

DIVULGAÇÃO DE PARECER DO CONSELHO CONSULTIVO

N.º 2/ CC /2023

N/Referência: **P.º C.C. 38/2022 SJ-CC**

Data de homologação: 14-06-2023

Consulente: Conselho Português para os Refugiados

Assunto: **Atribuição de nacionalidade portuguesa ao abrigo do disposto no art.1.º, n.º1, al. f) da Lei de Nacionalidade – Prova da residência legal em território português por parte de um dos progenitores estrangeiros - Autorização de residência provisória a requerente de asilo, certificado de registo de cidadão da União Europeia e autorização de residência a cidadão nacional de Estado membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) –**

Palavras-chave: Nacionalidade – Atribuição de nacionalidade – Residência legal – Direito de asilo – União Europeia – CPLP -

Relatório

1. Uma nacional da Gâmbia - titular de autorização de residência provisória em Portugal emitida pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) ao abrigo do disposto no art. 27.º da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, contactou o Conselho Português para os Refugiados (CPR) porque, ao declarar o nascimento de uma filha numa determinada Conservatória do Registo Civil, foi informada que tal título de residência não comprovava o requisito de “residência legal” em Portugal exigido pelo art. 1.º/1-f) da Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro) para a atribuição da nacionalidade portuguesa à filha.

Na sequência desse contacto, o CPR pediu esclarecimentos ao IRN, manifestando o entendimento de que a indicada autorização comprova a verificação daquele requisito, pois que a residência autorizada é legal e a lei não exige prazo para esse tipo de residência.

1.1. Os Serviços Jurídicos elaboraram informação, concluída com proposta de remessa para apreciação pelo Conselho Consultivo, com fundamento, por um lado na atualidade, pertinência, complexidade e delicadeza da questão e, por outro, na existência de entendimentos divergentes. A proposta foi superiormente homologada¹.

2. Já depois da remessa a este Conselho, foram anexadas ao mesmo processo de consulta pedidos de esclarecimento formulados por quatro conservatórias: um deles igualmente relativo ao dito art. 27º da Lei n.º

¹ Este processo de consulta foi autuado com base numa outra exposição do mesmo CPR, relativa a situação ocorrida na mesma Conservatória, relativamente a progenitores nacionais de outro país terceiro, mas em que, tendo sido apresentada apenas a declaração comprovativa do pedido, se entendeu que havia que esclarecer a razão pela qual os progenitores ainda não tinham em seu poder uma autorização de residência provisória, mas não se tomou posição quanto à (in)suficiência desta para o efeito em causa.

27/2008, e os outros três, também no âmbito da mesma previsão da alínea f), relativos, respetivamente, um ao Certificado de Registo de Cidadão da União Europeia previsto no art.14.º/3 da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto e dois à autorização de residência para Cidadãos da Comunidade de Língua Portuguesa (CPLP), previsto no art. 87.º-A da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, aditado pela Lei n.º 18/2022, de 18 de agosto.

Foi também anexada ao processo uma queixa relativa à recusa de uma determinada conservatória em aceitar, para os efeitos supra, uma autorização de residência CPLP, apresentada no portal da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça.

3. Em resultado do anteriormente relatado, cabe considerar que o âmbito da consulta submetida à apreciação deste Conselho consiste em saber, para efeito de prova do pressuposto da residência legal de um dos progenitores em território português, da (in)suficiência da autorização de residência provisória, do certificado de registo de cidadão da UE e da autorização de residência CPLP, emitidos ao abrigo do art.27.º1 da Lei n.º 27/2008 (Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária), do art. 14.º/3 da Lei n.º 37/2006 (Regula a livre circulação e residência dos cidadãos da União Europeia e dos membros das suas famílias em território nacional) e do art.87º-A/1 da Lei n.º 23/2007 (Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional), respetivamente.

