

# REAGRUPAMENTO FAMILIAR EM PORTUGAL

## UM DIREITO OU UMA FORMA DE REGULAR A IMIGRAÇÃO?

Catarina Reis de Oliveira

### INTRODUÇÃO

No contexto europeu, Portugal, um dos países de mais tardia transição migratória (Oliveira, 2025), dominado pela sua experiência emigratória, passa a assumir saldos migratórios positivos apenas a partir da década de 1990, aumentando gradualmente os estrangeiros residentes (ultrapassando um milhão em 2023) e o seu impacto no total de residentes no país (1% em 1990 e 10% em 2023). Apesar de as razões familiares se destacarem como um dos principais determinantes da migração na generalidade dos países europeus (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2024), Portugal é dominado por uma imigração predominantemente de motivação laboral, tendo a imigração por razões familiares menor prevalência (19,8% em 2024 das primeiras concessões de residência) por comparação à média dos países da União Europeia (UE) a 27 (27,1%), ocupando a décima oitava posição na ordenação de países com mais entradas por razões familiares (conforme dados publicados pelo Eurostat<sup>1</sup>). Esta tendência tem, no entanto, sido afetada ao longo do tempo por vários fatores. A crise económica e financeira, entre 2008 e 2014, fez diminuir as entradas no país, aumentando o impacto das entradas por razões familiares (para cerca de metade), por terem

### RESUMO

As migrações internacionais têm múltiplos determinantes, mas as razões familiares destacam-se, sobretudo, através do reagrupamento familiar, um dos principais canais de entrada regular na Europa. Embora os países europeus não possam negar formalmente o direito a viver em família, restringem-no, ao controlarem a entrada e a permanência de imigrantes. Este artigo traz uma análise sociológica e histórica do enquadramento legal do reagrupamento familiar em Portugal até 2025 (efeito da estrutura) e que o tornou no país europeu mais favorável a este direito. A partir de queixas apreciadas pelo Provedor de Justiça, entre 2004 e 2024, o artigo faz uma aproximação à prática administrativa do direito ao reagrupamento familiar, trazendo a experiência das famílias migrantes e das instituições neste processo, realçando-se a capacidade dos indivíduos (efeito da agência) em interpretarem, adaptarem-se e reagirem sobre o direito ao reagrupamento familiar.

Palavras-chave: reagrupamento familiar, imigração, Lei de Estrangeiros, Portugal.



## ABSTRACT

### FAMILY REUNIFICATION IN PORTUGAL: RIGHT OR A MEANS OF REGULATING IMMIGRATION?

There are multiple determinants of international migration, but family reasons stand out, especially through family reunification, which is one of the main channels for regular entry into Europe. While European countries cannot formally deny the right to family reunion, they do control entry and residence of immigrants, thereby restricting it. This article provides a sociological and historical analysis of the legal framework for family reunification in Portugal up to 2025 (structure effect), which has made Portugal the most favourable European country for this right. Based on complaints received by the ombudsman, between 2004 and 2024, the article examines the administrative practice of the right to family reunification, considering the experiences of immigrant families and institutions involved in the process. It highlights individuals' ability to interpret, adapt to, and react to the right to family reunification (agency effect).

*Keywords:* family reunification, immigration, immigration law, Portugal.

diminuído as oportunidades de trabalho (Oliveira, 2023). O mesmo efeito teve a pandemia de covid-19 (em 2020 o impacto das razões familiares nas primeiras concessões de residência subiu para 42%) (*Ibidem*). É importante atender também aos impactos que o enquadramento legal tem na evolução das entradas por razões familiares, identificando-se a sua diminuição em períodos em que aumentam as restrições ao reagrupamento familiar<sup>2</sup>, para todos os requerentes ou, especificamente, para os extracomunitários (Fonseca & Ormond, 2008, p. 109; Oliveira et al., 2013, p. 54).

Como país de imigração recente, o enquadramento legal para estrangeiros foi só definido a partir de 1981, enquadrando pela primeira vez o direito ao reagrupamento familiar. Nas quatro décadas que se seguiram Portugal promoveu várias alterações ao regime de reagrupamento familiar, sendo a mais marcante introduzida na Lei de 2007, quando esse direito passa a ser assumido como dimensão fundamental de integração de imigrantes no país. Esta opção trouxe reconhecimento internacional a Portugal, tornando-o no mais favorável ao reagrupamento familiar (na primeira posição entre os países comparados no Migrant Integration Policy Index (MIPEX)<sup>3</sup> neste item, entre 2009 e 2024), estando também no grupo muito limitado de países que se mantiveram na direção da inclusão. Esta não é, contudo, uma condição estática, mas dinâmica e volátil, nomeadamente perante revisões à lei – como as que ocorreram em outubro de 2025. Neste

âmbito, é fundamental acompanhar e compreender os efeitos do desenvolvimento societal e histórico das leis e da prática burocrática, tanto nas famílias imigrantes como nas instituições que participam no processo.

Portugal reconhece, desde 1976, na sua Constituição, o direito a viver em família como elemento fundamental da sociedade, cabendo ao Estado a proteção de todas as condições para a efetividade desse direito, a que acresce o direito à constituição de família em igualdade plena para todos os residentes. Portugal é ainda enquadrado pela Convenção Europeia dos Direitos Humanos que consagra o direito ao respeito pela vida familiar, e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em que se incluem os direitos ao respeito pela vida privada e familiar e de constituir família. Apesar de ser reconhecido que todos os residentes em Portugal têm, em igualdade de circunstâncias, o direito a viver em família e a constituir família, a soberania do Estado define o controlo das fronteiras, estabelecendo na lei que regula a entrada, permanência e saída de estrangeiros,

os direitos e deveres dos estrangeiros, nos quais se enquadra a definição de família e os requisitos processuais para o exercício do direito ao reagrupamento familiar.

Como explicam vários autores (Grillo, 2008; Kraler, 2009), as famílias migrantes podem resultar da combinação de três situações: da reunificação familiar de laços pré-existentes à migração, envolvendo membros da família separados pela migração; da migração em família, na qual diferentes membros da mesma família migram conjuntamente; e da formação familiar em contexto migratório (Kraler, 2009). Estas situações podem gerar diferentes implicações legais na elegibilidade da reunificação familiar e nas condições do acesso a direitos para os membros da família, embora nem sempre seja clara a distinção de situações ou aceitação da sobreposição de requisitos legais para uns e para outros.

As políticas de reunificação familiar de qualquer país determinam se e quando as famílias estrangeiras podem reagrupar no país de acolhimento, definindo as condições de acesso a cada membro da família e os seus direitos. Apesar de o Estado não poder negar explicitamente o direito a viver em família a qualquer residente, controla quem entra e permanece no seu território, podendo definir formas de restringir esse direito, incluindo com entraves administrativos (e. g., tempo de espera, dificuldades de acesso aos serviços, custos processuais), exigências burocráticas (e. g., tempo de permanência, rendimentos, dependência de familiares, alojamento), e com limitações na definição de família (e. g., família nuclear, cônjuge, menores dependentes).

Assumindo-se o reagrupamento familiar como um dos canais de entrada regular mais usado nos países europeus, inúmeros países recentraram o debate na migração familiar como processo multiplicador de fluxos migratórios, o que gerou incrementos de restrições, de mecanismos de contenção e de discriminação contra famílias imigrantes (Desmet et al., 2025; Kraler, 2009). Foram aprofundados mecanismos de acompanhamento e controlo do direito à reunificação familiar, quanto à sua má utilização, instrumentalização, fraude e ameaça à segurança do país (European Migration Network. [EMN], 2012). As recentes mudanças políticas na Europa, com a crescente influência populista e a politização das migrações, com o aumento das restrições à entrada e a menor orientação para a integração dos imigrantes, gera um futuro incerto para as famílias transnacionais e uma tendente crise nas políticas inclusivas ao reagrupamento familiar (MIPEX, 2025).

Estes antagonismos e paradoxos, entre os imigrantes terem o direito a viver em família *versus* a regulação da reunificação familiar como forma de controlo de fronteira e os debates em torno da instrumentalização da reunificação familiar como estratégia migratória, não sendo específicos do contexto português, marcam também a atualidade nacional, sendo relevante trazer mais evidências para o desenho de políticas públicas mais informadas.

