

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

Registo

V. Ref.ª

Data

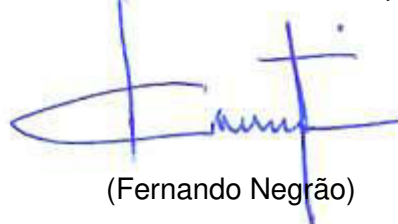
08-06-2022

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei 28/XV/1 (PCP)

Para os devidos efeitos, junto se envia o parecer relativo ao [Projeto de Lei 28/XV/1 \(PCP\)](#) - **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)**, tendo as respetivas partes I e III sido aprovadas por unanimidade, na ausência do DURP do Livre, na reunião de 8 de junho de 2022 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)

PARECER

PROJETO DE LEI ORGÂNICA 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)

PARTE I - CONSIDERANDOS

a) Nota introdutória

O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei Orgânica n.º 28/XV/1.ª – *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)*.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 6 de abril de 2022, acompanhado da respetiva ficha de avaliação prévia de impacto de género, que se anexa ao presente parecer. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª) a 8 de abril de 2022, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. Foi anunciado em sessão plenária no dia 13 de abril.

O Projeto de Lei Orgânica foi apresentado nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º, do n.º 1 do artigo 167.º e da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), observando o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento.

A matéria sobre a qual versa o presente Projeto de Lei enquadra-se, por força do disposto na alínea *f*) do artigo 164.º da CRP – “*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 CRP, 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 CRP, em caso de aprovação e promulgação revestirá a forma de lei orgânica.

As leis orgânicas carecem 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 CRP. Refira-se, igualmente, que o artigo 94.º do RAR estatui que essa votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico.

Para efeitos do n.º 4 do artigo 278.º da CRP, deve ainda ser tido em conta o disposto no respetivo n.º 5, nos termos do qual “[*O*] *Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da República decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, dará disso conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República*”.

A discussão na generalidade desta iniciativa não se encontra ainda agendada.

b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

O Projeto de Lei em epígrafe vem propor a “cessação de vigência do regime legal de aquisição da nacionalidade portuguesa por parte de descendentes de judeus sefarditas portugueses”, através da revogação do n.º 7 do artigo 6.^{o1} da [Lei n.º 37/81, de 3 de](#)

¹ Embora, por lapso, identificado no artigo 2.º do Projeto de Lei (mas já não no n.º 2 do artigo 3.º), como n.º 6 do artigo 7.º.

[outubro](#)², na redação que lhe foi conferida pela [Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho](#), que procedeu à 10.^a alteração da Lei da Nacionalidade.

Os proponentes invocam que, com a referida alteração, a Lei da Nacionalidade passou a permitir a aquisição da nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas expulsos de Portugal em 1496, com dispensa dos requisitos relativos à obrigatoriedade de residência em Portugal e ao conhecimento da língua portuguesa e através da “demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral.”

Recordando que o impulso legiferante – concretizado em iniciativas legislativas dos Grupos Parlamentares do PS e do CDS-PP – consistia na necessidade de “promover a reparação histórica dos descendentes de judeus sefarditas³ de origem portuguesa pelas perseguições que esta comunidade sofreu entre a decisão de expulsão tomada durante o reinado de Dom Manuel I e a extinção da Inquisição após a Revolução de 1820”, consideram os autores do Projeto de Lei em apreço que a sua aprovação ocorreu “sem que houvesse a consciência (...) nem do número de potenciais abrangidos nem do real impacto que a sua aplicação poderia ter em matéria de aquisição da nacionalidade portuguesa.”

Assinalam que a “evidência de um manifesto abuso na concessão da nacionalidade portuguesa a dezenas de milhares de cidadãos, na sua esmagadora maioria sem qualquer relação com Portugal, mas que, invocando a sua descendência de judeus sefarditas de origem portuguesa, obtinham a nacionalidade portuguesa, a troco de dinheiro e por mera conveniência” só se manifestou em 2019, no decurso do [processo legislativo de alteração da Lei da Nacionalidade](#) - iniciado com escopo diverso, para alargamento da relevância

² Ligação para o diploma consolidado retirada do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

³ “Sefarditas” é a palavra usada para qualificar os judeus originários da Península Ibérica, que falavam o idioma sefardí, também chamado de judeu espanhol e tinham uma língua litúrgica, o ladino. V. MIGUEL REIS, *Da aquisição da nacionalidade portuguesa pelos descendentes os judeus sefarditas portugueses*, Lisboa, 2015, pág. 6.

do *jus soli* na atribuição da nacionalidade originária -, através de uma proposta de alteração do Grupo Parlamentar do PS⁴, apresentada na especialidade, com o objetivo de limitar o alcance da aplicação da referida Lei Orgânica.

