamento familiar seja deferido, o Estado-Membro em causa deve permitir a entrada do familiar ou familiares. Posto isso, o Estado-Membro em causa deve facilitar a essas pessoas a obtenção dos vistos necessários”.

77 Relatório à Assembleia da República 2011: “A subida no número de naturalizações dos cidadãos até aqui imigrantes torna insignificante o número de queixas a respeito dos procedimentos de reagrupamento familiar, por inaplicáveis a partir da aquisição da nacionalidade portuguesa. No que se refere ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, as queixas remanescentes centram-se nos atrasos na emissão de títulos (cartões de familiar) e na apreciação, por vezes já em segunda instância, de manifestações de interesse no âmbito dos mecanismos excecionais previstos nos art.ºs 88.º e 89.º da Lei n.º 23/2007. (...) Os consulados mais visados são substancialmente os mesmos já indicados em anos anteriores, com especial relevo para os que servem a região da Guiné e a da Índia.”

Esta questão tem importância na própria definição de família imigrante na medida em que está relacionada com o tempo e natureza do reagrupamento familiar tendo consequências diretas na família nomeadamente no que pode consistir em obstáculos ao princípio da unidade familiar. Por outro lado, um dos obstáculos apontados no âmbito do reagrupamento familiar deixou de ser a questão de demora na análise do processo por parte do SEF para a demora e recusa de emissão de visto por parte dos postos consulares no país de origem (Relatório do Provedor de Justiça, 2012⁷⁷), pelo que esta alteração legislativa é especialmente intrigante atendendo à realidade.

“ [...] outro problema é que às vezes o SEF aceita e o MNE não aceita...mas o que é isto? Ainda por cima não estamos a falar de serviços fáceis onde com uma ida rapidamente à Embaixada se resolve tudo...Ucrânia, China, isto é muito complicado. Para não falar na Guiné-Bissau onde é preciso ir para lá dormir e nem sempre se consegue vagas. O tempo é muito complicado e além do tempo... agilizem-se aqui: o SEF e o MNE. Para um estão preenchidos os requisitos para o outro não estão e nem dizem porquê.”

É que em Portugal indeferem e justificam mas o MNE não justifica. Só diz “Não é autorizado” e... desenrasquem-se.

Estamos a acompanhar um processo da china e somos forçados a sugerir à família pedir uma 2.ª via. Açam que não e recusam. Esta falta de diálogo entre as duas entidades nem sequer deixa o País bem visto, não é? Além dos problemas que causa a toda a gente nem sequer deixa o País bem visto. Quem é que não está a respeitar a lei? Tudo bem, cada um quer ter a sua legitimidade... mas quer dizer...há pessoas no meio, há filhos no meio, há dinheiro que se gasta...eu acho que isto tem de ser resolvido. Quem autoriza, autoriza e... articulem!”

A família para efeitos de reagrupamento familiar é constituída pelos já referidos membros definidos nos art.ºs 98.º e seguintes da Lei 23/2007 (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto), contendo em si um conceito de família mais alargado do que poderia ser de esperar ao abrigo da Diretiva 2003/86/CE e do que o Tribunal de Europeu dos Direitos do Homem tem entendido.

Assim e para melhor compreendermos o conceito de família migrante, analisaremos quem fica excluído do reagrupamento familiar em Portugal:

- 1) o requerente do pedido que se encontra numa situação de irregularidade em Portugal (art.º 98.º, n.º 1);
 - 2) os filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e não se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal;
 - 3) os ascendentes na linha reta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge que não se encontrem a seu cargo;
 - 4) quem não dispuser de alojamento adequado e os meios de subsistência suficientes definidos por portaria (art.º 101.º);
- 1) A situação de irregularidade perante o território nacional é, por si só, impedimento ao reagrupamento familiar não legitimando o pedido em si. Apesar de a situação de irregularidade impedir o reagrupamento familiar a Lei de Imigração contempla algumas disposições que permitem a regularização de um imigrante atendendo à existência de laços familiares, nomeadamente filhos menores.

O art.º 122.º da Lei 23/2007 prevê a possibilidade de ser concedida uma autorização de residência temporária, sem o visto prévio:

- a) aos menores, filhos de cidadãos estrangeiros titulares de autorização de residência, nascidos em território português;
- b) aos menores, nascidos em território nacional, que aqui tenham permanecido e se encontrem a frequentar a educação pré-escolar ou o ensino básico, secundário ou profissional⁷⁸;
- c) filhos de titulares de autorização de residência que tenham atingido a maioridade e tenham permanecido habitualmente em território nacional desde os 10 anos de idade;
- d) maiores, nascidos em território nacional, que daqui não se tenham ausentado ou que aqui tenham permanecido desde idade inferior a 10 anos;
- e) menores, obrigatoriamente sujeitos a tutela nos termos do Código Civil;
- f) que tenham filhos menores residentes em Portugal ou com nacionalidade portuguesa sobre os quais exerçam efetivamente as responsabilidades parentais e a quem assegurem o sustento e a educação.

A possibilidade de concessão de um título de residência nas situações acima mencionadas, atendendo sobretudo, aos vínculos familiares existentes, à ligação afetiva ao território nacional e à existência de uma vida familiar de facto é uma extensão do conceito de família e corolário do princípio da unidade familiar. Para além do mais, as exceções previstas no art.º 122.º vão ao encontro do espírito da Lei da nacionalidade em vigor desde 2006 e à realidade social Portuguesa⁷⁹.

78 Nos termos do n.º 4 do art. 122.º é igualmente concedida autorização de residência aos Pais (ascendentes em 1.º grau) desde que exerçam sobre os menores efetivamente as responsabilidades parentais. Se o menor, sem razão atendível deixar de frequentar a educação pré-escolar, ensino básico, secundário ou profissional pode ser cancelada ou não renovada a autorização de residência.

79 Note-se o Relatório do Provedor de Justiça à Assembleia da República de 2011: "Têm sido igualmente algo frequentes as situações de pessoas indocumentadas mas que se encontram em Portugal desde criança, acompanhando familiares que nunca encetaram a respetiva regularização".

Assim, e apesar da irregularidade ser manifestamente um impedimento de acesso ao reagrupamento familiar, a Lei de Imigração pretendeu proteger a família imigrante, através de mecanismos de regularização que promovem indicadores de integração na sociedade portuguesa para lá da exclusiva ligação legal entre o imigrante e o território (como é o caso dos nascidos em Portugal e a exigência de frequência no ensino).

2) A exclusão dos filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e não se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal pode ser analisada sob dois prismas: a) à luz da Diretiva 2003 e b) à luz da prática administrativa.

- a) A Diretiva de 2003 relativa ao reagrupamento familiar consagra uma cláusula facultativa para a situação dos filhos maiores solteiros ou seja, cabe a cada um dos Estados-membros decidir se desejam autorizar a reunificação familiar no que respeita a estes membros familiares⁸⁰. Apesar da familiaridade, a Diretiva concede ao estado a possibilidade de escolher autorizar a entrada e residência aos filhos maiores, solteiros que sejam objetivamente incapazes de assegurar o seu próprio sustento por razões de saúde (n.º 2 do art.º 4.º da Diretiva 2003/86/CE). Assim, não apenas contém em si uma noção de família migrante muito mais restrita do que a prevista no ordenamento jurídico português como também exige um critério de absoluta necessidade.
- b) O pedido de reagrupamento familiar a favor de filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, solteiros, que se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal necessita nos termos do n.º 2 do art.º 64.º do Decreto Regulamentar 84/2007 de 5 de novembro de comprovativo da situação de dependência económica e documento de matrícula no estabelecimento de ensino em Portugal. Em termos práticos, frequentemente, os estabelecimentos de ensino para a matrícula exigem o título de residência do candidato o que dificulta ou mesmo impede o sucessivo pedido de reagrupamento familiar⁸¹.

“ [...] a questão do reagrupamento familiar dos maiores que é outro problema quando não estão matriculados. Só podem pedir o reagrupamento familiar se matriculados mas as escolas como são maiores não aceitam... Como vamos resolver o problema? Se o SEF não aceita sem

80 Diretiva 2003/86 CE do Conselho de 22 de setembro de 2003: (10) Cabe aos Estados-Membros decidir se desejam autorizar a reunificação familiar no que respeita aos ascendentes em linha direta, aos filhos solteiros maiores, aos parceiros não casados ou registados, bem como, em caso de casamentos polígamos, aos filhos menores de um outro cônjuge e do requerente do reagrupamento. O facto de um Estado-Membro autorizar o reagrupamento familiar destas pessoas não prejudica a possibilidade de os Estados-Membros, que não reconhecem a existência de laços familiares nos casos abrangidos pela presente disposição, não concederem às referidas pessoas o tratamento de familiares no que se refere ao direito de residir noutro Estado-Membro, tal como definido na legislação comunitária relevante.

81 Focus-Group realizado no dia 17 de julho de 2012 pelo ACIDI, I.P.

inscrição e a escola não os inscreve sem o documento do SEF...quem é que dá o 1.º passo? [...] é um problema que também se tem de encontrar uma solução [...] para o reagrupamento de maiores é indispensável que se crie os mecanismos de entrada do pedido sem que estes formalismos, pelo menos... [...] nós conhecemos dramas de filhos que não conseguem perdoar aos pais não virem...vem os irmão todos e eles não vem...porquê? porque têm mais de 18 anos e isto é grave porque nem os pais conseguem explicar aos filhos nem os filhos entendem porque estão excluídos."

O estado português assume, assim, no seu ordenamento jurídico interno um conceito de família migrante muito mais abrangente do que o exigível pelo Conselho da União Europeia, no entanto esta aparente abertura no texto legal parece não acompanhar do ponto de vista de facto, tendo em conta os obstáculos em termos administrativos que impedem o reagrupamento familiar. Não obstante esta necessidade de revisão ao nível da exigência administrativa, a opção portuguesa é de assinalar.

3) A exclusão no conceito de membros familiares da possibilidade dos ascendentes na linha reta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge que não se encontrem a seu cargo se reagruparem com o cidadão imigrante que se encontra em Portugal não apresenta razoabilidade nem jurídica nem social. Também em relação à possibilidade de reagrupamento familiar aberta aos ascendentes, a opção portuguesa foi mais além do que o Conselho, exigindo apenas que os ascendentes estejam a cargo independentemente de terem apoio familiar no país de origem⁸². Note-se que, podem acontecer situações em que o ascendente tem condições económicas e não se encontra a cargo do ponto de vista físico. Nesta situação, o reagrupamento familiar não pode ter lugar.

4) A exigência de meios de subsistência suficientes definidos através de portaria⁸³ (art.º 101.º) é um dos grandes motivos de exclusão do reagrupamento familiar. Esta exigência económica tem sido apontada por diversos atores sociais como excessiva tendo em conta a remuneração média dos trabalhadores imigrantes e a constituição do seu núcleo familiar.

82 Art.º 4.º n.º 2, a) da Diretiva 2003/86/CE: Os ascendentes diretos em primeiro grau do requerente do reagrupamento ou do seu cônjuge, se estiverem a seu cargo e não tiverem o apoio familiar necessário no país de origem.

83 Portaria n.º 1563/2007, de 11 de dezembro e Portaria n.º 760/2009, de 16 de julho.

“[...] os meios de subsistência é um dos obstáculos principais, que, em meu entender, não deveriam ser o obstáculo que estão a ser: primeiro, os filhos são filhos cá e lá; segundo, eles têm de se alimentar em todos os lados quer estejam cá quer estejam lá e ficam muito melhor com os pais do que afastados.

Portanto, os meios de subsistência dificultam o reagrupamento familiar com os filhos e deixam os Pais numa grande angústia [...] este obstáculo, em meu entender não se tem vindo a melhorar antes pelo contrário.

No reagrupamento familiar foram-se dado passos positivos, a partir do momento que colocaram o patamar dos meios de subsistência agravou as possibilidades dos pais trazerem os filhos e os cônjuges. E... tendo em conta que o trabalho em Portugal é precário... Portanto, estamos a viver num país de trabalho precário não podemos exigir para o reagrupamento familiar dos imigrantes situações que o País não tem para oferecer. Temos que olhar para a realidade que cria dramas brutais para muitas famílias, por exemplo chegamos ao ponto de não concederem reagrupamento familiar a uma Mãe com dois filhos. Vem a Mãe e os filhos ficam sozinhos. Porque é preciso optar pois os meios de subsistência não chegam para todos. [...]”

Sobre este assunto, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem desenvolvido um importante papel interpretativo e orientado para os Estados-membros. O direito ao reagrupamento familiar na União Europeia nasce com o desenvolvimento do direito de livre circulação do art.º 18.º do TCE. A Diretiva 2004/38/CE⁸⁴, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-membros, é um instrumento que reúne inúmeras decisões e soluções resultantes da jurisprudência do TJUE. Em Portugal, a Diretiva 2004/38/CE foi transposta através da Lei n.º 37/2006 de 9 de agosto que regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional.

Nos termos da Diretiva, a União Europeia deve garantir:

*(5) O direito de todos os cidadãos da União circularem e residirem livremente no território dos Estados-membros im-
pública, para que possa ser exercido em condições objetivas*

84 Diretiva 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, JO L 158, de 30-04-2004.

de liberdade e de dignidade, que este seja igualmente concedido aos membros das suas famílias, independentemente da sua nacionalidade. [...]

O TJUE tem-se preocupado em ir mais além do que a simples interpretação do direito ao reagrupamento familiar à luz do direito à livre circulação, enquadrando as decisões, também, à luz da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Na questão da exigência dos meios de subsistência, no recente acórdão *Chakroun*⁸⁵, o TJUE esclarece a expressão “recorrer ao sistema de assistência social” que figura no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar. Entende o Tribunal que esta expressão deve ser interpretada no sentido de não permitir a um Estado-Membro adotar uma regulamentação relativa ao reagrupamento familiar que não autoriza esse reagrupamento a um requerente que provou dispor de recursos estáveis, regulares e suficientes para poder prover às suas próprias necessidades e às dos membros da sua família, mas que, tendo em conta o nível dos seus rendimentos, poderá, no entanto, recorrer à assistência especial em caso de despesas particulares e individualmente determinadas necessárias à sua subsistência, a reduções de impostos concedidas pelas autoridades locais em função dos rendimentos ou a medidas de apoio aos rendimentos no âmbito da política municipal do rendimento mínimo.

