LUÍS ANTÓNIO MALHEIRO MENESES DO VALE

Doutor em Direito (Ciências Jurídico-Políticas)
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

PRONÚNCIA ESCRITA

Sobre Proposta de Lei n.º 117/XV/1.ª, apresentada pelo Governo, que *procede à alteração da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade)*, e do Projeto de Lei n.º 20/XV/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Chega

Sumário:

Introdução
I. Apreciação genérica dos diplomas
II. A Proposta de Lei do Governo
1. Atribuição da nacionalidade
2. Aquisição derivada da nacionalidade
2.1. Ope legis
2.2. Por Naturalização
3. Perda de nacionalidade
3.1. Ponto de ordem
3.2. Indeterminação genérica do fim e dos parâmetros da norma?
3.3. Sentido e regime da pena acessória
3.4. Os efeitos da pena
3.5. Os pressupostos e o âmbito objectivo da pena
3.6. Os destinatários e o âmbito pessoal da pena
4. Disposições finais
4.1. Aplicação da lei no tempo
4.2. Contagem de prazos procedimentais
5. Outras
III. O Projecto de Lei do Partido Chega
1. Aquisição originária
2. Naturalização
3. Perda involuntária da nacionalidade
IV. Conclusões

INTRODUÇÃO

No âmbito da apreciação das iniciativas legislativas relativas à Lei da Nacionalidade, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou ao signatário a emissão de uma pronúncia escrita acerca da Proposta de Lei n.º 117/XV/1.ª, apresentada pelo Governo, que *procede à alteração da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade)*, e do Projeto de Lei n.º 20/XV/1.ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do CHEGA, que visa igualmente alterar o referido diploma, *no sentido de restringir as condições de aquisição da nacionalidade portuguesa e de alargar os casos em que pode ser determinada a sua perda*.

Não tendo sido colocadas questões específicas, nem transmitidas orientações particulares quanto ao sentido e alcance da apreciação pretendida, importa, a título prévio, proceder a uma delimitação muito elementar dos respectivos objecto material e intencional, perspectiva de análise e padrões normativos de referência, assim como do *registo* a adotar neste modesto contributo.

Sem pretensões de exaustividade, um estudo aprofundado exigiria (i) a contextualização histórico-social e político-legislativa das iniciativas; (ii) a apreciação da qualidade técnico-legislativa exibida, em especial quanto à clareza, precisão e sistematicidade das soluções propostas; (iii) o exame intensivo do respetivo suporte dogmático e teórico; (iv) a estimação da sua expectável aplicabilidade prática, nomeadamente da exequibilidade administrativa e judicial que promete; (v) a avaliação dos impactos sociais, económicos e jurídicos previsíveis; e, finalmente, (vi) a sindicância da conformidade material das soluções aventadas com os parâmetros constitucionais e os compromissos internacionais do Estado português, incluindo os decorrentes da ordem jurídica da União Europeia.

Infelizmente, circunstâncias de vária ordem tornaram impossível abarcar e jungir uma tal plêiade de vectores num ensaio de maior fôlego, ditando a circunscrição do pronunciamento a um discreteio mais epitomático, centrado nas principais alterações legislativas propugnadas e nas questões mais candentes que suscitam do ponto de vista, não somente (i) da *constitucionalidade* e (ii) do *direito internacional - geral*, *dos direitos humanos* e *da nacionalidade* - como também (iii) da própria *dogmática do direito da nacionalidade e da cidadania*.