Fazendo apelo a algumas das [audições então realizadas](#), que apontaram, no entendimento dos ora proponentes, para um “manifesto abuso do regime legal estabelecido em 2013” e ao exemplo comparativo de Espanha, ordenamento cuja lei de reparação histórica tivera um período de vigência limitado, consideram que a contestação pública então conhecida, contrária à aprovação da limitação do alcance da aplicação da Lei, terá feito recuar o proponente na sua intenção e conduzido apenas a uma alteração do [Regulamento da Nacionalidade Portuguesa](#), só recentemente ocorrida⁵.

A este propósito, e como motivação direta para a apresentação da providência legislativa cuja aprovação preconizam, invocam notícias⁶ da aquisição da nacionalidade por esta via, por parte de um cidadão com dupla nacionalidade russa e israelita, alegadamente sem qualquer ligação conhecida à comunidade nacional, a qual defendem ser demonstrativa dos «abusos que poderiam ser cometidos – e que já teriam sido cometidos» – ao abrigo desta possibilidade legal, alegando, por fim, que, nove anos volvidos sobre o início de vigência da lei, já não resulta da sua aplicação a reparação de injustiças, mas antes “a obtenção da nacionalidade portuguesa por mera conveniência por quem não tem qualquer ligação à comunidade nacional”.

Determinando a iniciativa que a revogação opera no dia seguinte⁷ ao da sua publicação, ressalvam os proponentes os efeitos da sua aplicação no tempo, através da garantia da

⁴ O GP do PS apresentou uma [primeira proposta](#) em 28 de abril de 2020, que fez substituir por [outra](#) em maio de 2020, a qual acabaria por ser retirada (cf. [relatório de discussão e votação insiciárias na especialidade em Comissão](#)). A proposta de substituição da mesma norma, apresentada pelo GP do PSD, foi rejeitada na mesma reunião. Ligação para estes trabalhos preparatórios retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República

⁵ Através do [Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março](#)

⁶ De que são exemplos as seguintes: [1](#), in *Público*, de 18.12.2021; [2](#), in *Público*, de 12.3.2022; [3](#), in *Público*, de 11.2.2022.

⁷ Embora com a designação menos logisticamente adequada de “no dia imediato”.

apreciação, nos termos constantes [do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa](#), dos requerimentos de concessão de nacionalidade portuguesa já apresentados ao abrigo da norma a revogar.

c) Enquadramento constitucional

O projeto em apreço versa sobre aquisição da cidadania portuguesa, alterando a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na sua redação atual. Trata-se de uma matéria da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República [alínea f) do artigo 164.º da CRP], carece de votação na especialidade pelo Plenário (n.º 4 do artigo 168.º da CRP), assume a forma de lei orgânica (n.º 2 do artigo 166.º da CRP) e convoca um alargamento da legitimidade para requerer a fiscalização preventiva da constitucionalidade, que é conferida não apenas ao Presidente da República, mas também ao Primeiro-Ministro ou um quinto dos Deputados à Assembleia da República em efetividade de funções (n.ºs 4 e 7 do artigo 278.º da CRP).

Assim, quando e se aprovado este projeto assume, do ponto de vista orgânico-formal, a natureza de lei de valor reforçado, nos termos do n.º 3 do artigo 112.º da CRP.

Do ponto de vista material, o projeto convoca o disposto no artigo 4.º da CRP, nos termos do qual “[S]ão cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional.”, o que significa que o legislador constituinte deixou grande latitude ao legislador ordinário nesta matéria, embora, como referem GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA “... o facto de a Constituição ter remetido para lei ou convenção internacional a definição dos critérios da cidadania portuguesa não quer significar que exista aqui total liberdade de definição. Não pode ser adotada uma solução arbitrária. Há-de existir naturalmente uma qualquer conexão relevante entre o cidadão português e Portugal (nascimento em território português ou em

território sob administração portuguesa, filiação de portugueses, casamento com portugueses, etc)”⁸.

No mesmo sentido, entre os princípios de Direito internacional está o *princípio da nacionalidade efetiva*, que se traduz na ligação efetiva e genuína entre o indivíduo e um Estado. De acordo com este princípio, um Estado só deve conceder a sua nacionalidade a quem com ele tenha, por força do nascimento, descendência ou outros fatores relevantes, uma relação de pertença. Daqui resulta que o princípio da nacionalidade efetiva opera como um limite da atuação legislativa dos Estados em matéria de concessão da nacionalidade⁹.

