



## Reunião com o Gabinete da Presidência da República

### Posição do CPR sobre as alterações propostas à Lei de Estrangeiros e o seu impacto na Lei de Asilo e na situação dos Beneficiários de Protecção Internacional

#### Enquadramento

A Lei do Asilo<sup>1</sup> em vigor constitui lei especial, aplicando-se também a Lei de Estrangeiros nesta matéria, designadamente no que diz respeito ao reagrupamento familiar dos beneficiários de protecção internacional.

O direito ao reagrupamento familiar, que se encontra previsto no **artigo 68.º** da Lei do Asilo sob a epígrafe “*Preservação da unidade familiar*”, estabelece que:

- 1- *Os beneficiários do estatuto de refugiado ou de protecção subsidiária têm direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família referidos na alínea k) do n.º 1 do artigo 2.º<sup>2</sup>[\[2\]](#), nas condições previstas no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*

remetendo assim para o regime geral estabelecido pela Lei de Estrangeiros.

De acordo com o Considerando 8 da Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar: “*A situação dos refugiados requer uma consideração especial devido às razões que obrigaram estas pessoas a abandonar os seus países e que as impedem de neles viverem com as respectivas famílias. Por isso, convém prever, para estas pessoas, condições mais favoráveis para o exercício do direito ao reagrupamento familiar.*”

Assim, o reagrupamento familiar extravasa o âmbito exclusivo da legislação nacional, devendo ser entendida num quadro jurídico internacional e europeu mais amplo da protecção internacional:

---

<sup>1</sup> Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, na sua redacção actual (Lei do Asilo).

<sup>2</sup> Determina esta disposição legal serem “k) «Membros da família», os familiares do beneficiário de protecção internacional: i) Cônjuge ou membro da união de facto; ii) Filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de um dos cônjuges ou de um dos membros da união de facto; iii) Filhos menores adotados, por decisão da autoridade competente do país de origem, pelo requerente ou pelo seu cônjuge ou membro da união de facto; iv) Ascendentes na linha reta e em primeiro grau do beneficiário de protecção internacional se este for menor; v) Adulto responsável por menor não acompanhado”.



- O reagrupamento familiar é um **mecanismo de protecção**: salvaguarda a preservação da unidade familiar, permitindo que familiares, na maioria dos casos igualmente em situações de perigo e com necessidades de protecção internacional, possam reunir-se de forma segura. Representa uma solução humanitária;
- É também um **instrumento de integração**, suprimindo importantes necessidades emocionais e psicológicas e contribuindo para a melhor integração dos beneficiários de protecção internacional.

### **Impacto na Lei de Asilo e na situação dos Beneficiários de Protecção Internacional**

#### **Artigo 98.º (versão constante da proposta de lei)**

##### **Direito ao reagrupamento familiar**

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) Mantém-se nos termos seguintes:

**O refugiado, reconhecido nos termos da lei que regula o asilo, tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da sua família que se encontrem no território nacional ou fora dele, sem prejuízo das disposições legais que reconheçam o estatuto de refugiado aos familiares.**



O presente artigo estabelece o direito ao reagrupamento familiar.

O novo n.º 3 deste artigo estabelece que um cidadão com autorização de residência válida tem direito ao reagrupamento familiar com membros da família que se encontrem fora do território nacional, estabelecendo um prazo de dois anos de residência para que possa ser exercido. Esta premissa não especifica ao abrigo de que regime legal é emitida a autorização de residência válida, o que gera incerteza quanto aos sujeitos a que é aplicável.

No entender deste Conselho, sendo certo que o actual n.º 4 do artigo 98.º da Lei de Estrangeiros, em articulação com o artigo 68.º da Lei do Asilo, estabelece o direito ao reagrupamento familiar dos refugiados, o mesmo não especifica a existência ou não de um limite temporal para o seu exercício. De igual modo, a Lei do Asilo, enquanto lei especial, também não estabelece a impossibilidade de limitação temporal ao seu exercício.

Assim, ambas as leis não reflectem o Direito da União Europeia ao não transpor de forma inequívoca o número 2 do artigo 12.º da Directiva relativa ao direito ao reagrupamento familiar, que estabelece:

*“Em derrogação do artigo 8.º, os Estados-Membros não devem exigir que o refugiado tenha residido no respectivo território durante um período determinado, antes que os seus familiares se lhe venham juntar.”*

Com efeito, um refugiado é, também um “*cidadão com autorização de residência válida*”, nos termos do n.º 3 do artigo 98.º da Lei de Estrangeiros, que poderá pretender reagrupar familiares que residam fora do território nacional. Assim, não sendo tal restrição claramente excepcionada, tal como sucede, a título de exemplo, no artigo 101.º, número 2 da Lei de Estrangeiros, esta limitação poderá ser entendida como sendo também aplicável aos beneficiários de protecção internacional.

