POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO

A presente ficha informativa explica a política de imigração da UE e o seu objetivo de instituir uma abordagem prospetiva, abrangente e equilibrada, baseada na solidariedade, para gerir a imigração regular e irregular. Introduz as prioridades da política e apresenta os desenvolvimentos estratégicos e legislativos mais importantes relacionados com a migração, o asilo, a imigração e a integração. Ela conclui descrevendo o papel do Parlamento Europeu na elaboração da legislação neste domínio.

BASE JURÍDICA

— Os artigos 79.º e 80.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) definem a política comum de imigração da UE. O artigo 80.º do TFUE determina que as políticas de imigração são regidas pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros (países da UE), incluindo as implicações financeiras.

COMPETÊNCIAS DA UE NO DOMÍNIO DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO

A competência refere-se ao poder conferido à UE pelos Tratados de tomar medidas em domínios de intervenção específicos.

Migração regular: a UE tem autoridade para determinar em que condições um nacional dum país terceiro é autorizado a entrar e residir legalmente num Estado-Membro, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar. Os Estados-Membros mantêm o direito de fixar quotas para a admissão de pessoas de países terceiros à procura de emprego.

Integração: a UE pode incentivar e apoiar as medidas adotadas pelos Estados-Membros, a fim de promover a integração de nacionais de países terceiros que sejam residentes legais. Porém, a legislação da UE não prevê a harmonização das legislações e regulamentações nacionais.

Luta contra a imigração irregular: cabe à UE prevenir e reduzir a imigração irregular, em especial através duma política de regresso eficaz, respeitando os direitos fundamentais.

Acordos de readmissão: a UE tem autoridade para alcançar acordos com países não membros da UE tendo em vista a readmissão, no país de origem ou de proveniência, de nacionais de países terceiros que não preencham ou tenham deixado de preencher as condições de admissão, presença ou residência num Estado-Membro.

Desde que o Tratado de Lisboa entrou em vigor, em 2009, o Tribunal de Justiça da União Europeia possui plena competência em matéria de imigração e asilo.

OBJETIVOS DA POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO DA UE

a UE pretende estabelecer uma abordagem equilibrada de gestão da imigração regular e combater a imigração irregular. Uma gestão adequada dos fluxos migratórios implica:

— Garantir um tratamento justo aos nacionais de países terceiros que residem legalmente nos Estados-Membros;

— Reforçar as medidas de combate à imigração irregular, incluindo o tráfico e a introdução clandestina de migrantes;

— Promover uma cooperação mais estreita com os países terceiros em todos os domínios.

A UE tem como objetivo estabelecer um nível uniforme de direitos e obrigações para os imigrantes legais, comparável com o dos cidadãos da UE.

DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS

A. Estratégias e prioridades da política de imigração da UE

Em 19 de dezembro de 2024, o Conselho Europeu aprovou as orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça para o período de 2024-2029, que substituem as orientações estratégicas para o período de 2014-2020. As novas orientações salientam a importância de utilizar a política de vistos da UE de forma estratégica, de evitar abusos do regime de vistos da UE, de criar novas parcerias com os países de origem e de trânsito, de combater a criminalidade organizada e de refletir sobre todos os aspetos do direito penal e civil da UE.

Em janeiro de 2026, a Comissão adotou a primeira estratégia da UE em matéria de vistos, a fim de abordar a política de vistos de forma mais estratégica. Tal visa reforçar a investigação de segurança, facilitar o acesso das pessoas que contribuem para a economia e a sociedade da UE e tornar a política de vistos mais inteligente através da inovação.

1. Um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo

Em setembro de 2020, a Comissão publicou a sua proposta sobre o Pacto em matéria de Migração e Asilo. Após vários anos de negociações, o novo pacto foi aprovado em maio de 2024. É uma das reformas mais significativas da política de migração da EU. Este visa **integrar o procedimento de asilo na gestão da migração**, associando-o ao controlo prévio e ao regresso, abrangendo simultaneamente a gestão das fronteiras externas, uma maior previsão, a preparação e resposta a situações de crise, juntamente com um mecanismo de solidariedade, assim como as relações externas com os principais países de origem e de trânsito de fora da UE (ver ficha 4.2.2).

