

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

RELATÓRIO FINAL

Petição n.º 326/XIV/3.^a – “Inconstitucionalidade e Ilegalidade do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 03 de outubro)”

Número de assinaturas: 2780

1.º Subscritor: Julian Henrique Dias Rodrigues

I. Nota prévia

A Petição n.º 326/XIV/3.^a deu entrada na Assembleia da República em 23 de novembro de 2021, ainda no decurso da XIV Legislatura. Em 25 de novembro de 2021, por despacho do então Vice-Presidente da Assembleia da República, Deputado Fernando Negrão, a petição foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (CACDLG), para apreciação, tendo chegado ao conhecimento desta no dia 29 de novembro de 2021. Atenta a dissolução da Assembleia da República, decretada por S.Exa. o Presidente da República a 5 de dezembro de 2021, bem como os resultados das eleições legislativas, ocorridas a 30 de janeiro de 2022, e as subsequentes tomada de posse deste órgão de soberania, a 29 de março de 2022, e instalação das comissões parlamentares permanentes, no passado dia 13 de abril de 2022, só em 20 de abril foi possível aferir da admissibilidade da Petição n.º 326/XIV/3.^a, a qual fora objeto de redistribuição a esta Comissão por despacho de S.Exa. o Presidente da Assembleia da República.

Em reunião de 20 de abril de 2022, esta Comissão deliberou admitir a Petição n.º 326/XIV/3.^a - Inconstitucionalidade e Ilegalidade do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 03 de outubro). A referida petição é subscrita por cerca de 3260

cidadãos nacionais de Portugal, do Brasil, do Perú, da Venezuela, de Angola, de Cabo Verde, da Argentina, de São Tomé e Príncipe, de Espanha e de Inglaterra.

Foi nesta data que a Signatária foi designada como Relatora.

Contudo, em momento posterior a esta admissão e à designação da Relatora, em 6 de maio de 2022, a CACDLG solicitou ao Ministério dos Negócios Estrangeiros confirmação do número de assinaturas, tendo a resposta sido obtida em 23 de maio de 2022.

Na sequência disso, os Serviços da CACDLG elaboraram uma adenda à Nota de Admissibilidade inicial, a primeira datada de 19 de abril de 2022, a Adenda a essa Nota é datada de 20 de junho de 2022.

Após estas diligências, o número de assinaturas válidas reduziu-se para **2780**, uma vez que Espanha, Argentina, Angola, Perú, Brasil, Reino Unido e Venezuela reconhecem o exercício do direito de petição por parte de cidadãos nacionais portugueses, mas São Tomé e Príncipe e Cabo Verde não o reconhecem, exceto quando este direito for exercido por cidadãos nacionais portugueses que também tenham nacionalidade são-tomense ou cabo-verdiana.

A Petição n.º 326/XIV/1.^a foi recebida de acordo com o preceituado no artigo 9.º da Lei de Exercício do Direito de Petição (LEDP), aprovada pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto (com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 6/93, de 1 de março, Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto, Lei n.º 51/2017, de 13 de julho e Lei n.º 63/2020, de 29 de outubro).

Tal como consta da nota de admissibilidade, mostram-se genericamente presentes os requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º do LEDP em vigor, bem como não se verificam quaisquer causas de indeferimento liminar, previstas no artigo 12.º do citado diploma, pelo que foi corretamente admitida.

II. Da petição

a) Objeto da petição

Os subscritores, em número de 2780, dirigem-se à Assembleia da República, para alertar, nas suas palavras, para *“o objetivo de propor que tome, adote ou proponha determinadas medidas no que diz respeito à verificação de constitucionalidade do art.º 14.º da Lei n.º 37/81, de 03 de outubro (Lei da Nacionalidade)”*.

Dizem estar em causa o direito fundamental à nacionalidade e o respeito ao primado da não discriminação entre filhos havidos fora do casamento e pretendem que esta norma deixe de vigorar, seja pela sua revogação, seja pela declaração de inconstitucionalidade da norma.