Outros princípios de Direito Internacional sobre esta matéria são também a proibição de discriminação, o alcance individual e não coletivo da aquisição ou da perda de cidadania e a dependência de consentimento do próprio para a naturalização ou qualquer forma de aquisição superveniente da cidadania¹⁰. E a Declaração Universal dos Direitos do Homem, determina, no artigo 15.º, que “*todo o indivíduo tem direito a uma nacionalidade.*”

Por sua vez, são os seguintes os princípios de Direito nacional nesta matéria: prevalência do *jus sanguinis*, ausência de diferenciação com base no sexo ou na filiação por imperativo de igualdade, conservação da cidadania portuguesa por cidadão que se naturalize noutro Estado e não declare renunciar à cidadania portuguesa¹¹.

O que significa que a Constituição não proíbe nem impõe uma solução como a que consta do n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, admitindo que outros fatores a determinar pelo legislador possam assumir relevância na atribuição da nacionalidade.

⁸ V. GOMES CANOTILHO e VTAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, volume I, Coimbra, 2007, pág. 222.

⁹ V. MARIA FERNANDA CARNEIRO, *Os princípios do Direito da Nacionalidade no instituto da aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização*, Porto, 2021, pág. 12.

¹⁰ V. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra, 2010, pág. 124.

¹¹ Cfr. JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *op. cit.*, pág. 126.

d) Enquadramento legal

No plano da legislação ordinária, a atribuição, aquisição e perda da nacionalidade é regulada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro¹² (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)¹³¹⁴ 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.

Das alterações introduzidas pela Lei n.º 25/94, de 19 de agosto, destacam-se as relativas à distinção entre os requisitos que nacionais de países de língua oficial portuguesa e os nacionais de outros países têm de preencher para aquisição da nacionalidade portuguesa.

A Lei Orgânica n.º 1/2004, de 15 de janeiro, vem introduzir alterações em termos de requisição da nacionalidade portuguesa.

As alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, visaram adequar a Lei da Nacionalidade às transformações demográficas que ocorreram no país até àquela altura, uma vez que Portugal passou de país de emigração a país de imigração. Assim, o vínculo de nacionalidade configurou-se como um instrumento de inclusão, promovendo uma política de coesão nacional e de integração das pessoas.

¹² Versão consolidada, retirada do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nesta parte da nota técnica são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico, salvo indicação em contrário. Consultado em 27.4.2022.

¹³ Retificado pela [Declaração de Retificação n.º 11-I/2003, de 30 de setembro](#).

¹⁴ A alteração introduzida por este diploma, traduzida na revogação do artigo 20.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, dizia respeito à gratuidade de atos de registo, não afetando a área de reserva absoluta de competência legislativa a que se refere a alínea f) do [artigo 164.º](#) da Constituição.

A quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, visou facilitar a concessão da nacionalidade aos descendentes de judeus sefarditas portugueses.

Por sua vez, a Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho, veio fixar novos requisitos para a concessão da nacionalidade por naturalização e de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa relacionados com o combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo.

A Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, estendeu a nacionalidade portuguesa originária aos netos dos portugueses nascidos no estrangeiro. As duas alterações subseqüentes à Lei da Nacionalidade, operadas pelas Leis Orgânicas n.º 2/2018, de 5 de julho, e 2/2020, de 10 de novembro, alargaram o acesso à nacionalidade com base no critério do *jus soli*, tanto na aquisição da nacionalidade originária como por adoção e naturalização.

Tendo em consideração o teor da iniciativa legislativa em apreço, assume particular importância a alteração operada pela Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho. Este diploma aditou um n.º 7 ao artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, determinando que “*O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) [residirem legalmente no território português há pelo menos cinco anos] e c) [conhecerem suficientemente a língua portuguesa] do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral.*”

Esta alteração implicou, por sua vez, uma alteração ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro¹⁵. O Decreto-

¹⁵ Versão consolidada.

Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro, aditou um artigo 24.º-A¹⁶ àquele Regulamento, que previa, originalmente, a possibilidade de concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas, desde que fossem maiores de idade ou emancipados à face da lei portuguesa e não tivessem “*sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, segundo a lei portuguesa*”, devendo os requerentes indicar e demonstrar, no requerimento que apresentam às autoridades portuguesas, “*as circunstâncias que determinam a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, designadamente, apelidos de família, idioma familiar, descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa*”.