Por outro lado, sendo certo que os primores da honestidade e lealdade comunicativas demandariam a deposição preliminar de algumas pré-compreensões fundamentantes, omitir-se-á a *exposição* e *discussão*, analiticamente autonomizadas, dos precípuos referentes doutrinais, jurisprudenciais e especificamente normativo-legais mobilizandos[1], na convicção de que o

[1] Numa simples listagem, meramente enunciativa. E sem prejuízo de outras referências citadas ao longo das páginas que se seguem: SHACHAR, A, et al., (eds), *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: OUP, 2017; HAILBRONNER, Kay — *Staatsangehörigkeitsrecht*. München: C.H. Beck, 2017; WEBER, F, *Staatsangehörigkeit und Status*. Tübingen: Mohr Siebeck 2018; BAUBÖCK, R. (ed.), *Debating Transformations of National Citizenshi*p, Springer, 2018; VON RÜTTE, Barbara. *The Human Right to Citizenship. Situating the Right to Citizenship within International and Regional Human Rights Law*. Brill, 2022. Para Portugal, v. CANAS, Vitalino. "Nacionalidade Portuguesa depois de 2006", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 48, nºs 1-2 (2007); GIL, Ana Rita. *Princípios de Direito da Nacionalidade – Sua Consagração no Ordenamento Jurídico Português*. *Revista O Direito*, 2010, Vol. IV, n.º 142, pp. 9-61; Idem, "Um Caso de Europeização do Direito Constitucional Português – A Afirmação de um Direito Fundamental ao Reagrupamento Familiar". *Revista de Direito Público*, Ano I, n.º 2, 2009, pp. 9-61; JERÓNIMO, *Patrícia. Identidade, Cidadania, Alteridade: Portugal ainda entre a Europa e o Atlântico* [*Identity, citizenship, otherness: Portugal's ties with Europe and with its former*

