



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR
PRESIDENTE ASSEMBLEIA DA
REPÚBLICA

Ofício n.º 222/ 1.ª-CACDLG/2021
NU: 671556

Data: 24-03-2021

ASSUNTO: Parecer sobre a conformidade constitucional do Projeto de Lei n.º
697/XIV/2.ª (CH) – Despacho n.º 71/XIV do Presidente da Assembleia da
República

Caro Presidente,

Na sequência do despacho n.º 71/XIV de Vossa Excelência, de 25 de fevereiro, sobre o assunto supra mencionado, cumpre-me enviar o Parecer sobre a constitucionalidade, nomeadamente quanto ao cumprimento dos requisitos de admissibilidade, do Projeto de Lei n.º 679/XIV/2.ª(CH) – “Prevê uma alteração à Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81 de 3 de Outubro, última alteração com a Lei orgânica n.º 2/2020, de 10 de Novembro), acrescentando o n.º2 do art.º 8.º do mesmo diploma, prevendo um conjunto de situações, para além da vontade do próprio, em que tem lugar a perda da nacionalidade portuguesa, acrescentando ainda uma alínea e) no n.º1 do art.º 9.º, definindo um novo fundamento para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade”, aprovado com os votos favoráveis do PS, do PSD, do BE, do PCP e da Deputada Não Inscrita Joacine Katar Moreira, e o voto contra do CDS-PP e do DURP do CH, na ausência do PAN, na reunião de 24 de março de 2021, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Cumpre ainda informar que o Deputado José Manuel Pureza (BE), em declaração de voto reiterou o entendimento do Grupo Parlamentar do BE de discordância relativamente ao poder da Comissão de escrutínio de constitucionalidade para efeitos de admissão de iniciativas, intervenção que considera não dever ter lugar e que reputa de perigosa, tendo o Grupo Parlamentar do CDS-PP manifestado entendimento similiar

Com os melhores cumprimentos, *e elevada consideração*

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Luís Marques Guedes)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Parecer sobre a conformidade constitucional do Projeto de Lei n.º 697/XIV/2.ª (CH) – “Prevê uma alteração à Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81 de 3 de Outubro, última alteração com a Lei orgânica n.º 2/2020, de 10 de Novembro), acrescentando o n.º2 do art.º 8.º do mesmo diploma, prevendo um conjunto de situações , para além da vontade do próprio, em que tem lugar a perda da nacionalidade portuguesa, acrescentando ainda uma alínea e) no n.º1 do art.º 9.º, definindo um novo fundamento para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade”.

PARTE I – INTRODUÇÃO

1. Despacho n.º 71/XIV do Presidente da Assembleia da República

Por despacho do passado dia 25 de fevereiro de 2021 (Despacho n.º 71/XIV), S. Exa. o Presidente da Assembleia da República solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de parecer sobre a constitucionalidade do Projeto de Lei do Chega com o n.º 697/XIV (2.ª) – *Prevê uma alteração à Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81 de 3 de Outubro, última alteração com a Lei orgânica n.º 2/2020, de 10 de Novembro), acrescentando o n.º2 do art.º 8.º do mesmo diploma, prevendo um conjunto de situações , para além da vontade do próprio, em que tem lugar a perda da nacionalidade portuguesa, acrescentando ainda uma alínea e) no n.º1 do art.º 9.º, definindo um novo fundamento para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade.*

De acordo com as *Competências das Comissões Parlamentares Permanentes da Assembleia da República*, aprovadas pela Conferência de Presidentes das Comissões Parlamentares em reunião de 11 de dezembro de 2019, compete à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG) “*ocupar-se das*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

questões que tenham por objeto a interpretação ou a aplicação de preceitos constitucionais”, bem como “dar parecer sobre a constitucionalidade de propostas e projetos de lei ou outras iniciativas parlamentares, quando tal lhe seja solicitado pelo Presidente da Assembleia da República ou por outras Comissões Parlamentares permanentes”.

O despacho n.º 71/XIV de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República sublinha alguns problemas de conformidade constitucional desta iniciativa legislativa, em especial a compatibilidade da perda da nacionalidade portuguesa por parte dos portugueses que adquiriram a nacionalidade por naturalização quando sejam condenados *“a penas efetivas superiores a cinco anos de prisão”* ou *“pelos crimes previstos nos artigos 331.º, 332.º, 333.º ou 334.º, todos do Código Penal, independentemente da pena aplicável”* (redação proposta para as alíneas a) e b) do novo n.º 2 da Lei da Nacionalidade) com o n.º 4 do artigo 30.º da Constituição da República Portuguesa (*“Nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos”*). Quanto à redação proposta para a alínea c) do novo artigo 8.º da Lei da Nacionalidade que visa determinar a perda da nacionalidade portuguesa dos cidadãos naturalizados quando *“ofendam de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais”*, o despacho de S. Exa. o Presidente da Assembleia da República questiona a sua possível incompatibilidade com o princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa na medida em que discrimina entre cidadãos portugueses de origem e cidadãos portugueses que adquiriram a nacionalidade por naturalização.

Em relação à proposta de introdução no artigo 9.º da Lei da Nacionalidade de um novo fundamento de oposição à aquisição derivada da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, designadamente *“a prática reiterada de comportamentos, condutas ou declarações ofensivas da dignidade da Nação e dos seus símbolos políticos, históricos e*



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

culturais fundamentais” (nova alínea e) do nº 1), S. Exa. o Presidente da Assembleia da República frisa que “a redação proposta atinge o direito fundamental à liberdade de expressão (artigo 37.º da Constituição)”.

O pedido de emissão de parecer refere ainda que *“o artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República estabelece que “(...) não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que (...) infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados”, indicando que a nota de admissibilidade elaborada pelos Serviços da Assembleia da República assinala que “parece não cumprir os requisitos formais de admissibilidade previstos na Constituição e no Regimento da Assembleia da República”.*

Por fim, S. Exa. o Presidente da Assembleia da República sublinha que, *“conforme prática dos anteriores Presidentes, o exercício do poder de rejeição de iniciativas legislativas com fundamento em inconstitucionalidade é excecional, devendo, porém, ser exercido quando decorra do incumprimento de requisitos formais ou quando o juízo de inconstitucionalidade seja absolutamente evidente e os motivos não possam ser corrigidos no decurso do processo legislativo”.*

Assim importa avaliar a existência das inconstitucionalidades indicadas, bem como ajuizar quanto à suscetibilidade da sua superação no decurso de um eventual processo legislativo.

2. Objeto, conteúdo e motivação do Projeto de Lei n.º 481/XIV/1.ª (CH)

O projeto de lei em análise visa introduzir na Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na versão alterada por último pela Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro) uma alteração no regime jurídico de perda de nacionalidade (artigo 8.º da Lei da Nacionalidade) e um novo fundamento de oposição à aquisição derivada da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

nacionalidade por efeito da vontade em ação judicial deduzida pelo Ministério Público nos termos do artigo 9.º da Lei da Nacionalidade.