Este artigo traz uma análise sociológica e histórica das políticas e leis de reagrupamento familiar em Portugal até 2025, mostrando o reagrupamento familiar como uma cons-

trução social dinâmica, que tem subjacente conceitos, opções e argumentos ideológicos, que interagem com percepções, valores e opinião pública acerca da imigração. O artigo começa com uma breve revisão da literatura, avançando para uma análise do enquadramento legal do direito ao reagrupamento familiar em Portugal (efeito da estrutura), entre a viragem do século e as revisões de 2025. Segue-se uma apreciação da prática administrativa do reagrupamento familiar a partir de queixas apreciadas anualmente pelo Provedor de Justiça, dando uma imagem da experiência das famílias imigrantes e das instituições neste processo, realçando-se neste âmbito a capacidade de os indivíduos (efeito da agência) interpretarem, adaptarem e reagirem sobre o direito ao reagrupamento familiar. O artigo caracteriza ainda as opiniões dos portugueses sobre o direito ao reagrupamento familiar a partir de resultados de inquéritos de percepções.

### **FAMÍLIAS NO PROCESSO MIGRATÓRIO: REVISÃO DA LITERATURA**

As primeiras referências académicas à migração familiar aparecem na década de 1980, destacando o efeito da agência da família e das estratégias familiares na decisão do projeto migratório e das opções tomadas. Na década de 1990, o estudo da migração familiar destacou a dependência dos membros da família, especialmente o cônjuge (feminino) e os filhos, num primeiro imigrante, o homem. Já na viragem do século, ascende a atenção ao estudo das famílias transnacionais e das redes sociais que atravessam fronteiras internacionais, ligando diferentes destinos migratórios e o país de origem, passando a feminização das migrações a trazer também o protagonismo das mulheres na esfera familiar e como agentes economicamente ativas (Grillo, 2008; Kofman et al., 2022). Enquanto os primeiros estudos focaram-se essencialmente nos países de destino, assumindo que os imigrantes desejassem trazer os membros da sua família para o país de destino, estudos mais recentes assumem uma leitura mais crítica do processo migratório e questionam o desejo dos imigrantes em concretizarem o rea-

EMBORA SE RECONHEÇA O PAPEL DA AGÊNCIA DA FAMÍLIA NO PROCESSO MIGRATÓRIO, O EFEITO DA ESTRUTURA, AO NÍVEL DAS POLÍTICAS E PRÁTICAS QUE REGULAM A MIGRAÇÃO E A INTEGRAÇÃO DE IMIGRANTES, INFLUENCIA A FORMA COMO AS FAMÍLIAS SE APRESENTAM PERANTE AS AUTORIDADES E AS CIRCUNSTÂNCIAS EM QUE SE DEFINEM RELAÇÕES FAMILIARES.

grupamento familiar, trazendo leituras transnacionais, em que os indivíduos circulam entre países para alcançar mais sucesso no projeto migratório (Kofman et al., 2022). Embora se reconheça o papel da agência da família no processo migratório, o efeito da estrutura, ao nível das políticas e práticas que regulam a migração e a integração de imigrantes, influencia a forma como as famílias se apresentam perante as autoridades e

as circunstâncias em que se definem relações familiares. Vários autores têm demonstrado o efeito das políticas e da capacidade de os Estados controlarem a imigração, naquelas que são as características e a intensidade dos fluxos migratórios, embora haja pouco estudo sobre os efeitos das políticas em categorias específicas de imigração, como a

migração familiar (Ahlén, 2024). O estudo do reagrupamento familiar permanece ancorado essencialmente nas opções políticas do direito ao reagrupamento familiar, na forma como o direito a viver em família é restringido por requisitos e condições, ou na forma como os enquadramentos legais definem membros da família (por afinidade ou por laços de sangue) ao longo do tempo (Bonizzoni, 2018).

Neste sentido, a família, os seus constituintes e as relações familiares são entidades conceptuais resultantes de uma construção social que enquadra crenças, valores e uma ordem moral com diferentes significados e entendimentos ideais (eurocêtricos) do que é aceite, que exclui tanto os diferentes significados culturais dos imigrantes, como o dinamismo da própria estrutura familiar (e. g., divórcio, coabitação, famílias reconstituídas). Assim, ainda que o direito a viver em família seja reconhecido em convenções internacionais, as políticas de imigração podem circunscrever esse direito ao definirem o que a família e as relações familiares devem ser (*Ibidem*; Grillo, 2008).

Estudos comparativos analisaram os enquadramentos legais, as políticas para o reagrupamento familiar e os principais argumentos dos governos para justificar as opções tomadas, considerando os requisitos e a forma como os mesmos são aplicados na prática (Desmet et al., 2025; EMN, 2008 e 2012; Oliveira et al., 2013; Strik et al., 2013).

Desmet et al. (2025) mostram como um número crescente de países da UE impuseram mais restrições para as famílias imigrantes, e alimentaram um discurso em que o reagrupamento familiar é visto como um problema ou um fluxo migratório indesejado, ao qual os governos têm de reagir e regular, realçando algumas das dinâmicas consequentes dos principais argumentos – por um lado, do discurso securitário, associado à ideia de que os países têm de controlar as suas fronteiras e assegurar que os imigrantes e os membros das suas famílias não são uma ameaça à segurança nacional, focando na utilização fraudulenta ou por conveniência do reagrupamento familiar; noutra vertente, do discurso nacionalista, em torno da ideia de perda da identidade nacional, nas dimensões culturais, religiosa e racial; e, finalmente, do discurso utilitarista, no qual é defendido que as famílias migrantes contribuem menos para a economia e pressionam mais os sistemas sociais.

No mesmo estudo, Desmet et al. (*Ibidem*) identificam três formas de desigualdade que têm crescido nas políticas de reagrupamento familiar europeias: a primeira associa-se à própria condição do imigrante, se tem ou não o direito ao reagrupamento familiar, se a lei define diferenças de tratamento, e qual a definição de família e de membros da família presente no direito ao reagrupamento familiar, inscrevendo-se neste âmbito os interesses do Estado em torno da gestão dos perfis desejados de imigrantes; a segunda, associa-se às condições definidas para o reagrupamento familiar quanto às provas requeridas ou à documentação exigida (e. g., provas de laços familiares, registo criminal), por vezes difíceis de reunir no país de origem; e, finalmente, a terceira forma de desigualdade associa-se à prática da lei e ao funcionamento administrativo do processo de reagrupamento familiar, relativamente às diferentes formas de funcionamento da burocracia (e. g., tempo do processo, possibilidade de recurso, discricionariedade das autoridades).

## **O DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR NA EUROPA**

A Convenção Europeia dos Direitos Humanos, definida depois da Segunda Guerra Mundial, consagrou o direito ao respeito pela vida familiar, embora salvaguardando o direito de ingerência da autoridade pública, no qual se enquadram os princípios reconhecidos numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, 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. Complementarmente, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagrou dois direitos fundamentais: o direito ao respeito pela vida privada e familiar e o direito de contrair casamento e de constituir família.

Reconhecendo, por um lado, os direitos fundamentais da vida familiar e de constituir família e, por outro, os desafios que se colocam na regulação das migrações, num quadro em que o reagrupamento familiar se tornou num dos principais canais da imigração legal para os países da UE, as políticas de reagrupamento familiar de estrangeiros residentes nos Estados-Membros da UE foram objeto de debate e de várias mudanças políticas, muitas delas de natureza restritiva [COM(2008) 610 final]. Neste âmbito, procurando consenso para a definição de regras comuns na UE, e para dar resposta ao consagrado na Convenção Europeia, foi aprovada a Diretiva 2003/86/CE que impôs aos Estados-Membros obrigações mínimas para a autorização do reagrupamento familiar. Entre as obrigações dos Estados-Membros para a transposição da diretiva incluíram-se limites: os extracomunitários a residir legalmente num Estado-Membro da UE podem requerer o reagrupamento familiar ao fim de pelo menos um ano de residência (não podendo ser exigido um período superior a dois anos), independentemente do título de residência; entre os membros da família, é autorizado o reagrupamento familiar a um cônjuge, podendo ser fixada a idade mínima, filhos menores, e outros membros da família (filhos maiores a cargo, ascendentes, pessoa em união de facto); ficaram previstas condições relativas ao alojamento, ao seguro de doença, aos rendimentos regulares e às condições facultativas de integração (e. g., competência linguística, teste de integração); e possíveis restrições por razões de ordem pública, de segurança ou de saúde pública. A diretiva também impôs limites ao período de espera pelo requerente na apreciação do seu pedido (não exceder os nove meses, sendo fixados prazos de três meses), a obrigatoriedade da notificação da decisão escrita e fundamentada; e estabeleceu que, no limite, após cinco anos deve ser concedida uma autorização de residência autónoma do requerente de reagrupamento familiar para o cônjuge ou parceiro, e filhos que atingem a maioridade.