Os atos jurídicos aprovados pelo Parlamento e pelo Conselho em 2024 no âmbito do Pacto são:

— O Regulamento Gestão do Asilo e da Migração;

— O Regulamento Procedimento de Asilo e o Regulamento Procedimento de Regresso na Fronteira;

— O Regulamento Situações de Crise e de Força Maior;

— Um regulamento relativo à criação do sistema «Eurodac», a base de dados biométrica da UE para a gestão do asilo e da migração;

— O novo Regulamento Triagem;

— O Regulamento Condições de Asilo, que substitui a Diretiva Qualificação de 2011;

— A Diretiva Condições de Acolhimento revista;

— O Regulamento Quadro da União de Reinstalação e de Admissão por Motivos Humanitários.

Para garantir a eficiência, o Novo Pacto introduz normas de asilo harmonizadas, regras claras para o tratamento dos pedidos e salvaguardas contra abusos. O novo quadro de solidariedade permite que os Estados-Membros se apoiem mutuamente. Os Estados-Membros empenham-se num ciclo anual de solidariedade, através do qual criam uma reserva de contribuições (recolocações, contribuições financeiras ou assistência operacional) para apoiar os Estados-Membros que enfrentam pressões migratórias específicas. Esta reserva de solidariedade deve ser criada todos os anos através dum ato de execução do Conselho. No final de 2025, o Conselho chegou a acordo sobre a primeira reserva de solidariedade para meados de 2026, concluindo assim o primeiro ciclo de solidariedade.

As novas regras do pacto começarão a ser aplicadas até meados de 2026, com exceção do Regulamento Quadro da União de Reinstalação e de Admissão por Motivos Humanitários, que já é aplicável.

Um resultado fundamental do Pacto em matéria de Migração e Asilo é a publicação, pela Comissão, do seu primeiro relatório europeu anual sobre o asilo e a migração em novembro de 2025. Em janeiro de 2026, ela apresentou a primeira Estratégia Europeia de Gestão do Asilo e da Migração. Esta estratégia vai além da aplicação do Pacto em matéria de Migração e Asilo até meados de 2026, propondo uma via para:

— Prevenir a migração irregular e pôr cobro às atividades das redes criminosas de introdução clandestina de migrantes;

— Proteger as pessoas que fogem da guerra e que são alvo de perseguição, evitando qualquer abuso do sistema de asilo;

— Atrair talento para a UE, com vista a estimular a competitividade da sua economia.

B. Outros desenvolvimentos legislativos

Desde 2008, foi aprovada legislação significativa em matéria de imigração.

1. Imigração regular

Na sequência das dificuldades iniciais encontradas na adoção duma disposição geral que abranja toda a imigração laboral na UE, a abordagem atual consiste na adoção de legislação setorial, por categoria de migrantes, de modo a instituir uma política de imigração regular na UE.

A Diretiva inicial de 2009 relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado introduziu o «**cartão azul UE**», um procedimento acelerado de emissão de uma autorização de residência e de trabalho especial, com condições mais atrativas para os trabalhadores de países terceiros aceitarem emprego altamente qualificado nos Estados-Membros. As regras foram revistas duas vezes após 2009, a última das quais em 2021. A Diretiva Cartão Azul UE de 2021 prevê critérios de admissão mais flexíveis (um contrato de trabalho válido ou uma oferta de emprego vinculativa de seis meses são suficientes), ao mesmo tempo que reduzem o limiar de salário mínimo que os requerentes devem imperativamente receber para serem elegíveis para o cartão azul e facilitam a viagem entre Estados-Membros e o reagrupamento familiar dos titulares dum cartão azul.

A **Diretiva Autorização Única** de 2011 define um procedimento comum simplificado para os nacionais de países terceiros que apresentem um pedido de autorização de residência ou de trabalho num Estado-Membro, bem como um conjunto comum de direitos a conceder aos imigrantes em situação regular. O relatório de execução da Comissão sobre o procedimento de pedido único, aprovado em março de 2019, concluiu que o facto de os nacionais de países terceiros não disporem de informações sobre os seus direitos entrava o objetivo da diretiva de promover a sua integração e a não discriminação. Em abril de 2022, a Comissão propôs a reformulação da diretiva, a fim de simplificar e clarificar o seu âmbito de aplicação. O Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo político em dezembro de 2023. A Diretiva relativa a um procedimento de pedido único, adotada em 2024, simplifica o processo de obtenção duma autorização única de trabalho e de residência para os requerentes e empregadores e introduz novas medidas destinadas a reforçar a proteção dos trabalhadores de países terceiros contra a exploração.