Os peticionantes consideram-se discriminados relativamente a duas hipóteses de aquisição da nacionalidade previstas na lei, designadamente, através das alterações introduzidas na Lei da Nacionalidade pela Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de outubro, nos termos conjugados da alínea d) do n.º 1 e 3 do artigo 1.º, uma vez que passou a ser permitida a aquisição originária da nacionalidade, independentemente de os requerentes comprovarem a ligação efetiva à comunidade nacional, por via dos vários elementos de conexão previstos no artigo 10.º-A do Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, diploma que aprova o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa.

Sublinham ainda que a redação dada pela Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de outubro, à alínea f) do n.º 1 do artigo 1.º da Lei da Nacionalidade permite que venham a adquirir a nacionalidade portuguesa os filhos de estrangeiros que residam irregularmente em Portugal, por, pelo menos, um ano, se estes nascerem no território português.

Paralelamente, suscitam também a questão da inconstitucionalidade do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade por considerarem que esta norma viola o regime do artigo 18.º da Constituição, assim como o n.º 4 do artigo 36.º, nos termos do qual “os filhos nascidos fora do casamento não podem, por esse motivo, ser objeto de qualquer discriminação e a lei ou as repartições oficiais não podem usar designações discriminatórias relativas à filiação”.

No plano do direito ordinário, os peticionantes consideram que o artigo n.º 14.º da Lei da Nacionalidade é incompatível com o n.º 2 do artigo 1976.º e n.º 1 do artigo n.º 1977.º, ambos do Código Civil. No âmbito do estabelecimento da filiação, o n.º 1 do artigo 1976.º do Código Civil estabelece que “a paternidade presume-se em relação ao marido da mãe e, nos casos de filiação fora do casamento, estabelece-se pelo reconhecimento” e que tem eficácia retroativa (n.º 1 do artigo 1977.º), pelo que o filho de progenitor português é considerado como tal desde o seu nascimento, ainda que a filiação se tenha estabelecido na maioridade».

Os peticionantes reforçam o seu pedido recorrendo a exemplos de Direito comparado de Estados em que é legalmente admissível que a filiação estabelecida durante a maioridade produza efeitos quanto à nacionalidade, nomeadamente Espanha, Itália e Alemanha.

Refira-se que na exposição inicial os Peticionários referem o P JL 810/XIV/2.^a e, em aditamento a essa exposição inicial, já após a dissolução da Assembleia da República, pedem o “desarquivamento” do mesmo, uma vez que caducou, ou a apresentação de novo projeto no mesmo sentido (revogação do artigo 14.º da LN).

b) Enquadramento parlamentar

Sobre matéria conexa com o objeto da petição, estão pendentes as seguintes iniciativas legislativas, com finalidade semelhante ao Projeto de Lei n.º 810/XIV/2.^a (PSD), que caducou com o termo da XIV Legislatura:

- Projeto de Lei n.º 40/XV/1.ª (PSD) - Décima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade, revogando o artigo 14.º dessa Lei.
- Projeto de Lei n.º 126/XV/1.ª (L) - Alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro na sua redação atual, que aprova a Lei da Nacionalidade – revogação da norma que faz depender os efeitos da nacionalidade da filiação estabelecida durante a menoridade
- Projeto de Lei n.º 132/XV/1.ª (IL) – Décima alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a lei da nacionalidade
- Projeto de Lei n.º 133/XV/1.ª (PS) - Define as circunstâncias em que a filiação estabelecida após a menoridade pode produzir efeitos relativamente à nacionalidade, procedendo à 10.ª alteração à Lei da Nacionalidade, aprovada pela Lei n.º 37/81, de 3 de outubro
- Projeto de Lei n.º 134/XV/1.ª (PAN) - Revoga o artigo 14.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade

c) Audição dos peticionários

Tendo em conta a circunstância de se tratar de uma petição coletiva com mais de 1000 subscritores, deu-se cumprimento ao disposto no artigo 21.º do LEDP, tendo-se procedido à audiência devida, cuja súmula se anexa a este relatório final. Assim, no dia 13 de dezembro de 2022, às 10 horas, teve lugar, na Sala 6 do Palácio de S. Bento, a audiência do representante dos subscritores da Petição aqui em análise, Julian Henrique Dias Rodrigues.