As alterações ao artigo 8.º da Lei da Nacionalidade traduzem-se na introdução de um novo n.º 2, determinando que *“perdem ainda a nacionalidade portuguesa os que, tendo adquirido a nacionalidade portuguesa por naturalização e mantenham outra nacionalidade:*

- a) Sejam definitivamente condenados a penas efetivas superiores a cinco anos de prisão;*
- b) Sejam condenados pelos crimes previstos nos artigos 331.º, 332.º, 333.º ou 334.º, todos do Código Penal, independentemente da pena aplicável;*
- c) Ofendam de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais.”*

Visa-se, assim, consagrar no nosso ordenamento jurídico a perda da nacionalidade portuguesa como “banimento” ou “sanção” aplicável aos portugueses que tenham praticado crimes ou que tenham um comportamento hostil em relação à Nação Portuguesa, à sua história ou símbolos fundamentais, embora restrita àqueles que tenham adquirido a nacionalidade de forma derivada (não originária) por naturalização, desde que mantenham outra nacionalidade.

O objetivo é, de acordo com a exposição de motivos do proponente, assegurar que quem adquire a nacionalidade portuguesa por naturalização *“honre o estatuto que lhe foi atribuído, não o usando contra o país que lhe atribuiu esse reconhecimento jurídico-constitucional, nem atentando contra a dignidade, a memória ou a história da comunidade que o acolheu”*, bem como, corrigir a situação atual de perda da nacionalidade apenas *“se for essa a vontade do próprio e tenha uma nacionalidade estrangeira, independentemente dos crimes que tenha cometido ou do comportamento revelado após a aquisição da nacionalidade”*.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Por outro lado, a introdução de uma nova alínea e) no n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Nacionalidade visa impedir que o cidadão estrangeiro filho de português com nacionalidade derivada (artigo 2.º), casado ou unido de facto há pelo menos três anos com cidadão português (artigo 3.º) ou que tenha renunciado à nacionalidade portuguesa durante a sua incapacidade (artigo 4.º) possa, mediante declaração de vontade, exercer o seu direito à aquisição da nacionalidade portuguesa. Assim, permitir-se-ia uma decisão judicial impeditiva do exercício deste direito em ação de oposição deduzida pelo Ministério Público com fundamento na *“prática reiterada de comportamentos, condutas ou declarações ofensivas da dignidade da Nação e dos seus símbolos políticos, históricos e culturais fundamentais”*. Em suma, o objetivo é consagrar uma nova restrição ao direito de aquisição da nacionalidade portuguesa por parte de um membro da família nuclear de um cidadão português (que tem direito à nacionalidade portuguesa em nome do princípio da unidade de nacionalidade da família, que também é corolário da proteção constitucional da família, nos termos dos artigos 36.º, 67.º e 68.º da CRP) ou do direito à reaquisição da nacionalidade por parte de um cidadão que renunciou à nacionalidade portuguesa durante a sua incapacidade (por declaração do seu representante legal), fundada no seu comportamento *“antipatriótico”*.

PARTE II – ANÁLISE JURÍDICA

3. Enquadramento constitucional

A matéria regulada pelo projeto de lei em apreço diz respeito ao direito à nacionalidade ou à cidadania portuguesa consagrado no artigo 26.º, n.º 1 e 4 da Constituição da República Portuguesa (CRP).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

O direito à nacionalidade e o direito a não ser dela arbitrariamente privado é, hoje, concebido como um direito humano, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que é de acordo com o artigo 16.º, n.º 2 da CRP parâmetro de interpretação e integração dos preceitos constitucionais e legais vigentes relativos direitos fundamentais. De acordo com o artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, *“todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade”* (n.º 1) e *“ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade”* (n.º 2). Na senda da Declaração Universal dos Direitos Humanos, também a Constituição da República Portuguesa consagra no seu artigo 26.º o direito à cidadania, como o *“direito à qualidade de membro da República Portuguesa”* ou *“direito à nacionalidade portuguesa”* (artigo 4.º) e inclui o direito à sua não privação (n.º 4).

A nacionalidade é comumente definida como o vínculo jurídico entre um indivíduo e um Estado, do qual decorre a condição de cidadão desse Estado e a titularidade de um conjunto de direitos ditos de cidadania que são reservados aos cidadãos nacionais, como direitos políticos, direito à proteção diplomática ou o direito a residir no território nacional.

A doutrina e a jurisprudência constitucional têm aprofundado a análise do conteúdo do direito fundamental à cidadania ou à nacionalidade, utilizando, por vezes de forma indiferenciada, os dois conceitos. Também o legislador utiliza os dois conceitos para identificar a mesma realidade: o legislador constitucional prefere o conceito de cidadania, enquanto que o ordinário utiliza o conceito de nacionalidade. A doutrina por vezes distingue os dois conceitos, considerando que *“nacionalidade”* designa o vínculo que liga uma pessoa a um Estado, enquanto *“cidadania”* traduz o estatuto jurídico que decorre desse vínculo¹. Independentemente de qualquer consideração em torno destes conceitos, o direito à cidadania consagrado no artigo 26.º da Constituição encontra a

¹ Neste sentido, Rui Manuel MOURA RAMOS, *Do Direito Português da Nacionalidade*, 1992, p. 3, nota 1.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

sua concretização legislativa na Lei da Nacionalidade Portuguesa, que define os critérios de atribuição, aquisição e perda da nacionalidade portuguesa e, com isso, delimita o universo dos cidadãos portugueses e o conjunto de direitos e deveres que decorre da cidadania portuguesa. Nessa medida, a Lei da Nacionalidade, uma lei materialmente constitucional, define quem é, num determinado momento, o povo português, o substrato pessoal do Estado e fonte do poder público (artigos 1.º, 2.º e 3.º da CRP). O povo português é, assim, integrado por todas aquelas pessoas que, num dado momento, têm a cidadania ou nacionalidade portuguesa. Como sublinha o Tribunal Constitucional, da nacionalidade, do vínculo jurídico-político que liga um indivíduo a um Estado, resulta *“a delimitação do povo estadual (...) mostrando-se, assim, essencial à definição do próprio Estado, enquanto entidade politicamente organizada com substrato territorial e pessoal”*².

O texto constitucional não define quem são os cidadãos portugueses, nem fixa os pressupostos de aquisição da nacionalidade portuguesa, remetendo para a lei ou convenção essa tarefa. O seu artigo 4.º determina que *“são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional.”* Assim, por remissão expressa da Constituição, é na Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, alterada por último pela Lei Orgânica n.º 2/2020, de 11 de novembro), que o projeto de lei em análise visa alterar, que se encontram plasmados os critérios e pressupostos para a definição da cidadania portuguesa e a resposta à questão de saber quem é, quem pode ser ou deixar de ser cidadão português.

