

[REDACTED]

De: Administrativo CIL [REDACTED]
Enviado: 2 de junho de 2023 09:14
Para: Comissão 1ª - CACDLG XV
Assunto: Parecer Comunidade Israelita de Lisboa
Anexos: Carta Deputado Fernando Negrão 20230602.pdf; CIL Parecer - PL72_XV.pdf

Importância: Alta

Categorias: [REDACTED]

Ex.mo. Sr. Deputado Fernando Negrão
Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias,

Enviamos em anexo carta desta Comunidade bem como o respetivo parecer mencionado na mesma, para o seu devido cuidado e atenção.

Agradecemos confirmação da boa receção deste email.

Melhores cumprimentos

Estrella Assayag



COMUNIDADE ISRAELITA DE LISBOA
קהילה הישראלית בליסבון

Av. Miguel Bombarda, 1 – 4º Esq. - 1000-207 Lisboa
Tel: + 351 21 393 11 30
Email : [REDACTED]
Website : www.cilisboa.org

AVISO DE CONFIDENCIALIDADE

Esta mensagem e quaisquer anexos são destinados apenas para o indivíduo ou a empresa à qual está endereçada e pode conter informações que é privilegiadas, confidenciais, de divulgação proibida ou uso não autorizado. Se o receptor desta transmissão não é o destinatário, ou o funcionário ou agente responsável pela entrega de tais materiais para o destinatário pretendido, fica aqui notificado que qualquer uso, qualquer forma de reprodução, divulgação, cópia, divulgação, modificação, distribuição e/ou publicação desta mensagem de correio eletrónico ou dos seus anexos são estritamente proibidas pelo remetente. Se você os recebeu por engano, queira por favor devolvê-los ao remetente e destruir a mensagem e/ou cópias em sua posse.

DISCLAIMER

This message and any attachments to it are intended only for the individual or company to which it is addressed and may contain information which is privileged, confidential or prohibited from disclosure or unauthorized use. If the recipient of this transmission is not the intended recipient, or the employee or agent responsible for delivering such materials to the intended recipient, you are hereby notified that any use, any form of reproduction, dissemination, copying, disclosure, modification, distribution and/or publication of this e-mail message or its attachments other than by its intended recipient is strictly prohibited by the sender. If you have received it in error, please return it to the sender and destroy the message and/or copies in your possession.

PARECER JURÍDICO

De: Abreu Advogados
Para: Comunidade Israelita de Lisboa
Data: 17 de maio de 2023
Assunto: Inconstitucionalidade da Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, na parte em que consagra restrições materiais e limites temporais à aquisição da nacionalidade portuguesa por descendentes de judeus sefarditas portugueses expulsos do território português

0. A consulta, o objeto e o método do parecer

0.1. A consulta

- I. A Comunidade Israelita de Lisboa solicita o nosso parecer sobre a conformidade constitucional da Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, na parte em que: (i) acolhe e replica o conteúdo da norma constante da alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, tal qual lhe foi introduzida pelo Decreto-lei n.º 26/2022, de 18 de março, de acordo com cujos termos «*O requerimento [de naturalização de estrangeiros que sejam descendentes de judeus sefarditas portugueses] é instruído com (...) Certidão ou outro documento comprovativo (...) Da titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sitos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou (...) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal; quando tais fatos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal*»; (ii) extingue, a partir de 1 de janeiro de 2024, o direito ao requerimento da aquisição da nacionalidade portuguesa, por naturalização, dos descendentes estrangeiros de judeus sefarditas portugueses.
- II. O presente parecer é solicitado por esta M.I. Comunidade, pessoa coletiva religiosa, tendo em atenção o facto de, dos limites à aquisição da nacionalidade portuguesa, por naturalização, de descendentes estrangeiros de judeus sefarditas portugueses, na Lei da Nacionalidade, limites esses de índole quer material – reprodutores do conjunto de exigências documentais na instrução do requerimento de solicitação da naturalização de descendentes de judeus sefarditas portugueses, em vigor desde o passado dia 15 de abril de 2022 por ocasião da alteração do Regulamento da

Nacionalidade – quer temporal – mediante a eliminação de tal direito, do ordenamento jurídico, a partir de 1 de janeiro de 2024 –, se poder dizer que:

- (1) No que diz respeito à exibição de antigos títulos de propriedade, de outros direitos reais ou de detenção de participações sociais em Portugal, se consolida um requisito, na prática, impossível de cumprir, visto não só terem passado mais de cinco séculos sobre o longo processo de expulsão dos judeus sefarditas de Portugal, como também ter essa expulsão sido historicamente acompanhada do confisco de propriedades, participações sociais e demais haveres às respetivas vítimas, com natural perda dos correspondentes títulos e meios de se estabelecer o inerente trato sucessivo, perda essa agravada pela passagem do tempo sobre os referidos expulsão e confisco;
 - (2) No que diz respeito à exigência da comprovação de viagens regulares a Portugal, se consolida no ordenamento jurídico português uma discriminação injustificada, de entre os estrangeiros descendentes de judeus sefarditas portugueses, entre quem teve e quem não teve possibilidades físicas ou económicas de viajar para Portugal, quando não é isso que está em causa na origem da consagração desta hipótese de naturalização;
 - (3) No que diz respeito à extinção deste direito de aquisição da nacionalidade a partir de 1 de janeiro de 2024, sob o alegado pretexto de que «as reparações históricas não são eternas» e de que a aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização dos descendentes de judeus sefarditas tem sido requerida mais por interesses económicos do que pela manutenção de uma ligação efetiva a Portugal, estando por demonstrar que a reparação histórica da brutal expulsão dos judeus de Portugal a partir do Século XV já se encontra completa, a ligação efetiva, que o Governo entende não existir, existe, sim, pelo simples facto de estes estrangeiros, não fora um surto histórico e brutal de expulsões, muito provavelmente serem hoje portugueses, pertencentes a famílias portuguesas, beneficiárias da sucessão de bens e do enraizamento afetivo e cultural no território português há séculos, os quais só interromperiam por ato voluntário e não por causa da repressão brutal exercida sobre os seus antepassados, sob o patrocínio público.
- III. Pretende ainda a ora Consulente saber de quais meios dispõe para fazer valer com carácter de decisão de autoridade, nos termos do ordenamento jurídico português, a razão da inconstitucionalidade invocada, nomeadamente provocando o afastamento, por inconstitucional, da aplicação da norma.

0.2.O objeto contextual do regime jurídico em análise

- I. As normas sob apreciação têm por precedente mais próximo a referida disposição, introduzida, através do Decreto-Lei n.º 26/2022, no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, originariamente aprovado pelo Decreto-lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro.

Este último Decreto-Lei veio, por sua vez, revogar um outro, aprovado sob a mesma legenda de «*Regulamento da Nacionalidade Portuguesa*»: o Decreto-Lei n.º 322/82, de 12 de agosto.

Nos termos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 322/82, «*A nova Lei da Nacionalidade, publicada em 3 de Outubro de 1981, manteve em vigor, até à sua regulamentação, o Decreto n.º 43090, de 27 de Julho de 1960 [mas,] (...) atentos os princípios informadores da nova lei, impunha-se, com urgência, proceder à sua regulamentação*».

Era aliás isso mesmo que dispunha o hoje revogado artigo 39.º da ainda hoje vigente Lei da Nacionalidade – Lei n.º 37/81, de 3 de outubro –, de harmonia com cuja disposição, «*Enquanto a presente lei não for regulamentada, é aplicável, com as necessárias adaptações, o Decreto n.º 43090, de 27 de Julho de 1960*».

Em linha exatamente idêntica, vem esclarecer-se, no preâmbulo do Decreto-lei n.º 237-A/2006, surgir este Decreto-Lei da «*...necessidade de aprovar um novo Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, adaptado aos princípios e normas que enformam a Lei da Nacionalidade (...) revista*».

Por conseguinte, temos que o precedente de uma das normas cuja conformidade constitucional é colocada em causa pela consulta que pretextua o presente parecer é uma norma que, com funções de regulamentação, de desenvolvimento, de pormenor, se integra no âmbito regulativo da Lei n.º 37/81.

E especificando tal contexto, ele é, naturalmente, o do n.º 7 do artigo 6.º da referida Lei, de acordo com cujos termos, por último resultantes da alteração a tal lei introduzida pela Lei Orgânica nº 1/2013, de 23 de julho, «*O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral*».

Ora é a este n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, vigente nos termos acabados de citar, que a Proposta de Lei 72/XV/1.^a visa acrescentar, agora como pressupostos da aquisição mais facilitada de nacionalidade portuguesa por naturalização de descendentes de judeus sefarditas portugueses, a verificação das titularidades e dos percursos históricos cuja comprovação começou por se exigir em sede regulamentar da

previsão dos elementos a juntar ao competente requerimento.

Assim, do n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, tal como o Governo pretende que emerja do ato legislativo que vigorará caso vingue na Assembleia da República a sua Proposta de Lei, «*O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração: (...) da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral; e (...) Da titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal, ou (...) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, quando tais factos atestem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal*».

Ademais, nesta sua nova redação, o n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade é revogado pelo artigo 6.º do ato legislativo que consta da Proposta de Lei, embora essa revogação apenas produza efeitos a 1 de janeiro de 2024, conforme resulta dos n.ºs 2 e 3 do subsequente artigo 7.º. Destes últimos preceitos deflui, por conseguinte, que só mediante requerimento apresentado para o efeito até 31 de dezembro de 2023 é que «*O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração: (...) da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral; e (...) Da titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal, ou (...) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, quando tais factos atestem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal*». Depois dessa data, ao invés, os estrangeiros descendentes de judeus sefarditas portugueses que requeiram a aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização passam a ser tratados, por assim dizer, como outro qualquer estrangeiro, sem dispensa dos requisitos das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, ou seja, tendo para o efeito que residir legalmente em Portugal há pelo menos cinco anos e que conhecer suficientemente a língua portuguesa.

- II. Identificado o âmbito regulativo preciso em causa no presente parecer, cumpre esclarecer a contextualização do mesmo no âmbito regulativo mais vasto, recortado pela Constituição, da norma sobre nacionalidade, também dita – como o é pela Constituição – «*cidadania*», Constituição a prescrever, em recorte do identificado âmbito, que «*São cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional*» (cfr.

artigo 4.º), que «A todos são reconhecidos os direitos (...) à cidadania» (n.º 1 do artigo 26.º), e que «A privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efetuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos».

A razão pela qual as disposições normativas em causa se enquadram na Lei da Nacionalidade e no Regulamento da Nacionalidade, cujo âmbito regulativo é, por seu turno, demarcado por normas constitucionais que se reportam não à nacionalidade e sim à cidadania, reside em que, tal qual é salientado na jurisprudência constitucional de referência sobre o tema¹, estribada na melhor doutrina², «...mesmo para além do que resulte da relativa imprecisão do termo nacionalidade – se referido à ideia de pertença ou ligação à realidade histórica ou sociológica de nação – e que possa justificar a sua preterição a favor do uso do termo cidadania, releva sobretudo, nas palavras de Moura Ramos, «precisar que eles não são em absoluto coincidentes, reportando-se antes a diferentes perspetivas de encarar uma só relação [, pois, se] pode dizer-se que enquanto o termo nacionalidade se limita a acentuar a ideia de ligação de um indivíduo a uma unidade estatal, sublinhando deste modo o vínculo que o une ao Estado, já quando se fala em cidadania se tem em consideração o feixe de direitos e deveres que daquela ligação decorrem, ou seja o seu conteúdo [, de tal forma que enquanto] (...) O termo cidadania aparece assim associado ao estatuto de plena participação do indivíduo nos negócios da cidade, o que coloca a tónica no aspeto nacional, interno, deste conceito (...) O vocábulo nacionalidade, pelo contrário, ao reportar-se antes à ideia de definição da população constitutiva do Estado, acentua a vertente internacional do conceito, na medida em que atende preferencialmente à delimitação do círculo de pessoas sobre que se exerce a jurisdição pessoal do Estado, traçando pela negativa os limites desta e desenhando por essa via os contornos de outra noção – a de estrangeiro: que é, em relação a qualquer Estado, todo aquele que não está a ele ligado pelo vínculo da nacionalidade»³.

- III. O regime ora em apreciação situa-se, enfim, no domínio da atribuição da nacionalidade portuguesa não inerente ao nascimento e por decisão do Governo, sendo assim diferente quer

¹ A citação que se introduzirá no presente parágrafo pertence, integralmente, ao ponto 14 do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24 de fevereiro, proferido no Processo n.º 757/13 e disponível em www.tribunalconstitucional.pt. A semelhante demarcação do âmbito regulativo da cidadania ou nacionalidade se procedera já, *mutatis mutandis*, nos pontos 6.3. e 6.4. do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/2005, de 2 de novembro, Processo n.º 1087/04, igualmente disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

² O ponto 14. Do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, que já a seguir se cita, compreende a claríssima da também por nós consultada nota 1 das pp. 4-5 de Rui Moura Ramos, *Do Direito Português da Nacionalidade*, Coimbra Editora: Coimbra 1984.

³ O ponto 14 da fundamentação do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016 invoca ainda, no sentido da sobreposição, enquanto elementos de recorte de um âmbito regulativo, dos conceitos de nacionalidade e de cidadania: Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 6.ª ed., Coimbra Editora: Coimbra, 2010, pp. 102-103; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2003, p. 419; e Marques dos Santos, «Nacionalidade e efetividade» in *Estudos de Direito da Nacionalidade*, Almedina: Coimbra, 1998, pp. 294-295. O conceito de nacionalidade referencial ao precedente Acórdão do Acórdão n.º 599/2005 é igualmente, embora sem o estabelecimento da sinonímia com «cidadania», o de Moura Ramos, *Do Direito... cit.*, p. 116; e Marques dos Santos, *op. e loc. cit.*, p. 11. Ainda para a perspetiva de inter-relação entre os conceitos legal-internacional de nacionalidade e constitucional de cidadania, cfr. Ana Rita Gil, «Princípios de direito da nacionalidade: sua consagração no ordenamento jurídico português», in *O Direito*, Lisboa, a.142 n.4 (2010), pp. 723-724, nota 1. Com a identificação de semelhante sobreposição, ver ainda: com interpretação histórica diacrónica, Jorge Miranda, «anotação ao artigo 4.º», in Jorge Miranda/Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa anotada*, Vol. I, [Lisboa]: Universidade Católica Editora, 2017, pp. 92-93; bem como, Henrique Dias da Silva, «A cidadania e a quinta alteração à lei da nacionalidade», in *Jurismat. Revista Jurídica do Instituto Superior Manuel Teixeira Gomes*, Portimão, n.4 (Maio 2014), pp.251 e ss.

da atribuição da nacionalidade inerente ao nascimento – nacionalidade originária –, quer inclusivamente da aquisição da nacionalidade portuguesa por mero efeito da vontade⁴.