A Diretiva relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal foi adotada em fevereiro de 2014. Os trabalhadores sazonais migrantes podem permanecer de forma legal e temporária na União por um período máximo de cinco a nove meses (consoante o Estado-Membro) para exercer trabalho relacionado com as estações ou a época do ano, mantendo o seu local de residência principal fora da UE. A diretiva clarifica igualmente o conjunto de direitos conferidos a esses trabalhadores migrantes. Em julho de 2020, a Comissão emitiu orientações sobre os trabalhadores sazonais no contexto do surto de COVID-19.

A Diretiva relativa às transferências dentro das empresas, que estabelece as condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros, foi adotada em 15 de maio de 2014. A diretiva facilita a transferência temporária de gestores, especialistas e estagiários de empresas e multinacionais para as suas sucursais ou filiais situadas na UE.

A diretiva que estabelece as condições de entrada e de residência para efeitos de investigação, de estudos e de formação foi adotada em maio de 2016. Ela substituiu os anteriores instrumentos que abrangiam os estudantes e investigadores, alargando o seu âmbito de aplicação de modo a incluir também o serviço voluntário, os programas de intercâmbio de estudantes, os projetos educativos e a colocação «au pair», e simplificando a sua aplicação.

O **estatuto de nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração** na UE continua a ser regulamentado pela Diretiva Residentes de Longa Duração do Conselho, alterada em 2011 com vista ao alargamento do seu âmbito a refugiados e a outros beneficiários de proteção internacional. O relatório de execução de março de 2019 sobre esta diretiva concluiu que, em vez de promoverem ativamente o estatuto de residente europeu de longa duração, os Estados-Membros emitem sobretudo autorizações nacionais de residência de longa duração e apenas alguns nacionais de países terceiros exercem o seu direito de se deslocarem para outros Estados-Membros. Em abril de 2022, a Comissão propôs uma revisão da Diretiva Residentes de Longa Duração, com o objetivo de criar um verdadeiro estatuto de residente de longa duração da UE, nomeadamente através do reforço do direito dos residentes de longa duração de se deslocarem e trabalharem noutros Estados-Membros. Em 30 de novembro de 2023, o Parlamento e o Conselho encetaram negociações interinstitucionais que ainda estão em curso.

Em 15 de novembro de 2023, a Comissão apresentou o pacote Mobilidade de Competências e Talentos, que inclui a proposta «reserva de talentos da UE». Esta reserva de talentos da UE incentiva a migração legal, proporcionando uma plataforma em linha para os candidatos a emprego de países terceiros se candidatarem a empregos na UE. O Regulamento que cria uma Reserva de Talentos da UE foi adotado pelo Parlamento e pelo Conselho em março de 2026.

2. Integração

A Diretiva do Conselho relativa ao direito ao reagrupamento familiar, de 22 de setembro de 2003, estabelece disposições relativas ao direito ao **reagrupamento familiar** que vão além do direito ao respeito pela vida privada e familiar previsto no artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. O relatório de execução de 2008 concluiu que esta diretiva não tinha sido aplicada plena e corretamente nos Estados-Membros. Consequentemente, a Comissão publicou, em abril de 2014, uma comunicação com orientações para os Estados-Membros sobre a aplicação do direito ao reagrupamento familiar. O segundo relatório de execução, em março de 2019, concluiu que a execução tinha melhorado desde 2008. Tal deveu-se, em parte, aos processos por infração iniciados pela Comissão, ao documento de orientação de 2014 e aos numerosos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia.

A competência da UE no domínio da **integração** é limitada. Em julho de 2011, a Comissão adotou a Agenda Europeia para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros. Em novembro de 2020, a Comissão apresentou um plano de ação sobre a integração e a inclusão para 2021-2027, que estabelece um quadro de medidas e iniciativas concretas destinado a ajudar os Estados-Membros a integrar e a incluir os cerca de 34 milhões de nacionais de países terceiros com residência legal no território da UE, em termos de educação, emprego, cuidados de saúde e habitação. O plano reúne medidas de acompanhamento e a utilização de novas ferramentas digitais, bem como esforços para promover a participação dos migrantes na sociedade, aumentar as oportunidades de financiamento da UE e criar parcerias de múltiplas partes interessadas a vários níveis de governação. Entre os instrumentos em vigor figuram: o Fórum Europeu sobre Migração, o sítio Web da Comissão sobre a integração de migrantes, a Rede Europeia de Integração e o grupo de peritos sobre os pontos de vista

dos migrantes no domínio da migração, asilo e integração da Comissão, que se reuniu pela primeira vez em novembro de 2020 e tem vindo a realizar reuniões regulares desde então.

