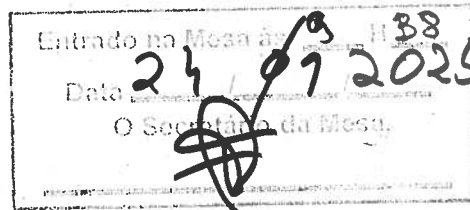


DECRETO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA N.º 6/XVII

Altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional

PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO

NOTA JUSTIFICATIVA



Na sequência da pronúncia do Tribunal Constitucional relativa ao Decreto da Assembleia da República n.º 6/XVII, que visava alterar o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional previsto na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na qual se verificou a inconstitucionalidade de determinadas normas, os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS retomam, neste momento, após aturada reflexão sobre as conclusões daquele Venerando Tribunal, a iniciativa de revisão da chamada Lei de Estrangeiros, movidos pelo firme propósito, de que não abdicam, da consagração de soluções normativas inovadoras e estritamente necessárias ao estabelecimento de um quadro de regulação humanista dos fluxos migratórios em Portugal.

A decisão de manutenção dos objetivos globais da política migratória, aliás largamente sufragados pelo povo português, não tornam o Governo e a maioria política que o suporta indiferentes ou sobranceiros, dentro do espírito colaborativo da separação e interdependência dos poderes em Estado de Direito democrático, às dúvidas suscitadas pelo Presidente da República e à posição firmada pela maioria de juizes do Tribunal Constitucional, que importa agora, na medida do possível, esclarecer ou acolher, no exercício da margem de liberdade de conformação política que a Constituição garante ao legislador, no respeito intransigente pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos – de todos os cidadãos, incluindo os estrangeiros que escolheram Portugal para realizar o seu projeto de vida.

O XXV Governo constitucional, tal como o seu antecessor, enfrentou um conhecido cenário de perigosa e irresponsável desregulação dos fluxos migratórios – marcado pela figura da manifestação de interesse –, acompanhado do aumento exponencial da população imigrante residente em território nacional, com a consequência inevitável de pressão sobre os serviços públicos e o mercado da habitação, bem como de ameaça à coesão social e às possibilidades de integração eficaz dos cidadãos estrangeiros na comunidade nacional, em face da finitude dos meios disponíveis (financeiros, humanos, técnicos) e do próprio desconhecimento do Estado sobre aqueles que se encontravam em território nacional e de qual a sua situação.

A iniciativa legislativa que ora se retoma não pode, por isso, significar um regresso à política migratória laxista e falsamente humanista do passado, que prometeu irrestritamente facilidades e direitos a todos os estrangeiros que se deslocam para Portugal e, ao mesmo tempo, não preparou a Administração Pública e os Tribunais para a tarefa de verificar a legalidade das entradas, de integrar condignamente e de promover com eficácia medidas de retorno ou de afastamento dos cidadãos que violam ilegalmente a integridade do território nacional.

Em especial, em sede de reagrupamento familiar, o Governo e a maioria política que o suporta rejeitam a fixação de um enquadramento jurídico que garanta (ou pretensamente garanta) de modo indiscriminado o direito de entrada imediata dos familiares do cidadão imigrante em território nacional, o que não se compadece com o propósito de regular eficazmente os fluxos migratórios, nem é exigido pelo Direito Internacional, pelo Direito da União Europeia ou pela Constituição da República portuguesa. Prefere-se, dentro do modelo oferecido pelas Diretivas europeias que regulam especificamente esta matéria, a fixação de um prazo de dois anos desde a concessão de um título de residência válida, como condição geral de acesso ao reagrupamento familiar.

A fixação desta regra geral não prejudica, todavia, a introdução de diferenciações, que visam atender à proximidade dos laços familiares, à especial proteção devida aos menores e, bem assim, às necessidades de política pública de atração de talento e de imigração altamente qualificada. Neste sentido, a presente proposta opta por diminuir o referido prazo de dois para um ano no caso de cônjuge ou equiparado do titular da autorização de residência, e por eliminar a exigência de prazo no caso de o cônjuge ou equiparado que, com o titular de autorização de residência, seja pai ou mãe de menor ou incapaz a seu cargo. Protege-se, assim, de modo proporcional e inequívoco, o núcleo essencial da unidade familiar. Do mesmo passo, garante-se que os casamentos ou uniões de facto que sustentam os pedidos de reagrupamento são válidos e merecem o reconhecimento da ordem jurídica portuguesa, para além da idade mínima de 18 anos dos cônjuges.

Por outro lado, para que dúvidas não restassem, as propostas de alteração que ora se apresentam, introduziram uma cláusula geral de ponderação, que habilita o membro do Governo responsável pela área das migrações a dispensar, em casos excecionais devidamente fundamentados, o cumprimento do prazo de dois anos para acesso ao reagrupamento familiar, atendendo à natureza e solidez dos laços familiares da pessoa e a efetividade da sua integração em Portugal.