Da circunstância de se tratar de uma via de aquisição da nacionalidade não inerente ao nascimento ou a qualquer ato de vontade daquele que a adquire, e sim por efeito de concessão da autoridade pública requerida por quem a pretenda, dá notícia o n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 37/81, ao dispor que «A naturalização é concedida, a requerimento do interessado, por decisão do Ministro da Justiça».

- IV. Enfim, e quanto ao contexto em que surge a via de naturalização dos descendentes de judeus sefarditas a propósito de cujo âmbito regulativo surge o conjunto de normas aqui em apreciação do ponto de vista da respetiva conformidade constitucional, dizer que, nos termos da exposição de motivos constante do Projeto de Lei 394/XII/2 - «*Quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, (Lei da Nacionalidade) Nacionalidade portuguesa de membros de comunidades de judeus sefarditas expulsos de Portugal*», – Projeto este que originou a Lei Orgânica n.º 1/2013, que aprovou a quinta alteração à Lei da Nacionalidade – «*Designam-se de judeus sefarditas, os judeus descendentes das antigas e tradicionais comunidades judaicas da Península Ibérica (Sefarad), provindo a designação do hebraico Sefardim (Sefardi, no singular)*». Segundo informa esta exposição de motivos: «*É muito antiga a presença destas comunidades no território peninsular, acreditando-se que aqui se estabeleceram ainda durante a era das navegações fenícias, embora a sua presença só possa ser atestada desde o Império Romano. E aqui permaneceram nos alvares da cristianização, bem como nas subsequentes invasões quer visigótica (e cristã), quer moura (e muçulmana). Eram, portanto, comunidades pré-existentes à formação dos reinos ibéricos cristãos, como foi o caso da formação de Portugal a partir do século XII*».
- V. Na exposição de motivos em curso de citação segue-se então esclarecendo-se que: «*Estas comunidades judaicas foram objeto de perseguição por parte da Inquisição espanhola, a partir de finais do século XV, datando as primeiras expulsões de 1492. Muitos refugiaram-se na altura em Portugal, onde as perseguições ainda não se verificavam e, pelo contrário, uma lei inicialmente promulgada por D. Manuel lhes garantia proteção. Porém, este quadro rapidamente mudaria e também o rei português D. Manuel determinou, a partir de 1496, a expulsão de todos os judeus Sefarditas (também conhecidos por Marranos) que não se sujeitassem ao batismo*

⁴ Para semelhantes distinções, cfr., Jorge Miranda, Manual... cit., p. 117; e fr. Direitos de cidadania e direito à cidadania: princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva, [coordenador] Roberto Carneiro. - [Porto]: [Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)], [2004], p. 104.

católico. Numerosos judeus foram, assim, expulsos de Portugal nos finais do século XV e inícios do século XVI – tanto aqueles que, dos vizinhos reinos de Castela e outros, se haviam refugiado transitoriamente no nosso país, como os membros e descendentes das antigas e tradicionais comunidades judaicas estabelecidas em solo português».

Informa-se ainda, em tais termos, que: *«De modo geral, estes judeus peninsulares fugiram para países como a Holanda e o Reino Unido e para o Norte da África, bem como, mais tarde, para territórios americanos, correspondentes atualmente a Brasil, Argentina, México e Estados Unidos da América. É ainda aí que, hoje, encontramos os descendentes das comunidades expulsas de Portugal, ocorrendo a maior frequência de casos no Brasil e também nos EUA».*

Já em contextualização da razão de ser do regime de naturalização em análise, segue-se precisando-se, a Exposição de Motivos vertente, que: *«Apesar das perseguições e do longo afastamento do seu território ancestral, bem como do facto de, para sobreviverem, terem tido, em vários períodos, que seguir secretamente as suas tradições ou mesmo que interromper a sua prática, muitos judeus sefarditas transmitiram o sentimento português de geração em geração. Nomeadamente, muitos mantiveram ritos e objectos tradicionais, típicos do antigo culto judaico em terras do nosso país, e foram conservando e reproduzindo os seus apelidos portugueses, além de cultivarem uma forte relação memorial a Portugal».*

E em tal sentido acrescenta-se que *«Descendentes há dessas comunidades judaicas que nunca esconderam o desejo de recuperar a antiga nacionalidade de que estão privados pela expulsão dos seus antepassados. E esse tema tem sido objecto recorrente de reflexão normativa e de tratamento quer em Espanha, quer em Portugal, em diferentes momentos históricos. Em Portugal, nunca foi, porém, estabelecida uma solução satisfatória e duradoira».*

Esclarece-se nomeadamente na Exposição de Motivos em curso de citação que, *«... em 2010, corria (...) uma petição eletrónica, intitulada «Restituição da Nacionalidade Portuguesa aos Judeus Sefarditas Portugueses», que pedia o seguinte: «Assim sendo, nós, cidadãos portugueses, através dos signatários desta petição, vimos solicitar perante os Poderes constituídos da República Portuguesa, a restituição da nacionalidade portuguesa aos judeus sefarditas portugueses».*

Ao tempo, e segundo a mesma fonte, *«Esta petição, dirigida à Assembleia da República e cujo primeiro subscritor é Marco António da Silva Moreira, recolheu já a assinatura de 1.181 pessoas já subscreveram, não deu entrada oficial e permanece aparentemente ainda pendente no seu endereço eletrónico <http://www.peticaopublica.com/?pi=SEFARDIM>».*

Em suma, segundo a Exposição de Motivos do Projeto de Lei em causa, ao tempo da respetiva apresentação, «... [havia] *muitos judeus sefarditas que aspira[va]m a recuperar a nacionalidade portuguesa, de que se encontram privados mercê da expulsão e/ou exílio forçado dos seus antepassados[; sendo que] Espanha – que fez expulsões similares às ocorridas em Portugal – já adotou legislação, desde 1982, que permite a naturalização dos judeus sefarditas de origem espanhola ao fim de dois anos de residência em Espanha, à semelhança da norma aplicável a um conjunto limitado de origens específicas[,] (...) E, em 2008, adotou a possibilidade por “carta de natureza” e atribuiu a nacionalidade espanhola, independentemente de residência, a judeus sefarditas, mercê unicamente de um conjunto de indicadores objetivos (apelidos, idioma familiar) e competente certificação pelo rabino da comunidade[; enquanto] outros países, como a Grécia, já adotaram legislação de reativação de nacionalidade por judeus expulsos e seus descendentes e (...) a própria Alemanha o fez, face à tragédia mais recente[; tudo de molde a afirmar que] (...) Portugal é [era] dos poucos países, senão o único, que não dispõe ainda de normas para reativação de nacionalidade pelos descendentes de judeus expulsos».*

Nos termos conclusivos desta Exposição de Motivos, tratava-se, pois, de «...concretizar a justa reparação histórica aos requerentes que comprovassem por meio suficiente descender daqueles antepassados forçados ao exílio ou expulsos do nosso país», bem como de «...encontrar e definir um regime especial, inspirado no espírito e na letra da lei em vigor, mas que, por conter previsão expressa dirigida ao caso dos descendentes das comunidades portuguesas de judeus sefarditas, evitasse conflitos de interpretação, fosse além da mera discricionariedade e revestisse, assim, adequada e desejável segurança jurídica».

A melhor doutrina tem tendido a imputar a esta fundamentação uma intenção de reparação do dano histórico causado à comunidade em causa⁵, sendo objeto de estudo pela mesma literatura, em especial, o precedente espanhol⁶.

- VI.** No plano do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, temos que o artigo 24.º-A, que passou a tratar dos descendentes de judeus sefarditas, foi introduzido pelo Decreto-Lei n.º 30-A/2015, de 27 de fevereiro.

Segundo a profusa explicação contida no preâmbulo deste Decreto-Lei, a qual repete e aprofunda a exposição de motivos do Projeto de Lei há pouco citada:

⁵ Cfr., neste sentido, Henrique Dias da Silva, op. e loc. cit., pp. 279-280; e Rui de Moura Ramos, «As alterações recentes ao direito português da nacionalidade: entre a reparação histórica, a ameaça do terrorismo islâmico e a situação dos netos de portugueses nascidos no estrangeiro», in Revista de Legislação e de Jurisprudência, Coimbra, a.145 n.3994 (Set.-Out. 2015), p. 23. A contextualização histórica da expulsão dos judeus é muito detidamente feita pelo mesmo Henrique Dias da Silva, op. e loc. cit., pp. 273 e ss.

⁶ Cfr. Moura Ramos, «As alterações...», cit., loc. cit., pp. 7 e ss.

«Designam-se de judeus sefarditas, os judeus descendentes das antigas e tradicionais comunidades judaicas da Península Ibérica.

A presença dessas comunidades na Península Ibérica é muito antiga, sendo mesmo anterior à formação dos reinos ibéricos cristãos, como sucedeu com Portugal a partir do século XII.

Tendo essas comunidades judaicas, a partir de finais do século XV e após o Édito de Alhambra de 1492, sido objeto de perseguição por parte da Inquisição espanhola, muitos dos seus membros refugiaram-se então em Portugal. Porém, o rei D. Manuel, que inicialmente havia promulgado uma lei que lhes garantia proteção, determinou, a partir de 1496, a expulsão de todos os judeus sefarditas (também conhecidos por marranos) que não se sujeitassem ao batismo católico. Assim, numerosos judeus sefarditas foram expulsos de Portugal nos finais do século XV e inícios do século XVI.

De modo geral, estes judeus peninsulares estabeleceram-se, entre outros, em países como a Holanda, o Reino Unido e a Turquia, bem como em regiões do Norte de África e, mais tarde, em territórios americanos, nomeadamente no Brasil, Argentina, México e Estados Unidos da América (EUA). Apesar das perseguições e do afastamento do seu território ancestral, muitos judeus sefarditas de origem portuguesa e seus descendentes mantiveram não só a língua portuguesa, mas também os ritos tradicionais do antigo culto judaico em Portugal, conservando, ao longo de gerações, os seus apelidos de família, objetos e documentos comprovativos da sua origem portuguesa, a par de uma forte relação memorial que os leva a denominarem-se a si mesmos como «judeus portugueses» ou «judeus da Nação portuguesa».

Com a «conversão em pé», denominação pela qual ficou conhecida a conversão forçada dos judeus, decretada por D. Manuel, deixaram, então, de existir oficialmente judeus em Portugal, e apenas cristãos-velhos e cristãos-novos, sendo que esta nova denominação de cristãos-novos escondia a origem judaica.

Durante o período da Inquisição muitos desses cristãos-novos e judeus portugueses conseguiram escapar e sair do Reino, estabelecendo-se em algumas regiões do Mediterrâneo (Gibraltar, Marrocos, Sul de França, Itália, Croácia, Grécia, Turquia, Síria, Líbano, Israel, Jordânia, Egito, Líbia, Tunísia e Argélia), norte da Europa (Londres, Nantes, Paris, Antuérpia, Bruxelas, Roterdão e Amesterdão), Brasil, Antilhas e EUA, entre outras, aí criando comunidades de grande renome e fundado sinagogas notáveis, tais como a Sinagoga Portuguesa de Amesterdão, a Sinagoga Shearith Israel de Nova York, a Sinagoga Bevis Marks de Londres, a Sinagoga de Touro em Newport (Rhode Island - EUA), a Sinagoga Portuguesa de Montreal e a Sinagoga Tzur Israel em Recife.

No início do século XIX regressaram a Portugal alguns descendentes de judeus sefarditas que se tinham refugiado em Marrocos e Gibraltar, tendo, em 1801, sido criado o primeiro cemitério judeu moderno, junto ao cemitério inglês em Lisboa, e, em 1868, por alvará de D. Luís, sido concedido aos «judeus de Lisboa a

permissão de instalar um cemitério para a inumação dos seus correligionários», o atual cemitério da Rua D. Afonso III, em Lisboa.

Ainda hoje, em muitos dos apelidos de famílias judaico-sefarditas, conserva-se a matriz portuguesa, embora, nalguns casos, esteja misturada com a castelhana.

Na diáspora da Holanda e Reino Unido subsistem, entre outros, apelidos de família como: Abrantes, Aguilar, Andrade, Brandão, Brito, Bueno, Cardoso, Carvalho, Castro, Costa, Coutinho, Dourado, Fonseca, Furtado, Gomes, Gouveia, Granjo, Henriques, Lara, Marques, Melo e Prado, Mesquita, Mendes, Neto, Nunes, Pereira, Pinheiro, Rodrigues, Rosa, Sarmiento, Silva, Soares, Teixeira e Teles.

Já na diáspora da América Latina mantêm-se, por exemplo, também entre outros, os apelidos: Almeida, Avelar, Bravo, Carvajal, Crespo, Duarte, Ferreira, Franco, Gato, Gonçalves, Guerreiro, Leão, Lopes, Leiria, Lobo, Lousada, Machorro, Martins, Montesino, Moreno, Mota, Macias, Miranda, Oliveira, Osório, Pardo, Pina, Pinto, Pimentel, Pizarro, Querido, Rei, Ribeiro, Salvador, Torres e Viana.

Para além disso, noutras regiões do Mundo, existem igualmente descendentes de judeus sefarditas de origem portuguesa que conservam, para além dos acima indicados, entre outros, os seguintes apelidos: Amorim, Azevedo, Álvares, Barros, Basto, Belmonte, Cáceres, Caetano, Campos, Carneiro, Cruz, Dias, Duarte, Elias, Estrela, Gaiola, Josué, Lemos, Lombroso, Lopes, Machado, Mascarenhas, Mattos, Meira, Mello e Canto, Mendes da Costa, Miranda, Morão, Morões, Mota, Mucada, Negro, Oliveira, Osório (ou Ozório), Paiva, Pilão, Pinto, Pessoa, Preto, Souza, Vaz e Vargas.