Por outro lado, o artigo 26.º, n.º 1 da Constituição reconhece a todos o direito à cidadania e o seu n.º 4 prescreve que a privação da cidadania só pode efetuar-se nos casos e termos previstos na lei, *“não podendo ter como fundamento motivos políticos”*. Uma interpretação do artigo 26.º em conformidade com o artigo 15.º da DUDH, tal como

² Acórdão n.º 106/2016, de 24 de fevereiro.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

aliás decorre do n.º 2 do artigo 16.º, conduz à conclusão, com Rui MEDEIROS e António CORTÊS, que o direito à cidadania comporta três dimensões: o direito à nacionalidade portuguesa, o direito a mudar de nacionalidade e o direito a não ser arbitrariamente privado da nacionalidade portuguesa³.

O direito à cidadania portuguesa (pois outra cidadania que não a portuguesa não pode logicamente decorrer da Constituição portuguesa⁴) ou à nacionalidade portuguesa (vínculo jurídico-político que liga um indivíduo ao Estado Português, determinando a sua qualidade de cidadão nacional) é, assim, concebido como um direito fundamental pessoal que goza da proteção constitucional dos direitos, liberdades e garantias (artigo 18.º), para além da proteção acrescida que decorre da sua inclusão no núcleo de direitos que não podem ser afetados ou suspensos pela declaração de estado de sítio ou de estado de emergência (artigo 19.º, n.º 6).

A consagração no texto constitucional do direito à cidadania é, nas palavras de Rui MEDEIROS e António CORTÊS, *“expressão direta do postulado básico da dignidade humana que a Constituição consagra logo no artigo 1.º como valor básico (...) e (...) referência primeira em matéria de direitos fundamentais”*⁵. António MARQUES DOS SANTOS enfatiza que a nacionalidade *“além de ser um elemento do estado das pessoas, isto é, um status, e até mesmo um direito de personalidade, (...) é um direito fundamental”*⁶.

É, hoje, pacífico que o direito de um indivíduo à nacionalidade (a um vínculo jurídico-político que o liga a um Estado, do qual depende o gozo de outros direitos, máxime dos

³ Anotação ao artigo 26.º, in JORGE MIRANDA/ RUI MEDEIROS, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2010, p. 628

⁴ Ver, entre outros, JORGE PEREIRA DA SILVA, Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania, 2004, p. 91.

⁵ Anotação ao artigo 26.º, in JORGE MIRANDA/ RUI MEDEIROS, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2010, p. 607.

⁶ Nacionalidade e Efetividade, in Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes, 1995, p. 441.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

direitos de cidadania que decorrem desse vínculo, como o direito de participação política, o direito à proteção diplomática ou o direito à residência no Estado da sua nacionalidade) constitui um direito humano básico, decorrente da dignidade da pessoa humana. Ele é, na expressão imortalizada por Hannah ARENDT, o “direito a ter direitos”⁷.

Em relação ao alcance e conteúdo do direito à cidadania consagrado no artigo 26.º da Constituição importa, no entanto, distinguir as duas dimensões presentes no projeto de lei em análise: o direito a adquirir e o direito a não perder a nacionalidade portuguesa (já adquirida, originária ou derivadamente).

Em relação aos que já são portugueses, é pacífico, na doutrina e na jurisprudência constitucional, que o direito à cidadania consagrado no artigo 26.º significa o direito subjetivo a não ser privado de forma arbitrária ou desproporcionada da nacionalidade portuguesa⁸. Jorge PEREIRA DA SILVA entende que “é um direito essencialmente negativo (...), que visa a defesa contra as intervenções arbitrárias dos poderes públicos, exigindo-se destes, apenas, que não atentem o status dos cidadãos portugueses”⁹.

Já quanto aos não portugueses (estrangeiros ou apátridas), coloca-se a questão de saber se o artigo 26.º da Constituição consagra, de forma imediata, um direito a adquirir a nacionalidade (cidadania) portuguesa. O Tribunal Constitucional tem entendido que o direito fundamental (pessoal) à cidadania consagrado no artigo 26.º, n.º 1, na sua dimensão positiva de direito dos não portugueses a aceder à nacionalidade portuguesa, consubstancia uma “expectativa jurídica” de obtenção da nacionalidade portuguesa, mediante o preenchimento de condições estabelecidas pelo legislador ordinário, que expressam critérios de conexão ou de ligação efetiva do requerente à comunidade

⁷ The Origins of Totalitarianism, 1951 (reedição de 1973), p. 296.

⁸ Ver, entre outros, Jorge PEREIRA DA SILVA, Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania, 2004, p. 128; Rui MEDEIROS/António CORTÉS, Anotação ao artigo 26.º, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2010, p. 629; GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, Constituição da República Portuguesa Anotada, 2007, vol. I, p. 466; Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 331/2016, de 19 de maio de 2016.

⁹ Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania, 2004, p. 94.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

nacional, a base do vínculo jurídico-político da nacionalidade¹⁰. Isto porque, no que à dimensão positiva do direito à cidadania ou do direito dos não portugueses a adquirir a nacionalidade portuguesa diz respeito, o artigo 26.º exige concretização legislativa para lhe conferir efetividade, devendo o legislador definir os critérios da atribuição da nacionalidade portuguesa originária e da sua aquisição derivada, uma missão que lhe cabe por imperativo constitucional (artigo 4.º)¹¹. Cabe, por isso, ao legislador “*densificar as conexões efetivas entre os indivíduos e o Estado português que conferem o direito fundamental à cidadania portuguesa*”¹². Assim, na conformação do direito dos não portugueses a aceder à cidadania portuguesa o legislador goza de maior margem de liberdade do que em relação ao regime jurídico de privação da nacionalidade dos que já são portugueses¹³. Não obstante a margem de liberdade do legislador para concretizar o direito fundamental a aceder à nacionalidade portuguesa não é total. Por um lado, o legislador está limitado pelos princípios que decorrem do Direito Internacional Público (como o princípio da nacionalidade efetiva, a proibição de discriminação, à prevenção da apatridia, o direito a ter uma nacionalidade e a mudar de nacionalidade, a proibição de perda arbitrária da nacionalidade, a unidade da nacionalidade da família, entre outros¹⁴) e do Direito da União Europeia (princípio da proporcionalidade, princípio da cooperação leal ou sincera). Por outro lado, decorre da natureza jusfundamental deste direito – da sua configuração como direito, liberdade e garantia – a obrigação de

¹⁰ Ver acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 599/2005, n.º 106/2016 e n.º 331/2016.

¹¹ Ver acórdãos n.º 599/2005, n.º 106/2016, n.º 331/2016; Jorge PEREIRA DA SILVA, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, 2004, p. 95; Rui MEDEIROS/António CORTÊS, Anotação ao artigo 26.º, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 628; Jorge MIRANDA, Anotação ao artigo 4.º, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 126.