colonies]. Florence, Italy: CADMUS European University Institute. 2008; Idem. "Citizenship in a Post-Colonial Context: Comparing Portugal and the Netherlands" Perspectivas – Journal of Political Science, vol. 6, 2011, pp. 109–129; Idem. "A cidadania como instrumento de inclusão: significado e alcance da promessa de uma cidadania cívica da União Europeia". In ROCHA, Joaquim Freitas da - *Anuário Publicista da Escola de Direito da Universidade do Minho*. Braga: Escola de Direito da Universidade do Minho, 2012, pp. 182-215; Idem. "Cidadania e Reconstrução da Identidade Nacional em Contextos Multiculturais" *Interacções*, nº 36, 2015, pp. 3–19; JERÓNIMO, P. e VINK, M. Os múltiplos de cidadania e os seus direitos. In LOBO, Marina Costa (Ed.) - *Portugal e a Europa: novas cidadanias*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. 2013, pp. 21-50; MATIAS, Gonçalo. *Citizenship as a Human Right: The Fundamental Right to a Specific Citizenship*, Palgrave Macmillan, 2016; MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III. Coimbra: Coimbra Editora, 2010; MOURA RAMOS, Rui Manuel. *Estudos de Direito da Nacionalidade*. Coimbra: Instituto Jurídico, 2018; Idem. "O Tribunal de Justiça da União Europeia e o Direito da Nacionalidade dos Estados-Membros". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 154.º 4049 (2025): 126-144; Idem. "«Necessidade e Termos do Exame Individual da Proporcionalidade das Consequências da Perda da Cidadania da União desencadeada pela Perda (Automática) da Nacionalidade de um Estado-Membro por Aquisição da Nacionalidade de um País Terceiro. Anotação ao Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 25 de Abril de 2024»". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 153.º 4046 (2024): 360-380; Idem. "«O Direito da Nacionalidade na XVª Legislatura e a Décima Alteração à Lei da Nacionalidade Portuguesa (Lei Orgânica n.º 1/2024»". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 153.º 4045 (2024): 228-250; Idem. "«Condições procedimentais em que deve decorrer a apreciação da proporcionalidade em caso de perda da nacionalidade de um Estado-membro susceptível de desencadear a perda da cidadania da União (Anotação ao Acórdão da Grande Secção do Tribunal de Justiça de 5 de setembro de 2023)»". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 153.º 4042 (2023): 23-42; Idem. "«Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de Junho e Legislação Posterior. Alterações à lei da Nacionalidade Portuguesa»". In *Terrorismo. Legislação Comentada. Textos Doutrinais*. Coimbra, Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2022, 215-233; Idem, "O Direito da Nacionalidade na Jurisprudência Constitucional Portuguesa". *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 148.º, n.º 4012, 2022, pp. 51-79; Idem, "A Naturalização dos Descendentes de Judeus Sefarditas Portugueses após a Publicação do Decreto-Lei n.º 26/2022". *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 151.º, n.º 4034, 2022, pp. 292-305; Idem. "Perda automática da nacionalidade de um Estado-Membro e perda do estatuto de cidadão da União Europeia. Anotação ao Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 12 de Março de 2019". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 149.º 4023 (2020): 412-433; Idem. "A Nona Alteração à Lei da Nacionalidade Portuguesa. Reafirmação e (Re)ponderação de Tendências Anteriores". *Boletim da Faculdade de Direito* XCVI II (2020): 631-666; Idem. "O direito da nacionalidade sob a Constituição de 1976" *Revista de Legislação e de jurisprudência*. A. 149, nº 4022 (maio-jun. 2020), p. 306-328; Idem. "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". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 145.º 3994 (2015): 4-25; Idem, "O Direito da Nacionalidade na Jurisprudência Constitucional Portuguesa" *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, 148.º 4012 (2018); PIÇARRA, Nuno Piçarra e GIL, Ana Rita. *Country Report: Portugal, EUDO Citizenship Observatory*, Florença, 2009; SANTOS, António Marques dos. *Estudos de Direito da Nacionalidade*. Coimbra: Almedina, 1998; Idem, "Nacionalidade e Efectividade", in *Estudos em memória do Doutor João de Castro Mendes*, Lex, Lisboa, 1995; SILVA, Jorge Pereira da. "Culturas da Cidadania" – Em Torno de um Acórdão do TC e da Nova Lei da Nacionalidade". *Jurisprudência Constitucional* (2006); Idem. *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, Lisboa, 2004; Idem. "O Direito Fundamental à Cidadania Portuguesa". In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes* - Coimbra. 2004. Quanto à **jurisprudência**, pressupõem-se sobretudo a Resolução n.º 321/79 de 15 de Novembro, do Conselho da Revolução seguindo o entendimento da Comissão Constitucional (Parecer n.º 30/79 de 16 de Outubro – relatado por Jorge Miranda); a Resolução n.º 132/81, de 22 de Junho, após pronúncia da Comissão Constitucional (Parecer n.º 14/81, de 26 de Maio, relatado por Jorge de Figueiredo Dias); o Acordão n.º 309/89, de 14 de Março (J. M. Cardoso da Costa); o Acordão n.º 332/94, de 13 de Abril (Nunes de Almeida); o Acordão n.º

sentido com que são interpretados emergirá das considerações concretamente tecidas a propósito dos diplomas.

Ainda assim, entre os brevíssimos esclarecimentos preambulares *adiantados*, explicite-se desde logo que se empregarão indiferentemente os termos *nacionalidade e cidadania* (*nationalité* e *citoyenneté*, *Staatsangehorigkeit* e *Staatsburgerschaft*, *nazionalità* e *cittadinanza*, etc.) sem prejuízo das distinções que entre as duas intercedem, tanto em termos de genealogia, como no *potencial significativo* que encerram ou nas *redes semânticas* de que participam.

Para Moura Ramos[2], as expressões correspondem a duas perspectivas diferentes de encarar a mesma realidade, a saber, a relação juspolítica que une uma pessoa a um Estado. O termo nacionalidade acentua a ideia de pertença a uma unidade estadual, pelo que, ajudando a definir a respectiva população constitutiva, acentua a vertente internacional do conceito. Cidadania, por sua vez, remete para o conteúdo daquela relação, i.e., *o conjunto de direitos e deveres que dela decorrem*, colocando a tónica no *aspecto interno ou nacional* do conceito. Fundindo as duas facetas da mesma moeda, a dupla *nacionalidade/cidadania* emerge ou recorta-se como o *vínculo jurídico-político que traduz a pertinência de um indivíduo a uma comunidade estadual, constituindo-o perante ela num complexo específico de direitos e deveres*.

