

**Exmo. Senhor
Presidente da Assembleia da
República**

Registo

V. Ref.ª

Data

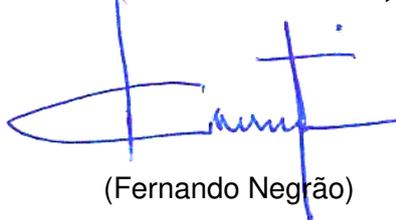
22-06-2022

ASSUNTO: Parecer sobre a Proposta de Lei 7/XV/1.ª (ALRAM) - Pela garantia de um tratamento justo aos cidadãos estrangeiros em Portugal sem título de viagem válido.

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo à [Proposta de Lei 7/XV/1.ª \(ALRAM\)](#) - *Pela garantia de um tratamento justo aos cidadãos estrangeiros em Portugal sem título de viagem válido*, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do CH e do DURP do Livre, na reunião de 22 de junho de 2022 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE LEI Nº 7/XV/1ª (ALRAM)

Pela garantia de um tratamento justo aos cidadãos estrangeiros em Portugal sem título de viagem válido

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 9 de maio de 2022, a Proposta de Lei nº 7/XV/1ª “Pela garantia de um tratamento justo aos cidadãos estrangeiros em Portugal sem título de viagem válido”. A Proposta de lei nº 7/XV/1ª, ora em apreciação, foi aprovada na sessão plenária da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira em 21 de abril de 2022¹.

A apresentação desta iniciativa legislativa foi efetuada nos termos do nº1 do artigo 167º e da alínea f) do nº 1 do artigo 227º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 123º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124º do Regimento.

¹ <https://www.alam.pt/pt/artigos/atividade-parlamentar/reuniao/21103/Reuniao-Plenaria-n-51> - Aprovado por unanimidade em votação final global

Por despacho de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de 9 de maio de 2022, a iniciativa vertente baixou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias para emissão do respetivo parecer.

Foram recebidos os Pareceres da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores (2022-05-25) e do Governo da Região Autónoma dos Açores (2022-05-30).

I. b) Objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

Os proponentes justificam a apresentação da iniciativa legislativa em apreço com a necessidade de criar um regime excecional para regularização de todos os cidadãos estrangeiros que demonstrem impossibilidade ou grande dificuldade em obter um título de viagem válido, necessário para a renovação de autorização de residência temporária ou para concessão de residência permanente.

A Exposição de Motivos da proposta de lei alude em particular ao elevado afluxo de cidadãos venezuelanos que, desde 2015, têm procurado a Região Autónoma da Madeira para residirem, mas que permanecem em território nacional em situação irregular, designadamente devido à falta ou caducidade de documentos.

Afirma-se na Exposição de Motivos que sendo Portugal, *“um território europeu com um papel relevante no acolhimento de migrantes (...) importa acudir ao repto de várias organizações internacionais, como é exemplo a ACNUR - Agência da ONU para Refugiados, promovendo mecanismos que facilitem a obtenção de documentos ou a regularização da sua situação”*.

Neste sentido, propõe-se alterações à A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português, bem como o estatuto de residente de longa duração, e à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprovou a Lei da Nacionalidade.

A iniciativa em apreço contém quatro artigos preambulares: o primeiro, definindo o respetivo objeto, o segundo, procedendo ao aditamento do artigo 87.º-A à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, o terceiro, que adita o artigo 7.º-A à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, e o quarto artigo e último, respeitante à entrada em vigor da lei no dia seguinte à publicação do Orçamento do Estado posterior à sua aprovação.

As alterações propostas são as seguintes:

- Aditamento do artigo 87.º-A à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional (*artigo 2º da PPL*):

Artigo 87.º-A (Dispensa excecional de título de viagem válido) – Dispõe que aos cidadãos estrangeiros que demonstrem impossibilidade ou grande dificuldade em obter um título de viagem válido será dispensada a sua apresentação para efeitos da renovação de autorização de residência temporária e da concessão de residência permanente. Prevê, no seu nº 2, que a referida dispensa vigorará pelo prazo de 24 meses contados a partir da data de entrada em vigor do presente diploma.