Entretanto, a Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho, passou a exigir a quem pretende adquirir a nacionalidade portuguesa por naturalização que não constitua perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, por estar envolvido em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, requisito que também os descendentes de judeus sefarditas têm de respeitar. Pelo Decreto-Lei n.º 71/2017, de 21 de julho, o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa foi adaptado em conformidade, mediante a alteração de vários artigos, entre eles, o referido artigo 24.º-A.

Finalmente, o Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, que operou uma alteração profunda no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, alterou também o artigo 24.º-A¹⁷, passando a integrar a necessidade de demonstração da pertença a uma comunidade

¹⁶ Aqui apresentado numa versão que reflete já as alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, as quais, no que toca a este artigo, com exceção do seu n.º 4, entrarão em vigor apenas a 1 de setembro de 2022.

¹⁷ Apesar de o Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março, entrar em vigor no 15.º dia do mês seguinte ao da sua publicação, nos termos do n.º 1 do seu artigo 9.º, o n.º 2 desse artigo prevê que as alterações ao artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa entram em vigor apenas «no primeiro dia do sexto mês seguinte ao da sua publicação, exceto quanto à emissão do despacho a que se refere o n.º 4 do mesmo artigo».

sefardita nos requisitos a satisfazer para que a nacionalidade portuguesa possa ser concedida e reajustando a norma no que toca à instrução do processo.

Passou também a exigir-se, nos termos da alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A a apresentação de certidão ou outro documento comprovativo: *“i) Da titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sitos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou ii) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal; quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal.”*

Note-se, finalmente, que em 2020 o principal motivo de aquisição da nacionalidade portuguesa por estrangeiros não residentes fundou-se no facto de serem descendentes de judeus sefarditas portugueses, tendo a mesma sido obtida por 19.919 pessoas, o que representou 72% dos pedidos¹⁸. Esta forma de aquisição da nacionalidade tem crescido de forma sempre desde 2016.

e) Enquadramento de Direito Comparado

São analisados três países: Espanha, França e Itália.

i) Espanha

A questão da aquisição e atribuição da nacionalidade espanhola é regulada pelo [Código Civil](#)¹⁹ espanhol, cujo artigo 17.º, relativo à nacionalidade originária,

¹⁸ Cfr. as [estatísticas demográficas](#) do [Instituto Nacional de Estatística](#) (INE) relativas a 2020. Consultadas em 27.4.2022

¹⁹ Diploma consolidado retirado do portal oficial <https://www.boe.es/>. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal. Consultado a 02 de maio de 2022.

considera como espanhóis de origem, os filhos de pai ou mãe espanhola, os nascidos em Espanha de pais estrangeiros se pelo menos um deles tiver nascido em Espanha, excetuando-se os filhos de funcionário diplomático ou consular acreditado em Espanha [artigo 17.º, n.º 1, alínea b)].

De igual modo, são considerados espanhóis os nascidos em Espanha de pais estrangeiros, se ambos carecerem de nacionalidade ou se a legislação aplicável aos pais não atribuir uma nacionalidade ao filho [artigo 17.º, n.º 1, alínea c)]. Além destes casos, também os nascidos em Espanha cuja filiação não resulte determinada são espanhóis de origem [artigo 17.º, n.º 1, alínea d)].

No entanto, a filiação ou o nascimento em Espanha cuja determinação que ocorra depois dos 18 anos de idade não constitui por si só causa de aquisição da nacionalidade espanhola, podendo o interessado optar pela nacionalidade espanhola de origem no prazo de dois anos a contar daquele facto (artigo 17.º, n.º 2).

Por outro lado, e de acordo com o previsto no n.º 1 do artigo 19.º, o estrangeiro menor de 18 anos de idade adotado por cidadão espanhol adquire, desde a adoção, a nacionalidade espanhola de origem. Se o adotado for maior de 18 anos, pode optar pela nacionalidade espanhola originária no prazo de dois anos a partir da constituição da adoção (n.º 2). Se, de acordo com o ordenamento jurídico do país de origem, o adotado puder manter a sua nacionalidade, esta é também reconhecida em Espanha.

Para a concessão da nacionalidade por residência, um dos casos em que esta pode ser atribuída é o de pessoa a residir em Espanha há pelo menos 10 anos, sendo suficientes cinco anos para os que hajam obtido o estatuto de refugiados e dois anos para os cidadãos nacionais de origem de países ibero-americanos, Andorra, Filipinas, Guiné Equatorial, Portugal ou sefarditas (artigos 21.º, n.ºs 2 e 4, e 22.º, n.º 1). Basta o tempo de residência de um ano, de entre outros casos, para quem haja nascido em território

espanhol [artigo 22.º, n.º 2, alínea a)]. Em todos os casos de naturalização por residência, esta tem de ser legal e continuada (artigo 22.º, n.º 3). Relativamente ao objeto da presente iniciativa legislativa cumpre ressaltar a existência da [Ley 12/2015, de 24 de junio](#), *en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España*.