Os instrumentos de financiamento especializados para apoiar as políticas nacionais de integração alicerçam-se no Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração e no Fundo Social Europeu (FSE+) no âmbito do novo quadro financeiro plurianual 2021-2027.

3. Imigração irregular

A UE adotou atos legislativos importantes no âmbito da luta contra a imigração irregular:

— O **«pacote relativo aos passadores»** inclui a Diretiva do Conselho, de 2002, relativa à definição do auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares e a Decisão-Quadro do Conselho, de 2002, que estabelece sanções penais para combater estas infrações. O pacote é complementado por uma diretiva do Conselho de 2004 relativa à concessão duma autorização de residência às pessoas vítimas de tráfico de seres humanos ou objeto duma ação de auxílio à imigração irregular, que cooperem com as autoridades competentes (sobre o tráfico, ver também 4.2.6).

— Os problemas e as preocupações relativos à **aplicação do quadro da UE contra a introdução clandestina de migrantes** conduziram a esforços de revisão do quadro. Em setembro de 2021, a Comissão adotou um Plano de ação da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025). Em novembro de 2023, a Comissão apresentou uma proposta de regras para prevenir e combater o auxílio à entrada, ao trânsito e à permanência irregulares na UE. A proposta inclui uma definição mais clara da infração de contrabando e sanções harmonizadas. A Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento está a examinar esta proposta atualmente. Na sequência de outra proposta da Comissão em novembro de 2023, o Parlamento e o Conselho adotaram, em 2025, um regulamento que diz respeito ao reforço da cooperação policial para prevenir e combater a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos. O objetivo é reforçar o mandato da Europol para prevenir e combater esses crimes.

— A Diretiva Regresso, de 2008, define **normas e procedimentos comuns da UE para o regresso de nacionais de países terceiros que são residentes em situação irregular**. Em 2016, o Parlamento e o Conselho adotaram o Regulamento relativo ao estabelecimento de um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular. Além disso, a renovada e reforçada Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) presta cada vez mais assistência aos Estados-Membros nas suas atividades relacionadas com o regresso.

— Em setembro de 2018, a Comissão propôs uma reformulação da Diretiva Regresso, a fim de acelerar os procedimentos. A avaliação de impacto do Parlamento sobre a revisão proposta da Diretiva Regresso considerou que a proposta implicaria custos substanciais para os Estados-Membros devido ao aumento das detenções. Não existiam provas claras de que a proposta conduzisse a regressos mais eficazes, mas era provável que resultasse em violações dos direitos fundamentais

dos migrantes em situação irregular. A Resolução do Parlamento sobre a aplicação da Diretiva Regresso (de 17 de dezembro de 2020), salientou que a eficácia da política de regresso da UE tem de ter em conta o respeito pelos direitos fundamentais e pelas garantias processuais.

— Na sequência do relatório do Parlamento sobre a proposta de revisão da Diretiva Regresso, a Comissão retirou a proposta e substituiu-a, em março de 2025, por uma proposta de Regulamento Regresso. A apresentação do presente regulamento marca o início da nova abordagem europeia em matéria de regresso, tal como descrita nas Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2024-2029. O novo regulamento propõe a ordem de regresso europeia, que harmoniza as decisões de regresso em todos os Estados-Membros, assegurando que uma ordem para sair dum país se aplica a todo o território da UE. As negociações sobre a proposta de Regulamento Regresso estão em curso. O Pacto em matéria de Migração e Asilo resulta num apoio mais operacional aos Estados-Membros e a Frontex como braço operacional da política de regresso da UE, juntamente com a nomeação de um coordenador em matéria de regresso apoiado por uma nova rede de alto nível para o regresso.

— Em maio de 2025, a Comissão também apresentou uma proposta de regulamento relativo à aplicação do conceito de «país terceiro seguro». Esta proposta visa facilitar a aplicação deste conceito, a fim de acelerar os processos de asilo e reduzir a pressão sobre os sistemas de asilo, sem deixar de preservar as garantias jurídicas para os requerentes e garantir o respeito pelos direitos fundamentais. Nesse sentido, em abril de 2025, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento relativo ao estabelecimento de uma lista de países de origem seguros a nível da União. Os dois regulamentos foram adotados pelo Parlamento e o Conselho em fevereiro de 2026.