- Aditamento do artigo 7.º-A à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprovou a Lei da Nacionalidade (*artigo 3º da PPL*):

Artigo 7.º-A (Dispensa excecional de título de viagem válido) – Dispõe que aos cidadãos estrangeiros que demonstrem impossibilidade ou grande dificuldade em obter um título de viagem válido será dispensada a sua apresentação para efeitos da aquisição de nacionalidade portuguesa. Prevê, no seu nº 2, que a referida dispensa vigorará pelo prazo de 24 meses contados a partir da data de entrada em vigor do presente diploma.

Refira-se ainda que parte da matéria sobre a qual versa a presente proposta de lei enquadra-se, por força do disposto na alínea f) do artigo 164.º da Constituição - «*Aquisição, perda e reacquirição da cidadania portuguesa*» –, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Assim, segundo o n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a presente iniciativa legislativa carece de votação na especialidade pelo Plenário e, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, em caso de

aprovação e promulgação revestirá a forma de lei orgânica, carecendo «*de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções*», nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição.

I. c) Enquadramento legal e antecedentes

A matéria objeto da proposta de lei em apreço encontra-se regulada na Lei n.º 23/2007, de 4 de julho – Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.²

A entrada no território português efetua-se pelos postos de fronteira, tendo os cidadãos estrangeiros de ser portadores de um documento de viagem reconhecido como válido. Para além disso, devem ser titulares de visto válido e adequado à finalidade da deslocação, nos termos do artigo 10.º. São dispensados de visto os cidadãos estrangeiros habilitados com título de residência, prorrogação de permanência ou com documento de identificação que ateste serem agentes diplomáticos e consulares acreditados em Portugal, prestarem serviço administrativo, doméstico ou equiparado em missões diplomáticas ou postos consulares dos respetivos Estados, ou serem funcionários das organizações internacionais com sede em Portugal ou membros das suas famílias (artigo 87.º).

Por sua vez, as autorizações de residência podem ser temporárias ou permanentes (artigo 74.º), diferenciando-as o facto de as primeiras serem válidas pelo período de um ano, sendo o título de residência renovável por períodos sucessivos de dois anos, e as segundas não terem limite de validade, mas o respetivo título de residência precisar de ser renovado de

² Diploma alterado pelas Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto; Lei n.º 56/2015, de 23 de junho; Lei n.º 63/2015, de 30 de junho; Lei n.º 59/2017, de 31 de julho; Lei n.º 102/2017, de 28 de agosto; Lei n.º 26/2018, de 5 de julho (regularização do estatuto jurídico das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidos em instituições do Estado ou equiparadas) e pela Lei n.º 28/2019, de 29 de março (estabelece uma presunção de entrada legal na concessão de autorização de residência para o exercício de atividade profissional - altera os artigos 88.º e 89.º, sétima alteração à Lei n.º 23/2007 - em vigor desde 30-03-2019), assim como pelo Decreto-Lei n.º 14/2021, de 12 de fevereiro (8.ª alteração que determina que a partir de 1 de janeiro de 2022 só é concedida autorização de residência para investimento por meio da aquisição de bens imóveis para habitação quando se situem no território das comunidades intermunicipais do interior e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, tendo ainda aumentado os montantes mínimos dos investimentos efetuados por meio de transferência de capitais, exceto para o apoio à produção artística, recuperação ou manutenção do património cultural nacional).

cinco em cinco anos. Em comum têm a necessidade de aquele título ter de ser renovados se se verificar a alteração dos elementos de identificação nele registados.

Para obter autorização de residência temporária o requerente deve ser portador de visto de residência válido, estar no território português, ter meios de subsistência, alojamento e inscrição na segurança social, se for o caso, não ter sido condenado por crime que em Portugal seja punível com pena privativa de liberdade de duração superior a um ano, não se encontrar no período de interdição de entrada em território nacional, não constar do Sistema de Informação Schengen ou do Sistema Integrado de Informações do SEF para efeitos de não admissão (artigo 77.º).