85 Acórdão de 04-03-2010, *Chakroun* (proc. N.º C-578/08): Estava em causa o indeferimento do pedido de reagrupamento familiar do Sr. Chakroun, de nacionalidade Marroquina e titular de Autorização de Residência regular nos Países Baixos a favor da sua mulher de nacionalidade Marroquina. O indeferimento baseou-se no facto do Sr. Chakroun estar a receber um subsídio ao abrigo da Lei relativa à proteção dos trabalhadores contra as consequências financeiras do desemprego e do Estado exigir no caso de constituição da família que o requerente do reagrupamento possua recursos equivalentes a 120% do salário mínimo.

Por outro lado, a Diretiva 2003/86/CE, em especial o seu artigo 2.º, proémio e alínea d), deve ser interpretada no sentido de que esta disposição opõe-se a uma regulamentação nacional que, na aplicação das condições relativas aos rendimentos previstas no artigo 7.º, n.º 1, proémio e alínea c), da Diretiva 2003/86, estabelece uma distinção consoante os laços familiares sejam anteriores ou posteriores à entrada do requerente do reagrupamento no território do Estado-Membro de acolhimento. O Tribunal de Justiça vai no sentido de uma

maior flexibilização das regras adotadas pelos Estados-membros, devendo estes bastar-se com a prova de que a família dispõe de “recursos estáveis, regulares e suficientes para prover às suas próprias necessidades e às dos membros da sua família”.

O acórdão Chakroun define as obrigações decorrentes da Diretiva Reagrupamento Familiar ao determinar a obrigação de individualização da análise do pedido de reagrupamento familiar e de apreciação das suas condições de forma a que seja promovido o direito ao reagrupamento familiar. Apesar do n.º 3 do art.º 106.º da Lei 23/2007⁸⁶ consagrar uma leve ideia de necessidade de atender o caso concreto é por si só insuficiente para a existência de obrigação de análise caso a caso.

A recente alteração legislativa através da Lei 29/2012 não veio alterar esta situação, não tendo introduzido esta obrigação da Diretiva 2003/86/CE definida e alargada pelo acórdão Chakroun. Apesar de a questão dos meios de subsistência não ser, por si só, um motivo de exclusão em termos legais, existindo uma obrigação positiva de análise casuística estabelecida pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, a ordem jurídica nacional não positivou esta obrigação, sendo um aspeto a apontar negativamente no âmbito da última alteração legislativa.

Em suma, as estruturas familiares variam muito entre as sociedades humanas e não estão dependentes de qualquer nível particular de sistema tecnológico ou económico, no entanto também não estão separadas da sociedade uma vez que representam o instrumento básico através do qual as atividades políticas, religiosas ou económicas se operam (Canotilho e Dias, 2000). Por este motivo, o conceito de família migrante, tem, particular significado nas políticas de imigração na medida em que o nível de proteção e acolhimento aos imigrantes é diretamente proporcional à abertura que o Estado tiver para com a sua família que se concretiza no direito ao reagrupamento familiar.

Na Europa e no caso especial português, tem-se assistido a uma evolução e transformação da família assente nas novas formas de organização familiar e no alargamento dos seus membros. O instituto do reagrupamento familiar tem acompanhado essa transformação através

86 Este artigo reproduz o art.º 17.º da Diretiva de Reagrupamento Familiar que o Acórdão Chakroun vem esclarecer e definir.

do alargamento do âmbito dos membros da família legitimados a reagruparem-se com o cidadão imigrante residente em Portugal, principalmente desde 2007.

2.1.2. Cidadãos da União Europeia e membros da sua família

A Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, regula o exercício do direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias no território nacional e transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril.

No âmbito desta lei, considera-se “Familiar”:

- a) O cônjuge de um cidadão da União;
- b) O parceiro com quem um cidadão da União vive em união de facto, constituída nos termos da lei, ou com quem o cidadão da União mantém uma relação permanente devidamente certificada, pela entidade competente do Estado membro onde reside;
- c) O descendente direto com menos de 21 anos de idade ou que esteja a cargo de um cidadão da União, assim como o do cônjuge ou do parceiro na aceção da subálnea anterior;
- d) O ascendente direto que esteja a cargo de um cidadão da União, assim como o do cônjuge ou do parceiro;

A lei que regula os cidadãos da União Europeia e as suas famílias tem tido uma grande importância em matéria de reagrupamento familiar na medida em permite ao estrangeiro nacional de país terceiro casado com um cidadão nacional ou da União Europeia ter direito ao reagrupamento familiar nos termos desta lei.

Este regime apesar de mais uniformizado do que ao abrigo dos anteriores diplomas (antes de 2006), tem algumas diferenças significativas em relação ao procedimento de Reagrupamento Familiar da Lei 23/2007. Por um lado, tem menores custos e, temporalmente, é mais eficaz tendo em si uma regulamentação unitária, não contendo fases processuais em organismos da

administração distintos. Por outro lado, se compararmos o grupo de destinatários deste diploma, com o regime concedido aos cidadãos nacionais de países terceiros abrangidos pela Lei 23/2007 verificamos que:

- a) quanto aos descendentes, aqui abrangem-se os descendentes em geral (filhos e netos) enquanto que na Lei 23/2007 apenas se abrangem os filhos (ainda que podendo ser adotados) a cargo do casal ou de um dos cônjuges. Por outro lado, apesar de ambos os diplomas consagrarem a possibilidade de reagrupamento familiar para os filhos maiores, a Lei 37/2007 contempla o descendente direto com menos de 21 anos de idade sem mais alguma exigência ou, independentemente da idade desde que esteja a cargo de um cidadão da União, assim como o do cônjuge ou do parceiro ao par que a Lei 23/2007 exige que esteja a cargo, seja solteiro e se encontre a estudar em Portugal;
- b) para os ascendentes vigora o mesmo regime (exigência de que se encontrem a cargo do requerente);

Resulta claro, também em relação aos cidadãos da União, que a legislação referente ao reagrupamento familiar apenas tutela a “família nuclear” e monogâmica (Canotilho e Dias, 2000) deixando pouco espaço para que outras expressões culturais tenham tutela legal em Portugal, não obstante a evolução a este nível já operada e para a qual muito tem contribuído o TJUE e a sua interpretação.

Nos anos setenta, no acórdão *Royer*⁸⁷, o direito de os familiares estrangeiros entrarem no território de um Estado-Membro e aí permanecerem foi um direito diretamente conferido pelo Tratado ou pelas disposições destinadas ao seu cumprimento, independentemente da atribuição de um título de residência. A partir dos anos oitenta, a jurisprudência europeia inicia novos conceitos de família para lá da, até aqui, família convencional constituída por um homem e uma mulher unidos pelo casamento. No acórdão *Boyle*⁸⁸, é considerada violação do art.º 8.º da CEDH o não-reconhecimento de uma relação entre Tio e Sobrinho quando esta se desenvolve em circunstâncias excecionais que ultrapassam os requisitos mais rigorosos do vínculo familiar.

87 Acórdão de 08 de abril de 1976, *Royer* (proc. N.º 48/75) in <http://curia.europa.eu>.

88 Acórdão *Boyle* contra Reino Unido de 28 de fevereiro de 1994.

No acórdão Kroon⁸⁹ admitiu-se a existência de vínculos familiares no caso de coabitação fora do matrimónio sublinhando que a noção de vida familiar não se alicerça exclusivamente no seio do matrimónio.

A partir dos fins dos anos 90 surge uma nova sensibilidade jurisprudencial europeia para as famílias intergeracionais como é exemplo o acórdão do TEDH L. contra a Finlândia⁹⁰. Neste acórdão analisa-se o direito de visita dos Avós enquanto membros da família que se ocupam dos menores (Spina, 2011).

No acórdão *R.N.G. Einde*⁹¹, o pedido de reagrupamento familiar por parte de um nacional dos Países Baixos, residente no Reino Unido a favor de uma filha menor nacional do Suriname, foi negado em virtude de o Pai não se encontrar a exercer qualquer atividade profissional. O Tribunal de Luxemburgo, na linha do acórdão *Royer* considerou que a emissão de uma autorização de residência a favor de um familiar nacional de um Estado terceiro, deveria ser considerada não um ato constitutivo de direitos mas meramente comprovativo da relação familiar.

No acórdão *MRAX*⁹², o Tribunal de Luxemburgo sublinhou o carácter protecionista da instituição família, incluindo família migrante, determinando que um Estado-Membro não podia recusar a entrada de um estrangeiro familiar de um cidadão comunitário, por não dispor de elemento de identificação ou visto, quando se conseguisse provar o vínculo familiar e nacionalidade. Aqui, o Tribunal situa o reagrupamento familiar no terreno dos direitos fundamentais para os cidadãos comunitários e sua família (Labayle, 1993).

2.2. Vida Familiar

2.2.1. Cidadãos de países terceiros

⁸⁹ Acórdão do TEDH Kroon contra Países Baixos de 27 de outubro de 1994.

⁹⁰ Acórdão L. contra Finlândia de 27 de abril de 2000 (Proc. n.º 25651/94).

⁹¹ Acórdão de 2007.

⁹² Acórdão de 25-07-2002, MRAX (proc. N.º C - 459/99) in <http://curia.europa.eu>.

Um outro corolário do Princípio da Unidade Familiar está a garantia do respeito pela vida privada e familiar consagrado ao nível internacional e ao nível europeu (cf. ponto 4.1). Ao nível

do TEDH, o tribunal tem-se pronunciado sobretudo sobre a questão de saber que tipo de ingerência da autoridade pública põe em causa a proteção da vida familiar.

Apesar de a Convenção Europeia dos Direitos Humanos não incluir um direito expresso ao reagrupamento familiar, o seu art.º 8.º cria uma obrigação para os Estados de respeito pela vida familiar de todos os indivíduos, sejam eles nacionais ou estrangeiros. A Jurisprudência do TEDH sobre o art.º 8.º tem sido bastante limitada no que respeita à proteção dos estrangeiros, provocando uma grande crítica por parte de Juízes e observadores da sua jurisprudência.

A inexistência de conceitos definidos tem permitido à jurisprudência europeia a utilização de uma terminologia temporalmente variante como é o caso dos termos “família”, “relação familiar” ou “vínculos familiares” cuja evolução é particularmente importante no domínio da proteção da vida familiar imigrante.

O acórdão *Abdulaziz, Cabales y Balkand*⁹³ foi o primeiro caso em que o Tribunal de Estrasburgo analisou a aplicação do art.º 8.º a pedidos de reagrupamento familiar, sendo considerado um acórdão símbolo. Tratava-se da situação de três mulheres imigrantes residentes no Reino Unido e cujos pedidos de reagrupamento familiar a favor dos maridos foram indeferidos.

O Reino Unido defendeu que todas as (três) requerentes poderiam viver com os seus maridos em Portugal, Filipinas e Turquia, pelo que em rigor, o que estava em causa seria o direito a escolher o país de residência, o domicílio comum.

Nesta altura, o TEDH considerou não existirem obstáculos à instalação das requerentes nos países de origem e que a constituição da família foi posterior à permanência das requerentes no país de acolhimento, afirmando que o art.º 8.º não podia ser interpretado no sentido de um Estado ser obrigado a respeitar a eleição de um domicílio comum por parte de um casal não nacional e a sua instalação num território.

93 Acórdão *Abdulaziz, Cabales y Balkandi* c. Reino Unido, queixa n.º 9214/80; 9474/81, de 28-05-1985, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>

A decisão do Tribunal neste sentido cruza com a questão de saber se o controlo da entrada e saída do território pode implicar ingerências na vida familiar dos estrangeiros quer seja através de obrigações negativas, positivas ou de abstenção.

O primeiro caso em que o Tribunal reconheceu a existência de obrigações positivas nos termos do art.º 8.º e da Convenção em geral foi no acórdão *Marckx v. Belgium*⁹⁴ onde estavam em causa procedimentos Belgas para o reconhecimento legal de maternidade relativamente a Mães de crianças ilegítimas. Neste acórdão, o Tribunal insistiu na inexistência de uma distinção entre família legítima e família natural, considerando que a proteção contemplada no art.º 8.º se estende a qualquer relação desde que existam laços de mútua dependência. Apesar deste reconhecimento, partindo do argumento que o art.º 8.º não estabelece um direito geral de entrada e permanência no território e de que os Estados gozam de margem de decisão no que respeita a obrigações positivas, o Tribunal não considerou obrigação positiva a admissão de um estrangeiro no território estando em causa a sua vida familiar. Este argumento não foi considerado para as situações dos imigrantes com família já constituída antes de se instalarem no país de acolhimento.

Parece que o TEDH pretende reforçar, não apenas a soberania do estado em matéria de entrada e permanência do território nacional, mas também considerar o ato de imigrar como estático do ponto de vista familiar, negando, de certo ponto, que a constituição de família ou a vida em família possam ser considerados como fatores positivos ao nível da integração. Aliás e no mesmo sentido, surge o *acórdão Gül c. Suíça*⁹⁵ e o acórdão *Ahmut*⁹⁶ tendo o Tribunal considerado que o indeferimento do reagrupamento familiar não constitui uma ingerência ilegítima na vida familiar dos imigrantes, na medida em que não pondera a existência de obstáculos a que os recorrentes tivessem a sua vida familiar no país de origem (Gil, 2009).

94 Acórdão *Marckx v. Belgium*, queixa n.º 6833/74, de 13-06-1979, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>

95 Acórdão *Gül c. Suíça*, queixa n.º 53/1995/645, de 19-02-1996, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>

96 Acórdão *Ahmut*, queixa n.º 73/1995/579/665, 28-11-1996, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>

No acórdão *Gül c. Suíça*, estava em causa o indeferimento de um pedido de reagrupamento familiar a favor de um menor de seis anos de idade cujos Pai e Mãe, nacionais da Turquia, eram residentes legais na Suíça respetivamente há sete e quatro

anos. Apesar das diferenças significativas entre o acórdão *Abdulaziz* e o acórdão *Gül*, nomeadamente o facto de no caso *Abdulaziz* se tratar de uma família constituída posteriormente ao ato de imigração e no caso *Gül* se tratar do reagrupamento familiar de um menor, o argumento foi semelhante ao concluir que a vida familiar poderia se realizar no país de origem (não obstante o argumento contrário apresentado). Utilizando os mesmos argumentos do *Acórdão Abdulaziz*, ignorou o facto de se tratar de um pedido de reagrupamento de menores como tal o para além da proteção da vida familiar, o princípio do superior interesse do menor (Gil: 2009).