Para além dos apelidos familiares e do uso da língua portuguesa, designadamente nos ritos, há descendentes de judeus sefarditas portugueses que, ainda hoje, falam entre si o ladino, língua usada pelos sefarditas expulsos de Espanha e de Portugal no século XV, derivada do castelhano e do português e atualmente falada por cerca de 150 000 pessoas em comunidades existentes em Israel, Turquia, antiga Jugoslávia, Grécia, Marrocos e nas Américas, entre muitos outros locais.

O presente diploma vem permitir o exercício do direito ao retorno dos descendentes judeus sefarditas de origem portuguesa que o desejem, mediante a aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, e sua integração na comunidade nacional, com os inerentes direitos e obrigações».

- VII.** Em sequência de tal explicação preambular e nos termos da versão inicial do artigo 24.º-A, introduzido por este citado Decreto-Lei n.º 30-A/2015:

- (1) «O Governo pode conceder a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas, quando (...) Sejam maiores ou emancipados à face da lei portuguesa (...) [e] Não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, segundo a lei portuguesa» (cfr. o n.º 1);
- (2) «No requerimento a apresentar pelo interessado são indicadas e demonstradas as circunstâncias que determinam a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, designadamente, apelidos de família, idioma familiar, descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa» (idem, n.º 2);
- (3) «O requerimento é instruído com os seguintes documentos, sem prejuízo da dispensa da sua apresentação pelo interessado nos termos do artigo 37.º (...) Certidão do registo de nascimento; (...) Certificados do registo criminal emitidos pelos serviços competentes portugueses, do país da naturalidade e da nacionalidade, bem como dos países onde tenha tido e tenha residência, os quais devem ser autenticados, quando emitidos por autoridades estrangeiras; (...) Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, à data de entrada em vigor do presente artigo, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, materializada, designadamente, no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar» (idem, n.º 3);
- (4) «O certificado referido na alínea c) do número anterior deve conter o nome completo, a data de nascimento, a naturalidade, a filiação, a nacionalidade e a residência do requerente, bem como a indicação da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa, acompanhado de todos os elementos de prova» (idem, n.º 4);
- (5) «Na falta do certificado referido na alínea c) do n.º 3, e para demonstração da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa e tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, são admitidos (...) [enquanto] meios de prova [,] (...) Documento autenticado, emitido pela comunidade judaica a que o requerente pertença, que ateste o uso pelo mesmo de expressões em português em ritos judaicos ou, como língua falada por si no seio dessa comunidade, do ladino; Registos documentais autenticados, tais como registos de

sinagogas e cemitérios judaicos, bem como títulos de residência, títulos de propriedade, testamentos e outros comprovativos da ligação familiar do requerente, por via de descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa» (idem, n.º 5); e

- (6) *«Em caso de dúvida sobre a autenticidade do conteúdo dos documentos emitidos no estrangeiro, o membro do Governo responsável pela área da justiça pode solicitar, à comunidade judaica a que se refere a alínea c) do n.º 3, parecer sobre os meios de prova apresentados ao abrigo do disposto no número anterior (idem, n.º 6)»⁷.*

- VIII.** Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 71/2017, de 21 de junho, apenas veio restringir, nos termos da nova alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º-A, a naturalização dos descendentes de judeus sefarditas que cumprissem os requisitos *supra* descritos a quantos deles *«Não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei»*.

Semelhante alteração deveu-se apenas à entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 1/2015, de 22 de junho, a qual aditou ao n.º 1 do artigo 6.º uma nova alínea e), a consagrar este requisito restritivo com relação a todas as formas de naturalização. Nos termos da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 280/XII, que esteve na origem da aprovação da Lei Orgânica n.º 1/2015 e, com ela, desta nova alínea e) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81: *«A comunidade internacional tem-se empenhado na criação de um quadro regulador adequado para garantir a segurança e defesa dos cidadãos, de modo a combater ameaças de carácter global. Foi nesse quadro que a União Europeia aprovou a revisão da Estratégia Europeia no domínio do combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo (Conselho JAI 2014). No mesmo sentido vão as orientações adotadas pela Organização das Nações Unidas, designadamente a Resolução do Conselho de Segurança n.º 2178 (2014), de 24 de setembro. Considerando que Portugal, enquanto Estado Membro da União Europeia, deve procurar encontrar respostas que possam limitar tais práticas, a presente proposta de lei consagra mais um requisito para a naturalização, que consiste em o requerente não constituir perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional»*.

- IX.** Em total contraciclo face ao contexto regulativo acabado de descrever, surge, em 2022, a nova alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A, introduzida ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa pelo Decreto-Lei n.º 26/2022.

⁷ Cfr., com semelhante explicação sistemática do decreto-lei e seu preâmbulo, Moura Ramos, «As alterações», cit., loc. cit. Pp. 6-7.

Nos termos desta alínea – recorde-se – passou a dispor-se que «*O requerimento [de naturalização de estrangeiros que sejam descendentes de judeus sefarditas portugueses] é instruído com [, para além dos elementos previstos desde 2015,] (...) Certidão ou outro documento comprovativo (...) Da titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou (...) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal; quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal*».

Isto, lá onde antes:

- (1) Apenas se exigia «*Certidão do registo de nascimento; (...) Certificados do registo criminal emitidos pelos serviços competentes portugueses, do país da naturalidade e da nacionalidade, bem como dos países onde tenha tido e tenha residência, os quais devem ser autenticados, quando emitidos por autoridades estrangeiras; (...) Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, à data de entrada em vigor do presente artigo, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, materializada, designadamente, no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar*»; e
 - (2) Apenas «*Na falta do certificado referido na alínea c) do n.º 3, e para demonstração da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa e tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, são [eram] admitidos (...) [enquanto] meios de prova [,] (...) títulos de residência, títulos de propriedade, testamentos e outros comprovativos da ligação familiar do requerente, por via de descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa*» (idem, n.º 5).
- X. Foi pois o reforço em termos de exigência de instrução documental inerente ao procedimento de naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses a ser substantivado na Proposta de Lei agora em análise, como exigência, a tais interessados, da verificação dos mesmos requisitos cuja prova começou por se exigir, para efeitos da faculdade de o Governo prescindir, por ocasião da naturalização, da residência habitual em Portugal há mais de cinco anos e do conhecimento da língua portuguesa, ao que se acrescentou a revogação dessa faculdade com efeitos a 1 de janeiro de 2024, tudo nos termos do conjunto normativo de acordo com o qual: **(I)** segundo a nova redação projetada para o n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade: **(i)** «O

Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração: (...) da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral; e (...) Da titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal, ou (...) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, quando tais factos atestem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal»; (ii) lá onde ainda hoje apenas se dispõe, sem prejuízo daquilo cuja prova entretanto passou a exigir-se no Regulamento da Nacionalidade, que «O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, através da demonstração da tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral»; (II) atanto se acrescentando, em todo o caso: (i) no artigo 6.º da Lei em proposta, que «É revogado o n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na sua redação atual», que é como quem diz, na redação que lhe será introduzida pela Lei em proposta; (ii) nos subseqüentes n.ºs 2 e 3 do artigo 7.º, que «O disposto no artigo anterior produz efeitos a 1 de janeiro de 2024», mas «O disposto no número anterior não prejudica a preciação dos requerimentos de concessão de nacionalidade portuguesa apresentados, com fundamento no n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, até 31 de dezembro de 2023».

0.3. Método

- I. É importante deixar consignado um breve apontamento sobre o método de análise jurídica a adotar no presente parecer.

Neste particular, o método a adotar tem em vista o objetivo pragmático da Consulente, traduzido em saber não só se o conjunto de normas que colocou em crise é ou não inconstitucional, como também quais os meios de que dispõe para reagir a essa eventual inconstitucionalidade, no sentido de obter das autoridades públicas competentes a desconsideração e não aplicação do normativo reputado inconstitucional.

- II. Tendo presente este último objetivo, importa ter-se igualmente presente o referencial conjunto de afirmações do sempre, também e não menos referencial filósofo do Direito Erbert Hart, no seu identicamente referencial «*Conceito de Direito*», segundo o qual:

«Existe uma diferença entre o uso feito pelos tribunais dos critérios facultados pela regra e o uso que os outros fazem deles: porque quando os tribunais chegam a uma conclusão concreta com o fundamento de que uma regra concreta foi corretamente identificada como regra de direito, o que eles dizem tem um estatuto de autoridade especial, que lhes é conferido por outras regras. A este respeito, como em muitos outros aspetos, a regra de reconhecimento de um sistema jurídico é análoga à regra de pontuação de um jogo. No decurso do jogo, a regra geral que define as atividades que constituem os pontos a marcar (corridas, golos, etc.) raramente é formulada; em vez disso, é usada pelas autoridades do jogo e pelos jogadores, na identificação das fases particulares que contam para a vitória. Também aqui as declarações das autoridades (árbitro ou marcador) têm um estatuto especial de autoridade que lhes é atribuído por outras regras».

- III. Em tal conformidade, é à jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria ou sobre matérias conexas que, na formulação do presente parecer, se dará absoluta prioridade, uma vez que é ao Tribunal Constitucional, nos termos conjugados dos artigos 277.º, 280.º e 281.º da Constituição, julgar em via de recurso a recusa de aplicação – consumada ou rogada pela parte num feito – de normas com fundamento na respetiva inconstitucionalidade (n.º 1 do artigo 280.º), quando não a erradicação das mesmas norma do ordenamento jurídico com efeitos retroativos e repristinatórios (artigo 281.º).

Tudo isto, naturalmente, sem menoscabo da necessidade de consultar a literatura produzida sobre tais matérias, cujas proposições científicas igualmente auxiliarão na formulação da opinião solicitada.

1. O conteúdo do direito fundamental à cidadania portuguesa como âmbito constitucional em que interfere o conteúdo da Proposta de Lei n.º 72/XV/1.^a relativo à aquisição da nacionalidade, por naturalização, dos descendentes de judeus sefarditas portugueses

- I. Segundo o Professor e Conselheiro-Presidente Rui de Moura Ramos, «...é legítimo afirmar que a jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre a matéria versada no presente estudo constitui um elemento incontornável (...) para a evolução do nosso direito da nacionalidade»⁸.

Nessa medida, depois de recensear os três acórdãos em que o Tribunal Constitucional aprecia a conformidade constitucional de impedimentos à aquisição da nacionalidade⁹, impedimentos esses formulados quer enquanto requisitos restritivos da naturalização – no caso do Acórdão n.º 599/2005 – quer

⁸ Cfr. «O direito da nacionalidade na jurisprudência constitucional portuguesa», in Revista de Legislação e de Jurisprudência, Coimbra, a.148 n.4012 (Set.-Out. 2018), p. 27.

⁹ Cfr. Rui Moura Ramos, «O direito da nacionalidade na jurisprudência...» cit., pp. 12 e ss., 19 e ss..

enquanto fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade – nos casos dos Acórdãos n.ºs 106/2016 e 331/2016, este último de 19 de maio de 2016¹⁰ -, o mesmo e Ilustre Mestre vem salientar, desde logo a propósito do primeiro dos Acórdãos mencionados e depois estendendo as conclusões que assim retirara à descrição do conteúdo dos dois últimos, que semelhante jurisprudência constitucional «...levaria o Tribunal a reconhecer a natureza de direito fundamental ao direito à nacionalidade portuguesa (...), a entender que tal direito não é apenas reconhecido àqueles que dela são detentores (e a quem a Constituição reconhece o direito de dela não ser privado de forma arbitrária), mas também a todos os demais, a quem importava reconhecer «a expectativa jurídica de adquirirem a nacionalidade portuguesa, observados que sejam determinados pressupostos que o legislador interno entende como expressando aquele vínculo de integração efetiva na comunidade nacional [,] (...) E a observar que a densificação que deste conceito indeterminado havia de ser feita a nível do legislador ordinário não poderia ter lugar sem o respeito por um conteúdo mínimo no que respeita ao acesso a esse direito que ao legislador em caso algum seria lícito postergar [;] (...) Adiantando em seguida que as exigências a este respeito formuladas pelo legislador ordinário deveriam passar o crivo da adequação, necessidade e proporcionalidade, tendo em vista precisamente a preservação do núcleo essencial de tal direito»¹¹.

- II. Efetivamente, nos termos das fundamentações dos três Acórdãos em que se afere a conformidade constitucional de obstáculos à aquisição da nacionalidade portuguesa, depois de partir do conceito de nacionalidade já supra recenseado¹², a jurisprudência constitucional assenta, na construção jurídica do direito à nacionalidade portuguesa, na consideração segundo a qual «Seguindo os passos das Constituições de 1911 e de 1933, a Constituição de 1976 não define quem são os cidadãos portugueses [,] (...) limita[ndo]-se a dizer, no seu artigo 4º, que “são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional” [,] (...) Quer[endo] isto dizer que o diploma básico remeteu a regulação da matéria para as convenções internacionais de que Portugal seja parte contratante e para a lei ordinária[, mas] Não pode[ndo], porém, sustentar-se que a Constituição se tenha alheado da regulação da matéria[, pois] (...) e desde logo, a Constituição subordinou-a a apertadas exigências formais e procedimentais ao integrar o regime da “aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa” entre as matérias da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República [alínea f) do art. 164º], ao exigir que a definição do respetivo regime seja feita sob a forma de lei orgânica, com o intrínseco postulado da sua subordinação a um regime especial de

¹⁰ Proferido no processo 1155/2014, e disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

¹¹ Idem, p. 25. A pp. 26, sobre os segundo e terceiro acórdãos dos três referidos, reitera o Autor o quanto «...além de recordar o carácter fundamental do direito à nacionalidade, e a sua aplicação (ainda que em termos não perfeitamente idênticos) àqueles que a ela pretendem aceder, o Tribunal não deixaria de, a este propósito, fazer interessantes desenvolvimentos sobre a densificação do vínculo de ligação efetiva entre a pessoa e o Estado (português) que baseia a cidadania».

¹² Cfr. supra a rubrica 0.2. do presente parecer.

tramitação parlamentar e de maioria absoluta de aprovação bem como de fiscalização de constitucionalidade (art. 168º, nºs 4 e 5, e 278º, nºs 4, 5 e 6)»¹³.