Apreciação

1. No âmbito da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro [**Lei da Nacionalidade(LN)**], a previsão legal da causa de atribuição de nacionalidade portuguesa constante da alínea f), do n.º1 do art. 1º, passou pela seguinte evolução, quanto aos requisitos em causa na presente consulta:

- Redação originária: «c) (...) filhos de estrangeiros que aqui residam habitualmente há, pelo menos, seis anos (...);»;
- Lei n.º 25/94, de 19/08: «c) (...) filhos de estrangeiros que aqui residam com título válido de autorização de residência há, pelo menos, 6 ou 10 anos, consoante se trate, respetivamente, de cidadãos de países de língua oficial portuguesa ou de outros países (...);»;
- Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17/04 (passou a constar da alínea e): «e) (...) filhos de estrangeiros (...) desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos cinco anos»;
- Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29/07: passou a constar da alínea f);
- Lei Orgânica n.º 2/2018, 05/07: «f) (...) filhos de estrangeiros (...) desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores aqui resida legalmente há pelo menos dois anos»;

- Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10/11: «f (...) desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente em território português, ou aqui resida, independentemente de título, há pelo menos um ano».

Do n.º 4 do mesmo artigo² consta que «A prova da residência legal referida na alínea f) do n.º 1 faz-se mediante a exibição do competente documento de identificação do pai ou da mãe no momento do registo».

2. O conceito de “residência legal” foi introduzido na LN pela dita L.O. n.º 2/2006 (a partir da qual a previsão anteriormente referida passou a utilizá-lo), mediante aditamento do artigo 15.º, com o seguinte teor³:

«1- Para os efeitos do disposto nos artigos precedentes, entende-se que residem legalmente em território português os indivíduos que aqui se encontram, com a sua situação regularizada perante as autoridades portuguesas, ao abrigo de qualquer dos títulos, vistos ou autorizações, previstos no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros e no regime do direito de asilo.

2- O disposto no número anterior não prejudica os regimes especiais de residência legal resultantes de tratados ou convenções de que Portugal seja Parte, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.»

2.1. Por seu lado, a Lei n.º 23/2007, de 04/07 [**Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento do Território Nacional (RJEPSATN)**] contém a seguinte definição [art.3.º/1-v): «“Residente legal”: o cidadão estrangeiro habilitado com título de residência em Portugal, de validade superior a um ano».

3. Na sequência da referida L.O. n.º 2/2006, foi aprovado o **Regulamento da Nacionalidade Portuguesa(RNP)**, pelo D.L. n.º 237-A/2006, de 14/12, de cujo art. 10.º consta o regime de prova da “residência legal”⁴:

Art. 10.º (Atribuição de nacionalidade por efeito da vontade a nascidos em território português)

«(...)

3- A residência legal em território português comprova-se mediante a apresentação de:

a) Título ou autorização de residência previstos no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros e no regime do direito de asilo ou ao abrigo de regimes especiais resultantes de tratados

² Aditado pela referida L.O. n.º 2/2018.

³ Que se manteve até hoje. A referida L.O. n.º 2/2018 aditou os n.ºs 3 e 4.

⁴ A redação que segue, no texto, foi introduzida pelo D.L. n.º 26/2022, de 18/03. A anterior, e inicial, era:

«1- A declaração é instruída com os seguintes documentos(...): b) Documento emitido pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, comprovativo de que, há pelo menos cinco anos, à data do nascimento do filho, um dos progenitores tinha residência legalmente estabelecida no território português, ao abrigo de qualquer dos títulos, vistos ou autorizações previstos no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros e no regime do direito de asilo ou ao abrigo de regimes especiais resultantes de tratados ou convenções de que Portugal seja Parte, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa»;

ou convenções de que Portugal seja Parte, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa;

b) Certidão comprovativa do tempo de residência legal, emitido pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
ou

c) Documentos que comprovem o preenchimento das condições de residência estabelecidas nos artigos 7.º e 9.º da Lei n.º 37/2006, de 9 de agosto, ou do direito de residência permanente estabelecido nos artigos 10.º e 11.º da mesma lei, no caso de progenitores nacionais de Estados-Membros da União Europeia;

4- A residência em território português, independentemente de título, deve ser documentalmente comprovada, designadamente através de atestado de residência emitido pela junta de freguesia ou de documentos que comprovem o cumprimento de obrigações contributivas ou fiscais perante, respetivamente, a Segurança Social ou a Autoridade Tributária e Aduaneira»; 5- (...); 6- (...);

7- Os interessados estão dispensados de apresentar os documentos comprovativos da residência em território português quando os mesmos possam ser oficiosamente obtidos pela conservatória do registo civil, por via eletrónica, junto das entidades competentes, nos termos a fixar por protocolo a celebrar entre o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN, I.P.) e cada uma das entidades».