Para efeitos do artigo 21(1)²⁰ do Código Civil, no que respeita às circunstâncias excecionais exigidas para adquirir a nacionalidade espanhola por carta da natureza, entende-se que tais circunstâncias são satisfeitas por sefardita originário de Espanha que pode provar esse estatuto e uma ligação especial com Espanha, mesmo que aí não tenham residência legal.

O estatuto de sefardita originário de Espanha era acreditado através dos seguintes meios de prova, avaliados como um todo: certificado emitido pelo Presidente da Comissão Permanente da Federação das Comunidades Judaicas de Espanha; certificado emitido pelo presidente ou cargo similar da comunidade judaica da área de residência ou da cidade natal do interessado; e certificado emitido pela autoridade rabínica competente, reconhecido legalmente no país da residência habitual do requerente.

De qualquer mesmo modo, a acreditação da ligação especial com Espanha exigia a aprovação em dois testes. O primeiro teste credenciava um conhecimento básico da língua espanhola, nível A2, ou superior, do Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas do Conselho da Europa, passando um exame para obter um diploma de espanhol como língua estrangeira (DELE) de nível A2 ou superior. No segundo

²⁰ *Artículo 21.*

1. La nacionalidad española se adquiere por carta de naturaleza, otorgada discrecionalmente mediante Real Decreto, cuando en el interesado concurren circunstancias excepcionales.

teste, era avaliado o conhecimento da Constituição espanhola e da realidade social e cultural espanhola.

Os interessados deviam formalizar o seu pedido no prazo de três anos após a entrada em vigor da *Ley 12/2015, de 24 de junio*. Este período podia ser prolongado por acordo do Conselho de Ministros por mais um ano. Os pedidos de aquisição da nacionalidade espanhola regulada nesta lei deviam ser resolvidos num prazo máximo de doze meses a contar da data de receção pela Direção Geral dos Registos e Notários do processo juntamente com os relatórios previstos no artigo 2.º, n.º 4²¹.

Veja-se a tal propósito a [Instrucción de 29 de septiembre de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado](#), *sobre la aplicación de la Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España*

Constata-se, assim que em Espanha esta legislação teve um período de vigência limitado no tempo, pelo que já não vigorava aquando da discussão ocorrida em Portugal em 2019 e 2020.

ii) França

²¹ 4. Recibida el acta de notoriedad, que dará fe de los hechos acreditados, la Dirección General de los Registros y del Notariado solicitará preceptivamente informes de los órganos correspondientes del Ministerio del Interior y del Ministerio de la Presidencia, resolviendo de manera motivada y declarando, en su caso, la estimación de la solicitud.

A matéria da nacionalidade é tratada no [Código Civil](#)²², especificamente nos [artigos 17 a 33-2](#).

Deste modo, tem nacionalidade francesa a criança que tenha pelo menos um dos progenitores de nacionalidade francesa ([artigo 18](#)), a criança nascida em França de pais desconhecidos ([artigo 19](#)) e a criança nascida em França filha de pelo menos um progenitor também nascido em França, embora, neste caso, haja a faculdade de renunciar à nacionalidade francesa, desde que o faça durante os seis meses anteriores à data em que atingir os 18 anos de idade e os 12 meses seguintes (artigos 19-3 e 19-4).

Em razão da residência, uma criança nascida em França de pais estrangeiros adquire a nacionalidade francesa uma vez atingida a maioridade se, à data em que a atingir, estiver a residir em território francês e nele tiver tido residência habitual durante um período, seguido ou interpolado, de pelo menos cinco anos desde os onze de idade ([artigo 21-7](#)). No entanto, o menor de idade pode pedir a atribuição da nacionalidade francesa a partir dos 16 anos se, à data do pedido, estiver a residir em território francês e nele tiver tido residência habitual durante um período, seguido ou interpolado, de pelo menos cinco anos desde os onze anos de idade; nas mesmas condições, a nacionalidade francesa pode ser reclamada, em nome do menor nascido em França de pais estrangeiros, a partir dos 13 anos de idade, devendo neste caso a condição da residência habitual em França por pelo menos cinco anos ter de ser preenchida a partir dos oito anos de idade ([artigo 21-11](#)).

iii) Itália

²² Diploma consolidado acessível no portal oficial [Légifrance - Le service public de la diffusion du droit \(legifrance.gouv.fr\)](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal. Consultado a 02.05.2022.