Quanto às medidas de integração, das quais não se prescinde, a presente proposta de alteração reforça as garantias de respeito das exigências de reserva de lei, clarificando o momento da relevância do seu cumprimento, bem como densificando os seus termos. A mesma preocupação guiou a solução agora encontrada para a norma de dispensa de cumprimento das medidas de integração, cujos pressupostos se encontram agora mais plenamente descritos no plano legal, e a precisa definição da consequência associada ao incumprimento daquelas medidas.

Embora orientado pelo princípio de que o reagrupamento familiar deve ser, por regra, solicitado por quem não se encontra em território nacional – de harmonia, aliás, com o prescrito na Diretiva europeia que trata especificamente desta matéria –, não se ignora que, em certas circunstâncias, semelhante princípio pode claudicar por razões de desnecessidade ou desrazoabilidade.

A esta luz, é introduzida a solução normativa que permite a certas categorias de familiares (mais próximas do titular de autorização de residência) aceder ao reagrupamento, desde que tenham entrado legalmente em território nacional e assim tenham permanecido. Por esta via demonstra-se, assim, o especial cuidado com um grupo mais vulnerável de familiares – as crianças e os incapazes –, bem como a sensibilidade à gravidade da consequência que o cumprimento da exigência de requerer o reagrupamento familiar no estrangeiro pode implicar para o desenvolvimento da vida familiar. A solução de direito transitório sobre esta matéria é animada do mesmo propósito, na medida em que permite a todos os familiares que se encontrem atualmente em território nacional beneficiar da possibilidade de, preenchidos certos requisitos, requerer em solo nacional o reagrupamento familiar.

De todo o modo, justamente para acudir a situações-limite ligadas à condição dos menores, - muito embora se entenda que a lei atualmente em vigor já permite, se bem interpretada e aplicada, atingir o mesmo resultado –, não deixa de se introduzir o inciso na norma relativa à autorização de residência por razões humanitárias, que obriga à consideração do superior interesse da criança.

No que respeita aos prazos de decisão administrativa do pedido de reagrupamento familiar, a presente proposta de alteração, mantendo a fixação do prazo-regra de 9 meses e da respetiva possibilidade de prorrogação, na linha, outra vez, do preceituado na Diretiva europeia, reserva a eventual necessidade de prorrogação para os procedimentos cujo requerente beneficie da dispensa legal de prazo para aceder ao direito.

Evita-se, com esta solução de equilíbrio, que o somatório do prazo para a constituição do direito e do prazo para a decisão administrativa traduzam uma sobrecarga temporal indevida sobre o exercício de um direito dos particulares.

Finalmente, a presente proposta de alteração afina, cirurgicamente, a norma relativa ao acesso à intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, no sentido de clarificar que aquele instrumento processual – de natureza excecional e subsidiária – deve estar circunscrito à tutela de direitos de natureza pessoal, ameaçados por violações graves e diretas, não podendo transformar-se em meio normal de tutela jurisdicional, nem em expediente banal de litigância em matéria de imigração, prescindindo-se todavia, da referência à irreversibilidade da ameaça ou violação do direito, sobre a qual incidiu um juízo de inconstitucionalidade.

Neste sentido, os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP vêm apresentar as seguintes propostas de alteração ao Decreto da Assembleia da República n.º 6/XVII:

Artigo 2º

Alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho

Os artigos 45.º, 46.º, 52.º, 52.º-A, 57.º-A, 75.º, 87.º-A, 89.º, 98.º, 99º, 101.º, 103º, 104.º, 105.º, 106.º, 122.º e 123º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 98.º

[...]

1 – O titular de autorização de residência válida há pelo menos dois anos tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da família abrangidos pelos artigos 99.º e 100.º, desde que com ele tenham coabitado ou que dele dependam, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente em território nacional.

2 – O período de duração da autorização de residência previsto no número anterior é de um ano relativamente ao cônjuge ou equiparado que com o titular tenha coabitado durante, pelo menos, um ano no período imediatamente anterior à entrada deste em território nacional.

3 – O prazo previsto no n.º 1 não se aplica aos seguintes membros da família do requerente:

- a) Menores ou incapazes a cargo;
- b) Cônjuge ou equiparado que seja, com o titular de autorização de residência, progenitor ou adotante de menor ou incapaz a cargo;
- c) Membros da família do titular de autorização de residência concedida ao abrigo dos artigos 90.º, 90.º-A ou 121.º-A.

4 – O prazo previsto nos n.ºs 1 e 2 pode ser dispensado ou reduzido em casos excecionais devidamente fundamentados, por despacho do membro do Governo responsável pela área das migrações, tendo em consideração a natureza e a solidez dos laços familiares da pessoa e a efetividade da sua integração em Portugal, à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade.