3.1. O art. 3.º/1-x) do **RJEPSATN** contém a seguinte definição: “Título de residência” : o documento emitido de acordo com as regras e o modelo uniforme em vigor na União Europeia ao nacional de Estado terceiro com autorização de residência».

3.2. O **RJEPSATN** exclui expressamente do seu âmbito [art. 4.º/1- a) e b)] “sem prejuízo da sua aplicação subsidiária ou de referência expressa em contrário”, «Nacionais de um Estado membro da União Europeia.(...)»/ «Os nacionais de Estados terceiros que residam em território nacional, na qualidade de refugiados, de beneficiários de proteção subsidiária ao abrigo das disposições reguladoras do asilo ou beneficiários de proteção temporária» e determina [art. 5.º/1-b) e c)] que o respetivo regime «não prejudica a aplicação dos regimes especiais», referindo nomeadamente as convenções no quadro da CPLP e os acordos de mobilidade celebrados com países terceiros.

4. O regime do direito de asilo consta da referida Lei n.º 27/2008⁵, sendo o procedimento de concessão constituído, abreviadamente, pelos seguintes atos:

- o pedido é apresentado ao SEF ou a qualquer outra autoridade policial, a qual o remete ao SEF (art. 13.º/1 e 2), que informa imediatamente o representante do Alto Comissariado das Nações Unidas Para os Refugiados (ACNUR) e o Conselho Português para os Refugiados (CPR)(art.17.º) e entrega ao requerente declaração comprovativa da apresentação (art. 14.º/1) , o qual fica autorizado a permanecer em território nacional até à decisão sobre a admissibilidade do pedido, direito que não habilita à emissão de uma autorização de residência (art. 11.º);

⁵ Alterada pelas Leis n.ºs 26/2014, de 05/05 e 18/2022, de 25/08.

- após realização das competentes diligências, o SEF elabora relatório com as informações essenciais, o qual é notificado ao requerente e comunicado ao representante do ACNUR e ao CPR (art. 17.º);
- a decisão, de admissibilidade ou de inadmissibilidade do pedido, compete ao diretor nacional do SEF, determinando a 1ª a instrução do processo e a 2ª a notificação do requerente para abandonar o país, caso se encontre em situação irregular (art.s 20.º e 21.º);
- o SEF emite autorização de residência provisória por 6 meses, contados da data de admissão do pedido, renovável até decisão final, em modelo aprovado por portaria do Ministro da Administração Interna (art. 27.º);
- finda a instrução, o SEF elabora proposta de concessão ou de recusa, que é notificada ao requerente e, decorrido o prazo para este se pronunciar, remetida ao diretor nacional do SEF, que a apresenta ao Ministro da Administração Interna (art.º 29º);
- aos beneficiários do estatuto de refugiado ou do estatuto de proteção subsidiária são concedidas autorizações de residência pelo Ministro da Administração Interna, sob proposta do diretor nacional do SEF e em modelo aprovado por portaria do mesmo Ministro, válidas por períodos iniciais de 5 e 3 anos, respetivamente (art. 67.º)

Da alínea a), do n.º 1 do art. 2.º, consta a seguinte definição: «*Autorização de residência*», a *autorização emitida pelas autoridades portuguesas nos termos legais que permite a um estrangeiro ou a um apátrida residir em território nacional*».