- III. Resulta, seguidamente, da jurisprudência em curso de citação que «... é no artigo 26º, n.º 1, que a Constituição consagra o direito de cidadania portuguesa como direito fundamental ao dispor que “a todos são reconhecidos os direitos (...) à cidadania, (...)” [sendo que] A natureza de direito fundamental do direito de cidadania portuguesa postula a sua subordinação a alguns corolários garantísticos que constitucionalmente enformam os direitos fundamentais, nomeadamente, aos princípios da sua universalidade e da igualdade, a vocação para a sua aplicabilidade direta, a vinculação de todas as autoridades públicas e privadas e a sujeição das restrições legais ao regime exigente constante dos nºs 2 e 3 do artigo 18º da CRP [, apesar do que,] (...) Tendo, porém, o legislador constitucional remetido a definição do regime do direito à cidadania portuguesa para o direito internacional pactício e para a legislação ordinária, daí decorre que será, nesse terreno, que tais fontes iluminarão a concreta densificação do seu estatuto jurídico»¹⁴.
- IV. À luz desta jurisprudência, é reforçado o quanto «não poderá deixar de inferir-se do referido art. 4º da Constituição, conjugadamente, quer com outros preceitos constitucionais (por exemplo), os artigos 36º, 67º e 68º, relativos ao estatuto constitucional da família, casamento e filiação, maternidade e paternidade), quer com os princípios de direito internacional, um certo conteúdo mínimo que o legislador ordinário não poderá postergar na definição do regime de acesso ao direito em causa, que é a questão que aqui se coloca»¹⁵.
- V. Assim, e em primeiro lugar, segundo a jurisprudência que nos serve de referência, «Ao legislador ordinário está (...) cometida a tarefa de densificar o acesso à cidadania portuguesa, sendo que nessa densificação não poderão deixar de relevar essencialmente as relações que desvelem as situações de uma ligação efetiva entre o indivíduo e o Estado português e a comunidade nacional»¹⁶.
- VI. É a partir daqui que na jurisprudência constitucional que nos serve justificadamente de guia se retira a conclusão de harmonia com a qual, «Face ao que vem sendo dito, tanto se pode olhar para a cidadania portuguesa do ponto de vista de quem já detém esse status, constituindo então um direito subjetivo, como do ângulo de quem não a detém, mas pretende tê-la, caso em que

¹³ Esta é, com conectores nossos, a afirmação contida no ponto 6.4. do Acórdão n.º 599/95, e cujo conteúdo é retomado, *mutatis mutandis*, quer no ponto 17.1. do Acórdão n.º 106/2016, quer no ponto 4. Do Acórdão n.º 331/2016.

¹⁴ Cfr. o ponto 6.5. do Acórdão n.º 599/2005, o ponto 17.2. do Acórdão n.º 106/2016 e o ponto 4. Do Acórdão n.º 331/2016.

¹⁵ Cfr. a referência da nota anterior.

¹⁶ Cfr. as referências das duas notas precedentes.

apenas se está perante uma simples expectativa jurídica [, porquanto] (...) a Lei fundamental, quer pela via da assumpção do direito internacional sobre a matéria estabelecida no seu art. 4º, quer através do princípio da interpretação e da integração do sentido dos direitos fundamentais constante do art. 16º, de acordo com a regra relativa à nacionalidade afirmada no art. 15º da DUDH, não pode deixar de reconhecer a todos os demais a expectativa jurídica de adquirirem a nacionalidade portuguesa, observados que sejam determinados pressupostos que o legislador interno entende como expressando aquele vínculo de integração efetiva na comunidade nacional»¹⁷.

É particularmente relevante, a este propósito, a afirmação contida no extensíssimo ponto 6.5. do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/2005, segundo a qual «...Nesta última dimensão, o acesso à cidadania portuguesa representa, assim, uma expectativa jurídica de obtenção de um direito cujo conteúdo é o direito subjetivo ou pessoal da cidadania portuguesa com todo o amplexo dos poderes e deveres com que o direito interno (constitucional e direito ordinário) o reveste. Em abono de tal sentido, a vertente jurisprudência estriba-se na lição de Jorge Pereira da Silva¹⁸, de acordo com a qual se trata aqui de «...um direito positivo, exigindo dos poderes públicos uma atitude interventiva, no sentido de criar as condições jurídicas para a sua efetivação»¹⁹.

- VII.** Somos então chegados à afirmação fulcral, na economia do presente parecer, da jurisprudência constitucional que fatalmente o inspira, afirmação essa de harmonia com cujos termos «A definição dos pressupostos do “direito de aceder” à nacionalidade portuguesa surge deste modo como um postulado da sua natureza de direito fundamental, de conteúdo não completamente determinado a nível constitucional, e das referidas exigências formais e procedimentais [, sendo que,] (...) Tendo em conta a natureza do vínculo em que se expressa a nacionalidade, tais pressupostos não poderão deixar de constituir índices de desvelação do tipo, natureza e intensidade da relação que concretamente intercede entre o indivíduo, o Estado português e a comunidade nacional em que se pretende integrar [, enquanto,] Por mor da força vinculativa da natureza de direito fundamental de que comunga o direito em causa, hão-de essas exigências estabelecidas pelo legislador ordinário passar o crivo da adequação, necessidade e proporcionalidade, tendo em vista precisamente a preservação do núcleo essencial de tal direito que, por natureza, há-de corresponder à evidenciação de um específico vínculo de integração na comunidade portuguesa»²⁰.

¹⁷ Cfr. o ponto 6.5. da fundamentação do Acórdão n.º 599/2005. No mesmo sentido, cfr. o ponto 17.3. da fundamentação do Acórdão n.º 106/2016, bem como, sinteticamente, o ponto 4 da fundamentação do Acórdão n.º 331/2016.

¹⁸ Direitos...cit., p. 94.

¹⁹ Cfr., neste sentido, os pontos 6.5. da fundamentação do Acórdão n.º 599/2005 e 17.3. do Acórdão n.º 106/2016.

²⁰ Cfr. os pontos 6.5. da fundamentação do Acórdão n.º 599/2005, 17.3. da fundamentação do Acórdão n.º 106/2016 e 4 do Acórdão n.º 331/2016.

Tal como em especial se salienta e esclarece no ponto 6.5. da fundamentação do Acórdão n.º 599/2005, trata-se, com o aludido teste, de apurar a medida na qual cada «...requisito para aceder à nacionalidade portuguesa [se afigura ou] não se afigura desadequado e desproporcionado, tendo em vista a sua função de não constituir obstáculo social ou político à integração do cidadão estrangeiro na comunidade portuguesa e à sua aceitação por parte da mesma comunidade».

- VIII.** Está pois apresentada a medida – total – em que a Proposta de Lei em comentário, no referente ao retrocesso no regime de naturalização dos descendentes de judeus sefarditas, interfere no conteúdo constitucional do direito fundamental à cidadania portuguesa, bem como os parâmetros de controlo aplicáveis à aferição da conformidade constitucional dessa norma de Direito ordinário por força da respetiva integração.

Cumprirá enfim apenas salientar, na esteira mais atualizada do ponto 16.2. do Acórdão n.º 106/2016, o quanto «enquanto direito de acesso a outros direitos, merece ainda referência a cidadania europeia, tal como consagrada no artigo 20.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (...) [-] «É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui» [-; porquanto,] Sendo certo que o enfoque da cidadania da União Europeia é colocado nos (específicos) direitos de cidadania que lhe são associados hoje (elencados no n.º 2, alíneas a) a d) do artigo 20.º do TFUE e densificados depois nos artigos 21.º a 24.º do mesmo Tratado) e não tanto no direito à cidadania - até porquanto deriva esta da cidadania nacional, cuja definição permanece cometida em exclusivo aos respetivos Estados-Membros -, não menos certo é que, por força do Direito primário (Tratados institutivos) e do direito derivado da União Europeia ao estatuto de cidadão da União Europeia são associados importantes direitos, relevando em especial aqueles que lhe são exclusivos (como, prima facie, a liberdade de circulação e de permanência no território dos Estados-Membros e, em absoluto, os direitos de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e de eleger e de ser eleito nas eleições municipais no Estado membro de residência ou o direito de proteção diplomática e consular)».

Nos exatos termos do mesmo ponto, «os específicos direitos assim conferidos aos cidadãos da União revestem, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a natureza de verdadeiros direitos fundamentais – a qual decorre da sua inserção, em Título próprio (Título V – Cidadania), na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigos 39.º a 46.º), à qual se atribui hoje o mesmo valor jurídico que os Tratados (cfr. artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia) cuja violação quer pelos Estados membros, quer pela União Europeia, se afigura sindicável».

Termos nos quais, e conclusivamente para a nossa jurisprudência constitucional, «...*acrescidamente, esta específica configuração da cidadania da União Europeia, derivando da cidadania nacional dos Estados-Membros, não deixa de se refletir na relevância que assume – ao menos indiretamente – para os que pretendam adquirir a nacionalidade portuguesa, enquanto condição (ou qualidade) sine qua non de acesso ao específico estatuto de cidadania europeia*».

2. Da inconstitucionalidade material da alteração ao n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, bem como da extinção do regime de naturalização simplificada dos descendentes de judeus sefarditas a partir de 1 de janeiro de 2004, ambas constantes da Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, por violação do princípio da proporcionalidade, nas respetivas vertentes da adequação e da necessidade

- I. Consoante se assinalou há pouco, por força de se tratar, com a imposição de requisitos ou limitações à naturalização, de interferir no direito fundamental à cidadania portuguesa, decorrente do n.º 1 do artigo 26.º da Constituição, o regime ora em análise haverá de ser testada da perspetiva de aferir, em tema de controlo do princípio da proporcionalidade e consoante o decidido a tal respeito no Acórdão n.º 599/2005 já citado, se «*o estabelecimento (...) [de tal ou tal] requisito para aceder à nacionalidade portuguesa [se afigura ou, pelo contrário,] não se afigura desadequado e desproporcionado, tendo em vista a sua função de não constituir obstáculo social ou político à integração do cidadão estrangeiro na comunidade portuguesa e à sua aceitação por parte da mesma comunidade*».
- II. Da jurisprudência sobre a imposição de limites à naturalização e sua constitucionalidade não decorre inteiramente o esclarecimento sobre se o controlo constitucional com base no princípio da proporcionalidade decorre ou não da prescrição do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, segundo o qual as leis restritivas de direitos, liberdades e garantias se devem limitar ao necessário para salvaguardarem outros direitos ou interesses legalmente protegidos.

Contudo, convém reter alguns tópicos de tal jurisprudência constitucional a este respeito.

Assim, por exemplo, segundo a jurisprudência defluente do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 140/94, de 26 de janeiro²¹, «*O direito de acesso aos tribunais não é violado pela simples fixação pelo legislador de um prazo (seja ele de prescrição ou, antes, de caducidade) para o seu exercício [, pois] (...) Essa violação só existiria se o prazo fosse desadequado e desproporcionado (...), em termos de dificultar gravemente o*

²¹ Proferido no Processo N.º 332/91 e disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

exercício concreto daquele direito, uma vez que, em tal caso, estar-se-ia perante uma restrição ao direito de acesso aos tribunais e não em face de um simples condicionamento ao exercício desse direito».

Ora, se transpusermos esta jurisprudência para a parametrização do conjunto de normas cuja conformidade constitucional se analisa no presente parecer, temos que:

- (1) Se é verdade que não dificultam gravemente o exercício do direito à cidadania, porquanto, mediante um cumprimento burocrático, uniforme e regular, os descendentes de judeus sefarditas expulsos de Portugal podem requerer a nacionalidade portuguesa, requisitos tais como o da maioridade (alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa), a não condenação em penas superiores a um certo limite (*idem*, alínea b)), o não envolvimento em atividades terroristas (*idem*, alínea c)), a demonstração da pertença a uma comunidade sefardita com base em apelidos portugueses ou descendência e idioma familiar (*idem*, alínea d), no quadro do n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, tal qual vigora atualmente), a exibição de certidão de nascimento (*idem*, alínea a) do n.º 3), a exibição de certificados do registo criminal (*idem*, alínea b) do n.º 3), ou a exibição de «*Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar*», podendo dizer-se a propósito de todos estes requisitos que servem para comprovar a verdadeira condição de pertença a uma comunidade sefardita daqueles a quem a lei quer dar a naturalização, bem como a ausência de atividade criminosa que a lei exige a todos quantos concede a naturalização;
- (2) Já no quadro do fim legal em causa, que, conforme visto²², é o de abrir a nacionalidade portuguesa a quem manteve características de ligação efetiva a Portugal apesar de os respetivos descendentes terem sido expulsos do país no Século XV, por questões religiosas, exigir-se aos requerentes em tal quadro requisitos de ligação efetiva por presença num território do qual as famílias foram há cinco séculos expulsas com confisco de bens – títulos sucessórios de propriedade ou de detenção de participações e comprovativos de deslocação frequente a Portugal – é, no mínimo, uma contradição dos

²² Cfr. *supra*, a rubrica 0.2. do presente parecer.

termos, e que dificulta gravemente o exercício do direito segundo os motivos pelos quais ele foi consagrado;

- (3) Termos nos quais, em aplicação do tópico jurisprudencial *supra* citado, se está perante não só uma restrição, como uma violação do direito à cidadania.

III. Por outro lado, a valer a jurisprudência firmada no Acórdão n.º 103/87, de 24 de março²³, segundo a qual uma «...*exigência (...) não incorpora propriamente uma «restrição» ao direito, mas tão-só uma «regulamentação» do seu exercício [,] a faculdade [por ela condicionada] (...) não é afetada no seu conteúdo substantivo, não é reduzida ou amputada de qualquer das suas dimensões; [e,] por outro lado, tão-pouco é posta em causa a faculdade [, ou seja] (...) O que se faz é simplesmente «condicionar» o exercício do direito (...) a um determinado pressuposto»*, temos, igualmente, que:

- (1) Enquanto a exigência de certificados, incluindo o passado por pessoa coletiva religiosa, é mero pressuposto e mero condicionamento da aquisição da nacionalidade por descendentes de membros das comunidades de judeus sefarditas portuguesas, pois apenas visa comprovar a qualidade que assiste ao requerente, segundo a lei da nacionalidade;
- (2) Já a exigência da titularidade de antigas propriedades ou outros haveres em Portugal e a exigência da efetivação comprovada de deslocações a Portugal, decorrente da nova redação do n.º 7 do artigo 7.º da Lei da Nacionalidade, na versão em proposta, e da alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, vai além da mera comprovação dos requisitos de apelidos, relações ou idioma familiar exigida pelo n.º 7 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, pois mediante a mesma a previsão normativa de naturalização dos descendentes de membros de comunidades portuguesas de judeus sefarditas «...*é afetada no seu conteúdo substantivo, (...) reduzida ou amputada de qualquer das suas dimensões»*, porque parte desses descendentes, a que a Lei n.º 37/81 confere o direito de requererem a naturalização, fica assim excluída desse direito, qual seja a constituída por quantos, apesar de entrarem na previsão da norma, não herdaram haveres em Portugal, não disponham de título que comprove essa aquisição sucessória ou não tenham podido visitar Portugal, apesar de terem mantido uma vida e uma

²³ Proferido no Processo n.º 74/83 e disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

onomástica na diáspora absolutamente ligadas a Portugal, tal qual a lei prevê, tratando-se assim, segundo esta jurisprudência, de uma verdadeira restrição.