Em Itália, a nacionalidade baseia-se principalmente no conceito de “*ius sanguinis*”, através do qual o filho de progenitor italiano (pai ou mãe) é italiano. A mesma é regulada atualmente através da [Lei n.º 91/92, de 5 de Fevereiro](#)²³ e pelos diplomas que a regulamentam.

Os princípios nos quais se baseia a “cidadania (nacionalidade) italiana” são: a transmissão da nacionalidade por descendência “*iure sanguinis*”; a aquisição “*iure soli*” (através do nascimento em território italiano); a possibilidade de ter dupla nacionalidade; e, a manifestação de vontade para a aquisição e perda.

O artigo 2.º da Lei da Nacionalidade (Lei n.º 91/92, de 05.02) prevê que “1. - *O reconhecimento ou declaração judicial de filiação durante a menoridade do filho determina a nacionalidade (cidadania) de acordo com as normas desta lei. 2. - Se o filho reconhecido ou declarado for maior de idade, mantém a nacionalidade, mas pode declarar, no prazo de um ano a partir do reconhecimento ou da declaração judicial, ou da declaração de eficácia da disposição estrangeira, escolher a nacionalidade determinada pela filiação. 3. - O disposto neste artigo também se aplica aos filhos para os quais a paternidade ou maternidade não possa ser declarada, desde que o seu direito à manutenção ou a pensão de alimentos tenha sido reconhecida judicialmente.*”

O termo “*cittadinanza*” (cidadania/nacionalidade) indica a relação entre um indivíduo e o Estado e, em particular, um estatuto, denominado ‘*civitatis*’, ao qual o sistema jurídico vincula a plenitude dos direitos civis e políticos. Na Itália, o conceito moderno de nacionalidade nasceu na época da constituição do Estado unitário e atualmente é regido pela Lei n.º. 91/1992.

A cidadania italiana adquire-se *iure sanguinis*, ou seja, se a pessoa nasce ou é adotada por cidadãos italianos. Existe uma possibilidade residual de aquisição por *iure soli*,

²³ Diploma consolidado acessível no portal oficial [Normattiva.it – Il portale della legge vigente](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal. Consultado a 02 de maio de 2022

se se tiver nascido em território italiano de pais apátridas ou se os pais são desconhecidos ou não podem transmitir a sua nacionalidade ao filho de acordo com a lei do país de origem.

A nacionalidade também pode ser solicitada por estrangeiros que tenham residido em Itália durante pelo menos dez anos e satisfaçam certos requisitos. Em particular, o requerente deve provar que tem rendimentos suficientes para se sustentar a si próprio, que não tem registo criminal, e que não está na posse de quaisquer razões que possam dificultar a segurança da República.

e) Enquadramento e antecedentes parlamentares

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar, verificou-se estar em apreciação, em matéria de alteração da Lei da Nacionalidade – ainda que com escopo diverso do da presente iniciativa -, o [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.

Em apreciação na Comissão de Assuntos Constitucionais está a [Petição n.º 326/XIV](#) - Inconstitucionalidade e ilegalidade do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 03 de outubro), com objeto diverso do iniciativa *sub judice*.

Na anterior Legislatura foram apreciadas as seguintes iniciativas legislativas de alteração da Lei da Nacionalidade:

- [Projeto de Lei n.º 118/XIV/1.ª \(PCP\)](#)²⁴ - Alarga a aplicação do princípio do jus soli na Lei da Nacionalidade Portuguesa (Nona alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade)²⁵;

- [Projeto de Lei n.º 117/XIV/1.ª \(PAN\)](#) - Alarga o acesso à naturalização às pessoas nascidas em território português após o dia 25 de Abril de 1974 e antes da entrada em vigor da Lei da Nacionalidade (procede à 9.ª alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro);

- [Projeto de Lei n.º 126/XIV/1.ª \(L\)](#) - Nona alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade) – na reunião plenária n.º 17, de 12.12.2019, votação na generalidade: rejeitado, com votos contra do PS, do PSD, do CDS-PP, do PAN, do IL e do CH e votos a favor do BE, do PCP, do PEV e do L [[DAR I série n.º 17, 2019.12.13, da 1.ª SL da XIV Leg \(pág. 67-67\)](#)];

- [Projeto de Lei n.º 3/XIV/1.ª \(BE\)](#) - Altera a Lei da Nacionalidade e o Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado (9.ª alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro e 34.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro) – na reunião plenária de 23-07-2020, votação na generalidade: rejeitado, com votos contra do PS, do PSD, do CDS-PP, do PAN, do CH e da Deputada não inscrita Cristina Rodrigues, votos a favor do BE, do PCP, do PEV e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira e a abstenção do IL [[DAR I série n.º 76, 2020.07.24, da 1.ª SL da XIV Leg \(pág. 15-15\)](#)].