¹² Jorge PEREIRA DA SILVA, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, 2004, p. 97.

¹³ Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 331/2016, de 19 de maio de 2016.

¹⁴ Sobre estes princípios ver, entre outros, Jorge PEREIRA DA SILVA, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, 2004, pp. 80 e segs.; Ana Rita GIL, “*Princípios de Direito da nacionalidade – sua consagração no ordenamento jurídico português*”, in *O Direito*, 142.º (2010), IV, pp. 723 e segs.; António Marques dos SANTOS, “*Nacionalidade e Efectividade*”, in *Estudos em Memória do Professor Doutor João Castro Mendes*, Lex, Lisboa, 1995, pp. 429 e segs.; Jorge MIRANDA, comentário ao artigo 4.º, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 124.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

respeitar os princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade ou da determinabilidade¹⁵. Como refere Jorge PEREIRA DA SILVA, “*da configuração da cidadania como um direito, liberdade e garantia, tal como estabelecido no n.º 1 (e n.º 4) do artigo 26.º da Constituição, direito esse que interage, depois, por via de interpretação sistemática, com outras regras e princípios constitucionais*”¹⁶. Para GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, o legislador não pode adotar soluções arbitrárias, antes ficando vinculado à existência de uma conexão relevante ou ligação efetiva (*effective link*) entre o cidadão e Portugal (nascimento no território, filiação de portugueses, constituição de família com portugueses, etc.)¹⁷.

Em síntese, o projeto de Lei em análise relaciona-se com o artigo 26.º da CRP que consagra o direito de todos à cidadania nas suas duas dimensões, positiva e negativa: por um lado, a introdução no artigo 9.º da Lei da Nacionalidade de um novo pressuposto negativo ou obstativo de aquisição derivada da nacionalidade por efeito da vontade, limita o direito de acesso à cidadania portuguesa (direito positivo) por parte de um não português que tem uma conexão relevante com a comunidade nacional, quer seja por ser filho de um português, por ser casado ou unido de facto com um cidadão português ou por ter sido português e ter perdido a nacionalidade portuguesa por declaração prestada pelo seu representante legal durante a sua incapacidade; por outro lado, o regime de perda da nacionalidade proposto para os portugueses naturalizados tem uma incidência direta no direito dos portugueses a não serem privados da cidadania portuguesa.

Tendo em consideração a jusfundamentalidade do direito à cidadania portuguesa, o regime constitucional que lhe é aplicável enquanto direito, liberdade e garantia (em especial, os artigos 13.º e 18.º) e outros preceitos constitucionais aplicáveis, vamos

¹⁵ Jorge PEREIRA DA SILVA, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, 2004, p. 97.

¹⁶ *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, 2004, p. 79.

¹⁷ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2007, vol. I, p. 222.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

analisar sucintamente cada uma das dimensões do direito fundamental à cidadania e apreciar a conformidade da iniciativa legislativa, cuja admissibilidade se discute, com os preceitos constitucionais aplicáveis.

3.1. O direito à nacionalidade (cidadania) portuguesa na sua dimensão positiva de acesso dos não portugueses à nacionalidade portuguesa

A introdução no artigo 9.º da Lei da Nacionalidade de um novo fundamento de oposição à aquisição derivada (em momento posterior ao nascimento) da nacionalidade portuguesa mediante manifestação de vontade do interessado, verificados que estejam os pressupostos legais, abrange as situações previstas nos artigos 2.º a 4.º da Lei da Nacionalidade, as únicas em que é admissível a oposição do Estado (através dos tribunais em ação deduzida pelo Ministério Público), designadamente: a aquisição por parte do filho estrangeiro menor ou incapaz de um indivíduo que adquiriu derivadamente a nacionalidade portuguesa (artigo 2.º) ou do estrangeiro casado ou em união de facto há três anos com um nacional português, originário ou não (artigo 3.º); e a reacquirição da nacionalidade portuguesa por parte de um indivíduo que a perdeu mediante declaração prestada pelo seu representante legal durante a sua incapacidade (artigo 4.º). Nestes casos a aquisição da nacionalidade portuguesa não opera automaticamente por efeito da vontade do interessado, antes está dependente da verificação de uma condição negativa: a inexistência ou a improcedência de uma ação judicial de oposição à aquisição da nacionalidade, deduzida pelo Ministério Público nos termos dos artigos 9.º e 10.º da Lei da Nacionalidade¹⁸. Esta ação não é aplicável a outras vias de aquisição derivada da nacionalidade, nomeadamente por força da lei (adoção por nacional português) ou por naturalização, pelo que ficam excluídas da iniciativa legislativa em apreço.

¹⁸ Cfr. Rui Manuel MOURA RAMOS, Do Direito Português da Nacionalidade, 1992, p. 161.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Como abordado supra, na sua dimensão positiva, o direito a adquirir ou readquirir a nacionalidade (cidadania) portuguesa carece de concretização legislativa, até por imposição constitucional explícita do artigo 4.º da Constituição¹⁹. Ou seja, é constitucionalmente reservado e imposto ao legislador a definição dos pressupostos e do regime de densificação do direito fundamental à cidadania, assente no estabelecimento do vínculo de ligação de um indivíduo ao Estado português. Mas nesta sua missão concretizadora o legislador não é inteiramente livre, estando a sua margem de conformação, de acordo com a jurisprudência constitucional, *“condicionada pelos imperativos decorrentes do conteúdo do direito fundamental à cidadania (enquanto direito fundamental de natureza pessoal e assim consagrado no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição) e do regime que lhe é associado enquanto direito, liberdade e garantia (designadamente nos artigos 12.º, 13.º, 18.º e 20.º da Constituição), para além do dever de ponderação dos demais valores constitucionais relevantes, subjazendo-lhe, ainda e necessariamente, o respeito pelos princípios do Direito Internacional, de que avulta (para além do direito de aceder a uma nacionalidade e a dela não ser privado) o princípio da ligação efetiva entre o indivíduo e a comunidade politicamente organizada em que se integra”*²⁰. Por outro lado, não pode o legislador nesta sua missão conformadora deixar de observar os princípios constitucionais, como os da proibição do arbítrio, da proporcionalidade ou da intangibilidade do conteúdo essencial de um direito, liberdade e garantia. Assim, os pressupostos de aquisição da nacionalidade portuguesa têm de ser objetivos e proporcionais, resultando de uma ponderação do legislador dos critérios de conexão relevantes que ligam um indivíduo à comunidade nacional (como a filiação,

¹⁹ Ver, por todos, acórdão n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016.

²⁰ Acórdão n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

a qualidade de membro da família de um português, o nascimento ou a residência em território nacional)²¹.