Naturalmente que a nacionalidade e a cidadania não se resumem a um nexo jurídico, a um *Rechtstatus* pessoal, nem sequer a um direito ou complexo de posições jussubjectivas, referindo-se também a *fenómenos* da etnologia ou da sociologia cultural e, sobretudo, à condição quase onto-antropológica de uma *igual liberdade* pela *práxis* da *participação política*, tida em vista por Hannah Arendt com a fórmula do *direito a ter direitos*[3].

De todo o modo, o *direito da nacionalidade* designa o conjunto de princípios e regras que fundamentam, constituem[4] e regulam[5] o vínculo jurídico-político estabelecido entre o indivíduo e o Estado, bem como os respectivos modos de aquisição, conservação e perda. Apesar de

599/2005, de 2 de Novembro (Benjamim Rodrigues); o Acordão n.º 605/2013, de 24 de Setembro (Maria Lúcia Amaral); o Acordão n.º 106/2016, de 24 de Fevereiro (Maria José Rangel de Mesquita); o Acordão n.º 331/2016, de 19 de Maio (Ana Maria Guerra Martins), ou nos últimos anos, os Acórdãos n.º 497/2019, n.º 127/2023, n.º 128/2024 e n.º 147/2025.

[2] V. a título exemplificativo, RAMOS, Rui Moura - "Nacionalidade", in Idem, *Estudos de Direito da Nacionalidade*. 2.ª edição. Coimbra: Gestlegal, 2019

[3] V. o famoso Capítulo 9 de *As Origens do Totalitarismo* e, numa revisitação recente, DEGOOYER, Stephanie et al - *The Right to Have Rights*. London: Verso Books, 2018.

[4] Na medida em que determina quem são os membros originários ou adquiridos da comunidade política, mediante critérios como o *ius sanguinis* e o *ius soli*, ou formas derivadas de aquisição, como a *naturalisatio*.

[5] Porquanto disciplina a conservação, perda e reaquisição do vínculo, assegurando a coerência interna e a proteção internacional contra arbitrariedades.

afectado ao âmbito do Direito Internacional Privado, entre os países de tradição continental francófona, o tema assume inequívoca índole constitucional, por ser condição da integração plena na comunidade política e pressuposto para o exercício de múltiplos direitos fundamentais, *rectius*, na medida em que se refere a um dos elementos constitutivos do próprio Estado, e, portanto, aos *sujeitos* titulares da *soberania*, do direito e da democracia constitucionalmente acoplados, garantindo simultaneamente o direito *supranacional* a ter direitos mediante a integração n(um)a comunidade política.

Em Portugal, a Constituição (doravante CRP), ao contrário das predecessoras (com excepção da Constituição Republicana de 1911), remete a definição substancial da nacionalidade para legislação – orgânica, formal e procedimentalmente *qualificada* – cujo conteúdo se solidariza materialmente com o *bloco amplo da constitucionalidade.* Mais concretamente, a matéria encontra-se regulada pela *Lei da Nacionalidade* (Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, com sucessivas alterações) e pelo *Regulamento da Nacionalidade Portuguesa* (Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro), cabendo à primeira - objecto das presentes intervenções legislativas - a definição dos princípios, fundamentos e critérios de atribuição e aquisição, perda e reaquisição da nacionalidade.

