



## ESTADO DE DIREITO E ESTRANGEIROS

**Rui Guerra da Fonseca**  
**Tribunal Constitucional de Portugal**

Em Portugal, é frequente ouvir a jurisprudência e a doutrina afirmarem “amizades constitucionais”, quer dizer, reconhecimentos por parte da nossa Constituição de elementos que (à partida) lhe seriam externos, mas aos quais é reconhecido valor jurídico-civilizacional que justifica que a Constituição portuguesa com eles queira conviver de perto, utilizando as suas próprias normas para tal aproximação, ou mesmo incorporação. É assim que se fala de uma “constituição amiga do direito internacional”, em razão do monismo patente no artigo 8.º e das várias aberturas que aí se encontram; de uma “constituição amiga dos direitos humanos” que, além daquela abertura geral ao direito internacional, ainda afirma, no artigo 16.º, n.º 1, que *os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional*, e ainda recebe formalmente a Declaração Universal dos Direitos Humanos ao afirmar que *os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados de harmonia com ela*.

No artigo 15.º, a nossa Constituição trata a matéria dos *estrangeiros, apátridas e cidadãos europeus*. Aí se lê, logo no n.º 1, que *os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português*. Trata-se de uma cláusula geral de equiparação, qualificação que, aliás, é reforçada pela exceção que o subsequente n.º 2 logo estabelece: *excetuam-se os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham caráter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente a cidadãos portugueses*. Mas até esta exceção quanto aos direitos políticos é relativizada, uma vez que o n.º 3 logo vem permitir à lei que atribua a *estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade*,

*capacidade eleitoral ativa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais; e o n.º 4 permite que a lei atribua, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos Deputados ao Parlamento Europeu*<sup>1</sup>.

A nossa Constituição é “amiga dos estrangeiros”, e tal “amizade” não é apenas um reflexo ou consequência de obrigações assumidas no plano do direito internacional geral e do direito internacional dos direitos humanos em especial: é uma opção constitucional e constituinte que reflete o valor da dignidade da pessoa humana, tanto no plano individual como relacional, bem como uma visão “armilar” de Portugal no mundo global.

Em 8 de agosto de 2025, o Tribunal Constitucional (“TC”) emitiu, em fiscalização preventiva da constitucionalidade, a pedido do Presidente da República, o seu mais recente acórdão em matéria de estrangeiros —o Acórdão n.º 785/2025—, no qual se pronunciou pela inconstitucionalidade de várias normas do Decreto n.º 6/XVII da Assembleia da República, que altera a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (que aprovara o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional).

Estas alterações surgiram num contexto fáctico-político, que o próprio Acórdão expressa em parte: no final de 2024, o número de cidadãos estrangeiros em Portugal era, pelo menos, 1.546.521, e o regime jurídico para obtenção de residência sofria forte contestação (em parte devido a atrasos administrativos, e em razão da pressão sobre os tribunais administrativos relacionada com isso; mas também o regime em si mesmo estava no centro do debate político).

Trata-se de um acórdão longo, com cerca de cem páginas (com as várias declarações de voto, são cerca de cento e oitenta), com muitos detalhes, tecnicamente complexo e difícil de sintetizar, mas em todo o caso muito relevante porque é uma pronúncia recente e que transmite uma visão jurisprudencial muito completa. As normas em causa diziam respeito a dois grandes conjuntos temáticos, como diz o próprio Acórdão: o *direito ao reagrupamento familiar* (pressupostos do próprio direito, que eram agora redefinidos; condições do seu exercício; e o prazo de decisão

---

<sup>1</sup> A Constituição vai ainda mais longe quanto aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa: o n.º 3 do artigo 15.º reconhece (*nos termos da lei*) àqueles que residam permanentemente em Portugal, *em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática*. Em suma, podem ser deputados, membros do Governo (ministros e secretários de Estado) e juizes.

dos pedidos apresentados: estavam em causa os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 98.º, alíneas *a)* e *b)* do n.º 1 e n.º 3 do artigo 101.º e n.º 1 do artigo 105.º); e *tutela jurisdicional* dos cidadãos estrangeiros residentes em território nacional (artigo 87.º-B).