- IV. Pelo exposto, «se bem que possam ser (...) apontadas como notas características [da jurisprudência constitucional sobre a matéria] a distinção entre as restrições e algumas das figuras próximas (...) e uma tendencial falta de uniformidade terminológica e até substantiva [,] (...) deixa[ndo]-se transparecer que a fronteira entre as restrições e algumas daquelas figuras é fluida e a qualificação de uma concreta medida legislativa pode depender, em última análise, do seu alcance, da sua agressividade para o direito afetado, quando não - o que já se afigura pouco curial - da sua adequação e proporcionalidade²⁴, importa igualmente relevar, ainda segundo a orientação jurisprudencial substantivamente relevante na matéria, epitomizada no Acórdão 92/2001, de 13 de março ²⁵, lendo a palavra «exigência» onde no mesmo aresto se pode ler «prazo», quão «Claro é, no entanto, que – tal como se observou no referido acórdão n.º 70/2000 –, para concluir pela legitimidade constitucional da norma que fixa [uma exigência] (...), "não basta constatar que, numa perspetiva estrutural, [essa exigência] (...) se não apresenta como uma restrição do direito, mas tão-só como uma sua regulamentação ou condicionamento [, pois,] (...) Como se frisou no citado acórdão n.º 99/88, necessário se torna ver as coisas de um ponto de vista material ou substantivo [, do qual] (...) o que então interessa apurar é se [essa exigência] (...) se mostra necessário[a] e proporcionado[a]».

Neste ponto, sim, se obteve uma significativa estabilidade jurisprudencial, quanto a considerar que o controlo da proporcionalidade das medidas legislativas não se confina ao controlo das – mais ou menos propriamente chamadas – restrições de direitos, liberdades e garantias. Com efeito, tal qual se pode ler no Acórdão do Tribunal Constitucional, n.º 187/2001, do Plenário de 2 de maio²⁶, ponto 15, se, no que respeita «às restrições a direitos, liberdades e garantias, a exigência de proporcionalidade resulta do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição da República», para além desse âmbito «o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio geral de limitação do poder público, pode ancorar-se no princípio geral do Estado de Direito» [, pois] (...) impõem-se, na realidade, limites resultantes da avaliação da relação entre os fins e as medidas públicas, devendo o Estado-legislador e o Estado-administrador adequar a sua projetada ação aos fins pretendidos, e não configurar as medidas que tomam como desnecessária ou excessivamente restritivas»²⁷.

²⁴ Cfr. Jorge Miranda/Jorge Pereira da Silva, «Anotação ao artigo 18.º», in Jorge Miranda/Rui Medeiros, op. cit., pp. 259-260.

²⁵ Proferido no processo n.º 547/2000 e disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

²⁶ Proferido no processo n.º 120/95 e disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

²⁷ Cfr., neste mesmo sentido e por exemplo, os Acórdãos n.º 205/2000, da 2.ª Secção, ponto 8, n.º 491/2002, do Plenário, ponto c), n.º 73/2009, da 3.ª Secção, ponto 7.

Tendo igualmente presente o afirmado no Acórdão n.º 651/2009, do Plenário de 15 de dezembro²⁸, ponto 5 «o princípio [da proporcionalidade ou da proibição do excesso] decorre antes do mais das próprias exigências do Estado de direito a que se refere o artigo 2.º da Constituição, por ser consequência dos valores de segurança nele inscritos [e,] Tendo assim a proibição do excesso uma sede material que se revela bem mais vasta do que aquela que é coberta pelas suas referências textuais explícitas, natural é que ela possa ser invocada como parâmetro constitucional em outras situações, que não apenas as referentes, nomeadamente, às leis restritivas de direitos, liberdades e garantias [, quando] (...) o princípio vale, não apenas como limite constitucional das ações do legislador, mas como limite das atuações de todos os poderes públicos; e, quanto à função legislativa, não vinculará apenas aquela que se cifrar em instituição de restrições aos direitos, liberdades e garantias [sem embargo do que,] (...) Como os direitos fundamentais [, a cuja luz] (...) o princípio poderá ser invocado como instrumento de ponderação sempre que estiverem em causa valores jusfundamentais que entre si, objetivamente, conflituem».

Ainda no Acórdão n.º 387/2012, do Plenário, ponto 9.1., se reconhece ser certo que «as decisões que o Estado (lato sensu) toma têm de ter uma certa finalidade ou uma certa razão de ser, não podendo ser ilimitadas nem arbitrárias e que esta finalidade deve ser algo de detetável e compreensível para os seus destinatários [, porque] (...) O princípio da proibição de excesso postula que entre o conteúdo da decisão do poder público e o fim por ela prosseguido haja sempre um equilíbrio, uma ponderação e uma justa medida e encontra sede no artigo 2.º da Constituição [, a cuja luz] (...) O Estado de direito não pode deixar de ser um Estado proporcional».

Finalmente, no Acórdão n.º 260/2020, de 13 de maio²⁹, *rectius* no ponto 10 da respetiva fundamentação, pode ler-se que «o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso ainda é convocável por uma outra via, independentemente da restrição de um direito fundamental [, na medida em que] (...) pode ser aplicável ao caso, enquanto princípio geral de direito conformador dos atos do poder público, decorrente do princípio do Estado de Direito consagrado no artigo 2.º da Constituição [, e] (...) É a esta luz, de um Estado enformado pela ideia de Direito de onde decorre a proibição do excesso, da atuação arbitrária ou injusta do Estado, da adoção de soluções desnecessárias ou excessivamente onerosas ou restritivas, que a questão de constitucionalidade se pode então colocar».

- V.** Eis pois o conjunto de razões pelas quais, independentemente de se tratar de uma restrição ao direito fundamental à cidadania portuguesa, ou de uma regulamentação desse mesmo direito, normas como a que se propõe que figure no n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade ou a da

²⁸ Proferido no processo n.º 1019/2008 e disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

²⁹ Proferido no processo n.º 315/2019 e disponível em www.tribunalconstitucional.pt.

alínea b) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, haverão de ser testadas da perspetiva de aferir, em tema de controlo do princípio da proporcionalidade e consoante o decidido a tal respeito no Acórdão n.º 599/2005 já citado, se «*o estabelecimento (...) [de tal ou tal] requisito para aceder à nacionalidade portuguesa [se afigura ou, pelo contrário,] não se afigura desadequado e desproporcionado, tendo em vista a sua função de não constituir obstáculo social ou político à integração do cidadão estrangeiro na comunidade portuguesa e à sua aceitação por parte da mesma comunidade*».

Naturalmente, não se perde de vista a chamada de atenção da jurisprudência constitucional para que, «*Certo é, porém, que o poder legislativo se distingue do poder administrativo precisamente pela liberdade que tem para, no quadro da Constituição, eleger as finalidades que hão-de orientar as suas escolhas disto mesmo aliás se fala[ndo], quando se fala em liberdade de conformação do legislador [, e] (...) Daqui decorre[ndo] que o juízo de invalidade de uma certa medida legislativa, com fundamento em inobservância de qualquer um dos testes que compõem a proporcionalidade, se há-de estribar sempre - como se disse no Acórdão n.º 187/2001 - em manifesto incumprimento, por parte do legislador, dos deveres que sobre ele impendem por força do princípio constitucional da proibição do excesso*»³⁰.

Sucedo, porém, que, no caso vertente, se diagnosticará, em tal contexto, um incumprimento mesmo manifesto.

- VI.** Nesta tarefa de aquilatar, em primeiro lugar, da conformidade constitucional da redação proposta para o n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, na sequência do já regulamentarmente estatuído na alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, do ponto de vista das adequação e necessidade pela mesma evidenciadas face aos fins a prosseguir com as respetivas normas, cumpre em primeiro lugar atender à diretriz metodológica, em que nesta matéria assentam Jorge Miranda e Jorge Pereira da Silva³¹, de harmonia com a qual, no contexto do controlo de proporcionalidade «*...a determinação do fim legislativo apresenta-se como uma questão prévia, que tem de ser resolvida por via hermenêutica, atendendo muito em particular à occasio legis e a todos os elementos (v. g. trabalhos preparatórios, preâmbulos) que possam ajudar a esclarecer os propósitos do legislador*».

Neste particular, o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 26/2022 não contém qualquer informação acerca da razão

³⁰ Cfr., neste sentido, o ponto 10 da fundamentação do Acórdão n.º 632/2008, de 23 de dezembro, proferido no Processo n.º 977/2008 e disponível em www.tribunalconstitucional.pt; bem como o precedente e já citado Acórdão n.º 187/2001.

³¹ Cfr. «Anotação...» cit., loc. cit., pp. 274-275.

de ser da presente adição de requisitos de prova ao processo de naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses, apenas referindo que «Regulamentam-se, assim, as alterações introduzidas à Lei da Nacionalidade, nomeadamente no que respeita à atribuição da nacionalidade originária a indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros, à aquisição da nacionalidade por adoção, à aquisição da nacionalidade por naturalização – neste âmbito no que respeita aos requisitos gerais na naturalização, à naturalização de menores, ao novo regime de naturalização de menores acolhidos em instituições, à naturalização de estrangeiros nascidos em Portugal e ao novo regime de naturalização de ascendentes de cidadãos portugueses originários -, à alteração do regime de oposição à aquisição da nacionalidade, e aos novos regimes de nulidade e consolidação da nacionalidade [, além de] algumas melhorias na tramitação dos procedimentos de nacionalidade, seja prevendo um regime de tramitação eletrónica mais abrangente, seja agilizando alguns aspetos dessa tramitação, como a dispensa da tradução de documentos em determinadas situações [e,] (...) No que respeita, em particular, à tramitação eletrónica dos procedimentos de nacionalidade, prevê-se que advogados e solicitadores pratiquem os atos em causa obrigatoriamente por via eletrónica e sejam notificados por essa mesma via, sendo facultativo para os requerentes não representados por estes profissionais o recurso à via eletrónica [, tal como] (...) Também [que] as comunicações entre a Conservatória dos Registos Centrais e outros serviços ou entidades passam a efetuar-se, sempre que possível, por via eletrónica [;] Ao mesmo tempo [que se] (...) permite (...) a consulta dos procedimentos por via eletrónica, quer pelos respetivos requerentes quer pelos advogados e solicitadores que os representem [; bem como,] Por outro lado, [se] procede (...) a atualizações terminológicas, adequando, por exemplo, o Regulamento da Nacionalidade ao regime do maior acompanhado (...) e à orgânica do Instituto dos Registos e do Notariado».

Contudo, sabemos já, através nomeadamente do preâmbulo do Decreto-Lei que introduziu a automática da naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses no Regulamento da Nacionalidade Portuguesa³², que:

- (1) «O rei D. Manuel, que inicialmente havia promulgado uma lei que lhes garantia proteção, determinou, a partir de 1496, a expulsão de todos os judeus sefarditas (também conhecidos por marranos) que não se sujeitassem ao batismo católico»;
- (2) «Assim, numerosos judeus sefarditas foram expulsos de Portugal nos finais do século XV e inícios do século XVI»;

³² Cfr. supra, a rubrica 0.2. do presente parecer.

- (3) *«De modo geral, estes judeus peninsulares estabeleceram-se, entre outros, em países como a Holanda, o Reino Unido e a Turquia, bem como em regiões do Norte de África e, mais tarde, em territórios americanos, nomeadamente no Brasil, Argentina, México e Estados Unidos da América (EUA)»;*
- (4) *«Apesar das perseguições e do afastamento do seu território ancestral, muitos judeus sefarditas de origem portuguesa e seus descendentes mantiveram não só a língua portuguesa, mas também os ritos tradicionais do antigo culto judaico em Portugal, conservando, ao longo de gerações, os seus apelidos de família, objetos e documentos comprovativos da sua origem portuguesa, a par de uma forte relação memorial que os leva a denominarem-se a si mesmos como «judeus portugueses» ou «judeus da Nação portuguesa»;*
- (5) *«Com a «conversão em pé», denominação pela qual ficou conhecida a conversão forçada dos judeus, decretada por D. Manuel, deixaram, então, de existir oficialmente judeus em Portugal, e apenas cristãos-velhos e cristãos-novos, sendo que esta nova denominação de cristãos-novos escondia a origem judaica»;*
- (6) *«Durante o período da Inquisição muitos desses cristãos-novos e judeus portugueses conseguiram escapar e sair do Reino, estabelecendo-se em algumas regiões do Mediterrâneo (Gibraltar, Marrocos, Sul de França, Itália, Croácia, Grécia, Turquia, Síria, Líbano, Israel, Jordânia, Egito, Líbia, Tunísia e Argélia), norte da Europa (Londres, Nantes, Paris, Antuérpia, Bruxelas, Roterdão e Amesterdão), Brasil, Antilhas e EUA, entre outras, aí criando comunidades de grande renome e fundado sinagogas notáveis, tais como a Sinagoga Portuguesa de Amesterdão, a Sinagoga Shearith Israel de Nova York, a Sinagoga Bevis Marks de Londres, a Sinagoga de Touro em Newport (Rhode Island - EUA), a Sinagoga Portuguesa de Montreal e a Sinagoga Tzur Israel em Recife»;*
- (7) *«Para além dos apelidos familiares e do uso da língua portuguesa, designadamente nos ritos, há descendentes de judeus sefarditas portugueses que, ainda hoje, falam entre si o ladino, língua usada pelos sefarditas expulsos de Espanha e de Portugal no século XV, derivada do castelhano e do português e atualmente falada por cerca de 150 000 pessoas em comunidades existentes em Israel, Turquia, antiga Jugoslávia, Grécia, Marrocos e nas Américas, entre muitos outros locais»; e*

(8) «*O presente diploma vem permitir o exercício do direito ao retorno dos descendentes judeus sefarditas de origem portuguesa que o desejem, mediante a aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, e sua integração na comunidade nacional, com os inerentes direitos e obrigações*».

