

O Presidente da República

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente
do Tribunal Constitucional

Excelência,

Nos termos do n.º 1 e do n.º 8 do artigo 278.º da Constituição da República Portuguesa, bem como do n.º 1 do artigo 51.º e n.º 1 do artigo 57.º da Lei nº 28/82, de 15 de novembro, venho requerer ao Tribunal Constitucional, com carácter de urgência, com os fundamentos a seguir indicados, a apreciação da conformidade com a mesma Constituição das seguintes normas, constantes do Decreto n.º 6/XVII da Assembleia da República, que 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, recebido e registado na Presidência da República, no dia 17 de julho de 2025, para ser promulgado como lei:

- As normas constantes dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 98.º, alterado pelo artigo 2.º do Decreto;
- As normas constantes dos n.ºs 1 e 3 do artigo 101º, alterado pelo artigo 2.º do Decreto;
- A norma constante do n.º 1 do artigo 105.º, alterado pelo artigo 2.º do Decreto; e
- A norma constante do artigo 87.º-B, aditada pelo artigo 3.º do Decreto.

1.º

O Decreto em apreciação, consultados os elementos constantes do Diário da Assembleia da República, tem origem na Proposta de Lei n.º 3/XVII/1, da autoria do Governo, e no Projeto de Lei n.º 61/XVII/1, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido CHEGA. No decurso do procedimento legislativo parlamentar, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, aprovou um texto de substituição das duas iniciativas que foi ainda objeto de propostas de alteração aprovadas já em Plenário.

2.º

O Decreto em apreciação, conforme consta da exposição de motivos da Proposta de Lei apresentada pelo Governo à Assembleia da República, visa: “«...» reformar os

O Presidente da República

mecanismos legais à disposição dos cidadãos estrangeiros para imigrarem para Portugal, adaptando a legislação às necessidades do País e à sua capacidade de acolhimento. Impõe-se, por isso, reforçar o combate das rotas de imigração ilegal e de melhoria dos canais de imigração legal, em alinhamento com a necessidade de captação de talento e capital humano altamente qualificado.”.

3.º

Neste pressuposto, o Decreto em apreciação, entre outras matérias, (i) limita a atividades altamente qualificadas o visto para procura de trabalho; (ii) altera as condições para a concessão de autorização de residência aos cidadãos nacionais de Estados-Membros da CPLP, em território nacional, restringindo a autorização de residência aos detentores de visto de residência CPLP; (iii) relativamente ao reagrupamento familiar e, conforme referido na exposição de motivos da Proposta de Lei apresentada pelo Governo, de harmonia com a Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, passa a consagrar o seguinte:

“Artigo 98.º

[...]

- 1 - *O cidadão com autorização de residência válida e que resida legalmente em território nacional tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da família, menores de idade, que tenham entrado legalmente em território nacional e que aqui se encontrem, e que com ele coabitem e dele dependam.*
- 2 - *Os titulares de autorizações de residência concedidas ao abrigo dos artigos 90.º, 90.º-A e 121.º-A têm direito ao reagrupamento familiar com os membros da família, que tenham entrado legalmente em território nacional e que aqui se encontrem, e que com ele coabitem e dele dependam.*
- 3 - *O cidadão com autorização de residência válida e que resida, há pelo menos 2 anos, legalmente em território nacional, tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do território nacional, nos termos do artigo 99.º, que comprovadamente com ele tenham vivido noutro Estado ou que dele dependam, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente.*
- 4 - *(Anterior n.º 3).”*

O Presidente da República

4.º

Ainda em sede de reagrupamento familiar, o texto aprovado para o novo n.º 1 do artigo 105.º da lei, tal como alterado pelo Decreto em apreço, consagra que o pedido de autorização de residência para o reagrupamento familiar deve ser decidido no prazo de nove meses, podendo, em circunstâncias excecionais associadas à complexidade da análise do pedido, tal prazo ser prorrogado pelo órgão competente para a decisão final, por igual período, sendo o requerente informado desta prorrogação, e terminando com o mecanismo de deferimento tácito atualmente previsto na legislação vigente.

5.º

No que respeita às condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar, previstas no artigo 101.º, tal como alterado pelo artigo 2.º do Decreto em apreço, a redação aprovada introduz novos conceitos indeterminados, cuja densificação é enformadora do próprio direito. Tanto as alíneas a) e b) do n.º 1, como o n.º 3 do referido artigo, remetem toda essa densificação para mera Portaria do Governo.