A iniciativa legislativa em análise visa estabelecer que a *“prática reiterada de comportamentos, condutas ou declarações ofensivas da dignidade da Nação e dos seus símbolos políticos, históricos e culturais fundamentais”* seja um fundamento de oposição à aquisição derivada da nacionalidade por efeito da vontade, impedindo assim que o cônjuge ou parceiro estrangeiro de um português, o filho menor (ou incapaz) estrangeiro de um português ou um estrangeiro que perdeu a nacionalidade portuguesa por declaração prestada, não por si, mas pelo seu representante legal durante a sua incapacidade possam aceder à nacionalidade portuguesa, mediante decisão de um juiz em ação de oposição deduzida pelo Ministério Público. Em causa, não pode estar o cometimento de crimes contra a realização do Estado de Direito ou crimes associados à criminalidade ideológica, como a ofensa à honra do Presidente da República ou o ultraje aos símbolos nacionais, pois a condenação penal já foi devidamente valorada pelo legislador como pressuposto negativo da aquisição da nacionalidade portuguesa (ver artigo 9.º, n.º 1, al. b) da Lei da Nacionalidade). Assim, o que se propõe no projeto de lei em análise é a criação de um novo requisito de verificação negativa da aquisição da nacionalidade portuguesa pelo estrangeiro por efeito da vontade baseado na sua conduta ideológica alegadamente *“antipatriótica”* (aferida através de conceitos indeterminados como *“declarações ofensivas da dignidade da nação”* ou *“símbolos políticos fundamentais”*), restringindo, assim, o direito à aquisição derivada nacionalidade apenas daquelas pessoas que estabeleceram uma ligação efetiva com a comunidade nacional enquanto membros da família nuclear de cidadão português ou por já terem sido portugueses de origem. Não se pretende que igual pressuposto impeditivo do direito à nacionalidade portuguesa seja aplicável em relação a outras

²¹ Neste sentido, ver também Jorge PEREIRA DA SILVA, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, 2004, pp. 95 e segs.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

formas legais de aquisição derivada da nacionalidade (por adoção ou naturalização) ou mesmo à atribuição da nacionalidade portuguesa aos netos dos emigrantes portugueses que, à semelhança de um estrangeiro que adquire derivadamente a nacionalidade portuguesa, não nasceram portugueses (pois nem o progenitor o era), o que permite que os seus filhos (bisnetos do português), netos (trinetos do português) e demais descendentes tenham acesso a todos os direitos que a Constituição reserva aos portugueses, mesmo que nunca tenham visitado Portugal ou sequer conheçam a língua portuguesa. Tendo em consideração a similitude das situações fácticas (pois trata-se da aquisição da nacionalidade portuguesa por parte de quem não nasceu português, mas que tem uma conexão relevante com Portugal ou os seus cidadãos) coloca-se a questão da compatibilidade desta iniciativa com o princípio constitucional da igualdade consagrado no artigo 13.º da Constituição.

O artigo 13.º da CRP prescreve que *“todas as cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei”* (n.º 1), não podendo ninguém *“ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito (...) em razão de (...) convicções políticas ou ideológicas”* (n.º 2).

Como referem GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, o âmbito de proteção do princípio da igualdade abrange três dimensões: a proibição de arbítrio, a proibição de discriminação em razão de determinadas categorias subjetivas, expressamente previstas de forma exemplificativa no n.º 2 do artigo 13.º e a obrigação de diferenciação como compensação de desigualdades fácticas²².

A jurisprudência constante do Tribunal Constitucional ensina que o princípio da igualdade se reconduz a *“uma proibição de arbítrio sendo inadmissíveis quer a diferenciação de tratamento sem qualquer justificação razoável, de acordo com critérios*

²²Constituição da República Portuguesa Anotada, 2007, vol. I, p. 339



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

de valor objetivos, constitucionalmente relevantes, quer a identidade de tratamento para situações manifestamente desiguais”²³. Para o Tribunal Constitucional “o princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, impõe que se dê tratamento igual ao que for essencialmente igual e que se trate diferentemente o que for essencialmente diferente. Na verdade, o princípio da igualdade, entendido como limite objetivo da discricionariedade legislativa, não veda à lei a adoção de medidas que estabeleçam distinções. Todavia, proíbe a criação de medidas que estabeleçam distinções discriminatórias, isto é, desigualdades de tratamento materialmente não fundadas ou sem qualquer fundamentação razoável, objetiva e racional”²⁴.

Tendo em consideração o exposto e o facto de inexistir uma justificação razoável ou inteligível para a diferença de tratamento quanto ao exercício do direito à aquisição da nacionalidade por parte de indivíduos que não nasceram cidadãos portugueses, mas que têm uma conexão relevante com Portugal, o conteúdo do PJI 697/XIV/2.º (introdução de nova alínea e) no n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Nacionalidade) viola de forma ostensiva o artigo 13.º da Constituição.

No entanto, esta inconstitucionalidade é passível de ser sanada no processo legislativo mediante a extensão do âmbito de aplicação deste pressuposto negativo de aquisição derivada da nacionalidade a todos os indivíduos que não nasceram portugueses e acedem à nacionalidade portuguesa em momento posterior ao do seu nascimento em virtude de uma conexão ou ligação a Portugal, considerada pelo legislador como relevante para este efeito (a filiação, o casamento ou a união de facto com português, a adoção, a residência em território nacional ou mesmo a descendência de portugueses),

²³ Acórdão n.º 46/2015.

²⁴ Acórdão n.º 409/99.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

pelo que cumpre avaliar da conformidade constitucional deste pressuposto impeditivo por si só.

Embora o legislador goze de certa margem de liberdade na conformação do direito à aquisição da nacionalidade portuguesa, “*não pode deixar de ter presente a inequívoca natureza jusfundamental da cidadania (artigo 26.º, n.º 1, CRP)*”²⁵. O pressuposto obstativo da aquisição da nacionalidade em análise não consubstancia uma restrição legal propriamente dita, mas antes uma delimitação legal do conteúdo material do direito fundamental à cidadania portuguesa, consagrado no n.º 1 do artigo 26.º da Constituição. Mas na sua qualidade de disposição legal conformadora deste direito fundamental sempre lhe serão aplicáveis os parâmetros materiais das restrições a direitos, liberdades e garantias, em especial o princípio da proporcionalidade, da determinabilidade e da intangibilidade do conteúdo essencial deste direito, ou a garantia de um mínimo de conteúdo útil constitucionalmente relevante²⁶. Daqui decorre, como enfatiza Jorge PEREIRA DA SILVA, a sujeição do legislador a uma densidade normativa que reduza o mais possível a margem de discricionariedade dos “aplicadores”, devendo, na sua margem de conformação, recusar requisitos desnecessários, desadequados ou injustificados²⁷.

A causa obstativa do direito à aquisição da nacionalidade derivada que a presente iniciativa legislativa pretende introduzir na Lei da Nacionalidade, para além de deixar enorme margem de discricionariedade ao decisor (com o que coloca em crise a determinabilidade do direito fundamental à cidadania portuguesa), tem um objetivo

²⁵ Acórdão n.º 106/2016.