Estiveram presentes a Senhora Deputada Alexandra Leitão (PS), na qualidade de Relatora da Petição, além dos Coordenador do Grupo de Trabalho, o Senhor Deputado Bruno Aragão, e as Senhoras e Senhores Deputados Catarina Rocha Ferreira e Maló de Abreu (PSD), Alma Rivera (PCP) e Inês Sousa Real (PAN).

Nos exatos termos da súmula da audição, o 1.º Subscritor da petição, Julian Henrique Dias Rodrigues defendeu que o artigo 14.º da Lei da Nacionalidade é inconstitucional por violação dos artigos 36.º, n.º 4, e 18.º, n.º 2, da CRP, por distinguir entre pessoas cuja filiação é estabelecida antes ou depois da maioridade, designadamente introduzindo discriminação entre irmãos cuja filiação é estabelecida em momentos diferentes e também por introduzir distinções entre filhos nascidos dentro ou fora do casamento.

Intervieram a Senhora Deputada Alma Rivera (PCP) que manifestou a disponibilidade para resolver a situação, e as Senhoras Deputadas Catarina Rocha Ferreira (PSD) e Inês Sousa Real (PAN) que salientaram que quer o PSD, quer o PAN já apresentaram propostas no sentido da revogação do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade.

A Relatora destacou que a noma do artigo 14.º é originária na Lei da Nacionalidade, nunca tendo sido declarada ou julgada inconstitucional, e questionou o Peticionário sobre se considera que pode haver razões para distinguir entre a filiação antes ou depois da maioridade (designadamente devido à proximidade criada durante a infância) e também sobre a possibilidade de uma solução legislativa intermédia.

O Peticionário reiterou a violação dos artigos 18.º, n.º 2, e 36.º, n.º 4 da CRP.

A Relatora pediu novamente a palavra para questionar o sentido da violação do n.º 4 do artigo 36.º, por considerar que a questão se prende com uma eventual discriminação em função da idade e não do nascimento dentro ou fora do casamento, ao que o Peticionário esclareceu que no caso de filhos de pais casados a filiação retroage, nos termos do Código Civil.

III. Opinião do Relator

A matéria constante da petição *sub judice* tem sido objeto de tratamento em diferentes projetos de lei apresentados e apreciados na Assembleia da República, tal como se refere *supra* na alínea b) do ponto II do presente Relatório.

O artigo 4.º da Constituição da República Portuguesa confere alguma margem de liberdade ao legislador ordinário para tratar a matéria da aquisição da cidadania portuguesa.

A revogação ou declaração de inconstitucionalidade do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade, pode justificar-se com os argumentos de garantir o acesso dos netos de portugueses à nacionalidade originária dos seus ascendentes e de simplificar a aquisição da nacionalidade por parte dos cônjuges de cidadãos nacionais, bem como das pessoas cujos progenitores, pelas mais variadas razões, só reconheceram a respetiva paternidade na sua idade adulta.

Mas há também razões que militam em favor da manutenção da norma constante do artigo 14.º que, aliás, se mantém inalterada desde a versão originária da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro.

Essas razões são assim sumariadas por RUI MOURA RAMOS: *“O fundamento desta solução [do artigo 14.º] decorre das razões que estão na base quer do reconhecimento do “ius sanguinis” quer do relevo reconhecido às hipóteses de filiação, mesmo adotiva, em sede de nacionalidade. Com efeito, não são considerações de origem rácica ou biológica que determinaram o legislador, mas o reconhecimento da circunstância de que os laços existentes entre pais e filhos permitem supor que estes últimos participarão*

naturalmente do conjunto de concepções e de valores que identificam a comunidade nacional daqueles.”¹.