5. Na sequência da Resolução da Assembleia da República n.º 313/2021, de 5/11, que aprovou o **Acordo Sobre a Mobilidade entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Acordo CPLP)**, assinado em Luanda, em 17 de julho de 2021 – cfr. 1.ª Série do Diário da República, de 8 de dezembro de 2021 - a Lei n.º 18/2022, de 25/08, aditou à referida Lei n.º 23/2007 o art. 87.º-A⁶, relativo à atribuição de uma autorização de residência em território nacional para cidadãos nacionais de países da CPLP, «*com o propósito de incorporar na ordem jurídica interna os compromissos internacionais do Estado Português no âmbito do Acordo CPLP*».

A concessão de “*autorização de residência CPLP*” pressupõe a titularidade de visto de curta duração ou visto de entrada temporária ou a entrada legal em território nacional e depende da observância, com as

⁶ Entre outras alterações e outros artigos aditados, aditou o art. 52.º2-A, relativo a “*Condições especiais de concessão de vistos a cidadãos nacionais de Estados membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa*”

⁷ Citámos o preâmbulo da Portaria n.º97/2023, de 28/02, que aprovou o respetivo modelo de título administrativo de residência., designado «**CERTIFICADO DE CONCESSÃO DE AUTORIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA PARA CIDADÃOS DA COMUNIDADE DOS PAISES DE LÍNGUA PORTUGUESA**».

necessárias adaptações, das condições de concessão de visto de residência e de autorização de residência CPLP (o regime destes vistos CPLP consta dos at.s 17.º a 25º do mencionado acordo).

Do n.º 1 do art. 22º daquele acordo consta que «A autorização de residência CPLP permite a residência no território da parte emissora, com uma duração inicial de um ano, renovável por períodos sucessivos de dois anos, sem prejuízo de renovações por período superior, em conformidade com o direito interno dessa parte».

6. A secção I (*“Direito de residência por mais de três meses”*) do Capítulo VI (*“Formalidades Administrativas”*) da mencionada **Lei n.º 37/2006**, engloba o art.º 14.º (com a epígrafe “Registo dos cidadãos da União”), que determina:

«1- Os cidadãos da União cuja estada em território nacional se prolongue por período superior a três meses, devem efetuar o registo que formaliza o seu direito de residência no prazo de 30 dias, após decorridos três meses da entrada no território nacional.

2- O registo a que se refere o número anterior é efetuado junto da câmara municipal da área de residência.

3- No ato de registo é emitido um certificado de registo, de modelo a aprovar por portaria do membro do governo responsável pela área da administração interna com o nome e o endereço do titular do direito de residência e a data do registo.

4- O certificado de registo a que se refere o número anterior é válido por cinco anos a contar da data da sua emissão ou para o período previsto de residência de cidadão da União, se este período for inferior a cinco anos.

5-(...). 6-(...).»

7 - A sucessão de previsões da causa da atribuição de nacionalidade aqui em apreciação (cfr. n.º1, supra) manifesta claramente uma tendência, por um lado, no sentido da diminuição da “interferência” do requisito da residência dos progenitores, ao passar da de ambos (inicialmente “habitual” e depois “com título válido de autorização de residência”) , para a de apenas um deles (inicialmente a residência legal e, na versão em vigor, a residência legal ou a residência de facto (independente do título), em alternativa, e, por outro, no sentido da redução do tempo de duração da residência. Esta evolução tem, assim, ido claramente no sentido de reforço do *ius soli* , relativamente ao *ius sanguinis*⁸.

O mesmo sentido pode ser imputado especificamente à última alteração (pela dita L.O nº 2/2020⁹), que se traduziu, relativamente à residência legal, em deixar de estar previsto (na LN) um tempo de duração da residência autorizada, à data do nascimento. Pois bem, é neste ponto que se enquadra a primeira questão a

⁸ Quanto a esta perspetiva e com referência à penúltima redução temporal (de cinco para dois anos – dita L.O. n.º 2/2018), cfr. o P.º R.C. 1/2020 STJSR-CC, acessível pelo link <https://bit.ly/43RqiAs>.

⁹ Cfr. o Projeto Lei n.º 118/XIV (1ª) – DAR, II série A, ano 19, de 2019/11/22, acessível pelo link <https://bit.ly/41AP6nP> – em que, na versão que constituiu ponto de partida para a discussão parlamentar, eliminava a exigência do requisito residência de um dos progenitores (legal ou outra).

resolver, ou seja, de saber se a autorização tem que se reportar, ou não, a um prazo mínimo de um ano (com fundamento no disposto na dita alínea v) do n.º 1 do art. 3.º do RJEPSATN).