E ainda a [Petição n.º 178/XIV/2.ª - Recusa de reconhecimento de nacionalidade da minha filha](#) (de apreciação concluída).

Na XIII Legislatura, como antecedentes parlamentares, encontram-se registadas as seguintes iniciativas legislativas e petições:

- [Projeto de Lei n.º 364/XIII \(PSD\)](#) - Altera a Lei n.º 37/81 (Lei da Nacionalidade);

²⁴ Ligação retirada do sítio na *Internet* da Assembleia da República (<https://www.parlamento.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para iniciativas pendentes ou antecedentes parlamentares são feitas para o sítio na *Internet* da Assembleia da República.

²⁵ Que, discutido conjuntamente com o PJL 117/XIV/1.ª, daria origem à [Lei Orgânica n.º 2/2020](#) - Nona alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade [DR I série n.º 219/XIV/2 2020.11.10]

- [Projeto de Lei n.º 390/XIII \(BE\)](#) - Altera a Lei da Nacionalidade, aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, e o regulamento emolumentar dos registos e notariado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro;
- [Projeto de Lei n.º 428/XIII \(PCP\)](#) - Nona alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade);
- [Projeto de Lei n.º 548/XIII \(PAN\)](#) - Altera a Lei da Nacionalidade;
- [Projeto de Lei n.º 544/XIII \(PS\)](#) - 8.ª Alteração à Lei da Nacionalidade, aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, alterada pela Lei n.º 25/94, de 19 de agosto, pelo Decreto-Lei n.º 322-A/2001, de 14 de dezembro, e pelas Leis Orgânicas n.º 1/2004, de 15 de janeiro, n.º 2/2006, de 17 de abril, n.º 1/2013, de 29 de julho, n.º 8/2015, de 22 de junho e n.º 9/2015, de 29 de julho;

Estas iniciativas, discutidas e votadas indiciariamente na Comissão de Assuntos Constitucionais da XIII Legislatura, deram origem a um texto de substituição desta Comissão, que culminou na aprovação da [Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho](#).

- [Projeto de Lei n.º 479/XIII \(CDS-PP\)](#) - Determina a perda da nacionalidade portuguesa, por parte de quem seja também nacional de outro Estado, em caso de condenação pela prática do crime de terrorismo (8.ª alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro - Lei da Nacionalidade) – rejeitado na generalidade em 19 de maio de 2017, com votos contra do PS, do BE, do PCP, do PEV e do PAN, votos a favor do CDS-PP e a abstenção do PSD.

Da XIII Legislatura, registam-se as seguintes petições, de apreciação já concluída:

- Petição n.º [618/XIII/4.ª](#) - [Solicitam a alteração de alguns critérios de concessão de nacionalidade portuguesa](#);
- Petição n.º [617/XIII/4.ª](#) - [Solicitam a concessão de nacionalidade portuguesa a cidadãos originários de países colonizados por Portugal com 2 anos de residência no país](#);
- Petição n.º [590/XIII/4.ª](#) - [Solicitam a revisão da interpretação que Portugal faz do artigo 5.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade](#);

- Petição n.º [576/XIII/4.^a](#) - [Solicitam a atribuição de nacionalidade portuguesa a cidadãos oriundos de países colonizados com 2 anos de residência;](#)
- Petição n.º [390/XIII/3.^a](#) - [Solicita a alteração da Lei da Nacionalidade em matéria de reconhecimento da nacionalidade originária aos filhos de imigrantes.](#)

Com maior relevância para a análise da presente iniciativa, destaca-se o processo de apreciação dos Projetos de Lei n.ºs [373/XII/2.^a \(PS\)](#) e [394/XII/2.^a \(CDS-PP\)](#) que, na XII Legislatura, viria a culminar na aprovação da Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29.7 - Quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade).

f) Pareceres

O Conselho Superior da Magistratura pronunciou-se, em 29 de abril de 2022, mas apenas para referir que se trata de uma opção política, sobre a qual não cabe ao CSM emitir parecer. Foram também solicitados pareceres à Ordem dos Advogados e ao Conselho Superior do Ministério Público, que não se pronunciaram.