— A Diretiva Sanções Aplicáveis aos Empregadores especifica **sanções e medidas a aplicar nos Estados-Membros contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular**. O primeiro relatório sobre a aplicação da referida diretiva foi apresentado em 22 de maio de 2014. Na sequência do anúncio do Pacto em matéria de Migração e Asilo, a Comissão aprovou uma comunicação sobre a aplicação da Diretiva Sanções Aplicáveis aos Empregadores, em setembro de 2021, com o objetivo de reforçar a sua aplicação, protegendo simultaneamente os direitos dos migrantes em situação irregular.

— A partir de 2001, os Estados-Membros passaram a **reconhecer mutuamente as respetivas decisões de afastamento** (Diretiva 2001/40/CE), em que uma decisão de um Estado-Membro de afastar um nacional de um país terceiro presente noutro Estado-Membro é respeitada e cumprida.

Simultaneamente, a UE celebrou 18 acordos de readmissão com os países de origem e de trânsito para efeitos de regresso dos migrantes em situação irregular, e a promover a cooperação na luta contra o tráfico de seres humanos. Estes acordos preveem que os comités mistos de readmissão acompanhem a sua aplicação. Estão também ligados a acordos de facilitação da emissão de vistos, que têm por objetivo proporcionar os incentivos necessários para as negociações de acordos de readmissão no país terceiro em causa sem aumentar a migração irregular.

Reconhecendo que os regressos efetivos exigem uma cooperação mais forte com países terceiros, a Comissão introduziu o Quadro de Parceria para a Migração em 2016, o que levou às primeiras parcerias em matéria de migração com a Etiópia, o Mali, o Níger, a Nigéria e o Senegal nesse mesmo ano. Estas parcerias refletem o objetivo de celebrar acordos flexíveis e criar incentivos adaptados para reforçar a cooperação em matéria de regresso, abordando simultaneamente os desafios mais vastos em matéria de migração. A Comissão também celebrou acordos informais em matéria de regresso e readmissão, que o Parlamento criticou em 2021 — numa resolução sobre a proteção dos direitos humanos e a política de migração externa da UE — por não estarem sujeitos ao seu controlo, levantando questões de responsabilidade e transparência. Entretanto, os Estados-Membros continuam a basear-se em acordos bilaterais para alcançarem os seus objetivos de regresso.

A Comissão propôs planos de ação da UE para o Mediterrâneo Central (novembro de 2022), para a rota dos Balcãs Ocidentais (dezembro de 2022), para as rotas do Mediterrâneo Ocidental e do Atlântico (junho de 2023) e para a rota do Mediterrâneo Oriental (outubro de 2023). Em 16 de outubro de 2025, a Comissão propôs um novo pacto para o Mediterrâneo com um terceiro pilar sobre segurança, preparação e gestão da migração.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu tem estado ativamente empenhado na adoção de uma nova legislação relativa à imigração desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009. O processo legislativo ordinário aplica-se às políticas de imigração irregular e regular, tornando o Parlamento Europeu num colegislador pleno em pé de igualdade com o Conselho. Contudo, as medidas provisórias a tomar em caso de afluxo súbito de nacionais de países terceiros são adotadas apenas pelo Conselho, após consulta ao Parlamento (artigo 78.º, n.º 3, do TFUE).

O Parlamento também aprovou numerosas resoluções de iniciativa sobre a migração. Nestas incluem-se:

— Uma resolução sobre novas vias para a migração laboral legal (20 de maio de 2021);

— Uma resolução que contém recomendações à Comissão sobre a política e o direito em matéria de migração legal (25 de novembro de 2021);

— Uma recomendação sobre uma nova agenda para o Mediterrâneo (14 de setembro de 2022).

Para mais informações sobre a migração na UE, consultar:

— Uma síntese do documento A resposta da UE à migração na Europa;

— A ficha temática do Parlamento Europeu sobre a política de asilo (4.2.2).

A presente ficha temática é elaborada pelo Departamento Temático da Justiça, das Liberdades Cívicas e dos Assuntos Institucionais do Parlamento Europeu. Para mais

informações, consulte o sítio Web da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026