O TC começou por enquadrar a fundamentação do acórdão com considerações gerais, nas quais tratou o *princípio da equiparação* como relevando «*do carácter universalista da tutela dos direitos fundamentais assegurada pela ordem jurídico-constitucional, assentando «na dignidade do homem, como sujeito moral e sujeito de direitos, como “cidadão do mundo”» (Acórdão n.º 962/96)», fundado na dignidade da pessoa humana (artigo 1.º da Constituição). Sublinhou a interpretação ampla do princípio (com referência a jurisprudência anterior, nomeadamente, ao Acórdão n.º 96/2013), com projeção sobre os vários direitos fundamentais, designadamente, no plano da família e direitos conexos. Sem prejuízo de não ser um “princípio absoluto” e de poder, portanto, comportar restrições, o princípio da equiparação (atento tudo aquilo que o suporta) justifica, disse-o o Tribunal, que «o [seu] dever de autocontenção [...] — simétrico da deferência devida ao legislador democrático — deva conhecer neste domínio uma compressão assinalável». O TC reconheceu a extrema relevância da necessidade do *controlo dos fluxos migratórios* e de *combate às rotas de imigração ilegal*, até mesmo no contexto das exigências do Direito da União Europeia<sup>2</sup>. Mas, lapidariamente, não deixou de afirmar que «Ao definir Portugal como um Estado de direito democrático, fundado na dignidade da pessoa humana (artigo 1.º) e comprometido com o carácter universalista da tutela dos direitos fundamentais de que é expressão o princípio do «tratamento nacional» (artigo 15.º), a Constituição não consente modelos de governação que tratem os cidadãos estrangeiros com base apenas na sua utilidade económica, aceitando a sua presença para fins produtivos sem lhes reconhecer direitos fundamentais correlacionados com a sua condição de pessoas e membros de comunidades familiares.»*

Vinculado pelo princípio do pedido quanto às normas cuja fiscalização o Presidente da República lhe havia solicitado, em matéria de *pressupostos do reagrupamento familiar*, o TC afirmou então, quanto à primeira questão a analisar, que «[o] problema de constitucionalidade

---

<sup>2</sup> O Acórdão percorre a temática da proteção dos estrangeiros, que residam ou se encontrem em Portugal, à luz da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da jurisprudência do TEDH (com particular ênfase na proteção do direito à proteção da vida privada e familiar [artigo 8.º]), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e da jurisprudência do TJUE, e a outros instrumentos de Direito Internacional (em especial, a Convenção sobre os Direitos da Criança, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, a Carta Social Europeia Revista do Conselho da Europa), sem esquecer o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

*suscitado no pedido no que respeita ao novo regime do reagrupamento familiar pode sintetizar-se do seguinte modo. Face às alterações constantes do Decreto, o cidadão com autorização de residência válida e que vive legalmente em território português tem direito ao reagrupamento familiar com os filhos menores de idade que tenham entrado legalmente em território nacional, que aqui se encontrem e que com ele coabitem e dele dependam. Mas, quanto a outros membros da família que tenham entrado legalmente em território nacional e que aqui se encontrem – na aceção dos artigos 99.º e 100.º da Lei n.º 23/2007, o cônjuge ou unido de facto, os filhos maiores incapazes, os filhos maiores que se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal, assim como os ascendentes na linha reta e em 1.º grau do residente ou do seu cônjuge – esse direito apenas existe decorridos que sejam dois anos de residência válida e legal em Portugal. Por outro lado, quanto a todos os membros da família que residam no estrangeiro, com exceção apenas dos menores de idade, o direito ao reagrupamento familiar apenas existe decorridos os referidos dois anos». Tratava-se, pois, de um problema de legitimidade constitucional de restrição a vários direitos face ao regime vigente.*

O TC recuperou a sua jurisprudência relativa à constituição e proteção familiar, com especial enfoque na proteção das crianças e sua relação de convivência com os pais, e sublinhou também a relevância do *direito à convivência conjugal ou equiparada* (união de facto).