VII. Sabemos pois que o fim inerente ao regime jurídico da naturalização de descendentes de judeus sefarditas portugueses, incluindo no plano da respetiva regulamentação, foi o de «...*permitir o exercício do direito ao retorno dos descendentes judeus sefarditas de origem portuguesa que o desejem*[, depois de mais de cinco séculos de ausência do território nacional por força da expulsão do mesmo, mas que foram ao mesmo tempo cinco séculos de manutenção de características portuguesas totalmente fora do território português], *mediante a aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, e sua integração na comunidade nacional, com os inerentes direitos e obrigações*».

Já quanto ao fim das normas que constituem a antítese da facilitação inicial da naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses, só a Exposição de Motivos da Proposta de Lei 72/XV/1.^a o dá a conhecer em toda a sua latitude.

Começa então por se referir nesta Exposição de Motivos, em primeiro lugar, que «*A Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho, que procede à quinta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprovou a Lei da Nacionalidade, veio permitir a aquisição da nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas de origem portuguesa expulsos de Portugal no final do século XV, dispensando o cumprimento dos requisitos de residência em Portugal e do conhecimento da língua portuguesa*», reiterando-se que «*Este regime visou promover uma reparação histórica das perseguições sofridas pela comunidade judaica a partir do reinado de D. Manuel I, possibilitando o retorno à comunidade portuguesa dos descendentes dos judeus expulsos ou que fugiram da Inquisição que demonstrem objetivamente a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa*».

Refere-se então, na Exposição de Motivos em curso de citação, que, «*Neste âmbito, até ao final de 2021, foram apresentados cerca de 140 mil pedidos de naturalização, tendo sido concedida a nacionalidade portuguesa a cerca de 57 mil descendentes*[, bem como que:] *A partir de 2017, verificou-se um aumento exponencial dos pedidos de naturalização – tendência agravada pela revogação, em 2019, do regime aprovado em Espanha com idêntico propósito –, passando de sensivelmente 7 mil pedidos anuais em 2017, para mais de 50 mil em 2021*[; e] (...) *No ano de 2021, estes pedidos representaram 72 % do total de pedidos de aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização*[;] (...) *Ao mesmo tempo, tem-se assistido ao aumento do número de pedidos de naturalização de familiares dos cidadãos que obtiveram a naturalização*

portuguesa, sendo que a quase totalidade dos naturalizados não vive nem tem ligações a Portugal – ao contrário do que se pretendia com a consagração do regime».

Alega-se na mesma sede, e em terceiro lugar, que, «Como tem sido tornado público, este regime potenciou a proliferação de empresas que recorrem a publicidade agressiva para aliciar potenciais interessados na naturalização, anunciando as vantagens associadas à obtenção de um passaporte de um Estado-Membro da União Europeia que permite viajar sem necessidade de visto para a generalidade dos países do mundo».

Conclui-se então, por um lado, que, «Atento este contexto, justifica-se verter na Lei da Nacionalidade a exigência de os descendentes de judeus sefarditas possuírem uma ligação efetiva e atual a Portugal, demonstrando, no momento do pedido, a existência dessa ligação com o país e com a comunidade nacional[, na medida em que] (...) Tal garante que acedem por esta via à nacionalidade portuguesa aqueles que querem ter com a comunidade nacional uma efetiva ligação e não apenas os que pretendem obter um estatuto vantajoso».

Por outro lado, conclui-se que, «Concomitantemente, considerando que atualmente só Portugal prevê um regime de naturalização de estrangeiros com fundamento apenas na descendência longínqua de judeus sefarditas que foram expulsos há mais de cinco séculos da Península Ibérica e que este regime conta já com sete anos de aplicação, entende-se estar cumprido o propósito de reparação histórica visado pela Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29 de julho[, e bem assim que,] (...) Atendendo a que nenhum regime de reparação histórica deve ser eterno, considera-se dever ser fixado um limite temporal para a vigência do regime de exceção consagrado para os descendentes de judeus sefarditas de origem portuguesa, à semelhança do que sucedeu em Espanha, cujo regime teve uma aplicação limitada no tempo, sendo, aliás, muito exigente para a concessão de nacionalidade espanhola aos descendentes de judeus sefarditas».

VIII. *Descobertos os fins legislativos inerentes à evolução do regime jurídico em causa, «...o teste da proporcionalidade inicia-se logicamente com o recurso ao subprincípio da adequação [, em cujo quadro] (...) apenas se afere se um certo meio é, em abstrato e enquanto meio típico, idóneo ou apto para a realização de um certo fim»³³.*

Ora:

(1) *Se o fim que presidiu à consagração inicial do regime jurídico especialmente facilitador da naturalização de descendentes de judeus sefarditas foi o de «...permitir o exercício do direito ao retorno dos descendentes judeus sefarditas de origem portuguesa que o desejem[, depois de mais de*

³³ Cfr. o Acórdão n.º 632/2008 já citado e, em sentido idêntico, o também já citado Acórdão 187/2001.

cinco séculos de ausência do território nacional por força da expulsão do mesmo, mas que foram ao mesmo tempo cinco séculos de manutenção de características portuguesas totalmente fora do território português], mediante a aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, e sua integração na comunidade nacional, com os inerentes direitos e obrigações»;

- (2) Então, exigir a exibição de títulos de propriedade ou de detenção de participações sociais deixados ao requerente pelos seus antepassados expulsos do território há mais de cinco séculos, quando raras são as famílias radicadas há mais de cinco séculos em Portugal que conservam entre si bens na linha sucessória, quanto mais as famílias capazes de o fazer quando a essa distância partiram do país, não constitui meio idóneo a propiciar o retorno de quem se viu forçado a manter-se longe de Portugal e apenas perto da genealogia ou da língua portuguesas, quando os requisitos exigidos são requisitos de proximidade prevalentemente territorial e não linguística, cultural, religiosa ou genealógica;
- (3) Mais quando, inclusivamente, os judeus sefarditas assumidos na ocasião da expulsão foram sujeitos a confisco dos seus bens³⁴, o que tornou a sucessão relativamente aos seus bens um pressuposto de realização praticamente impossível;
- (4) Do mesmo modo que exigir comprovativos de deslocação frequente a Portugal a quem se quer premiar com uma hipótese de retorno, volvidos cinco séculos sobre a expulsão da respetiva família de Portugal, é, do ponto de vista da adequação do meio normativo ao fim a prosseguir, no mínimo, uma autêntica contradição nos termos, mais quando o que se quer premiar com tal hipótese de naturalização é a manutenção de vivências culturais portuguesas longe do território de Portugal, o que é um feito mais valioso do que manter esses mesmos traços com vindas frequentes ao país;
- (5) E ainda que se confirme, através da há pouco citada Exposição de Motivos da Proposta de Lei 72/XV/1.^a, ser o fim das novas exigências restritivas o do reforço da demonstração de uma tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral, ou mesmo o do reforço da fidedignidade do certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar, pelo menos a certificação de deslocações frequentes a Portugal do requerente da naturalização em nada contribui para semelhante objetivo;

³⁴ Cfr., neste sentido, e com referência documental, Rui Moura Ramos, «as Alterações...», cit. Loc. cit., p. 6.

- (6) Nem sequer para aqueloutro, formulado na Exposição de Notivos da Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, em termos de se pretender aprovar uma regulação por meio da qual se «... *garante que acedem por esta via à nacionalidade portuguesa aqueles que querem ter com a comunidade nacional uma efetiva ligação e não apenas os que pretendem obter um estatuto vantajoso*», pois, o que se está a fazer mediante a exigência da titularidade de direitos em território português ou da demonstração de deslocação frequentes ao território português a descendentes de portugueses expulsos do território nacional não é «*garantir que que acedem por esta via à nacionalidade portuguesa aqueles que querem ter com a comunidade nacional uma efetiva ligação*», e sim, de entre compartes no mesmo infortúnio relacionado com a nacionalidade portuguesa, «*fazer com que obtenham a nacionalidade portuguesa por esta via apenas aqueles que puderam recuperar a ligação efetiva, e não aqueles que a querem estabelecer ao arrepio da expulsão de que os seus antepassados foram vítimas*»;
- (7) Além do que, no que diz respeito à revogação, a partir de 1 de janeiro de 2024, desta facilidade concedida aos descendentes de judeus sefarditas na naturalização, manter, como se faz na Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, a reparação histórica da expulsão dos judeus sefarditas como fim regulativo, mas identificar o ocaso do favorecimento da naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas portugueses e expulsos de Portugal com a circunstância de nenhuma reparação histórica poder ter-se por eterna, vale por esquecer que, para ser adequada a não frustrar essa reparação, a revogação do respetivo meio só pode de deve ser revogada legislativamente quando deixar de existir qualquer memória ou testemunho objetivos da existência no estrangeiro de comunidades de descendentes de judeus sefarditas portugueses, o que claramente não é o caso.

IX. Não se pode com certeza escamotear o facto de a certificação da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal, constituir meio idóneo a demonstrar uma tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, descendência direta ou colateral, nos poucos casos em que tenha podido ocorrer.

Portanto, e cumprindo o cânone metodológico da jurisprudência constitucional de acordo com o qual, ao passo que «...*A formulação de um juízo negativo acerca da adequação prejudica logicamente a necessidade de aplicação dos outros testes [, já,] (...) No entanto, se se não concluir pela inadequação típica do meio ao fim, haverá em seguida que recorrer ao exame da exigibilidade, também conhecido por*

necessidade de escolha do meio mais benigno»³⁵.

Então, se a certificação da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal, constitui meio idóneo a demonstrar uma tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, descendência direta ou colateral, força é verificar se tal certificação «...tem mesmo de ser exigida, por o legislador não dispor, para o efeito, de outros meios menos restritivos para alcançar o mesmo desiderato»³⁶.

O mesmo se diga seja das referidas exigências, seja da revogação da naturalização dos descendentes de judeus sefarditas portugueses com um regime específico e mais facilitado, relativamente aos fins, agora sinceramente assumidos na Exposição de Motivos da Proposta de Lei, da repressão de fraudes na obtenção da nacionalidade e da não eternização de um regime de reparação histórica para além do necessário.

E aí, em ambas dimensões, temos que a exibição de «*Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar*», exigida, já antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/2022, pela alínea c) do n.º 3 do artigo 24.º-A:

- (1) Além de:
 - (i) Ser meio igualmente idóneo, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa;
 - (ii) Tal como a exibição de certidão de nascimento, exigida pela alínea a) do n.º 3, comprova a maioria exigida na alínea a) do n.º 1;
 - (iii) Ou tal como a exigência de certidão de registo criminal, prevista na alínea b) do n.º 3, atesta a não condenação em determinados crimes e a não intervenção em ações terroristas que são formuladas como pressupostos da naturalização nas alíneas b) e c) do n.º 1;

- (2) Assim sucedendo porque:

³⁵ Cfr. os Acórdãos n.ºs 632/2008 e 187/2001.

³⁶ Cfr. a referência da nota anterior.

- (i) «*Consideram-se radicadas no País as igrejas e comunidades religiosas inscritas com garantia de duração, sendo a qualificação atestada pelo membro do Governo competente em razão da matéria, em vista do número de crentes e da história da sua existência em Portugal, depois de ouvir a Comissão da Liberdade Religiosa*» (n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 16/2001, de 22 de junho, na sua redação em vigor), o que imprime a estas pessoas coletivas um cunho de oficialidade, de publicidade e de controlo público muito significativos;
 - (ii) «*O atestado não poderá ser requerido antes de 30 anos de presença social organizada no País, salvo se se tratar de igreja ou comunidade religiosa fundada no estrangeiro há mais de 60 anos [e] (...) O requerimento do atestado será instruído com a prova dos factos que o fundamentam*» (idem, n.ºs 2 e 3);
 - (iii) Nos termos do artigo 39.º da mesma Lei n.º 16/2001, «*A inscrição (...) pode ser recusada por (...) Falta dos requisitos legais [,] (...) Falsificação de documento [, ou] Violação dos limites constitucionais da liberdade religiosa*», o que garante a inserção destas comunidades no quadro de valores constitucionais do Estado Português;
 - (iv) A personalidade coletiva religiosa é um tipo de personalidade coletiva qualificado face à personalidade coletiva de Direito Privado (cfr. os artigos 43.º e 44.º da Lei n.º 16/2001) e as pessoas coletivas em causa estão sujeitas a um regime específico de celebração de acordos com o Estado (idem, artigos 45.º e seguintes);
- (3) Constitui – esta exibição de certificado de pessoa coletiva religiosa radicada em Portugal – o meio mais benigno e menos agressivo, do ponto de vista do direito fundamental à cidadania, além de mais eficaz, de demonstrar a sobredita tradição de pertença com base em requisitos objetivos, porquanto:
- (i) É no contexto dos fins da pessoa coletiva religiosa em causa, e da sua organização registada em Portugal, que se desenvolve a requerida tradição de pertença, melhor se podendo a mesma atestar em tal contexto; e
 - (ii) Tal certificação não implica, ao contrário das novas exigências, a exclusão de requerentes da naturalização substantivamente merecedores da mesma, nos termos do n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade e do n.º 1 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa;
 - (iii) Além de que, dada a estrita «polícia de fiscalização» que impende sobre as pessoas coletivas religiosas, *supra* descrita, é um ato cuja prática é legitimamente suposta garantir a inexistência de fraudes, e a sucessão de atos de tal espécie, com a certificação da existência de comunidades de judeus

sefarditas fora de Portugal, torna insuscetível de ser afirmado o momento de se pôr termo à reparação histórica visada por tal regime.

- X. É indiscutível que, para os efeitos da demonstração da pertença a uma comunidade de judeus sefarditas portugueses, a certidão da pessoa coletiva religiosa, tal como uma certidão de nascimento ou outro atestado qualquer, pode ser inconclusiva, senão mesmo inverídica.

Para essas situações, constitui meio subsidiariamente apto à demonstração em causa, com certeza, a exibição de títulos sucessórios por sucessão de membros das ditas comunidades cuja pertença se pretende demonstrar.

Por isso, bem andou a alínea b) do n.º 5 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, na sua versão anterior ao Decreto-Lei n.º 26/2022, quando nele se dispunha que, *«a falta do certificado referido na alínea c) do n.º 3, e para demonstração da descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa e tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, são admitidos (...) títulos de residência, títulos de propriedade, testamentos e outros comprovativos da ligação familiar do requerente, por via de descendência direta ou relação familiar na linha colateral de progenitor comum a partir da comunidade sefardita de origem portuguesa»*.

