



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍCO-POLÍTICAS

**O DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR DOS IMIGRANTES
NA UNIÃO EUROPEIA: UM DIREITO FUNDAMENTAL?**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Direito

Autor: Raimundo Sérvulo de Lima Filho

Orientadora: Professora Doutora Anja Martha Bothe

Número do candidato: 20141039

Fevereiro de 2019

Lisboa

DEDICATÓRIA

Aos meus filhos, SUED SALATA SÉRVULO (historiador), SÉRVULO SALATA SÉRVULO (odontólogo) e SAMILA SALATA SÉRVULO (acadêmica) que, com suas condutas positivas em relação à aprendizagem, incentivaram-me a retomar aos meus estudos e chegar até este momento solene da conclusão do Mestrado em Direito.

AGRADECIMENTOS

A todos meus professores(as), da Licenciatura em Direito e do Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas. Com aqueles encetei minha vida acadêmica e, com estes, pude aperfeiçoar meus conhecimentos jurídicos, ampliando assim minha perspectiva neste novo horizonte que abracei.

RESUMO

Os movimentos migratórios são focos de controvérsias antigas e querelas estaduais diversas. Neste trabalho, propomos uma abordagem ao direito ao reagrupamento familiar no contexto da imigração, abordando, a título de enquadramento introdutório, o papel do imigrante no desenvolvimento da União Europeia, nas áreas económica, social e cultural, direito que decorre do indelével direito fundamental da pessoa humana a viver em família.

Segundo alguns autores, logo após a Segunda Grande Guerra e, em consequência dela, desencadeou-se na Europa um movimento migratório sem paralelo noutras épocas trazendo aos países mais industrializados da Europa Ocidental, políticas de reunificação familiar que começaram por desempenhar um papel importante na manutenção da saúde e bem-estar dos trabalhadores que migraram para esses países.

A nossa abordagem centra-se nas políticas positivas de integração do imigrante adotadas pelo Estado Português, mormente através das disposições jurídicas relativas ao direito de reagrupamento familiar contidas nas normas portuguesas que estabelecem o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, também conhecida pela lei dos estrangeiros, que diretamente regula a reunificação familiar do imigrante.

O trabalho desenvolvido aborda especificamente a concessão do direito ao reagrupamento familiar ao imigrante trabalhador residente legalmente num território de um Estado-Membro, portador de um título de autorização de residência com validade igual ou superior a um ano, com fundamentada perspetiva de renovação, podendo atingir assim o estatuto de residente permanente com o cônjuge e filhos menores que formam a família nuclear, bem como com outros familiares numa abordagem mais alargada da família.

A investigação conclui pela verificação de obstáculos administrativos e processuais que alguns Estados-Membros não têm conseguido diminuir, não obstante as obrigações externas, para pugnar pela efetivação do direito fundamental ao reagrupamento familiar.

Palavras-Chave: MIPEX; reagrupamento familiar; migração.

ABSTRACT

Migratory movements are pockets of old controversies and state several quarrels. In this paper, we propose an approach to the right to family reunification in the context of immigration, addressing, by way of introductory framework, the immigrant's role in the development of the European Union, in the economic, social and cultural areas, law that stems from the fundamental right of the human person indelibly with the family life.

According some authors, shortly after the second world war and, as a result of it, was unleashed in Europe a migratory movement without parallel in other times bringing to more industrialized countries of Western Europe, family reunification policies they started to play an important role in maintaining the health and well-being of workers who have migrated to these countries.

Our approach focuses on positive immigrant integration policies adopted by the Portuguese State, in particular through legal provisions concerning the right to family reunification contained in Portuguese standards that establish the regime legal entry, stay, departure and expulsion of foreigners from the national territory, also known as the law of aliens, which directly regulates family reunification of the immigrant.

The work addresses specifically the grant of the right to family reunification to the immigrant worker legally resident in a territory of a Member State, with a residence permit with validity not less than a year from now, with perspective of renewal based, reaching thus the permanent resident status with the spouse and minor children that form the nuclear family, as well as with other relatives in a broader approach to the family.

The research concludes by scanning administrative and procedural obstacles that some Member States have managed to decrease, despite the external obligations, to strive for the realization of the fundamental right to family reunification.

Keywords: MIPEX; family reunification; migration.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	2
AGRADECIMENTOS.....	3
RESUMO	4
ABSTRACT	5
LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	8
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 – O DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR NO CONTEXTO DA IMIGRAÇÃO.....	12
1.1 Conceito e importância do imigrante no desenvolvimento da União Europeia.....	12
1.2 Conceito de reagrupamento familiar.....	14
1.3 Evolução histórica do direito ao reagrupamento familiar.....	16
1.4 O conceito de família para efeito de reagrupamento familiar	19
CAPÍTULO 2 – O DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR COMO MANIFESTAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL A VIVER EM FAMÍLIA	22
2.1 No direito internacional	22
2.1.1 Declaração Universal dos Direitos do Homem.....	22
2.1.2 Pactos das Nações Unidas de 1966.....	23
a) Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP)	24
b) Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC).....	24
2.1.3 Convenção sobre os Direitos da Criança	25
2.1.4 Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.....	26
2.1.5 Convenção n.º 143 da Organização Internacional do Trabalho	28
2.2 No direito da Europa.....	28
2.2.1 Convenção para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais	28
2.2.2 Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante.....	30
2.2.3 Carta Social Europeia	31
2.3 No direito da União Europeia	32
2.3.1 Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia	32
2.3.2 Diretiva 2003/86/CE, de 22 de setembro de 2003	33
CAPÍTULO 3 – O DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR EM PORTUGAL	40
3.1 Constituição da República Portuguesa	40
3.2 Lei nº 23/2007, de 04 de julho de 2007	42
CAPÍTULO 4 – A REUNIFICAÇÃO FAMILIAR NA UNIÃO EUROPEIA SEGUNDO O MIPEX	48

4.1 Apresentação do MIPEX	48
CAPÍTULO 5 – AS NORMAS DERROGATÓRIAS DA DIRETIVA E SEUS EFEITOS NA CONCESSÃO DO REAGRUAMENTO FAMILIAR	55
5.1 As normas derogatórias e a harmonização das legislações nacionais.	55
5.2 A aprovação da Diretiva 2003/86/CE	59
5.3 Jurisprudência do Tribunal de Justiça a respeito das normas derogatórias.....	60
5.3.1 Acórdão C- 578/08, de 04 de Março de 2010 (Acórdão Chakroun).....	60
5.3.2 Acórdão C-153/14, de 09 de Julho de 2015 (Países Baixos contra K e A).....	61
5.3.3 Acórdão C-540/03, de 27 de Junho 2006 (Parlamento contra Conselho).....	63
CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
Declarações e convenções internacionais.....	74
Documentos eletrónicos.....	74
Jurisprudência.....	75
Legislação.....	75

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

ACM – Alto Comissariado para as Migrações

Art.º – Artigo

CEDH – Convenção Europeia dos Direitos Humanos

CRP – Constituição da República Portuguesa

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

MIPEX – Índice de Políticas de Integração de Migrantes

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PIDCP – Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos

PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais

RMMG – Rendimento Mínimo Mensal Garantido

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TUE – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

A imigração é uma realidade em larga escala mundial. As pessoas saem das suas casas, deixam os seus países de origem ou onde têm residências fixas e partem para outros territórios em busca de melhores condições de vida para si próprios e, como não podia deixar de ser, para as suas famílias.

Pessoalmente, vivemos a realidade da imigração há mais de dez anos. Por este motivo, optamos por aprofundar e ampliar conhecimentos sobre este assunto, no âmbito desta dissertação de mestrado em direito, selecionando como tema de investigação: “O Direito ao Reagrupamento Familiar dos Imigrantes na União Europeia: um direito fundamental?”

Pretende-se aferir neste trabalho se alguns dos Estados-Membros da União Europeia (UE) têm, em seus sistemas jurídicos internos, disposições que possam violar ou ir contra o direito fundamental de viver em família do trabalhador imigrante que reside legalmente no território de um Estado-Membro. Este direito encontra-se consagrado em diplomas internacionais, regionais e da própria União Europeia.

Estas disposições se traduzem em verdadeiras barreiras que muito têm dificultado o imigrante na realização do sonho de conseguir a entrada e a permanência dos seus familiares que, entretanto, ficaram distantes num terceiro país. Estas dificuldades impedem a reunião da família, o que permitiria alcançar, entre outras vantagens, a estabilidade emocional e social.

Atentos à qualidade de imigrante, pretendemos, a partir dos conhecimentos e da especialização conseguida através do desenvolvimento desta dissertação e, também de outros estudos condizentes com o tema escolhido, futuramente, poder ajudar juridicamente outros imigrantes, independentemente dos seus países de origem, que se encontrem com problemas em matéria de direito ao reagrupamento familiar.

Já no que concerne à metodologia utilizada na nossa investigação e de forma a alcançar os objetivos propostos, com base no método documental, procedeu-se a uma pesquisa bibliográfica, apesar da escassez de autores e de obras referentes ao tema. Foram também realizadas pesquisas na internet a fim de encontrar manuais não disponíveis nas bibliotecas e, ainda, alguns sites específicos relativos a direito da União Europeia que tratam do tema em análise.

Para além das fontes documentais secundárias, procedemos também a algumas entrevistas informais com doutrinadores e especialistas no tema, assim como, a instituições

que têm por objetivo a defesa dos direitos dos imigrantes, no sentido de pesquisar as atividades referentes ao reagrupamento familiar.

Dada a amplitude do tema, para um melhor entendimento e efetivação dos objetivos pretendidos, esta dissertação foi estruturada em cinco capítulos.

Na generalidade, procura-se ressaltar a importância da presença do imigrante em seu território, desde o período pós II Grande Guerra até aos dias atuais, em cada Estado-Membro.

Na verdade, foram revistos todos os diplomas de direito internacional e regional que fundamentam o direito ao reagrupamento familiar do imigrante na União Europeia. Sem deixar de mencionar os países que se destacam negativamente quanto às suas políticas de integração de imigrantes e à reunificação familiar, destacam-se as políticas de Portugal que favorecem a integração e a reunificação familiar, um exemplo bem sucedido para todos os Estados-Membros da UE e, até, nos atreveríamos a dizer, para todo o mundo.

No primeiro capítulo trataremos o direito ao reagrupamento familiar no contexto da imigração, abordando, a título de enquadramento introdutório, o papel do imigrante no desenvolvimento da União Europeia, nas áreas económica, social e cultural. Enfatiza-se a perspectiva da contribuição do imigrante para o desenvolvimento dos países, ou seja, para o facto de o progresso alcançado pelos Estados-Membros da União depender também de todas as pessoas não nativas. Especificamente, abordaremos a definição do direito ao reagrupamento familiar do imigrante, na vertente dos direitos fundamentais.

Por conseguinte, no segundo capítulo da nossa dissertação trataremos o direito ao reagrupamento familiar como manifestação do direito fundamental da pessoa humana a viver em família. Abordam-se neste plano todos os diplomas relativos ao direito internacional referentes à reunificação familiar enquanto direito fundamental que deve ser prosseguido por todos os Estados-Membros e pelas suas instituições. Aqui chegados, veremos, também, em matéria de regulação do direito ao reagrupamento familiar que este consta dos seguintes diplomas internacionais: (a) da Declaração Universal dos Direitos do Homem assinada pelos Estados-Partes da Organização das Nações Unidas; (b) dos Pactos Internacionais de 1966; (c) da Declaração dos Direitos das Crianças; (d) da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Trabalhador Migrante; e, ainda, (e) da Convenção n.º 143 da Organização Internacional do Trabalho.

No terceiro capítulo do nosso trabalho, trataremos o direito ao reagrupamento familiar no caso português. Dedicamos este capítulo às políticas positivas de integração do imigrante adotadas pelo Estado Português. Embora não seja o maior Estado-Membro da UE ou o mais

rico, Portugal tem sido um motivo de orgulho e um exemplo para todos os demais quando se trata de acolhimento do trabalhador imigrante.

Destarte, abordaremos para além das disposições jurídicas relativas ao direito de reagrupamento familiar contidas na Constituição da República Portuguesa (CRP), a Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, que estabelece o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território nacional, também conhecida pela *Lei dos Estrangeiros*, que diretamente regula a reunificação familiar do imigrante.

Nesta sequência no quarto capítulo abordaremos a reunificação familiar na UE segundo os dados do Índice de Políticas de Integração de Migrantes (MIPEX). Este é um instrumento de investigação que avalia as políticas de integração dos migrantes adotadas por 31 países, proporcionando aos migrantes, aos governos e às pessoas interessadas, uma leitura ampliada dos aspetos das respetivas medidas de integração, incluindo, também, a vertente específica da reunificação familiar.

Antes das nossas conclusões, apresentamos ainda um quinto capítulo subordinado ao tema das normas derogatórias e aprovação da diretiva, sem olvidar a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o direito ao reagrupamento familiar.

CAPÍTULO 1 - O DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR NO CONTEXTO DA IMIGRAÇÃO

1.1 Conceito e importância do imigrante no desenvolvimento da União Europeia

No contexto histórico, nomeadamente com o fim da II Grande Guerra, a participação do imigrante na reconstrução da Europa teve uma importância reconhecida por todos. Segundo Jorge Miranda, “(...) após a Segunda Guerra Mundial e em consequência dela, desencadeou-se na Europa um movimento de integração interestatal sem paralelo noutras épocas e com fortes traços de originalidade no confronto com outras experiências”¹. E, já desde este período, o reagrupamento familiar tem tido um papel preponderante. Nas palavras de Maria Lucinda Fonseca, “Nos países mais industrializados da Europa Ocidental, as políticas de reunificação familiar começaram por desempenhar um papel importante na manutenção da saúde e bem-estar dos trabalhadores que migraram para esses países após a 2ª Guerra Mundial”².

Esta mão-de-obra do imigrante foi fundamental neste processo de reconstrução e revitalização. Foi desta forma que “vários países europeus se reconstruíram e se destacaram no seguimento industrial, como a Alemanha e a França, com o crescimento económico derivado desse setor tais nações se tornaram áreas de atração para trabalhadores, sobretudo, imigrantes”³.

Nesta fase inicial de integração da então Comunidade Europeia, foi de suma importância o respeito pelo princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, não só para os nacionais dos Estados-Membros, mas principalmente para os cidadãos de países terceiros, como afirma Mariana Canotilho: “Efetivamente, a não discriminação em razão da nacionalidade foi essencial para assegurar, na fase inicial e intermédia do processo de integração, a consolidação e respeito pelas regras do mercado comum e pelas quatro liberdades fundamentais consagradas nos Tratados”⁴.

Este princípio alcança todos os imigrantes, contudo, dentre os direitos relativos aos nacionais de Estados terceiros que têm a situação irregular no Estado membro de acolhimento, não se inclui o direito ao reagrupamento familiar. Em outras palavras, a reunificação familiar só era concedida a imigrantes portadores de autorização de residência,

¹ MIRANDA, J. (s.d.). *A Integração Europeia e a Constituição Portuguesa*. [em linha], Lisboa: ICJP. [Consult. em 06-12-2018]. Disponível em: icjp.pt/sites/default/files/media/821-1350.pdf

² FONSECA, M. [et. al.]. (2005). *Reunificação Familiar e Imigração em Portugal*. Lisboa: Alto-Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas. p. 25.

³ FREITAS, E. (s.d.). *Mundo Educação - Os Imigrantes na Europa*. [em linha]. s.l.: s.e. [Consul. em 20-02- 2018] Disponível em: mundoeducacao.bol.com.br/geografia/os-imigrantes-europa.htm

⁴ CANOTILHO, M. (2016). “Igualdade de Oportunidade e Não Discriminação”., in *Direito da União Europeia - Elementos de Direito e Políticas da União*. Coimbra. Almedina. p. 937.

como continua sendo nos dias de hoje. Assim, entendemos que o direito do imigrante a se reunir com a sua família foi diretamente beneficiado pela liberdade de livre circulação conferida pelos tratados⁵, inicialmente destinada apenas aos nacionais dos Estados-Membros, que ampliou-se vindo a alcançar também os trabalhadores nacionais de Estados terceiros.

Destarte, podemos desde logo perceber que sem a participação da mão-de-obra imigrante, a realidade económica, social e cultural da União Europeia seria bem diferente dos dias de hoje. Mas, este imigrante que é de tamanha importância, a partir do momento que passa a viver legalmente no território de um dos Estados-Membros, tem que ser tratado com o devido merecimento, ou seja, deve ser-lhe garantido o pleno gozo dos seus direitos. Direito à liberdade e à segurança de uma forma em geral, incluindo-se nestes o direito a viver em família. Mais precisamente, o direito de reunir-se com os seus familiares que ficaram noutro país, a partir do momento em que deixou o seu Estado natal partindo em busca de melhores condições de vida para toda a família. Portanto, é oportuno conceituar o imigrante, evitando possíveis controvérsias com outras denominações relacionadas com os estrangeiros.

De uma forma geral, os estrangeiros gozam, segundo Constança Urbano de Sousa, de estatutos jurídicos diferenciados, conforme as categorias. Assim, temos os refugiados e os deslocados, também chamados de imigrantes forçados, por se encontrarem num Estado-Membro fugindo de uma realidade ameaçadora dos seus direitos humanos, aos quais não nos aprofundaremos no estudo do reagrupamento familiar e, por outro lado, o imigrante, figura central desta dissertação. O que, no conceito da mesma autora “(...) é considerado imigrante o estrangeiro que se estabelece num país que não é o da sua nacionalidade de forma permanente ou pelos menos durável, por motivos económicos, familiares ou outros”⁶.

Esta importância e valorização do imigrante que legalmente reside no território de um Estado-Membro, deve traduzir-se através da reunificação da sua família, em melhores condições emocionais e sociais para desempenhar o seu trabalho. Já é sabido e previsto que, conforme o princípio da equiparação⁷, em qualquer sociedade organizada, o imigrante deve ter os mesmos direitos e deveres que um nacional. E se o nacional vive livremente em família, obviamente, o imigrante também tem esse direito. No entanto, a consolidação deste direito do imigrante passou por várias etapas, como veremos no transcorrer deste estudo.

⁵ ANTUNES, C. (2007). *Direito ao Reagrupamento Familiar: Meios de Tutela*. Lisboa. Universidade de Lisboa. Dissertação de mestrado. p. 4.

⁶ SOUSA, C. (2004). *Introdução ao Estudo do Direito dos Estrangeiros*. [em linha]. Lisboa: s.e. [Consult. em 21-12-2017]. Disponível em: repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1348/1/CUS_MA_1146.pdf

⁷ Art.º 15.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa.

1.2 Conceito de reagrupamento familiar

Para um entendimento mais preciso do conceito de *reagrupamento familiar*, parece-nos conveniente explicitar esta noção que, de uma forma ou de outra, está sempre relacionada com a sua finalidade, ou seja, com a entrada no território de um Estado-Membro de familiares do imigrante legalmente residente. Assim, o reagrupamento familiar e o direito de asilo são praticamente as únicas vias de entrada legal no território da União Europeia⁸.

Na presente dissertação não poderia faltar a definição do próprio tema, o do direito ao reagrupamento familiar do imigrante na União Europeia.

Na Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa os direitos ao reagrupamento familiar, o conceito de “reagrupamento familiar” consiste na entrada e residência num Estado-Membro dos familiares de um nacional de um país terceiro que resida legalmente nesse Estado, a fim de manter a unidade familiar, independentemente de os laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente⁹.

Quando falamos em família de imigrante, temos sempre em mente aquela que ele deixou no país de origem quando imigrou para a União Europeia. Não obstante, pode ocorrer que este vínculo surja depois da sua chegada ao território da União. Definitivamente, a temporalidade não é essencial para a avaliação do direito da reunificação.

Podemos entender também o reagrupamento familiar do imigrante pela perspetiva da necessidade de sua integração no Estado-Membro de acolhimento e para o desenvolvimento económico e social da União: O reagrupamento familiar é o meio necessário para permitir a vida em família. Contribui para a criação de uma estabilidade sociocultural favorável à integração dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros, o que permite, por outro lado, promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da Comunidade consagrada no Tratado, como se pode ver no considerando n.º 4 da diretiva 2003/86/CE.

O direito ao reagrupamento familiar se traduz em obrigações tanto positiva como negativas dos Estados-Membros para com os imigrantes que são titulares de direitos fundamentais consagrados em diversos diplomas internacionais e regionais, como adiante veremos. A obrigação positiva de proteger os nacionais de Estados terceiros e seus familiares a fim de evitar qualquer espécie de danos para os mesmo e a proteção negativa no sentido de não

⁸ FONSECA, M. [et. al.]. (2005). *Reunificação Familiar e Imigração em Portugal*. Lisboa: Alto-Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas. p. 19.

⁹ Art.º 2.º, alínea d), da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 251, de 03 de outubro de 2003, p. 13.

intervir arbitrariamente nas suas vidas¹⁰.

Contudo, para maior amplitude e melhor entendimento do assunto, outros conceitos correlacionados, mencionados na respetiva diretiva, têm que ser abordados, nomeadamente, o termo “nacional de um país terceiro”. Este refere-se a todo o cidadão que não seja um cidadão da União Europeia, na aceção do n.º 1 do art. 17.º do Tratado¹¹, ou seja, “é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro”¹².