O primeiro relatório da Comissão sobre a aplicação da diretiva [COM(2008) 610 final] revelou que a transposição da diretiva era deficiente e que a harmonização das regras no espaço europeu continuava a ser limitada, persistindo grande discricionariedade dos Estados-Membros na aplicação das normas e condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar. Este resultado induziu ao lançamento de várias medidas processuais

a Estados-Membros e à continuidade do acompanhamento da implementação da diretiva. Em 2014, a Comissão apresentou outro relatório com orientações para a aplicação da diretiva [COM(2014) 210 final], incentivando-se à sua interpretação em conformidade com os direitos fundamentais dos residentes nos países da UE, nomeadamente o direito a viver em família, da não discriminação, os direitos da criança e o direito a recurso efetivo perante um tribunal. Foram clarificadas as obrigações positivas e precisas que a diretiva impõe, refletindo também a posição da Comissão e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE, na exigência de os Estados autorizarem o reagrupamento familiar a certos membros da família como regra geral, reconhecendo, porém, alguma margem de apreciação de cada país nas condições impostas pela diretiva, desde que essa margem de apreciação não ponha em causa a eficácia do objetivo da mesma (promover o reagrupamento familiar). A Comissão também destacou que o direito ao reagrupamento familiar não é ilimitado, estando os beneficiários vinculados às leis do país de acolhimento, incluindo medidas firmes sobre situações de abusos e fraudes.

Embora continuem a ser múltiplos os esforços da Comissão no incentivo ao reagrupamento familiar dos residentes estrangeiros, na última década os procedimentos para as famílias oriundas de países extracomunitários reagrupadas na Europa tornaram-se mais desfavoráveis, aumentando a discricionariedade dos procedimentos e os requisitos relacionados com provas de rendimentos ou de meios de subsistência,

NA ÚLTIMA DÉCADA OS PROCEDIMENTOS  
PARA AS FAMÍLIAS ORIUNDAS DE PAÍSES  
EXTRACOMUNITÁRIOS REAGRUPADAS NA EUROPA  
TORNARAM-SE MAIS DESFAVORÁVEIS.

proficiência linguística do país de acolhimento, e condições de alojamento. Comparando os resultados do MIPEX na edição de 2011 com a de 2025 (reportando resultados dos países de 2023-2024), verifica-se uma degradação global da classificação da média dos países da UE de 60 pontos (entre 100) em 2011 para 53 pontos em 2025, passando Portugal (91 pontos em 2011 e 93 pontos a 2025) a ficar isolado, como o único país favorável ao direito ao reagrupamento familiar. Em 2025, para além de Portugal, as políticas de reagrupamento familiar eram ligeiramente mais favoráveis nos países nórdicos (Suécia, Finlândia), em vários países do sul (Itália e Espanha) e do leste da Europa (Estónia, Roménia, Croácia, Chéquia e Eslovénia), todos com pontuações entre 60 e 79 pontos. Embora na generalidade dos países as famílias reunidas usufríssem de um título de residência estável e igualdade de direitos, os políticos tendiam a discordar no conceito de família (que membros devem ter acesso ao direito a viver em família) e sobre as condições do reagrupamento. Entre os 27 países da UE comparados no MIPEX 2025, 10 países só permitiam o reagrupamento familiar depois de o requerente ter um título de residência durante pelo menos um ano, 6 países permitiam ao fim de menos de um ano de residência e em 11 países (entre os quais Portugal) não se requeria tempo mínimo de residência antes do pedido. Na Chéquia, em Portugal e na Eslovénia, o reagrupamento familiar era possível não apenas com o cônjuge ou parceiro

e filhos menores, mas ainda com ascendentes e descendentes maiores de idade. Nos países mais favoráveis, os requisitos limitavam-se aos mínimos estabelecidos pela diretiva do reagrupamento familiar (e. g., rendimento mínimo, alojamento), enquanto nos países mais desfavoráveis exigiam-se condições que as famílias nacionais não conseguiam suportar (e. g., rendimentos elevados, sem acesso a benefícios sociais, domínio da língua, custos do processo), o que não encontra justificação na legislação da UE. Em 4 países eram exigidos requisitos pré-partida de domínio da língua para os membros da família (Áustria, Dinamarca, Alemanha e Países Baixos), e nos Países Baixos era ainda exigida a passagem num teste de integração pré-partida. Em 11 países o reagrupamento era analisado de forma discricionária pelas autoridades, enquanto em 12 países eram definidas restrições a familiares dependentes ou requeridas condições específicas, como necessidades de cuidados de saúde ou circunstâncias financeiras extraordinárias. Em 16 países era exigido que o requerente estivesse empregado e não dependesse de benefícios sociais, enquanto 7 países definiam o nível dos meios de subsistência acima do rendimento mínimo, o que exclui famílias de baixos rendimentos. Um número crescente de países definiu exceções nos seus regimes para imigrantes qualificados, investidores ou mais ricos, aumentando os contrastes com as condições exigidas aos imigrantes mais vulneráveis. Identificou-se que em 22 países os procedimentos eram discricionários, significando que mesmo requerentes que cumpriam os requisitos legais podiam ver o reagrupamento familiar rejeitado, sendo este um problema crescente na UE. Atendendo ao atual clima político nos países europeus, com aumento da influência de populismos, da politização do direito ao reagrupamento familiar e de restrições, os autores do MIPEX alertam para as consequências do futuro incerto das famílias transnacionais e do desinvestimento nas políticas de integração (MIPEX, 2025). Consequentemente, na generalidade dos países europeus, têm aumentado os processos em tribunais nacionais, no Tribunal de Justiça Europeu e no Tribunal Europeu de Direitos Humanos<sup>4</sup> (Desmet et al., 2025; EMN, 2014; Strik, Hart & Nissen, 2013). Entre os casos legais destacam-se processos em que esteve em causa evidências de laços familiares, regularidade dos contactos familiares, ou provas de dependência familiar. Os tribunais europeus tendem a recomendar aos Estados que usem a sua margem de apreciação dos processos à luz do direito fundamental da vida familiar no quadro das normas internacionais, evitando legislações nacionais que induzam à distinção quanto a saber se a relação familiar foi definida antes ou depois do requerente entrar no país, e proteger sempre os interesses dos filhos(as) menores (EMN, 2014).

### **O DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR EM PORTUGAL**

A Constituição Portuguesa salvaguarda, desde 1976, os direitos de viver em família e de constituir família em igualdade plena para todos os residentes, não podendo os filhos ser separados dos pais (salvo quando os pais não cumprem os seus deveres e só com decisão judicial).

É neste contexto mais geral que se define o direito ao reagrupamento familiar de estrangeiros em Portugal, através de dois enquadramentos legais: os definidos pela Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, aplicada aos familiares de cidadãos da UE (incluindo portugueses), do Espaço Económico Europeu e da Suíça; e os definidos pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, e subsequentes alterações, aplicada a extracomunitários (Oliveira et al., 2013).

O reagrupamento familiar de cidadãos europeus não pressupõe um tempo mínimo de residência e os membros de família elegíveis incluem cônjuge ou companheiro, descendentes e ascendentes dependentes. Os cidadãos europeus devem demonstrar a veracidade dos laços de parentesco, assim como a capacidade económica para sustentar os familiares reagrupados, estando dispensados de comprovar condições de alojamento. Estão previstas ainda as consequências de abuso de direito, de fraude ou de casamento ou união simulada ou de conveniência, sendo retirados os direitos de residência e os eventuais apoios sociais que sejam conferidos (*Ibidem*).