Agora, tratar os certificados das pessoas coletivas religiosas como se o seu destino fatal fosse serem inverídicos, e assim exigir a cada requerente de naturalização, com base na descendência de membro de uma comunidade de judeus sefarditas portugueses, a exibição de certificações de factos que só incidentalmente ou mesmo nada têm que ver com essa pertença, factos esses que – quanto muito – serviriam para suprir a eventual falha do atestado da comunidade religiosa, é, além de inadequado, desnecessário, ou porque redundante, ou porque excludente de destinatários da norma específica de naturalização sem uma razão – a comprovada falta de veracidade do certificado da comunidade religiosa – que o imponha.

Aliás, o risco da falta de veracidade do atestado da comunidade judaica, que é risco potencial e não risco efetivo, é também afrontado, da forma necessária, relativamente à qual *«o que é demais é moléstia»*, nos n.ºs 6 e seguintes do artigo 24.º-A, também eles introduzidos em 2022 e nos termos dos quais *«Na falta do certificado referido na alínea c) do n.º 3, existindo dúvidas sobre a veracidade do conteúdo dos documentos emitidos, o membro do Governo responsável pela área da justiça pode solicitar a uma das comunidades judaicas a que se refere a alínea c) do n.º 3 parecer sobre os meios de prova»* (n.º 6), além do que *«A comunidade judaica assume, durante um período de 20 anos, a qualidade de fiel depositária dos documentos destinados à emissão do certificado previsto na alínea c) do n.º 3, sendo estes digitalizados, juntamente com*

o certificado emitido, e remetidos por via eletrónica à Conservatória dos Registos Centrais aquando da apresentação do pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa» (idem, n.º 7), salvo deteriorabilidade dos mesmos, determinante esta última do depósito na comunidade religiosa ao dispor dos Registos Centrais (idem, n.ºs 8 a 10).

Ademais, havendo fraudes, como se sugere na Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, aí estão, para as reprimir, seja o incidente da oposição – cuja eficácia se pretende reforçar, aliás, na Proposta de Lei –, quer os poderes de fiscalização e sanção do Estado sobre as Comunidades Religiosas, o que for.

O que não se pode é, a pretexto da difusa invocação da ocorrência de fraudes na respetiva aplicação, tornar legislativamente moribundo e – daqui a um ano – morto um regime de reparação histórica cujos pressupostos se mantêm.

- XI.** Nestes termos, por força de se tratar, com a imposição de requisitos ou limitações à naturalização, de interferir no direito fundamental à cidadania portuguesa, decorrente do n.º 1 do artigo 26.º da Constituição, as normas da Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª sobre a naturalização de descendentes de judeus sefarditas portugueses, tal como a norma da alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, são inconstitucionais porque, convocando o parâmetro de controlo a este propósito firmado no Acórdão n.º 599/2005 já citado, *«o estabelecimento do[s] requisito[s] em causa] para aceder à nacionalidade portuguesa[, antes e depois da respetiva revogação do n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, num quadro em que se mantêm as comunidades de judeus sefarditas com origem portuguesa cuja radicação constituiu a razão de ser do regime de facilitação da naturalização dos respetivos descendentes estrangeiros,] (...) se afigura[m] desadequado[s] e desproporcionado[s], tendo em vista a sua função de não constituir obstáculo social ou político à integração do cidadão estrangeiro na comunidade portuguesa e à sua aceitação por parte da mesma comunidade».*

3. Da inconstitucionalidade das normas sobre naturalização de descendentes de judeus sefarditas portugueses constantes da Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, por violação do princípio constitucional da igualdade

- I.** A norma projetada para o n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, tal como a do novo inciso ii) da alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, enquanto nela se dispõe que *«O requerimento é instruído com (...) Certidão ou outro documento comprovativo (...) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal»*, é ainda materialmente

inconstitucional por violação do princípio constitucional da igualdade, tal qual é positivado no n.º 2 do artigo 13.º da Constituição.

- II. Em bom rigor, ante a necessidade daquilo a que a jurisprudência constitucional chamou, desde o Acórdão n.º 599/2005, o «...estabelecimento de (...) relação de comparação, como demanda, por natureza, o princípio da igualdade, restringido este aqui à dimensão de proibição de discriminação em razão da situação económica (art.º. 13º, n.º 2, da Constituição), temos que, nos termos da mesma jurisprudência, «Nesta linha de pensamento, os princípios da universalidade e da igualdade no direito de aceder à cidadania portuguesa (...) obrigam a que o legislador ordinário, pressuposta a existência dos demais requisitos, não trate diferentemente os cidadãos estrangeiros, requerentes da nacionalidade portuguesa por naturalização, que tenham igual capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência».

- III. Ora, seja o legislador que aprove a Proposta de Lei em comentário, seja o legislador de 2022, quando passa a exigir, para a naturalização dos descendentes de judeus sefarditas e não de outros estrangeiros, «Certidão ou outro documento comprovativo (...) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal», porque as viagens são dispendiosas e só as faz o estrangeiro com capacidade económica para as fazer, não faz mais do que «...trat[ar] diferentemente os cidadãos estrangeiros, requerentes da nacionalidade portuguesa por naturalização, que tenham igual capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência», apenas em função de descenderem de judeus sefarditas ou não, pois não se exige a prova de viagens frequentes anteriores a Portugal nos demais casos de naturalização, descontados desta afirmação, naturalmente, os casos de naturalização de estrangeiros residentes, tais como o da regra geral do artigo 19.º, ou os dos menores (artigos 20.º e 20.º-A), e ainda os casos dos artigos 22.º, 24.º-B e 24.º-C.

Se se olhar para todos os requisitos inerentes à naturalização dos indivíduos independentemente da sua residência em Portugal, mas sim em razão da sua história familiar ou de anterior titularidade de nacionalidade portuguesa, a comprovação de anteriores deslocações a Portugal não é exigida, esgotando todos esses casos, nem na naturalização de quem tenha perdido a nacionalidade portuguesa (artigo 21.º do Regulamento), nem na naturalização a conceder aos indivíduos que, não sendo apátridas, tenham tido a nacionalidade portuguesa, aos que forem tidos como descendentes de portugueses originários, aos membros de comunidades de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado português ou à comunidade nacional (artigo 24.º).

Portanto, de entre todos os fundamentos ditos históricos para a naturalização, independentemente da

presença física do requerente em Portugal, só à comprovação da qualidade de descendente de judeu sefardita português se associa a certificação e a própria necessidade de frequentes viagens anteriores a Portugal, o que se afigura totalmente arbitrário, mais ainda quando esta ausência decorre de uma expulsão.

IV. De resto, porque, de entre casos idênticos e de fundamentação paralela, esta medida só afeta descendentes de judeus sefarditas, trata-se de uma discriminação, sem razão constitucional que a apoie, em função da ascendência e das origens religiosas, nuclearmente inconstitucional por violação, outra vez, do artigo 13.º da Constituição.

V. A fundamentação última deste juízo segundo o princípio constitucional da igualdade reside na circunstância de, e como tem sido salientado pela melhor doutrina³⁷, a configuração da cidadania como um direito fundamental implicar a adstrição da sua conformação legal à estrita observância de princípios constitucionais fundamentais como o da igualdade.

VI. De resto também, e nos termos evidenciados pelo Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 106/2016³⁸, esta violação do princípio da igualdade é refratariamente uma violação do princípio da igualdade no acesso à cidadania europeia, quando os requerentes não sejam europeus, nos termos do artigo 20.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, pois com tal revogação se introduzirá uma discriminação dos descendentes de judeus sefarditas portugueses, a que aliás o legislador de 2013 quis pôr cobro, face a outros membros de comunidades historicamente portuguesas ou a pessoas com feitos significativos na história de Portugal que o legislador entendeu igualmente dispensar de residirem habitualmente em Portugal nos cinco anos anteriores ao requerimento da nacionalização ou de conhecerem a língua portuguesa.

VII. Enfim, se, voltando a jurisprudência constitucional nodal em matéria de igualdade na naturalização:

(1) *«Nesta linha de pensamento, os princípios da universalidade e da igualdade no direito de aceder à cidadania portuguesa (...) obrigam a que o legislador ordinário, pressuposta a existência dos demais requisitos, não trate diferentemente os cidadãos estrangeiros, requerentes da nacionalidade portuguesa por naturalização, que tenham igual capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência»;*

³⁷ Cfr., por todos, Ana Rita Gil, op. e loc. cit., p. 726.

³⁸ Cfr. A rubrica 1. do presente parecer.

(2) Temos também que a revogação, a partir de 2024, do regime de dispensa do conhecimento da língua portuguesa e da residência legal prévia em Portugal durante os cinco anos anteriores ao requerimento para os requerentes de naturalização descendentes de judeus sefarditas portugueses, constante dos artigos 6.º e 7.º da Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, «*pressuposta a existência dos demais requisitos, [vale por] (...) trat[ar] diferentemente os cidadãos estrangeiros, requerentes da nacionalidade portuguesa por naturalização, que tenham igual capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência*», pois deixa de dispensar da residência legal por cinco anos e do conhecimento da língua portuguesa uma das subclasses da grande classe de membros estrangeiros de comunidades portuguesas a quem pretendia e continua a conceder – salvo no caso dos descendentes de judeus sefarditas – a nacionalidade portuguesa mediante tal dispensa, como sejam os que sejam tidos por descendentes de portugueses originários, os membros de outras comunidades de ascendência portuguesa e os estrangeiros que tenham prestado relevantes serviços a Portugal.

4. Da «confissão», através da aprovação da Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, da inconstitucionalidade orgânica da alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-D do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, por ter sido aprovada por Decreto-Lei, em violação da reserva absoluta de competência da Assembleia da República incidente sobre os requisitos de atribuição da nacionalidade, nos termos da alínea f) do artigo 164.º da Constituição

- I. É inequívoca a sujeição da matéria da aquisição e perda da cidadania portuguesa à reserva absoluta de competência da Assembleia da República, nos termos da alínea f) do artigo 164.º da Constituição, o que significa que só lei do parlamento pode tratar esta matéria³⁹.
- II. Nem a doutrina nem a jurisprudência curaram de explicar, ao abrigo do supra exposto, a habilitação constitucional da regulamentação da Lei da Nacionalidade por Decreto-Lei. Apenas Jorge Miranda, ao que sabemos, adstringe brevemente às disposições deste Decreto-Lei uma função complementar⁴⁰.

De qualquer maneira, em Parecer de 13 de maio de 2022, emitido a pedido da mesma e M.I. Consulente, defendeu-se que:

³⁹ Cfr., neste sentido, e por todos, Jorge Miranda, «Anotação ao artigo 4.º» ... cit., loc. Cit., p. 94.

⁴⁰ Idem, p. 95.

- (1) Se pedir uma certidão de nascimento, um certificado de registo criminal ou mesmo um atestado de tradição de pertença (alíneas a) a c) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento) vale ainda por complementar, num plano estritamente burocrático ou administrativo, em termos de mera prova, e por isso alegadamente sem invadir de forma inovatória a aquisição da nacionalidade cuja regulação está estritamente vedada ao Parlamento, a norma segundo a qual o membro do Governo responsável pela área da justiça pode conceder a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos descendentes de judeus sefarditas, quando sejam maiores ou emancipados à face da lei portuguesa – fazendo prova de tal a certidão de nascimento –, não tenham sido condenados definitivamente em pena de prisão igual ou superior a três anos por crime punível segundo a lei portuguesa – nada acrescentando a exigência de certidão de tal comprovativa ao próprio pressuposto –, não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, assim como demonstrem uma tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados – face ao que o certificado da comunidade religiosa é, na sua previsão, o mero meio burocrático dessa exigida comprovação – a de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral (cfr. os n.ºs 1 e 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade);
- (2) Já exigir-se, normativamente, comprovativo da titularidade, transmitida *mortis causa*, de direitos reais sobre imóveis sítos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal, assim como de deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal, vale por restringir o n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, potenciando a exclusão da regra de quantos não possuam títulos sucessórios e não se tenham deslocado a Portugal, entrando assim o Governo, sem o poder fazer sob pena de inconstitucionalidade orgânica, em matéria estritamente reservada à Assembleia da República, conforme a alínea f) do artigo 164.º da Constituição.

III. Ora, a transposição do conteúdo do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa para a Lei da Nacionalidade, *rectius* para o n.º 7 do seu artigo 6.º, intentado pela Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, vale, pelo menos, por uma «confissão legislativa» da inconstitucionalidade orgânica diagnosticada, «confissão legislativa» essa de que urge retirar consequências, nomeadamente as que se explanarão na rubrica seguinte.

5. Dos meios de reação contra as inconstitucionalidades assacadas à Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª

- I. Em primeiro lugar, tratando-se de uma Proposta de Lei apresentada pelo Governo à Assembleia da República, devem ser sensibilizados os Deputados das várias bancadas para as inconstitucionalidades diagnosticadas.
- II. Em segundo lugar, caso tais instâncias não surtam o pretendido efeito e semelha Proposta de Lei venha a ser aprovada, deve sensibilizar-se, através de remessa da presente opinião ou outra quejanda, Sua Excelência o Senhor Presidente da República para a evidência das vertentes inconstitucionalidades, mal o mesmo receba o diploma, da Assembleia da República, para promulgação. O mesmo poderá requerer, nos termos do artigo 278.º da Constituição, a fiscalização preventiva desta inconstitucionalidade ao Tribunal Constitucional e, caso este se pronuncie no sentido do vertente parecer, o artigo 279.º da Constituição propicia, por assim dizer, o «aborto desta iniciativa legislativa», o que, ante as consequências pela mesma comportadas, se mostra verdadeiramente aconselhável.
- III. Caso estas outras diligências, junto de Sua Excelência o Presidente da República, igualmente se revelem infrutíferas, o que por cautela de patrocínio se admite, nos termos gerais, as decisões de recusa da naturalização de descendentes de judeus sefarditas com base no incumprimento do conteúdo atinente da atual Proposta de Lei podem – e devem – ser impugnadas com base na inconstitucionalidade da norma que as pretextua, pois, nos termos do artigo 204.º da Constituição, os tribunais não podem aplicar normas inconstitucionais nos feitos em litígio.

Nessa altura, quer a inconstitucionalidade seja ou não seja julgada no tribunal destinatário da impugnação jurisdicional do ato de recusa de aplicação, cabe sempre recurso de tais decisões para o Tribunal Constitucional, nos termos do n.º 1 do artigo 280.º da Constituição, mediante os requisitos previstos na Lei de Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional.