6.º

O Decreto em apreço, determina, ainda, o estabelecimento de uma data-limite à possibilidade de recorrer ao aludido regime transitório, na parte introduzida pela Lei n.º 40/2024, de 7 de novembro, tendo sido cumprido, no entender do Governo, o propósito do regime transitório constante dos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de junho, na sua atual redação.

7.º

Por último, o texto aprovado adita, através do seu artigo 3.º, o artigo 87-B à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que determina o seguinte:

«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.

O Presidente da República

2 - Só é admissível o recurso à intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias, 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, direto e irreversível, 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, com as devidas adaptações impostas pelo presente artigo.»

8.º

Pese, embora, o facto de a fiscalização preventiva se concentrar exclusivamente na análise da conformidade das normas com a Constituição, não apreciando, portanto, questões de legalidade, importa referir que o presente processo legislativo foi tramitado na Assembleia da República de forma urgente, não tendo havido – efetivas - consultas e audições, nomeadamente audições constitucionais, legais e/ou regimentais - obrigatórias ou não -, ou, quando solicitadas, foram-no sem respeito pelos prazos legalmente fixados e/ou, em prazos incompatíveis com a efetiva consulta.

Algumas dessas audições estão consagradas como obrigatórias em preceitos legais, como é o caso da audição ao Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (cfr. disposto no artigo 74.º, n.º 2, alínea l) do Estatuto de Tribunais Administrativos e Fiscais); da consulta ao Conselho Superior da Magistratura (em decorrência do disposto no artigo 155.º, alínea b) da Lei de Organização do Sistema Judiciário), bem como à Ordem dos Advogados e ao Conselho Superior do Ministério Público (como decorre, respetivamente, do artigo 46.º, n.º 1, alínea c) do Estatuto da Ordem dos Advogados e do artigo 21.º, n.º 2, i) do Estatuto do Ministério Público). E outras audições e consultas haveria de organizar, nomeadamente com entidades direta e/ou indiretamente relacionadas com as matérias em causa, que, não sendo legalmente obrigatórias, se

O Presidente da República

justificariam como forma de garantir a legitimidade democrática da lei aprovada e de antecipar problemas na sua aplicação.

9.º

Por outro lado, verifica-se, ainda, que o presente Decreto introduz ou altera um conjunto significativo de conceitos de natureza indeterminada ou, pelo menos, de difícil (ou, mesmo, impossível) determinação concreta, remetendo-se a regulamentação, em algumas das situações, para mera Portaria do Governo, alargando o âmbito de densificação dos conceitos por esta via.

10.º

Tais conceitos podem, naturalmente, dificultar a aplicação da Lei, não contribuindo para a necessária e desejadas segurança jurídica e certeza do Direito, princípios constitucionalmente garantidos, podendo mesmo gerar um tratamento diferenciado e discriminatório e, certamente, aportando um risco acrescido e considerável de litigância numa matéria fundamental e de grande importância para o nosso País e para os interessados. Acresce que, numa matéria com esta sensibilidade, não é de todo aconselhável que exista indefinição conceptual e recurso a conceitos indeterminados, potencialmente violadores do princípio constitucional da segurança jurídica. São exemplo de tais conceitos, nomeadamente, os seguintes: o conceito de *“competências técnicas especializadas”* (artigo 57.º-A, alínea a), de *“alojamento, «...», considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas gerais de segurança e salubridade”*, de *“meios de subsistência suficiente para sustentar todos os membros de agrupamento familiar”* (artigo 101.º, alíneas , de *“«...» “circunstâncias excecionais associadas à complexidade da análise”* (artigo 105.º),”, de *“«...» gravidade da evolução da situação de ordem pública ou segurança pública em parte ou na totalidade do território nacional”* (artigo 106.º).

Ou seja, o Decreto não densifica conceitos que são enformadores do próprio regime aprovado e que deveriam, por isso, constar do mesmo, tanto mais que os atos regulamentares, como as portarias, são fontes secundárias de Direito e não podem invadir a competência legislativa reservada da Assembleia da República.

O Presidente da República

11.º

O presente Decreto trata de matéria de elevada sensibilidade política, social e jurídica, sendo indispensável assegurar, com urgência, a segurança jurídica e a certeza do Direito, relativamente ao dispositivo legal aprovado, evitando potenciais tratamentos diferenciados e discriminatórios, tendo ainda em conta que o Governo considera imperioso e urgente regular esta matéria.