²⁶ Jorge MIRANDA/Jorge PEREIRA DA SILVA, Anotação ao artigo 18.º da CRP, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, pp. 352 e 353. Ver também, JGOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2007, vol. I, p. 389.

²⁷ *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, 2004, p. 128. Neste sentido, cfr. a jurisprudência constitucional, em especial os Acórdãos n.ºs 106/2016 e 331/2016.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

flagrantemente inconstitucional: “sancionar” o interessado com a oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por condutas ou pensamentos exteriorizados tidos como “antipatrióticos” (embora não condenados criminalmente). De acordo com o n.º 1 do artigo 37.º “*todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio (...)*”, não podendo o exercício deste direito “*ser impedido ou limitado por qualquer tipo ou forma de censura*” (n.º 2). A liberdade de expressão é um direito fundamental de “todos” que ocupa um lugar central no edifício jurídico-constitucional da República Portuguesa como um Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP), decorrendo mesmo da dignidade da pessoa humana. Como aponta José de MELO ALEXANDRINO, “*sem liberdade de expressão do pensamento atinge-se não apenas o pensamento, mas também e imediatamente a dignidade da pessoa humana (artigo 1.º) e o desenvolvimento da personalidade (artigo 26.º, n.º 1)*”²⁸. Como Direito, Liberdade e Garantia a liberdade de expressão só é passível de restrições legais dentro dos limites exigentes impostos pelos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Constituição.

No entanto, não podemos ignorar que a iniciativa legislativa em questão permite condicionar o direito à nacionalidade portuguesa (um direito fundamental) à inexistência de um “delito de opinião”, com o que é evidente a violação flagrante do artigo 37.º da Constituição, pois não pode deixar de ser entendida como forma de limitação da liberdade de expressão ou de pensamento (sancionando-a ou censurando-a com a privação do acesso à nacionalidade portuguesa). Ora, como ensinam GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, a Constituição “*exclui qualquer “delito de opinião”, mesmo que se trate de opiniões que se traduzam em ideologias ou posições anticonstitucionais*”²⁹. Se é certo que há casos em que as imputações ou os juízos

²⁸ Anotação ao artigo 37.º, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra Editora, 2010, p. 848.

²⁹ Constituição da República Portuguesa Anotada, 2007, vol. I, p. 575.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

ofensivos da honra podem ter relevância criminal, porque o direito à liberdade de expressão não existe desacompanhado de outros valores merecedores de tutela pelo nosso ordenamento jurídico (vejam-se, a título de exemplo, os crimes contra a honra ou o crime de ultraje a símbolos nacionais e regionais), também é certo que tal juízo de desvalor só se torna definitivo depois de ter transitado em julgado uma condenação penal e que, ademais, tais crimes se situam no patamar da criminalidade de pequena gravidade, puníveis com pena de prisão não superior a 3 anos. O que, por outra via, sempre conduziria à impossibilidade, por violação do princípio da proporcionalidade, de constituírem fundamento para consequências atinentes ao direito fundamental à nacionalidade de quem tem com Portugal uma conexão, como é o caso do filho ou cônjuge/parceiro de um cidadão português ou de quem já foi português.

3.2. O direito à nacionalidade (cidadania) portuguesa na sua dimensão negativa de direito dos portugueses a não serem privados da nacionalidade portuguesa

O direito que os cidadãos portugueses têm à nacionalidade portuguesa, na sua dimensão negativa de dela não poderem ser arbitrariamente privados (artigo 26.º, n.º 1 e 4), é um direito, liberdade e garantia diretamente aplicável que apenas pode ser restringido nos casos previstos na Constituição e com observância do regime exigente do artigo 18.º, n.º 2 e 3³⁰. A iniciativa legislativa em apreciação visa precisamente restringir o direito fundamental dos portugueses à cidadania portuguesa (embora apenas restrita aos que tenham outra nacionalidade e tenham adquirido a nacionalidade portuguesa por naturalização), pelo que consubstancia uma lei restritiva que, nos termos do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, não pode ter efeito retroativo, deve limitar-se ao mínimo necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses

³⁰ Ver, por todos, Rui MEDEIROS/António CORTÊS, Anotação ao artigo 26.º, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, 2010, p. 629.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

constitucionalmente protegidos e não pode diminuir a extensão e o alcance do direito consagrado no artigo 26.º da Constituição.

Com efeito, todos os portugueses têm direito à manutenção do vínculo jurídico da nacionalidade (artigo 26.º, n.º 1), um direito que não é suscetível de suspensão (artigo 19.º), do qual decorrem outros direitos, com destaque, no contexto do presente parecer, para o direito irrestingível a não ser expulso do território nacional (artigo 33.º, n.º 1 da CRP). E o n.º 4 do artigo 26.º exige que a perda da nacionalidade (privação da cidadania) só possa ocorrer *“nos casos termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos”*. Tal como interpretado à luz do artigo 15.º da DUDH, por força do artigo 16.º, n.º 2 da CRP, esta disposição constitucional consagra inequivocamente o direito de todos os cidadãos portugueses (independentemente da forma como adquiriram a cidadania ou nacionalidade portuguesa) a não serem arbitrariamente privados da nacionalidade portuguesa.

Por outro lado, o regime legal de perda da nacionalidade portuguesa acentua a natureza jusfundamental do direito à cidadania portuguesa. Nos termos do artigo 8.º da Lei da Nacionalidade em vigor a perda da nacionalidade portuguesa depende exclusivamente da iniciativa do cidadão português (e não do Estado). Não se trata, no entanto, de um direito absoluto a renunciar ao vínculo jurídico que o liga a Portugal, antes esta faculdade apenas lhe assiste se tiver outra nacionalidade. Como refere Rui Manuel MOURA RAMOS, a *“natureza de direito fundamental que se reconhece ao vínculo jurídico da nacionalidade impede pois, na nossa ordem jurídica, que se tenha previsto qualquer forma de o extinguir que não passe pela vontade do indivíduo dele titular”*³¹.