Neste caso, a definição de nacional de país terceiro surge pela negativa. Também, para efeito da mesma Diretiva, o requerente do reagrupamento significa o nacional de um país terceiro com residência legal num Estado-Membro que requer, ou cujos familiares requerem, o reagrupamento familiar para se reunificarem¹³. Ou seja, quanto aos requerentes do direito de reagrupamento, a diretiva refere-se tanto ao próprio imigrante como aos seus familiares o direito de requerer o respetivo reagrupamento.

Outras considerações relativas à reunificação familiar serão abordadas nos capítulos seguintes. Desta forma, tendo em conta que não só o imigrante e os seus familiares têm o direito a requerer a reunificação, estendemos também, de forma abreviada, a análise à situação do refugiado que preenche os requisitos necessários.

No Direito Interno Português a definição de reagrupamento familiar é encontrada na Lei n.º 23/2007, de 04 de julho. Esta lei transcreve a Diretiva 2003/86/CE e prescreve que o cidadão com autorização de residência válida tem direito ao reagrupamento familiar com os membros da família que se encontrem fora do território nacional e que com ele tenham vivido noutro país, que dele dependam ou que com ele coabitem independentemente dos laços familiares serem anteriores ou posteriores à entrada do residente. Considera-se também a possibilidade de os familiares já terem entrado legalmente em território nacional.

Reitera-se o direito ao reagrupamento do refugiado, reconhecido nos termos da lei que regula o asilo¹⁴. Embora se trate de uma transposição de uma diretiva da União para a ordem jurídica interna, percebe-se claramente que esta definição alcança a união de facto, incluindo os filhos maiores de idade e os adotados, que a diretiva deixa a critério de cada Estado¹⁵.

¹⁰ LAMEIRA, A. (2018). *Direito ao Reagrupamento Familiar, Permissão e Ingerência do Estado (no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros no território nacional da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho) e na Jurisprudência*. [em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. [Consult. 02-02-2019]. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Contentencioso_Adm_Estrangeiros.pdf

¹¹ Art.º 2º, alínea a), da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 251, de 03 de outubro de 2003, p. 13.

¹² Art.º 20º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

¹³ Art.º 2º, alínea c), da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 251, de 03 de outubro de 2003, p. 13.

¹⁴ Art. 98.º, n.º 1, 2 e 3, da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho, alterada pela Lei n.º 59/2017, de 31 de julho, publicado no Diário da República, 1ª série, N.º 146, de 31 de julho de 2017.

¹⁵ Art. 4.º, n.º 3, da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 251, de 03 de outubro de 2003, p. 14.

1.3 Evolução histórica do direito ao reagrupamento familiar

Se a Diretiva 2003/86/CE, que regula o direito ao reagrupamento familiar do imigrante na União Europeia, foi aprovada pelo Conselho em 22 de setembro de 2003, pode-se questionar como esta matéria era tratada antes pelos Estados-Membros. Neste sentido, Ana Guerra Martins explica que:

“O direito ao reagrupamento familiar não constava do Direito Originário. Porém, tendo em conta que as Constituições da maioria dos Estados-Membros reconheciam (e reconhecem) o direito ao respeito da vida familiar, que o mesmo sucedia (e sucede) com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e que a harmonização do direito ao reagrupamento familiar constituía um elemento essencial da política de imigração da União, este direito foi firmado, desde muito cedo, nas Comunidades Europeias, para os nacionais dos Estados-Membros e mais tarde estendeu-se para os nacionais de terceiros Estados”¹⁶.

De salientar, foi através do princípio da equiparação dos direitos dos cidadãos nacionais dos Estados-Membros com os dos imigrantes, que surgiu uma norma derivada reguladora, especificamente, para o reagrupamento familiar do nacional de países terceiros.

O direito ao reagrupamento familiar pode afirmar-se como *standard* mínimo graças, sobretudo à ação e convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁷. De facto, já no preâmbulo de constituição desta organização, nota-se a preocupação com a “defesa dos interesses dos trabalhadores no estrangeiro”¹⁸, dada a injustiça e a falta de condições que atingiam o trabalhador migrante, que este nem sequer tinha direito a viver com a sua família.

Esta situação foi plenamente reconhecida na conferência realizada em Genebra a 4 de junho de 1975, Convenção n.º 143 da OIT, que, no seu artigo 13º, n.º 1, estabelece que “Todo Estado Membro poderá tomar as medidas necessárias, dentro da sua competência, e colaborar com outros Estados Membros no sentido de facilitar o reagrupamento familiar de todos os trabalhadores migrantes que residam legalmente em seu território”, estipulando no n.º 2 do mesmo artigo, o “cônjuge do trabalhador migrante, assim como, quando a seu cargo, seus filhos, seu pai e sua mãe”¹⁹.

No período anterior à diretiva, foram realizadas algumas tentativas de regular o reagrupamento familiar do imigrante nas Comunidades Europeias, todas elas infrutíferas. Ora

¹⁶ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p. 326.

¹⁷ PEREIRA, A. (2000). “A Proteção Jurídica da Família Migrante”. in *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias*. Oeiras. Celta. p. 89.

¹⁸ OIT. (1919). *Preâmbulo do Texto de Constituição da Organização Internacional do Trabalho*. Nova York: OIT. p. 01.

¹⁹ OIT (1975). *Convenção n.º 143 da Organização Internacional do Trabalho, Migrações em condições abusivas e promoção da igualdade de oportunidade e de tratamento dos trabalhadores migrantes*. OIT: Genebra.

por os Estados-Membros considerem tratar-se de um domínio de competência nacional, como no caso da decisão adotada pela Comissão em 1985.

Assim, alcançaram os imigrantes admitidos temporariamente, através de um conceito de família muito restrito, tendo em conta somente a família nuclear e ainda pela grande margem de discricionariedade permitidas aos Estados-Membros, como sucedeu com a resolução adotada em 1993 pelos ministros europeus responsáveis pelas matérias relativas à imigração²⁰.

O insucesso de ambas tentativas demonstra que a depender unicamente do interesse dos Estados-Membros, a consolidação do direito ao reagrupamento familiar do imigrante na União Europeia, seria uma meta difícil a ser alcançada.

No âmbito do Direito Originário, do Tratado de Roma (que entrou em vigor em 01 de Janeiro de 1958), até ao Ato Único Europeu (que entrou em vigor em 01 de Julho de 1987), as disposições referentes à imigração eram muito escassas, como por exemplo o reconhecimento, no TUE, da necessidade de cooperação em matéria de controlo de imigração de terceiros Estados²¹. Se tão pouco era regulado no que se refere ao controlo da imigração, nada se referia ao reagrupamento familiar. Como já foi dito, esta era uma matéria de responsabilidade somente dos Estados-Membros.

A situação começou a mudar, pelo menos em torno de perspectivas de maiores direitos aos imigrantes, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, também chamado de Tratado da União Europeia, em 01 de Novembro de 1993, como afirma Ana Maria Guerra Martins:

“O Tratado de Maastricht tem, no entanto, o mérito de, através da introdução do terceiro pilar (CJAI) no Direito Originário, ter aberto novas perspectivas à não discriminação dos nacionais dos terceiros Estados legalmente residente na União e de ter começado a desbravar o terreno que mais tarde tornou possível a comunitarização, designadamente, da política de imigração”²².

O Tratado de Maastricht foi alterado pelo Tratado de Amesterdão (que entrou em vigor em 01 de Maio de 1999). Este Tratado criou o espaço de liberdade, de segurança e de justiça nos termos do artigo 61.º, atual artigo 67.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito

²⁰ GIL, A. (s.d.). *Princípios para Protecção do reagrupamento Familiar nos Estados Membros da União Europeia*. [em Linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 22-02-2018]. Disponível em: https://www.academia.edu/2059294/Princ%C3%ADpios_para_a_protec%C3%A7%C3%A3o_do_Direito_ao_Reagrupamento_Familiar_nos_Estados-Membros_da_UE

²¹ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p. 292.

²² MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p. 293.

dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicas dos Estados-Membros (n.º 1). Um espaço que, como afirma Nuno Piçarra, “circula-se como no interior de um só Estado”²³.

Desta forma, foi introduzido no Tratado que institui a Comunidade Europeia um novo Título IV relativo aos “vistos, asilo, imigração outras políticas ligadas à livre circulação de pessoas”²⁴. Especificamente no artigo 63.º, números 3 e 4, que corresponde atualmente ao artigo 79.º, número 2, alínea *a*), estabelece que o Parlamento e o Conselho, adotam medidas relativas à emissão pelos Estados-Membros, de vistos e de títulos de residência de longa duração, inclusive para efeito de reagrupamento familiar.

Sucedeu-se assim o fenómeno comumente chamado de comunitarização, o que levou o Conselho Europeu de Tempere (15 e 16 de Outubro de 1999), segundo as palavras de Ana Rita Gil, concluir que:

“A União Europeia devia garantir um tratamento justo aos nacionais de terceiros países que residiam legalmente no território dos Estados-Membros, devendo conceder-se aos imigrantes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE. Estas afirmações foram o impulso motivador que levaram a comissão a apresentar uma proposta de Diretiva sobre o Direito ao reagrupamento familiar com base no art.º 63º do Tratado da Comunidade Europeia”²⁵.

Ocorre que o mesmo artigo acima citado, exigia a unanimidade para aprovação pelo Conselho da diretiva, o que resultou num texto que permitia aos Estados-Membros uma grande margem de discricionariedade com várias cláusulas de derrogação²⁶.

Sempre é bom lembrar que estas cláusulas se traduzem em verdadeiras barreiras ao exercício do direito ao reagrupamento familiar do imigrante que reside legalmente no território de um Estado-Membro e, no nosso entender, violam expressamente os direitos fundamentais dos nacionais de Estados terceiros que com suas famílias pretendem se reunir.

²³ PIÇARRA, N. (2016). “Fronteiras, Vistos, Asilo e Imigração” in MADEIRA, P., SILVEIRA, A. & CANOTILHO, M. (Coord.) *Direito da União Europeia - Elementos de Direito e Políticas da União*. Coimbra: Almedina. p. 245.

²⁴ SOUSA, C. (2004). *Introdução ao Estudo do Direito dos Estrangeiros*. [em linha]. Lisboa: s.e. □ Consult. em 21-12-2017 □. Disponível em: repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1348/1/CUS_MA_1146.pdf p. 22.

²⁵ GIL, A. (s.d.). *Princípios para Proteção do reagrupamento Familiar nos Estados Membros da União Europeia*. [em Linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 22-02-2018]. Disponível em: https://www.academia.edu/2059294/Princ%C3%ADpios_para_a_protecc%C3%A3o_do_Direito_ao_Reagrupamento_Familiar_nos_Estados-Membros_da_UE.

²⁶ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p. 328.

1.4 O conceito de família para efeito de reagrupamento familiar

Na busca de um conceito jurídico de família, recorreremos ao dicionário jurídico no âmbito do direito civil que define família em sentido lato como “o conjunto de pessoas unidas pelos vínculos do casamento, parentesco, afinidade e adoção. E, em sentido restrito, como “o grupo formado por seus progenitores e seus descendentes ou mesmo, mais restritamente ainda, pelos pais e seus filhos menores”²⁷.

Em bom rigor, o tratamento que o direito civil dispensa à instituição família em sentido lato, não se aplica no âmbito do reagrupamento familiar. O mesmo já não se pode dizer do conceito apresentado em sentido restrito, tratando-se este da família nuclear propriamente dita.

Outras definições de família, como por exemplo a definição citada por Diogo Leite de Campos, alegam que “a família, em sentido jurídico, é constituída pelas pessoas que se encontram ligadas pelo casamento, pelo parentesco, pela afinidade e pela adoção (art.º 1576.º do Código Civil)”²⁸. Nesta perspetiva, especificamente, no âmbito do estudo do direito da família e das sucessões.

Destarte, a definição de família que no senso comum parece ser tão simples, complica quando se trata de questões jurídicas, nomeadamente sobre o reagrupamento familiar. Resulta, assim, claro que a legislação relativa ao reagrupamento familiar apenas tutela (em regra) a “família nuclear” e a família monogâmica, não deixando assim espaço para que outras expressões culturais desta mesma instituição tenham tutela legal entre nós²⁹.

Melhor seria se fosse possível encontrar em alguma doutrina ou jurisprudência um conceito em sentido amplo. Segundo Ana Cristina Lameira, pesquisas têm sido desenvolvidas, não sendo possível identificar um “conceito” ou definição jurídica de família³⁰.

Entretanto, a respeito da jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Ana Rita Gil afirma que “O Tribunal tem vindo a construir um conceito dinâmico, que prefere falar de vida familiar ao invés de família, visando com isso demonstrar que determinante é a existência de uma ligação afetiva e efetiva das pessoas em causa”³¹. O

²⁷ PRATA, A. (2008). *Dicionário Jurídico*. 5.ª ed. Lisboa: Almedina. p. 667.

²⁸ CAMPOS, D. (2010). *Lições de Direito da Família e das Sucessões*. Coimbra: Almedina. p.19.

²⁹ PEREIRA, A. (2000). “A Proteção Jurídica da Família Migrante”. in *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias*. Oeiras. Celta. p. 32.

³⁰ LAMEIRA, A. (2018). *Direito ao Reagrupamento Familiar, Permissão e Ingerência do Estado (no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros no território nacional da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho) e na Jurisprudência*. [em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. [Consult. 02-02-2019]. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Contentencioso_Adm_Estrangeiros.pdf

³¹ GIL, A. (s.d.). *Princípios para Proteção do reagrupamento Familiar nos Estados Membros da União Europeia*.

conceito de família imigrante tem sido ampliado em termos jurídicos principalmente através do alargamento.

Para chegarmos a um entendimento sobre esta questão, recorreremos aos diplomas regionais e nacionais, nomeadamente à Diretiva 2003/86/CE, de 22 de setembro e à Lei n.º 23/2007, de 04 de julho. Ambos os instrumentos jurídicos, sem expressarem uma definição, relacionam os membros que devem e podem enquadrar-se no âmbito do conceito de família. O primeiro diploma remete para as relações mais próximas, também a mais comum de todas, a família nuclear; e, o segundo, já se estende, para além de pais e filhos menores ou dependentes, aos ascendentes diretos e até mesmo aos filhos maiores que sejam solteiros e estudantes em Portugal.

Segundo a diretiva acima, o reagrupamento familiar abrangerá de toda a maneira os membros da família nuclear, ou seja, o cônjuge e os filhos menores³². Deixando, portanto, a critério dos Estados-Membros a possibilidade de considerar os ascendentes diretos em primeiro grau do imigrante residente ou do respetivo cônjuge, como também os filhos solteiros maiores, também do requerente ou do seu cônjuge, incapazes de assegurar o seu próprio sustento, dependendo para isso, em ambos os casos, do requerente do reagrupamento ou do seu cônjuge, como membro da família para efeito de reagrupamento³³.

Alargando mais este estudo de laços familiares para efeito de reagrupamento, e, ainda no âmbito da diretiva, esta não ampara expressamente o/a companheiro/a do/a residente como membro da família, deixando, como já foi supramencionado, esta regulamentação a cargo dos Estados-Membros. Mas, deixa claro que, no caso de união de facto, o requerimento seja acompanhado de documentos que comprovem os laços familiares e condições específicas³⁴.

Evidentemente, o reagrupamento familiar para fazer jus à finalidade a que se destina, não poderia alcançar somente os cônjuges e os filhos menores. No âmbito de uma família, há sempre relações mais alargadas. Como afirmam Júlio A. C. Pereira e José Cândido de Pinho,

“O direito ao reagrupamento, circunscreve-se a um núcleo restrito da comunidade familiar, embora não exclusivamente à família nuclear. O direito existe sem restrições em relação ao cônjuge, filhos menores ou incapazes a cargo do casal ou de qualquer dos cônjuges, ascendentes em 1.º grau a cargo do residente ou do cônjuge”³⁵.

[em Linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 22-02-2018]. Disponível em: https://www.academia.edu/2059294/Princ%C3%ADpios_para_a_protec%C3%A7%C3%A3o_do_Direito_ao_Reagrupamento_Familiar_nos_Estados-Membros_da_UE.

³² Considerando n.º 9, da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 251, de 03 de outubro de 2003.

³³ Art. 4.º, n.º 2, alíneas a) e b), da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 251, de 03 de outubro de 2000.

³⁴ Art.º 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 251, de 03 de outubro de 2000, p. 15.

³⁵ PEREIRA, J. & PINHO, J. (2008). *Direito de Estrangeiros. Entrada, Permanência, Saída e Afastamento*. Coimbra: Coimbra editora.

Desta feita, podemos perceber a amplitude do conceito de família, tendo em conta uma perspectiva quantitativa através da menção dos familiares mais frequentes na comunidade familiar.

CAPÍTULO 2 – O DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR COMO MANIFESTAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL A VIVER EM FAMÍLIA

2.1 No direito internacional

2.1.1 Declaração Universal dos Direitos do Homem

Desde os seus primórdios, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem desenvolvido esforços para proteger os direitos inerentes à pessoa humana, os designados Direitos Humanos. Assim, a Carta das Nações, no artigo 55.º, al. c), afirma que as Nações Unidas promoverão o respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais³⁶. E, no que concerne especificamente ao direito do estrangeiro no contexto internacional, nomeadamente o imigrante, para efeito deste estudo, Constança Urbano de Souza, afirma:

“Muitas normas do Direito Internacional geral ou comum, em especial os instrumentos universais de proteção dos Direitos Humanos, garantem pela universalidade dos direitos que consagram ao estrangeiro um estatuto jurídico compatível com a sua dignidade humana. Embora consagrem direitos de todos os homens independentemente da sua nacionalidade, algumas disposições destes instrumentos internacionais visam especificamente o homem na sua condição de estrangeiro”³⁷.

Ora, neste sentido, tem destacada importância a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, considerando que a dignidade deve ser reconhecida a todos os seres humanos indistintamente³⁸, tal como consta no preâmbulo da respetiva Declaração: “que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”³⁹.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem trata o direito a viver em família como um direito que não pode sofrer qualquer interferência abusiva, como está estabelecido no Artigo 12.º, “ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda pessoa tem direito à proteção da lei”.

³⁶ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p. 394

³⁷ SOUSA, C. (2004). *Introdução ao Estudo do Direito dos Estrangeiros*. [em linha]. Lisboa: s.e. [Consult. em 21-12-2017]. Disponível em: repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1348/1/CUS_MA_1146.pdf , p. 16.

³⁸ CAMPOS, T. (2012). *O ministério público e o superior interesse da família e das crianças e jovens - Os direitos fundamentais e a proteção da população infanto-juvenil*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Tese de doutoramento.

³⁹ ONU. (1948). *Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 10 de dezembro de 1948.

Por conseguinte, é nesta perspetiva de direito fundamental que as Nações Unidas reconhecem o direito do trabalhador imigrante, como afirma José Carlos Marques: “o direito do trabalhador imigrante de se reunir com sua família constitui a materialização de um direito reconhecido pela Nações Unidas que vai ao encontro do princípio contido na Declaração Universal dos Direitos do Homem”⁴⁰.

A consagração deste preceito consiste em: a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado⁴¹. Neste sentido, a proteção da família pelo Estado no que se refere ao imigrante se traduz em dar a estas condições favoráveis de viver com os seus familiares, assim como em relação aos nacionais. Contudo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) logo seria complementada pelos Pactos Internacionais, de 16 de dezembro de 1966, como veremos a seguir.

2.1.2 Pactos das Nações Unidas de 1966

Mesmo tendo em conta a aprovação da DUDH pelas Nações Unidas, ficou clara a necessidade de acrescentar outras normas referentes à proteção da dignidade humana, desta feita com a intenção de fazer com que os Estados-Partes criem as condições para cada cidadão poder gozar os seus direitos fundamentais. Vejamos desde logo, uma mensagem contida nos respetivos preâmbulos, que revela os objetivos políticos das partes contratantes e serve para identificar as obrigações que se seguem num contexto histórico⁴². Destarte, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais nos seus preâmbulos (PIDESC), afirmam: “Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado, a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticos, assim como os seus direitos econômicos, sociais e culturais.”

Interessa-nos, portanto, no âmbito deste trabalho, a concretização do direito do cidadão, nomeadamente o imigrante, a viver em família, ficando os Estados, numa interpretação mais específica, vinculados à obrigação de proteger o direito ao reagrupamento familiar do imigrante legal no seu território. Nas palavras de Carolina Albuquerque e Patrícia Galvão Teles, os Pactos:

⁴⁰ MARQUES, J., GÓIS, P. & CASTRO, J. (2014). *O impacto das Políticas de Reagrupamento Familiar em Portugal*. Lisboa: Alto Comissário para Imigração. p. 29.

⁴¹ Art.º 16.º, n.º 3 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948.

⁴² MERRILLS, J. & ROBERTSON, A. (2004). *Direitos Humanos na Europa – Um Estudo da Convenção Europeia de Direitos Humanos*. Título original: *Human Rights in Europe*. (J. CHAVES, trad.). Lisboa. Instituto Piaget. p. 09.