Em sentido contrário, surge o acórdão *Sen* em que o Tribunal considerou o indeferimento do reagrupamento familiar destinado a uma filha menor residente na Turquia (o pedido foi efetuado pelos pais, de nacionalidade Turca, com residência na Holanda e com dois filhos menores nascidos na Holanda) uma violação do art.º 8.º (apesar das semelhanças ao caso *Ahmut*, o TEDH considerou existirem diferenças significativas). Neste acórdão, apesar de se verificar a distinção entre situações que a família já estava constituída e aquelas onde se pretende estabelecer uma nova vida familiar (acórdão *Abdulaziz*), considerou que a decisão do Estado estava mais condicionada a outros fatores que não apenas a questão da imigração: o facto de se tratar de menores, a situação do país de origem e o grau de dependência do menor em relação aos pais (Gil, 2009; John, 2003). Ao contrário do acórdão *Sen* e *Ahmut*, considerou-se que a escolha do casal imigrante em deixar a filha não poderia ser considerada uma decisão irrevogável. Fundamental para esta decisão foi o facto de os recorrentes terem uma autorização de residência permanente e, dois filhos nascidos no território do Estado. Este caso parece dar início a uma maior sensibilidade do Tribunal para a questão da vida familiar imigrante mas, e apenas, em situações muito especiais, tendo em conta, nomeadamente, a situação no país de origem. Tanto é assim que já posteriormente, nos acórdãos *Chandra e outros c. Holanda*⁹⁷, *acórdão Ramos Andrade c. Holanda*⁹⁸ e *Banemar c. Holanda*⁹⁹, o Tribunal voltou a considerar que a vida familiar poderia ser levada a cabo no país de origem para justificar o não-reconhecimento do reagrupamento familiar. Compreende-

97 Acórdão *Chandra e outros c. Holanda*, queixa n.º 53102/99, de 13-05-2003, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>

98 Acórdão *Ramos Andrade c. Holanda*, queixa n.º 5375/00, de 05-07-2004, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>: “unlike the parents in the *Sen* case, the applicant does not have children who were born in the Netherland, who are dependent on her and who have few or no ties with their mother’s country of origin”.

99 Acórdão *Banemar c. Holanda*, queixa n.º 43786/04, de 05-04-2005.

se assim que o Tribunal de Estrasburgo considera o reagrupamento como um direito de natureza excepcional (Sanz Caballero, 2006) e instrumental. Na ponderação e tentativa de equilíbrio de interesses, o TEDH parte, regra geral, dos interesses gerais do Estado e a partir daí questiona qualquer possível justificação dos interesses particulares que podem legitimar o reagrupamento familiar, como se pode verificar no *acórdão Tuquabo-Tekle*¹⁰⁰, onde o Tribunal considerou o argumento de que a menor perderia a possibilidade de continuar a sua educação se permanecesse no país de origem e marca a sua posição ao afirmar que no caso em apreço não se tratava apenas de uma situação de imigração, mas também de vida familiar. Neste caso, o TEDH ao entender que o indeferimento do visto da menor era uma violação do art.º 8.º está a marcar o argumento da proteção da vida familiar e também a questão da integração¹⁰¹ ao argumentar sobre a questão de que a menor perderia a possibilidade de continuar a sua educação (a menor tinha atingido a idade de casamento e seria retirada da escola).

Os argumentos do TEDH têm-se baseado nas circunstâncias do caso concreto e não na existência

de um direito ao reagrupamento familiar digno de proteção no âmbito do respeito pela vida familiar. Os critérios utilizados pelo Tribunal são factuais e casuísticos procuram indagar a existência de vida familiar digna de proteção através de obrigações positivas, negativas ou de omissão para o Estado numa tentativa de equilíbrio entre as circunstâncias de imigração (motivo, situação do país de origem, constituição prévia da família ao ato de imigração, existência de filhos nascidos no Estado de acolhimento, etc.) e a vida familiar por si. Na maioria dos casos, a margem de discricionariedade dos Estados nesta matéria é evidente, bem como a prevalência da soberania do Estado sobre o valor da família imigrante que se quer reagrupar também. Aliás, surpreendentes são os casos que nem o valor do “superior interesse da criança” tem sido valorado¹⁰² sobrepondo-se o controlo do Estado sobre o seu

100 Acórdão Tuquabo-Tekle, queixa n.º 60665/00, de 01-12-2005.

101 Sobre o critério de integração ver ponto 4.2.1.1, sobre o Acórdão Parlamento Europeu contra o Conselho da União Europeia (C-540/2003) de 27 de Junho de 2006.

102 No acórdão Popov c. França, queixa n.º 39472/07 e 39474/07, de 19-01-2012, o princípio do superior interesse da criança prevaleceu: “However, in the light of the above facts and of recent developments in the case law concerning “the child’s best interests” in the context of the detention of migrant children, the Court considered that the child’s best interests called not only for families to be kept together but also for the authorities to do everything in their power to limit the detention of families with young children and effectively protect their right to respect for their family life. As there had been no grounds to believe that the family would abscond, two weeks’ detention in a closed facility was disproportionate to the aim pursued”.

território (Gil, 2009) e onde a lógica tem sido a partir dos interesses do Estado se questionar qualquer possível justificação dos interesses particulares para a legitimação do reagrupamento familiar (Arriaga Iraburu, 2003; Spina, 2011: 208).

Indiretamente relacionado com a questão do reagrupamento familiar, o Tribunal de Estrasburgo (TEDH¹⁰³) tem desenvolvido jurisprudência de especial interesse nos casos em que a expulsão ou recusa de permanência de um estrangeiro no território do Estado possa colocar em causa a proteção que é devida à vida familiar.

O *acórdão Berrahab c. Holanda*¹⁰⁴, marca o início do pensamento jurisprudencial europeu em relação ao afastamento de cidadãos estrangeiros com vida familiar num determinado território. Estava em causa a expulsão de um marroquino divorciado com uma Holandesa com quem tinha um filho. O Tribunal entendeu a existência de uma relação familiar através do nascimento do filho e que esta só pode ser posta em causa em circunstâncias excecionais. No mesmo sentido foi o *acórdão Moustaqim C. Bélgica*¹⁰⁵ e o *Ac. Boultif c. Suíça*¹⁰⁶ onde o Tribunal considerou violação do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, as medidas de expulsão de estrangeiros com vínculos familiares no país de residência. Em especial no *acórdão Boultif c. Suíça*, o tribunal clarificou o que entende por ingerência legítima, exigindo que esteja prevista na lei (no direito interno), vise um fim legítimo (segurança nacional; pública; defesa da ordem etc.) e que seja necessária numa sociedade democrática. Em relação à necessidade numa sociedade democrática, o TEDH exige um equilíbrio entre o interesse do recorrente em levar a cabo a vida familiar e os interesses gerais da sociedade¹⁰⁷. Também a situação pessoal e familiar no país de acolhimento, a solidez da ligação estabelecida, os laços existentes e a possibilidade de estabelecimento de vida familiar num outro sítio se revelam critérios fundamentais. No mesmo sentido, no *acórdão C.G. c. Bulgária*¹⁰⁸, o tribunal con-

103 Sobre a matéria, Paulo Manuel Costa, "A proteção dos estrangeiros pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem perante processos de asilo, expulsão e extradição", in Revista da Ordem dos Advogados, ano 60, 2001, I, pp. 497-541.

104 Acórdão Berrahab c. Holanda, queixa n.º 10730/84, de 21-06-1988.

105 Acórdão Moustaqim C. Bélgica, queixa n.º 12313/86, de 18-02-1991.

106 Acórdão Boultif c. Suíça, queixa n.º 54273/00, de 02-08-2001.

107 Sobre o equilíbrio entre o interesse do recorrente em levar a cabo a vida familiar e os interesses gerais da sociedade, *acórdão Nunez c. Noruega*, queixa n.º 55597/09, de 28-06-2011.

108 Acórdão C.G. c. Bulgária, queixa n.º 1365/07, de 24-04-2008.

siderou que a medida de expulsão, apesar de baseada na segurança nacional, não se apoiava numa lei clara e transparente e como tal, constituía uma ingerência ilegítima na vida familiar.

Embora reconhecendo aos Estados a legítima preocupação em assegurar a respetiva ordem pública e o conseqüente direito de controlarem a entrada, a permanência e o afastamento de não-nacionais, o Tribunal Europeu considera que as medidas que possam conflitar com o direito à vida familiar têm de ser justificadas por necessidades sociais imperiosas e, além do mais, proporcionadas aos fins legítimos prosseguidos. Por este motivo, tem-se pronunciado no sentido de considerar como violadoras do artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem medidas de expulsão de estrangeiros com vínculos familiares no país de residência.

Apesar da importância para a construção do conceito de vida familiar imigrante, comparar o direito ao reagrupamento familiar ao direito de não-expulsão de estrangeiros que coloquem em causa a proteção da vida familiar, é assumir a abordagem conservadora que tem sido adotada pelos Estados e pelos Tribunais (John, 2003) e da qual manifestamente nos afastamos pelo motivo de contribuir para o não-reconhecimento expresso do direito ao reagrupamento familiar. Ao nível nacional estes argumentos utilizados pelo TEDH têm influenciado os Tribunais Portugueses e os diplomas nacionais em matéria de imigração.

Referimos a Lei 23/2007 considerando-a uma Lei generosa, humanista e universalista na matéria do Instituto do Reagrupamento Familiar (principalmente tendo em conta que esta adapta a Diretiva 2003/86/CE, mais restritiva, mas o faz não adaptando as cláusulas que nesta contrariam a lei fundamental portuguesa) e como tal na linha da Constituição da República Portuguesa (CRP).

Algumas das implicações jurídicas das opções políticas da Lei 23/2007 são melhor compreendidas quando analisamos o exercício do Tribunal Constitucional durante os anos que antecederam a Lei 23/2007, nomeadamente no que diz respeito aos limites de expulsão consagrados no art.º 135.º.

A Jurisprudência do Tribunal Constitucional, apesar de escassa¹⁰⁹ e limitada no tempo, permite-nos compreender a razão histórica e de base aos limites à expulsão de cidadãos estrangeiros que tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa residentes em território nacional, na medida em que o art.º 36.º, n.º 6 da Constituição da República Portuguesa estipula que os filhos não podem ser separados dos pais exceto quando estes não cumpram os seus deveres para com eles, que o art.º 33.º, n.º 1 impede a extradição e expulsão de cidadãos portugueses do território nacional, e/ou, ainda, por a expulsão dos pais estrangeiros de filhos portugueses implicar a separação entre eles.

Nos acórdãos n.º 181/97 de 05-03-1997¹¹⁰; 470/99 de 14-07-1999¹¹¹, foi considerado que a norma do art.º 101.º, n.º 1, alíneas a) b) e c) e n.º 2 do Decreto - Lei 244/98 seria materialmente inconstitucional na dimensão em que permite a expulsão de cidadãos estrangeiros que tenham filhos menores de nacionalidade portuguesa residentes em território nacional.

Posteriormente, no acórdão n.º 232/04 de 03 de março de 2004^{112, 113}, o Tribunal Constitucional declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação das disposições conjugadas dos artigos 33º, n.º 1, e 36º, n.º 6, da Constituição da República Portuguesa, das normas do artigo 101.º, n.º 1, alíneas a), b) e c), e n.º 2, e do artigo 125.º, n.º 2, do Decreto-lei n.º 244/98, de 8 de agosto, na sua versão originária, da norma do artigo 68.º, n.º 1, alíneas a), b) e c), do Decreto-lei n.º 59/93, de 3 de março, e da norma do artigo 34.º, n.º 1, do Decreto-lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, enquanto aplicáveis a cidadãos estrangeiros que tenham a seu cargo filhos menores de nacionalidade portuguesa residentes em território nacional. Este acórdão foi proferido num processo de fiscalização abstrata sucessiva, desencadeada pelo Provedor de Justiça (Leão,

109 Em bom rigor, o Tribunal Constitucional nunca analisou na perspetiva do reagrupamento familiar em si. Ou seja, nunca foi levantada a questão da proteção da vida familiar (art. 36.º CRP) em conjugação com o princípio da equiparação (art.º 15.º CRP) para se compreender o nível de proteção constitucional conferido ao reagrupamento familiar.

110 Acórdão n.º 181/97, de 05 de Março de 1997, disponível em <http://www.tribunal-constitucional.pt>

111 Acórdão n.º 470/99, de 14 de Julho de 1999, disponível em <http://www.tribunal-constitucional.pt>

112 Acórdão n.º 232/04 de 03 de março de 2004, disponível em <http://www.tribunal-constitucional.pt>

113 Sobre este Acórdão, v. Leão, Anabela Costa, Expulsão de Estrangeiros com Filhos Menores a Cargo, Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 232/04 in Jurisprudência constitucional. - 1645-9938. - N. 3 (Julho-Setembro 2004), pp. 25-35.

2004)¹¹⁴ o que, sendo importante, acrescenta uma valorização incomensurável ao papel do Provedor de Justiça na sua relação com os estrangeiros e imigrantes residentes.

Este acórdão marca a evolução do instituto do reagrupamento por:

- 1) declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral por violação de determinadas normas no sentido de limitar a expulsão de estrangeiros com filhos menores a cargo e fixar os efeitos da inconstitucionalidade de modo a que não fiquem ressalvados os casos julgados relativamente a penas acessórias de expulsão ainda não executadas aquando da decisão (força obrigatória geral *ex tunc*) introduzindo uma importante modificação que se viria a materializar na Lei 23/2007 e na nova lei de 2012;
- 2) na fundamentação da decisão ficar claro a influência da jurisprudência desenvolvida pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem¹¹⁵ em matéria de proteção da família, especialmente nos casos em que a expulsão ou mesmo a recusa de um estrangeiro no território do Estado possa colocar em causa a proteção da vida familiar prevista no art.º 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem;

3) ter delimitado a inconstitucionalidade a *“cidadão estrangeiro que tenha os filhos a seu cargo”*, exigindo ainda que este mantenha *“uma relação de proximidade, que contribua decisiva e efetivamente para o sustento e para o desenvolvimento das suas personalidades”*¹¹⁶.

114 O Provedor de Justiça, é um órgão de garantia dos direitos fundamentais e um órgão constitucional com poder funcional de iniciativa, nos termos dos art.ºs 23.º e 282.º da Constituição da República Portuguesa.

115 Acórdão de 21-05-1988, *Berrahab c. Holanda*, queixa n.º 10730/84, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>, acórdão de 18-02-1991, *Moustaquim C. Bélgica*, queixa n.º 12313/86, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>, acórdão de 02-08-2001, *Boultif c. Suíça*, queixa n.º 54273/00, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>, acórdão de 24-04-2008, *C.G. c. Bulgária*, queixa n.º 1365/07, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>, Acórdão de 28-06-2011, *Nunez c. Noruega*, queixa n.º 5597/09, in <http://www.echr.coe.int/ECHR>.