12.º

Por outro lado, já quanto à redação proposta pelo artigo 2.º do presente Decreto para o artigo 98.º da Lei n.º 23/2007, de 4 julho,

- (i) Restringe o recurso ao reagrupamento familiar aos *“membros da família, menores de idade, que tenham entrado legalmente em território nacional e que aqui se encontrem”*, impossibilitando o reagrupamento de outros membros da família que já se encontrem em território nacional, designadamente os cônjuges e equiparados, uma vez que para estes surge, agora, um período de espera de dois anos de residência legal para que o titular da autorização de residência possa iniciar o pedido (cfr. redação para o n.º 3 do artigo 98.º ora proposta);
- (ii) Flexibiliza os critérios de reagrupamento familiar para os titulares de autorização de residência concedidas ao abrigo dos artigos 90.º, 90.º-A, e 121.º-A da Lei n.º 23/2007, de 4 julho, permitindo aos titulares do direito ao reagrupamento familiar reagrupar *“os membros da família, que tenham entrado legalmente em território nacional e que aqui se encontrem”*, ao contrário do que estabelece para os titulares de outras autorizações de residência; e
- (iii) Acrescenta um novo encargo ao titular do direito ao reagrupamento: uma espera de dois anos após a atribuição de título de residência para poder agrupar outros membros da família que comprovadamente com ele tenham vivido noutro Estado ou que dele dependam, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente, sendo apenas possível reagrupar os familiares caso se encontrem fora do território nacional.

O Presidente da República

13.º

Tais alterações, incidentes sobre um mecanismo essencial para a integração em sociedade e para a vida em família, parecem restringir, de forma desproporcional e desigual, o princípio da união familiar, podendo não acautelar o superior interesse da criança, forçada a lidar com separações prolongadas.

Contrariando os objetivos do Decreto, tais alterações podem, potencialmente, provocar o aumento dos percursos migratórios irregulares por parte de outros membros da família que passam a estar excluídos do direito ao reagrupamento, como é o caso do cônjuge.

Acresce que as crianças merecem também especial proteção em instrumentos de direito internacional e regional dos quais Portugal é Estado-parte, nomeadamente, a Convenção sobre os Direitos da Criança (artigos 9.º e 10.º), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas (artigos 12.º, 23.º e 24.º); a Carta Europeia dos Direitos Sociais Revista do Conselho da Europa (artigo 19.º); o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigo 79.º/2) e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 7.º).

14.º

Já a flexibilização dos critérios de reagrupamento familiar para os titulares de autorização de residência concedidas ao abrigo dos artigos 90.º, 90.º-A, e 121.º-A da Lei n.º 23/2007, de 4 julho, na nova redação aprovada por este Decreto, pode contribuir, pelo diferente tratamento previsto em cada um destes artigos, para uma maior estratificação entre pessoas migrantes, em função da respetiva qualificação e setor de atividade, afastando-se do espírito inerente à Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, e comprometendo o princípio da igualdade e o princípio da não discriminação, consagrados no artigo 13.º da Constituição.

Por outro lado, o diploma não altera o tratamento mais favorável de reagrupamento familiar aplicável a refugiados, requerentes de asilo e beneficiários de proteção internacional, o que parece adequado dado tratar-se de um regime próprio.

15.º

Ainda no que respeita às condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar, previstas no artigo 101.º da lei, e conforme decorre da alteração operada pelo artigo 2.º do Decreto, a redação aprovada introduz, também, novos conceitos indeterminados,

O Presidente da República

cuja densificação é enformadora do próprio direito ao reagrupamento familiar. Tanto as alíneas a) e b) do n.º 1, como o n.º 3 do artigo 101.º, remetem integralmente para Portaria do Governo a referida densificação, o que, como referido supra no artigo 10.º do presente requerimento ao Tribunal Constitucional, pode invadir a reserva de competência legislativa reservada da Assembleia da República.

16.º

Por sua vez, a redação proposta pelo artigo 2.º do presente Decreto para o n.º 1 do artigo 105.º da Lei n.º 23/2007, de 4 julho, referida no artigo 4.º do presente requerimento, aumenta – substancialmente, para o triplo - o prazo de decisão relativo ao pedido de autorização de residência para o reagrupamento familiar, eliminando a possibilidade de deferimento tácito.

Tal significa que, efetivamente, e conjugando tal disposição com o disposto na redação aprovada pelo presente Decreto para o n.º 3 do artigo 98.º, reagrupar um familiar em Portugal poderá demorar, no mínimo, cerca de 3 anos e meio, período exigente face às decisões administrativas a tomar, violador do princípio da união familiar e do superior interesse da criança, desrespeitador do princípio da celeridade administrativa, previsto no artigo 266.º, n.º 2 da Constituição, e potencialmente desproporcional à luz da nossa lei fundamental, com eventual violação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade e da união familiar, previstos, respetivamente, nos artigos 13.º, 18.º e 36.º também da Constituição.