“Traduzem os princípios enunciados na Declaração Universal em direitos específicos, indicando ainda quais as medidas a serem tomadas pelos Estados por forma a dar pleno efeito a esses direitos. Com efeito, os Estados que ratificaram estes dois instrumentos têm a obrigação de apresentar periodicamente relatórios indicando o modo como os respetivos direitos estão a ser aplicados e implementados no respetivo país”⁴³.

Quanto à linha de proteção da família, temos:

a) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP)

Somente com a entrada em vigor do PIDCP, os direitos humanos consagrados na DUDH, nomeadamente no caso deste estudo, o direito a viver em família, foi juridicamente definido e imposto aos Estados Partes a obrigação de respeitar e garantir tais direitos a todas as pessoas sujeitas à sua jurisdição⁴⁴.

De acordo com o Artigo 17.º, n.º 1, “ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação”; e, no n.º 2, “toda a pessoa tem direito à proteção da lei contra essas ingerências ou ofensas”.

Prosseguindo, no Artigo 23.º, o n.º 1, refere que “a família é o núcleo natural e fundamental da sociedade e terá o direito de ser protegida pela sociedade e pelo Estado”; e, o n.º 2, expressa que “será reconhecido o direito do homem e da mulher de, em idade núbil, contrair casamento e constituir família”.

b) Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)

No que concerne ao Pacto Internacional dos Direitos, Sociais e Culturais, a redação do Artigo 10.º expressa no n.º 1, uma proteção e uma assistência mais ampla possíveis serão proporcionadas à família, que é o núcleo elementar natural e fundamental da sociedade, particularmente com vista à sua formação e no tempo durante o qual ela tem a responsabilidade de criar e educar os filhos. O casamento deve ser livremente consentido pelos futuros esposos.

⁴³ ALBUQUERQUE, C. & TELES, P. (2004). *Controlo Internacional do Respeito Pelos Direitos Humanos em Portugal*. Lisboa: Observare.

⁴⁴ TAVARES, R. (2013). *Direitos Humanos de onde vêm, o que são e para que servem*. 2.ª ed. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda. p. 27.

2.1.3 Convenção sobre os Direitos da Criança

Todo este tratado sobre os direitos da criança, como o próprio nome indica, é voltado para a proteção dos direitos fundamentais da criança pelo Estado, pela sociedade em que vive e também pela própria família. Por meio desta Convenção, os Estados Partes proclamam, de novo, a fé nos direitos fundamentais do homem, enfatizando a convicção de que a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e meio natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros, e em particular as crianças⁴⁵.

Especificamente, quanto ao direito ao reagrupamento familiar, podemos destacar na Convenção sobre os Direitos da Criança os seguintes artigos: o Artigo 8.º, no n.º 1, o texto diz que “os Estados Partes comprometem-se a respeitar o direito da criança e a preservar sua identidade, incluindo a nacionalidade, o nome e relações familiares, nos termos da lei, sem ingerência ilegal”.

Obedecendo a este preceito, os Estados signatários ao preservar a relação familiar de uma criança, devem permitir, por força desta Convenção, que no caso de reunificação familiar, a criança tenha os seus direitos evidenciados, permitindo, assim, que volte a conviver com os seus familiares que se encontram no território do Estado que não seja o seu.

No n.º 1, do Artigo 9.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, está explícito que os Estados Partes garantem que a criança não é separada dos seus pais contra a vontade destes, salvo se as autoridades competentes decidirem, sem prejuízo de revisão judicial e de harmonia com a legislação e o processo aplicáveis, que essa separação é necessária no interesse superior da criança.

Tal decisão pode mostrar-se necessária no caso de, por exemplo, os pais maltratarem ou negligenciarem a criança, ou no caso de os pais viverem separados e uma decisão sobre o lugar da residência da criança tiver de ser tomada. E, o n.º 2 do mesmo artigo refere que “em todos os casos previstos no n.º 1 todas as partes interessadas devem ter a possibilidade de participar nas deliberações e de dar a conhecer os seus pontos de vista”.

Ora, quando o artigo supramencionado refere que os “Estados Partes garantem que a criança não é separada dos seus pais contra a vontade destes”, remete-nos diretamente, na perspetiva desta dissertação, para o reagrupamento familiar, impondo a obrigação dos Estados Partes garantirem este procedimento sempre em prol da criança.

No entanto, o mais específico preceito sobre o direito ao reagrupamento familiar deste Tratado está no art.º 10.º, no n.º 1, ou seja, nos termos da obrigação decorrente para os

⁴⁵ ONU. (1989). *Preâmbulo da Convenção sobre os Direitos da Criança*, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Ratificada por Portugal em 21 de setembro de 1990.

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

Também, o n.º 2 do supracitado artigo chama à atenção de que uma criança cujos pais residem em diferentes Estados Partes tem o direito de manter, salvo circunstâncias excepcionais, relações pessoais e contatos diretos regulares com ambos. Para esse efeito, e nos termos da obrigação que decorre para os Estados Partes, ao abrigo do n.º 2 do artigo 9.º, os Estados-Partes respeitam o direito da criança e de seus pais de deixar qualquer país, incluindo o seu, e de regressar ao seu próprio país.

O direito de deixar um país só pode ser objeto de restrições que, sendo previstas na lei, constituam disposições necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou moral públicas, ou os direitos e liberdades de outrem, e se mostrem compatíveis com os outros direitos reconhecidos na presente convenção.

A norma contida neste artigo deixa bem claro que um pedido de unificação de família que envolva uma criança deve ser analisado favoravelmente pelos Estados Partes, tendo sempre em conta o interesse superior do menor. Garantindo também que deste pedido não resulte qualquer adversidade ou prejuízo para a criança e os seus pais que formularam o requerimento. Dito de outra forma, sempre que a solicitação de reagrupamento familiar envolver uma criança, o gozo deste direito deve ser garantido e amparado por quem tem o respetivo poder de decisão.

2.1.4 Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias.

Esta Convenção é bastante direta quando trata do direito do imigrante a viver em família, sendo assim um instrumento de suma importância na defesa e concretização deste direito fundamental. Não obstante, poucos Estados são partes neste Tratado e nem todos os que fazem parte já efetuaram a merecida ratificação, como diz o Comité para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias:

“Embora a Convenção tenha sido adoptada pela Assembleia Geral da ONU a 18 de

dezembro de 1990, só cerca de treze anos depois viria a entrar em vigor na ordem internacional (a 1 de julho de 2003), após a ratificação do 20.º Estado. Continua a ser o menos ratificado dos nove tratados fundamentais de direitos humanos da ONU, com apenas 46 Estados Partes em julho de 2013. Nenhum Estado ocidental é Parte neste tratado, incluindo naturalmente Portugal, pelo que esta Convenção não se encontra em vigor no nosso país”⁴⁶.

Vale ainda ressaltar que a Convenção procura garantir os direitos fundamentais dos imigrantes que residem legal e ilegalmente no território de um Estado Parte.

Assim, a distinção entre *imigração legal* e *imigração clandestina* não eclode o reconhecimento de um catálogo de direitos fundamentais, atribuídos a todos⁴⁷. E, para esta dissertação, como já foi dito, interessa o direito fundamental a viver em família, nomeadamente o direito ao reagrupamento familiar do imigrante na União Europeia. Ocorre que nenhum Estado-Membro da União é parte na Convenção. Contudo, nas palavras de Constança Urbano de Sousa “esta Convenção constitui um inestimável contributo para a codificação e densificação de standards internacionais em matéria de proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes”⁴⁸. Especificamente, quanto aos Estados Partes e ao reagrupamento familiar, Constança Urbano de Souza completa:

“Esta Convenção obriga os Estados Partes a prevenir e eliminar a exploração económica dos imigrantes, a garantir-lhes a igualdade de direitos, em especial no que diz respeito ao acesso a direitos económicos e sociais (educação, saúde, etc.) e ao respeito pela sua vida familiar, o que implica a consagração de um ao reagrupamento familiar”⁴⁹.

Como se pode notar, os direitos dos trabalhadores migrantes são amplamente defendidos pela Convenção e é na seguinte norma que o reagrupamento familiar é objetivamente citado, concretamente, no Artigo 44.º, no n.º 1, “reconhecendo que a família, elemento natural e fundamental da sociedade, deve receber a proteção da sociedade e do Estado, os Estados Partes adoptam as medidas adequadas a assegurar a proteção da família dos trabalhadores migrantes”. E, o n.º 2, acrescenta, os Estados Partes adoptam todas as medidas que julguem adequadas e nas respectivas esferas de competência para facilitar a reunificação dos trabalhadores migrantes com seus cônjuges, ou com as pessoas cuja relação com o trabalhador migrante produza efeitos equivalentes ao casamento, segundo a legislação aplicável, bem como os filhos menores dependentes e solteiros.

Já o n.º 3 refere que “os Estados de emprego, por motivo de natureza humanitária,

⁴⁶ RIQUITO, A. (2000). “O Direito ao Trabalho dos Trabalhadores Migrantes”. In J. J. Gomes CANOTILHO, J. (Coordenador). *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias*. Oeiras: Celta.

⁴⁷ RIQUITO, A. (2000). “O Direito ao Trabalho dos Trabalhadores Migrantes”. In J. J. Gomes CANOTILHO, J. (Coordenador). *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias*. Oeiras: Celta. p. 147.

⁴⁸ SOUSA, C. (2004). *Introdução ao Estudo do Direito dos Estrangeiros*. [em linha]. Lisboa: s.e. [Consult. em 21-12-2017]. Disponível em: repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1348/1/CUS_MA_1146.pdf

⁴⁹ SOUSA, C. (2004). *Introdução ao Estudo do Direito dos Estrangeiros*. [em linha]. Lisboa: s.e. [Consult. em 21-12-2017]. Disponível em: repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1348/1/CUS_MA_1146.pdf

ponderam a possibilidade de conceder tratamento igual, nas condições previstas no n.º 2 do presente artigo, aos restantes membros da família dos trabalhadores migrantes”.

2.1.5 Convenção n.º 143 da Organização Internacional do Trabalho

Este instrumento internacional, cujo nome completo é: Convenção Sobre as Imigrações Efetuadas em Condições Abusivas e Sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores, adotado em 4 de junho de 1975, pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), seguindo a linha de atuação desta Organização, defende expressamente os direitos fundamentais dos trabalhadores imigrantes e, como não podia deixar de ser, entre eles está incluído o direito à reunificação familiar.

A Convenção, embora seja relativamente curta, tem um texto mais completo em prol dos trabalhadores⁵⁰. O reagrupamento familiar é abordado no art.º 13.º com a seguinte redação: o n.º 1 faz alusão a que todo [o] Estado Membro poderá tomar as medidas necessárias, dentro da sua competência, e colaborar com outros Estados Membros no sentido de facilitar o reagrupamento familiar de todos os trabalhadores migrantes que residam legalmente no seu território”; e, o n.º 2, especifica que “o disposto neste artigo refere-se ao cônjuge do trabalhador migrante, assim como, quando ao seu cargo, seu filho, seu pai e sua mãe.

Esta Convenção destaca-se, ainda, pela forma como chama os Estados-Partes, a se ajudarem reciprocamente para atingir os seus objetivos. Segundo as palavras de André Gonçalo Dias Pereira, a Convenção “apela à atuação conjunta dos Estados no sentido de facilitarem o direito ao reagrupamento familiar, pelo menos para o cônjuge, seus filhos e seus pais quando se encontrarem a seu cargo”⁵¹.

2.2 No direito da Europa

2.2.1 Convenção para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

Também conhecida como Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), foi adoptada pelo Conselho da Europa em 04 de novembro de 1950, com entrada em vigor a 03 de setembro de 1953, e não se refere diretamente ao reagrupamento familiar do imigrante na

⁵⁰ RIQUITO, A. (2000). “O Direito ao Trabalho dos Trabalhadores Migrantes”. In J. J. Gomes CANOTILHO, J. (Coordenador). *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias*. Oeiras: Celta, p. 147 e 159.

⁵¹ PEREIRA, A. (2000). “A Proteção Jurídica da Família Migrante”. in *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias*. Oeiras. Celta. p. 32.

União Europeia. Entretanto, como afirma Ana Maria Guerra Martins: “de acordo com o artigo 1º da CEDH, as partes reconhecem a qualquer pessoa dependente da sua jurisdição os direitos e liberdades definidos no seu título I, não distinguindo, portanto entre nacionais e estrangeiros”⁵².

Pois este é o objetivo principal da Convenção, ou seja, a proteção dos direitos fundamentais de todas as pessoas – nacionais e estrangeiros⁵³. Desta forma, nos termos da Convenção, os Estados-Parte são obrigados a estender aos imigrantes a proteção do direito a viver em família, o que se traduz, no interesse deste estudo, no reagrupamento familiar.

A disposição da Convenção referente ao direito a viver em família, no art.º 8.º - Direito ao respeito pela vida privada e familiar, o n.º 1 refere que “qualquer pessoa tem direito ao respeito da sua vida privada e familiar, do seu domicílio e da sua correspondência”, assim como, o n.º 2, faz referência a que não pode haver ingerência da autoridade pública no exercício deste direito senão quando esta ingerência estiver prevista na lei e constituir uma providência que, numa sociedade democrática, seja necessário para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem estar económico do país, a defesa ou a proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

Desta forma, a Convenção obriga o Estado a se abster e a proteger a família do cidadão, imigrante ou não, como bem afirma Irineu Cabral Barreto na sua anotação: “este artigo tem como objetivo essencial prevenir o indivíduo contra as ingerências arbitrárias dos poderes públicos. Ele exige do Estado não só um dever de abstenção, mas também um papel ativo inerente ao efetivo respeito da vida privada e familiar”⁵⁴.

É nesta a norma da CEDH que o reagrupamento familiar mais encontra amparo no âmbito europeu. É sem dúvida um artigo bastante utilizado para fundamentar os direitos de nacionais de Estados terceiros e protegê-los contra, por vezes, decisões arbitrárias dos Estados-Membros. A respeito da amplitude desta disposição, J. G. Merrills e A. H. Robertson, comentam que:

“Questões bastantes diversas surgiram em relação ao artigo 8.º, que pode convenientemente ser considerado sobre os quatro títulos de privacidade, vida familiar, residência e correspondência. Não é de facto possível tratar dos direitos sem uma constante referência ao artigo 8.º (2), pelo que diversas limitações não serão consideradas separadamente”⁵⁵.

⁵² MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p. 376.

⁵³ SOUSA, C. (2004). *Introdução ao Estudo do Direito dos Estrangeiros*. [em linha]. Lisboa: s.e. [Consult. em 21-12-2017]. Disponível em: repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1348/1/CUS_MA_1146.pdf

⁵⁴ BARRETO, I. (1999). *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*. Coimbra: Coimbra.

⁵⁵ MERRILLS, J. & ROBERTSON, A. (2004). *Direitos Humanos na Europa – Um Estudo da Convenção Europeia de Direitos Humanos*. Título original: *Human Rights in Europe*. (J. CHAVES, trad.). Lisboa. Instituto Piaget. p. 151.

Também consideramos importante citar que a Convenção criou o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem⁵⁶, a quem cometeu a proteção dos direitos e liberdades acordados pelos Estados Partes⁵⁷, e que a União Europeia aderiu à Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nos termos do art.º 6.º, n.ºs 2 e 3 do Tratado da União Europeia, o que vem reforçar a defesa do direito ao reagrupamento familiar do imigrante na União.

2.2.2 Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante

A Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante (CEREJTM) é mais uma Convenção adotada pelo Conselho da Europa em defesa dos direitos fundamentais dos trabalhadores migrantes. Aberta para assinatura em 24 de novembro de 1977, entrou em vigor na ordem internacional em 01 de maio de 1993. Dentre os objetivos específicos está o de assegurar em toda a medida possível um tratamento não menos favorável do que aquele do qual beneficiam os trabalhadores nacionais do país de acolhimento, bem como, de facilitar a promoção social e o bem-estar dos trabalhadores migrantes e seus familiares, como está previsto no preâmbulo do seu texto.

A Convenção não deixa dúvida quanto à defesa do direito ao reagrupamento familiar do trabalhador migrante regularmente empregado no território de uma das Partes Contratantes, como prescreve o n.º 1, do art.º 12.º - Reagrupamento familiar, o cônjuge do trabalhador migrante regularmente empregado no território de uma das Partes Contratantes, bem como os filhos não casados, enquanto considerados menores pela legislação aplicável do país de acolhimento, que se encontrem a seu cargo, ficam autorizados a reunirem-se ao trabalhador migrante, no território de uma Parte Contratante, com a condição de que este último possua um alojamento para a sua família, considerado normal para os trabalhadores nacionais da região onde trabalha, em condições análogas às previstas na presente Convenção para a admissão dos trabalhadores migrantes e segundo os procedimentos previstos para tal admissão pela lei ou por acordos internacionais. As Partes Contratantes poderão subordinar a aplicação da autorização acima referida a um período de espera nunca superior a doze meses.

E, o n.º 2 refere que qualquer Estado poderá, em qualquer momento, mediante declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, que produzirá efeitos um mês

⁵⁶ Art.º 19.º da Convenção da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

⁵⁷ LOMBA, P. (2011). “Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. in RIBEIRO, Manuel, coord. *Enciclopédia de Direito Internacional*. Coimbra. Almedina. ISBN: 978-972-4046-68-6. p. 133.

após a data da sua recepção, subordinar ainda o reagrupamento familiar mencionado no parágrafo 1 supra à condição de que o trabalhador migrante disponha de recursos estáveis suficientes para ocorrer às necessidades da sua família.

Mais ainda, o n.º 3 faz referência a que qualquer Estado poderá, em qualquer momento, mediante declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, que produzirá efeitos um mês após a data da sua recepção, derrogar temporariamente a obrigação de conceder a autorização prevista no parágrafo 1 supra para uma ou mais partes do seu território, a designar na declaração, desde que tais medidas não estejam em contradição com as obrigações resultantes de outros instrumentos internacionais. A declaração deverá mencionar os motivos particulares que justificam a derrogação relativamente à capacidade de acolhimento.

Desta forma, os países que exerçam esta faculdade de derrogação manterão informado o Secretário-Geral do Conselho da Europa de todas as medidas tomadas e assegurarão a publicação de tais medidas o mais rapidamente possível. Deverão igualmente informar o Secretário-Geral da data em que estas medidas deixem de estar em vigor, e em que são novamente aplicadas as disposições da Convenção.

A declaração não deverá normalmente afetar os pedidos de reagrupamento familiar que tenham sido submetidos às autoridades competentes pelos trabalhadores migrantes já estabelecidos na parte do território em causa anteriormente à data da sua apresentação ao Secretário-Geral.

Percebe-se que a Convenção permite alguns atos derogatórios pelos Estados Partes, desde que estes atos não violem os direitos fundamentais dos trabalhadores migrantes previstos em outros instrumentos internacionais, como se nota no 3.º parágrafo do artigo supra.

2.2.3 Carta Social Europeia

Aberta para a assinatura dos Estados Membros do Conselho da Europa em 18 de outubro de 1961, foi substituída pela Carta Revista de 1996, uma vez mais exibindo a dicotomia direitos de liberdade/direitos sociais⁵⁸. Esta revisão deu-se em função das mudanças sociais fundamentais ocorridas desde a sua primeira versão, visando atualizá-la e adaptá-la, ou seja, dar-lhe um novo impulso à Carta Social Europeia⁵⁹.

Quanto ao reagrupamento e proteção da família do trabalhador migrante,

⁵⁸ MIRANDA, J. (2006). *Curso de Direito Internacional Público*. 3ª ed. Estoril: Principia. p. 318.

⁵⁹ Preâmbulo da Carta Social Europeia Revista, de 03 de maio de 1996.

especificamente a Carta prescreve, no art.º 16.º (Direito da família a uma proteção social, jurídica e económica): Com vista a assegurar as condições de vida indispensáveis ao pleno desenvolvimento da família, célula fundamental da sociedade, as Partes comprometem-se a promover a proteção económica, jurídica e social da vida de família, designadamente por meio de prestações sociais e familiares, de disposições fiscais, de encorajamento à construção de habitações adaptadas às necessidades das famílias, de ajuda aos lares de jovens ou de quaisquer outras medidas apropriadas.

O reagrupamento familiar vem especificado no disposto do art.º 19.º (Direito dos trabalhadores migrantes e das suas famílias à proteção e à assistência), nos seguintes termos: “com vista a assegurar o exercício efetivo do direito dos trabalhadores migrantes e das suas famílias à proteção e à assistência no território de qualquer Parte”, as Partes comprometem-se: “a facilitar, tanto quanto possível, o reagrupamento da família do trabalhador migrante autorizado a fixar-se no território”, conforme disposto no n.º 6.

2.3 No direito da União Europeia

2.3.1 Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Quando a Carta dos Direitos Fundamentais foi proclamada pela União Europeia em 07 de dezembro de 2000, vários outros instrumentos internacionais de defesa da dignidade humana já estavam em vigor. Entretanto, a União também resolveu ter o seu próprio diploma neste âmbito.

