

Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República

Registo

V. Ref.^a

Data

24-05-2023

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei 72/XV/1 (GOV)

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à [Proposta de Lei 72/XV/1 \(GOV\)](#) - **Altera a Lei da Nacionalidade**, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência dos GPs do CH, do PCP, do BE, e dos DURPs do PAN e do L, na reunião de 24 de maio de 2023 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

PARECER

PROPOSTA DE LEI N.º 72/XV/1.ª (GOV) – ALTERA A LEI DA NACIONALIDADE

PARTE I - CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

O Governo tomou a iniciativa de apresentar, em 14 de abril de 2023, a **Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª** – “*Altera a Lei da Nacionalidade*”.

Esta apresentação foi efetuada nos termos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento, com exceção do previsto no n.º 3 desse artigo, atendendo a que o Governo não acompanhou esta proposta de lei “*dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado, bem como das tomadas de posição das entidades ouvidas pelo Governo no âmbito do procedimento da respetiva aprovação*”.

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, datado de 19 de abril de 2023, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para a emissão do respetivo parecer.

Na reunião da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias de dia 26 de abril de 2023, a Proposta de Lei n.º 72/XV/1.^a foi distribuída à ora signatária para elaboração do respetivo parecer.

Foram solicitados pareceres, em 26 de abril de 2023, ao Conselho Superior da Magistratura, ao Conselho Superior do Ministério Público¹ e à Ordem dos Advogados².

I b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Esta Proposta de Lei (PPL) do Governo pretende proceder à décima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade – cfr. artigo 1.º da PPL.

Considera o Governo que se justifica “*verter na Lei da Nacionalidade a exigência de os descendentes de judeus sefarditas possuírem uma ligação efetiva e atual a Portugal, demonstrando, no momento do pedido, a existência dessa ligação com o país e com a comunidade nacional. Tal garante que acedem por esta via à nacionalidade portuguesa aqueles que querem ter com a comunidade nacional uma efetiva ligação e não apenas os que pretendem obter um estatuto vantajoso*”, recordando que “*até ao final de 2021, foram apresentados cerca de 140 mil pedidos de naturalização, tendo sido concedida a nacionalidade portuguesa a cerca de 57 mil descendentes. A partir de 2017, verificou-se um aumento exponencial dos pedidos de naturalização – tendência agravada pela revogação, em 2019, do regime aprovado em Espanha com idêntico propósito –, passando de sensivelmente 7 mil*

¹ Por parecer datado de 16 de maio de 2023, o Conselho Superior do Ministério Público conclui que “*A proposta de lei apresentada... visa adequar o texto legislativo aos objetivos avançados na exposição de motivos e as alterações propostas parecem não suscitar questões do ponto de vista jurídico, formal ou substantivo.*”

² Por parecer datado de 3 de maio de 2023, a Ordem dos Advogados emitiu “*...parecer favorável ao Projeto de Lei sub judice*”, salientando que “*a Ordem dos Advogados concorda com a exposição de motivos supra transcrita e, bem assim, as alterações apresentadas afiguram-se equilibradas e conformes aos princípios jurídico-constitucionais*”.

pedidos anuais em 2017, para mais de 50 mil em 2021. No ano de 2021, estes pedidos representaram 72 % do total de pedidos de aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização” e que, ao mesmo tempo, se tem “assistido ao aumento do número de pedidos de naturalização de familiares dos cidadãos que obtiveram a naturalização portuguesa, sendo que a quase totalidade dos naturalizados não vive nem tem ligações a Portugal – ao contrário do que se pretendia com a consagração do regime” – cfr. exposição de motivos.

Salientando que “nenhum regime de reparação histórica deve ser eterno” e que “este regime conta já com sete anos de aplicação”, o Governo considera “estar cumprido o propósito de reparação histórica visado pela Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho” e, por isso, entende “dever ser fixado um limite temporal para a vigência do regime de exceção consagrado para os descendentes de judeus sefarditas de origem portuguesa, à semelhança do que sucedeu em Espanha, cujo regime teve uma aplicação limitada no tempo, sendo, aliás, muito exigente para a concessão de nacionalidade espanhola aos descendentes de judeus sefarditas” – cfr. exposição de motivos.

Atendendo a que “na Lei da Nacionalidade não existe qualquer previsão que impeça o normal andamento e desfecho do processo de aquisição da nacionalidade portuguesa apresentado por cidadãos que sejam destinatários de medidas restritivas determinadas pela União Europeia ou pela Organização das Nações Unidas”, o Governo propõe, ainda, “a suspensão do processo de nacionalidade enquanto a medida for aplicável, garantindo-se, por esta via, uma melhor articulação deste regime legal com o regime plasmado na Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto, na sua redação atual” – cfr. exposição de motivos.

O Governo propõe também “que se possam recolher os dados biométricos dos interessados na nacionalidade portuguesa, por forma a robustecer os mecanismos de verificação da fidedignidade dos dados comunicados pelos interessados no processo de nacionalidade” – cfr. exposição de motivos.