A presente iniciativa pretende introduzir no nosso ordenamento jurídico um regime de perda da nacionalidade privativo dos cidadãos que adquiriram a nacionalidade

³¹ Do Direito Português da Nacionalidade, 1992, p. 181.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

portuguesa por naturalização, como forma de “banimento” pela sua conduta criminosa ou “antipatriótica”. Pretende, neste domínio, estabelecer uma distinção entre duas categorias de portugueses: por um lado, os portugueses originários (a quem é atribuída a nacionalidade nos termos do artigo 1.º da Lei da Nacionalidade), que readquiriram a nacionalidade portuguesa (artigos 4.º, 30.º e 31.º da Lei da Nacionalidade) ou que adquiriram a nacionalidade portuguesa por efeito da vontade ou da adoção (artigos 2.º, 3.º e 5.º da Lei da Nacionalidade), que apenas poderão perder a nacionalidade portuguesa por renúncia voluntária, se tiverem dupla cidadania; por outro lado, os portugueses que adquiriram a nacionalidade por naturalização (seja ao abrigo de um direito subjetivo à naturalização fundado em critérios de *ius domicilli* ou *ius soli*, seja ao abrigo de um ato discricionário do Governo, nos termos do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade), que passariam a poder perder *ope lege* a nacionalidade portuguesa como consequência da sua condenação criminal ou do exercício da sua liberdade de expressão considerada ofensiva da Nação portuguesa, da sua história ou dos seus símbolos, na condição de terem dupla cidadania. Assim, o estatuto de cidadania dos portugueses naturalizados, que por residirem ou mesmo terem nascido em Portugal adquiriram a nacionalidade portuguesa no exercício de um verdadeiro direito subjetivo, seria muito mais precário do que o estatuto jurídico de muitos filhos e netos de emigrantes que nasceram e sempre viveram nos países da sua outra nacionalidade (e, porventura, nunca sequer visitaram Portugal).

Em qualquer caso, o direito à cidadania portuguesa, na sua dimensão negativa a não ser dela arbitrariamente privado está consagrado no n.º 4 do artigo 26.º da Constituição e é um direito, liberdade, garantia que a Constituição reconhece a **todos** os portugueses, independentemente da forma como adquiriram a nacionalidade nos termos da Lei. Assim, na medida em que o regime legal proposto visa impor a perda da nacionalidade apenas aos portugueses que adquiriram a nacionalidade portuguesa por naturalização, com exclusão de todos os outros cidadãos, igualmente, portugueses, suscita-se, desde



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

logo, a questão da sua desconformidade com o princípio constitucional da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição, bem como com o direito à proteção contra qualquer forma de discriminação (n.º 1 do artigo 26.º da CRP).

Com efeito, a Constituição, com exceção do direito de ser eleito Presidente da República (artigo 122.º) não faz qualquer diferenciação entre portugueses originários e portugueses com nacionalidade derivada, com ou sem outra nacionalidade, quanto ao gozo ou exercício de quaisquer direitos, com especial destaque para o direito à cidadania portuguesa (ou melhor, a dela não serem privados) e para os direitos que dela imediatamente decorrem, como, por exemplo, o direito à residência que resulta do direito a não ser expulso do território nacional (artigo 33.º, n.º 1), configurado como um direito, liberdade e garantia³², o direito fundamental de deslocação ou fixação livre no território nacional ou a ele regressar (44.º da CRP) ou direitos de participação política reservados aos portugueses. Não fazendo a Constituição qualquer discriminação entre portugueses originários e portugueses naturalizados, parece seguro afirmar com GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA *“que a lei também não pode discriminar.”*³³ Também de forma categórica, Jorge MIRANDA enfatiza que, com uma única exceção (o direito de ser eleito Presidente da República), a Constituição não faz qualquer distinção entre portugueses originários e não originários, pelo que qualquer distinção violaria *“os valores e as conceções de igualdade e jus-universalismo em que assenta a Constituição”*³⁴.

Não havendo quanto ao gozo do direito fundamental à cidadania qualquer diferença objetiva entre a situação fáctica dos portugueses com nacionalidade portuguesa de

³² Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2007, vol. I, p. 531.

³³ *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2007, vol. I, p. 122.

³⁴ Anotação ao artigo 4.º, in Jorge MIRANDA/ Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2010, p. 128.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

origem ou que a (re) adquiriram por efeito da vontade ou derivadamente *ope lege*, por um lado, e portugueses que a adquiriram por naturalização, nem qualquer distinção objetivamente justificada quanto ao grau de censurabilidade das condutas em causa consoante a natureza do facto aquisitivo da nacionalidade do seu autor, não existe qualquer fundamento razoável e inteligível para tal diferença de tratamento, no que à perda da nacionalidade diz respeito. Assim, pode-se concluir, com segurança, que tal diferença de tratamento de cidadãos portugueses em função da forma como adquiriram a nacionalidade portuguesa, que se pretende estabelecer por via legislativa, é arbitrária (pois inexistente qualquer diferença que possa justificar tal tratamento desigual), violando de forma ostensiva o princípio da igualdade consagrado no artigo 13.º da CRP.

Esta inconstitucionalidade seria, no entanto, sanável se o regime de perda da nacionalidade proposto fosse aplicável a todos os portugueses que tivessem uma outra nacionalidade, pelo que o mesmo deve ser objeto de avaliação autónoma quanto à sua conformidade constitucional, independentemente da forma ou do momento da aquisição da nacionalidade portuguesa. Nesta hipótese seriam abrangidos todos os portugueses de origem que têm uma outra nacionalidade (com especial destaque para os descendentes dos portugueses nascidos com outra nacionalidade ou que adquiriam posteriormente a nacionalidade dos países onde residem) e todos os portugueses que adquiriram derivadamente a nacionalidade portuguesa (por filiação, adoção, casamento ou união de facto ou naturalização) ou a readquiriram sem perderem a nacionalidade que tinham. Assim, e com este (imenso) universo, cumpre aferir se as causas de perda da nacionalidade que a iniciativa legislativa pretende introduzir no ordenamento jurídico são compatíveis com a Constituição.

Quanto à possibilidade de o Estado impor a perda da nacionalidade portuguesa a um cidadão português (originário ou não) com fundamento na condenação pela prática de crimes (tal como proposto nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 8.º do projeto de lei), a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

mesma está ferida de inconstitucionalidade, pois viola de forma notória e insanável o n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, de acordo com o qual *“nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos”*. Sendo o direito à nacionalidade (cidadania) um direito fundamental de natureza pessoal, intimamente ligado à dignidade da pessoa humana, parece por demais evidente, que não pode uma condenação penal ter por efeito necessário a sua perda³⁵. O próprio Tribunal Constitucional, em sede de aquisição da nacionalidade, já determinou que o legislador está *“impedido de criar critérios de acesso ao vínculo jurídico da cidadania portuguesa, que impliquem, em virtude de uma pena aplicada, a perda automática de direitos civis, profissionais e políticos”*³⁶. Se assim é em sede de aquisição pelos não portugueses da nacionalidade portuguesa, em que o legislador goza de maior liberdade de conformação, por maioria de razão o será em sede de perda da nacionalidade portuguesa, uma situação em que está em causa o direito fundamental subjetivo a não ser dela privado, diretamente aplicável e exequível.

Também o regime da alínea c) do novo n.º 2 do artigo 8.º do projeto de lei, na medida em que visa *“sancionar”* com a privação da cidadania portuguesa (e conseqüente perda de direitos fundamentais dos cidadãos portugueses, como o direito a não ser expulso ou o direito a residir no território nacional) o português que ofenda *“de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais”*, está ferido de inconstitucionalidade insanável. Nem sequer se trataria, nesta hipótese, da perda de nacionalidade como conseqüência da condenação pelo cometimento de crimes contra a realização do Estado de Direito ou crimes associados à criminalidade ideológica, como a ofensa à honra do presidente da República ou o ultraje aos símbolos nacionais, pois tal hipótese já está subsumida na alínea b) do n.º 2 do artigo 8.º, na redação proposta por este projeto de

³⁵ Ver, por todos, Jorge PEREIRA DA SILVA, *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, 2004, p. 98.