Este diploma destaca-se pelo alcance das suas disposições, como afirma Fausto de Quadros “a Carta constitui, no plano internacional, sem dúvida, o mais ambicioso e o mais elaborado texto jurídico sobre Direitos do Homem”⁶⁰.

O autor explica, ainda, que a Carta é o primeiro texto que compila simultaneamente, direitos civis, políticos, sociais, culturais e económicos⁶¹ e, é nesse contexto que vamos encontrar prescrições que alcançam o direito ao reagrupamento familiar, nos seguintes artigos: no art.º 7.º - Respeito pela vida privada e familiar, “todas as pessoas tem direito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio e pelas suas comunicações”; no art.º 9.º - Direito de contrair casamento e de constituir família, “o direito de contrair casamento e o direito de constituir família são garantidos pelas legislações nacionais que regem o respetivo exercício”; e no art.º 33.º - Vida familiar e vida profissional, no n.º 1 “é assegurada a proteção da família nos planos jurídico, económico e social”.

⁶⁰ QUADROS, F. (2008). *Direito da União Europeia*. 3ª ed. Coimbra: Almedina. p. 148.

⁶¹ QUADROS, F. (2008). *Direito da União Europeia*. 3ª ed. Coimbra: Almedina.

2.3.2 Diretiva 2003/86/CE, de 22 de setembro de 2003

Esta diretiva regula direta e especificamente o direito ao reagrupamento familiar a ser exercido por nacionais de países terceiros que residam legalmente num território dos Estados-Membros, como prescreve o seu artigo 1º.

Sendo baseada no antigo Tratado da Comunidade Europeia, art. 63.º, n.º 3, al. a)⁶² (hoje Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, art. 79.º, n.º 1 e 2), trata-se de uma forma de harmonização das disposições jurídicas internas dos Estados-Membros sobre este controverso tema, como também uma forma de equiparação dos direitos dos nacionais dos países terceiros aos dos cidadãos da União Europeia, conforme o considerando n.º 3.

Nos diversos diplomas internacionais citados neste trabalho, no que se refere ao direito a viver em família, temos expressões como “proteção da família” e “respeito da vida familiar”, que podem dar margem a entendimentos diversos quanto à dimensão do direito ao reagrupamento familiar.

Todavia, a Diretiva no seu considerando n.º 2 afirma que respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente, no artigo 8.º da Convenção Europeia para a proteção dos Direitos do Homem, bem como na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Entretanto, ao mesmo tempo em que reconhece uma dimensão fundamental ao direito do reagrupamento familiar do trabalhador imigrante, permite aos Estados-Membros uma grande margem de discricionariedade quanto à sua implementação, apresentando assim várias cláusulas de derrogação e normas de carácter opcionais⁶³.

Ainda no âmbito dos considerandos da diretiva, temos os benefícios da vida em família, um incremento da integração dos nacionais de países terceiros, o que pode resultar na coesão económica e social da União, que são objetivos consagrados no Tratado que instituiu a Comunidade (Considerando n.º 4).

Desta feita, o princípio da não discriminação está mencionado no considerando n.º 5, ao afirmar que os Estados-Membros devem aplicar a diretiva evitando discriminar os imigrantes em razão do sexo, raça, cor, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou crença, opiniões políticas, ou ainda por pertencer a minoria nacional, condições financeiras, nascimento, qualquer deficiência, bem como idade ou orientação sexual.

⁶² Acórdão do Tribunal de Justiça, Processo nº C-540/03.

⁶³ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p. 328.

Os Estados-Membros devem determinar as condições materiais necessárias ao exercício do direito ao reagrupamento familiar (considerando o n.º 6), e no caso de a família entrar em conjunto, os Estados-Membros devem da mesma forma aplicar esta diretiva (considerando n.º 7).

Os refugiados também serão beneficiados pela Diretiva, como prescreve o considerando n.º 8, e tendo em conta a situação urgente que os fez deixar o seu Estado de origem, recomenda a diretiva que a eles sejam aplicadas condições mais favoráveis, desde que tenham obtido uma decisão positiva quanto ao seu estatuto de refugiado pelo Estado-Membro de acolhimento⁶⁴.

A família nuclear, que se traduz no cônjuge e nos filhos menores, será sempre beneficiada pela diretiva (considerando n.º 9); em contrapartida, os ascendentes em linha direta, os filhos solteiros maiores, os parceiros de fato, os filhos menores de um outro cônjuge e do requerente do reagrupamento quando se tratar de casamento polígamos, conforme o considerando n.º 10, para gozarem do benefício do reagrupamento familiar, depende da decisão de cada Estado-Membro.

Destarte, como o casamento polígamo não é reconhecido e apenas um cônjuge pode beneficiar do direito ao reagrupamento, os filhos do cônjuge não admitidos também não serão beneficiados, salvo a imposição do interesse superior do filho.

Sendo que se um Estado-Membro deferir um requerimento, nestes casos, não prejudica o direito de outro Estado-Membro indeferir. Releva neste caso os valores e os princípios reconhecidos por cada Estado-Membro, conforme o considerando n.º 11, no que se refere aos direitos das mulheres e das crianças, e a adoção de medidas restritivas quando do pedido de reagrupamento familiar para agregados polígamos.

A diretiva também prevê a possibilidade de restrição ao reagrupamento familiar de criança com idade superior a 12 anos (considerando n.º 12), e que o requerimento deve ser analisado tendo em conta um processo administrativo eficaz, justo e transparente, proporcionando segurança jurídica às pessoas interessadas (considerando n.º 13).

Quando um requerimento for indeferido, esta recusa deve ser bem fundamentada, especialmente nos casos de ameaça à ordem pública e à segurança pública, o mesmo nos casos de apoio ao terrorismo internacional por parte do nacional de Estado terceiro (considerando n.º 14).

As disposições da diretiva começam, como já foi anteriormente, por definir o seu próprio objetivo que é o de estabelecer as condições que o imigrante na União, oriundo de

⁶⁴ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina.

país terceiro, pode beneficiar do reagrupamento familiar, desde que seja residente legal, conforme o art.º 1º, e, no art.º 2º a Diretiva define alguns termos que, os mais relevantes, já foram abordados no capítulo I desta dissertação.

A aplicabilidade da Diretiva, ou seja, quais os casos que o imigrante está apto para requerer o reagrupamento com a sua família, vem especificado no art.º 3º. Desde logo, no n.º 1 deste artigo é exigido que o mesmo seja portador de um título de autorização de residência com validade não inferior a um ano, e ainda que a obtenção do direito de residência permanente seja numa perspectiva fundamentada.

Esta fundamentação tem que ser analisada caso a caso pelos Estados-Membros que, para isso, devem considerar todas as circunstâncias que envolvem a concessão do título de autorização de residência, como por exemplo as relacionadas com a questão laboral⁶⁵.

Por sua vez, o n.º 2 do art. 3º esclarece quais imigrantes de países terceiros não podem ser beneficiados pela diretiva. São eles o pretense refugiado enquanto aguarda decisão definitiva do seu pedido de asilo (al. a); os beneficiários de proteção temporária (al. b) ou de proteção subsidiária (al. b). Também não se aplica esta diretiva quando se trata de familiares de cidadãos da União, nos termos do n.º 3 do art. 3º, os quais se encontram abrangidos pela Diretiva n.º 2004/38/CE, do Parlamento e do Conselho, de 29 de abril de 2004⁶⁶.

As disposições mais favoráveis, segundo o n.º 4 do art. 3º, sobre o reagrupamento familiar, previstas nos Acordos em que a União ou os Estados Membros tenham celebrado com Estados terceiros, podem ser aplicadas livremente (al. a), bem como em outros diplomas internacionais, já citados, nomeadamente os aprovados pelo Conselho da Europa em defesa dos Direitos Humanos (al. b).

Do mesmo modo, a diretiva não impede a aprovação por parte dos Estados-Membros de disposições mais favoráveis ao reagrupamento familiar do imigrante, como cita o n.º 5 do artigo em estudo.

Os familiares do imigrante residente legal, segundo o art.º 4º da diretiva, a quem os Estados-Membros devem permitir a entrada e residência para efeito de reagrupamento são o seu cônjuge, al. a), os filhos menores do requerente e do seu cônjuge, inclusive os adotados que estejam de acordo com a legislação do Estado-Membro de acolhimento ou por força de instrumento internacional que o Estado-Membro seja parte, al. b).

No caso do filho menor do requerente, incluindo os adotados, ter sua guarda

⁶⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre as orientações para a aplicação da Diretiva 2003/86/CE relativa ao direito ao reagrupamento familiar – [em linha], [consultado em 13-02-2018, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133118>

⁶⁶ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p. 329.

partilhada, faz-se necessário que o outro titular esteja de acordo para que o reagrupamento seja concedido pelo Estado-Membro em questão, al. c), da mesma forma quando estiver à guarda e a cargo do cônjuge, al. d), significa que se o cônjuge ou mesmo o próprio requerente não puder decidir sozinho quanto à residência da criança que está sob os seus cuidados parentais, faz-se necessário que o outro titular da responsabilidade parental, permita que esta criança mude a sua morada, deixando, se for o caso, o seu país de origem. Este entendimento fundamenta-se na definição de “guarda” fornecida pelo Conselho da União Europeia, que corresponde aos direitos e às obrigações relativos aos cuidados devidos à criança e, em particular, o direito de decidir sobre o lugar de residência⁶⁷.

Quanto ao penúltimo parágrafo do n.º 1 do art. 4.º, o filho tem que ser solteiro e sua menoridade estar conforme a legislação do Estado-Membro em causa, e não há controvérsia. Também não há questionamento quanto ao filho com idade até 12 anos que cheguem independentemente da família, nos termos do último parágrafo do n.º 1, do art. 4.º, entretanto, se a idade deste filho for superior a 12 anos, o entendimento já não é assim tão pacífico. De tal forma que o último parágrafo do n.º 1, do art. 4.º da diretiva foi objeto (entre outros) de recurso de anulação interposto pelo Parlamento Europeu junto do Tribunal de Justiça em 22 de dezembro de 2003, por entender tratar-se de derrogações às obrigações impostas pela diretiva, violando assim os direitos fundamentais⁶⁸.

Para além dos familiares já mencionados, os Estados-Membros podem, nos termos do n.º 2, do art., 4.º, mediante disposições internas, permitir a entrada de ascendentes diretos em primeiro grau do requerente ou do seu cônjuge, desde que estejam a seu cargo e que, no país de origem tenham o devido apoio familiar, al. a), bem como os filhos maiores que por problema de saúde não possam assegurar o seu próprio sustento, al. b).

Enquanto os casados são expressamente autorizados a entrarem num território de um Estado-Membro para efeito de reagrupamento, a diretiva deixa por conta da discricionariedade dos Estados a autorização de entrada e residência quando se trata de uma união de fato⁶⁹, e, assim se prevê o n.º 3, do art. 4.º, abrangendo ainda os filhos frutos desta relação, ou seja, a decisão de autorizar ou não o reagrupamento familiar no âmbito da união de fato é uma decisão de cada Estado-Membro.

O reagrupamento familiar não é autorizado para o outro cônjuge quando se trata de casamento polígamo, prescreve o n.º 4, do art. 4.º, contudo, deixa ao critério do Estado-

⁶⁷ Regulamento (CE) n.º 2201/2003 do Conselho, de 27 de novembro de 2003, relativo à competência, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria matrimonial e em matéria de responsabilidade parental.

⁶⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça, Processo nº C-540/03.

⁶⁹ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p. 331.

Membro a autorização de entrada e residência do filho do requerente com outro cônjuge.

Como sabemos, os casamentos polígamos não são reconhecidos nos países ocidentais, sendo suas relações familiares excluídas do reagrupamento⁷⁰. É também deixada à discricionariedade do Estado-Membro, conforme o n.º 5 do art. 4.º, a exigência da idade mínima de 21 anos, tanto para o requerente como para o seu cônjuge antes do reagrupamento.

A diretiva estabelece que, a título de derrogação, os Estados-Membros podem exigir que o requerimento do reagrupamento seja apresentado, quanto se tratar de filhos menores, antes que este complete 15 anos de idade. Também poderão autorizar a entrada e residência com outra denominação que não seja reagrupamento familiar, quando o pedido for apresentado após o filho ter completado 15 anos de idade, nos termos do n.º 6, do art. 4.º.

O início do processo de reagrupamento familiar dá-se com o devido pedido, ou seja, com a apresentação do respetivo requerimento à autoridade competente, dentro das condições reguladas pela diretiva, segundo a qual, conforme os Estados-Membros determinarem, tanto o residente legal, como os seus familiares podem apresentar o pedido de reagrupamento, de acordo com o artigo 5.º, n.º 1.

Quando se tratar de unido de fato do requerente, a diretiva impõe que sejam considerados fatores como filho comum, enfim, as provas que comprovem esta relação, nos termos do último parágrafo do n.º 2 do artigo 5.º.

O tempo de apresentação do requerimento deve ser quando os familiares ainda estiverem fora do respetivo território do Estado-Membro, todavia este pode, nos termos do n.º 3, do artigo 5.º, permitir que o requerimento seja apresentado quando os familiares já se encontrem no seu território, a título de derrogação.

O prazo de decisão do pedido será, inicialmente, de nove meses a contar da data de apresentação do requerimento, podendo, em caráter excecional ser prorrogado, nos termos do n.º 4, do art.º 5.º e, na análise do pedido é imprescindível ter em conta o interesse superior da criança, art.º 5.º, n.º 5.

No entanto, o requerimento pode ser indeferido, nos termos do art.º 6.º, n.º 1, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Pelas mesmas razões pode ser retirada ou mesmo não renovada o título de autorização de residência do familiar beneficiado pelo reagrupamento, n.º 2 do art.º 6.º.

Algumas condições são exigidas, a critérios do Estado-Membro em causa, no ato da apresentação do requerimento do reagrupamento familiar, como prevê o art.º 7.º, n.º 1, nomeadamente: alojamento que atenda as necessidades da família, al. a), seguro de doença que cubra os riscos que a família está sujeita, al. b) e, meio de subsistência, ou seja, recursos

⁷⁰ STAYER, A. (2008). *Family Reunification: A Right for Forced Migrants*. Oxford: Refugee Studies Centre.

económicos para custear as despesas de acordo com o número dos seus familiares, al. c).

Outra disposição que faz parte do objeto do recurso (como o artigo n.º 4, último parágrafo) interposto pelo Parlamento Europeu junto ao Tribunal de Justiça da União Europeia, no Processo n.º C-540/03⁷¹, visando sua anulação por contrariar os direitos fundamentais, é o art.º 8.º com os seus dois parágrafos. Ambos tratam da questão temporal, sendo que o primeiro parágrafo referente ao tempo que o requerente tenha residido no Estado-Membro, que não pode ser superior a dois anos, e o segundo trata do tempo de espera entre a apresentação do requerimento e a emissão do título de autorização de residência para o respetivo familiar.

Todo o capítulo V da diretiva, ou seja, do artigo 9.º ao artigo 12.º, trata do reagrupamento familiar do refugiado, o qual não será abordado especificamente nesta dissertação. De um modo geral, para o refugiado ter o seu pedido de reagrupamento familiar deferido pelo Estado-Membro em causa, faz-se necessário que seu estatuto de refugiado já esteja definido, conforme o artigo 9.º, n.º 1.

Opcionalmente, o Estado-Membro pode exigir que a relação familiar seja anterior à entrada do refugiado no seu território, art.º 9.º, n.º 2. Aquando da aplicação das normas deste capítulo referente ao reagrupamento familiar do refugiado, estas não devem prejudicar qualquer norma de concessão do estatuto de refugiado aos familiares do requerente, art.º 9.º, n.º 3.

Os Estados-Membros devem permitir, de acordo com o art.º 10.º, n.º 1, a entrada e residência dos familiares do refugiado atendendo a definição de família prevista no art.º 4.º, exceto quando se tratar de familiar constante do terceiro parágrafo do n.º 1 deste artigo.

Contudo, outros familiares do refugiado poderão ser beneficiados com o reagrupamento familiar, mesmo que não estejam relacionados no art.º 4.º, desde que se encontrem a cargo do requerente, art.º 10.º, n.º 2. Especial atenção é dada no caso do refugiado ser menor de idade não acompanhado.

Neste caso, o art.º 3.º prevê a entrada e residência dos seus antecedentes diretos em primeiro grau, sem que os Estados-Membros façam as exigências constantes da al. a), do n.º 2, do art.º 4.º, as quais se referem à existência de apoio familiar necessário no país de origem, bem como de estar a cargo do requerente, al. a).

O tutor legal ou qualquer outro familiar pode ser beneficiado com o reagrupamento, desde que o menor refugiado não tenha ascendentes diretos ou que seja impossível encontrá-los, al. b).

A análise do requerimento do refugiado segue a mesma regra utilizada no caso do

⁷¹ Tribunal de Justiça, Processo n.º C-540/03.

pedido de um imigrante legal. Há aqui uma atenção especial quanto à apresentação de documentação comparativa da relação alegada, podendo tais documentos ser substituídos por outras provas desde que estejam de acordo com a legislação nacional. De tal forma que a resposta negativa ao pedido de reagrupamento familiar do refugiado não pode fundamentar-se apenas na falta da respetiva documentação, n.º 1 e 2 do art.º 11.º.

Outra condição mais favorável ao reagrupamento familiar do refugiado é a de que a este e aos seus familiares não são exigidos os meios de subsistência necessários, como alojamento, seguro de saúde ou recursos suficientes para custear as despesas da família, art.º 12.º, n.º 1.

O mesmo não sucederá caso o reagrupamento aconteça num país terceiro ou o pedido de reagrupamento seja apresentado após três meses de concessão do estatuto de refugiado. Nestes casos, então, os Estados-Membros poderão exigir as condições supramencionadas, primeiro e segundo parágrafo do n.º 1 do art.º 12.º. Ao refugiado também não será exigido o período de residência de até dois anos antes do deferimento do seu pedido, n.º 2 do art.º 12.º.

O capítulo VI da diretiva estabelece as condições dadas de entrada e residência dos familiares do requerente. Assim, do art.º 13.º ao 15.º, entende-se como deferido o pedido do reagrupamento familiar, estabelecendo como o Estado-Membro em causa providenciará o visto de entrada, a emissão do título de autorização de residência e outros benefícios a favor dos familiares que entraram no seu território, não sendo assim abrangido pelo objetivo da nossa dissertação.

Contudo, pode acontecer que embora aparentemente todos os requisitos exigidos estejam preenchidos quando da apresentação do requerimento de reagrupamento, este seja indeferido. Esta decisão está prevista no n.º 1, do art.º 16.º, sempre que se verificar que na realidade as condições estabelecidas na Diretiva não foram cumpridas, al. a), a relação conjugal ou familiar alegada nunca ter existido, al. b), no caso de constatação de casamento polígamo, al. c), informações e documentos falsos, casamentos e adoções de fachada, com o intuito apenas de entrar no território de um Estado-Membro, als. a) e b), do n.º 2, do art.º 16.º.

Sempre que um pedido de reagrupamento familiar for indeferido o Estado-Membro em causa deve assegurar o direito de o requerente interpor recurso para revisão desta decisão, de acordo com a legislação nacional, de acordo como o art.º 18.

CAPÍTULO 3 – O DIREITO AO REAGRUPAMENTO FAMILIAR EM PORTUGAL

3.1 Constituição da República Portuguesa

De todas as Constituições que já vigoram em Portugal, foi somente a partir da Constituição Política da República Portuguesa de 1933, que a família passou a ser mencionada, no contexto de uma República corporativa⁷².

Com a aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP), vamos encontrar disposições constitucionais que protegem a família como direito fundamental (art.º 36.º) e como instituição e elemento básico da sociedade (art.º 67.º)⁷³.

Os direitos fundamentais do imigrante são amplamente consagrados na Constituição da República Portuguesa de 1976, desde logo, pelo princípio da equiparação constante no n.º 1, do art. 15.º, segundo o qual “os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português”. Isso está bem acentuado quanto ao direito a constituir família, ao casamento e à filiação, que, sendo direitos dos cidadãos nacionais portugueses, são extensíveis aos estrangeiros residentes em Portugal⁷⁴.

Assim, mesmo que o reagrupamento familiar não esteja expressamente previsto na Constituição, ele não pode ser recusado, pois tem caráter fundamental⁷⁵ e por ser um corolário do Princípio da Unidade Familiar que se aplica a todas as famílias⁷⁶.

Dito de outra forma, devido sua natureza de direito fundamental, não pode ser restringido ou suspenso, pois está sob a proteção do art.º 18 e art.º 19 da CRP⁷⁷.

A ideia principal é que a CRP garante a proteção e o respeito da família do imigrante no território português, do mesmo modo que o faz para os cidadãos nacionais. O princípio de a unidade familiar estar diretamente relacionado com o princípio da dignidade humana, que fundamenta a nossa República Portuguesa, (art.º 1.º, da CRP), e é assim, aplicando os diversos

⁷² MIRANDA, J. (2013). “Sobre a Relevância Constitucional da Família”. *Gaudium Sciendi*, n.4, junho 2013. Lisboa: UCP.