Já para extracomunitários, a Lei n.º 23/2007<sup>5</sup>, que transpôs a Diretiva n.º 2003/86/EC, absorveu todos os aspetos recomendados para o reagrupamento familiar, não exigindo ao requerente tempo de permanência mínimo em território nacional antes de apresentar o pedido, reconhecendo que o direito a viver em família deve ser concedido a todos os residentes, sem exceção, conforme salvaguarda a própria Constituição. Com esta lei, o reagrupamento familiar pôde ser requerido para familiares residentes no estrangeiro (de laços familiares anteriores ou posteriores à entrada do residente) ou para familiares já em território português, dependentes ou em coabitação, podendo o reagrupamento ser solicitado pelo detentor da autorização de residência ou pelo próprio membro da família. A lei definiu como membro da família do residente: o cônjuge ou parceiro(a) de união de facto; descendentes – filhos menores ou incapazes a cargo, menores adotados, e filhos maiores a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal; ascendentes de primeiro grau em situação de dependência; e irmãos menores sobre os quais há poder parental. A lei definiu situações que podem levar ao cancelamento do direito ao reagrupamento familiar, entre as quais a má utilização do direito e a sua instrumentalização ou fraude (e. g., casamento, união de facto ou adoção por conveniência; fraude nos laços familiares).

Para além de dar provas das relações familiares e de que o(s) membro(s) da família não constitui(em) ameaça à ordem e segurança pública (comprovável com registo criminal), o requerente extracomunitário tinha de dispor de alojamento e de meios de subsistência assegurados por período não inferior a doze meses. Os meios de subsistência, correspondendo a recursos estáveis e regulares suficientes para as necessidades essenciais do cidadão e da sua família (despesas de alimentação, alojamento e cuidados de saúde e higiene), eram definidos e atualizados em portaria própria, tendo como critério de determinação a retribuição mínima mensal, atendendo à regularidade líquida de quotizações para a Segurança Social do requerente e valoração *per capita* do agregado

familiar (100% do requerente, 50% segundo ou mais adultos e 30% por descendentes dependentes).

O prazo de apreciação do processo e notificação de decisão ao requerente de reagrupamento familiar era de três meses, podendo acrescer-se, excecionalmente, mais três meses. No caso de a apreciação ultrapassar os seis meses, o pedido era tacitamente aprovado.

Este enquadramento, em vigor até outubro de 2025, trouxe reconhecimento internacional a Portugal, tornando-o no país com as políticas mais favoráveis ao reagrupamento familiar entre 2009 e 2023-2024, ocupando a primeira posição no ranking dos países comparados no MIPEx (com 93 pontos). Porém, conforme realçado pelos autores do MIPEx, as alterações legislativas de outubro de 2025, com regras mais restritivas ao direito ao reagrupamento familiar, significam retrocessos nas políticas de integração nacionais, comprometendo não apenas a posição de Portugal no panorama internacional, como também o percurso de inclusão e coesão social construído no país desde a viragem do século<sup>6</sup>. Numa recontagem da pontuação do MIPEx em novembro de 2025, depois das alterações legislativas, Portugal perde 33 pontos no reagrupamento familiar, deixando a primeira posição do índice neste domínio e caindo várias posições<sup>7</sup>. Foi ainda recordado que políticas de integração eficazes não favorecem apenas os imigrantes, mas fortalecem a coesão social, aumentam a confiança nas instituições públicas e contribuem para a inclusão democrática, a sustentabilidade demográfica e das contas públicas e o desenvolvimento económico do país<sup>8</sup>.

Estas mudanças tiveram origem nos resultados eleitorais de maio de 2025, com reforço dos partidos de centro-direita e direita na Assembleia da República, e a definição do programa governativo que previu a revisão das regras do reagrupamento familiar, tendo sido aprovado na Assembleia da República<sup>9</sup>, a 16 de julho de 2025, o Decreto n.º 6/XVII que alterava alguns dos artigos da Lei n.º 23/2007, com destaque para mudanças ao

ESTAS MUDANÇAS TIVERAM ORIGEM

NOS RESULTADOS ELEITORAIS DE MAIO DE 2025, COM REFORÇO DOS PARTIDOS DE CENTRO-DIREITA E DIREITA NA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, E A DEFINIÇÃO DO PROGRAMA GOVERNATIVO QUE PREVIO A REVISÃO DAS REGRAS DO REAGRUPAMENTO FAMILIAR.

direito ao reagrupamento familiar. O decreto (com origem na proposta do Governo e do projeto de lei do Chega) foi aprovado com os votos favoráveis do Partido Social Democrata (PSD), Chega e Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP), a abstenção da Iniciativa Liberal (IL), e os votos contra do Partido Socialista (PS), do Livre, do Partido Comunista Português (PCP), do

Bloco de Esquerda (BE), do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), e do deputado único do Juntos Pelo Povo (JPP), tendo sido remetido no dia seguinte para promulgação do Presidente da República. A 24 de julho de 2025, o Presidente da República requereu ao Tribunal Constitucional<sup>10</sup>, com carácter de urgência, a fiscalização preventiva da constitucionalidade do diploma, sendo destacado no requerimento as dúvidas em torno de

se passar a exigir dois anos de residência legal aos requerentes para reagrupar membros da família de fora de Portugal, e passar a conceder apenas a imigrantes altamente qualificados, investidores ou de beneficiários do Cartão Azul UE o reagrupamento com membros da família que tenham entrado legalmente em Portugal, ou a reagrupar com menores de idade com entrada legal no país e que dependam do requerente e que com ele coabitem. Também foram levantadas dúvidas sobre as novas condições ao reagrupamento familiar por serem introduzidos «novos conceitos indeterminados, cuja densificação é enformadora do próprio direito» e relevada a discricionariedade na apreciação pelas autoridades. Sobre o prazo do procedimento, o Presidente levantou reservas ao facto de o processo passar a demorar cerca de três anos e meio a efetivar (entre nove meses da análise, com possibilidade de prorrogação por igual período, conjugado com o aumento para dois anos de residência legal antes de aceder ao direito de reagrupar).

A 22 de agosto de 2025, o Tribunal Constitucional tornou público o Acórdão n.º 785/2025, no qual se pronunciou pela inconstitucionalidade da nova redação do direito ao reagrupamento familiar, fazendo notar também que a opção do Governo de «não consultar entidades direta ou indiretamente relacionadas com a matéria em causa, enfraquece a garantia de legitimidade democrática da lei aprovada, para além de inviabilizar a antecipação de problemas na sua aplicação». O acórdão explicou a inconstitucionalidade da restrição do reagrupamento aos membros da família menores de idade com entrada legal em Portugal, e a eliminação desse direito para maiores de idade que tenham entrado legalmente em Portugal e aqui se encontrem, designadamente o cônjuge ou parceiro, condicionando à espera de dois anos de residência legal do requerente e à permanência dos membros da família fora do país, argumentando-se as consequências da separação dos membros da família e da não convivência dos cônjuges ou equiparados e respetivos filhos. Sobre as condições do reagrupamento familiar, o Tribunal alertou para as alterações substantivas nos requisitos de alojamento e nos meios de subsistência, reprovando a introdução de condições de integração, considerando-as contrárias à Constituição. Também se pronunciou pela inconstitucionalidade da extensão no prazo de decisão do pedido, conjugada com o tempo de espera de dois anos para o exercício do direito ao reagrupamento, por ser incompatível com os deveres de proteção da família a que o Estado está vinculado pela Constituição. Contudo, o Tribunal não se pronunciou pela inconstitucionalidade da nova norma de diferenciação positiva de titulares de autorização de residência altamente qualificados ou investidores, ao contrário do Presidente da República que considerou a norma potencialmente discriminatória.

Perante o chumbo do Tribunal Constitucional, o Governo apresentou uma versão revista que, depois de algumas negociações parlamentares, foi aprovada a 30 de setembro de 2025, com os votos a favor dos partidos de centro-direita e direita (PSD, CDS-PP, Chega, IL e JPP), representando 70% dos deputados, e os votos contra dos partidos de centro-

-esquerda e esquerda (PS, Livre, PCP, BE e PAN). Nesta versão mantiveram-se algumas das exigências iniciais (como os dois anos de residência em Portugal, o prazo de nove meses para decisão do processo e a demonstração de meios de subsistência suficientes sem incluir apoios sociais), embora tenham sido introduzidas algumas exceções (e. g., diferenciação dos requerentes em função de serem casais com filhos menores ou serem titulares de vistos altamente qualificados e investidores, para quem o pedido pode ser feito de imediato) e mecanismos de flexibilização, incluindo a possibilidade de as autoridades decidirem o acesso ao reagrupamento familiar caso a caso (aumentando a discricionariedade do processo), para precaver eventuais inconstitucionalidades do diploma. O diploma foi remetido para promulgação do Presidente da República a 8 de outubro de 2025, tendo sido promulgado<sup>11</sup> a 16 de outubro.