116 Relembramos que nos Acórdãos anteriores era referida a necessidade de os filhos residirem com o cidadão imigrante, o que é muitas vezes fator diferenciador e fundamental na aplicação ou não dos limites de expulsão.

A ausência de decisões demonstra que o acesso recursivo de decisões judiciais está, no caso português, ainda numa fase inicial, concomitante, pensamos, com a juventude do papel de Portugal enquanto país de imigração. Por outro lado, e em particular a falta de jurisprudência Constitucional também está relacionada com o acesso limitado dos particulares ao tribunal constitucional (para que o recurso seja admissível, tem de ter sido previamente suscitada a questão de inconstitucionalidade durante um processo a decorrer num tribunal comum).

Assim, e em relação aos imigrantes, a sua proteção é efetuada através dos mecanismos comuns de proteção e garantia dos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente, com especial destaque para o papel do Provedor de Justiça.¹¹⁷

Ainda sobre a questão do Princípio da Unidade familiar e a questão da expulsão de estrangeiros com filhos menores a cargo, o Supremo Tribunal de Justiça¹¹⁸ (STJ) tem, de harmonia com o Tribunal Constitucional, seguido a linha do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, considerando que as decisões em matéria de expulsão, devem pautar-se por critérios de necessidade e proporcionalidade, isto é, deverão procurar o justo equilíbrio entre, por um lado, o direito à vida privada e familiar e, por outro, a proteção da ordem pública e prevenção de infrações.

No acórdão do STJ de 14 de abril de 2011¹¹⁹, o requerente, condenado na pena acessória de expulsão do território nacional por oito anos, alegou que o seu filho nasceu no dia anterior à publicação da sentença, mas já depois de produzida a prova em audiência, considerando tal um facto novo que permite a revisão de sentença. Os factos não foram atendidos, na medida em que o Tribunal considerou que o Pai não cumpria com os seus deveres fundamentais. O Tribunal fundamentou a sua decisão na Constituição da República Portuguesa, que, assim como estabelece a garantia de que os cidadãos portugueses não poderão ser expulsos do território nacional (art.º 33.º, n.º 1 da CRP), garante também aos filhos o direito a não serem separados dos pais, salvo quando estes não cumpram os seus deveres fundamentais e mediante decisão judicial (art.º 36.º, n.º 6 da CRP).

Por imperativo constitucional e até por determinação legal, as razões de interesse e ordem pública que servem de fundamento à pena acessória de expulsão do território nacional devem ceder perante o interesse na conservação da unidade familiar, sendo necessário para tanto que o condenado tenha efetivamente a seu cargo filhos menores de nacionalidade

117 Sobre os estrangeiros na jurisprudência constitucional portuguesa, v. Pinto, Ana Luísa e Canotilho, Mariana "O Tratamento dos Estrangeiros e das Minorias na Jurisprudência Constitucional Portuguesa", Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Vol. II, Coimbra Editora, 2005.

118 Acórdão do STJ de 06-02-1997, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>; acórdão STJ de 05-03-1997, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>; acórdão do STJ de 02/04/1997, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>; acórdão STJ 09-04-1997, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>; acórdão STJ de 04-06-1997, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>.

119 Acórdão STJ de 14-04-2011, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>

portuguesa a residir em Portugal. Ou seja, só no caso de o cidadão estrangeiro ter efetivamente a seu cargo o filho menor é que se justifica que seja dada prevalência ao direito de o filho menor não ser afastado do progenitor, sugerindo que para a proteção da vida familiar não se exige apenas que esta exista por si só mas que demonstre a sua vivência de facto.

Em matéria de revisão de pena de expulsão por factos novos, nomeadamente a existência de filhos a cargo, o acórdão do STJ de 27 de outubro de 2011¹²⁰ refere-se ao parecer n.º 2/2011 do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República onde se sublinha que o art.º 135.º da Lei n.º 23/2007 de 19 de junho não restringe os limites à expulsão de estrangeiros à fase da aplicação da pena, abarcando a sua previsão «as situações em que a factualidade respetiva vier a ocorrer em momento posterior, embora antes do cumprimento da pena», até porque outra interpretação contenderia com normas constitucionais.

O Supremo Tribunal de Justiça, para além das situações relacionadas com a expulsão de estrangeiros com filhos menores a cargo ou não, que foca o Princípio da Unidade Familiar, não sendo, em termos rigorosos, matéria de reagrupamento, tem tratado de algumas situações relacionadas com a aquisição de nacionalidade onde o principal enfoque se relaciona com a ligação afetiva à comunidade. Nestes casos¹²¹, o Tribunal nega qualquer relação entre o Reagrupamento Familiar e a Nacionalidade, reforçando a independência de um em relação ao outro.

2.2.2. Cidadãos da União Europeia e Membros da sua Família

Apesar do objetivo económico, o Tribunal de Justiça tem interpretado as normas relativas à liberdade de circulação à luz do art.º 8.º da CEDH, demonstrando entender o reagrupamento familiar dos cidadãos comunitários enquanto expressão do direito à unidade familiar.

¹²⁰ Acórdão do STJ de 27-10-2011, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>

¹²¹ Acórdão do STJ de 14-01-2003, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>, acórdão do STJ de 07-10-2004, in <http://www.stj.pt/jurisprudencia>

Inicialmente, o Tribunal de Justiça foi no sentido de negar o reconhecimento do direito ao reagrupamento familiar por considerar que tal direito depende da política migratória de cada

Estado. O Tribunal de Justiça afirmava categoricamente que o art.º 8.º da CEDH não garantia qualquer direito de um estrangeiro (nacional de um país terceiro) entrar ou residir no território de um determinado país. No entanto, afirma que a exclusão de uma pessoa de um país onde vivem familiares próximos pode constituir uma ingerência no respeito pela vida familiar, esta sim, protegida pelo art.º 8.º da CEDH.

Posteriormente, sobretudo a partir dos anos 90, o Tribunal de Luxemburgo, começou a analisar a existência de um direito de reagrupamento familiar derivado do direito de proteção da vida familiar dos cidadãos comunitários residentes na União Europeia (Spinola, 2011).

O acórdão Singh¹²² marca o reconhecimento do direito de entrada e residência dos cônjuges, nacionais de estados terceiros, nos Estados da União Europeia e de origem dos seus cônjuges.

No domínio dos Direitos fundamentais, e em concreto sobre o direito à proteção familiar o acórdão *Mary Carpenter*¹²³, o acórdão *Hacene Ackrich*, o acórdão *Catherine e M.L. Chen*¹²⁴, o acórdão *Yunying Jia de 2007* e o acórdão *R.N.G. Eind de 2007*, são especialmente interessantes na medida em que, se em princípio as liberdades económicas e direitos fundamentais se situam no mesmo patamar normativo, a opção do TJUE foi no sentido de prevalecer os direitos fundamentais considerando que os direitos fundamentais podem fortalecer as liberdades económicas.

No acórdão *Mary Carpenter*¹²⁵, concretiza-se o âmbito de proteção familiar considerando que a separação dos cônjuges Carpenter prejudicaria a sua vida familiar e, portanto, as condições do exercício de uma liberdade fundamental de P. Carpenter. E ainda acrescenta (no mesmo sentido do acórdão *Singh*) que a liberdade não poderá produzir a plenitude dos seus efeitos se P. Carpenter for dissuadido de a exercer em virtude de obstáculos colocados pelo seu país de origem à entrada e à permanência

122 Acórdão de 7-07-1992, Singh (proc. N.º C-370/90), in <http://curia.europa.eu>

123 Acórdão de 11-07-2002, Mary Carpenter (proc. N.º C-60/00), in <http://curia.europa.eu>

124 Acórdão de 19-10-2004, Zhu e Chen (proc. N.º C-200/02), in <http://curia.europa.eu>

125 Mary Carpenter, cidadã de nacionalidade Filipina entrou no território britânico como turista, com uma autorização válida por 6 meses e casou com o cidadão britânico P. Carpenter. Posteriormente efetuou um pedido de autorização de residência através do seu casamento, pedido este indeferido e iniciado processo de expulsão para o país de origem – Filipinas.

do seu cônjuge, considerando que a decisão de expulsão de M. Carpenter constitui uma ingerência no exercício por P. Carpenter do seu direito ao respeito da sua vida familiar nos termos do art.º 8.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

No acórdão *Hacene Akrich*¹²⁶, também o Tribunal de Justiça considerou que quando o casamento é autêntico, há que atender ao direito ao respeito da vida familiar na aceção do artigo 8.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH).

No acórdão *Catherine e M.L. Chen de 2004*¹²⁷, considerou-se que um menor de tenra idade pode ser considerado beneficiário da livre circulação, podendo o seu progenitor, nacional de um Estado terceiro, acompanhá-lo para prover o seu sustento e cuidado. Ora, esta decisão demonstra não só uma prevalência de proteção do direito à proteção da vida familiar, como vai mais além e alarga o conceito estendendo este direito ao ascendente do titular do direito comunitário independentemente de estar “a cargo”.

O Tribunal de Justiça, tanto no acórdão *Mary Carpenter* como no acórdão *Eind*, salientou a importância da proteção da vida familiar dos cidadãos dos Estados-membros, com vista à eliminação dos obstáculos ao exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado. Este “nexo instrumental”¹²⁸ entre o direito ao respeito pela vida familiar e as liberdades de circulação levou o Tribunal de Justiça a interpretar as disposições no sentido de que obrigam um Estado-Membro a autorizar a entrada e a residência no seu território do cônjuge, seja qual for a sua nacionalidade, do nacional desse Estado que se deslocou, com o seu cônjuge, para o território de outro Estado-Membro para nele exercer uma atividade assalariada. O Tribunal de Luxemburgo assume a importância da proteção da vida dos fa-

126 Acórdão de 23-09-2003, *Hacene Akrich* (proc. N.º C-109/01), in <http://curia.europa.eu>

127 Man Lavette Chen (M. L. Chen), nacional da China, Mãe de Kunqian Catherine Zhu (Catherine), de nacionalidade irlandesa efetuaram um pedido de concessão de autorização de residência de longa duração no Reino Unido, tendo o mesmo sido indeferido. O primeiro filho do casal nasceu na China em 1998 e em 2000, como pretendia dar à luz um segundo filho, M. L. Chen entrou no território do Reino Unido em maio de 2000, grávida de cerca de seis meses, deslocando-se a Belfast (Irlanda) onde nasceu Catherine.

128 Neste sentido ver Maduro, Miguel Poaires, Tomada de Posição do Advogado-Geral, apresentada em 11 de junho de 2008 no Processo C-127/2008.

miliares dos nacionais dos Estados Membros, considerando-a com uma liberdade fundamental sujeita a garantias (Spinola, 2011: 205).

Surpreendente é o acórdão *Murat Dereci*¹²⁹, onde o Tribunal de Justiça parece afastar-se da linha de interpretação até à data, devolvendo uma margem de discricionariedade ao Estado, onde conclui que:

O direito da União, designadamente as suas disposições relativas à cidadania da União, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro recuse a um nacional de um Estado terceiro a residência no seu território, quando esse nacional pretenda residir com um membro da sua família que é cidadão da União, residente neste Estado-Membro, do qual tem a nacionalidade, e que nunca exerceu o seu direito de livre circulação, desde que tal recusa não comporte, para o cidadão da União em causa, a privação do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo estatuto de cidadão da União, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Por um lado, a análise destes acórdãos demonstra-nos o alcance do tribunal na procura de garantir um nível mais elevado de proteção aos nacionais de países terceiros familiares de cidadãos europeus, em relação ao que seria garantido no âmbito dos ordenamentos jurídicos nacionais e na preocupação em garantir o respeito pelos direitos fundamentais, em especial pela proteção da vida familiar na interpretação e procura de soluções (Silveira, 2008). Por outro lado, da leitura dos acórdãos compreende-se que a titularidade dos direitos fundamentais protegidos pela União Europeia não se aplica apenas aos nacionais dos Estados-membros. Aliás, da sua análise fica bem presente que a proteção dos direitos fundamentais da União europeia se aplica, por respeito à universalidade pertencente a esta categoria de direitos, aos nacionais de Países terceiros.

A procura de conciliação entre normativos efetuada pelo Tribunal de Justiça, onde perante conflitos de disposições aplicáveis ao caso concreto, procura valorizar os direitos fundamentais, é uma tarefa que apresenta grandes dificuldades e cuja opção tem um grande significado na construção europeia. Desde logo é significativa a procura de harmonização normativa da união

129 Acórdão de 15 de novembro de 2011, *Murat Dereci* (proc. N.º C-256/11), in <http://curia.europa.eu>.

européia através da jurisprudência do Tribunal de Justiça onde se tenta equilibrar preceitos legais que se encontram, muitas vezes, no mesmo patamar de aplicação.

3. REAGRUPAMENTO FAMILIAR E O DIREITO A CONSTITUIR FAMÍLIA

O direito de constituir família está inerente à proteção da vida familiar (sendo uma das suas condições) e ao reagrupamento familiar.

No Tribunal de Estrasburgo e logo no acórdão *Abdulaziz* um dos argumentos que sustentaram a não-violação do art.º 8.º da CEDH foi o facto de a constituição da família ter sido posterior à permanência das requerentes no país de acolhimento, considerando o Tribunal que não há violação do respeito pela vida familiar quando “*é negada a entrada ou a estada a um estrangeiro que pretende casar com um nacional, ou quando caducarem os seus documentos de estada no país da Convenção*”¹³⁰. Considera ainda o TEDH no acórdão *Beres*¹³¹ que a anulação de um casamento fictício celebrado apenas para efeito de aquisição de nacionalidade não viola o art.º 8.º ou o art.º 12.º da CEDH e na decisão *Sanders*¹³² que as regras que impedem os casamentos de conveniência não são contrárias ao art.º 12.º da CEDH¹³³.

O acórdão *Baghli*¹³⁴ afirma que os “*laços familiares desenvolvidos durante uma fase em que a situação do estrangeiro é irregular não são determinantes para os efeitos do art.º 8.º, pois a sua situação é precária e aquela não deve ignorar esse facto [...]*”.

130 Acórdão *Abdulaziz* c. Reino Unido, considerando 68 e 69.

131 Acórdão *Beres* c. Áustria, de 06-01-1992, queixa n.º 18643/91.

132 Decisão *Sanders* c. França, de 16-10-1996, queixa n.º 31401/96.

133 Art.º 12.º (Direito ao casamento): A partir da idade núbil, o homem e a mulher têm o direito de se casar e de constituir família, segundo as leis nacionais que regem o exercício deste direito.