³⁶ Acórdão n.º 331/2016.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

lei. Mas tão só de sancionar com a perda da nacionalidade condutas “antipatrióticas” ou “delitos de opinião”, sem que se consiga sequer compreender que condutas seriam subsumíveis nestes conceitos indeterminados e a quem caberia tal ajuizamento. Nesta perspetiva, a norma proposta viola de forma ostensiva e insanável o n.º 4 do artigo 26.º da CRP que proíbe expressamente que a mesma “*possa ter como fundamento motivos políticos*”. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA salientam, categoricamente, que a privação da nacionalidade não pode nunca “*ser consequência de ações ou opções políticas do cidadão*”, afastando a CRP liminarmente “*a possibilidade de utilizar a privação da cidadania como meio de “exprobração comunitária” ou “execração política” por motivo de condutas “antipatriotas” ou “antinacionais”*”³⁷. Também seria dificilmente compatível com o direito à liberdade de expressão ou de pensamento, protegido pelo artigo 37.º da Constituição, que pese embora possa sofrer restrições para salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente relevantes, exclui, de acordo com a doutrina, os “delitos de opinião”. Neste sentido, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, enfatizam que esta disposição constitucional exclui “*qualquer “delito de opinião”, mesmo quando se trate de opiniões que se traduzam em ideologias ou posições anticonstitucionais*”³⁸.

Por fim, cumpre realçar que a perda da nacionalidade portuguesa priva o indivíduo não apenas do seu direito fundamental à cidadania portuguesa (artigo 26.º), que é um elemento essencial da sua dignidade pessoal, mas também de uma série de direitos fundamentais que dela decorrem e que a Constituição reserva aos portugueses, como o direito de sufrágio (artigo 10.º), o direito à proteção do Estado quando se encontrem no estrangeiro (artigo 14.º) ou o direito a residir e a não ser expulso do território nacional (artigo 33.º, n.º 1). Privar um cidadão português (mesmo que mantenha outra nacionalidade) da nacionalidade portuguesa, que pode ser a sua única nacionalidade

³⁷ Constituição da República Portuguesa Anotada, 2007, vol. I, p. 466.

³⁸ Constituição da República Portuguesa Anotada, 2007, vol. I, p. 575.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

efetiva ou a mais efetiva, com fundamento na sua condenação pelo cometimento de crimes ou por condutas consideradas “antipatrióticas” atenta contra o valor da dignidade da pessoa humana (de que o seu direito à cidadania é um postulado), que está na base do edifício constitucional dos direitos fundamentais consagrado no artigo 1.º. Mas também atenta (de forma mediata) contra os outros direitos fundamentais que a Constituição reserva aos portugueses, com especial destaque para o seu direito à residência no território nacional, já que podendo, por esta via, ser expulsos para o território do país da sua segunda nacionalidade (independentemente, do grau de efetividade da mesma), contornar-se-ia a proibição constitucional de expulsão de portugueses (artigo 33.º, n.º 1) e atentar-se-ia contra o seu direito à residência em Portugal, que daí decorre e que é garantido como direito humano pelo artigo 3.º do Protocolo n.º 4 adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Sendo esta a consequência mais visível da iniciativa legislativa em análise, salta à vista que a mesma integra um abuso de poder legislativo, com o que inexiste qualquer interesse constitucionalmente protegido que a medida restritiva do direito dos portugueses à cidadania portuguesa visasse salvaguardar. Antes pelo contrário, a medida proposta consubstanciaria uma violação (mediata) do artigo 33.º, n.º 1 da CRP. Assim, também se pode concluir que a iniciativa em questão não respeita os limites impostos pelo artigo 18.º, n.º 2 e 3, em especial a intangibilidade do conteúdo essencial do direito à cidadania portuguesa dos nacionais, tal como consagrado no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição.

PARTE III - CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

1. O Projeto de Lei n.º 697/XIV, visando introduzir na lei um pressuposto obstativo da aquisição derivada da nacionalidade apenas aplicável aos indivíduos que adquirem a nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, bem como de um regime de perda da nacionalidade apenas aplicável aos cidadãos portugueses que adquiriram a nacionalidade portuguesa por naturalização, com exclusão de todos os outros portugueses (de origem ou não), sem que esteja densificada qual a diferença objetiva da situação fáctica e jurídica subjacente que justifique a discriminação visada, viola o disposto no artigo 13.º da Constituição;
2. O Projeto de Lei n.º 697/XIV viola o n.º 1 do artigo 26.º da Constituição, ao pretender condicionar o acesso de indivíduos com uma conexão relevante a Portugal (por via da filiação, do casamento ou união de facto com cidadão português ou da titularidade anterior da nacionalidade portuguesa durante a menoridade) à inexistência de uma conduta definida através de conceitos indeterminados como “antipatriótica”, de uma forma não compatível com as limitações constitucionalmente impostas ao legislador na conformação do regime jurídico de um direito, liberdade e garantia, nomeadamente a determinabilidade e o respeito por outros valores constitucionais, como o da liberdade de expressão, consagrada no artigo 37.º da Constituição, que igualmente é desrespeitado.
3. O Projeto de Lei n.º 697/XIV viola o disposto nos n.ºs 1 e 4 do artigo 26.º, conjugado com o artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, bem como no n.º 4 do artigo 30.º, ao pretender privar da cidadania portuguesa os cidadãos condenados em penas superiores a 5 anos ou condenados (independentemente da pena) por determinados crimes.
4. O Projeto de Lei n.º 697/XIV viola o disposto no n.º 4 do artigo 26.º e no artigo 37.º da Constituição, ao pretender “sancionar” com a perda da nacionalidade os



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

cidadãos portugueses que tenham uma conduta ou expressem opiniões que possam ser qualificadas de antipatrióticas nos termos, não objetivamente determinados, propostos.

5. O Projeto de Lei n.º 697/XIV viola, ainda, o disposto no artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, em especial a intangibilidade do conteúdo essencial do direito à cidadania portuguesa, ao pretender, pela via do instituto da perda da nacionalidade, privar os cidadãos portugueses dos direitos que a Constituição lhes reserva.
6. Com exceção da violação do artigo 13.º da Constituição, as inconstitucionalidades identificadas são insanáveis no decurso do procedimento legislativo;
7. Consequentemente, o Projeto de Lei n.º 697/XIV (CH) não reúne os requisitos de admissibilidade referidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 120.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 24 de março de 2021

A Deputada Relatora

(Constança Urbano de Sousa)

O Presidente da Comissão

(Luís Marques Guedes)