Na redação final desta décima nona alteração à Lei de Estrangeiros, Lei n.º 61/2025 de 22 de outubro, passou a conceder-se o direito ao reagrupamento familiar aos requerentes com título de residência válida há pelo menos dois anos e só para membros de família que dele dependam e que tenham coabitado com o requerente durante pelo menos «18 meses no período imediatamente anterior à entrada deste em território nacional», excecionando-se dessa exigência os membros da família menores ou incapazes a cargo, cônjuge ou equiparado com filhos menores ou incapazes em comum, e membros da família de profissionais altamente qualificados ou investidores. Foram ainda definidos

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.

Desapareceu a possibilidade de o reagrupamento poder ser efetuado para familiares que já se encontrem legalmente em território português, configurando-se apenas para familiares residentes no estrangeiro. As condições também foram densificadas, embora persistindo dúvidas quanto à forma da sua verificação pelas autoridades, mantendo-se a remissão para portarias posteriores a definir pelo Governo, nomeadamente os requisitos de alojamento (do próprio ou arrendado, «considerado normal para uma família comparável da mesma região em território nacional, e que satisfaça as normas gerais de segurança e salubridade») e de meios de subsistência («suficientes para sustentar todos os membros do agregado familiar, sem recurso a apoios sociais»). Foram também definidas condições que os familiares do requerente devem cumprir depois de obterem o reagrupamento familiar, nomeadamente medidas de integração, incluindo formação em língua portuguesa e em «princípios e valores constitucionais portugueses», não sendo definido como serão concretizadas ou validadas estas medidas pelas autoridades, embora esteja prevista a possibilidade de dispensa do seu cumprimento por razões humanitárias e através de despacho do Governo. O prazo do procedimento do reagru-

pamento familiar passou para nove meses (o triplo do tempo estabelecido até outubro de 2025) e foi revogada a possibilidade de deferimento tácito do pedido na ausência de decisão no prazo, o que gera a possibilidade de uma dilatação ainda maior da duração do processo, sendo este um conhecido instrumento de obstrução do direito na prática da lei (Strik et al., 2013).

Estando documentados os efeitos que as políticas de admissão de estrangeiros têm na dimensão e composição das migrações, assumindo as políticas mais restritivas e exigentes nas condições de admissibilidade maiores impactos nos fluxos de migração familiar (Ahlén, 2024), devem ser refletidas as consequências que estas mudanças recentes incitarão tanto no perfil imigratório de Portugal, nomeadamente na sua estratificação socioeconómica e étnico-racial, como na demografia envelhecida do país, com potencial reforço de uma imigração masculina laboral e diminuição de nascimentos de mãe estrangeira.

### **REAGRUPAMENTO FAMILIAR NA PRÁTICA ADMINISTRATIVA**

Como alertam Strik et al. (2013) e Desmet et al. (2025), é vital promover uma análise que vá para além das palavras formais inscritas nas leis, e considerar as experiências reais dos indivíduos com os procedimentos, a prática administrativa e os entraves burocráticos. Os relatórios do Provedor de Justiça apresentados anualmente à Assembleia da República ilustram alguns dos desafios que se colocam na prática administrativa do reagrupamento familiar em Portugal (Oliveira et al., 2013).

Considerando a evolução e o conteúdo das queixas apreciadas pelo Provedor de Justiça, entre 2004 e 2024, relativas ao direito ao reagrupamento familiar, é possível (mesmo com alguns constrangimentos<sup>12</sup>) identificar os bloqueios mais recorrentes, as suas incoerências e inconsistências. Embora reconhecendo que nem todas as experiências das famílias imigrantes e das instituições chegam ao conhecimento do Provedor de Justiça, a existência de queixas em si mostra a capacidade dos agentes (imigrantes e técnicos de instituições) em interpretar, adaptarem-se e reagirem sobre as condições do direito ao reagrupamento familiar.

A lei portuguesa estipula que a Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) [até 2023 o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)] é a instituição responsável pela avaliação dos pedidos de reagrupamento familiar, embora o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), através da rede consultar, desempenhe também um papel importante no processo, competindo-lhe a emissão de vistos aos familiares que se encontrem no estrangeiro. Deste modo, o reagrupamento familiar assume-se como um processo

EMBORA RECONHECENDO QUE NEM TODAS AS EXPERIÊNCIAS DAS FAMÍLIAS IMIGRANTES E DAS INSTITUIÇÕES CHEGAM AO CONHECIMENTO DO PROVIDOR DE JUSTIÇA, A EXISTÊNCIA DE QUEIXAS EM SI MOSTRA A CAPACIDADE DOS AGENTES (IMIGRANTES E TÉCNICOS DE INSTITUIÇÕES) EM INTERPRETAREM, ADAPTAREM-SE E REAGIREM SOBRE AS CONDIÇÕES DO DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR.

com duas fases que incluem, por um lado, a apreciação pelo SEF/AIMA em território português, quanto às condições do exercício do direito, e, por outro lado, a tramitação pelo MNE na emissão de vistos aos membros da família a reagrupar, podendo, caso subsistam dúvidas, requerer provas adicionais de identidade e de laços familiares<sup>13</sup>. Como se mostrou noutro estudo (*Ibidem*), a incongruência ou divergência entre as decisões do SEF/AIMA e dos consulados, constitui um dos problemas mais identificados no reagrupamento familiar. Várias instâncias dos tribunais administrativos<sup>14</sup> acolheram casos em que estavam em causa decisões contraditórias entre o SEF e o MNE em processos de reagrupamento familiar com problemas acessórios (demora na emissão de vistos; exigência de provas de relações familiares adicionais; decisões relativas a descendentes menores que, entretanto, se tornaram maiores de idade). Procurando dar resposta a estes problemas, o SEF colocou ao longo dos anos oficiais de ligação junto de algumas missões consulares.

Os atrasos no atendimento do pedido, a morosidade na decisão e na emissão de vistos<sup>15</sup> aos familiares, e a discricionariedade na gestão do prazo do processo por cada instituição<sup>16</sup>, foram, ao longo dos anos, causas de queixas que chegaram ao Provedor de Justiça. Não sendo a demora específica dos casos de reagrupamento familiar, há centenas de queixas sobre atrasos na decisão de pedidos de autorização de residência por estrangeiros, falhas de operacionalização de plataformas informáticas ou dos meios de contacto dos serviços públicos, ausência de vagas para agendamento de atendimento ou agendamento automatizado «com resultados ineficientes e pouco criteriosos» refletidos em agendamentos geograficamente muito distantes ou ineficazes para diferentes elementos da família<sup>17</sup>. Tem sido, por isso, alertado como a morosidade da resposta ao cidadão estrangeiro, para além de refletir uma «má administração», com «rotinas de trabalho ineficientes, a falta de procedimentos automatizados, e mesmo a desadequada comunicação com o cidadão», «diminui a credibilidade dos serviços» de Portugal (Provedor Justiça, 2022, p. 22).

Os relatórios destacam também como a rede consular portuguesa (pela sua inexistência em determinados países ou pela sua inoperância em alguns contextos) tende a limitar o direito ao reagrupamento familiar<sup>18</sup>. No relatório de 2018, a propósito da apreciação de um pedido de reagrupamento familiar de um refugiado sírio para familiares que se encontravam no país de origem, o Provedor de Justiça, retratando o bloqueio desse processo (condicionado à comparência dos familiares na Embaixada de Portugal em Nicósia), realçou que a «dimensão da rede consular portuguesa não deve constituir obstáculo, mais a mais no quadro da União Europeia, à adoção das soluções que respeitem as dimensões ínsitas no direito de asilo, incluindo as que se referem ao reagrupamento familiar» (Provedor de Justiça, 2018, pp. 102-103).