134 Acórdão *Baghli* c. França, de 30-11-1999.

135 Acórdão de 25-07-2008, *Metock* (proc. n.º C-127/2008).

O acórdão *Sen* voltou a reforçar a distinção entre situações em que a família já estava constituída e aquelas onde se pretendeu estabelecer uma nova vida familiar.

Mais recentemente, o TJUE veio esclarecer esta questão no acórdão *Metock*¹³⁵ onde afirma:

O direito de os cidadãos da EU se fazerem acompanhar dos seus familiares é independente da data da formação da família. A 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, opõe-se à regulamentação de um Estado-Membro que, para que um nacional de um país terceiro, cônjuge de um cidadão da União que reside nesse Estado-Membro e do qual não é nacional, possa beneficiar das disposições dessa diretiva, exige que tenha residido de forma legal noutro Estado-Membro antes de entrar no Estado-Membro de acolhimento. O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que o nacional de um país terceiro, cônjuge de um cidadão da União que reside num Estado-Membro de que não possui a nacionalidade, que acompanha ou se reúne a esse cidadão da União beneficia das disposições dessa diretiva, independentemente do local ou da data do seu casamento ou das circunstâncias em que esse nacional de um país terceiro entrou no Estado-Membro de acolhimento.

Conforme já abordamos no ponto 4.2.1, um nacional de país terceiro, cônjuge ou parceiro de facto de um cidadão da união europeia (Português ou de outra nacionalidade) tem direito a um título de residência nos termos da Lei 37/2006, de 9 de agosto e nos últimos anos tem havido um aumento significativo de pedidos de Cartão de Residência.

A par deste aumento de pedidos de títulos de residência assentes no casamento constituído, aumentaram o número de casamentos de conveniência assim como a preocupação europeia e nacional no seu combate¹³⁶. Apesar de a questão dos casamentos de conveniência não poder ser confundida com o reagrupamento familiar, nem tão pouco associada ao mesmo, o aumento de número de situações tem levantado questões em relação à constituição da família migrante. O n.º 1 do art.º 31.º da Lei 37/2006, diz que em caso de abuso de direito,

136 European Migration Network, Misuse of The Right to Family Reunification, Junho de 2012, disponível em: www.emn.europa.eu e Estudo REM 2012: Utilização Indevida do Direito ao Reagrupamento Familiar: Casamentos de conveniência e falsas declarações parentesco, disponível em: www.emn.intra-soft-intl.com

de fraude ou de casamento ou união simulada ou de conveniência, são recusados e retirados os direitos de residência e os apoios sociais conferidos ao abrigo da presente lei.

A recente Lei 29/2012 confirma a preocupação em relação ao combate aos casamentos de conveniência, com o reforço da penalização de tais situações, ampliando às uniões de facto de conveniência que tenham como objetivo de *proporcionar a obtenção ou obter um visto, uma autorização de residência ou um cartão azul UE ou defraudar a legislação vigente em matéria de aquisição da nacionalidade*.

Compreendendo-se a preocupação e a necessidade de reforço no combate ao casamento de conveniência, este deve ser proporcional à garantia constitucional do direito a constituir família consagrada no n.º do art.º 36.º e do respeito pela vida privada que quando conciliado com o art.º 15.º nos garante a sua aplicação aos Estrangeiros.

A Jurisprudência dos nossos Tribunais Superiores, nomeadamente do Tribunal Constitucional é inexistente, principalmente atendendo ao facto de ser considerado uma situação de *relevância social muito recente*.

No seio dos Tribunais Administrativos assume especial interesse o acórdão do STA n.º 0718/09 de 14.07.2009¹³⁷ onde estava em causa o indeferimento de um pedido de cartão de residência com dispensa de visto, formulado ao abrigo do art.º 15.º da Lei 37/2006 de 9 de agosto contra o SEF. O Tribunal Administrativo de Lisboa indeferiu o pedido de suspensão de eficácia. Desta decisão, a requerente recorreu para o Tribunal Central Administrativo Sul que, por acórdão de 30 de abril de 2009, e com base no artigo 120º n.º 1 alínea a) do CPTA, revogou a sentença recorrida, condenando o SEF a emitir, em 5 dias, o cartão de residente com validade até à decisão final da ação principal. Deste acórdão, o SEF interpôs recurso de revista, nos termos do n.º 1 do artigo 150º do CPTA, alegando para o efeito:

- 1) que estaria em causa uma matéria de relevância social fundamental: o combate aos casamentos de conveniência, intrinsecamente ligada à boa gestão dos fluxos migratórios, ao

137 Acórdão do STA n.º 0718/09 de 14.07.2009, in <http://www.dgsi.pt/>

respeito pelos critérios que regem a circulação internacional de pessoas, ao respeito pela segurança interna e a ordem pública;

- 2) que é uma matéria que tem merecido a atenção do legislador, expressa na criminalização dessa atuação através da Lei n.º 23/2007 (artigo 186º), de 4/7 e da Lei de Política Criminal;
- 3) que os casamentos de conveniência possuem elevada repercussão social, os seus efeitos projetam-se para além da esfera jurídica dos nubentes, extravasando para a sociedade no seu todo detendo um interesse comunitário de longo alcance;
- 4) que este recurso é necessário para uma melhor aplicação do direito; e que;
- 5) o acórdão recorrido viola quer a Lei substantiva quer a Lei processual, designadamente o artigo 31º n.º 1 da Lei 37/2006 de 9/8, que impõe que nas situações em que se comprove a existência de um casamento de conveniência se recuse a emissão de cartão de residente efetuada ao abrigo do artigo 15º da mesma Lei, assim como viola grosseiramente a Lei processual, em concreto o artigo 120º n.º 1 do CPTA, não considerando a ocorrência de *fumus malus* que ditaria a recusa da providência cautelar.

O STA entendeu que *“a questão, no plano teórico, implica operações exegéticas de acentuada dificuldade para esclarecer o sentido de um preceito legal ou para interligar as suas conexões com outros lugares do sistema e, no plano prático, é previsível que essa mesma questão venha a ressurgir em contextos futuros. (P. 0379/06 de 27/4)”*. Foi também entendimento assente do STA que *“o relevo social da controvérsia medir-se-á pelo invulgar impacto comunitário da situação da vida que a norma ou normas jurídicas em apreço visam regular. (P0596/06 de 7/6)”*.

Entendeu o STA que a questão suscitada remete para questões de elevado impacto social, como seja a segurança interna e o equilíbrio desejável na movimentação, estadia e eventual residência dos cidadãos estrangeiros em território nacional, suscetível por isso de se repetir futuramente em elevado número de situações. E, também, para o papel dos Estados na ordenação social e a possibilidade de intervenção face ao uso abusivo e enganoso de contratos que estão na base fundadora de instituições socialmente relevantes como o casamento em relação à família

(eventualmente em fraude à lei). Sendo que, a interpretação a efetuar das normas em causa e dos concretos pressupostos da sua aplicação, pode relevar, de um ponto de vista geral, para estabilizar uma interpretação do quadro legal tanto quanto possível adequada às regras da hermenêutica e do sentir social, tal como adotado pelo legislador e esclarecido pelo sentir social dominante traduzido através da Lei. O resultado deste recurso de revista excecional é especialmente importante nesta matéria, no entanto, e até à data do presente estudo, o referido recurso não se encontra findo.

Esta questão tem levantado inúmeras questões junto dos organismos públicos que intervêm nesta área, nomeadamente junto do Instituto dos Registos e do Notariado e do SEF em relação ao processo de casamento entre um nubente português e um nubente estrangeiro, ou seja sobre um dos atos de manifesta vontade em constituir família.

Apesar de a Lei nada referir, tem sido levantada a questão por parte das Conservatórias dos Registos Civil no sentido de saberem qual o procedimento a adotar nos processos de casamento respeitantes a cidadãos estrangeiros em situação irregular justificando esta questão com o aumento de casamentos com o único objetivo de proporcionar a regularização.

Note-se que o casamento entre cidadãos portugueses e estrangeiros está sujeito às mesmas regras que vigoram para o casamento entre dois portugueses devendo, no entanto, o noivo estrangeiro fazer a prova de que tem capacidade, de acordo com a sua lei pessoal, para contrair casamento.

Para tentar dirimir a situação e procurando uma solução, o conselho técnico do Instituto dos Registos e Notariado emitiu um parecer¹³⁸ e uma deliberação¹³⁹ onde determinam que:

1. A falta de título de residência válido por parte de nubente estrangeiro não é obstáculo à celebração do casamento, salvo se existirem dúvidas fundamentais sobre tratar-se de casamento de conveniência.

138 Parecer do Conselho Técnico P.º C.C./ 2009 SJC - CT.

139 P.º C.C. 14/2011 SJC - CT.

2. Sempre que o conservador depare com situação que lhe

suscite a suspeita de estar perante pretensão susceptível de integrar casamento de conveniência, deverá proceder às diligências que considere convenientes para apurar a real intenção dos nubentes.

3. *Se, efectuadas as diligências reputadas convenientes (nestas incluídas as indicadas pelos nubentes), resultar afastada tal suspeita, o conservador realizará o casamento, não havendo lugar a comunicação ao SEF.*
4. *Se persistir a suspeita, o conservador procederá em conformidade com o Parecer proferido no âmbito do P. CC 34/2009 SJC.*

Nos termos do P. CC 34/2009 SJC:

no caso de existirem factores que apoiem a presunção de que se trata de casamento de conveniência, a celebrar ou a transcrever, o conservador deve comunicá-lo ao SEF para efeitos de investigação, com conhecimento ao Ministério Público, e suspender o respectivo processo de casamento, que ficará a aguardar o resultado dessa comunicação.

Esta deliberação e consequente procedimento por parte das Conservatórias dos Registos Civil levantam sérias questões relacionadas com o direito a constituir família previsto nos termos do n.º 1 do art.º 36.º da Constituição da República Portuguesa e que afeta a constituição da família migrante.

Surgem dúvidas ainda não resolvidas pelos Tribunais Portugueses e pela doutrina em relação à legitimidade das Conservatórias para criar uma “presunção” fora das previstas legalmente que afeta o conteúdo de um direito fundamental previsto constitucionalmente (art.º 36.º n.º 1 CRP) e quanto à exigência de um requisito para a celebração do casamento não previsto no art.º 137.º do Código do Registo Civil (CRC). Note-se que, nem o art.º 137.º do CRC ou o Código Civil impedem o casamento de cidadãos em situação irregular, não permitindo o argumento do vínculo entre o estado e o imigrante constituir em si um impedimento que obsta à celebração do casamento. Assim, a interpretação do Instituto dos Registos e do Notariado no sentido de “*a circunstância de a permanência em território português de qualquer nubente não estar devidamente legalizada, não*

constitui impedimento à celebração do casamento e é sim, unicamente [...], factor de legitimação de dúvida sobre tratar-se de casamento de conveniência” (P. CC 14/2011 SJC - CT) é em si a criação de uma presunção não legal e uma ingerência do Estado na vida privada e na constituição da vida familiar.

Apesar do debate ter vindo a aumentar sobre esta temática, a medida entre o casamento de conveniência e o direito ao reagrupamento familiar não foi alvo de reflexões profundas. Há autores (Grassi, 2004) que estudaram o casamento enquanto via para a imigração e fenómeno emergente na Europa sobre várias perspetivas quer sobre o ponto de vista dos atores do casamento como enquanto mercado de economia informal (que permite a regularização e como tal a aquisição do direito de residência) mas a sua ligação ao respeito pelos princípios fundamentais e jurídicos ao nível estadual e supra estadual não tem sido alvo de uma grande preocupação.

Compreendendo a necessidade de combater os casamentos fraudulentos e a preocupação do Instituto dos Registos e Notariado e do SEF, no âmbito das devidas competências, em utilizar procedimentos o mais equilibrados possíveis tendo em conta por um lado, a Lei de imigração e o combate aos casamentos fraudulentos e por outro o cumprimento das atribuições de cada organismo dentro da lei, parece-nos que a solução adotada é desproporcional contendo em si o risco de criar um novo impedimento à constituição da família e uma grande margem de discricionariedade atribuída às Conservatórias do Registos Civil¹⁴⁰.

Termina-se este ponto referindo que esta situação deve ser analisada tendo em conta os seus vários níveis de proteção civil, administrativa e penal procurando-se uma solução equitativa e proporcional entre o combate aos casamentos de conveniência e o respeito pelo direito de constituir

família e pelo princípio da equiparação previstos constitucionalmente.

140 Sobre este assunto, Raposo e Togni (2009) consideram que o Estado tem uma “intromissão promiscua” na intimidade da vida privada dos cidadãos imigrantes. A crítica destes autores vai no sentido de que a política de imigração tem uma prevalência securitária em detrimento de uma construção negociada e dialogada das medidas públicas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

“nunca julguei ser tão difícil viver em família” (participante no Focus-Group).

Atualmente ainda não existe o reconhecimento expresso do reagrupamento familiar enquanto direito da pessoa humana, não fazendo parte do catálogo dos direitos humanos universais. Apesar da evolução operada sobretudo com as Convenções da Organização Internacional do Trabalho e a Convenção dos Direitos da Criança não podemos considerar a existência de um pleno direito ao reagrupamento familiar mas e apenas um direito como *standard mínimo* quando se trata de um trabalhador imigrante com a sua situação regular perante o território de acolhimento (Canotilho, 2000).

Ao nível europeu, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem também não consagra expressamente o direito ao reagrupamento familiar (este é analisado e relacionado à luz do direito ao respeito pela vida privada e familiar previsto no seu art.º 8.º) tendo tido especial importância o exercício dos dois Tribunais Europeus e a sua jurisprudência que alguns autores entendem demonstrar o nascimento de um direito fundamental ao reagrupamento familiar a nível interno (Gil, 2009).

Apesar da existência de bons indícios ao nível da evolução jurisprudencial, nomeadamente ao nível nacional, o reagrupamento familiar parece permanecer um assunto especialmente relacionado com os interesses económicos e políticos do País de origem. Esta relação centra o reagrupamento familiar na dialética entre os valores fundamentais de respeito pela vida familiar e de soberania nacional à luz dos quais procuramos compreender o que é família migrante, vida familiar e constituição da vida familiar.

Verificamos que o conceito de família imigrante em termos legais se centra na família nuclear e monogâmica e que apesar da tendência evolutiva a partir das Diretivas de 2003 e 2004 ao nível Europeu e de 2007 ao nível nacional contém em si critérios económicos e administrativos que impedem o seu reconhecimento enquanto conceito juridicamente protegido. Este espírito de impo-

sição de critérios legais económicos e administrativos é a evidência que apesar da existência de uma família esta é imigrante sobrepondo-se, por esse motivo, a vontade do Estado em controlar o seu território nacional.

No Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, verifica-se uma crescente preocupação pela vida familiar dos cidadãos de países terceiros apesar de tímida quando confrontada com a legitimidade do Estado em controlar a entrada, saída e afastamento dos cidadãos. Com uma outra abordagem, o Tribunal de Justiça, apesar de limitado às questões do direito de livre circulação de pessoas, tem reconhecido com uma maior abertura a importância do reagrupamento familiar revelando-se mais respeitador do valor da vida familiar em relação ao TEDH.

Os Tribunais Nacionais pouco têm exercitado a relação entre a soberania do Estado e o princípio da unidade familiar quando está em causa uma família imigrante e o seu reagrupamento. Em termos constitucionais e em bom rigor nunca foi levantada a questão de saber o grau de proteção constitucional nesta matéria ou como equilibraria o Tribunal Constitucional a conjugação do art.º 15.º (Princípio da equiparação) com os art.º 36.º (Família, casamento e filiação) e o art.º 67.º (instituição família).

O maior número de casos nos Tribunais Portugueses são relativos à limitação de expulsão para quem tenha filhos menores a cargo, assumindo-se aqui uma noção de vida familiar de linha europeia. Apesar da importância para a construção do conceito de vida familiar imigrante, comparar o direito ao reagrupamento familiar ao direito de não-expulsão de estrangeiros que coloquem em causa a proteção da vida familiar é sublinhar a abordagem indireta e conservadora que tem sido assumida pelos Estados e pelos Tribunais (John, 2003) e da qual manifestamente nos afastamos pelo motivo de contribuir para o não-reconhecimento expresso do direito ao reagrupamento familiar.

Por outro lado, o direito de constituir família está inerente à proteção da vida familiar (sendo uma das suas condições) e ao reagrupamento familiar, mas e também esta questão nunca foi alvo de análise pelo Tribunal Constitucional, o que nos permitiria compreender o nível de proteção constitucional.

Apesar do exercício limitado da jurisprudência portuguesa em matéria de imigração, a influência dos Tribunais Europeus na jurisprudência nacional (que são citados frequentemente ao longo das argumentações) e na legislação portuguesa de imigração é notória.

A par do aumento, nos últimos anos, de pedidos de títulos de residência assente no casamento, encontramos um crescente número de casamentos de conveniência assim como a preocupação europeia e nacional no seu combate.¹⁴¹ Apesar da questão dos casamentos de conveniência não se confundir com o reagrupamento familiar, o risco de se associar a este instituto tem levantado questões em relação à constituição da família migrante que não quisemos deixar de referir pela necessidade de adoção de medidas proporcionais entre o combate ao casamento de conveniência e o respeito pela garantia constitucional do direito a constituir família.

Ao considerarmos que os vários diplomas internacionais e nacionais contemplam uma tímida referência à família migrante e ao reagrupamento familiar centrando o seu texto na existência de um *princípio* de reagrupamento familiar e num dever por parte dos estados em *facilitar* o reagrupamento, somos levados a concluir que, apesar do reconhecimento da evolução das últimas décadas, o reagrupamento familiar é um direito em construção. A preocupação da comunidade internacional ainda se centra em garantir o controlo dos estados sobre o seu território evitando assumir o reagrupamento familiar como um direito humano (John, 2003).

Por outro lado, o número relativamente reduzido de decisões nos tribunais portugueses relacionado com o facto da imigração ser um fenómeno recente em Portugal, acompanhado por um acesso à justiça ineficaz relaciona-se, também, com a constante alteração legislativa na matéria de imigração que impede a doutrina e a jurisprudência de se debruçarem sobre o quadro jurídico do reagrupamento familiar.

Aliás, durante a realização deste estudo foi aprovada a nova Lei de Imigração, Lei 29/2012 que veio alterar a Lei 23/2007 de 23 de julho. Assim como em 2007, a nova redação padece

141 European Migration Network, Misuse of The Right to Family Reunification, Junho de 2012, disponível em: www.emn.europa.eu

do vício de *excesso de regulação*. A *fragmentação do regime jurídico* a um conjunto de hipóteses, provocando a *administravização do estatuto básico da pessoa* a *perda de garantias pelo acréscimo da margem de livre apreciação* e de *poderes discricionários concedidos à administração* (Melo Alexandrino, 2008) são bem claros no quadro jurídico do reagrupamento familiar.

Assim, consideramos que as Políticas de Reagrupamento Familiar têm vindo a revelar uma tendência evolutiva positiva apontando caminho a um reconhecimento futuro do reagrupamento familiar como direito fundamental. No entanto, a administravização do quadro legal, o excesso de regulação, a escassez de jurisprudência e o não-acesso aos dados de situações de indeferimentos de reagrupamento familiar permite adivinhar uma longa caminhada até ao reconhecimento do reagrupamento familiar enquanto direito da pessoa humana e direito fundamental com as inerentes garantias de proteção e segurança jurídica.

Percorrendo um caminho mais rápido que o caminho legislativo, os especialistas académicos e investigadores da área das migrações (e de forma muito assertiva) defendem que, se é certo que os projetos migratórios podem, potencialmente, ser de um âmbito mais temporário ou permanente, a temporalidade, em virtude das dificuldades associadas aos processos de circulação migratória, tem vindo a ser alargada e a imigração de longo prazo (ou permanente) a ser assumida como uma estratégia familiar por um número cada vez maior de imigrantes de países terceiros. Dito de outro modo, os especialistas advertem que quando ocorre uma grande restrição para projetos migratórios temporários ou circulares (eg. como na UE) tende a aumentar a propensão para uma parte das migrações temporárias se transformarem em projetos de migração permanentes ou de longa duração, e conseqüentemente, desencadearem processos de reunificação familiar. Estes processos tenderão a ser desenvolvidos no interior dos sistemas formais de migração mas, como em qualquer fluxo migratório, contemplarão possibilidades menos formais de imigração ou, em alguns casos, o recurso a estratégias de migração não formais, incluindo a estadia não legal de membros da família. Pensar em processos de reunificação familiar na União Europeia do Século XXI implica, portanto, pensar tanto em processos de imigração formal, construídos a partir de uma aplicação para um visto numa embaixada num qualquer

país terceiro, como de processos que são iniciados por um membro da família no interior dos países recetores.

Decorrente das políticas restritivas adotadas por vários dos países da União europeia no que respeita à entrada de novos imigrantes o acesso ao direito de entrada num país da UE através da reunificação familiar assume atualmente uma importância elevada enquanto via de entrada para a imigração. Em Portugal, a imigração que era ainda há poucos anos predominantemente uma imigração laboral, não familiar, assume, à semelhança do que se verificou nos países de imigração tradicional, a reunificação familiar como uma tendência com uma importância crescente. A legislação de estrangeiros tem vindo, a partir de final dos anos 90, a enquadrar o reagrupamento familiar de uma forma coerente e consistente não se verificando uma evolução negativa ou um retrocesso e, neste sentido, não acompanha a evolução de outros Estado-membro da União Europeia.

Um indicador que deve ser valorizado é o do posicionamento de Portugal no *Índice de Políticas de Integração de Migrantes* (MIPEX III), um estudo comparativo que avalia as políticas e medidas relativas à integração de imigrantes em 31 países da Europa e da América do Norte. Portugal progrediu desde a primeira edição do MIPEX, em 2005, no qual entre 15 países analisados ficou em 4º lugar. Em 2007, Portugal estreia-se na segunda posição entre 28 países, para em 2011, ficar novamente em 2º lugar em concorrência direta com 31 países. No último MIPEX Portugal surge em primeiro lugar com as melhores políticas de integração de imigrantes na vertente da reunificação familiar e do acesso à nacionalidade, e como o segundo melhor país analisado na vertente da integração dos imigrantes no mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APAP, J. e SITAROPOULOS, N. (2001), "The Right to Family Reunification of Third Country Migrants in Host States: Aspects of International and European Law", Disponível em: <http://www.december18.net/papers2c.htm#partone>

ALIETTI, A. e STROZZA, M. (sd), "Characteristics and trends of reunification' family in Italy", Disponível em: <http://theomai.unq.edu.ar/artalfedoalietti01.htm>

ARRIAGA IRABURU, I. (2003), *El derecho a la vida familiar de los extranjeros en la jurisprudencia de Estrasburgo*, Eunsa, Pamplona.

BAGANHA, M., FERRÃO, J. e MALHEIROS, J. (1999), "Os imigrantes e o mercado de trabalho: o caso português", in *Análise Social*, XXXIV (150), pp.147-173.

BAGANHA, M. e GÓIS, P. (1998/1999), "Migrações internacionais em Portugal: o que sabemos e para onde vamos", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52-53, pp. 229-280.

BAGANHA, M. e MARQUES, J. (2001), *Imigração e Política: O caso Português*, Lisboa, Fundação Luso-Americana.

BAGANHA, M., MARQUES, J. e GÓIS, P. (2003), "The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal", in M. BAGANHA e M. FONSECA (eds.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Lisboa: Luso American Foundation, pp. 23-40.

BAGANHA, M., MARQUES, J. e GÓIS, P. (2004a), "Novas Migrações, Novos Desafios: a Imigração do Leste Europeu", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 69, pp. 95-115.

BAGANHA, M., MARQUES, J. e GÓIS, P. (2004b), "The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal", in M. BAGANHA e M. FONSECA (eds.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Lisboa: Luso American Foundation, pp. 23-39.

BATTISTELLA, G. (1995), "Family Reunification: Policies and Issues", in *Asian and Pacific Migration Journal*, 4 (2-3), pp. 233-252.

- BROCHMANN, G. (1996), *European Integration and immigration from third countries*, Oslo, Scandinavian University Press.
- BUSTAMANTE, J. A. (2002), "Immigrants vulnerability as subjects of human rights", in *International Migration Review*, Vol. 36, N.º 2, pp. 333-354.
- DE GUCHTENEIRE, P., PÉCAUD, A. e CHOLEWINSKI, R. (2009), *Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights*, UNESCO.
- ESTEVES, M. (1991), *Portugal: País de Imigração*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- FONSECA, M. (2001), "The Geography of recent immigration to Portugal", in R. KING, P. DE MAS, e J. M. BECK (eds.), *Geography, Environment and Development in the Mediterranean*, Brighton, : Sussex Academic Press, pp. 137-155.
- FONSECA, M., et al. (2005), *Reunificação Familiar e Imigração em Portugal*, Lisboa, ACIME.
- GEDDES, A. (2000), *Immigration and European integration. Towards fortress Europe?*, Manchester, University Press.
- GIL, A. (2009), "Um Caso de Europeização do Direito Constitucional Português – A Afirmação de um Direito Fundamental ao Reagrupamento Familiar", in *Revista de Direito Público*, 1, nº 2.
- GÓIS, P. e MARQUES, J. (2012), *A Emergência das Migrações no Feminino - Feminização das migrações de (e para) Portugal e suas consequências sociopolíticas*, Cascais, Príncípia.
- GRILLO, R. (2008), *The family in question: immigrant and ethnic minorities in multicultural Europe*, Amsterdam, University Press.
- GUILD, E. e MINDERHOUD, P. (2011), *The first decade of EU migration and asylum law*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
- HUDDLESTON, T. e TJADEN, J. (2012), *Immigrant Citizens Survey*, Brussels, King Baudouin Foundation e Migration Policy Group
- LAVENEX, S. e UÇARER, E. (2002), *Migration and the externalities of European integration*, Lanham, MD, Lexington Books.

LABAYLE, H. (1993), «Le droit de l'étranger à mener une vie familiale normale, lecture nationale et exigences européennes», in *Revue française de Droit Administratif*, vol. 9, n. 3.

LEVIN, L. (1985), *Direitos Humanos: Perguntas e Respostas*, UNESCO

LEÃO, A. (2004), "Expulsão de Estrangeiros com Filhos Menores a Cargo", *Anotação ao acórdão do Tribunal Constitucional n.º 232/04*, in *Jurisprudência constitucional*, 1645-9938, N. 3 (julho-setembro 2004), pp. 25-35.

MALHEIROS, J. (1996), *Imigrantes na Região de Lisboa: Os anos da Mudança. Imigração e Processos de Integração das Comunidades de Origem Indiana*, Lisboa, Edições Colibri

MARQUES, J. e GÓIS, P. (2012), "A evolução do sistema migratório lusófono. Uma análise a partir da imigração e emigração portuguesa", in *Revista Internacional de Língua Portuguesa*, 24, pp. 213-231.

MEYER, T. (2002), "Parallelgesellschaft und Demokratie", Friedrich Ebert Stiftung. Online Akademie. Available at: http://www.forum-interkultur.net/fileadmin/user_upload/pdf/19.pdf

MONCADA, L. (1995), *Filosofia do Direito e do Estado: Doutrina e Crítica*, vol. II, Coimbra, Editora.

OLIVEIRA, A. (2011), "Oliveira, Andreia Sofia Pinto, Legitimidade processual na intimação para a protecção do direito ao reagrupamento familiar, acórdão do TCA Sul de 9.12.2010, P. 6606/10 anotado", in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 86, (março /abril 2011).

OLIVEIRA, C. R., CANCELA, J. e FONSECA, V. (2012), *Family reunification in Portugal: the law in practice*, Lisboa: ACIDI (Relatório de Portugal para o Project Family reunification - a barrier or facilitator of integration? - HOME/2010/EIFX/CA/1772 - co-funded by the European Integration Fund Community Actions, 2010), Disponível em http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/pdf/rf/2013_rf_longo_pt.pdf

PEIXOTO, J. (2002), "Modos de incorporação laboral e problemas de regulação dos imigrantes estrangeiros em Portugal", in *Imigração e Mercado de Trabalho, Cadernos Sociedade e Trabalho*, 2, pp. 57-68.