Quanto à primeira questão que lhe coube analisar, veio o Tribunal a pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma do n.º 1 do artigo 98.º, por violação do direito à família e à convivência entre filhos e pais, com referência ao princípio da proporcionalidade, à proteção da família, à proteção da paternidade e maternidade, à proteção da infância, aos direitos dos cidadãos portadores de deficiência e à proteção da terceira idade (36.º, n.ºs 1 e 6, 18.º, n.º 2, 67.º, n.º 1, 68.º, n.º 1, 69.º, n.º 1, 71.º, n.º 2, 72.º, n.º 1, da Constituição). Ouçamos as seguintes passagens significativas da fundamentação do Acórdão: *«Ao conduzir à separação dos membros da família constituída do cidadão estrangeiro que resida validamente em Portugal há menos de dois anos, preservando apenas a subsistência da sua própria relação com os filhos menores, o novo regime de reagrupamento familiar decorrente do n.º 1 do artigo 98.º restringe radicalmente o direito à convivência entre os membros da família, anulando a possibilidade de convivência dos cônjuges (ou unidos de facto) entre si e, mais relevantemente ainda, de os pais conviverem com os seus filhos e de estes conviverem com aqueles, caso haja filhos menores comuns. O que, para além de consubstanciar uma agressão aos direitos consagrados nos n.ºs 1 e 6 do artigo 36.º, constitui uma medida de sentido contrário à obrigação do Estado proteger*

*a família (artigo 67.º, n.º 1), os pais e as mães, na sua insubstituível ação relativamente aos filhos, e o desenvolvimento integral das crianças, em especial contra todas as formas de abandono (artigo 69.º, n.ºs 1 e 2).»; «Tal como não terá ainda direito ao reagrupamento familiar com outros membros da família maiores de idade que com ele convivam e dele dependam, e se encontrem numa situação de especial vulnerabilidade, designadamente em razão de serem portadores de um elevado grau de deficiência, independentemente da existência ou não de laços familiares ou condições de apoio no país de origem.»*

O Tribunal pronunciou-se também pela inconstitucionalidade da norma do n.º 3 do mesmo artigo 98.º, nesta nova redação, por violação daqueles mesmos parâmetros constitucionais (aos quais acrescentou a proteção da juventude: artigo 70.º da CRP), em razão de a norma em causa *«impor, de forma indistinta e indiferenciada, uma moratória de dois anos para o reagrupamento familiar com todos os demais membros da família do residente maiores de idade que tenham entrado legalmente em Portugal e aqui se encontrem, independentemente da sua especial vulnerabilidade – como sucede com os filhos maiores portadores de deficiência e com os ascendentes na linha reta do residente ou do seu cônjuge ou unido de facto, que se encontrem a seu cargo –, do seu grau de ligação ao território nacional, da duração da sua permanência e da existência de outros laços familiares no país de origem, assim como do seu grau de inserção e desempenho no sistema de ensino frequentado – como ocorre com os filhos maiores que sejam solteiros e se encontrem a estudar num estabelecimento de ensino em Portugal –, sem qualquer abertura à consideração da particular condição do membro da família a reagrupar (...)».*

Mais, o Tribunal considerou que o período de dois anos de residência não pode ser o único elemento de ponderação relativamente a *«membros da família maiores de idade que tenham entrado legalmente em território nacional e que aqui se encontrem, neste caso por não contemplar a possibilidade de ponderação da particular condição desses familiares antes de decorrido o prazo de dois anos».* Em todo o caso, o Tribunal esclareceu: *«Não quer isto dizer que a Constituição impeça o legislador de fazer uso, como um dos critérios de admissão do reagrupamento familiar através da permissão de entrada e residência dos membros da família do titular da autorização de residência válida, da duração da permanência deste em território nacional. Ou até mesmo de apontar um prazo-regra. O que já não pode ser admitido, por ser manifestamente contrário à proteção devida à família, aos pais e às mães no exercício da sua ação insubstituível em relação aos filhos, e às próprias crianças, tendo em vista o seu*

*desenvolvimento integral, é a exclusão da possibilidade de se demonstrar que, apesar de não ter decorrido o prazo legal previsto, a entrada em Portugal dos concretos familiares a reagrupar se justifica, no caso concreto e à luz de uma avaliação ponderada de todos os elementos relevantes, como forma de assegurar de modo efetivo o direito à vida familiar.*