A sistemática prorrogação legal da validade de títulos de estrangeiros residentes em Portugal desde o período pandémico, por força dos atrasos na decisão do SEF/AIMA, e a deficiente articulação entre serviços públicos ou a desconsideração da validade dessa

prorrogação, é, segundo o Provedor de Justiça, um problema que carece de alerta público. No relatório de 2024 são destacadas as consequências deste problema de ineficiência administrativa no exercício do direito ao reagrupamento familiar, «ancorado na proteção da unidade da família», sendo realçado que

a AIMA não decide os pedidos [de reagrupamento familiar] até o titular do direito possuir um título de residência válido, sendo inoperante, para este efeito, a proteção conferida pela prorrogação [...] numa situação grave de carência de vagas para agendamento, são neste caso efetuados agendamentos para os familiares beneficiários, que depois são dados sem efeito no dia da comparência, por falta de cartão de residência válido do titular do direito (Provedor de Justiça, 2024, 53).

O mesmo alerta já havia sido feito pelo Provedor de Justiça no ano anterior, nomeadamente nas «situações de reagrupamento familiar envolvendo crianças» (Provedor de Justiça, 2023, p. 66).

Outros bloqueios associam-se à apreciação das condições para o reagrupamento familiar, como os meios de subsistência<sup>19</sup>, a situação de dependência económica de filhos maiores<sup>20</sup>, e as condições de alojamento<sup>21</sup> (Oliveira et al. 2013). O relatório de 2018 faz menção especial a um caso de um requerente a quem foi recusado o reagrupamento com mulher e dois filhos menores por limites do respetivo rendimento, para o qual «só seria suficiente para permitir a residência em Portugal do casal e um dos dois filhos» o que implicaria «a opção entre a manutenção da separação do casal ou a escolha, que se antevia impossível, entre um dos filhos» (Provedor de Justiça, 2018, 102). Apesar de o caso ter ficado resolvido, o Provedor alertou para a «inadequação do recurso a simples fórmulas matemáticas para estruturar uma decisão correta que respeite a desejável aproximação familiar» (*Ibidem*, pp. 102-103).

A demonstração de laços de parentesco<sup>22</sup> ou da titularidade do poder parental são outro problema: o relatório de 2021 identificou queixas associadas às dificuldades na recolha de dados biométricos e de apresentação de prova de laços de parentesco, «como as de união de facto e as atinentes a ascendentes» (Provedor de Justiça, 2021, p. 124); e nos relatórios de 2012 e 2013 retratou-se a intervenção do Provedor de Justiça junto do MNE para melhorar os procedimentos seguidos na demonstração de laços de parentesco, nomeadamente com possibilidade de contraprova em testes de determinação da idade e da realização de testes ósseos (Provedor de Justiça, 2012, pp. 89, e 2013, p. 95). Desmet et al. (2025) concluem que no contexto europeu as provas de relações familiares têm-se tornado no maior obstáculo ao reagrupamento familiar, seja porque há uma agenda política neste domínio que induz a que a prática administrativa crie dificuldades (com exigência de provas difíceis de concretizar pelas famílias imigrantes), seja porque as autoridades europeias mostram falta de familiaridade com a prática documental de laços familiares estabelecidos fora da UE.

A validação de que os familiares não constituam ameaça à ordem e à segurança pública (comprovável com registo criminal) também gera algumas queixas no Provedor de Justiça. Em 2019 exemplifica-se uma revisão de decisão negativa sobre a concessão de cartão de residência a extracomunitário, familiar de cidadão da União, baseada em condenação passada, sem que a mesma tivesse atualidade de ameaça real e suficientemente grave para impedir a reunião familiar presente (Provedor de Justiça, 2019, p. 122).

### **OPINIÃO DOS PORTUGUESES SOBRE O DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR**

Noutra vertente, importa reconhecer o efeito que a opinião pública pode ter sobre as famílias migrantes e na orientação das políticas do reagrupamento familiar. Embora a investigação científica dê evidências de que a família assume um papel fundamental na integração bem-sucedida dos seus membros em contexto migratório, funcionando como uma estrutura de suporte (Fonseca e Ormond, 2008), persistem nas sociedades argumentos ideológicos de que a família migrante é uma unidade problemática, que pode incentivar a autoexclusão e a desintegração por alimentar diferenças culturais (Grillo, 2008), e coexiste a estigmatização das famílias migrantes por haver perceções de que essas famílias colocam em causa as normas e os valores ocidentais (Kofman et al., 2022).

Desmet et al. (2025) concluem que o reagrupamento familiar é normalmente apresentado como um processo migratório indesejado em debates políticos, tendo na última década aumentado o número de países da UE que impuseram mais regras restritivas às famílias imigrantes. Entre as causas para esta dinâmica mais restritiva ao direito ao reagrupamento familiar, os autores destacam as perceções: de que a imigração é eminentemente um problema de segurança e que, no caso das famílias migrantes, há fraude nas relações de parentesco e casamentos forjados ou arrançados; de eventuais perdas para a identidade e cultura nacional com as famílias migrantes, associadas a inúmeras ideologias nacionalistas; de que as famílias imigrantes tendem a contribuir menos para a economia e a sua presença pressiona mais as respostas do Estado social (*Ibidem*).

Focando no caso português, António e Policarpo (2011) mostraram como os comportamentos, as atitudes e as perceções da população portuguesa perante os imigrantes e a imigração podem ser ambivalentes, refletindo incoerência e duplicidade de significados, ora defendendo a diminuição do número de imigrantes e acreditando que a imigração enfraquece os valores e as tradições nacionais, ora reconhecendo como os imigrantes são fundamentais para a economia do país e defendendo que deve existir equiparação de direitos entre portugueses e imigrantes.

Entre os direitos defendidos para os imigrantes está o apoio ao reagrupamento familiar: na inquirição de 2010 identificou-se que 85% dos inquiridos consideravam que os imigrantes «devem poder trazer a sua família para Portugal» (*Ibidem*, p. 47), e, mais recentemente, em 2024 (Lopes, 2024), com uma ligeira diminuição da defesa do direito ao reagrupamento familiar, contabilizaram-se 77,4% dos inquiridos, sublinhando-se a «perceção da família como benéfica para a imigração e a integração social» (*Ibidem*, p. 17).

Verificando-se nos últimos dois anos um reforço do discurso público abertamente anti-imigração como expressão eleitoral (Cardoso et al., 2025), e que contrasta com a realidade de há quinze anos (António & Policarpo, 2011, p. 46), o estudo mais recente (Lopes, 2024) mostra um aumento do pendor explicativo do posicionamento político esquerda-direita relativamente à defesa de determinados direitos para os imigrantes, notando-se que as pessoas que se colocam mais à direita têm menor tendência a concordar com a ideia de se promover o reagrupamento familiar de imigrantes, reforçando por contraponto a sua posição relativamente aos mecanismos de controlo da imigração e de maior dificuldade na entrada dos imigrantes (*Ibidem*, p. 24).

Em março de 2024 e novamente em maio de 2025, Portugal teve eleições legislativas que conduziram a um reforço da representação dos partidos de centro-direita e direita na Assembleia da República, com 70% dos mandatos. Entre as duas campanhas eleitorais o tema da imigração foi ganhando maior destaque, observando-se um aumento exponencial de publicações no Facebook com conteúdo político, passando a imigração a assumir um papel central e preponderante no debate político digital, triplicando o número de impressões, intensificando-se o número de reações aos atores associados ao discurso anti-imigração e ganhando preponderância o vocabulário sobre «imigrantes irregulares» (Cardoso et al., 2025).

Os resultados eleitorais de maio de 2025 deram força política ao discurso anti-imigração, pelo que o programa governativo<sup>23</sup> do XXV Governo Constitucional, da coligação PSD/CDS-PP, destacou a necessidade de ser revista a política migratória, incluindo logo na introdução do documento o «princípio de moderação firme» com «mais regulação e controlo» da imigração, referindo que a «integração de quem escolhe Portugal exige respeito pelas regras, adesão aos valores fundamentais da nossa comunidade nacional e um contributo ativo para o bem comum». O programa definiu uma agenda governativa assente em dez eixos fundamentais, entre os quais um eixo associado a «uma política de imigração regulada e humanista», tendo como segunda medida principal a «revisão da lei de estrangeiros e da lei de asilo, limitando os fluxos migratórios, nomeadamente do reagrupamento familiar, à capacidade dos serviços públicos e de integração da sociedade portuguesa», que se viria a concretizar em outubro de 2025 com a revisão do direito ao reagrupamento familiar.