- PERRUCHAUD, R. (1989), "Family Reunification", in *International Migration*, 27(4), pp. 509-524.
- PIRES, R. P. (2003), *Migrações e Integração. Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*, Oeiras, Celta.
- RAPOSO, P. e TOGNI, P. (2009), *Os fluxos matrimoniais transnacionais entre brasileiras e portuguesas: género e imigração*, Lisboa, ACIDI.
- RUSPINI, P. (2008), "The post-enlargement migration space", in M. OKÓLSKI, C. BONIFAZI, J. SCHOORL e P. SIMON (ed.), *International migration in Europe. New trend and new methods of analysis*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- SERVIÇO DE ESTRANGEIROS E FRONTEIRAS (2008), "A Organização das Políticas de Asilo e Imigração em Portugal", Lisboa, SEF (Relatório produzido no âmbito da Rede Europeia das Migrações, EMN Study 2008).
- SILVEIRA, A. (2008), *Princípios De Direito Da União Europeia, Doutrina e Jurisprudência*, Quid Júris.
- SPINA, E. (2011). *Familias transnacionales, sociedades multiculturales e integración: España, Italia y Portugal en perspectiva comparada*, Institut de Drets Humans, Universitat de València, Valencia, Dykinson.
- STAVIER, A. (2008), *Family reunification: a right for forced migrants?*, Oxford, Refugee Studies Centre.
- TONER, H. (2003), *Modernising partnership rights in EC family reunification law*, Oxford, University of Oxford.
- UNITED NATIONS, UN (1998), *International Migration Policies*, New York.
- VELÁZQUEZ SÁNCHEZ, M. (2007) "La Regulación del derecho a la reagrupación familiar o defensa de una política restrictiva de la inmigración? Comentário a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 27 de junio de 2006, C-504/2003", in *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 12, pp. 1-35
- ZLOTNIK, H. (1995), "Migration and the Family: The Female Perspective", in *Asian and Pacific Migration Journal*, pp. 253-271.

ANEXOS

ANEXO I.

Ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias

Estado	Ratificação	Assinatura
Albânia	05-06-2007	
Algéria	21-04-2005	
Argentina	23-02-2007	10-08-2004
Arménia		
Azerbaijão	11-01-1999	
Bangladeche	24-08-2011	07-10-1998
Belize	14-11-2001	
Benim		15-09-2005
Bolívia	12-10-2000	
Bósnia e Herzegovina	13-12-1996	
Burkina Faso	26-11-2003	16-11-2001
Camarões		15-12-2009
Camboja		27-09-2004
Cabo Verde	16-09-1997	
Chade		26-09-2012
Chile	21-03-2005	24-09-1993
Colômbia	24-05-1995	
Comores		22-09-2000
Congo		29-09-2008
Equador	06-02-2002	
Egito	16-02-1993	
El Salvador	14-03-2003	13-09-2002
Filipinas	05-07-1995	15-11-1993
Gabão		15-12-2004
Gana	07-09-2000	08-09-2000
Guatemala	14-03-2003	07-09-2000
Guiné	07-09-2000	
Guiné - Bissau		12-09-2000
Guiana	07-07-2010	15-09-2005
Honduras	09-08-2005	

Indonésia	31-05-2012	22-09-2004
Jamaica	25-09-2008	25-09-2008
Lesoto	16-09-2005	24-09-2004
Libéria		22-09-2004
Líbia	18-06-2004	
Mali	05-06-2003	
Mauritânia	22-01-2007	
México	08-03-1999	22-05-1991
Montenegro		23-10-2006
Marrocos	21-06-1993	15-08-1991
Moçambique		15-03-2012
Nicarágua	26-10-2005	
Níger	18-03-2009	
Nigéria	27-07-2009	
Palau		20-09-2011
Paraguai	23-09-2008	13-09-2000
Peru	14-09-2005	22-09-2004
Quirguistão	29-09-2003	
Ruanda	15-12-2008	
São Tomé e Príncipe		06-09-2000
São Vicente e Granadinas	29-10-2010	
Senegal	09-06-1999	
Seicheles	15-12-1994	
Serra Leoa		15-09-2000
Sri Lanka	11-03-1996	
Síria	02-06-2005	
Tajiquistão	08-01-2002	07-09-2000
Timor Leste	30-01-2004	
Togo		15-11-2001
Turquia	27-09-2004	13-01-1999
Uganda	14-11-1995	
Uruguai	15-02-2001	
Venezuela		04-10-2011

Fonte: <http://treaties.un.org>

Nota: A assinatura expressa a vontade de um estado em prosseguir na elaboração do tratado e permite que o Estado signatário proceda à ratificação. A ratificação é o ato internacional no qual um Estado se vincula a um tratado.

ANEXO II.

Quadro comparativo da evolução dos diferentes Decretos-Lei em matéria de reagrupamento familiar

Cidadãos de Países Terceiros

<p>Matéria</p>	<p>Decreto-lei n.º 244/98, de 8 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 97/98, de 26 de julho, pelo Decreto-lei n.º 4/2001, 10 de janeiro e pelo Decreto-lei n.º 35/2003, de 25 de fevereiro</p>	<p>Lei n.º 23/2007, de 4 de julho</p>	<p>Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto (primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho)</p>
<p>Conceito de Família</p>	<p>1) o cônjuge; 2) os filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges; 3) os menores adotados pelo requerente quando não fosse casado, pelo requerente ou pelo cônjuge, por efeito de decisão da autoridade competente do país de origem, desde que a lei desse país reconhecesse aos adotados direitos e deveres idênticos aos da filiação natural e que a decisão fosse reconhecida por Portugal; 4) os ascendentes na linha reta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge, desde que se encontrassem a seu cargo; e 5) os irmãos menores, desde que se encontrassem sob tutela do residente, de harmonia com uma decisão proferida pela autoridade competente do país de origem e desde que essa decisão fosse reconhecida por Portugal.</p>	<p>1) o cônjuge; 2) os filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges; 3) os menores adotados pelo requerente quando não seja casado, pelo requerente ou pelo cônjuge, por efeito de decisão da autoridade competente do país de origem, desde que a lei desse país reconheça aos adotados direitos e deveres idênticos aos da filiação natural e que a decisão seja reconhecida por Portugal; 4) os filhos maiores, a cargo do casal ou de um dos cônjuges, que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal; 5) os ascendentes na linha reta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge, desde que se encontrem a seu cargo; 6) os irmãos menores, desde que se encontrem sob tutela do residente, de harmonia com decisão proferida pela autoridade competente do país de origem e desde que essa decisão seja reconhecida por Portugal; 7) o parceiro que mantenha, em território nacional ou fora dele uma união de facto devidamente comprovada nos termos da lei; 8) os filhos solteiros menores ou incapazes, incluindo os filhos adotados do parceiro de facto, desde que estes lhe estejam legalmente confiados.</p>	<p>sem alteração</p>
<p>Requisitos para o reagrupamento</p>	<p>1) residir em Portugal há mais de um ano; 2) direito ao reagrupamento familiar com membros da família que se encontrem fora do território nacional que com ele tenham vivido noutra país ou que dele dependam; 3) direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem regularmente em território nacional em casos devidamente fundamentados, resultantes de situações excecionais ocorridas após a sua entrada em território nacional; 4) alojamento adequado; 5) meios de subsistência suficientes;</p>	<p>1) autorização de residência válida (independentemente do tempo); 2) direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do território nacional, que com ele tenham vivido noutra país, que dele dependam ou que com ele coabitem, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente. 3) direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que tenham entrado legalmente em território nacional e que dependam ou coabitem com o titular de uma autorização de residência; 4) alojamento adequado; 5) meios de subsistência suficientes; 6) documentos que atestem a existência de laços familiares relevantes ou da união de facto;</p>	<p>sem alteração</p>

<p>Prazo e Exame do Pedido</p>	<p>A notificação da decisão do pedido junto dos serviços regionais do SEF deve decorrer logo que possível, no prazo de nove meses; Este deferimento é comunicado ao MNE, determinando a concessão, com urgência, do visto de residência (salvo no caso de verificação de factos que, se fossem do conhecimento da autoridade competente, teriam obstado ao reconhecimento do direito ao reagrupamento familiar; o titular do direito ao reagrupamento familiar é notificado de deferimento no prazo de oito dias e os seus familiares deverão dirigir-se à missão diplomática, no prazo de 60 dias, a fim de formalizarem o pedido de visto de residência;</p>	<p>Membros fora do território nacional: o titular solicita ao SEF a entrada e residência. Membros da família em território nacional: o reagrupamento familiar pode ser solicitado pelos próprios ou pelo titular do direito. Na apreciação do pedido o SEF pode efetuar as diligências e entrevistas que considere necessárias. A notificação da decisão do pedido deve decorrer logo que possível, no prazo de três meses (este prazo pode ser prorrogado por três meses por circunstâncias excecionais). Corresponde a deferimento tácito a ausência de decisão no prazo de seis meses. <u>Sempre que um pedido de reagrupamento familiar com os membros da família, que se encontrem fora do território nacional, seja deferido, é imediatamente emitido ao familiar ou familiares em questão um visto de residência, devendo o SEF comunicar à Direção-Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas as decisões de deferimento dos pedidos de reagrupamento familiar, dando conhecimento ao interessado.</u></p>	<p>Membros fora do território nacional: o titular solicita ao SEF a entrada e residência. Membros da família em território nacional: o reagrupamento familiar pode ser solicitado pelos próprios ou pelo titular do direito. Na apreciação do pedido o SEF pode efetuar as diligências e entrevistas que considere necessárias. A notificação da decisão do pedido deve decorrer logo que possível, no prazo de três meses (este prazo pode ser prorrogado por três meses por circunstâncias excecionais). Corresponde a deferimento tácito a ausência de decisão no prazo de seis meses. <u>Sempre que no âmbito da instrução de um pedido de visto de residência para efeitos de reagrupamento familiar o SEF emitir parecer favorável, deve ser facultado aos requerentes um visto de residência para permitir a entrada em território nacional.</u></p>
<p>Condições e período de validade da autorização de residência de familiares</p>	<p>1) concessão de uma autorização de residência renovável e de duração idêntica à do residente; 2) ao membro da família de um cidadão titular de uma autorização de residência permanente é emitida uma autorização de residência válida por dois anos (temporária);</p>	<p>1) concessão de uma autorização de residência de duração idêntica à do residente; 2) ao membro da família de um cidadão de uma autorização de residência permanente é emitida uma autorização de residência renovável, válida por dois anos.</p>	<p>sem alteração</p>
<p>Indeferimento e Impugnação Judicial</p>	<p>No caso de indeferimento do pedido de reagrupamento familiar, deve ser enviada cópia da decisão, com os respetivos fundamentos, ao ACIME e ao Conselho Consultivo para os Assuntos da Imigração.</p>	<p>Para a decisão de indeferimento são tidos em consideração a natureza e solidez dos laços familiares da pessoa, o seu tempo de residência em Portugal, a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem. <u>Do indeferimento do pedido é enviada cópia com os respetivos fundamentos, ao ACIDI, I.P. e ao Conselho Consultivo.</u> A decisão de indeferimento do pedido de reagrupamento familiar é suscetível de impugnação judicial, com efeito devolutivo, perante os tribunais administrativos, exceto quando os membros da família se encontrem em território nacional e a decisão de indeferimento se fundamente, exclusivamente, na falta de condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar, quando o membro da família esteja interdito ou quando a presença do membro da família constitua ameaça à ordem pública, à segurança pública ou à saúde pública. Neste caso, a impugnação judicial tem efeito suspensivo;</p>	<p>Para a decisão de indeferimento são tidos em consideração a natureza e solidez dos laços familiares da pessoa, o seu tempo de residência em Portugal, a existência de laços familiares, culturais e sociais com o país de origem. <u>Do indeferimento do pedido é enviada cópia com os respetivos fundamentos, ao ACIDI, I.P. e ao Conselho Consultivo,</u> sem prejuízo das normas aplicáveis em matéria de proteção de dados pessoais. A decisão de indeferimento do pedido de reagrupamento familiar é suscetível de impugnação judicial, com efeito devolutivo, perante os tribunais administrativos, exceto quando os membros da família se encontrem em território nacional e a decisão de indeferimento se fundamente, exclusivamente, na falta de condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar, quando o membro da família esteja interdito ou quando a presença do membro da família constitua ameaça à ordem pública, à segurança pública ou à saúde pública. Neste caso, a impugnação judicial tem efeito suspensivo;</p>

Cidadãos da União Europeia e membros das suas famílias

<p>Matéria</p>	<p>Decreto-lei n.º 60/93, de 3 de março (com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 250/98 de 11 de agosto)</p>	<p>Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto</p>
<p>Conceito de Família</p>	<p><u>Trabalhadores assalariados, titulares do direito de estabelecimento ou da livre prestação de serviço:</u> 1) O cônjuge e descendentes menores de 21 anos ou a cargo; 2) Os ascendentes do trabalhador ou dos respetivos cônjuges que estejam a seu cargo; 3) Qualquer outro familiar do trabalhador ou do respetivo cônjuge desde que esteja a seu cargo ou que com eles viva em comunhão de habitação no País de origem; <u>Nacionais de um Estado-Membro que, tendo exercido na Comunidade uma atividade como trabalhadores assalariados ou não assalariados, sejam titulares do direito de residência:</u> 1) O cônjuge e descendentes a cargo; <u>Os estudantes nacionais de um Estado-Membro titulares do direito de residência:</u> 1) O cônjuge e filhos a cargo.</p>	<p>1) O cônjuge de um cidadão da União; 2) O parceiro com quem um cidadão da União vive em união de facto, constituída nos termos da lei, ou com quem o cidadão da União mantém uma relação permanente devidamente certificada, pela entidade competente do Estado membro onde reside; 3) O descendente direto com menos de 21 anos de idade ou que esteja a cargo de um cidadão da União, assim como o do cônjuge ou do parceiro; 4) O ascendente direto que esteja a cargo de um cidadão da União, assim como o do cônjuge ou do parceiro.</p>
<p>Requisitos para o reagrupamento</p>	<p>Os familiares que não possuam a nacionalidade de um Estado membro são admitidos em território nacional ao abrigo da lei geral, beneficiando, porém, de todas as facilidades para a obtenção dos vistos necessários, os quais serão concedidos gratuitamente.</p>	<p>Os familiares referidos que não possuam a nacionalidade de um Estado membro são admitidos em território nacional ao abrigo da lei geral, beneficiando, porém, de todas as facilidades para a obtenção dos vistos necessários, os quais serão concedidos gratuitamente. <u>Direito de residência até três meses:</u> 1) Os familiares dos cidadãos da União têm o direito de residir no território nacional por período até três meses sem outras condições e formalidades além da titularidade de um bilhete de identidade ou passaporte válidos. <u>Direito de residência por período superior a três meses:</u> Os familiares dos cidadãos da União têm o direito de residir no território nacional por período superior a três meses desde que o seu familiar: 1. Exerça no território português uma atividade profissional subordinada ou independente; 2. Disponha de recursos suficientes para si próprio e para os seus familiares, bem como um seguro de saúde, desde que tal seja exigido no Estado membro da sua nacionalidade aos cidadãos portugueses; 3. Esteja inscrito num estabelecimento de ensino público ou privado, oficialmente reconhecido, desde que comprove, mediante declaração ou outro meio de prova à sua escolha, a posse de recursos financeiros suficientes para si próprio e para os seus familiares, bem como disponha de um seguro de saúde, desde que tal seja exigido no Estado membro da sua nacionalidade aos cidadãos portugueses;</p>
<p>Prazo e Exame do Pedido</p>	<p>1) Os títulos de residência devem ser requeridos pelos interessados no prazo de três meses contado a partir da data da sua entrada em território nacional ou no prazo de 15 dias contado a partir da renovação dos seus contratos de trabalho se a natureza do título o exigir; 2) A emissão e renovação dos títulos de residência são da competência do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; 3) A decisão relativa à concessão ou à recusa da primeira autorização de residência deve ser proferida no mais breve prazo e, em qualquer caso, antes de decorrerem seis meses sobre o pedido.</p>	<p>1) Os familiares do cidadão da União nacionais de Estado terceiro cuja estada no território nacional se prolongue por período superior a três meses devem solicitar a emissão de um cartão de residência, de acordo com modelo aprovado por portaria do membro do Governo responsável pela área de administração interna. 2) O pedido do cartão de residência a que se refere o número anterior é efetuado junto da direção ou delegação regional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras da área da residência, no prazo de 30 dias após decorridos três meses da entrada no território nacional. 3) O cartão de residência é emitido no prazo máximo de três meses a contar da apresentação do pedido e é válido por cinco anos a contar da data da sua emissão, ou para o período previsto de residência do cidadão da União, se este período for inferior a cinco anos.</p>