E continua: *“Tal suposição funda-se evidentemente na influência educativa que pode ter lugar no interior da família, e que apenas se verifica no período de formação da personalidade, período em que um caráter é mais sensível à influência de terceiros. Desaparecendo tal situação em princípio com o acesso à maioridade, facilmente se compreenderá que uma filiação estabelecida depois desse momento não possa valer como presunção para revelar a integração psicológica e sociológica do filho na comunidade nacional dos pais.*”².

Além disso, há ainda o receio de que o estabelecimento tardio da filiação tenha como objetivo exatamente a obtenção da nacionalidade, numa eventual fraude à lei.

Em todo o caso, estão pendentes na Assembleia da República projetos de lei com este objeto, portanto será em sede desse processo legislativo que os argumentos constantes da presente petição poderão e deverão ser analisados.

IV. Tramitação subsequente

Face ao exposto, é o seguinte o parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias:

1. A petição foi recebida na Assembleia da República nos termos do artigo 9.º da LEDP e é objeto de publicação em *Diário da Assembleia da República*, acompanhada do relatório correspondente, nos termos do n.º 1 do artigo 26.º da mesma lei;

¹ V. RUI MOURA RAMOS, “Nacionalidade” in Estudos de Direito Portugues da nacionalidade, 2.ª edição, Coimbra, 2019, pág. 385.

² RUI MOURA RAMOS, *op. cit.*, pág. 386.

2. Tratando-se de uma petição subscrita por 2780 cidadãos não será objeto de apreciação em Plenário, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da LEDP, sendo apreciada em Comissão por ser subscrita por mais de 2500 cidadãos (n.º 1 do artigo 24.º-A da mesma Lei).
3. A pretensão dos peticionários pressupõe a adoção de providências legislativas, pelo que, embora já existindo processos legislativos em curso com esse objeto (Projeto de Lei n.º 40/XV/1.ª, Projeto de Lei n.º 126/XV/1.ª (L), Projeto de Lei n.º 132/XV/1.ª (IL), Projeto de Lei n.º 133/XV/1.ª (PS) e Projeto de Lei n.º 134/XV/1.ª (PAN), devem remeter-se a petição e o relatório final que sobre ela incide aos Grupos Parlamentares e aos DURP para o eventual exercício das competências que entenderem pertinentes.
4. Uma vez que os peticionários invocam a possível inconstitucionalidade do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade, a petição e respetivo relatório final devem ser também enviados às entidades que, nos termos do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição da República Portuguesa podem requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral.
5. O presente relatório deve ser enviado ao Senhor Presidente da Assembleia da República, nos termos do n.º 12 do artigo 17.º e do n.º 2 do artigo 19.º da LEDP.

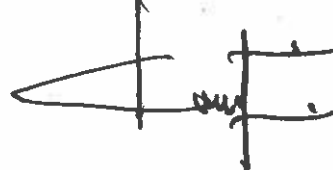
Palácio de S. Bento, 14 de dezembro de 2022

A Deputada Relatora



(Alexandra Leitão)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)

**Audição dos primeiros subscritores da [Petição n.º 326/XIV/3.ª](#) –
“Inconstitucionalidade e Ilegalidade do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade (Lei
n.º 37/81, de 03 de outubro)”**

Súmula

No dia 13 de dezembro de 2022, às 10 horas, teve lugar, na Sala 6 do Palácio de S. Bento, no âmbito do [Grupo de Trabalho - Audições de Peticionantes e Audiências](#), a [audição](#) do representante dos subscritores da Petição identificada em epígrafe, Julian Henrique Dias Rodrigues, conforme previsto no n.º 1 do artigo 21.º do Regime Jurídico do Exercício do Direito de Petição, aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto e alterado pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de março, 15/2003, de 4 de junho, 45/2007, de 24 de agosto e 63/2020, de 29 de outubro.