Sugere-se ainda a formulação de pedido de parecer por escrito, pelo menos, da Comunidade Israelita de Lisboa, da Comunidade Israelita do Porto e da Comunidade Judaica de Belmonte.

g) Cumprimento da lei formulário e observações de legística

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios

nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#).

Observa o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, segundo o qual os *“diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”*.

O autor não promoveu a republicação, em anexo, da Lei da Nacionalidade, apesar do disposto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que prevê a republicação das leis orgânicas. Assim, a norma da republicação e o respetivo anexo devem constar do texto sujeito a votação final global.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei orgânica, nos termos do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, e fazer referência expressa à sua natureza, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 3 do artigo 9.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o n.º 1 do artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia imediato ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),²⁶ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Aproveitamos para assinalar que o proponente, na norma revogatória, pretenderá referir-se ao n.º 7 do artigo 6.º (a redação atual do artigo 7.º apenas contém dois números) - nesse sentido *cf.* n.º 2 do artigo 3.º do projeto de lei. A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

PARTE II – OPINIÃO DA DEPUTADA RELATORA

A Constituição confere alguma margem de liberdade ao legislador ordinário para tratar a matéria da aquisição da cidadania portuguesa, nos termos do artigo 4.º da CRP.

O projeto *sub judice* 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, revogando o n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação que lhe foi conferida pela Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho, que procedeu à 10.ª alteração da Lei da Nacionalidade.

²⁶ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

De referir que o projeto acautela, em sede de norma transitória, os requerimentos de concessão da nacionalidade portuguesa que estejam pendentes, ao determinar a sua apreciação ao abrigo da legislação a revogar e da sua regulamentação, designadamente o artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2022, de 18 de março.

Os proponentes invocam que há evidências de um manifesto abuso na concessão da nacionalidade portuguesa a dezenas de milhares de cidadãos, na sua esmagadora maioria sem qualquer relação com Portugal, em manifesto abuso do regime legal estabelecido em 2013. Apresentam o exemplo comparativo de Espanha, que sujeitou este regime a um prazo (*supra* referido).

Ora, tal como noutros casos em que regimes jurídicos acabam por permitir, na prática, abusos e sem se pôr em causa que no caso vertente estes possam ter alegadamente ocorrido, o modo de acabar com os mesmos não passa, necessariamente, pela revogação dos regimes jurídicos - nem em geral, nem no caso em apreço.

Isto não significa que a lei não possa comportar alterações no sentido de “blindar” mais o regime face a eventuais abusos, seja através da fixação de um prazo ou da exigência de uma qualquer outra ligação efetiva, a qual pode ocorrer através de alteração à própria Lei da Nacionalidade ou através da sua regulamentação.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. O Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República o Projeto de Lei Orgânica n.º 28/XV/1.^a – *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).

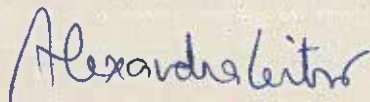
2. A iniciativa legislativa visa revogar o número 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, sendo que o proponente justifica a mesma com a existência de abusos na aplicação do referido regime.
3. Esta lei assume a forma de lei orgânica e possui valor reforçado, sendo várias as especificidades aplicáveis à sua aprovação e promulgação (artigos 168.º, n.º 4, artigo 166.º, n.º 2, artigo 168.º, n.º 5, artigo 278.º, n.ºs 4 e 5, todos da CRP).
4. A Constituição confere alguma margem de liberdade ao legislador ordinário para tratar a matéria da aquisição da cidadania portuguesa, nos termos do seu artigo 4.º.
5. São várias as soluções legislativas adotadas noutros países da União Europeia, em termos mais restritivos do que o regime adotado na atual Lei da Nacionalidade nesta matéria.
6. Sugere-se que seja solicitado pedido de parecer por escrito à Comunidade Israelita de Lisboa, à Comunidade Israelita do Porto e à Comunidade Judaica de Belmonte.
7. Face ao exposto no presente parecer, e não obstante as reservas suscitadas, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o Projeto de Lei n.º 28/XV/1.ª(PCP) reúne os requisitos constitucionais e regimentais mínimos para ser discutido e votado em plenário.

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica referente ao Projeto de Lei n.º 28/XV/1.ª (PCP) elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do RAR.

Palácio de S. Bento, 8 de junho de 2022

A Deputada Relatora



(Alexandra Leitão)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)