Já no âmbito das *condições de exercício do direito ao reagrupamento familiar*, o Tribunal viria a pronunciar-se pela inconstitucionalidade da norma do n.º 3 do artigo 101.º do diploma em causa por violação da reserva de lei parlamentar em matéria de direitos, liberdades e garantias (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição). O artigo 101.º, n.º 1 exige as seguintes condições para uma decisão positiva quanto ao reagrupamento familiar: *a) Alojamento, comprovadamente próprio ou arrendado, considerado normal para uma família comparável na mesma região e que satisfaça as normas gerais de segurança e salubridade, tal como definido em portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das migrações e da habitação; b) Meios de subsistência suficientes para sustentar todos os membros do agrupamento familiar, sem recurso a apoios sociais, tal como definido por portaria aprovada pelos membros do Governo com competência pelas áreas das migrações e da segurança social.* Suscitava-se então um problema de indeterminação conceptual ou de *insuficiente densidade normativa da lei*, dividido entre a afetação negativa da segurança jurídica e a remissão para ato regulamentar. Na análise deste aspeto, o TC também considerou, em termos comparados, a transposição em Espanha da Diretiva 2003/86/CE através da *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero*, regulamentada pelo *Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre*<sup>3</sup>; bem como, no caso de Itália, o *Decreto Legislativo 3 ottobre 2008, n. 160*<sup>4</sup>. O TC concluiria pela não inconstitucionalidade relativamente a tais normas, por não violarem o princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP) nem a reserva de lei parlamentar em matéria de direitos, liberdades e garantias (artigo 165.º, n.º 1, alínea *b*) da CRP).

Mas já foi diverso o juízo relativamente ao n.º 3 do mesmo artigo 101.º, por o mesmo não ser claro quanto a saber se as medidas de integração aí exigidas ao requerente e respetivos familiares (*“designadamente relativas à aprendizagem da língua portuguesa e dos princípios e valores constitucionais portugueses, bem como da frequência do ensino obrigatório no caso de*

---

<sup>3</sup> *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.*

<sup>4</sup> *Decreto Legislativo 3 ottobre 2008, n. 160, “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, recante attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare.*

*menores, conforme regulado em portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das migrações, da educação e do trabalho”)* deviam ser cumpridas antes ou depois do pedido de reagrupamento familiar. Aqui o TC sublinhou a diferença face à legislação francesa (o *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*), que *estabelece expressamente que, para promover a “integração republicana” na sociedade francesa, o familiar do requerente com idade entre os 16 e os 65 anos deve ser submetido, no seu país de residência, a uma avaliação do seu nível de conhecimento da língua francesa e dos valores da República (artigos L. 411-1 e seguintes)*. Concluiu-se, pois, pela violação da reserva de lei parlamentar, por indeterminação. E idêntico juízo resultou da utilização do advérbio *designadamente*, que tornava o elenco de tais medidas de integração meramente exemplificativo.

O Tribunal pronunciou-se também pela inconstitucionalidade da norma do n.º 1 do artigo 105.º, quando conjugado com o n.º 3 do artigo 98.º, em matéria de prazo para decisão do pedido de reagrupamento familiar. Aquele primeiro preceito estabelecia um prazo para decisão de nove meses, prorrogável por igual período *em circunstâncias excecionais associadas à complexidade da análise do pedido*. Ora, adicionando tais prazos, na sua eventual extensão máxima, ao prazo de dois anos para requerer o reagrupamento familiar emergente do segundo daqueles preceitos, atingia-se um prazo potencial de três anos e meio. O TC assentou que, o que importava verificar era *se o prazo total de espera — resultante da soma entre o período inicial, exigido como condição para o reconhecimento do direito ao reagrupamento familiar; e o prazo subsequente necessário à decisão do pedido — se revela compatível com o «princípio da união familiar e do superior interesse da criança»*. E respondeu negativamente, considerando que tal não era compatível com o direito à família e à convivência entre filhos e pais, à proteção da família, à proteção da paternidade e maternidade e à proteção da infância (artigos 36.º, n.ºs 1 e 6, 67.º, n.º 1, 68.º, n.º 1, 69.º, n.º 1, da Constituição).