Subsistindo esta falta de clareza jurídica, na opinião deste Conselho poderão haver diferentes entendimentos por parte dos instrutores dos pedidos de reagrupamento familiar, levando a resultados distintos para situações semelhantes. Denote-se que, por força das funções orgânicas atribuídas aos vários departamentos da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA), os instrutores destes processos poderão não ter formação e conhecimentos sobre protecção internacional e as suas especificidades. Tal circunstância é agravada pelo facto de a Lei de Estrangeiros não fazer referência ao instrumento da protecção internacional como um todo mas

apenas a um dos seus regimes – o estatuto de refugiado, omitindo a protecção subsidiária –, como explanaremos em seguida.

Em conclusão, e também tomando em consideração que este novo enquadramento pretende ser mais restritivo, **o CPR alerta para a imprecisão da Lei aprovada pela Assembleia da República, que por falta de clareza jurídica, poderá levar a soluções distintas no âmbito da sua aplicação.**

### Questões transversais à proposta de lei

#### A. Opção terminológica

Nas alterações aprovadas à Lei de Estrangeiros, tal como sucede na lei actualmente em vigor, é feita referência ao conceito “*refugiados*”<sup>3</sup> para identificar beneficiários de protecção internacional. É por relação a este conceito que são aplicados procedimentos específicos quanto, por exemplo, às condições para exercício do direito ao reagrupamento familiar<sup>4</sup> e à apresentação de documentação<sup>5</sup> para o mesmo efeito.

Esta referência omite outro regime de protecção internacional – a protecção subsidiária<sup>6</sup> –, previsto pela Lei do Asilo e no Direito da União Europeia. A Lei do Asilo define na alínea ab), do número 1, do artigo 2.º: “*Protecção internacional*», o estatuto de protecção subsidiária e o estatuto de refugiado, definidos nas alíneas i) e j)”.

Estabelecendo a Lei do Asilo no seu artigo 68.º que os beneficiários de protecção subsidiária, tal como os refugiados, têm direito ao reagrupamento familiar, esta clareza terminológica também deveria estar reflectida na actual Lei de Estrangeiros, de forma a evitar, novamente, que casos análogos sejam interpretados ou decididos de forma distinta. Tal é particularmente relevante atendendo às questões que mencionámos quanto à interpretação do novo n.º 3 do artigo 98.º da Lei de Estrangeiros.

De notar que a própria Lei de Estrangeiros actualmente em vigor estabelece na sua alínea s) do número 1, do artigo 3.º: «*Protecção internacional*» o reconhecimento por um Estado membro de

<sup>3</sup> Melhor definido no artigo 3.º da Lei do Asilo.

<sup>4</sup> Artigo 101.º, n.º 2, da Lei de Estrangeiros.

<sup>5</sup> Artigos 103.º, n.º 4 e 106.º, n.º 4 da Lei de Estrangeiros.

<sup>6</sup> Melhor definido no artigo 7.º da Lei do Asilo.



um nacional de um país terceiro ou de um apátrida com o estatuto de refugiado ou estatuto de protecção subsidiária”.

Assim, reconhecendo a legislação nacional dois níveis de protecção internacional – o estatuto de refugiado e a protecção subsidiária –, na opinião do CPR, a Lei de Estrangeiros deverá adoptar o conceito de “*beneficiários de protecção internacional*”, abrangendo quer os refugiados, quer os beneficiários de protecção subsidiária – também por questões de clareza jurídica e aplicação uniforme do direito ao reagrupamento familiar.

#### **B. Membros da família elegíveis**

Ainda como questão transversal do direito ao reagrupamento familiar por parte de beneficiários de protecção internacional, este Conselho denota que a lista de membros da família elegíveis no caso de beneficiários de protecção internacional (conforme a nota de rodapé n.º 2), dentro e fora de território nacional, é significativamente mais restritiva que a constante da Lei de Estrangeiros, que nos termos das alterações agora aprovadas não sofreu alterações.<sup>7</sup> **No entendimento deste Conselho, e salvo melhor opinião, esta diferenciação corresponde a uma desigualdade de tratamento perante a lei, injusta e injustificadamente.**

#### **Artigo 101.º (versão constante da proposta de lei)**

##### **Condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar**

A proposta de lei mantém a isenção quanto às condições de acolhimento e meios de subsistência:

*2. O disposto no número anterior não é aplicável ao reagrupamento familiar de refugiados.*

Todavia, a proposta de lei acrescenta que:

**3. O requerente e os respetivos familiares devem cumprir medidas de integração, designadamente relativas à aprendizagem da língua portuguesa e dos princípios e valores constitucionais portugueses, bem como da frequência do ensino obrigatório no caso de menores, conforme regulado em portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das migrações, da educação e do trabalho.**

---

<sup>7</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheDiplomaAprovado.aspx?BID=105048>



No entendimento do CPR, não existindo referência à sua excepcionalidade no âmbito dos beneficiários de protecção internacional, as medidas de integração aplicar-se-ão também a esta população.