OS RESULTADOS ELEITORAIS DE MAIO DE 2025  
DERAM FORÇA POLÍTICA  
AO DISCURSO ANTI-IMIGRAÇÃO.

## CONCLUSÃO

A partir do caso português, este artigo apresenta o direito ao reagrupamento familiar como uma construção social dinâmica, com definições, condições e interpretações que têm subjacentes opções ideológicas, tanto no desenho da lei como na sua implementação, e que incluem vários argumentos (e. g., de defesa dos direitos humanos, de

interesses económicos, ou da segurança nacional) que podem ser exclusivos ou sobrepostos ao longo do tempo.

Mostra-se como a política e o enquadramento legal do direito ao reagrupamento familiar têm consequências (intencionais e não intencionais) tanto nas famílias imigrantes, como nas instituições que acompanham e decidem a prática do direito.

Nas duas últimas décadas, apesar de Portugal se ter destacado no contexto europeu como o país com o enquadramento legal mais favorável ao reagrupamento familiar de imigrantes (no ranking MIPEX), a prática da lei sempre mostrou desafios à implementação do direito ao reagrupamento familiar. As mudanças à lei em outubro de 2025, embora ainda não permitindo aferir o seu impacto na prática administrativa e nos entraves burocráticos, mostram já na formalidade da lei o aumento de desigualdades em torno do direito ao reagrupamento familiar em Portugal, confirmando as três fontes de desigualdade identificadas por Desmet et al. (2025): passam a existir diferenças de tratamento em função do título e condição socioeconómica do imigrante, facilitando o reagrupamento para perfis desejados e aumentando o tempo de residência para dois anos nos restantes casos; aumentam as condições exigidas, agravando aqueles que já eram os bloqueios acompanhados pelo Provedor de Justiça (e. g., registo criminal, meios de subsistência, condições de alojamento); e reforçam-se desigualdades no funcionamento administrativo do processo (e. g., aumento para o triplo do tempo de tramitação do processo, retirando a possibilidade de deferimento tácito ao fim do tempo previsto na lei; aumento da discricionariedade das autoridades nas decisões e na identificação das exceções). Assinalam-se, assim, dúvidas sobre se esta evolução da política de reagrupamento familiar de Portugal não apenas incrementa desigualdades (contrárias ao salvaguardado na Constituição Portuguesa), como gera retrocessos do país no panorama europeu, nomeadamente por deixar de estar em sintonia com os objetivos da diretiva europeia de promoção do reagrupamento familiar e de reconhecimento das relações familiares, por desvirtuar os princípios básicos de ética, de igualdade e de direitos humanos (*Ibidem*), e comprometer o princípio da transparência, incrementando os canais de discricionariedade das autoridades.

Assumindo-se as razões familiares como um dos principais determinantes das migrações (OECD, 2024), e o reagrupamento familiar como a forma mais evidente de migração familiar regular, esta análise a partir do caso português, olhando para uma realidade muito dinâmica e eminentemente atual, tanto no contexto nacional como europeu, requer mais aprofundamento e investigação futura, nomeadamente em torno da compreensão do reagrupamento familiar como construção social, acompanhando os efeitos dos discursos e da opinião pública, e monitorizando os efeitos do desenvolvimento societal e histórico das leis e da prática burocrática, tanto nas famílias imigrantes como nas instituições, que colocam em ação o direito ao reagrupamento familiar. **RI**

Data de receção: 1 de outubro de 2025 | Data de aprovação: 4 de novembro de 2025

**Catarina Reis de Oliveira** Investigadora no Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) e professora de Sociologia das Migrações e de Análise de Dados do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCS-ULisboa). Doutorada em Sociologia, assumiu a direção do Observatório

das Migrações, entre 2005 e 2024, e foi adjunta de três altos-comissários para as Migrações, entre 2005 e 2015.

> ISCS-ULisboa, Rua Almerindo Lessa, 1300-663 Lisboa, Portugal | coliveira@iscsp.ulisboa.pt | <https://orcid.org/0000-0002-8322-0329>

## NOTAS

1 First permits issued for family reasons by reason, length of validity and citizenship. [https://doi.org/10.2908/MIGR\\_RESFAM](https://doi.org/10.2908/MIGR_RESFAM)

2 É explícita a diminuição das primeiras concessões de residência por razão familiar em 2024, descendo para cerca de 24 mil (20% do total de primeiras concessões), muito embora tenha globalmente aumentado o número de estrangeiros residentes no país nesse ano (para cerca de um milhão e meio).

3 O MIPEX corresponde ao Migrant Integration Policy Index, índice comparado de políticas de integração de imigrantes, entre as quais o reagrupamento familiar (<https://www.mipex.eu>).

4 Ver, por exemplo, processo do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos ECHR 292(2024), de 10 de dezembro de 2024, com clarificação sobre o que constitui o direito a viver em família para a Convenção no caso de dois processos de recusa na concessão do reagrupamento familiar nos Países Baixos.

5 Aprovada com relativo consenso na Assembleia da República em 2007, com os votos favoráveis dos partidos com mais mandatos, PS e PSD, a abstenção do PCP e do PEV, e os votos contra do CDS (direita) e BE (esquerda). Os artigos específicos do reagrupamento familiar trouxeram ainda mais consenso, com a aprovação por quatro dos partidos com mais assentos parlamentares.

6 Agência Lusa. (2025, setembro 25). Portugal tinha leis mais favoráveis à integração de imigrantes até 2024. *Público*. <https://www.publico.pt/2025/09/25/sociedade/noticia/portugal-leis-favoraveis-integracao-imigrantes-ate-2024-2148467#>

7 Apresentação dos resultados do MIPEX 2025 – oportunidades e desafios para uma política inclusiva, a 24 de novembro de 2025 em Lisboa, sessão promovida pelo IGO (https://www.youtube.com/live/nMWUJaE-xRo) com atualização da pontuação de Portugal com as mudanças legislativas de 2025. Destacado no portal do Migration Policy Group (autores do índice): MIPEX 2025 Portugal launch: Evidence, debate, and the future of integration policy. [https://www.migpolgroup.com/index.php/2025/11/27/mipex\\_portugal](https://www.migpolgroup.com/index.php/2025/11/27/mipex_portugal)

8 Agência Lusa. (2025, setembro 25).

MIPEX 2025 põe Portugal entre os melhores na integração de imigrantes, mas risco de retrocesso preocupa especialistas. *Expresso*. <https://expresso.pt/sociedade/integracao/2025-09-25-mipex-2025-poe-portugal-entre-os-melhores-na-integracao-de-imigrantes-mas-risco-de-retrocesso-preocupa-especialistas-010648ee>

9 Assembleia da República. (2025, outubro 2). 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 [Decreto da Assembleia da República]. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetaileDiplomaAprovado.aspx?BID=105084>

10 Presidência da República Portuguesa. (2025, julho 24). Requerimento ao Tribunal Constitucional. <https://www.presidencia.pt/media/wojel434/requerimento-tribunal-constitucional-20250724.pdf>

11 Conforme nota publicada na página da Presidência da República: Presidência da República Portuguesa. (2025, outubro 16). Presidente da República promulgou três diplomas da Assembleia da República. <https://www.presidencia.pt/actualidade/toda-a-actualidade/2025/10/presidente-da-republica-promulgou-tres-diplomas-da-assembly-da-republica/>

12 A forma como os dados são reportados varia muito ao longo do tempo, tanto na sua exposição, como na sua arrumação dentro da arquitetura institucional do Provedor de Justiça.

13 A Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, veio, porém, estabelecer alguns limites a esta recolha de elementos adicionais pelo MNE, no ponto 2 do artigo 65.º (não revisto em 2025).

14 Exemplos em Marques et al. (2014).

15 Pouco mudou nos últimos vinte anos neste âmbito: no relatório de 2009 destacou-se como a falta de emissão de vistos inibe a concretização do reagrupamento familiar, representando essa situação mais de um terço do total de queixas sobre direitos dos estrangeiros (Provedor de Justiça, 2009, p. 62). Em 2018 há aumento das «queixas respeitantes a atrasos ou recusas na concessão de vistos, estando geralmente em causa o direito ao reagrupamento familiar» (Provedor

de Justiça, 2018, p. 102). Na pandemia verificou-se um aumento de queixas por morosidade na renovação de autorizações de residência, incluindo do próprio regime dos cidadãos europeus e seus familiares, o que gerou «um aumento das queixas sobre reagrupamento familiar, em alguns casos em conexão com a superação das restrições de viagem» (Provedor de Justiça, 2021, p. 123). Em 2022 indica-se que «a demora também se faz sentir no âmbito dos serviços consulares, aos quais cabe, designadamente a emissão de [...] vistos para reagrupamento familiar e vistos emitidos ao abrigo do direito de reunião familiar» (Provedor de Justiça, 2022).