A autorização de residência permanente obtém-se desde que o cidadão estrangeiro seja titular de uma autorização de residência temporária há mais de cinco anos, não tenha sido condenado em pena ou penas que, isolada ou cumulativamente, ultrapassem um ano de prisão, disponha de meios de subsistência e alojamento e comprove ter conhecimentos básicos da língua portuguesa (artigo 80.º).

Em 2021, os artigos 192.º e 193.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2021, relativos à simplificação da concessão e renovação de autorização de residência e suspensão da fixação de contingente global para efeitos de concessão de autorização de residência, introduziram alterações temporárias ao disposto nos artigos 75.º (validade de títulos de residência) e 59.º (visto de residência para trabalho subordinado) da Lei n.º 23/2007.

No mesmo sentido, refira-se que no Orçamento do Estado de 2022³, renovou essa intenção e no artigo 153º foram igualmente introduzidas alterações ao n.º 1 do artigo 75.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, relativas à simplificação da concessão e renovação de autorização de residência, determinando-se que as autorizações de residência temporária que sejam emitidas em 2022, são válidas pelo período de dois anos contados da data da emissão do respetivo título e renováveis por períodos sucessivos de três anos.

³ Decreto da Assembleia da República N.º 4/XV, de 17 de junho de 2022.

No OE/2022 (artigo 154.º) foi novamente suspensa a fixação de contingente global para efeitos de concessão de autorização de residência para exercício de atividade profissional subordinada previsto no artigo 59.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho e ficou estabelecido, no n.º 2 do referido artigo, um novo regime, mais célere em matéria de prazos, para a contratação de cidadãos não prioritários por entidades empregadoras localizadas em território nacional.

A aquisição da nacionalidade portuguesa, matéria igualmente objeto da presente iniciativa legislativa, é regulada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade), a qual foi, até ao momento, alterada nove vezes, através da Lei n.º 25/94, de 19 de agosto, do Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro (na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 194/2003, de 23 de agosto) e das Leis Orgânicas n.ºs 1/2004, de 15 de janeiro, 2/2006, de 17 de abril, 1/2013, de 29 de julho, 8/2015, de 22 de junho, 9/2015, de 29 de julho, 2/2018, de 5 de julho, e 2/2020, de 10 de novembro.

A lei prevê duas formas de aceder à nacionalidade portuguesa: por atribuição originária ou por aquisição. A atribuição originária faz-se, nos termos do artigo 1.º, com base em critérios de *jus sanguinis* ou de *jus soli*, ou seja, por ser descendente de portugueses, ou por nascer em Portugal, filhos de estrangeiros ou sem outra nacionalidade.

A aquisição da nacionalidade, regulada no Capítulo II da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, pode ocorrer por efeito da vontade, por adoção ou por naturalização.

Podem adquirir a nacionalidade por naturalização os estrangeiros que, cumulativamente, sejam maiores ou emancipados à face da lei portuguesa, residam legalmente no território nacional há pelo menos cinco anos, conheçam suficientemente a língua portuguesa, não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos por crime punível segundo a lei portuguesa, e não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, em virtude de envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo.

O artigo 6.º enumera ainda diversas outras situações em que a nacionalidade pode ser concedida pelo Governo por naturalização, mediante cumprimento de certos requisitos, a:

menores; pessoas que, tendo tido a nacionalidade portuguesa e, tendo-a perdido, nunca tenham adquirido outra nacionalidade; descendentes de portugueses originários; descendentes de judeus sefarditas portugueses; ascendentes de cidadãos portugueses originários; ou indivíduos que não conservaram a nacionalidade portuguesa no âmbito dos processos de descolonização, bem como aos seus filhos, nascidos em território nacional, aos quais não tenha sido atribuída nacionalidade originária.

Os procedimentos para atribuição da nacionalidade portuguesa são regulados pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, que aprova o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa. Nos termos do artigo 27.º deste diploma, a não apresentação dos documentos necessários para instruir o processo, se não houver lugar a qualquer das dispensas previstas na lei, é fundamento para o indeferimento liminar do requerimento.

Por último, no que respeita às iniciativas legislativas conexas com a matéria em análise na presente Proposta de Lei, designadamente as alterações à Lei da Nacionalidade, encontram-se pendentes as seguintes iniciativas:

Projeto de Lei n.º 40/XV/1.ª (PSD) - Décima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade, revogando o artigo 14.º dessa Lei;

Projeto de Lei n.º 28/XV/1.ª (PCP) - Determina a cessação de vigência do regime de concessão da nacionalidade portuguesa por mero efeito da descendência de judeus sefarditas expulsos de Portugal em 1496 (10.ª alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro que aprova a Lei da Nacionalidade);

Projeto de Lei n.º 122/XV/1.ª (BE) - Altera a Lei da Nacionalidade e o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado (10.ª alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro e 37.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 322-a/2001, de 14 de dezembro);

Projeto de Lei n.º 126/XV/1.ª (L) - Alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro na sua redação atual, que aprova a Lei da Nacionalidade – revogação da norma que faz depender os efeitos da nacionalidade da filiação estabelecida durante a menoridade;

Projeto de Lei n.º 127/XV/1.ª (L) - Alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro na sua redação atual, que aprova a Lei da Nacionalidade – atualização dos requisitos de que depende a

concessão de nacionalidade, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses;

Projeto de Lei n.º 132/XV/1.ª (IL) - Décima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade;

Projeto de Lei n.º 133/XV/1.ª (PS) - Define as circunstâncias em que a filiação estabelecida após a menoridade pode produzir efeitos relativamente à nacionalidade, procedendo à 10.ª alteração à Lei da Nacionalidade, aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro.

Projeto de Lei n.º 134/XV/1.ª (PAN) - Revoga o artigo 14.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade.

PARTE II – OPINIÃO DA RELATORA

Esta iniciativa visa resolver um problema que assume uma enorme relevância na Região Autónoma da Madeira, já que esta é a parcela do território português que mais acolhe cidadãos venezuelanos.

Segundo dados do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras o número de venezuelanos no nosso país triplicou, sendo sobejamente conhecido o problema da situação irregular de muitos destes cidadãos, devido à falta ou caducidade de documentos.

Dada a relevância e os particulares laços históricos e culturais com a comunidade luso-venezuelana, urge encontrar uma solução para estes cidadãos estrangeiros em situação irregular.

Nos últimos tempos os refugiados e migrantes da Venezuela tornaram-se mais vulneráveis, dada a conhecida situação peculiar em que vive este povo.

Na nossa opinião, esta iniciativa é por isso muito importante.

A excecionalidade desta situação deve merecer da parte do parlamento um tratamento justificadamente excepcional que permita a regularização urgente da documentação destes cidadãos.

PARTE III - CONCLUSÕES

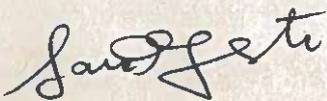
1. A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apresentou à Assembleia da República a Proposta de lei nº 7/XV/1ª (ALRAM) – “Pela garantia de um tratamento justo aos cidadãos estrangeiros em Portugal sem título de viagem válido”.
2. Com a presente iniciativa legislativa visa-se criar um regime excepcional para regularização de todos os cidadãos estrangeiros que demonstrem impossibilidade ou grande dificuldade em obter um título de viagem válido, necessário para a renovação de autorização de residência temporária ou para concessão de residência permanente.
3. Para tal, a proposta de lei em apreço procede a alterações à Lei 37/81, de 3 de outubro, que regula a atribuição da nacionalidade portuguesa e à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que define as condições e procedimentos de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros do território português.
4. Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a Proposta de lei nº 7/XV/1ª (ALRAM) – “Pela garantia de um tratamento justo aos cidadãos estrangeiros em Portugal sem título de viagem válido” reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXO

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

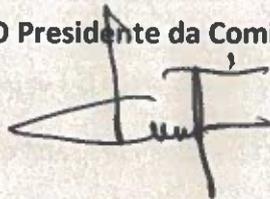
Palácio de S. Bento, 22 de junho de 2022

A Deputada Relatora



(Sara Madruga da Costa)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)