Ora, esta circunstância não é compaginável com as condições de acolhimento actualmente oferecidas pelo Estado português a esta população – que, por exemplo, não garantem um acesso uniforme a aulas de língua portuguesa em todo o território nacional – e, sobretudo, **denota que o reagrupamento familiar é aqui entendido como apenas um mecanismo de integração e não de protecção**, conforme explanámos inicialmente. De igual modo, este novo requisito transparece a necessidade de existência prévia de um período significativo de residência legal para permitir o exercício do direito ao reagrupamento familiar – o que se pretende excepcionar no caso dos beneficiários de protecção internacional. Por fim, encontrando-se os familiares dos beneficiários nos países de origem e em situações de elevada perigosidade, não haverá possibilidade e/ou acesso a tais prerrogativas de integração prévias à chegada a Portugal, pelo que **não é exequível e/ou compatível com esta obrigação que se pretende aqui estabelecer**.

#### **Artigo 105.º (versão constante da proposta de lei)**

##### **Prazo**

**1 – O pedido deve ser decidido no prazo de nove meses, podendo, em circunstâncias excepcionais associadas à complexidade da análise do pedido, ser prorrogado pelo órgão competente para a decisão final por igual período, sendo o requerente informado desta prorrogação.**

A nova alteração à Lei de Estrangeiros agrava significativamente os prazos para instrução e decisão dos pedidos de reagrupamento familiar.

Na lei actual, a entidade instrutora dispunha de três meses para analisar os pedidos, que poderiam ser prorrogados por mais três meses em casos de particular complexidade. Na nova alteração, é previsto um prazo de nove meses para análise, que poderá ser prorrogado por mais nove meses em casos de particular complexidade.

No entender deste Conselho, o aumento significativo do prazo gera, em si, preocupação, pois um período de 18 meses é significativo no processo de estabilização psicológica e emocional de



um beneficiário de protecção internacional, que se soma ao período já decorrido entre a apresentação, análise e decisão do seu próprio pedido de protecção internacional.

Porém, tal é ainda agravado com a eliminação da admissão tácita na ausência de resposta por parte do Estado, não prevendo a lei qualquer consequência para o não cumprimento do prazo quer após os 9 meses, quer após os 9 meses de prorrogação. Esta medida transparece ainda que **sobre o Estado inexistente qualquer obrigação de diligência adequada na análise e exercício dos direitos dos cidadãos, quando a contrario recaem obrigações significativas e onerosas sobre os requerentes.**

De acordo com a experiência deste Conselho, na prática, tal significará que **a análise dos pedidos de reagrupamento familiar se vai prolongar no tempo, com impacto para todos os requerentes e familiares que aguardam uma decisão.**

Senão vejamos: No âmbito da Lei do Asilo, a fase de instrução dos pedidos de protecção internacional<sup>8</sup> (correspondente à fase regular/segunda fase do procedimento) não prevê qualquer consequência para o não cumprimento do prazo estabelecido pela lei. No caso, trata-se de um período temporal diferente (6 meses com possibilidade de prorrogação por mais 3 meses). Actualmente, verifica-se um atraso significativo na análise dos pedidos de protecção internacional e ausência de despachos de concessão de protecção, inexistindo qualquer consequência para o Estado, salvo se o requerente de protecção internacional recorrer aos Tribunais para efeitos de intimação para direitos, liberdades e garantias. Salientamos que, segundo as informações de que o CPR dispõe, este atraso corresponde actualmente a 6 anos num n.º significativo de casos – num contexto, de uma média de 1,804 pedidos de protecção internacional anuais entre 2020 a 2024, o que, salvo melhor opinião, não justifica tal dilação.

Por fim, na consideração destes novos prazos estabelecidos, este Conselho crê que não poderão ser ignoradas as **significativas dificuldades operacionais** que já decorrem das limitações de vagas de atendimento para efeitos de pedidos de reagrupamento familiar e a demora na obtenção dos respectivos agendamentos. O agravamento do prazo para decisão surge assim como resposta às falhas de diligência por parte da administração, ao invés de tal ser solucionado pelo reforço dos serviços.

22 de julho de 2025

---

<sup>8</sup> Artigo 28.º da Lei do Asilo.