8- Em sentido amplo, não são suscetíveis quaisquer dúvidas relativamente à *legalidade* das residências decorrentes das autorizações e do certificado de registo mencionados supra, mas o mesmo não se passa (o que explica a presente consulta) em sentido restrito, correspondente ao âmbito do conceito de *residência legal* mencionado na previsão da causa de atribuição de nacionalidade da dita alínea f).

Entrando na apreciação da questão enunciada no número anterior, o primeiro ponto a salientar é que constitui o ponto de partida, está no facto de o RJEPSATN e a LN se situarem em planos distintos: a primeira trata da permanência em território português em muitas situações (v.g. o regime dos vistos), que nada tem que ver com a nacionalidade, ou seja, é totalmente neutra quanto à avaliação da (in)aptidão da residência autorizada a um estrangeiro, nomeadamente como elemento demonstrativo da ligação dos progenitores à nação relativamente à qual pretendem que um filho pertença.

Por outro lado, mesmo no que respeita ao objeto próprio do RJEPSATN, há que ter em conta o respetivo âmbito e a natureza de *lei geral* que o define (cfr. o n.º 3.2., supra).

9 - À luz do que anteriormente ficou dito, mais facilmente se alcança o sentido das seguintes disposições:

- a mencionada alínea f) do n.º 1 da LN: a falta de menção do prazo de validade da autorização de residência, não significa que a previsão esteja a remeter para a definição do RJEPSATN¹⁰, mas antes que é indiferente qual seja o prazo;
- o mencionado n.º 1 do art. 15º da LN: «...» *que aqui se encontram, com a situação regularizada perante as autoridades portuguesas, ao abrigo de qualquer dos títulos, vistos ou autorizações previstos no regime de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros e no regime do direito de asilo*. (sublinhados nossos).

10 – Em face da conclusão a que chegámos de que, para o efeito em causa, basta que se prove que um dos progenitores está legalmente autorizado a residir em território português, à data do nascimento, fica evidentemente afastada a legalidade de recusa de atribuição de nacionalidade com fundamento em autorização com prazo inferior. Vejamos agora as concretas autorizações em apreciação na presente consulta, em consonância com o que até aqui se disse:

¹⁰ Entender-se o contrário estaria a admitir-se que antes da última alteração da LN – em que constava da mencionada alínea f) a residência legal, à data do nascimento, há pelo menos dois anos –, a residência legal para efeito desta causa de atribuição de nacionalidade era superior à que resultava da definição de residência legal do RJEPSATN (um ano), pois que a previsão desta já existia com a redação atual.

a) Autorização de residência provisória (art.27.º/1): nem a validade (inicial) de 6 meses, nem a natureza provisória da autorização devem levar a considerar que não está cumprido o pressuposto da residência legal de um dos progenitores;

b) Certificado de registo de cidadão UE (art.14.º/3): em caso de eventual validade inferior a um ano, aplica-se o que anteriormente se disse; a previsão da prova de residência constante da alínea c), do n.º 3 do RNP, não prejudica a prova pelo certificado de registo, que formaliza o direito de residência superior a três meses;

c) Autorização CPLP (art.87.º-A): o prazo de validade inicial é de um ano, pelo que nem se coloca a questão da (in)validade inferior a um ano.

Parecer aprovado, por unanimidade, em sessão do Conselho Consultivo de 27 de abril de 2023.

Luís Manuel Nunes Martins, relator, Maria Madalena Rodrigues Teixeira, António Manuel Fernandes Lopes, Blandina Maria da Silva Soares, Maria de Lurdes Barata Pires de Mendes Serrano, Benilde da Conceição Alves Ferreira, Paula Marina Oliveira Calado Almeida Lopes.

Este parecer foi homologado pela Senhora Presidente do Conselho Diretivo em 14 de junho de 2023.