Paralelamente, “[n]o que tange aos fenómenos suscetíveis de integrar o conceito de perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional que, quando verificados, determinam a não concessão da nacionalidade”, esta iniciativa do Governo procede “ao seu alargamento, aproximando o regime da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, reforçando-se assim o sistema legal na sua dimensão protetiva da segurança nacional” – cfr. exposição de motivos.

Acresce que esta iniciativa legislativa reduz “de três para um ano a medida da pena que obsta à concessão de nacionalidade, em linha com o regime constante da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual”, para além de “clarificar o facto de que depende a aquisição da nacionalidade para efeitos de contagem do prazo da oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade” – cfr. exposição de motivos.

Neste sentido, o Governo propõe, em síntese, as seguintes alterações à Lei da Nacionalidade:

- No que respeita à aquisição da nacionalidade por naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses:
 - É acrescentado um requisito adicional para a aquisição da nacionalidade com base nesse fundamento: além da demonstração, atualmente exigida, da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral, passa a exigir-se a demonstração da “titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros

*direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal, ou da realização de deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, quando tais factos atestem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal*³
– cfr. alteração ao n.º 7 do artigo 6.º, constante do artigo 2.º da PPL;

- É proposta a revogação, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2024, do “n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na sua redação atual” – cfr. artigos 6.º e 7.º, n.º 2, da PPL;
- O requisito relativo à não condenação, com trânsito em julgado da sentença, por crime punível segundo a lei portuguesa passa a ser mais exigente: passa a ter como referência “a pena de prisão igual ou superior a 1 ano”, quando

³ Importa recordar que, na especialidade do processo legislativo conducente à aprovação da Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, o PS tinha apresentado, em 20/04/2020, uma proposta de alteração ao n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, a qual chegou a ser aprovada indiciariamente, que exigia o requisito adicional de residência legal em Portugal por dois anos, requisito este que se aplicaria a pedidos entrados a partir de 01/01/2022. Esta proposta viria a ser substituída por outra de teor igual, em 11/05/2020 (apenas foi feita a correção de uma imprecisão na nota justificativa), e novamente substituída por uma nova, em 18/05/2020, sendo que esta passava a exigir, em substituição da residência legal por dois anos, o requisito adicional de possuírem efetiva ligação à comunidade nacional. Em 01/07/2020, o PSD também apresentou uma proposta de alteração ao n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, exigindo, cumulativamente aos requisitos legais já em vigor, a verificação de um dos seguintes requisitos: autorização de residência em território nacional; deslocações regulares a Portugal; titularidade há mais de 3 anos de habitação própria sita em Portugal; ligação profissional relevante a Portugal; ou prestação de serviços relevantes ao Estado português ou à comunidade nacional. Na reunião do Grupo de Trabalho- Lei da Nacionalidade de 10/07/2020, o PS retirou a sua proposta de 18/05/2020 e substituiu-a por uma nova, que altera o artigo 2.º preambular, constante do PJI 117/XVI (PAN), em cujo n.º 2 se previa que o Governo, no prazo de 90 dias a contar da publicação da lei, procedesse à regulamentação do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade, que regulamenta o n.º 7 do artigo 6.º da LN, para garantir o cumprimento efetivo de requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal. A proposta do PSD foi rejeitada indiciariamente na 1.ª Comissão com os votos a favor do PSD e PCP, contra do PS, BE e Dep NINSC Joacine Katar Moreira, e a abstenção do PAN, em 21/07/2020. Já o artigo 2.º, preambular, apresentado pelo PS, e com a introdução do inciso “no momento do pedido” oralmente proposto pelo PSD, foi aprovado indiciariamente, na mesma data, com os votos a favor do PS, do PAN e da Dep NINSC Joacine Katar Moreira, contra do PCP e as abstenções do PSD e CDS-PP – cfr. Relatório de Discussão e Votação na especialidade. Estas votações indiciárias foram assumidas, por unanimidade, no Plenário de 23/07/2020 – cfr. [JDAR I série 76, XIV/1, 2020-07-24, pág. 17-19, 70](#)], sendo que a proposta aprovada foi vertida no artigo 3.º da Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, lei esta que foi regulamentada pelo [Decreto-Lei n.º 26/2022 - Diário da República n.º 55/2022, Série I de 2022-03-18](#).

atualmente tem como referencial a pena de prisão igual ou superior a 3 anos – cfr. alterações ao n.º 3 do artigo 1.º, à alínea d) do n.º 1 e n.º 11 do artigo 6.º, alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º, constantes do artigo 2.º da PPL;

- O atual requisito de inexistência de perigo ou ameaça para a segurança ou defesa nacional, pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei⁴, é alargado, passando a prever-se inexistência de *“perigo ou ameaça para a segurança ou defesa nacional nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada”*⁵ – cfr.