⁷³ GIL, A. (s.d.). *Le droit fondamental au regroupement familial en droit portugais*. [Em linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 19-02-2018]. Disponível em: <URL: <https://unl-pt.academia.edu/AnaRitaGil>

⁷⁴ LAMEIRA, A. (2018). *Direito ao Regrupamento Familiar, Permissão e Ingerência do Estado (no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros no território nacional da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho) e na Jurisprudência*. [em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. [Consult. 02-02-2019]. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Contentencioso_Adm_Estrangeiros.pdf

⁷⁵ GIL, A. (s.d.). *Le droit fondamental au regroupement familial en droit portugais*. [Em linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 19-02-2018]. Disponível em: <URL: <https://unl-pt.academia.edu/AnaRitaGil>

⁷⁶ MARQUES, J., GÓIS, P. & CASTRO, J. (2014). *O impacto das Políticas de Regrupamento Familiar em Portugal*. Lisboa: Alto Comissário para Imigração. p. 76.

⁷⁷ NEVES, A. (2011). *Os direitos do Estrangeiro: Respeitar os Direitos do Homem*. Lisboa Alto-Comissariado para a Imigração. p.117.

princípios relacionados à família, que se chega à conclusão que o reagrupamento familiar do imigrante é de suma importância tanto para sua correta integração, como para o bem-estar social geral da sociedade portuguesa.

Assim, o princípio da dignidade humana significa, em última análise, igual dignidade para todas as famílias⁷⁸, sejam elas nacionais ou estrangeiras. Vamos então demonstrar nesta parte do trabalho, que o exercício do direito ao reagrupamento familiar em nada contraria ou viola a CRP, o que confirma mais ainda a sua dimensão de direito fundamental.

Destarte, quando o imigrante apresenta o pedido de reagrupamento familiar, ele estar exercendo o seu direito, à luz da Constituição, de constituir, melhor dizendo, de reagrupar sua família. Isto cabe perfeitamente no art.º 36.º, n.º 1, da CRP (família, casamento, filiação): todos tem o direito de constituir família e de contrair casamento em condições de plena igualdade. Expressamente temos neste caput os elementos cônjuge e filhos.

Um grande benefício objetivado pelo reagrupamento familiar é a educação dos filhos, que longe dos seus pais, num Estado terceiro distante, ficaria muito prejudicada. Assim prescreve o n.º 3 do, art.º 36.º, os cônjuges têm iguais direitos e deveres quanto à capacidade civil e política e à manutenção e educação dos filhos. Este objetivo só pode ser atingido se os filhos crescerem junto aos seus genitores. Como que reiterando a importância do filho junto aos pais, a CRP reafirma no n.º 5, do art.º 36.º, que a subsistência e educação dos filhos são de competência dos pais.

Quando se trata de filho nascido fora do casamento, a CRP permanece firme na garantia dos direitos fundamentais desta criança, quando afirma que: os filhos nascidos fora do casamento não podem, por esse motivo, ser objeto de qualquer discriminação e a lei ou as repartições oficiais não podem usar designações discriminatórias relativas à filiação (n.º4, do art. 36.º). Expressamente de acordo com o princípio geral de não discriminação, ou princípio da igualdade: Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, (artigo 13.º, n.º 1). De tal forma que, quando assim ocorrer, o filho fruto da relação do requerente com outro cônjuge pode também ser alcançado pelo reagrupamento familiar. Este é um dos exemplos em que Portugal se destaca positivamente de outros Estados-Membros relativamente às medidas de integração dos imigrantes.

De uma forma geral, os filhos devem ser mantidos juntos aos seus pais, salvo decisão judicial em contrário (n.º 6, do art.º 36.º), este também é um dos objetivos do reagrupamento familiar: aproximar e manter unidos pais e filhos. Segundo o Tribunal Constitucional “reconhece-se, por conseguinte, a natureza primordial e insubstituível da intervenção dos pais na tarefa de educação e acompanhamento dos filhos, só se justificando a separação ou

⁷⁸ DIAS, M. (2010). *Manual de Direito das Famílias*. 6.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 63.

afastamento de uns e outros em casos extremos, de irresponsabilidade ou negligência⁷⁹.

Já reunida a família do imigrante em território nacional, esta goza do direito de proteção do Estado e da própria sociedade (art.º 67.º, n.º 1) e ainda dos direitos sociais que aparecem sob a forma de incumbência do Estado (art.º 67.º, n.º 2)⁸⁰. Lembrando que constitucionalmente família implica numa mútua assistência e contribuição para as necessidades comuns, ou seja, interdependência financeira⁸¹.

No âmbito não só da família nuclear, mas da família alargada que inclui ascendentes e irmãos, conforme a CRP reconhece⁸².

3.2 Lei n.º 23/2007, de 04 de julho de 2007

As condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração, são definidas pela Lei n.º 23/2007, de 04 de julho (art.º 1.º), que já está na sua quarta alteração.

A primeira alteração deu-se pela Lei n.º 29/2012, de 09 de agosto, a segunda pela Lei n.º 56/2015, de 23 de junho, a terceira alteração foi em função da Lei n.º 63/2015, de 30 de junho e a atual alteração mediante a Lei n.º 59/2017, de 31 de julho.

Como se pode notar, do texto original à primeira alteração, passaram-se cinco anos, sendo que as demais ocorreram em períodos menores e até dentro do mesmo ano. Este diploma define o estatuto jurídico do estrangeiro que reside, legal ou ilegalmente, no território português nos seus diversos aspectos.

Para nós interessa apenas as normas referentes ao reagrupamento familiar do imigrante trabalhador, portador de um título de autorização de residência, com fundamentada perspectiva de se tornar um residente permanente, bem como do refugiado já reconhecido como tal pelo governo português. Também transpõe para o direito interno várias diretivas da União Europeia, dentre elas a Diretiva n.º 2003/86/CE, do Conselho, de 22, de 22 de setembro, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (al. a, do n.º 1, do art.º 2.º). Nesta transposição não foram acolhidas as disposições facultativas desta diretiva que contrariam não só a Constituição da República Portuguesa, como também o artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do

⁷⁹ Acórdão n.º 470/99, de 14 de julho de 1999 – Proc. n.º 535/98.

⁸⁰ MIRANDA, J. (2013). “Sobre a Relevância Constitucional da Família”. *Gaudium Sciendi*, n.4, junho 2013. Lisboa: UCP.

⁸¹ SEF. (s.d.). *Legispédia SEF*. [em linha]. Lisboa: SEF. [Consult. em 20-02-2018]. Disponível em: <https://sites.google.com/site/leximigratória/artigo-99-o-direito-ao-reagrupamento-familiar>

⁸² GIL, A. (s.d.). *Le droit fondamental au regroupement familial en droit portugais*. [Em linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 19-02-2018]. Disponível em: <URL: <https://unl-pt.academia.edu/AnaRitaGil>

Homem.⁸³

É uma lei moderna que visa agilizar as medidas de integração dos imigrantes em Portugal e segundo Feliciano Barreiras Duarte, “A lei assenta numa opção realista e equilibrada: favorecer a imigração legal, desincentivar e contrariar a imigração ilegal, combater a burocracia, tirar partido das novas tecnologias para simplificar e acelerar procedimentos, inovar nas soluções”⁸⁴.

Esta norma que ultrapassa o limite estabelecido pela Diretiva n.º 2003/86/CE, e desta forma torna mais fácil o exercício do direito ao reagrupamento familiar por parte do imigrante.⁸⁵

Esta lei, regime jurídico da entrada, permanência e saída de estrangeiro do território nacional, resulta de uma amplitude de normas jurídicas que integram o direito interno, o direito internacional e o direito da união. Sendo que a união somente em 1999 adquiriu competência para legislar nesta matéria⁸⁶.

Indo diretamente à abordagem do tema, vamos iniciar o nosso estudo pelo artigo 98.º - Direito ao reagrupamento familiar, do capítulo VI – Residência em território nacional, que pelo próprio caput, é a parte desta lei que releva para esta dissertação.

Assim, no âmbito deste capítulo, para o imigrante poder requerer o reagrupamento familiar com os membros de sua família que se encontram fora do território português, é imprescindível que seja portador de um título de autorização de residência (n.º 1). Contudo se os membros da família do imigrante encontrarem-se já em território nacional, o direito ao reagrupamento familiar também é reconhecido, desde que os familiares tenham entrado legalmente em Portugal (n.º 2), bem como o refugiado que goza do mesmo direito, sem prejuízo das disposições legais do estatuto do refugiado (n.º 3).

Vale ressaltar que os laços familiares com o imigrante podem ser anteriores ou posteriores à sua entrada. Quanto à apresentação do pedido quando os familiares do imigrante já se encontrem em território nacional, reflete o acolhimento da norma derogatória contida no art.º 5.º, n.º 3, da Diretiva n.º 2003/86/CE⁸⁷.

Voltamos à questão da definição dos membros da família do imigrante que podem se beneficiar do direito ao reagrupamento familiar, conforme o art.º 99.º - Membros da família.

⁸³ SEF. (s.d.). *Legispédia SEF*. [em linha]. Lisboa: SEF. [Consult. em 20-02-2018]. Disponível em: <https://sites.google.com/site/leximigratória/artigo-99-o-direito-ao-reagrupamento-familiar>

⁸⁴ DUARTE, F. (2009). *Asilo, Imigração, Nacionalidade e Minorias Étnicas: Legislação, Jurisprudência, Pareceres e Recomendações*. v. I. Lisboa: Âncora. p. 476.

⁸⁵ OLIVEIRA, C., CANCELA, J. & FONSECA, V. (2013). *O Reagrupamento Familiar em Portugal: A Prática da Lei. Resumo do Relatório Português*. Lisboa: Alto Comissariado para Imigração. p.1

⁸⁶ SOUSA, C. (2004). *Introdução ao Estudo do Direito dos Estrangeiros*. [em linha]. Lisboa: s.e. [Consult. em 21-12-2017]. Disponível em: repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1348/1/CUS_MA_1146.pdf

⁸⁷ SEF. (s.d.). *Legispédia SEF*. [em linha]. Lisboa: SEF. [Consult. em 20-02-2018]. Disponível em: <https://sites.google.com/site/leximigratória/artigo-99-o-direito-ao-reagrupamento-familiar>

A Lei n.º 23/2007, considera uma família muito mais alargada que a estabelecida pela Diretiva.

Destarte, nas alíneas do n.º 1, estão previsto o cônjuge (al. a), o filho menor e, independentemente da idade, o filho incapaz a cargo do casal (al. b), os menores adotados, a quem a lei do país de origem reconheça direitos iguais aos da filiação natural, bastando para isso que a decisão de adoção seja reconhecida pelo Direito interno português (al. c).

Ainda no n.º 1, do art.º 99.º, vamos encontrar os familiares da considerada família alargada para efeito de reagrupamento familiar⁸⁸, onde consta o filho maior, solteiro, estudante num estabelecimento de ensino português, a cargo do casal ou de um dos cônjuges (al. d). O pai ou a mãe do requerente ou do seu cônjuge, desde que esteja a seu cargo (al. f). Quando o menor for filho apenas de um cônjuge, o reagrupamento familiar carece da permissão do outro cônjuge ou da devida autorização judicial (n.º 4).

Dos familiares do imigrante que podem se beneficiar do direito ao reagrupamento familiar, o que mais releva o entendimento de família alargada e assim caracterizando um regime mais favorável e abrangente da Lei n.º 23/2007 é o filho maior solteiro que estude num estabelecimento de ensino português⁸⁹.

Assim, a lei alcança não só o filho menor, mas também o filho maior de idade, como afirma Catarina Reis Oliveira: “No que respeita aos filhos, a lei reconhece o direito ao reagrupamento em dois tipos de situações: menores de 18 anos, por um lado, e maiores de 18 solteiros e matriculados num estabelecimento de ensino, desde que a dependência face ao requerente seja provada”⁹⁰.

Assim como o casamento, a união de fato habilita o cônjuge ou parceiro a se juntar com o imigrante residente em território português, como beneficiário do reagrupamento familiar⁹¹ e, esta união de fato para efeito de reagrupamento, está disciplinada no art.º 100.º - União de fato. Desde logo esta união deve ser comprovada e reconhecida nos termos da lei portuguesa (al. a), do n.º 1); conjuntamente serão reconhecidos os filhos do parceiro de fato

⁸⁸ LAMEIRA, A. (2018). *Direito ao Reagrupamento Familiar, Permissão e Ingerência do Estado (no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros no território nacional da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho) e na Jurisprudência*. [em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. □ Consult. 02-02-2019 □. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Contentencioso_Adm_Estrangeiros.pdf

⁸⁹ LAMEIRA, A. (2018). *Direito ao Reagrupamento Familiar, Permissão e Ingerência do Estado (no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros no território nacional da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho) e na Jurisprudência*. [em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. [Consult. 02-02-2019]. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Contentencioso_Adm_Estrangeiros.pdf

⁹⁰ OLIVEIRA, C., CANCELA, J. & FONSECA, V. (2013). *O Reagrupamento Familiar em Portugal: A Prática da Lei. Resumo do Relatório Português*. Lisboa: Alto Comissariado para Imigração. p. 02.

⁹¹ FONSECA, M. [et. al.]. (2005). *Reunificação Familiar e Imigração em Portugal*. Lisboa: Alto-Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas. p. 35.

do requerente, bem como os filhos adotados que estejam legalmente confiados (al. b) do n.º 1).

Nos termos da lei, a união de fato se traduz na situação jurídica de duas pessoas que, independentemente do sexo, vivam em condições análogas às dos cônjuges a mais de dois anos⁹².

Portanto, não são admitidas para efeito de reagrupamento qualquer discriminação em razão do sexo, como prescreve a Diretiva 2003/86/CE, no seu considerando n.º 5⁹³.

No que diz respeito às provas da veracidade desta união de fato, o n.º 2, do art.º 104.º, estabelece que podem ser considerados a existência de filho comum, a coabitação prévia, o registo da união ou mesmo qualquer outro meio fiável. Ainda assim, esta é uma das situações familiares mais difíceis de serem comprovadas⁹⁴.

Para que o pedido de reagrupamento seja deferido, algumas condições são estabelecidas no art.º 101 – Condições do exercício do direito ao reagrupamento familiar, que são: alojamento e meio de subsistência (als. a) e b), do n.º 1). Sendo que a insuficiência de rendimentos para custear as despesas da família, constitui um dos maiores motivos de indeferimento por parte do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)⁹⁵.

Este meio de subsistência, nos termos da al. d), do n.º 1, do art.º 52 da Lei n.º 23/2007, é definido pela Portaria n.º 1563/2007, de 11 de Dezembro, segunda a qual deve corresponder à retribuição mínima mensal estabelecida pelo código do trabalho, no seguinte artigo: art. 266.º - Retribuição mínima mensal garantida. 1. A todos os trabalhadores é garantida uma retribuição mínima mensal com o valor que anualmente for fixado por legislação especial, ouvida a Comissão Permanente de concertação Social. 2. Na definição dos valores da retribuição mínima mensal garantida são ponderados, entre outros fatores, as necessidades dos trabalhadores, o aumento de custo de vida e a evolução da produtividade.

Assim, o meio de subsistência que o requerente deve auferir se traduz, nos termos do n.º 2, do art. 2.º, da Portaria n.º 1563/2007, nas seguintes percentagens da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG).

De acordo com decreto governamental⁹⁶, o valor da RMMG, popularmente conhecida como salário mínimo, a contar de 1 de janeiro de 2019, corresponde a 600,00€ (Seiscentos euros).

⁹² Art.º 1.º, n.º 2, da Lei n.º 7/2001, de 11 de maio.

⁹³ SEF. (s.d.). *Legispédia SEF*. [em linha]. Lisboa: SEF. [Consult. em 20-02-2018]. Disponível em: <https://sites.google.com/site/leximigratória/artigo-99-o-direito-ao-reagrupamento-familiar>

⁹⁴ SEF. (s.d.). *Legispédia SEF*. [em linha]. Lisboa: SEF. [Consult. em 20-02-2018]. Disponível em: <https://sites.google.com/site/leximigratória/artigo-99-o-direito-ao-reagrupamento-familiar>

⁹⁵ OLIVEIRA, C., CANCELA, J. & FONSECA, V. (2013). *O Reagrupamento Familiar em Portugal: A Prática da Lei. Resumo do Relatório Português*. Lisboa: Alto Comissariado para Imigração, p. 05.

⁹⁶ Art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 156/2017, de 28 de dezembro.

Quanto ao alojamento, este tem que ser de acordo com o tamanho da família, traduzindo-se uma morada que ofereça as condições mínimas para vida familiar e em comunidade⁹⁷.

O pedido de reagrupamento familiar deve ser endereçado ao diretor nacional do SEF (art.º 102.º). O titular do direito ao reagrupamento familiar, a partida é o imigrante (n.º 1, do art.º 103.º) mas, se seus os familiares já se encontrarem em território nacional, estes também têm a faculdade de elaborar o pedido (n.º 2, do art.º 103.º).

O requerente deve anexar ao pedido todos os documentos necessários para fundamentar o pedido (al. a), b) e c), do n.º 3, do art.º 103.º), tais como comprovativos da relação familiar, de subsistência e documentos de viagem.

De posse do pedido, o diretor nacional do SEF, ou alguém por sua delegação, examina se todas os requisitos estão atendidos e, no caso de união de fato, ter em conta fatores que confirmam a relação efetiva, como já foi dito anteriormente.

O prazo que o SEF dispõe para estas providências é de noventa dias, podendo ser prorrogado, sempre que justificar pela complexidade do pedido, por mais 90 dias (n.º 1 e 2, do art.º 105.º).

Assim, se após estes dois períodos o SEF não se manifestar, o requerimento é considerado tacitamente deferido, devendo em 48 horas ser comunicado ao interessado (n.º 3 e 4, do art.º 105.º). A complexidade da análise do pedido, reside na comprovação da relação familiar que não apresente características comuns de uma família, o que carece mais tempo para decisão. De forma que, o prazo extensivo de 190 dias, é compreensível para uma decisão mais acertada⁹⁸.

Vamos tratar agora da questão mais sensível deste tema: art. 106.º - Indeferimento do pedido. Este artigo estabelece os casos em que os requerimentos de reagrupamento podem não ser deferido pela autoridade competente. Desde logo, quando as condições necessárias não estejam presentes, quando o familiar estiver interdito de entrar no território nacional ou quando sua entrada represente uma ameaça à ordem pública, à segurança pública ou à saúde pública (als. a), b) e c), do n.º 1, do art.º 106). Se mesmo assim o requerimento for deferido, deve-se ter em conta o perigo que representa a presença dessa pessoa no território nacional (n.º 2, do art.º 106.º) e ainda antes do indeferimento, a solidez dos laços familiares deve ser

⁹⁷ LAMEIRA, A. (2018). *Direito ao Reagrupamento Familiar, Permissão e Ingerência do Estado (no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros no território nacional da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho) e na Jurisprudência*. [em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. [Consult. 02-02-2019]. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Contentioso_Adm_Estrangeiros.pdf

⁹⁸ CE. (2003). *LIVRO VERDE relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia – Resposta à pergunta n.º 13, prazo de decisão (Diretiva 2003/86/CE)*. [em linha]. s.l.: CE [Consult. em 25-02-2018]. Disponível em: HTTPS://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what.../portugal_pt.pdf

tomada em conta (n.º 4, do art.º 106.º).

Os casos de indeferimento quando o familiar se encontra fora do território nacional, portanto, não permitindo a sua entrada, reflete a realidade que, o direito ao reagrupamento familiar, como direito fundamental que é, não se trata de um direito absoluto. Aqui justificando a restrição desse direito tendo em vista a proteção de interesses nacionais⁹⁹.

Ainda assim, na análise desse pedido, antes do indeferimento deve ser analisada a gravidade da ameaça à segurança pública ou a ordem pública que este familiar representa¹⁰⁰.

Contudo, o indeferimento do pedido, dá ao requerente a faculdade de recorrer da decisão (n.º 7, do art.º 106.º) e, no caso do familiar beneficiário do reagrupamento ainda estiver fora do território nacional, o recurso terá efeito devolutivo. Diferentemente acontece, no caso do indeferimento do pedido quando o familiar já tenha entrado em território nacional e a causa para a decisão negativa, seja a falta das condições necessárias para o exercício do direito ao reagrupamento familiar, pois o recurso aos tribunais administrativos terá efeito suspensivo (n.º 8, do art.º 106.º).

⁹⁹ GIL, A. (s.d.). *Le droit fondamental au regroupement familial en droit portugais*. [Em linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 19-02-2018]. Disponível em: <URL: <https://unl-pt.academia.edu/AnaRitaGil>>

¹⁰⁰ PEREIRA, J. & PINHO, J. (2008). *Direito de Estrangeiros. Entrada, Permanência, Saída e Afastamento*. Coimbra: Coimbra editora.

CAPÍTULO 4 – A REUNIFICAÇÃO FAMILIAR NA UNIÃO EUROPEIA SEGUNDO O MIPEX

4.1 Apresentação do MIPEX

As políticas de integração de imigrantes em todos os Estados-Membros da União Europeia são medidas, analisadas e comparadas pelo Índice de Política de Integração de Migrantes, tradução de *Migrant Integration Policy Index* (MIPEX), uma iniciativa de organizações não governamentais lideradas pelo *British Council (BC)* e *Migration Policy Group (MPG)*, sendo que atualmente conta com a participação do *Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)*, sempre apoiadas pela Comissão Europeia.