Estavam presentes o Senhor Deputado Bruno Aragão, Coordenador do Grupo de Trabalho, a Senhora Deputada Alexandra Leitão (PS), na qualidade de Relatora da Petição, e as Senhoras e Senhores Deputados Catarina Rocha Ferreira (PSD), António Maló de Abreu (PSD), Alma Rivera (PCP) e Inês de Sousa Real (PAN).

O Senhor Coordenador do Grupo de Trabalho cumprimentou os Deputados e o primeiro subscritor, enquadrou a audição no âmbito da [Petição n.º 326/XIV/3.ª](#) – “Inconstitucionalidade e Ilegalidade do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade (Lei n.º 37/81, de 03 de outubro)”, explicou a metodologia da audição e deu a palavra àquele para a sua intervenção inicial.

Na sua intervenção inicial, o primeiro peticionante cumprimentou os Deputados e agradeceu aos Grupos Parlamentares o interesse demonstrado pelo assunto que era objeto da petição em apreço. Considerou que não se tratava apenas de suscitar a inconstitucionalidade do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade¹, mas que representava milhares de pessoas que eram afetadas por aquela disposição normativa, as quais eram

¹ O artigo 14.º da Lei 37/81, de 3 de outubro, diploma que aprova a Lei da Nacionalidade, prevê que “só a filiação estabelecida durante a menoridade produz efeitos relativamente à nacionalidade.”

filhos de nacionais portugueses, tinham vínculos afetivos a estes, mas eram discriminados em função do regime constante do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade. Sustentou que o artigo 14.º da Lei da Nacionalidade era inconstitucional, porquanto só afetava os descendentes de portugueses nascidos fora do casamento. Nesta sequência, justificou que aquela norma violava o n.º 4 do artigo 36.º da Constituição da República Portuguesa, que dispunha que *“os filhos nascidos fora do casamento não podem, por esse motivo, ser objeto de qualquer discriminação e a lei ou as repartições oficiais não podem usar designações discriminatórias relativas à filiação”*. Exemplificou, com um caso prático, a discriminação originada pelo artigo 14.º da Lei da Nacionalidade, porquanto dois irmãos, de 17 e 18 anos, teriam situações jurídicas distintas quanto ao estabelecimento da filiação/atribuição da nacionalidade, somente em resultado de um deles ter atingido a maioridade e o outro não. Sublinhou que tais indivíduos seriam irmãos de facto e no campo sentimental, mas só poderia um ter nacionalidade portuguesa. Terminou a sua intervenção, solicitando aos Deputados que corrigissem aquilo que considerava ser um equívoco, designadamente através da revogação do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade, porque considerava que violava o n.º 4 do artigo 36.º da Constituição da República Portuguesa e as regras constantes do Código Civil quanto ao estabelecimento da filiação.

No período destinado a intervenções dos Deputados, começou por usar da palavra a Senhora Deputada Alma Rivera (PCP), que cumprimentou os presentes, agradeceu a exposição do primeiro peticionante e sublinhou que o Grupo Parlamentar do PCP estava aberto a uma solução jurídica semelhante ao peticionado.

Seguidamente, usou da palavra a Senhora Deputada Relatora, Alexandra Leitão (PS), que cumprimentou os presentes, agradeceu a disponibilidade do primeiro subscritor para comparecer na audição e descreveu sucintamente a tramitação ulterior do processo da petição, salientando que, na reunião da Comissão que ocorreria no dia seguinte, seria apresentado, discutido e votado o Relatório Final da mesma. Destacou que a norma do artigo 14.º é originária na Lei da Nacionalidade, nunca tendo sido declarada ou julgada inconstitucional, e questionou o Peticionário sobre se considerava que podia haver razões para distinguir entre a filiação antes ou depois da maioridade (designadamente devido à proximidade criada durante a infância) e também sobre a

