



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais,
Direitos, Liberdades e Garantias
Dr. Bacelar de Vasconcelos
E-Mail: 1CACDLG@ar.parlamento.pt

V/ Referência:	V/ Data:	N/ Referência:	Ofício n.º	Data:
Of. n.º 7/1ª e 237/1ª	05-01 e 09-03	2017/GAVPM/0086	2017/OFC/01304	28-03-2017

ASSUNTO: **Projeto de Lei n.º 364/XIII/2.º (PSD) - Projeto de Lei n.º 428/XIII/2.º (PCP) - NU: 565783 - NU: 570395**

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Prof. Dr. Bacelar de Vasconcelos

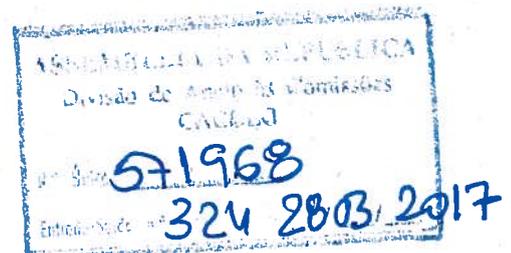
Tenho a honra de remeter a V. Exa., e em conformidade com o solicitado, parecer sobre as iniciativas legislativas identificadas em epigrafe.

Com os nossos *melhores cumprimentos e elevada consideração,*

A Chefe de Gabinete
Ana de Azeredo Coelho
Juíza Desembargadora

 **Ana Isabel De
Azeredo
Rodrigues C. F.
Da Silva**
Chefe de Gabinete

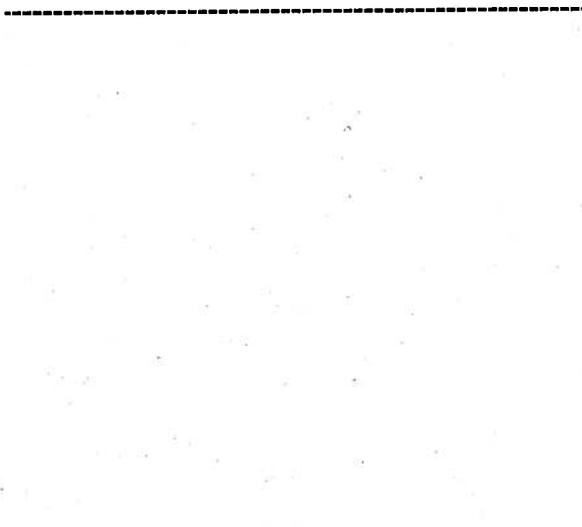
Assinado de forma digital por Ana Isabel
De Azeredo Rodrigues C. F. Da Silva
f2e34f8156e6b7d6baedb4e1ba7e88b0ac230ed3
Dados: 2017.03.28 10:39:34



237. 28.03.2017



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM



ASSUNTO: Parecer: i) Projecto de Lei n.º 364/XIII Altera a Lei n.º 37/81 (Lei da Nacionalidade) – PSD; ii) Projecto de Lei n.º 428/XIII/2.ª Altera a Lei n.º 37/81 (Lei da Nacionalidade) – PCP.

2017/GAVPM/0086

23.01.2016

PARECER

1. Objeto

Pelo Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foi remetido ao Conselho Superior da Magistratura o Projecto de Lei n.º 364/XIII (PSD), sendo posteriormente enviado o Projecto de Lei n.º 428/XIII/2.ª (PCP).

Ambos os projectos procedem à alteração à Lei n.º37/81, de 3 de Outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade.

Foi determinada a elaboração de parecer.

2. Apreciação do Projecto de Lei n.º 364/XIII

O projecto em apreço visa alterar o actual regime de nacionalidade em três componentes.

Em primeiro lugar propõe eliminar obstáculos ao reconhecimento da nacionalidade adquirida por casamento ou união de facto. Para o efeito prevê um direito potestativo de aquisição de nacionalidade ao cônjuge ou unido de facto com cidadão nacional há, pelo menos, 6 anos. Esta aquisição não estará sujeita a outro procedimento de confirmação.

Por outro lado, pretende alterar o regime de obtenção de nacionalidade para indivíduos nascidos no estrangeiro ou em território nacional com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2.º grau na linha recta. Esta alteração visa eliminar o requisito de *possuírem efectiva ligação à comunidade*, por presumir que a efectiva ligação à comunidade decorre da efectiva descendência em 2.º grau na linha recta.

Por fim, o presente projecto pretende ainda actualizar a referência feita à adopção face ao novo regime de adopção, designadamente pela eliminação entre adopção plena e restrita.

*

A primeira alteração a dar conta será então a eliminação da expressão "*possuírem laços de efectiva ligação à comunidade nacional*" constante da actual redacção do art.1.º, n.º1, al.d), e do n.º3, do mesmo artigo que densifica esse conceito.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

Na sua actual redacção consta:

“1 - São portugueses de origem:

(...)

d) Os indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses, possuírem laços de efetiva ligação à comunidade nacional e, verificados tais requisitos, inscreverem o nascimento no registo civil português;

2- (...)

3- A verificação da existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional, para os efeitos estabelecidos na alínea d) do n.º 1, implica o reconhecimento, pelo Governo, da relevância de tais laços, nomeadamente pelo conhecimento suficiente da língua portuguesa e pela existência de contactos regulares com o território português, e depende de não condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa.”

*

Na Proposta de Lei apresentada é alterada a al.d), do n.º1, nos seguintes termos:

“d) Os indivíduos nascidos no estrangeiro ou em território nacional com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2.º grau na linha reta, que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses e inscreverem o seu nascimento no registo civil português à data da declaração;”

Sendo revogado o n.º3.

*

A al.d), do n.º1, e o n.º3, na sua actual redacção foram introduzidos pela Lei Orgânica n.º9/2015, de 29 de Julho, sendo então alargado os pressupostos de atribuição de nacionalidade, que são aqui novamente alargados.

Neste ponto, o CSM¹ teve já ocasião de se pronunciar no sentido de que, *«resultando inequívoco o direito de qualquer cidadão a uma nacionalidade, como decorrência de um imperativo transnacional, consagrado na Base XV da Declaração dos Direitos do Homem, certo será também que competirá às autoridades legislativas de cada país definir o âmbito subjectivo para a atribuição da respectiva nacionalidade.*

Ora, as propostas em análise enquadram-se justamente nessa área de intervenção política que extravasa das competências do poder judicial. Na verdade, as opções mais ou menos alargadas de concessão da nacionalidade a cidadãos nascidos no estrangeiro insere-se num quadro de intervenção que ao CSM não cabe definir.

(...) Assim, considerando que as alterações propostas à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro não contendem com as atribuições cometidas a este Conselho nem implicam com o sistema judiciário nas suas diversas explicitações, afigura-se nos não dever proceder a qualquer reserva ou sugestão às Propostas de Lei em apreço.

A natureza política das opções em apreço neste âmbito desaconselham a intervenção do CSM, atentas as suas competências e o princípio da separação de poderes»².

*

A segunda alteração a dar conta será o aditamento do n.º4 a 6 no art.3.º.

1 Cf. Deliberação do Plenário Ordinário de 7 de Maio de 2013 (cfr. <http://www.parlamento.pt>).

2 Cf. Parecer datado de 2 de Maio de 2013, presente aquando da referida deliberação de 7 de Maio do mesmo ano.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

A actual redacção do art.3.º, sob a epígrafe “*aquisição em caso de casamento ou união de facto*” dispõe:

“1 - O estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do matrimónio.

2 - A declaração de nulidade ou anulação do casamento não prejudica a nacionalidade adquirida pelo cônjuge que o contraiu de boa-fé.

3 - O estrangeiro que, à data da declaração, viva em união de facto há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa, após ação de reconhecimento dessa situação a interpor no tribunal cível.”

Sendo projectado o aditamento dos seguintes números:

“4- A aquisição da nacionalidade prevista nos números 1 e 3 do presente artigo produz efeitos imediatos à data da manifestação de vontade do interessado, desde que o casamento ou a união de facto decorram há pelo menos 6 anos, com dispensa de oposição à aquisição por parte do Ministério Público.

5- A concretização desta aquisição não depende de quaisquer outros requisitos, aplica-se a casamentos e uniões de facto de pessoas residentes em território nacional ou no estrangeiro, constituindo prova efetiva de ligação à comunidade portuguesa a manutenção do vínculo sustentado no casamento ou união de factos nos termos considerados no número anterior.

6- Excetua-se a dispensa de oposição à aquisição da nacionalidade nos casos em que o cônjuge ou unido de facto com cidadão português tenha sido condenado por crime punível com pena de prisão de máximo superior a três anos, segundo a lei portuguesa”.

A redacção actual do preceito foi aquela que resultou da Lei Orgânica n.º2/2006, de 17 de Abril.

Sendo que os fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade estão previstos no art.9.º, da Lei da Nacionalidade.

Neste ponto, o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo nº 3/2016, publicado no Diário da República, nº 136, I série, de 18 de Julho de 2016, uniformiza jurisprudência nos seguintes termos: *«Na ação administrativa de oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa, a propor ao abrigo do disposto nos arts. 09.º, alínea a) e 10.º da Lei n.º 37/81, de 03 de outubro [Lei da Nacionalidade] na redacção que lhe foi introduzida pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, cabe ao Ministério Público o ónus de prova dos fundamentos da inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional».*

Por sua vez, o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º237-A/2006, de 14 de Dezembro, prevê-se no seu art.14.º:

“1 - O estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português, se, na constância do matrimónio, quiser adquirir a nacionalidade, deve declará-lo.

2 - O estrangeiro que coabite com nacional português em condições análogas às dos cônjuges há mais de três anos, se quiser adquirir a nacionalidade deve igualmente declará-lo, desde que tenha previamente obtido o reconhecimento judicial da situação de união de facto.

3 - A declaração prevista no n.º 1 é instruída com certidão do assento de casamento e com certidão do assento de nascimento do cônjuge português, sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado nos termos do artigo 37.º



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

4 - No caso previsto no n.º 2, a declaração é instruída com certidão da sentença judicial, com certidão do assento de nascimento do nacional português, sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado nos termos do artigo 37.º, e com declaração deste, prestada há menos de três meses, que confirme a manutenção da união de facto.

5 - A declaração prevista na parte final do número anterior pode ser reduzida a auto perante funcionário de um dos serviços com competência para a recepção do pedido ou constar de documento assinado pelo membro da união de facto que seja nacional português, contendo a indicação do número, data e entidade emitente do respectivo bilhete de identidade.”

*

Assim, e conjugando as diferentes disposições legais poderá resumir-se a alteração proposta numa distinção de fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito de vontade, consoante a duração do casamento ou união de facto.

Num primeiro grupo, que se cinge à actual redacção da lei, os casados ou unidos de facto há pelo menos três anos, poderão sofrer oposição à sua pretensão com os seguintes fundamentos:

- “a) A inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional;*
- b) A condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa;*
- c) O exercício de funções públicas sem carácter predominantemente técnico ou a prestação de serviço militar não obrigatório a Estado estrangeiro;*

d) *A existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei.*”

Num segundo grupo, e a criar com a nova redacção, os casados ou unidos de facto há mais de 6 anos, nos quais se mantém apenas o fundamento de oposição previsto na al. b) supra transcrita.

*

Na apreciação da alteração proposta, e sem prejuízo da ressalva já apresentada quanto ao domínio político da questão, dir-se-á que a não se encontra fundamento para exclusão dos fundamentos de oposição previstos na al.c) e d), e a manutenção do previsto na al.b.

De facto, com excepção do fundamento da al.a), todos os demais são salvaguardas de ordem pública. Sendo a al.d) um aditamento introduzido pela Lei Orgânica n.º8/2015, de 22 de Junho, no âmbito da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

Quanto à eliminação do fundamento de *inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional*, tal desiderato seria igualmente alcançado com a previsão de uma presunção *juris et de jure* quanto à existência dessa ligação para casados e unidos de facto há mais de 6 anos.

3. Apreciação do Projecto de Lei n.º 428/XIII/2.ª

O projecto em apreço visa alterar o actual regime de nacionalidade reforçando a componente *ius soli*.

Em primeiro lugar propõe-se prever o direito à nacionalidade de origem para pessoas nascidas em território português, filhos de estrangeiros, desde que, ao tempo do nascimento, um dos progenitores resida em Portugal



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

independentemente do título. Simultaneamente é alterado o conceito de residência.

Por outro lado, pretende-se revogar a previsão de nacionalidade originária para os indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade

Por fim, e ainda no seguimento do reforço da residência como fundamento para a nacionalidade são alterados os requisitos de concessão de nacionalidade, por naturalização, reforçando a importância da residência.

*

A primeira alteração a dar conta será então à previsão de fundamentos de nacionalidade originária.

Neste âmbito é alterada a al.e) para a seguinte redacção:

“e) Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros se declararem que querem ser portugueses e, desde que, ao tempo do nascimento, um dos progenitores aqui resida independentemente do título.”

Sendo revogada a al.f), do mesmo número.

À luz da lei actual, da conjugação da al.e) e f), resulta que o cidadão nascido no território português filho de estrangeiros, obterá nacionalidade portuguesa se: i) pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, independentemente de título, ao tempo do nascimento (al.e)); ii) se filhos de estrangeiros, que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, e desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos cinco anos.

Com a redacção proposta bastará, em qualquer caso a residência de um dos progenitores, sem nenhuma exigência quanto à duração da residência.

O conceito de residência legal é também alterado sendo ampliado na sua previsão. Na actual redacção do art.15.º, só se considera que residem legalmente em território português *“os indivíduos que aqui se encontram, com a sua situação regularizada perante as autoridades portuguesas, ao abrigo de qualquer dos títulos, vistos ou autorizações previstos no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros e no regime do direito de asilo.”*

Na redacção proposta passariam a ser considerados residentes todos os que aqui se encontram e contra os quais não impenda medida de expulsão.

*

Na apreciação das soluções propostas não se poderá deixar de renovar a ressalva supra mencionada relativamente à natureza política das opções em apreço.

Sem prejuízo, cumpre observar que da articulação do conceito de residência legal com o alargamento dos pressupostos para reconhecimento da nacionalidade originária poderá redundar numa ampliação não pretendida.

Ainda quanto ao conceito de residência legal proposto, é de rever a relação do mesmo com a medida de expulsão. A residência legal, na redacção proposta, ficará dependente da situação processual do cidadão estrangeiro, e não da licitude ou ilicitude da sua permanência em território nacional.



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

O reforço do critério do *ius soli* tem uma vertente inclusiva, conforme aliás a tendência dominante da alteração na Lei da Nacionalidade pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril³.

Em contrapartida na definição dos critérios de nacionalidade nacional não se poderá ignorar o efeito de reconhecimento de cidadania europeia.

“Ao invés, não se pode razoavelmente sustentar, à semelhança de alguns Estados-Membros, que só o exercício dos direitos decorrentes da cidadania da União conferida pela posse da nacionalidade de um Estado-Membro está sob a alçada do direito comunitário, mas não as condições de aquisição e de perda da nacionalidade de um Estado-Membro, enquanto tais. Na medida em que a posse da nacionalidade de um Estado-Membro determina a posse da cidadania da União e, portanto, o benefício de direitos e liberdades que lhe estão expressamente associados pelo Tratado, bem como o benefício das prestações sociais a que a mesma permite aceder (31), não se pode negar qualquer efeito à obrigação de respeitar o direito comunitário no exercício da competência dos Estados-Membros em matéria de nacionalidade.”⁴

*

No que se refere aos cidadãos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, cujo fundamento de reconhecimento de nacionalidade originária se encontra previsto na al.d), do n.º1, do art.1.º, da Lei da Nacionalidade, com os requisitos do n.º3, é proposta a sua eliminação.

3 Princípios de Direito da Nacionalidade – sua consagração no ordenamento português, Ana Rita Gil, in Contencioso da Nacionalidade, E-Book CEJ, pág.71

4 Conclusões do Advogado-Geral M. POIARES MADURO, processo C-135/08 – Rottman, disponível em <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pt&jur=C,T,F&num=C-135/08&td=ALL>

Sendo, conseqüentemente, proposta a revogação da al.d) e do n.º3, do art.1.º.

A al.d), do n.º1, e o n.º3, na sua actual redacção foram introduzidos pela Lei Orgânica n.º9/2015, de 29 de Julho, sendo então alargado os pressupostos de atribuição de nacionalidade.

Renovam-se as ressalvas relativas à posição do CSM e ao princípio de separação de poderes.

Contudo, e sem prejuízo da dita ressalva, não se poderá deixar de observar que a alteração em sentido diverso, implica necessariamente uma instabilidade legislativa indesejável em matéria tão sensível como o reconhecimento ou atribuição de nacionalidade.

*

Por fim, o presente diploma propõe a alteração aos requisitos de aquisição de nacionalidade por naturalização, previstos no art.6.º.

Assim, e no que se refere a cidadão nascidos no estrangeiro, propõe como único requisito a residência legal no território português há pelo menos seis anos. Sendo eliminados os requisitos de conhecimento da língua (actual al.c)), a ausência de antecedentes criminais relevantes (al.d)) e que não ponham em perigo a segurança nacional (al.e)).

Por outro lado, e no que se refere a menores, filhos de estrangeiros, nascidos em território português, são eliminados os requisitos supra mencionados (previstos no n.º1). Sendo ainda eliminada qualquer exigência quanto ao tempo de residência dos progenitores em território nacional (actualmente a lei exige 5 anos).

Por fim, é proposta revogação do n.º5 *“5 - O Governo pode conceder a nacionalidade, por naturalização, com dispensa do requisito estabelecido na*



CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA
GABINETE DE APOIO AO VICE-PRESIDENTE E MEMBROS DO CSM

alínea b) do n.º 1, a indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, que aqui tenham permanecido habitualmente nos 10 anos imediatamente anteriores ao pedido.”

*

A primeira observação prende-se, necessariamente, com a eliminação de requisitos de ordem pública e de segurança nacional. Como já referido anteriormente, tal eliminação vai contra o aditamento introduzido pela Lei Orgânica n.º8/2015, de 22 de Junho, no âmbito da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, sendo ainda fundamentos de ordem pública.

Quanto às alterações referentes à residência legal do requerente, ou dos progenitores (art.6.º, n.º1, al.b), e n.º2, al.a)), renova-se a observação que da articulação do conceito de residência legal com o alargamento dos pressupostos para reconhecimento da nacionalidade originária poderá redundar numa ampliação não pretendida.

Ainda quanto ao conceito de residência legal proposto, é de rever a relação do mesmo com a medida de expulsão. A residência legal, na redacção proposta, ficará dependente da situação processual do cidadão estrangeiro, e não da licitude ou ilicitude da sua permanência em território nacional.

*

4. Conclusão

i) Os Projectos de Lei em apreciação visam alterar, em sentido diverso, o âmbito subjectivo para a atribuição da nacionalidade.

ii) A natureza política das opções neste âmbito desaconselham a intervenção do CSM, atentas as suas competências e o princípio da separação de poderes.

iii) Sem prejuízo da esfera política de intervenção, e quanto Projecto de Lei nº 364/XIII, na sua alteração ao art.3.º, não se encontra fundamento para exclusão dos fundamentos de oposição previstos na al.c) e d), e a manutenção do previsto na al.b), do art.9.º, sendo salvaguardas de ordem pública.

iv) Por outro lado a eliminação do fundamento de inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional, tal desiderato seria igualmente alcançado com a previsão de uma presunção *juris et de jure* quanto à existência dessa ligação para casados e unidos de facto há mais de 6 anos.

v) Quanto ao Projecto de Lei n.º 428/XIII/2.ª a eliminação de requisitos de tempo à residência e a ampliação do conceito de residência legal com o alargamento dos pressupostos para reconhecimento da nacionalidade originária poderá redundar numa ampliação não pretendida, passando os requisitos de nacionalidade a estar dependentes da situação processual do cidadão estrangeiro, e não da licitude ou ilicitude da sua permanência em território nacional.

Lisboa, 20 de Março de 2017

Ruben Oliveira Juvandes

Juiz de Direito/Adjunto do Gabinete de Apoio ao Vice-Presidente e aos Membros do CSM

 **Ruben Jorge
Marques Morais
de Oliveira
Juvandes**
Adjunto

Assinado de forma digital por Ruben
Jorge Marques Morais de Oliveira
Juvandes
4551ee55d80464b9cf93d80b4543a072d11c7b6
Dados: 2017.03.22 15:40:07