<p>Condições e período de validade da autorização de residência de familiares</p>	<p>Familiar de titular de: Cartão de residência de nacional de um Estado Membro da Comunidade Europeia: válido por período de cinco anos ou pelo período correspondente à duração da formação; Cartão de residência temporário: válido pelo período correspondente à duração prevista para o emprego ou prestação de serviços do titular; Cartão de residência: válido por período de cinco anos;</p>	<p>O cartão de residência é válido por cinco anos a contar da data da sua emissão, ou para o período previsto de residência do cidadão da União, se este período for inferior a cinco anos.</p>
<p>Autorização de Residência Autônoma</p>	<p>1) Os familiares de trabalhador assalariado ou do titular do direito de estabelecimento, tal como são definidos nas alíneas f), i) e j) do artigo 3º, que com ele residam em território nacional gozam do direito de aí permanecer a título definitivo se aquele tiver adquirido esse direito; 2) A morte do trabalhador assalariado ou do titular do direito de estabelecimento não determina a extinção do direito que tiver sido adquirido nos termos do número anterior. 4) Caso o trabalhador assalariado ou o titular do direito de estabelecimento faleçam no decurso da sua vida profissional antes de terem adquirido o direito de permanecer a título definitivo em território nacional, os familiares beneficiarão desse direito desde que ocorra uma das seguintes situações: – À data da morte, aquele tenha residido de modo contínuo no País há dois anos; – A morte tenha ocorrido na sequência de um acidente de trabalho ou de uma doença profissional; – O cônjuge sobrevivo do trabalhador assalariado ou do titular do direito de estabelecimento seja cidadão português ou tenha perdido a nacionalidade portuguesa na sequência ou por efeito de casamento com aquele.</p>	<p>1) A morte ou partida do território nacional de um cidadão da União, bem como o divórcio, a anulação do casamento ou a cessação da união de facto, não implica a perda do direito de residência dos familiares, independentemente da sua nacionalidade. 2) Enquanto não adquirirem o direito de residência permanente, os familiares referidos no n.º 1 que tenham a nacionalidade de Estado terceiro conservam o seu direito de residência desde que reúnam uma das seguintes condições: – Exercçam uma atividade profissional subordinada ou independente; – Disponham, para si próprios e para os seus familiares, de recursos suficientes e de um seguro de saúde; – Sejam familiares de uma pessoa que preencha as condições referidas ou desde que a família tenha sido constituída no território nacional. 3) A partida do território nacional de um cidadão da União ou a sua morte não implica a perda do direito de residência dos seus filhos que residam em Portugal e estejam a frequentar um curso em estabelecimento de ensino, bem como da pessoa que tenha a sua guarda.</p>
<p>Acesso à Saúde, Educação e Trabalho</p>	<p>Não previsto na Lei.</p>	<p>1) Os familiares do cidadão da União que gozam do direito de residência ou do direito de residência permanente no território nacional têm, independentemente da sua nacionalidade, o direito de exercer atividade profissional subordinada ou independente. 2) Os familiares do cidadão da união que residam no território nacional beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos cidadãos nacionais, sem prejuízo de restrições admissíveis pelo direito comunitário. 3) Não é concedido ao cidadão da União ou aos seus familiares direito a prestações do subsistema de solidariedade durante os primeiros três meses de residência ou durante um período mais longo se o cidadão da União entrou no território nacional para procurar emprego.</p>
<p>Indeferimento e Impugnação Judicial</p>	<p>1) As decisões de recusa de emissão ou renovação da autorização de residência, bem como as decisões de expulsão, são recorríveis de acordo com o disposto na lei geral. 2) Salvo em casos de urgência, decorrentes de razões de ordem ou segurança públicas, os recursos das decisões proferidas têm efeito suspensivo.</p>	<p>1) O direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos seus familiares, independentemente da nacionalidade, só pode ser restringido por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. 2) Das decisões cabe recurso hierárquico e impugnação judicial.</p>

ANEXO III.

Lista geral de acórdãos analisadoa

Instância	Título	N.º	Data	Fonte
União Europeia Tribunal Europeu dos Direitos do Homem	Marckx c. Bélgica	queixa n.º 6833/74	6/13/79	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Abdulaziz, Cabales y Balkandi c. Reino Unido	queixa n.º 9214/80; 9474/81	5/28/85	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Berrahab c. Holanda	queixa n.º 10730/84	6/21/88	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Moustaquim C. Bélgica	queixa n.º 12313/86	2/18/91	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Beres c. Áustria	queixa n.º 18643/91	1/6/92	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Beldjoudi c. França,	queixa n.º 12083/86	2/26/92	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Nasri c. França	queixa n.º 19465/92	7/13/95	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Gul c. Suíça	queixa n.º 53/1995/645	2/19/96	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Boughanemi c. França	queixa n.º 22070/93	4/24/96	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Sanders c. França	queixa n.º 31401/96	10/6/96	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Ahmut	queixa n.º 73/1995/579/665	11/28/96	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Sanders c. França	queixa n.º 31401/96	11/16/96	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Klip and Kruger v. Países Baixos	queixa n.º 33257/96	1/3/97	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Ciftci c. Austria	queixa n.º 24375/94	4/7/97	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Dalia		6/20/05	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Baghli c. França	queixa n.º 34374/97	11/30/99	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Powell c. Reino Unido	queixa n.º 45305/99	5/4/00	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Ciliz c. Países Baixos	queixa n.º 29192/95	7/11/00	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Boultif c. suíça	queixa n.º 54273/00	8/2/01	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Sen c. Holanda	queixa n.º 31465/96	12/21/01	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Amrollahi c. Dinamarca	queixa n.º 56811/00	7/1/02	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Yilmaz c. Alemanha	queixa n.º 52853/99	4/17/03	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Chandra e outros c. Holanda	queixa n.º 53102/99	5/13/03	http://www.echr.coe.int/ECHR
Slivenko c. Letónia	queixa n.º 48321799	10/9/03	http://www.echr.coe.int/ECHR	
Ramos andrade c. Holanda	queixa n.º 5375/00	7/5/04	http://www.echr.coe.int/ECHR	

	Instância	Título	N.º	Data	Fonte
União Europeia	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem	Banemar c. Holanda	queixa n.º 43786/04	4/5/05	http://www.echr.coe.int/ECHR
		Keles c. Alemanha	queixa n.º 32231/02	10/27/05	http://www.echr.coe.int/ECHR
		Tuquabo-Tekle	queixa n.º 60665/00	12/1/05	http://www.echr.coe.int/ECHR
		Rodrigues da Silva c. Países Baixos	queixa n.º 50435/99	1/31/06	http://www.echr.coe.int/ECHR
		konstantinov c. Holanda	queixa n.º 16351/03	4/26/07	http://www.echr.coe.int/ECHR
		Maslov c. Austria	queixa n.º 1638/03	6/23/08	http://www.echr.coe.int/ECHR
		Darren Omoreige c. Noruega	queixa n.º 265/07	7/31/08	http://www.echr.coe.int/ECHR
		C.G. c. Bulgária	queixa n.º 1365/07	4/24/08	http://www.echr.coe.int/ECHR
		Omojudi c. Reino Unido	queixa n.º 1820/08	11/24/09	http://www.echr.coe.int/ECHR
		O'Donoghue c. Reino Unido	queixa n.º 34848/07	7/14/10	http://www.echr.coe.int/ECHR
		Nunez c. Noruega	queixa n.º 55597/09	6/28/11	http://www.echr.coe.int/ECHR
		Osman c. Dinamarca	queixa n.º 38058/09	7/14/11	http://www.echr.coe.int/ECHR
		G.R. c. Países Baixos	queixa n.º 22251/07	1/10/12	http://www.echr.coe.int/ECHR
	Popov c. França	queixa n.º 39472/07 e 39474/07	1/19/12	http://www.echr.coe.int/ECHR	
	Tribunal de Justiça da União Europeia	Royer	proc. n.º 48/75	4/8/76	http://curia.europa.eu
		comissão /R.F.A.	proc. n.º 249/86	5/18/89	http://curia.europa.eu
		Morson e Jhanjan /Países Baixos	proc. n.º 35 e #6/82	10/27/82	http://curia.europa.eu
		Diatta/Land Berlin	proc. n.º C-267/83	2/12/85	http://curia.europa.eu
		Queen/Immigration Appeal Tribunal et Surinder Singh	proc. n.º C-370/90	7/7/92	http://curia.europa.eu
		Carpenter	proc. n.º C-60/00	7/11/02	http://curia.europa.eu
		MRAX	proc. n.º C - 459/99	7/25/02	http://curia.europa.eu
		Baubast e R	proc. n.º C - 413/99	9/17/02	http://curia.europa.eu
		Akrich	proc. n.º C-109/01	23/9/03	http://curia.europa.eu
Garcia Avello		proc. n.º C-148/02	10/2/03	http://curia.europa.eu	
Zhu e Chen	proc. n.º C-200/02	10/19/04	http://curia.europa.eu		
Comissão/R.F.A.	proc. n.º C441/02	4/27/06	http://curia.europa.eu		
Parlamento Europeu/ Conselho	proc. n.º C - 540/03	6/27/06	http://curia.europa.eu		
R. N. G. Eind		6/29/05	http://curia.europa.eu		
Metock	proc. n.º C-127/2008	7/25/08	http://curia.europa.eu		

	Instância	Título	N.º	Data	Fonte
União Europeia	Tribunal de Justiça da União Europeia	Grunkin e Paul	proc. n.º C-353/06	10/14/08	http://curia.europa.eu
		Teixeira	proc. n.º C - 480/08	2/23/10	http://curia.europa.eu
		Zambrano	proc. n.º C - 34/09	3/8/11	http://curia.europa.eu
		Chakroun	proc. n.º C-578/08	3/4/10	http://curia.europa.eu
		McCarthy	proc. n.º C -256/11	5/5/11	http://curia.europa.eu
		Murat Dereci	proc. n.º C-451/11	11/15/11	http://curia.europa.eu
		Dulger	queixa n.º 265/07	6/7/12	http://curia.europa.eu
	Tribunal Constitucional	Ac. 442/93	442/93	7/14/93	http://www.tribunalconstitucional.pt
		Ac. 181/97	181/97	3/5/97	http://www.tribunalconstitucional.pt
		Ac. 690/98	690/98	12/15/98	http://www.tribunalconstitucional.pt
		Ac. 470/99	470/99	7/14/99	http://www.tribunalconstitucional.pt
Ac. 365/00		365/00	12/14/00	http://www.tribunalconstitucional.pt	
Ac. 232/2004	232/04	3/31/04	http://www.tribunalconstitucional.pt		
Nacional	Supremo Tribunal de Justiça	Ac. 048609	proc. n.º 48609	3/6/96	http://www.dgsi.pt
			proc. n.º C - 480/08	2/23/10	http://www.dgsi.pt
		Ac. STJ de 06-02-1997		2/6/97	http://www.dgsi.pt
		Ac. ATJ de 05-03-1997		3/5/97	http://www.dgsi.pt
		Ac. Do STJ de 02/04/1997		4/2/97	http://www.dgsi.pt
		Ac. STJ 09-04-1997		4/9/97	http://www.dgsi.pt
		Ac. STJ de 04-06-1997		6/4/97	http://www.dgsi.pt
		Ac. STJ de 14-01-2003	proc. n.º 02A4175	1/14/03	http://www.dgsi.pt
		Ac. STJ de 07-10-2004	proc. n.º 04B2478	10/7/04	http://www.dgsi.pt
		Ac. De 14-12-2006	proc. n.º 06B4329	12/14/06	http://www.dgsi.pt
		Ac. STJ de 21-05-2009	proc. n.º 08B1466	4/21/09	http://www.dgsi.pt
		Ac. STJ de 14-04-2011	proc. n.º 40/08.1PJCS	4/14/11	http://www.dgsi.pt
		Ac. 27-10-2011	proc. n.º 131/07.6PJAM-D-C.S1	10/27/11	http://www.dgsi.pt
	Comissão/R.F.A.	proc. n.º C441/02	4/27/06	http://www.dgsi.pt	
	Tribunal Central Administrativo Norte	Parlam. Europeu/ Conselho	proc. n.º C - 540/03	6/27/06	http://www.dgsi.pt
		R. N. G. Eind		6/29/05	http://www.dgsi.pt
		Metock	proc. n.º C-127/2008	7/25/08	http://www.dgsi.pt
Tribunal Central Administrativo Sul	Ac. 6316/10	proc. n.º 6316/10	6/17/10	http://www.dgsi.pt	
	Ac.6606/10	proc. n.º 6606/10	12/9/10	http://www.dgsi.pt	
	Ac. 06961/10	proc. n.º 06961/10	1/19/11	http://www.dgsi.pt	
	Ac. 7208/11	proc. n.º 7208/11	3/3/11	http://www.dgsi.pt	
	Ac. 8316/11	proc. n.º 8316/11	1/12/12	http://www.dgsi.pt	

EDIÇÃO CO-FINANCIADA PELO FUNDO SOCIAL EUROPEU



GOVERNO DE
PORTUGAL