Consultando o MIPEX consegue-se perceber o quanto estas políticas, no que se refere ao direito ao reagrupamento familiar do imigrante, estão desenvolvidas. É um estudo de suma importância que reflete o respeito por este direito fundamental em Estado-Membro, como adiante veremos.

O MIPEX foi elaborado pela primeira vez em 2004 e chamava-se Índice Europeu de Cidadania e Inclusão Cívica. Na época, a União Europeia contava com apenas 15 Estados-Membros e o lançamento do estudo aconteceu em Bruxelas, Madrid e Londres, alcançando o seu objetivo diante do público alvo. Nesta altura, somente abrangia a União Europeia.

Posteriormente, na segunda edição, o MIPEX II, de 2007, já contava com 25 Estados-Membros da União, e o estudo estendeu-se também a outros países exteriores, nomeadamente ao Canadá, Noruega e Suíça.

Assim, uma nova edição tem sido elaborada de quatro em quatro anos, sendo que na versão mais atual – o MIPEX IV, de 2015, para além dos Estados-Membros da União, a pesquisa também contempla mais 11 Estados não pertencentes à União, perfazendo um total de 38 países¹⁰¹.

O Índice MIPEX tem em conta vários indicadores de diversas áreas políticas referentes à integração plena do imigrante. Se a primeira edição de 2004 foi apresentada de forma concisa, a segunda já abrangia 140 indicadores referentes a seis áreas políticas e, no MIPEX III – de 2011, há uma extensão dos indicadores, passando para 167, os quais abrangiam 8 áreas políticas, especificamente o acesso ao mercado de trabalho, educação, participação política, residência de longa duração, aquisição de nacionalidade, anti discriminação e, mais recentemente, com o MIPEX IV foi acrescentada a área de saúde.

¹⁰¹ MIPEX. (s.d.). *Migrant Integration Policy Index – Histórico MIPEX*. [em linha]. s.l.: MIPEX. [Consult. em 25-01-2018]. Disponível na Internet em: URL: www.mipex.eu/history

De salientar, tendo em vista o objeto deste trabalho, vamos somente ater à última área do MIPEX, aquela referente ao reagrupamento familiar¹⁰². Lembrando que o CIDOB – *Barcelona Centre for International Affairs* e o MPG – *Migration Policy Group*, são organizações independentes e ligadas à defesa dos Direitos do Homem.

No MIPEX I, de 2004, Portugal ocupava a sexta posição na vertente da reunificação familiar, atrás de países como a Finlândia, Suécia, Bélgica, França e Alemanha, respetivamente¹⁰³.

Para um acompanhamento do desenvolvimento das políticas de imigração referentes ao reagrupamento familiar, de acordo com as diversas edições do MIPEX, para além de Portugal, abordaremos também, a França, Alemanha, Áustria, Países Baixos e Dinamarca. Consequentemente, veremos que enquanto alguns melhoraram consideravelmente a sua posição no *ranking*, outros permaneceram estáveis ou até mesmo pioraram.

Para um melhor entendimento, convém ressaltar que em cada uma das áreas políticas os indicadores estão agrupados em quatro dimensões. No caso do reagrupamento familiar temos: elegibilidade, as condições de aquisição, a segurança do estatuto; e os direitos associados. Interessam-nos as duas primeiras. Por um lado a elegibilidade refere-se à questão de saber se todos os imigrantes legalmente residentes podem solicitar o reagrupamento familiar e, as condições de aquisição, sobre os requisitos que o imigrante deve preencher para requerer o reagrupamento.

A França, no MIPEX I, de 2004, embora estivesse de um modo geral bem classificada, na 4.^a posição, ainda apresentava uma pontuação abaixo da média europeia no que se refere aos requisitos para o imigrante conseguir o reagrupamento com a sua família. Isto significa que os requisitos exigidos por parte do requerente ou de seu familiar dificultam a realização do reagrupamento familiar do imigrante¹⁰⁴.

Se em 2004 a França se apresentava bem colocada, o mesmo já não ocorre no MIPEX II, de 2007, onde passou a ocupar a 21.^a posição, tendo sido deteriorados todos os resultados da pesquisa em todas as dimensões referentes ao reagrupamento familiar, nomeadamente no tempo necessário para o imigrante poder fazer o pedido, que passou para 18 meses; também as avaliações de linguagem foram impostas aos familiares nos países de origem; ainda, se anteriormente bastava que o requerente tivesse renda igual ao salário mínimo, depois passou-se então a exigir comprovação de renda suficiente para custear todas as despesas familiares,

¹⁰² MIPEX. (2005). MIPEX I. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível em: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/europeanciviccitizenship-and-inclusionindex_2005.pdf

¹⁰³ MIPEX. (2005). MIPEX I. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível em: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/europeanciviccitizenship-and-inclusionindex_2005.pdf

¹⁰⁴ MIPEX. (2005). MIPEX I. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível em: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/europeanciviccitizenship-and-inclusionindex_2005.pdf

sem recorrer à assistência social¹⁰⁵.

A situação agravou-se no tempo, e no MIPEX III, de 2011, a França ocupava a 22.^a posição, demonstrando que as suas políticas nada melhoraram, bem pelo contrário, tornaram-se mais restritivas, só podendo ser comparadas com as políticas de países com disposições menos favoráveis ao reagrupamento, como a Dinamarca e a Áustria¹⁰⁶.

Prosseguindo, novamente a França cai de posição no MIPEX IV, de 2015, e está agora na 30.^a colocação, relembrando que agora o Índice abrange 38 países. Na verdade, as suas disposições jurídicas sobre o exercício do direito ao reagrupamento familiar continuam a ser consideradas as mais rígidas dos países desenvolvidos, o que atrasa e restringe o reagrupamento da família do imigrante, mais do que na maioria dos demais Estados.¹⁰⁷

No caso da Alemanha, este país encontra-se bem classificado no primeiro MIPEX, na 5.^a posição. A Alemanha impressionava por estar acima da média dos Estados-Membros da União, mas já apresentava algumas restrições quanto às condições, ou seja, quanto aos requisitos para o exercício do direito ao reagrupamento familiar¹⁰⁸.

Beneficiando ainda de uma posição intermédia, o 13.^o lugar, no MIPEX II, de 2007, a Alemanha continuava com políticas de integração favoráveis. No que concerne aos pais e avós, estes deviam preencher condições extra, sendo exigido também que o requerente comprovasse meios de subsistência para custear as despesas familiares¹⁰⁹.

Em 2011, no MIPEX III, a Alemanha desceu de classificação, novamente, passando a ocupar, então, a 17.^a posição. Aqui passaram a ser exigidos os testes de idioma alemão para os familiares do requerente e o tempo de espera aumentou muito mais do que em outros Estados¹¹⁰.

Com políticas de integração do imigrante mais restritivas, a Alemanha desceu mais ainda a sua classificação, passando a ocupar a 24.^a colocação no MIPEX IV, em 2015. A família do imigrante encontra cada vez mais dificuldades para adentrar no território alemão. A aprendizagem do idioma continua a ser exigida sem que nenhuma ajuda seja fornecida¹¹¹.

O caso da Holanda. Tal como na França e na Alemanha, no MIPEX I – 2004, os

¹⁰⁵ MIPEX. (2008). MIPEX II. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível na Internet em : http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipex_ii-2007.pdf

¹⁰⁶ MIPEX. (2011). MIPEX III. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. em 05-02-2018]. Disponível em: <http://old.mipex.eu>

¹⁰⁷ MIPEX. (2015). MIPEX IV. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 05-02-2018]. Disponível em: www.mipex.eu/portugal

¹⁰⁸ MIPEX. (2005). MIPEX I. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível em: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/europeanciviccitizenship-and-inclusionindex_2005.pdf

¹⁰⁹ MIPEX. (2008). MIPEX II. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível na Internet em : http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipex_ii-2007.pdf

¹¹⁰ MIPEX. (2011). MIPEX III. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. em 05-02-2018]. Disponível em: <http://old.mipex.eu>

¹¹¹ MIPEX. (2015). MIPEX IV. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 05-02-2018]. Disponível em: www.mipex.eu/portugal

Países Baixos apresentavam uma pontuação próxima da média dos demais Estados-Membros, o que lhes conferia a 7.^a posição. Neste sentido, o reagrupamento familiar do imigrante não apresentava grandes dificuldades. Era, sem sombra de dúvidas, um quadro bem diferente do atual, como veremos adiante. Esta classificação mudaria fortemente.

A Holanda passava a ocupar a 16.^a colocação no MIPEX II, em 2007. E numerosas condições passaram a ser exigidas aos familiares do requerente, como o teste de integração de pré-admissão¹¹².

Mais uma vez, a Holanda volta a piorar a sua classificação e, no MIPEX III – 2011, apresentava-se já na 19.^a posição, passando a exigir mais requisitos para conceder o reagrupamento familiar e um rigor mais elevado aos testes de pré-admissão. Mais ainda, vários familiares, do que consideramos família alargada, foram excluídos do direito ao reagrupamento¹¹³.

Mais dificuldades para o reagrupamento familiar do imigrante, fizeram com que a Holanda novamente caísse de posição e ocupasse o 26.^o lugar no MIPEX IV, em 2015. Devido a política de extrema direita, muitas vezes os imigrantes tiveram de recorrer aos tribunais administrativos para conseguir o seu reagrupamento familiar. Atualmente, as políticas de integração apresentam restrições desproporcionadas e ineficazes que prejudicam os direitos do imigrante¹¹⁴.

Conhecida por suas rígidas políticas de integração, a Áustria sempre ocupou posições desfavoráveis, desde logo no MIPEX I, onde surgia no 14.^o lugar entre os 15 países que compunham o Índice. Destacava-se negativamente quanto às condições exigidas para o exercício do direito ao reagrupamento¹¹⁵.

De pesquisa em pesquisa, a Áustria vai piorando cada vez mais a sua posição no *ranking* e, no MIPEX II – 2007, passava a ocupar a 27.^o posição na área do reagrupamento familiar, entre os 28 países, o que poderá levar até cinco anos para se concretizar¹¹⁶. No MIPEX III – 2011, a Áustria manteve a 27.^a colocação entre os 31 países, devido, entre outras restrições, às cotas administrativas que resultam numa espera excessiva, ao comprovativo de renda considerado elevado e, ainda, ao limite de idade para os cônjuges de 21 anos a partir de

¹¹² MIPEX. (2008). MIPEX II. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível na Internet em : http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipex_ii-2007.pdf

¹¹³ MIPEX. (2011). MIPEX III. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. em 05-02-2018]. Disponível em: <http://old.mipex.eu>

¹¹⁴ MIPEX. (2015). MIPEX IV. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 05-02-2018]. Disponível em: www.mipex.eu/portugal

¹¹⁵ MIPEX. (2005). MIPEX I. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível em: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/europeanciviccitizenship-and-inclusionindex_2005.pdf

¹¹⁶ MIPEX. (2008). MIPEX II. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível na Internet em : http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipex_ii-2007.pdf

2009¹¹⁷.

A situação do imigrante que deseja reagrupar a sua família na Áustria não é nada fácil, conforme o MIPEX IV, de 2015. A Áustria ocupa, agora, a 31.^a posição num total de 38 países. E permanecem as mesmas exigências anteriores, ainda com mais rigor, o que, por muitas vezes, torna impossível a entrada da família do imigrante no território austríaco¹¹⁸.

Passando para o caso da Dinamarca, desde a primeira pesquisa, este país encontra-se sempre em posição de desvantagem em relação aos demais países, ocupando a 15.^a colocação, ou seja, a última posição, entre 15 países que compunham o MIPEX I, em 2004, recebendo pontuação desfavorável nas quatro dimensões da área política do reagrupamento familiar.

No MIPEX II – 2007, a Dinamarca passava a ocupar a 26.^a posição entre 28 países, apresentando a terceira política mais restritiva para a reunificação familiar. Nesta política o imigrante devia ser portador de um título de residência por três anos, o que poderia levar o imigrante a ter de esperar até dez anos; os ascendentes e filhos adultos só podiam beneficiar do reagrupamento em casos excecionais¹¹⁹.

Em 2011, quando o MIPEX III integrava 31 países, a Dinamarca apresentava-se na penúltima posição. A sua política de integração adotada incluía o teste de imigração para as famílias o que se torna mais um obstáculo para a reunificação; os ascendentes e filhos adultos estão excluídos; o período de residência do requerente é um dos mais altos, assim como a idade limite para o cônjuge passa a ser de 24 anos.

Em suma, a Dinamarca continua a ser um Estado-Membro com políticas de integração muito rígidas, de tal forma que, por atrasar bastante a reunificação familiar, muitas vezes o imigrante desiste de requerer o reagrupamento. Assim, no MIPEX IV – 2015, a classificação da Dinamarca caiu para o 35.^o lugar, entre 38 países. Reitera-se, nenhum limite de idade para o cônjuge é tão alto como na Dinamarca que exige os 24 anos; isto sem falar nos testes de imigração e das elevadas taxas¹²⁰.

Chegados ao caso de Portugal, este país apresenta uma das melhores classificações do Índice de integração, na atualidade. Portugal surgiu modestamente no MIPEX I – 2004, na 6.^a colocação, entre os 15 Estados-Membros, sendo que a pesquisa neste ano foi realizada apenas na União Europeia. À frente de Portugal estavam a Finlândia, a Suécia, a Bélgica, a França e a Alemanha, demonstrando, assim, que as políticas de integração de imigrantes naquela altura

¹¹⁷ MIPEX. (2011). MIPEX III. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. em 05-02-2018]. Disponível em: <http://old.mipex.eu>

¹¹⁸ MIPEX. (2015). MIPEX IV. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 05-02-2018]. Disponível em: www.mipex.eu/portugal

¹¹⁹ MIPEX. (2008). MIPEX II. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível na Internet em: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipex_ii-2007.pdf

¹²⁰ MIPEX. (2015). MIPEX IV. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 05-02-2018]. Disponível em: www.mipex.eu/portugal

não eram das mais favoráveis.

A partir do MIPEX II – 2007, Portugal salta para a 2.^a colocação entre 28 países, devido a uma política de reagrupamento que permite aproximar-se bastante do mais elevado padrão europeu. O imigrante pode requerer o reagrupamento com a sua família desde que seja portador de um título de residência por um período de um ano. É permitido o reagrupamento de ascendentes desde que a cargo de um dos cônjuges, bem como do dos filhos maiores em certas condições. O Índice considera a realidade do reagrupamento familiar em Portugal correspondente às melhores práticas¹²¹.

Portugal melhora ainda mais a sua classificação no MIPEX III – 2011, aparecendo em primeiro lugar entre os 31 países pesquisados. A política de integração do imigrante valoriza a vida familiar, com uma definição mais inclusiva de família, ou seja, adotando a conceção de família alargada. Quanto à questão dos meios de subsistência exigidos ao requerente de reagrupamento, são considerados níveis financeiros mais baixos tendo em conta a crise que afeta toda a população portuguesa¹²².

As políticas de integração de imigrantes permitem que as famílias dos nacionais de países terceiros sejam tratadas do mesmo modo do que os cidadãos portugueses. Deste modo, no MIPEX IV – 2015, Portugal ocupa a 2.^a colocação, entre os 38 países. A conceção de família adotada considera sempre o conceito alargado, o que permite a inclusão no benefício do reagrupamento de ascendentes e filhos maiores, não sendo exigidas elevadas condições financeiras ao requerente da reunificação. De tal modo, a pesquisa considera Portugal um dos países mais favoráveis ao reagrupamento familiar, recebendo imigrantes e familiares de todas as partes do mundo¹²³.

A excelente colocação de Portugal no resultado desta pesquisa, demonstra que as novas políticas de integração adotadas estão bem próximas dos mais altos padrões exigidos pelos diplomas internacionais e da União. Como afirma um artigo do Jornal Público, em 26 de abril de 2011, “Portugal teve recentes e significativos progressos na resposta à situação laboral específica dos imigrantes, além de ter a melhor Lei da Nacionalidade para a construção de uma cidadania comum”¹²⁴.

Se, por um lado, podemos ficar satisfeitos com esta posição de Portugal no cenário

¹²¹ MIPEX. (2008). MIPEX II. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível na Internet em : http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipex_ii-2007.pdf

¹²² MIPEX. (2011). MIPEX III. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 05-02-2018]. Disponível na Internet em: <http://old.mipex.eu>

¹²³ MIPEX. (2015). MIPEX IV. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 05-02-2018]. Disponível em: www.mipex.eu/portugal

¹²⁴ PÚBLICO. (2011). *Migração: Portugal entre os países com melhores condições de acesso ao mercado de trabalho*. [em linha]. Porto: Publico. [Consult. Em 28-02-2018]. Disponível na Internet em: <https://www.publico.pt/2011/04/26/sociedade/noticia/migracao-portugal-entre-os-paises-com-melhores-condicoes-de-acesso-ao-mercado-de-trabalho-1491393>

internacional e da União, por outro, temos de ser realistas e compreender que muito ainda há para fazer, como afirma Maria Lucinda Fonseca: “temos de utilizar estes resultados para saber onde aplicar, melhorar e intervir, para poder identificar as áreas onde é necessário melhorar as nossas políticas”¹²⁵.

¹²⁵ MAI. (2007). *Liberdade e Segurança – Integração de imigrantes: Portugal em 2.º lugar*. [em linha]. Lisboa: MAI. [Consult. em 28-02-2018]. Disponível na Internet em: <http://opinioao.mai-gov.info/2007/10/16/156/>

CAPÍTULO 5 – AS NORMAS DERROGATÓRIAS DA DIRETIVA E SEUS EFEITOS NA CONCESSÃO DO REAGRUAMENTO FAMILIAR

Antes de ocorrer a “comunitarização” a matéria dos controlos de fronteiras externas, da imigração e do asilo era de competência total dos Estados-Membros¹²⁶. Destarte, cada Estado aplicava as suas próprias medidas de integração, aí incluído o reagrupamento familiar do imigrante. Quando da aprovação da Diretiva, esta foi uma das razões, juntamente com a necessidade de unanimidade no seio do Conselho, que resultaram na inclusão das normas derogatórias no texto final da mesma.

Passemos, então, a uma abordagem destas normas derogatórias, que tanto têm sido utilizadas por alguns Estados-Membros, para fundamentar o indeferimento do pedido de reagrupamento familiar.

5.1 As normas derogatórias e a harmonização das legislações nacionais.

Segundo o dicionário, derogar significa “cessar ou modificar o efeito de uma lei, de um regulamento, somente numa de suas seções, abarcando apenas uma de suas partes: derogar um procedimento padrão”¹²⁷. É justamente o que acontece quando a Diretiva estabelece alguma norma a título de derrogação. Não obstante a maioria destas derrogações tem efeito negativo ao reagrupamento familiar, algumas delas podem por vezes até beneficiá-lo.

Como principal exemplo de derrogação benéfica ao direito ao reagrupamento familiar previsto na Diretiva, temos o segundo parágrafo do n.º 3, do art.º 5.º: a título de derrogação, um Estado-Membro pode, em circunstâncias adequadas, aceitar que a apresentação do pedido seja feita quando os familiares se encontrarem já no seu território.

Vindo de encontro ao próprio n.º 3 do mesmo artigo, que exige que na altura da apresentação do respetivo pedido de reagrupamento, os familiares do imigrante residam fora do território do Estado-Membro de acolhimento. É como acontece em Portugal, onde a Lei n.º 23/2007 prevê no n.º 2, do art.º 103.º.

Sempre que os membros da família se encontrarem em território nacional, o reagrupamento familiar pode ser solicitado por estes ou pelo titular do direito. Sem sombra de

¹²⁶ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p. 287.

¹²⁷ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina.

dúvidas esta é uma derrogação que facilita o reagrupamento, uma vez que amplia o leque da legitimidade para efetuar o respetivo pedido, uma vez que a norma principal estabelece que cabe ao imigrante residente requerer o reagrupamento, estando ainda seus familiares fora do território nacional. Dito de outra forma, quando o cônjuge, o filho ou outro familiar do imigrante, nos termos do artigo 4.º da diretiva, já tenha adentrado ao território do Estado-Membro, este tem legitimidade para requerer o reagrupamento familiar.

Sem nos aprofundarmos, citaremos brevemente outras derrogações na diretiva, desta vez favorecendo especificamente o reagrupamento familiar do refugiado, quanto à dispensa dos requisitos exigidos no artigo 7.º, referente ao comprovativo de alojamento, de seguro de doença e de meio de subsistência (n.º1, do art.º 12.º), bem como o período mínimo de residência anterior ao pedido (n.º 2, do art.º 12.º), ou seja, em derrogação os Estados-Membros não devem exigir que o refugiado tenha residido o mínimo de dois anos no respetivo Estado de acolhimento.