Já no domínio da *tutela jurisdicional* dos cidadãos estrangeiros residentes em território nacional, o TC pronunciou-se pela inconstitucionalidade da norma do n.º 2 do artigo 87.º-B, por restrição desproporcional do direito à tutela judicial efetiva (artigos 20.º, n.º 1, 18.º, n.º 2, e 268.º, n.º 4, da Constituição). Esta norma introduzia uma limitação à utilização da ação de intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias, introduzida como figura geral no contencioso administrativo português com a reforma de 2002<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Em termos gerais, esta intimação *«pode ser requerida quando a célere emissão de uma decisão de mérito que imponha à Administração a adoção de uma conduta positiva ou negativa se revele indispensável para assegurar*

No âmbito das *pretensões de autorização de residência*, o uso deste meio processual conheceu um crescimento exponencial nos últimos anos, assoberbando a jurisdição administrativa, ante a incapacidade da AIMA, I.P. (*Agência Para a Integração, Migrações e Asilo*) para responder aos pedidos de autorização de residência. O legislador pretendeu restringir o respetivo uso *no contexto das pretensões relacionadas com a autorização de residência, introduzindo pressupostos adicionais* aos resultantes da norma geral (artigo 109.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos). Como o TC sintetizou, com a nova norma, *no âmbito daquele contencioso, o recurso à intimação só será admissível se: (i) o direito, liberdade ou garantia carecido de tutela for pessoal; e (ii) a atuação ou omissão da AIMA, IP, comprometer de modo comprovadamente grave, direto e irreversível, o exercício, em tempo útil, daquele direito*. Convocando mais uma vez o *princípio da equiparação* e jurisprudência anterior relevante (no domínio do apoio judiciário), o TC considerou que o mesmo não sofria violação, pois os estrangeiros não ficavam impedidos de utilizar este meio processual. Mas já *quanto à exigência de que a lesão em causa seja comprovadamente grave e irreversível*, como requisito autónomo e específico, concluiu estar-se perante uma restrição desproporcional (*princípio da proibição do excesso*) ao direito a uma tutela jurisdicional efetiva. Duvidando da adequação desta medida para promover um efetivo alívio (razoável) da pressão sobre os tribunais administrativos, o Tribunal conclui que a mesma tão-pouco ultrapassaria os restantes testes da proporcionalidade: o teste da necessidade (pois a norma não era temporária) e o teste da proporcionalidade em sentido estrito (pois importava uma especial afetação negativa da situação pessoal de potenciais destinatários dentro do universo de aplicação da norma, no confronto com interesses públicos, ainda que atendíveis).

\*

É já hoje uma *vulgata* que as migrações estão a colocar questões constitucionais de âmbito variado, o que tenderá a adensar-se no futuro. Tudo está em saber, para o que agora importa, como é que as jurisdições constitucionais conseguirão articular a dinâmica da vida das constituições com as diferentes visões jurídico-políticas presentes nos vários “espaços constitucionais” (i.e., os espaços dos Estados e aqueles outros espaços em que estes participam constitutivamente). Não está em questão —não pode estar— o Estado de direito. O desafio, em particular para as jurisdições constitucionais, é o de saber como estas, justamente para proteger

---

*o exercício, em tempo útil, de um direito, liberdade ou garantia, por não ser possível ou suficiente, nas circunstâncias do caso, o decretamento de uma providência cautelar»* (artigo 109.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos).

o Estado de direito (democrático), articularão os elementos da sua especial *ars inveniendi* para alcançar uma síntese entre as identidades constitucionais e um “direito comum da humanidade”<sup>6</sup>. Porque, a final, o problema —a necessidade— está na ideia de paz presente na relação de civilidade, de *paz pelo direito* como questão constitucional principal.

---

<sup>6</sup> Cfr. EDUARDO VERA-CRUZ PINTO, *História do Direito Comum da Humanidade. Ius Commune Humanitatis ou Lex Mundi?*, AAFDL, 2 VOLUMES, 2003.