16 É a partir da Lei n.º 18/2022, de 25 de agosto, que passa a ser fixado o prazo de dez dias para o MNE emitir vistos aos membros da família a reagrupar após o pedido ser submetido nos postos consulares.

17 E. g., «situação de pedido de reagrupamento familiar para cônjuge e filho de três anos de idade, em que os agendamentos foram feitos para o mesmo dia e em horários seguidos, mas em lojas ALMA distantes entre si cerca de 60 Km» (Provedor Justiça, 2024, pp. 51-52).

18 Em 2022, «destacou-se, negativamente, a situação dos postos consulares de Bissau e Nova Deli» (Provedor de Justiça, 2022, p. 24). Queixas semelhantes sobre as mesmas secções consulares de Bissau e Nova Deli, nomeadamente por demora na decisão ou na verificação de documentos, foram identificadas em 2017 (Provedor de Justiça, 2017, p. 122). Em 2019, as queixas surgem «essencialmente em relação à Secção Consular em Bissau e, em menor grau, em Dacar e na Praia. [...] as constantes vicissitudes ocorridas na representação consular no Paquistão têm suscitado vários problemas, em particular no que respeita a reagrupamento familiar» (Provedor de Justiça, 2019, p. 123). Já nos relatórios de 2012 e 2013 se alertava para a insatisfação na resposta consular, com destaque para as secções de Nova Deli, Dacar e Bissau (Provedor de Justiça, 2012, p. 88, e 2013, p. 94). Em 2011 era enunciado que «boa parte das queixas dirige-se contra o funcionamento dos consulados portugueses, em geral negando a concessão de vistos a familiares de cidadãos [...]». As queixas resumem-se a poucos consulados, centrando-se na Guiné-Bissau e Senegal, no Paquistão e

na Índia, e na China» (Provedor de Justiça, 2011, p. 78).

**19** Vários relatórios anuais do Provedor de Justiça repetem as dificuldades na determinação dos meios de subsistência ou a «desproporção dos valores fixados» (Provedor de Justiça, 2008, p. 603, e 2009, p. 63). É recorrente a impugnação judicial de decisões de indeferimento do reagrupamento familiar por alegados erros no cálculo do rendimento mínimo para o agregado familiar, reconhecendo que os valores de base são dinâmicos para a determinação dos meios de subsistência e são analisados caso a caso

(e. g., Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 8 de janeiro de 2016, no Processo 02050/12.5BEPR).

**20** Através de provas de remessas e de que o familiar não dispõe de outras fontes de rendimento; no caso de filhos maiores, provas de matrícula em instituição de ensino.

**21** Dificuldades associadas à informalidade do mercado habitacional e ao número de quartos exigidos.

**22** Dificuldades associadas a perícias biológicas tendo por base suspeitas das autoridades

na falsidade do próprio parentesco ou suspeita de casamentos de conveniência, ou situações de uniões de facto sem provas da duração da relação. No relatório de 2009, foi enquadrado que as demoras na emissão de vistos na secção consular de Bissau se relacionam com «razões de segurança da entrada no Espaço Schengen e de risco acrescido de imigração ilegal para justificar a necessidade de serem confirmadas as certidões e assentos de nascimento» (Provedor de Justiça, 2009, p. 63).

**23** Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc25/governo/programa-do-governo>

## BIBLIOGRAFIA

Ahlén, A. (2024). The effects of admission policies on rates of family migration in European states, 2008-2019. *Nordic Journal of Migration Research*, 14(3), 1-23. <https://doi.org/10.33134/njmr:707>

António, J., & Policarpo, V. (Coords.). (2011). *Os imigrantes e a imigração aos olhos dos portugueses: Manifestações de preconceito e perspetivas sobre a inserção de imigrantes*. Fundação Calouste Gulbenkian; Universidade Católica Portuguesa.

Bonizzoni, P. (2018). Policing the intimate borders of the nation: A review of recent trends in family-related forms of immigration control. In J. Mulholland, N. Montagna, & E. Sanders-McDonagh (Eds.), *Gendering nationalism* (pp. 231-249). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76699-7\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76699-7_12)

Cardoso, C., Moreno, J., Narciso, I., Couraiceiro, P., & Santos, J. (2025). *Legislativas 2025 - Informação e desinformação nas redes sociais (Relatório final)*. OberCom - Observatório da Comunicação. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15781756>

COM(2008) 610 final. *Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento sobre a aplicação da Diretiva 2003/86/CE Relativa ao direito ao reagrupamento familiar*. Comissão das Comunidades Europeias.

COM(2014) 2010 final. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*. European Commission.

Desmet, E., Belloni, M., Vanheule, D., Verhellen, J., & Gődük, A. (Eds.). (2025). *Family reunification in Europe: Exposing inequalities* (1.ª ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003503217>

European Migration Network. (2008). *EMN synthesis report: Family reunification*. European Commission.

European Migration Network. (2012). *Misuse of the right to family reunification: Marriages of convenience and false declarations of parenthood*. European Commission.

European Migration Network. (2014). *Case law of the Court of Justice of the European Union relating to legal migration and national developments*. European Commission.

Fonseca, M. L., & Ormond, M. (2008). Defining «family» and bringing it together: The ins and outs of family reunification in Portugal. In R. Grillo (Ed.), *The family in question: Immigrant and ethnic minorities in multicultural Europe* (pp. 89-111). Amsterdam University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt45k6z.1>

Fonseca, M. L. (Coord.), Ormond, M., Malheiros, J., Patrício, M., & Martins, F. (2005). *Reunificação familiar e imigração em Portugal* (Vol. 15). Observatório da Imigração; ACIME; Fundação Luso-Americana.

Grillo, R. (2008). The family in dispute: Insiders and outsiders. In R. Grillo (Ed.), *The family in question: Immigrant and ethnic minorities in multicultural Europe* (pp. 15-35). Amsterdam University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt45k6z.1>

Kofman, E., Buhr, F., & Fonseca, M. (2022). Family migration. In P. Scholten (Ed.), *Introduction to migration studies: An interactive guide to the literatures on migration and diversity* (pp. 137-149). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8\\_](https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_)

Krater, A. (2009). *Family migration in Europe: Policies vs. reality*. IMISCOE Policy Brief No. 16.

Lopes, R. C. (Coord.). (2024). *Barómetro da imigração: A perspetiva dos portugueses*. Fundação Manuel dos Santos.

Marques, J., Góis, P., & Castro, J. (2014). *Impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal* (Vol. 53). Observatório da Imigração; ACIDI.

Migrant Integration Policy Index. (2025). *Unlocking integration - enabling participation*. MIPLEX 2025 - A roadmap for inclusive policy in the EU. Policy Brief. Migration Policy Group (MPG).

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *International migration outlook 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/50b0353e-en>

Oliveira, C. R. (2023). *Indicadores de integração de imigrantes. Relatório estatístico anual* (Vol. 8). Observatório das Migrações; ACM.

Oliveira, C. R. (2025). Diálogos de coprodução entre ciência, dados e políticas públicas para migrantes: Ilustrações a partir do caso de Portugal. In J. Topa, V. Duarte, E. Silva, & A. Guerreiro (Coord.), *Migrações contemporâneas, direitos humanos e justiça* (pp. 3-33). Pactor.

Oliveira, C. R., Cancela, J., & Fonseca, V. (2013). *Family reunification in Portugal: The law in practice*. ACIDI.

Provedor de Justiça (2008, 2009, 2011, 2012, 2013, 2017, 2018, 2019, 2021, 2022, 2023, 2024). Relatório de Assembleia da República. Relatório Anual de Atividade. Provedor de Justiça. <https://www.provedor-jus.pt/atividade/relatorios-anuais-de-atividade/>

Strik, T., Hart, B., & Nissen, E. (2013). *Family reunification: A barrier or facilitator of integration? A comparative study*. Wolf Legal Publishers.