Como desde logo se pode notar e também já foi dito, esse tipo de norma derogatória em nada prejudica o exercício ao direito ao reagrupamento familiar, pelo que nelas não vamos nos aprofundar. Assim seguiremos com o nosso estudo face àquelas derrogações que restringem de uma forma ou de outra a reunificação familiar do imigrante.

As normas derogatórias da diretiva, resultam da relutância dos Estados-Membros em abrir mão de aplicar nesta matéria as suas próprias legislações. Isto tem acontecido desde as primeiras tentativas de harmonização dos direitos internos referente ao reagrupamento familiar, como veremos a seguir.

Muito antes da aprovação da diretiva, a Comissão Europeia adotou uma decisão em 1985, visando à instrução de procedimento de concertação de políticas imigratórias¹²⁸. Esta pretensão não foi bem-sucedida, pois, os Estados-Membros naquela altura, já afirmavam tratar-se de um domínio reservado à soberania nacional¹²⁹.

Nova tentativa ocorreu em 1993, quando os ministros europeus responsáveis pela pasta de imigração, adotaram uma resolução para harmonizar esta matéria. Igualmente à primeira, esta tentativa não foi bem sucedida, tendo em conta que a respetiva resolução sequer reconhecia o direito ao reagrupamento familiar como um direito propriamente dito e considerava apenas a família nuclear, permanecendo os Estados-Membros com grande

¹²⁸ GIL, A. (s.d.). *Princípios para Proteção do reagrupamento Familiar nos Estados Membros da União Europeia*. [em Linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 22-02-2018]. Disponível em: https://www.academia.edu/2059294/Princ%C3%ADpios_para_a_protecc%C3%A3o_do_Direito_ao_Reagrupamento_Familiar_nos_Estados-Membros_da_UE

¹²⁹ GIL, A. (s.d.). *Princípios para Proteção do reagrupamento Familiar nos Estados Membros da União Europeia*. [em Linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 22-02-2018]. Disponível em: https://www.academia.edu/2059294/Princ%C3%ADpios_para_a_protecc%C3%A3o_do_Direito_ao_Reagrupamento_Familiar_nos_Estados-Membros_da_UE

margem de discricionariedade. Tudo isso resultou que os Estados-Membros continuaram a tratar o reagrupamento familiar como um assunto interno¹³⁰.

Do acima exposto é fácil extrair que os Estados-Membros têm uma tendência a manter as políticas referentes ao reagrupamento familiar sob rígido controlo, dela não querendo abrir mão. De nada adiantava tentar uma harmonização, pois, a relutância dos Estados-Membros era implacável.

Contudo, a necessidade de harmonizar as normas jurídicas internas neste domínio era imperativa, devido ao momento em que a imigração na União Europeia crescia cada vez mais. Harmonizar esta matéria significava estabelecer medidas para garantir a livre circulação de pessoas, o controlo das fronteiras externas, bem como medidas em matérias de asilo, imigração e proteção dos direitos fundamentais dos nacionais de países terceiros, como bem estipula o considerando n.º 1 da Diretiva.

Ora, harmonizar normas de direito interno dos Estados-Membros em qualquer domínio não é um processo fácil. Fausto Quadros explica esta dificuldade muito bem quando afirma que:

“A harmonização é mais um corolário da conceção comunitária da Comunidade e da sua Ordem Jurídica. Esta só será um Direito comum se os Direitos nacionais estiverem com ela harmonizados em vez de com ela conflituarem. (...) Esta só é alcançável se não houver entre os Estados-membros obstáculos ou discriminações de índole jurídica. Neste sentido a harmonização chegou a um estágio de evolução tal que, com propriedade, se designa hoje de europeização dos Direitos estaduais”¹³¹.

Quando o autor se refere a obstáculos para harmonização das legislações internas, leva-nos diretamente ao entendimento do que tem sido afirmado constantemente neste capítulo, ou seja, os Estados-Membros querem sempre manter o poder de discricionariedade referente ao reagrupamento familiar e assim poder restringir cada vez a imigração para seu território.

Assim ficaria a situação nesta matéria, ou seja, a cargo apenas das legislações internas dos Estados-Membros, não tendo, portanto, a Comunidade Europeia como legislar a respeito por se tratar de um domínio para qual não tinha competência prevista nos tratados constitutivos.

Este quadro começou a mudar a partir do Tratado de Amesterdão, assinado em 02 de Outubro de 1997, que entrou em vigor em 01 de Maio de 1999. Foi através deste Tratado que

¹³⁰ GIL, A. (s.d.). *Princípios para Proteção do reagrupamento Familiar nos Estados Membros da União Europeia*. [em Linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 22-02-2018]. Disponível em: https://www.academia.edu/2059294/Princ%C3%ADpios_para_a_protec%C3%A7%C3%A3o_do_Direito_ao_Reagrupamento_Familiar_nos_Estados-Membros_da_UE

¹³¹ QUADROS, F. (2008). *Direito da União Europeia*. 3ª ed. Coimbra: Almedina. p. 445.

a Comunidade Europeia adquiriu competência para legislar no domínio do asilo e imigração, como explica Constança Urbano de Sousa:

“Com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em 1 de Maio de 1999, que inseriu no Tratado que constitui a Comunidade Europeia um novo Título IV relativo aos “vistos, asilo, imigração e outras políticas ligadas à livre circulação de pessoas”, as Instituições Comunitárias passaram igualmente a dispor de uma base legal para adoção de direito comunitário derivado no domínio da entrada, permanência e afastamento de estrangeiros extracomunitários”¹³².

Assim, nos termos do Tratado de Amesterdão, o Conselho teria cinco anos, a contar da data de entrada em vigor deste Tratado, para adotar medidas relativas à política de imigração, quanto às condições de entrada, emissão de vistos e autorização de residência pelos Estados-Membros, nomeadamente para efeito de reagrupamento familiar (al. a), n.º 3. art.º 63.º).

No entanto, uma situação teve grande influência na aprovação de normas do direito derivado nesta matéria. O Conselho, durante cinco anos, a contar da mesma data supra, só poderia deliberar por unanimidade, sob proposta da Comissão ou por iniciativa de um Estado-Membro e após consultado o Parlamento Europeu (art.º 67.º) e, foi esta unanimidade temporária obrigatória que permitiu a alguns Estados-Membros imporem grande margem de discricionariedade, quando da harmonização das legislações nacionais, como mais na frente veremos.

Até então, estamos a falar de atribuição de competência à Comunidade Europeia para deliberar sobre este domínio. Contudo, a harmonização dos direitos internos, ainda não se concretizara. Este processo ganhou grande impulso com o Conselho Europeu de Tempere realizado em 15 e 16 de Outubro de 1999, que afirmava a necessidade de homologação das legislações nacionais relativas à condição de admissão e de residência dos nacionais dos países terceiros.

Sobre esta necessidade de harmonização, Clarice Vanessa Antunes, afirma:

“A necessidade de harmonizar as legislações dos Estados-Membros em matéria de condições de entrada e de residência dos nacionais dos países terceiros, bem como o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território dos Estados-Membros, constam das conclusões do Conselho Europeu de Tempere (1999) e foram reiteradas pelo Conselho Europeu de Laeken (2001). Dois anos decorridos sobre este Conselho, foi adotada a Diretiva 2003/86/ CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, sobre o direito ao reagrupamento familiar dos cidadãos nacionais de países terceiros”¹³³.

¹³² SOUSA, C. (2004). *Introdução ao Estudo do Direito dos Estrangeiros*. [em linha]. Lisboa: s.e. [Consult. Em 21-12-2017]. Disponível em: repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1348/1/CUS_MA_1146.pdf

¹³³ ANTUNES, C. (2007). *Direito ao Reagrupamento Familiar: Meios de Tutela*. Lisboa. Universidade de Lisboa. Dissertação de mestrado. p. 22.

De fato, mesmo já possuindo competência para deliberar neste domínio, foi só após o impulso dado pelo Conselho Europeu, que a Comissão apresentou uma proposta a este respeito, como confirma Ana Rita Gil:

“Após a adoção do Tratado de Amesterdão e comunitarização das políticas de asilo e imigração, o Conselho Europeu afirmou em Tempere que a União deveria garantir um tratamento justo aos nacionais de países terceiros que residiam legalmente no território dos Estados membros, devendo conceder-se aos imigrantes direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da UE. Estas afirmações foram o impulso motivador que levou a Comissão a apresentar uma proposta de Diretiva sobre o direito ao reagrupamento familiar com base no art.º 63.º do Tratado da Comunidade Europeia”¹³⁴.

5.2 A aprovação da Diretiva 2003/86/CE

Com a apresentação da proposta apresentada pela Comissão, o Conselho passou então a deliberar com o fim de aprovar uma diretiva relativa ao direito ao reagrupamento familiar, tarefa que não seria uma das mais fáceis de ser cumprida. Desde logo, porque sua base jurídica foi a al. a), do n.º 3, do art.º 63.º, do TCE¹³⁵. Sem olvidar do art.º 67.º que exigia a unanimidade para aprovação das deliberações.

Ora, quer isto dizer que se algum Estado-Membro não concordasse com alguma norma, esta não seria aprovada. Deitando por terra todos os esforços envidados até aquele momento, para aprovar a diretiva. Daí a dificuldade, segundo a autora supra, para se chegar ao texto final, tendo em conta que os Estados-Membros relutaram em abdicar das suas políticas nacionais quanto ao reagrupamento familiar do imigrante.

É justamente neste especto que se destacam as normas derogatórias da diretiva, que se traduzem na vontade de alguns Estados-Membros em restringir a imigração, como condicional para aprovarem o texto final. Dito de outra forma, esta larga margem de discricionariedade se traduz em que os Estados-Membros podem escolher as formas e os meios em que julguem mais adequados para alcançar os resultados comuns, vencendo assim a relutância, a fim de atingir o consenso para a aprovação da diretiva¹³⁶.

Tamanha foi a relutância inicial dos Estados-Membros que a Comissão teve que apresentar outra proposta, desta vez sob orientação do Conselho Europeu de Laeken,

¹³⁴ GIL, A. (s.d.). *Princípios para Proteção do reagrupamento Familiar nos Estados Membros da União Europeia*. [em Linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 22-02-2018]. Disponível em: https://www.academia.edu/2059294/Princ%C3%ADpios_para_a_protec%C3%A7%C3%A3o_do_Direito_ao_Reagrupamento_Familiar_nos_Estados-Membros_da_UE

¹³⁵ MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. p.328.

¹³⁶ LÓPEZ, M. (2012). *El Derecho a la Reagrupación Familiar de los Etranjeros Procedentes de Terceros Países*. Universidade de Salamanca. [em linha], Salamanca: USAL. [Consult. em 27-03-2018]. Disponível em: https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121358/1/DDPG_GarciaLopezMariaElisa_Tesis.pdf

realizado em 14 e 15 de Dezembro de 2001.

Sendo que o texto da primeira proposta apresentava um elevado nível de proteção para o reagrupamento familiar do imigrante, tendo em vista que estava alinhada com os direitos humanos, o que impossibilitava alcançar a unanimidade necessária para a aprovação¹³⁷.

Pelo que entendemos e temos sempre afirmado, a relutância dos Estados-Membros contrariava, ou contraria, os próprios direitos humanos. Quer isto dizer que mesmo contra as disposições previstas em diversos diplomas do direito internacional dos direitos do homem, os Estados-Membros mantiveram-se irredutíveis na sua posição, o que forçou a Comissão Europeia a ter que elaborar uma nova proposta.

5.3 Jurisprudência do Tribunal de Justiça a respeito das normas derogatórias

A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) ajuda a entender melhor a aplicabilidade das normas derogatórias e opcionais da Diretiva e como elas podem tornar difícil o exercício do direito ao reagrupamento familiar do imigrante.

Assim, vamos perceber que sempre que um Estado-Membro empregar a margem de manobra permitida por estas normas de forma abusiva, indeferindo assim o pedido de reagrupamento e o requerente prejudicado recorrer da decisão nos termos do artigo 18.º da diretiva, nos tribunais nacionais e este, se for o caso, no âmbito do reenvio prejudicial, acionar o TJUE, a correta interpretação da norma estará garantida.

Destarte, os processos estudados constatarem dos seguintes Acórdãos: C-578/08, C-153/14 e C-540/03, como a seguir veremos:

5.3.1 Acórdão C- 578/08, de 04 de Março de 2010 (Acórdão Chakroun)

Para além das normas derogatórias, também as normas opcionais permitem aos Estados-Membros grande margem de manobras, que resultam, por vezes, no indeferimento do pedido de reagrupamento. É o que sucede, por exemplo, com a al. c), do n.º 1, do art.º 7.º, da diretiva, segundo a qual, por ocasião da apresentação do pedido de reagrupamento familiar, o Estado-Membro em causa pode exigir ao requerente do reagrupamento que apresente provas

¹³⁷ LÓPEZ, M. (2012). *El Derecho a la Reagrupación Familiar de los Etranjeros Procedentes de Terceros Países*. Universidade de Salamanca. [em linha], Salamanca: USAL. [Consult. em 27-03-2018]. Disponível em: https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121358/1/DDPG_GarciaLopezMariaElisa_Tesis.pdf

de que este dispõe de recurso estáveis e regulares para subsistência da família, sem que seja necessário recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro. Esta exigência, ao nosso entender, é normal e coerente com a realidade. O que nós vamos estudar nesse acórdão, é a forma que esta norma é aplicada, tendo em vista o seu conteúdo derogatório.

Neste processo consta que o conjugue do requerente teve seu pedido de autorização de residência, para efeito de reagrupamento familiar, negado pelas autoridades holandesas, tendo em vista que o requerente do reagrupamento, mesmo possuindo os meios de subsistência necessários, alegando que com a entrada da esposa do requerente, estes recursos já não seriam suficientes, o que o levaria a se socorrer da assistência social.

Na sua resposta o TJUE afirma que a faculdade prevista na norma em questão deve ser interpretada em termos restritos e que a margem de manobra permitida aos Estados-Membros, não pode ser prejudicial ao objetivo da diretiva, que é favorecer o reagrupamento familiar (n.º 43).

O Tribunal de Justiça menciona que as medidas relativas ao reagrupamento familiar devem ter em conta a obrigação de proteção da família, do respeito à vida familiar e com respeito aos direitos fundamentais consagrados no art.º 8.º da CEDH (n.º 44). Afirma também que a margem de manobra do Estado-Membro, não permite que este imponha um montante abaixo do qual o reagrupamento deva ser recusado, mas sim realizar um exame concreto caso a caso.

No meu entendimento a resposta do Tribunal de Justiça não poderia ser mais clara e direta, pois insta o Estado-Membro que abraçou a faculdade permitida pela diretiva, a ter sempre em conta a dimensão de direito fundamental do reagrupamento familiar.

5.3.2 Acórdão C-153/14, de 09 de Julho de 2015 (Países Baixos contra K e A)

Uma das normas derogatórias da diretiva, que a nosso ver, mais contraria o direito fundamental do imigrante a viver em família por intermédio do reagrupamento familiar é o n.º 2, do art.º 7.º, segundo a qual o Estado-Membro pode exigir que os nacionais de países terceiros cumpram medidas de integração, em conformidade com o direito interno.

Não raro o Tribunal de Justiça tem sido chamado a se manifestar, a título de reenvio prejudicial, a respeito desta norma da diretiva.

Ora, temos que concordar com o entendimento generalizado que a intenção principal desta derrogação é de melhor preparar o familiar do imigrante para se integrar na sociedade de acolhimento. Contudo os Estados-Membros a transformaram numa verdadeira barreira, por

vezes intransponível, para evitar a entrada do familiar do imigrante em seu território, tão difícil é o seu nível.

Vejamos o caso do Acórdão C-153/14, no qual o Tribunal de Justiça emite uma decisão sobre as questões prejudiciais apresentadas pelo tribunal nacional holandês. Neste processo consta que o Estado holandês, que acolheu a derrogação prevista no n.º 2, do art.º 7.º, da Diretiva (medidas de integração), exige que os familiares candidatos ao reagrupamento familiar, submetam-se a um exame básico de integração cívica e de conhecimento da sociedade neerlandesa (n.º 5 e al. *a*) a *e*), do n.º 6).

Ora, como já afirmamos, a ideia inicial deste exame parece muito proveitosa, porém, é o que se verifica na prática que contraria todos os preceitos de proteção da família e do respeito pela vida familiar, como veremos a seguir.

Nada mais correto e adequado como o familiar do imigrante entrar na sociedade de acolhimento conhecendo sua língua e sua cultura. Neste sentido entendemos que um teste para avaliar o seu conhecimento é muito positivo.

Contudo, seja qual for o resultado do exame, inclusive em caso de reprovação ou não realização do exame, não deve servir de fundamento para impedir o reagrupamento familiar.

Neste processo uma cidadã azerbaijana (K) teve o seu pedido de autorização de residência, para efeito de reagrupamento familiar com o seu cônjuge residente nos Países Baixos, indeferido pelas autoridades holandesas, por ter faltado ao respetivo exame em decorrência de problema de saúde (n.ºs 28 e 29).

As mesmas autoridades também indeferiram o pedido de autorização de residência, para efeito de reagrupamento familiar, de uma cidadã nigeriana (A), para se juntar com seu cônjuge também residente nos Países Baixos. Sendo que esta resposta negativa tem seu fundamento na reprovação da candidata no respetivo exame, mesmo que esta tenha apresentado atestado médico que comprovam que padece de transtornos mentais (n.ºs 33 e 34).

De salientar que a lei nacional holandesa prevê uma cláusula de salvaguarda, que impede o indeferimento do pedido de reagrupamento pela simples reprovação neste exame, quando este indeferimento se traduza numa situação de injustiça considerável (n.º 23). Para isso o familiar do imigrante deve ser considerado permanentemente impossibilitado de ser aprovado neste exame básico de integração cívica.

Ora, para assim ser considerado o familiar do imigrante deve comprovar que por várias vezes prestou o exame e obteve apenas aprovação parcial. Não podendo alegar problemas financeiro, de viagens ou qualquer outra dificuldade a este respeito.

Na decisão do acórdão o Tribunal de Justiça afirma que os Estados-Membros que

acatarem a norma derogatória em apreço, não podem utilizar a respetiva margem de manobras para prejudicar o reagrupamento familiar, objetivo da Diretiva, bem como o efeito útil desta (n.º 50). Afirma também que esta norma só pode ser considerada legítima se permitir facilitar a integração dos familiares do requerente imigrante (n.º 52).

Não bastasse a exigência de realização do exame, os Países Baixos ainda fixaram o montante a ele relacionado, ou seja, o preço a pagar, incluindo material de estudo e taxa de inscrição, demasiadamente elevado. Quanto a isto o Tribunal de Justiça é enfático ao afirmar que esta prática torna o exercício do direito ao reagrupamento familiar, se não impossível, excessivamente difícil (n.º 71).

Do acima exposto, coloca-se uma questão: o indeferimento do pedido de autorização de residência para efeito de reagrupamento familiar, fundamentado unicamente na reprovação ou não realização, por motivos justificados, do exame básico de integração, contraria o direito fundamental do imigrante de se reunir com sua família? Ora, a resposta só poderia ser positiva. Encontrando fundamento para nossa resposta, quando o Tribunal de Justiça cita o Acórdão Chakroun (acórdão anterior, C-578/08), que afirma que as medidas relativas ao reagrupamento familiar devem ter em conta a obrigação de proteção da família e do respeito familiar. Bem como que as disposições das diretivas devem ser interpretadas à luz dos direitos fundamentais (n.º 50).

Contudo, outra questão se coloca: os conhecimentos exigidos no exame básico de integração, como por exemplo, da língua, da sociedade e até mesmo topográficos, são realmente necessários para facilitar a integração do familiar do imigrante? Entendemos que sim. São amplamente necessários e importantes. Todavia, a realização deste exame poderia ocorrer após a entrada do familiar no território do Estado-Membro, que acatou a norma derogatória referente a estas medidas de integração. Assim, a possibilidade de reprovação seria muito menor, tendo em vista que o familiar estaria a estudar e a viver esta nova realidade ao mesmo tempo.

5.3.3 Acórdão C-540/03, de 27 de Junho 2006 (Parlamento contra Conselho)

Deixamos a propósito este acórdão por último, tendo em conta a sua grande importância na jurisprudência do Tribunal de Justiça a respeito do reagrupamento familiar. Neste acórdão o Parlamento Europeu interpôs no Tribunal de Justiça um recurso de anulação do artigo 4.º, n.º 1, último parágrafo, e 6, e do art.º 8.º da Diretiva 2003/86/CE.

O último parágrafo do n.º 1, do art. 4.º, trata-se de uma norma derogatória que permite aos Estados-Membros que a acatarem, verificar se uma criança com idade superior a

12 anos, familiar de um requerente de reagrupamento, satisfaz os critérios de integração previsto na lei nacional, antes de autorizar a sua entrada e residência.

O n.º 6 do mesmo artigo, também é uma norma derogatória que permite ao Estado-Membro que aplicá-la, exigir que os pedidos de reagrupamento familiar dos filhos menores sejam apresentados antes destes completarem 15 anos, caso contrário, a entrada e residência deve ser autorizada com fundamento distinto do reagrupamento familiar.