5 – (Anterior n.º 3).

Artigo 99.º

[...]

1 – [...].

2 – [...].

3 – [...].

4 – [...].

5 – [...].

6 – O direito ao reagrupamento de cônjuge ou equiparado depende de o casamento ou a união de facto serem válidos e reconhecidos nos termos da lei portuguesa, e de o requerente do reagrupamento e o seu cônjuge ou equiparado terem uma idade mínima de 18 anos à data do pedido.

Artigo 101.º

[...]

1 – [...]

a) Alojamento, comprovadamente próprio ou arrendado, considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas gerais de segurança e salubridade, tal como definido por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das migrações e da habitação;

b) Meios de subsistência suficientes para sustentar todos os membros do agrupamento familiar, sem recurso a apoios sociais, tal como definido por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das migrações e da segurança social.

2 – [...].

3 – Os familiares do requerente devem, após a concessão de autorização de residência para reagrupamento familiar, cumprir medidas de integração correspondentes à frequência de formação em língua portuguesa e de formação relativa a princípios e valores constitucionais portugueses, bem como à frequência do ensino obrigatório, no caso de menores, nos termos previstos em decreto regulamentar.

4 – Salvo por motivo não imputável aos familiares do requerente, a renovação da autorização de residência para reagrupamento familiar depende de serem comprovados o cumprimento das medidas a que se refere o número anterior ou o conhecimento da língua, princípios e valores constitucionais portugueses.

5- Os familiares do requerente podem ser excecionalmente dispensados do cumprimento de medidas de integração por razões humanitárias, por despacho do membro do Governo responsável pela área das migrações, atendendo ao princípio da proporcionalidade.

Artigo 103.º

[...]

- 1- [...].
- 2- O titular do direito ao reagrupamento familiar pode ainda requerer a residência dos familiares referidos no n.º 3 do artigo 98.º que se encontrem em território nacional e nele tenham entrado e assim permaneçam à data do pedido de reagrupamento.
- 3- [...].
- 4- [...].

Artigo 105.º

[...]

- 1- O pedido deve ser decidido no prazo de nove meses.
- 2- Com exceção dos casos previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 98.º, o prazo a que se refere o número anterior pode ser prorrogado, em circunstâncias excecionais associadas à complexidade da análise do pedido, pelo órgão competente para a decisão final por igual período, sendo o requerente informado desta prorrogação.
- 3- (Revogado.)
- 4- (Revogado.)
- 5- (Revogado.)

Artigo 123.º

[...]

- 1- [...]:
 - a) [...];
 - b) Por razões humanitárias, designadamente atendendo ao superior interesse da criança;

- c) [...].
- 2 – [...].
- 3 – [...].
- 4 – [...].»

Artigo 3.º

Artigo 87.º-B

Tutela jurisdicional

- 1 – No âmbito do presente capítulo, as ações judiciais relativas às decisões ou omissões da AIMA, IP, revestem a forma de ação administrativa, nos termos do artigo 37.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, sem prejuízo do recurso à tutela cautelar, nos termos gerais.
- 2 – O recurso à intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias é admissível quando, para além dos pressupostos referidos no artigo 109.º, n.º 1, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, a atuação ou omissão da AIMA, IP, comprometa, de modo comprovadamente grave e direto, o exercício, em tempo útil, de direitos, liberdades e garantias pessoais, cuja tutela não possa ser eficazmente assegurada através dos meios cautelares disponíveis.
- 3 – Na decisão a adotar no processo de intimação, em caso de ausência atempada de atuação da AIMA, IP, o juiz deve ponderar, se requerido, o número de procedimentos administrativos que correm junto daquela entidade, em face de eventuais pressões anormais de pedidos e solicitações, os meios humanos, administrativos e financeiros disponíveis, que é razoável esperar, bem como ter em conta as consequências que possam resultar da intimação para o tratamento equitativo de todos os requerimentos dirigidos à AIMA, IP.
- 4 – Nas situações previstas no n.º 2, tem lugar a aplicação dos artigos 109.º a 111.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, com as devidas adaptações impostas pelo presente artigo.»

Artigo 5.º

Norma transitória

- 1 – [...].
- 2 – Pelo período de 180 dias após a entrada em vigor da presente lei, o titular do direito ao reagrupamento familiar pode requerer a residência dos familiares que se encontrem em território nacional, desde que nele tenham entrado legalmente e cumpram os requisitos do artigo 98.º.»

Palácio de São Bento, 23 de Setembro de 2025

As/Os Deputadas/os do GP/PSD,

Hugo Soares

António Rodrigues

Os Deputados do GP/CDS-PP

Paulo Nuncio

João Pinho de Almeida