⁴ Recorde-se que este requisito foi introduzido, pela primeira vez, na Lei da Nacionalidade, através da Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho, na sequência da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro. Na origem desta Lei Orgânica esteve a Proposta de Lei n.º 280/XII/4 (GOV), cujo texto final da 1.ª Comissão foi aprovado em votação final global em 30/04/2015, com os votos a favor do PSD, PS e CDS-PP, e contra do PCP, BE e PEV [[DAR I série 81, XII/4, 2015-05-02, pág. 81](#)]. Importa referir que esta lei fez parte integrante do pacote «Antiterrorismo», apresentado pelo Governo em 2015, da qual fez também parte a Lei n.º 56/2015, de 23 de junho, que alterou a Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que introduziu idêntico requisito no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

⁵ Muito embora o Governo refira, na exposição de motivos, que esta alteração aproxima a Lei da Nacionalidade “da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros no território nacional” (cfr. exposição de motivos), a verdade é que faz precisamente o oposto. Com efeito, ambas as leis estão alinhadas, nesse aspeto específico, desde 2015, aquando da aprovação do pacote «Antiterrorismo», na sequência da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (cfr. nota anterior), conforme decorre da atual redação dos artigos 1.º, n.º 3, 6.º, n.º 1 alínea e), e 9.º, n.º 1 alínea d), da Lei da Nacionalidade e da atual redação dos artigos 33.º, n.º 1 alínea d), 52.º, n.º 4, 70.º, n.º 1 alínea d) e 151.º, n.º 3, da Lei dos Estrangeiros. Em ambas as leis, o conceito de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional não integra referência à criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada, até porque estes últimos são conceitos ligados à investigação criminal e não à segurança e defesa nacional. Aliás, a única referência na Lei dos Estrangeiros a este tipo de criminalidade é a propósito do requisito de não condenação em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão – cfr. artigos 78.º, n.º 2 alínea d), 80.º, n.º 1 alínea b), e 131.º, n.º 10 –, o que bem revela estar associado a processos de natureza criminal e não a questões de segurança e defesa nacional.

- Clarifica-se que o prazo da oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade se conta da data “do registo da aquisição” – cfr. alteração ao n.º 1 do artigo 10.º, constante do artigo 2.º da PPL;
- Introduce-se uma causa de suspensão do procedimento: “*O procedimento de aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, por adoção ou por naturalização suspende-se igualmente enquanto o interessado for destinatário de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia, na aceção da Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto*”, prevendo-se a nulidade dos atos praticados em violação a esta norma – cfr. alteração do artigo 13.º, constante do artigo 2.º da PPL;
- É aditado, no Capítulo VI - «Disposições finais», um novo artigo 12.º-C, que regula a “*recolha de dados biométricos*” – cfr. artigos 3.º e 4.º da PPL.

É proposto que o Governo proceda “às necessárias alterações ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, no prazo de 90 dias a contar da publicação da presente lei, determinando, nomeadamente, os termos da recolha e tratamento dos dados biométricos a que se refere o artigo 12.º-C da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, aditado pela presente lei” – cfr. artigo 5.º da PPL.

É proposto que esta lei entre em vigor “no dia seguinte ao da sua publicação”, mas que a norma revogatória – que revoga o n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, relativo ao regime de aquisição da nacionalidade por naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses - só produza efeitos “a 1 de janeiro de 2024”, o que “*não prejudica a apreciação dos requerimentos de concessão de nacionalidade portuguesa apresentados, com fundamento no n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, até 31 de dezembro de 2023*” – cfr. artigo 7.º da PPL.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

A signatária do presente parecer abstém-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a Proposta de Lei n.º 72/XV/1.^a (GOV), a qual é, de resto, de “*elaboração facultativa*” nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do Regimento da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Governo apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 72/XV/1.^a – “*Altera a Lei da Nacionalidade*”.
2. Esta iniciativa pretende introduzir diversas alterações à Lei da Nacionalidade, designadamente as seguintes:
 - Passa a exigir que os descendentes dos judeus sefarditas portugueses tenham de demonstrar, para aceder à nacionalidade portuguesa por naturalização, a “*titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal, ou da realização de deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, quando tais factos atestem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal*”;
 - Revoga, a partir de 1 de janeiro de 2024, o regime de aquisição da nacionalidade por naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses;
 - Reduz de 3 para 1 ano a medida da pena de prisão que obsta à concessão da nacionalidade;

- Alarga o atual requisito relativo à inexistência de perigo ou ameaça para a segurança ou defesa nacional, pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei, à “*criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada*”;
 - Clarifica que o prazo da oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade se conta da data “*do registo da aquisição*”;
 - Suspende o procedimento de aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, por adoção ou por naturalização enquanto o interessado for destinatário de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia, na aceção da Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto.
3. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª (GOV) reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutida e votada em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

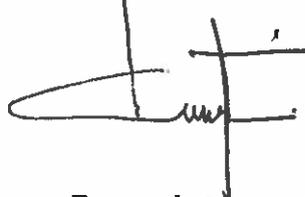
Palácio de S. Bento, 24 de maio de 2023

A Deputada Relatora



(Catarina Rocha Ferreira)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)