Por sua vez, o artigo 8.º contém duas derrogações, sendo que a primeira permite aos Estados-membros exigir um período mínimo de dois anos de residência do requerente do reagrupamento e a segunda derrogação autoriza os Estados-Membros a impor um período de espera de até três anos, entre o pedido do reagrupamento e a emissão da autorização de residência em favor do familiar do requerente.

Quanto ao último parágrafo do n.º1, do artigo 4.º, o Parlamento Europeu sustenta que a melhor forma de integrar uma criança é através do reagrupamento familiar e que submetê-la a teste de integração antes de se reunir com sua família, torna o reagrupamento familiar irrealizável e constitui a negação deste direito (n.º 40).

O Parlamento sustenta ainda, referente ao n.º 6, do art.º 4.º, que esta norma viola o direito ao respeito pela vida familiar, bem como a proibição de discriminação em razão da idade (n.º 77) e que o objetivo da integração pode ser alcançado sem a necessidade desta discriminação não objetivamente justificada e, por conseguinte, arbitrária (n.º 78).

Argumenta ainda o Parlamento que o artigo 8.º limita consideravelmente o direito ao reagrupamento familiar (n.º 91) e que o segundo parágrafo deste artigo é equivalente a um sistema de quotas, prática que é incompatível com o artigo 8.º da CEDH (n.ºs 91 e 92).

Entre os vários argumentos contra o recurso de anulação, o Conselho sustenta que o n.º 5, do art.º 5.º e o artigo 7.º da diretiva obrigam os Estados-Membros a tomar em consideração o interesse superior da criança (n.º 50) e ainda que a norma contida no art. 4.º, n.º 6, consiste em incitar as famílias imigrantes a requerer o reagrupamento familiar dos seus filhos no mais breve tempo possível (n.º 79). Sobre o período de espera contido no primeiro parágrafo do artigo 8.º, o Conselho sustenta que propícia a integração eficaz da família na sociedade de acolhimento, pois assegura que o imigrante só irá requerer o reagrupamento após ter encontrado uma base sólida para instalar a família (n.º 93) e que o segundo parágrafo do mesmo artigo não se trata de quotas e ainda as considerações do Parlamento sobre estas normas são especulativas (n.º 96).

No nosso entender a argumentação do Parlamento Europeu sobre a anulação das normas citadas, está muito bem fundamentada. Tendo inclusive sustentado que os Estados-Membros que acatarem estas normas derogatórias terminam por violar o direito ao respeito

pela vida familiar e, conseqüentemente, impedir ou dificultar o reagrupamento familiar, não obstante os artigos 7.º e 5.º, n.º 5.

Na sua decisão o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso, afirmando que, quanto ao último parágrafo do n.º 1, do art.º 4.º, o direito ao respeito pela vida familiar faz parte dos direitos fundamentais (n.º 52); que instrumentos como a Convenção sobre os direitos da Criança e a Carta reconhecem o princípio do respeito pela vida familiar (n.ºs 57 e 58), mas não criam um direito subjetivo a favor do familiar que lhe permita entrar no território de um Estado-Membro, tão pouco impedem os Estados-Membros de utilizarem a margem de apreciação ao analisarem um pedido de reagrupamento (n.º 59); que a norma em causa não viola o direito ao respeito pela vida familiar (n.º 62) e que os Estados-membros devem, de acordo com o n.º 5, do art.º 5.º, assegurar que o interesse superior dos filhos menores seja tomado em consideração.

Ao nosso entender, não obstante a previsão constante no n.º 5, do artigo 5.º, alguns Estados-Membros não tem o devido cuidado em considerar o interesse superior da criança. Este é o sentido principal do recurso de anulação destas normas. Se quando analisasse um pedido de reagrupamento familiar, o Estado-Membro tivesse sempre em conta este interesse, o próprio recurso não teria razão se ser. Nós estamos sempre a afirmar, que alguns Estados-Membros se aproveitam da derrogação permitida pela Diretiva para dificultar o reagrupamento familiar.

Quanto ao n.º 6, do artigo 4.º, o Tribunal de Justiça afirma que esta norma também não viola o direito ao respeito pela vida privada e faculta aos Estados-Membros a aplicação das condições de reagrupamento familiar conforme o menor tenha idade inferior ou superior a 15 anos (n.º 85), sempre citando os artigos 17.º e 5.º, n.º 5, referentes aos fatores a ter em conta, entre eles os laços familiares (n.º 87).

Sobre a questão do primeiro e do segundo parágrafos do artigo 8.º, o Tribunal de Justiça afirma que esta norma não tem por objetivo, em absoluto, impedir o reagrupamento familiar e sim permitir aos Estados-Membros uma margem de apreciação limitada, para certificar-se que o requerente tenha meios de garantir as melhores condições para sua família reunificada (n.º 98); e que o período de espera de até três anos, de acordo com a capacidade de acolhimento de cada Estado-Membros, reflete a dificuldade de proceder a harmonização das legislações, no domínio que até aquele momento, era de competência exclusiva dos Estados-Membros.

Acreditamos que o não provimento do recurso de anulação interposto pelo Parlamento Europeu, tem muito a ver com o momento da interposição, 22 de Dezembro de 2003, pois a Diretiva acabara de ser aprovada e ainda não havia sido transposta por nenhum Estado-

Membro. Sendo que é justamente nas transposições para o direito interno que alguns Estados-Membros se aproveitaram das normas derogatórias e opcionais para, dificultando o exercício do direito ao reagrupamento familiar do imigrante, restringir ainda mais a imigração para o seu território.

CONCLUSÃO

Caminhando para as palavras finais da nossa dissertação, podemos defender que o conceito de família para efeitos do direito de reagrupamento familiar, revela uma das maiores controversas e se consubstancia em obstáculos à própria reunificação. Demonstra-se que, quanto à família nuclear, ou seja, o cônjuge e filhos menores, é um ponto pacífico em toda União Europeia. Todavia, quando se refere, por exemplo, aos ascendentes e outros dependentes do imigrante ou do seu cônjuge, a questão é bastante polémica e complexa.

Procuramos logo no primeiro capítulo tratar o direito ao reagrupamento familiar no contexto da imigração, abordando, a título de enquadramento introdutório, o papel do imigrante no desenvolvimento da União Europeia, nas áreas económica, social e cultural. Colocámos em perspetiva a contribuição do imigrante para o desenvolvimento dos países, ou seja, para o facto de o progresso alcançado pelos Estados-Membros da União depender também de todas as pessoas não nativas. Especificamente, abordamos a definição do direito ao reagrupamento familiar do imigrante, na vertente dos direitos fundamentais.

Procuramos nesta abordagem demonstrar a evolução histórica do direito ao reagrupamento familiar, desde os primórdios de uma Europa pós-guerra, onde a reconstrução e reestruturação teve grande colaboração da mão-de-obra centrada no imigrante.

Para além da regulação do direito fundamental a viver em família prevista nos vários diplomas internacionais, na Europa e na União Europeia em particular encontramos um conjunto de outros instrumentos de valorização da vida em família, o que vem fundamentar e reforçar a reunificação familiar.

Concluímos que as políticas positivas de integração do imigrante adotadas pelo Estado Português. Embora não seja o maior Estado-Membro da União ou o mais rico, vêm demonstrando ser um exemplo para todos os demais quando se trata de acolhimento do trabalhador imigrante. Da nossa análise resulta que mesmo com as derrogações permitidas em algumas normas constantes na diretiva relativa ao direito ao reagrupamento familiar, Portugal optou por não as acatar, decidindo por adotar medidas mais favoráveis ao reagrupamento familiar do imigrante concordantes com a Constituição da República Portuguesa.

Centramos o nosso estudo na análise ao Índice de Políticas de Integração de Migrantes, enquanto instrumento de investigação que avalia as políticas de integração dos migrantes adotadas por 31 países, proporcionando aos migrantes, aos governos e às pessoas

interessadas, uma leitura ampliada dos aspetos das respetivas medidas de integração, incluindo, também, a vertente específica da reunificação familiar.

Assim, abordamos brevemente a conceção do estatuto de refugiado e a relação com o direito a viver em família. Na verdade, quando um Estado Membro concede asilo a um refugiado, este tem o direito de receber o título de autorização de residência e, consequentemente, de requerer a entrada e permanência dos seus familiares no território de acolhimento, no âmbito do reagrupamento familiar através de determinadas condições, ou seja, os requisitos a serem preenchidos pelo refugiado, embora estes sejam os mesmos do imigrante em geral.

Assim, defendemos que será de analisar com mais atenção este manancial de requisitos, pois, muitas vezes, o refugiado, aquele que deixou sua terra natal apressadamente, fugindo de uma situação totalmente adversa e ameaçadora da integridade física, social e familiar e, nestas condições, pode não conseguir obter os meios para comprovar a identidade, por exemplo, através de documentos e alegadas relações familiares. Verifica-se que é com este entendimento da Diretiva 2003/86/CE, de 22 de setembro, que tratámos exaustivamente no nosso trabalho.

Assim, o nosso trabalho procurou estudar o direito ao reagrupamento familiar do imigrante na União Europeia, enquanto direito fundamental previsto em diversos diplomas do direito internacional, do direito europeu e, especificamente, do direito da União Europeia. Destacando a importância e o valor que os Estados-Membros atribuem ao direito fundamental que toda pessoa tem de com sua família conviver, quando tal pessoa se trate de um imigrante de Estado terceiro que resida legalmente em seus territórios.

O trabalho desenvolvido abordou especificamente a concessão deste direito ao imigrante trabalhador residente legalmente num território de um Estado-Membro, portador de um título de autorização de residência com validade igual ou superior a um ano, com fundamentada perspectiva de renovação, podendo atingir assim o estatuto de residente permanente com o cônjuge e filhos menores que formam a família nuclear, bem como com outros familiares numa abordagem mais alargada da família.

O imigrante que parte em busca de melhores condições de vida, nomeadamente, as condições económicas e que é bem integrado no Estado de acolhimento, contribui consideravelmente para este Estado, não só com o seu trabalho, mas também com a sua cultura que insere no território de acolhimento onde pretende residir por longo tempo.

Assim, no âmbito de uma política de integração coerente, defendemos que se o imigrante se encontra numa situação cumpridora e merecedora, por via da sua conduta, nada

mais justo do que permitir-lhe que possa novamente conviver com a sua família, desta feita no território de acolhimento.

Alguns Estados-Membros destacam-se nestes procedimentos e, nestes casos, verdadeiras barreiras são elaboradas e promulgadas nas ordens jurídicas internas, no sentido de dificultar a entrada e a permanência dos familiares do imigrante que vive legalmente em seus territórios. Perante as inúmeras dificuldades impostas, não são raros os casos, em que o próprio imigrante desiste de requerer tal direito.

Em face do percurso de investigação desenvolvia, concluimos que os imigrantes legalmente residentes em territórios de alguns Estados-Membros da União Europeia são prejudicados no gozo dos seus direitos de viver em família - um Direito Fundamental que, através de instrumentos legais, é negado ao imigrante quando lhe são exigidas certas condições que o mesmo não pode atender.

Em suma, as normas derogatórias e opcionais dão larga margem de apreciação a alguns Estados-Membros para recusarem a entrada e residência dos familiares do imigrante trabalhador, aplicando normas do sistema jurídico interno.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, C. & TELES, P. (2004). *Controlo Internacional do Respeito Pelos Direitos Humanos em Portugal*. Lisboa: Observare. ISBN: 972-8179-22-7.
- ANTUNES, C. (2007). *Direito ao Reagrupamento Familiar: Meios de Tutela*. Lisboa. Universidade de Lisboa. Dissertação de mestrado.
- BARRETO, I. (1999). *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*. Coimbra: Coimbra. ISBN: 978-972-4061-93-1.
- CAMPOS, D. (2010). *Lições de Direito da Família e das Sucessões*. Coimbra: Almedina. ISBN: 978-972-4009-93-3.
- CAMPOS, T. (2012). *O ministério público e o superior interesse da família e das crianças e jovens - Os direitos fundamentais e a proteção da população infanto-juvenil*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa. Tese de doutoramento.
- CANOTILHO, M. (2016). “Igualdade de Oportunidade e Não Discriminação”. In *Direito da União Europeia - Elementos de Direito e Políticas da União*. Coimbra. Almedina. ISBN: 978-972-4061-43-6.
- CE. (2003). *LIVRO VERDE relativo ao reagrupamento familiar dos nacionais de países terceiros que vivem na União Europeia – Resposta à pergunta n.º 13, prazo de decisão (Diretiva 2003/86/CE)*. [em linha]. s.l.:CE [Consul. em 25-02-2018]. Disponível em:
HTTPS://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what.../portugal_pt.pdf
- DIAS, M. (2010). *Manual de Direito das Famílias*. 6.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. ISBN: 978-852-0360-01-9.
- DUARTE, F. (2009). *Asilo, Imigração, Nacionalidade e Minorias Étnicas: Legislação, Jurisprudência, Pareceres e Recomendações*. v. I. Lisboa: Âncora. ISBN 978-972-780-245-6.

FONSECA, M. [et. al.]. (2005). *Reunificação Familiar e Imigração em Portugal*. Lisboa: Alto-Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas. ISBN 989-8000-07-4.

FREITAS, E. (s.d.). *Mundo Educação - Os Imigrantes na Europa*. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. em 20-02-2018]. Disponível em: mundoeducacao.bol.com.br/geografia/os-imigrantes-europa.htm

GIL, A. (s.d.). *Le droit fondamental au regroupement familial en droit portugais*. [Em linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 19-02-2018]. Disponível em: <URL: <https://unl-pt.academia.edu/AnaRitaGil>

_____. (s.d.). *Princípios para Proteção do reagrupamento Familiar nos Estados Membros da União Europeia*. [em Linha]. Lisboa: Academia. [Consult. em 22-02-2018]. Disponível em: https://www.academia.edu/2059294/Princ%C3%ADpios_para_a_protecção_do_Direito_ao_Reagrupamento_Familiar_nos_Estados-Membros_da_UE

LAMEIRA, A. (2018). *Direito ao Reagrupamento Familiar, Permissão e Ingerência do Estado (no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros no território nacional da Lei n.º 23/2007, de 04 de julho) e na Jurisprudência*. [em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. [Consult. 02-02-2019]. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Contentencioso_Adm_Estrangeiros.pdf ISBN 978-972-9122-98-9.

LOMBA, P. (2011). “Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. in RIBEIRO, Manuel, coord. *Enciclopédia de Direito Internacional*. Coimbra. Almedina. ISBN: 978-972-4046-68-6.

LÓPEZ, M. (2012). *El Derecho a la Reagrupación Familiar de los Etranjeros Procedentes de Terceros Países*. Universidade de Salamanca. [em linha], Salamanca: USAL. [Consult. em 27-03-2018]. Disponível em: https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/121358/1/DDPG_GarciaLopezMariaElisa_Tesis.pdf

MAI. (2007). *Liberdade e Segurança – Integração de imigrantes: Portugal em 2.º lugar*. [em

linha]. Lisboa: MAI. [Consult. em 28-02-2018]. Disponível na Internet em: <http://opinioao.mai-gov.info/2007/10/16/156/>

MARQUES, J., GÓIS, P. & CASTRO, J. (2014). *O impacto das Políticas de Reagrupamento Familiar em Portugal*. Lisboa: Alto Comissário para Imigração. ISBN: 978-989-685-057-9

MARTINS, A. (2010). *A Igualdade e a Não Discriminação dos Nacionais de Estados Terceiros Legalmente Residente Na União Europeia*. Coimbra: Almedina. ISBN: 978-972-40-4269-5

MERRILLS, J. & ROBERTSON, A. (2004). *Direitos Humanos na Europa – Um Estudo da Convenção Europeia de Direitos Humanos*. Título original: Human Rights in Europe. (J. CHAVES, trad.). Lisboa. Instituto Piaget. ISBN: 972-771-679-2.

MIRANDA, J. (2013). “Sobre a Relevância Constitucional da Família”. *Gaudium Sciendi*, n.4, junho 2013. Lisboa: UCP.

_____. (2006). *Curso de Direito Internacional Público*. 3ª ed. Estoril: Principia. ISBN: 978-989-7161-43-8.

_____. (s.d.). *A Integração Europeia e a Constituição Portuguesa*. [em linha], Lisboa: ICJP. [Consult. em 06-12-2018]. Disponível em: icjp.pt/sites/default/files/media/821-1350.pdf

NEVES, A. (2011). *Os direitos do Estrangeiro: Respeitar os Direitos do Homem*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração. ISBN: 978-989-685-041-8.

OLIVEIRA, C., CANCELA, J. & FONSECA, V. (2013). *O Reagrupamento Familiar em Portugal: A Prática da Lei. Resumo do Relatório Português*. Lisboa: Alto Comissariado para Imigração. ISBN 978-989-685-094-4.

PEREIRA, A. (2000). “A Proteção Jurídica da Família Migrante”. in *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias*. Oeiras. Celta. ISBN: 972-774-069-3.

PEREIRA, J. & PINHO, J. (2008). *Direito de Estrangeiros. Entrada, Permanência, Saída e Afastamento*. Coimbra: Coimbra editora. ISBN: 978-972-3215-62-5.

PIÇARRA, N. (2016). “Fronteiras, Vistos, Asilo e Imigração” in MADEIRA, P., SILVEIRA, A. & CANOTILHO, M. (Coord.) *Direito da União Europeia - Elementos de Direito e Políticas da União*. Coimbra. Almedina. ISBN: 978-972-4061-43-6.

PRATA, A. (2008). *Dicionário Jurídico* 5.^a ed. Lisboa:Almedina. ISBN: 978-972-4033-93-8.

PÚBLICO. (2011). *Migração: Portugal entre os países com melhores condições de acesso ao mercado de trabalho*. [em linha]. Porto: Publico. [Consult. Em 28-02-2018]. Disponível na Internet em:
<https://www.publico.pt/2011/04/26/sociedade/noticia/migracao-portugal-entre-os-paises-com-melhores-condicoes-de-acesso-ao-mercado-de-trabalho-1491393>

QUADROS, F. (2008). *Direito da União Europeia*. 3^a ed. Coimbra: Almedina. ISBN: 978-972-4050-71-3

RIQUITO, A. (2000). “O Direito ao Trabalho dos Trabalhadores Migrantes”., In J. J. Gomes CANOTILHO, J. (Coordenador). *Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias*. Oeiras: Celta.

SOUSA, C. (2004). *Introdução ao Estudo do Direito dos Estrangeiros*. [em linha]. Lisboa: s.e. [Consult. Em 21-12-2017]. Disponível em:
repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1348/1/CUS_MA_1146.pdf

STAVES, A. (2008). *Family Reunification: A Right for Forced Migrants*. Oxford: Refugee Studies Centre.

TAVARES, R. (2013). *Direitos Humanos de onde vêm, o que são e para que servem*. 2.^a ed. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda. ISBN: 978-972-27-2161-5.

Declarações e Convenções Internacionais

OIT (1975). *Convenção n.º 143 da Organização Internacional do Trabalho, Migrações em condições abusivas e promoção da igualdade de oportunidade e de tratamento dos trabalhadores migrantes*. OIT: Genebra.

_____. (1919). *Preâmbulo do Texto de Constituição da Organização Internacional do Trabalho*. Nova York: OIT.

ONU. (1948). *Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 10 de dezembro de 1948.

_____. (1989). *Preâmbulo da Convenção sobre os Direitos da Criança*, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Ratificada por Portugal em 21 de setembro de 1990.

Documentos Eletrónicos

MIPEX. (2015). MIPEX IV. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 05-02-2018]. Disponível em: www.mipex.eu/portugal

_____. (2011). MIPEX III. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. em 05-02-2018]. Disponível em: <http://old.mipex.eu>

_____. (2008). MIPEX II. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível na Internet em: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/migrant_integration_policy_index_mipex_ii-2007.pdf

_____. (2005). MIPEX I. [em linha]. s.l.: s.e. [Consult. 03-02-2018]. Disponível em: http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/files/europeanciviccitizenship-and-inclusionindex_2005.pdf

_____. (s.d.). *Migrant Integration Pólice Index – Histórico MIPEX*. [em linha]. s.l.: MIPEX. [Consult. em 25-01-2018]. Disponível na Internet em: URL: www.mipex.eu/history

SEF. (s.d.). *Legispédia SEF*. [em linha]. Lisboa: SEF. [Consult. em 20-02-2018]. Disponível em: <https://sites.google.com/site/leximigratória/artigo-99-o-direito-ao-reagrupamento-familiar>

Jurisprudência:

Tribunal de Justiça da União Europeia:

Acórdão C- 578/08, de 04 de março de 2010

Acórdão C-153/14, de 09 de julho de 2015

Acórdão C-540/03, de 27 de junho 2006

Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 470/99, de 14 de Julho de 1999

Legislação:

Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, publicado no Jornal Oficial da União Europeia n.º L 251, de 03 de outubro de 2003

Lei n.º 59/2017, de 31 de julho

Lei n.º 63/2015, de 30 de junho

Lei n.º 56/2015, de 23 de junho

Lei n.º 29/2012, de 09 de agosto

Lei n.º 23/2007, de 04 de julho

Portaria n.º 1563/2007, de 11 de dezembro