possibilidade de uma solução legislativa intermédia. Defendeu que a doutrina sobre a matéria sustentava que naqueles casos não deveria ter em conta apenas a filiação por via *ius sanguini*, *mas o reconhecimento da circunstância de que os laços existentes entre pais e filhos permitiam supor que aqueles últimos participam naturalmente do conjunto de conceções e de valores que identificam a comunidade nacional daqueles*. Concluiu a sua intervenção, questionando qual a opinião do primeiro subscritor sobre o entendimento da doutrina, bem como sobre a possibilidade de uma solução legislativa intermédia, nomeadamente em que apenas fosse possível, após a maioria, atribuir a nacionalidade originária nos casos em que o estabelecimento da filiação ocorresse na sequência de processo judicial, após o trânsito em julgado da sentença, sem prejuízo do que se achasse estabelecido em matéria de revisão de sentença estrangeira.

A Senhora Deputada Catarina Rocha Ferreira interveio para cumprimentar os Deputados presentes e afirmar que os cidadãos que se encontravam na situação descrita na petição deviam ter direito à atribuição da nacionalidade e que já tinham sido apresentadas duas iniciativas legislativas para revogação do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade. Referiu-se também à existência de um grupo de trabalho que estudou e avaliou a situação de muitas pessoas que não conseguiam aceder à nacionalidade portuguesa em virtude do disposto no artigo 14.º da Lei da Nacionalidade. Concluiu a sua intervenção, referindo que importava valorizar os lusodescendentes e a diáspora, o que era incompatível com a atual redação do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade, sublinhando que, por esse motivo, o Grupo Parlamentar do PSD defendia a revogação daquela norma, questionando o primeiro subscritor da petição sobre se pretendiam a simples revogação do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade ou uma via alternativa.

A Senhora Deputada Inês de Sousa Real (PAN) interveio para cumprimentar os Deputados e o peticionante e referir que se tratava de uma discriminação injusta, que necessitava de ser corrigida, porquanto não se opunha à revogação do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade, posição que já tinha sido preconizada pela Ordem dos Advogados.

No período destinado à intervenção final do primeiro subscritor da petição, aquele interveio para agradecer as questões formuladas, que enriqueciam o debate, e realçar que a norma em crise tinha “nascido” em 1981, mas viola o n.º 2 do artigo 18 e o n.º 4

do artigo 36.º, ambos da Constituição da República Portuguesa e considerou existirem duas soluções possíveis: a alteração do n.º 4 do artigo 36.º ou a simples revogação do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade. Lembrou que o filho de estrangeiros nascido em Portugal, mediante o cumprimento de alguns requisitos legais, podia ter acesso à nacionalidade portuguesa, e pouco depois abandonar território nacional, situação em que considerava existirem laços mais ténues à comunidade nacional. Abordando a questão das eventuais fraudes na atribuição da nacionalidade recordou que tais incidentes podiam ser corrigidos por via judicial.

No final da reunião, a Senhora Deputada Relatora questionou o primeiro peticionante sobre o facto da diferenciação patente no artigo 14.º ter por base a idade e não o facto de um cidadão ser, ou não, filho de pais casados, porquanto não compreendia como o artigo 14.º da Lei da Nacionalidade poderia violar o n.º 4 do artigo 36.º da Constituição da República Portuguesa, tendo o primeiro peticionante respondido que, no caso de pais casados, não existiria qualquer entrave à aquisição da nacionalidade após a maioridade.

O Senhor Deputado António Maló de Abreu (PSD) sublinhou que conhecia bem a comunidade portuguesa no estrangeiro e que aquela não deveria ser apenas composta pelos 5 milhões de cidadãos portugueses residentes no estrangeiro, mas deveria incluir também muitos cidadãos que em virtude do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade não conseguiam que lhes fosse atribuída nacionalidade portuguesa, manifestando-se a favor da revogação do artigo 14.º da Lei da Nacionalidade.

O Senhor Coordenador do Grupo de Trabalho agradeceu a presença dos Deputados e do subscritor da petição e deu por concluída a audição.

A reunião terminou às 10h55min