Acresce que a possibilidade de prorrogação do prazo decorre do já referido conceito indeterminado ("circunstâncias excecionais associadas à complexidade da análise"), que poderá permitir à administração a eventual prorrogação sem fundamentação objetiva e potenciadora de decisões discricionárias e desiguais.

17.º

No que respeita à norma constante do artigo 87.º-B, aditada pelo artigo 3.º do Decreto, e reproduzida no artigo 7.º do presente requerimento ao Tribunal Constitucional, alteração introduzida na fase final do processo legislativo, a disposição, de natureza eminentemente técnica e com uma redação formalmente complexa, parece limitar - no seu n.º 2 – o uso da ação especial de “intimidação para a proteção de direitos, liberdades e garantias”, prevista no artigo 109.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, para além dos pressupostos contantes no referido artigo, ou seja,

O Presidente da República

apenas será legítima quando a atuação ou omissão da AIMA, I.P., comprometa, de modo comprovadamente grave, direto e irreversível, o exercício, em tempo útil, de direitos, liberdades e garantias pessoais, cuja tutela não possa ser eficazmente assegurada através dos meios cautelares disponíveis.

18.º

A presente limitação e a imposição de critério adicional e de difícil definição (“grave, direto e irreversível”) parecem contrariar o disposto nos n.ºs 1, 4 e 5 do artigo 20.º da Constituição, que garantem a todos o direito a acesso efetivo e célere aos tribunais para defesa dos seus direitos fundamentais, incluindo tutela urgente quando estejam em causa direitos, liberdades e garantias.

19.º

Finalmente, a redação aprovada para o n.º 3 do artigo 87.º-B, aditada pelo artigo 3.º do Decreto, e reproduzida no artigo 7.º do presente requerimento ao Tribunal Constitucional, parece introduzir uma subordinação dos direitos, liberdades e garantias a constrangimentos operacionais, nomeadamente da AIMA, I.P., o que parece atentar, de forma direta, os princípios constitucionais de acesso à justiça, da igualdade, da celeridade administrativa e da tutela jurisdicional efetiva, bem como da proporcionalidade, consagrados, respetivamente, nos artigos 20.º, 13.º 18.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa.

20.º

Coloca-se, ainda, a questão da compatibilização destas normas com o Direito da União Europeia, tendo em conta, nomeadamente, que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no seu artigo 47.º, consagra o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, especialmente quando estejam em causa decisões administrativas em matéria de imigração e asilo.

Ante o exposto, requer-se, nos termos dos n.ºs 1 e 8 do artigo 278.º da Constituição, bem como do n.º 1 do artigo 51.º e n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, a fiscalização preventiva urgente da constitucionalidade das normas

O Presidente da República

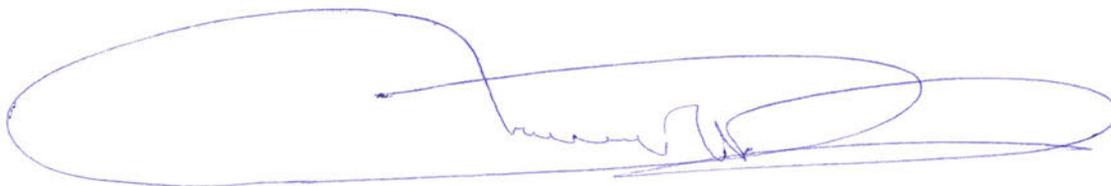
constantes dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 98.º, das alíneas a) e b) do n.º 1 e n.º 3 do artigo 101.º, do n.º 1 do artigo 105.º, alteradas pelo artigo 2.º do Decreto nº 6/XVII da Assembleia da República, e da norma constante do artigo 87.º-B, aditada pelo artigo 3.º do Decreto em apreço, por violação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da segurança jurídica, da proporcionalidade na restrição de direitos e do acesso à justiça, igualdade e tutela jurisdicional efetiva, da união familiar, da vinculação da atividade administrativa à Constituição, decorrentes das disposições dos artigos 2.º, 13.º, 18.º, n.ºs 1 e 2, 20.º, n.ºs 1, 4 e 5, 36.º, 266º, nº 2 e 268º nº4, todos da Constituição da República Portuguesa.

Nos termos do nº 8 do artigo 278.º da Constituição, fixo em 15 dias o prazo para pronúncia urgente do Tribunal Constitucional.

Apresento a Vossa Excelência os meus mais respeitosos cumprimentos.

Lisboa, 24 de julho de 2025

O Presidente da República



Marcelo Rebelo de Sousa