Note-se que a utilização destas garantias jurisdicionais poderá – e deverá – ser promovida pelas Comunidades Religiosas portuguesas que, de alguma maneira, possam demonstrar representar, para os efeitos gerais do Contencioso Administrativo, os descendentes de judeus sefarditas vítimas da inconstitucional recusa de naturalização.

- IV. Por outro lado, visto que o Provedor de Justiça, nos termos da alínea f) do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição, dispõe de legitimidade ativa para instaurar um processo de fiscalização abstrata

sucessiva da inconstitucionalidade, cujo provimento implica já não o julgamento da inconstitucionalidade caso a caso, mas sim a erradicação das normas inconstitucional com efeito retroativo e repristinatório das normas que as mesmas tenham revogado (cfr. artigo 282.º), deverá a N. Cliente dirigir-se ao Provedor de Justiça, no exercício do direito de queixa que lhe assiste nos termos dos artigos 23.º e 52.º da Constituição.

Solicitar ao Provedor de Justiça que intente, junto do Tribunal Constitucional, processo de fiscalização abstrata das normas em causa, pedindo a declaração da respetiva inconstitucionalidade com força obrigatória geral, traduz-se no meio mais expedito de erradicar de vez a inconstitucionalidade a todas as luzes diagnosticada; para tal contribuindo seguramente a circunstância, conjuntural mas não de somenos, de a atual titular do cargo de Provedor de Justiça, a Senhora Professora Doutora Maria Lúcia Amaral, ser uma das mais insignes constitucionalistas portuguesas, antiga Juíza Conselheira Vice-Presidente do Tribunal Constitucional e uma das mais destacadas autoras no domínio da inconstitucionalidade e da sua relação com a função legislativa, no quadro dos direitos fundamentais.

- V. De notar que, diagnosticado o incumprimento do Direito da União Europeia ao nível da regulação comunitária da cidadania europeia, podem desde logo os demais Estados-Membros e a Comissão instaurar contra Portugal uma ação por incumprimento, nos termos gerais dos artigos 257.º e 258.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia. E por outro lado, nos termos do artigo 267.º do mesmo Tratado:

«O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para decidir, a título prejudicial:

a) Sobre a interpretação dos Tratados;

b) Sobre a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, órgãos ou organismos da União.

Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie.

Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno, esse órgão é obrigado a submeter a questão ao Tribunal.

Se uma questão desta natureza for suscitada em processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional relativamente a uma pessoa que se encontre detida, o Tribunal pronunciar-se-á com a maior brevidade possível.»

Como facilmente se antecipa, o recurso ao reenvio prejudicial terá de ser estrategicamente estudado,

nomeadamente em função do êxito das garantias utilizadas em sede de fiscalização da constitucionalidade.

- VI. Finalmente, deve a inconstitucionalidade orgânica das normas congêneres do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, introduzidas em 2022, continuar a ser invocada nos termos preconizadas nas rubricas 5.1. a 5.3. do N. Parecer de 13 de maio de 2022, agora com a adicional razão de o conteúdo ali em causa ter sido objeto de transposição para lei da Assembleia da República.

6. Conclusões

- I. A norma do n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, tal como concebida na Proposta de Lei n.º 72/XV/1.ª, tal como a da alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º-A do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, introduzida pelo Decreto-lei n.º 26/2022, de 18 de março, e nos termos da qual *«O requerimento é instruído com (...) Certidão ou outro documento comprovativo (...) Da titularidade, transmitida mortis causa, de direitos reais sobre imóveis sitos em Portugal, de outros direitos pessoais de gozo ou de participações sociais em sociedades comerciais ou cooperativas sediadas em Portugal; ou (...) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal; (...) quando tais factos demonstrem uma ligação efetiva e duradoura a Portugal»*; interfere no direito fundamental que, nos termos conjugados do n.º 1 do artigo 26.º e do artigo 4.º da Constituição, tal qual têm sido interpretados pela jurisprudência do Tribunal Constitucional, se diz à cidadania ou nacionalidade portuguesas.
- II. À luz da jurisprudência constitucional portuguesa concretizadora deste direito, se, da remissão, operada pelo artigo 4.º da Constituição, da definição do regime do direito à cidadania portuguesa para o direito internacional pactício e para a legislação ordinária, decorre caber a tais fontes a concreta densificação do seu estatuto jurídico, tal densificação não pode operar sem o respeito por um conteúdo mínimo no que especificamente toca ao acesso a esse direito que ao legislador em caso algum será lícito postergar, e em que este *«não poderá deixar de se ater ao princípio derivado do direito internacional da ligação efetiva (e genuína) entre a pessoa em causa e o Estado português»*.
- III. Com importância determinante para quanto se encontra em causa, assenta também a jurisprudência constitucional portuguesa em que o direito à cidadania portuguesa não se esgota na perspetiva daqueles que dela são detentores, e a quem a Constituição reconhece, nos termos dos n.ºs 1 e 4 do seu artigo 26.º, o direito de dela não serem privados de forma arbitrária, antes

dizendo igualmente respeito a todos os demais, a quem, à respetiva luz, importa reconhecer a expectativa jurídica de adquirirem a nacionalidade portuguesa, observados que sejam determinados pressupostos que o legislador interno entende como expressando aquele vínculo de integração efetiva na comunidade nacional.

IV. Tem, outrossim, entendido a jurisprudência constitucional que o direito de aceder à cidadania ou nacionalidade portuguesas *«representa, assim, uma expectativa jurídica de obtenção de um direito cujo conteúdo é o direito subjetivo ou pessoal da cidadania portuguesa com todo o amplexo dos poderes e deveres com que o direito interno (constitucional e direito ordinário) o reveste, exigindo dos poderes públicos uma atitude interventiva, no sentido de criar as condições jurídicas para a sua efetivação»*.

V. Daqui tem a jurisprudência constitucional concluído em sentido no qual *«a definição dos pressupostos do “direito de aceder” à nacionalidade portuguesa surge (...) como um postulado da sua natureza de direito fundamental, de conteúdo não completamente determinado a nível constitucional, devendo as exigências a este respeito formuladas «pelo legislador ordinário – a cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efetuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos» -, passar o crivo da adequação, necessidade e proporcionalidade, tendo em vista precisamente a preservação do núcleo essencial de tal direito que, por natureza, há-de corresponder à evidenciação de um específico vínculo de integração na comunidade portuguesa»*, assim como o do princípio da igualdade.

VI. Assim:

(1) Se:

(i) Releva, segundo a jurisprudência constitucional sobre a conformidade constitucional dos requisitos da naturalização em curso de situação, aferir, em tema de controlo do princípio da proporcionalidade, se *«o estabelecimento (...) [de tal ou tal] requisito para aceder à nacionalidade portuguesa [se afigura ou, pelo contrário,] não se afigura desadequado e desproporcionado, tendo em vista a sua função de não constituir obstáculo social ou político à integração do cidadão estrangeiro na comunidade portuguesa e à sua aceitação por parte da mesma comunidade»*;

(ii) E, como decorre de todos os trabalhos preparatórios da legislação sobre nacionalidade, quer portuguesa, quer espanhola, as normas que inovatoriamente passaram a permitir, em ambos ordenamentos, a naturalização de estrangeiros

descendentes de portugueses membros de comunidades de judeus sefarditas expulsos de Portugal, nomeadamente por ocasião da inquisição, nos séculos XV e XVI, e a quem foram confiscados todos os bens, subjaz um objetivo tanto de compensação histórica pelos prejuízos históricos, por natureza irreparáveis, causados a tais nacionais com semelhantes expulsão e confisco unicamente motivados por intolerância religiosa, tanto de compensar os elementos da cultura e da religiosidade ou tradição ibéricas que mantiveram, durante séculos, longe do território e independentemente dos seus recursos;

- (2) A consagração , como índice da pertença a uma comunidade de judeus sefarditas expulsos de Portugal, da detenção títulos de direitos sucessórios sobre bens de que os antepassados dos requerentes foram provavelmente esbulhados há cinco séculos atrás, sendo o objetivo da norma o de reparar os efeitos históricos prejudiciais desse esbulho, tornando português quem só não o é por conta do mesmo e da consequente expulsão, vale, inteiramente, por frustrar aquilo que, na norma de naturalização, o Tribunal Constitucional tem qualificado como «... a sua função de não constituir obstáculo social ou político à integração do cidadão estrangeiro na comunidade portuguesa e à sua aceitação por parte da mesma comunidade».

VII. Além do que:

- (1) Vendo-se a imprescindível exigência de ligação efetiva à comunidade nacional, em abstrato concebida como a pertença a um grupo religioso injustamente expulsa do respetivo território de fixação, já concretamente cumprida quando atestada a existência de tal ligação, em termos da sua veracidade e autenticidade, pela necessidade de instruir os pedidos de naturalização em causa com um «*Certificado de comunidade judaica com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicada em Portugal, nos termos da lei, que ateste a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente, no apelido do requerente, no idioma familiar, na genealogia e na memória familiar*»;
- (2) Aditar-lhe um outro índice incontornável de comprovação se mostra absolutamente desnecessário, tanto mais quando o índice aditado é ele próprio, como acaba de se demonstrar, totalmente frustrante da própria norma prescritiva da naturalização dos judeus sefarditas;

- (3) Revelando-se a inconstitucionalidade diagnosticada mesmo em face do objetivo, que preside à Proposta de Lei, de apenas garantir a nacionalidade aos que querem verdadeiramente uma ligação efetiva a Portugal, por se discriminar erradamente, de entre tantos, os que, querendo, não a podem evidenciar da maneira desproporcionalmente exigida.

VIII. Trata-se ainda, com a nova redação proposta para o n.º 7 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, de norma materialmente inconstitucional por violação do princípio constitucional da igualdade, tal qual é positivado no n.º 2 do artigo 13.º da Constituição, porquanto:

- (1) Ante a necessidade daquilo a que a jurisprudência constitucional chama o «...estabelecimento de (...) relação de comparação, como demanda, por natureza, o princípio da igualdade, restringido este aqui à dimensão de proibição de discriminação em razão da situação económica (art.º. 13º, n.º 2, da Constituição)»;
- (2) Nos termos da mesma jurisprudência, «Nesta linha de pensamento, os princípios da universalidade e da igualdade no direito de aceder à cidadania portuguesa (...) obrigam a que o legislador ordinário, pressuposta a existência dos demais requisitos, não trate diferentemente os cidadãos estrangeiros, requerentes da nacionalidade portuguesa por naturalização, que tenham igual capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência»;
- (3) Enquanto que a Proposta de Lei, quando passa a exigir, para a naturalização dos descendentes de judeus sefarditas e não de outros estrangeiros, «Certidão ou outro documento comprovativo (...) De deslocações regulares ao longo da vida do requerente a Portugal», porque as viagens são dispendiosas e só as faz o estrangeiro com capacidade económica para as fazer, não faz mais do que «...trat[ar] diferentemente os cidadãos estrangeiros, requerentes da nacionalidade portuguesa por naturalização, que tenham igual capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência», apenas em função de descenderem de judeus sefarditas ou não, pois não se exige a prova de viagens frequentes anteriores a Portugal nos demais casos de naturalização independentemente da residência em Portugal;
- (4) O que, enfim e por fim, se consubstancia igualmente numa discriminação em função da ascendência e das origens religiosas, nuclearmente inconstitucional por violação, outra vez, do artigo 13.º da Constituição.

- IX.** Por seu turno, a revogação da dispensa de residência legal como estrangeiro por mais de cinco anos anteriores ao requerimento da naturalização e do conhecimento da língua portuguesa, dispensa essa aplicável aos descendentes de judeus sefarditas portugueses, é também ela, tal como decorre dos artigos 6.º e 7.º da Proposta de Lei 72/XV/1.ª, inconstitucional: (1) já porque pressupõe que já está completa a reparação histórica visada por tal regime, quando a necessidade de tal reparação ainda se mantém, assim violando o princípio constitucional da proporcionalidade; (2) já porque introduz uma discriminação face a outros membros de comunidades portuguesas históricas, que continuam a beneficiar da dispensa em causa.
- X.** O carácter inconstitucional da discriminação diagnosticado em 1. reverbera ainda enquanto uma discriminação indevida, do ponto de vista do Direito da União, ao acesso à cidadania europeia entre quantos estrangeiros, de fora da União, sejam ou não descendentes de judeus sefarditas portugueses e espanhóis e pretendam aceder, por meio de tais cidadanias nacionais, à cidadania europeia.
- XI.** A inconstitucionalidade e a violação do Direito da União Europeia assacáveis à nova disciplina legislativa em causa deverão concitar:
- (1) Desde logo, e sem prejuízo de quanto se escreve a seguir:
- (i) Quer os bons ofícios, junto da Assembleia da República, no sentido da não aprovação da Proposta de Lei ou, frustrados esses bons ofícios, a intervenção do Presidente da República no sentido do requerimento da fiscalização preventiva da constitucionalidade das normas em causa, com base no presente diagnóstico;
- (ii) Quer a impugnação, junto dos tribunais competentes, de todos os atos que recusem a nacionalidade portuguesa a descendentes de judeus sefarditas com base neste novo regime, impugnação essa que terá por fundamento a necessidade de tais tribunais, nos termos do artigo 204.º da Constituição, desapplicarem, em cada caso e com efeitos ao mesmo restritos, de tais normas, por inconstitucional, com possibilidade de recurso para o Tribunal Constitucional;
- (2) Quer, no âmbito de tal impugnação, o exercício do direito de reenvio prejudicial para os tribunais da União, quando se trate de requerentes de fora da União Europeia, isto com fundamento na injustificada discriminação do acesso à cidadania europeia;
- (3) Sem embargo do anteriormente aconselhado, a exposição a qualquer órgão com legitimidade para requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade,

com força obrigatória geral – e não apenas caso a caso – das inconstitucionalidades diagnosticadas, nos termos do n.º 2 do artigo 281.º da Constituição, *rectius* ao Provedor de Justiça, no sentido de rogar que, de ofício, requeiram ao Tribunal Constitucional a referida declaração com força obrigatória geral.

Este é, salvo melhor opinião, o nosso parecer.

Lisboa, 17 de maio de 2023


Ricardo Branco

Consultor da Área de Prática de Direito Público & Ambiente da Abreu Advogados

Professor de Direito Constitucional, Direitos Fundamentais e Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa