



PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249 – 068 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:
Of.º n.º 506/XII/2.ª

SUA COMUNICAÇÃO DE:
23/04/2013

NOSSA REFERÊNCIA
Of.º n.º 12047/2013
Proc.º n.º 113/2013 – L.º 100

NOSSA COMUNICAÇÃO DE:
16/05/2013

ASSUNTO: **Parecer sobre Projectos de Proposta de Lei que procedem à alteração da Lei da Nacionalidade**

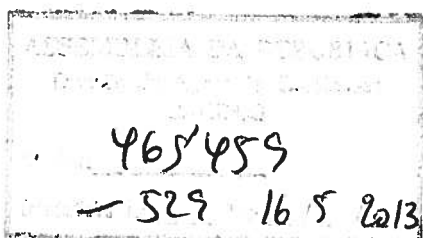
Em cumprimento do superiormente determinado, junto tenho a honra de enviar a V. Ex.ª o *parecer* emitido no âmbito do Conselho Superior do Ministério Público, relativamente aos Projectos de Proposta de Lei supra referida.

Com os melhores cumprimentos.

O SECRETÁRIO DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Carlos Adérito Teixeira
(Procurador da República)

632916_1
/BBF



PARECER DO C.S.M.P.

Projectos de proposta de Lei que procedem à alteração da

Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro)

*

I. INTRODUÇÃO

Solicitou a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, ao Conselho Superior do Ministério Público, a emissão de parecer relativamente aos projectos de Lei n.ºs 382XII/2.^a (PSD), 387XII/2.^a (PCP), 373XII/2.^a (PS) e 394XII/2.^a (CDS-PP), os quais incidem todos eles sobre os pressupostos para atribuição da nacionalidade portuguesa.

*

II. APRECIACÃO

1. Introdução

A Constituição da República Portuguesa, embora noutras matérias seja sempre muito exaustiva, limitou-se a dizer que «são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional» (artigo 4.º). Assim, em vez definir as linhas mestras da aquisição, da atribuição ou da perda da cidadania portuguesa, a nossa Lei fundamental limita-se a remeter a questão para o nível infraconstitucional.

Todavia, «o facto de a Constituição ter remetido para a lei ou convenção internacional a definição dos critérios da cidadania portuguesa não quer significar que exista aqui total liberdade de definição. Não pode ser adoptada uma qualquer solução arbitrária. Há-de existir qualquer conexão (nascimento em território português, filiação de portugueses, casamento com portugueses, etc.) entre o cidadão português e Portugal» (CANOTILHO, Joaquim Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora [1985], I, p. 82). Aquela remissão não é uma carta em branco. A matéria é demasiado sensível para poder ser confiada à mera disponibilidade do legislador ordinário.

Concretizando estes princípios fundamentais (indirectamente resultantes da própria Constituição), o legislador estabeleceu, depois, a Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro (alterada pela Lei n.º 25/2004, de 19 de Agosto; pelo Decreto-lei n.º 322-A/2001, de 14 de Dezembro; e pelas Leis Orgânicas n.ºs 1/2004, de 15 de Janeiro, e 2/2006, de 17 de Abril), onde regula matérias



Procuradoria-Geral Distrital do Porto

como a atribuição, a aquisição e a perda da nacionalidade (título I), o registo, a prova e o contencioso da nacionalidade (título II) ou os conflitos de leis sobre nacionalidade (título III).

Apesar de erosão provocada pelo inelutável passar do tempo, *maxime* pelas condições económico-sociais de um mundo cada vez mais pequeno e globalizado, a verdade é que este regime tem revelado grande consistência, mantendo os seus aspectos essenciais intocados: é, mesmo, um dos poucos redutos que tem escapado ao conhecido afã «reformador» do legislador.

As quatro alterações de que foi alvo, não modificaram a filosofia essencial do diploma, nem fragilizaram aquelas conexões mínimas entre o cidadão português e Portugal.

É neste cenário que os grupos parlamentares do PSD (projecto de Lei n.º 382/XII/2ª), do PCP (projecto de Lei n.º 387/XII/2ª), do PS (projecto de Lei n.º 373/XII/2ª) e do CDS-PP (projecto de Lei n.º 394/XII/2ª) procuram agora introduzir algumas alterações pontuais à Lei da nacionalidade.

Mais uma vez, não está em causa uma revisão global da Lei da nacionalidade, nas suas diversas vertentes ou opções políticas e ideológicas, mas a resolução de problemas localizados e parciais. O núcleo essencial do diploma volta a ficar (e bem) incólume.

*

2. As propostas apresentadas

As propostas ora apresentadas procuram regular quer a aquisição de nacionalidade por indivíduos já residentes em Portugal (projeto do Grupo Parlamentar do PCP), quer a sua aquisição por indivíduos descendentes de portugueses, que aqui não residem ou podem não residir (projectos dos Grupos Parlamentares do PSD, PS e CDS-PP). No primeiro caso acentua-se o *jus soli* e no segundo o *jus sanguinis*, enquanto critérios justificativos da atribuição da nacionalidade portuguesa.

2.1 Projecto do grupo parlamentar do Partido Social Democrático

O projeto do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrático (382/XII/2ª) introduz duas alterações com um único propósito: facilitar a aquisição de nacionalidade portuguesa por indivíduos nascidos alhures no estrangeiro, mas ainda ligados a Portugal por via familiar (*jus sanguinis*).

A primeira alteração consiste na modificação da alínea c), do número 1, do artigo 1.º, da Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro: onde consta que:

“São portugueses de origem: ...



Procuradoria-Geral Distrital do Porto

c) Os filhos de mãe portuguesa ou de pai português nascidos no estrangeiro se tiverem o seu nascimento inscrito no registo civil português ou se declararem que querem ser portugueses...”

passará a constar que:

“São portugueses de origem: ...

c) Os indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa até ao 2.º grau na linha recta e que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses ou inscreverem o nascimento no registo civil português.”.

Nestes termos a atribuição da nacionalidade deixa de depender da existência de um progenitor português, mas mantém uma ligação familiar directa, até ao segundo grau na linha recta (descendem de, pelo menos, um português).

A segunda alteração consiste (em nítida articulação com a primeira) na revogação do n.º 4, do artigo 6.º, da Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro («O Governo concede a naturalização, com dispensa do requisito previsto na alínea b) do n.º 1, aos indivíduos nascidos no estrangeiro com, pelo menos, um ascendente do 2.º grau da linha recta da nacionalidade portuguesa e que não tenha perdido esta nacionalidade»).

Uma vez que estes indivíduos passam a poder ser considerados portugueses de origem (nos termos da primeira modificação) compreende-se esta supressão (os dois regimes seriam incompatíveis).

Já não se compreende que, em termos técnicos, esta proposta de revogação não seja acompanhada pela proposta de renumeração do artigo 6.º, que assim passa a ficar truncado.

Sendo Portugal um país de emigrantes, com gente espalhada um pouco por todo o mundo, compreende-se e aceita-se esta alteração, que mantém uma ligação mínima entre o interessado e Portugal. O acesso facilitado destes indivíduos (descendentes de portugueses) à cidadania portuguesa não suscita grandes objecções. Aliás, a alteração limita-se a facilitar uma possibilidade já consagrada na lei.

2.2. Projecto do grupo parlamentar do Partido Comunista

O projecto do grupo parlamentar do Partido Comunista (387/XII/2ª) é o mais extenso e tem subjacente outros propósitos ideológicos: facilitar a aquisição da nacionalidade portuguesa a estrangeiros nascidos em território nacional e a indivíduos casados ou em união de facto com um cidadão nacional.



Procuradoria-Geral Distrital do Porto

Para o efeito, propõe a alteração de três artigos da Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro (1.º, 3.º e 6.º).

Assim, nos termos do referido projecto, a alínea c), do número 1, do artigo 1.º, da Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro passará a prescrever que: “São portuguesas de origem: ...

e) Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respectivo Estado, se declararem que querem ser portuguesas e desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente.” A actual exigência legal (residência em Portugal de um dos progenitores, há pelo menos cinco anos) será, portanto, abolida. Será suficiente o nascimento em território nacional.

As alterações introduzidas ao arguido artigo 3.º:

“1 - O estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa mediante declaração feita na constância do matrimónio... 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 acção de reconhecimento dessa situação a interpor no tribunal cível.”

seguem a mesma linha de raciocínio. Em ambos os casos deixar que ser exigível que o estrangeiro esteja casado ou viva em união de facto, com nacional português, há mais de três anos, assim se facilitando a aquisição da nacionalidade. Basta o casamento ou a união de facto para que aquela possa ser invocada.

Em nosso entender, o regime proposto (inexistência de um tempo mínimo de casamento ou de união de facto) aligeira demasiadamente o vínculo ou a conexão entre o candidato à nacionalidade e Portugal.

São conhecidos os múltiplos casos de fraude (os chamados «casamentos por conveniência») que o sistema legal já vigente provoca. Facilitar, ainda mais, esse regime legal será potenciar todas essas fraudes, com os daí decorrentes prejuízos para o interesse do Estado. O mero casamento ou a simples união com um cidadão português não deverá ser suficiente para a aquisição da nacionalidade portuguesa. Será necessário e até desejável um mínimo de estabilidade para que ela se verifique. A actual instabilidade ou precariedade da generalidade das relações humanas deverá ter reflexo adequado no regime legal.

Finalmente, a proposta do Grupo Parlamentar do Partido Comunista propõe também duas alterações ao artigo 6.º, da Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro.

No primeiro caso:



Procuradoria-Geral Distrital do Porto

“2 - O Governo concede a nacionalidade, por naturalização, aos menores, nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que preencham os requisitos das alíneas c) e d) do número anterior e desde que, no momento do pedido, se verifique uma das seguintes condições:

a) Um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos cinco anos;

b) O menor aqui tenha concluído o 1.º ciclo do ensino básico.”

a proposta deixa de exigir que um dos progenitores resida legalmente em Portugal há, pelo menos, 5 anos. Dessa forma a aquisição da nacionalidade por estrangeiros nascidos em Portugal fica facilitada.

Do ponto de vista técnico esta norma poderá, contudo, suscitar alguns problemas de compatibilidade e de confronto com o regime consagrado no artigo 1.º, n.º 1, alínea e), da mesma lei, que o grupo parlamentar do Partido Comunista também se propõe alterar. Os âmbitos de aplicação das duas normas (relativamente sobrepostas) não parecem muito bem delimitados, podendo gerar zonas cinzentas de indefinição e de conflito.

Na segunda hipótese (isto é no caso do n.º 5, do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro) estão em causa meras alterações de redacção:

“5 - O Governo pode conceder a nacionalidade, por naturalização, com dispensa do requisito estabelecido na 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”,

que vem podiam ser evitadas (só contribuem para aumentar a insegurança jurídica). As meras alterações linguísticas (que não se traduzam numa verdadeira alteração) são perniciosas.

2.3. Projectos dos grupos parlamentares do Partido Socialista e do CDS-PP

Os projectos apresentados pelos Grupos Parlamentares do Partido Socialista (373/XII/2^a) e do CDS-PP (395/XII/2^a) são relativamente semelhantes e destinam-se a resolver o mesmo problema: por razões históricas (devidamente desenvolvidos nas respectivas exposições de motivos), facilitar a aquisição da nacionalidade portuguesa aos judeus sefarditas que a requeiram. Em ambos os casos está em causa a adição de um novo número (7.º) ao artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 03 de Outubro.

Segundo o projeto do Grupo Parlamentar do PS (373/XII/2^a) o referido aditamento terá a seguinte redacção:



Procuradoria-Geral Distrital do Porto

“O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c), do n.º1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objectivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência directa ou colateral.”.

Já segundo o projecto do Grupo Parlamentar do CDS-PP (395/XII/2ª) o referido aditamento terá a seguinte redacção:

“O Governo concederá a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c), do n.º1, aos judeus sefarditas de ancestral origem portuguesa, através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objectivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar e descendência.”.

Nas duas situações continua a existir uma conexão mínima (neste caso histórica e cultural) entre o cidadão e Portugal. Aqueles condicionalismos parecem justificar esta situação excepcional.

*

3. Síntese conclusiva

As propostas apresentadas pelo grupos parlamentares do PSD, PCP, PS e CDS-PP introduzem alterações pontuais à lei da nacionalidade, procurando alargar o acesso à nacionalidade portuguesa, quer por residentes em território nacional, quer por descendentes de portugueses.

Em ambas as situações, exceptuando as críticas dirigidas a alguns aspectos do projecto do grupo parlamentar do PCP, as propostas têm um alcance limitado e mantém um vínculo de conexão mínimo com Portugal. Por isso mesmo, não suscitam qualquer objecção do ponto de vista técnico, *maxime* jurídico-constitucional.

*

*

Lisboa, 13 de Maio de 2013