Conquanto incluída, segundo uma provecta tradição, no *domínio reservado* da soberania estadual - e não obstante a liberdade de conformação do legislador democrático e a discricionariedade da Administração a este respeito - a regulação fundamental da nacionalidade encontra-se crescentemente conformada não apenas pelo direito constitucional, como também por princípios de direito internacional público e de direitos humanos, entre os quais sobressaem o *princípio da nacionalidade efectiva*, o *princípio da unidade de nacionalidade na família*, *o princípio da proibição de discriminação*, o *princípio de prevenção da apatridia* ou *o princípio do reconhecimento do direito fundamental à cidadania.*

Quanto a este último - que sintomatiza de forma exemplar boa parte das transformações ocorridas com a ordenação jurídica internacional do pós-guerra - vale a pena invocar, por sintética, a posição consistentemente sufragada pelo Tribunal Constitucional (TC)[6], na sequência de premissas aventadas originariamente no início do século (Ac. 599/2005)[7], quais sejam:

> «Em primeiro lugar, a de que o direito à cidadania portuguesa tem a natureza de direito fundamental, o que "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

[6] V., por último, o acórdão n.º 522/2025.
[7] E aqui recuperadas nos termos do aresto n.º 497/2019.

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".

Em segundo lugar, a de que não só deve ser reconhecido o direito fundamental a *não ser privado* da cidadania portuguesa, como deve também reconhecer-se o direito de *aceder* à cidadania portuguesa a qualquer pessoa que tenha a *expectativa jurídica* de a adquirir, "*observados que sejam determinados pressupostos que o legislador interno entende como expressando aquele vínculo de integração efetiva na comunidade nacional*".

Em terceiro lugar, a de que o legislador não goza de liberdade *ilimitada* na determinação desses pressupostos, porquanto dos artigos 4.º e 26.º, n.os 1 e 4, da Constituição – assim como de outros preceitos constitucionais e de direito internacional (sobretudo do artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 19/2000, de 06 de março, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 7/2000 e publicada no *Diário da República,* 1ª Série-A, n.º 55) –, resulta delimitado um "*conteúdo mínimo que o legislador ordinário não poderá postergar na definição do regime de acesso ao direito em causa*".

Em quarto e último lugar, a de que, consequentemente, as condições legalmente fixadas para o acesso à cidadania, "[p]*or mor da força vinculativa da natureza de direito fundamental de que comunga o direito em causa*», não poderão deixar de «*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*"».

[…]

O regime do direito de cidadania detém, em qualquer caso, um importante nexo causal com a legitimidade dos órgãos do poder político do Estado, já que esta repousa na vontade soberana do povo (artigos 1.º e n.º 1 do artigo 3.º da CRP), o qual atua nessa qualidade, quando vinculado ao mesmo Estado através da cidadania.

Nesta base, a cidadania é um direito pessoal com reflexos estruturantes na legitimação dos órgãos soberanos do Estado.»

Reconhecida assim, resumida mas emblematicamente, a relevância do regime jurídico da nacionalidade e da cidadania e alguns dos fundamentos e critérios que materialmente o constituem e regulam, as páginas seguintes atêm-se aos dois diplomas sob análise, começando por um punhado de *observações conjuntas*, *de cariz eminentemente panorâmico*, em diálogo com as exposições de motivos que ambas aduzem (II), para depois se deterem, com mais circunspecção, nos conteúdos da Proposta de Lei do Governo, primeiro (III) e do Projecto de Lei do Partido Chega, em segundo (IV).

LUÍS ANTÓNIO MALHEIRO MENESES DO VALE

Doutor em Direito (Ciências Jurídico-Políticas)
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

I. APRECIAÇÃO GENÉRICA DOS DIPLOMAS

Tanto a **Proposta de Lei n.º 117/XV/1.ª, apresentada pelo Governo**, como o **Projeto de Lei n.º 20/XV/1.ª, subscrito pelo Grupo Parlamentar do CHEGA**, se ancoram em narrativas de cariz político-legislativo, com precedentes e paralelos internacionais, *maxime* nos anos mais recentes e, embora diferenciadas, convergem na intenção de rever os pressupostos da aquisição e perda da nacionalidade portuguesa: a Proposta do Governo, de modo zelosamente sustentado e sob uma forma legisticamente apurada (sem embargo de apresentar uma leitura da realidade não imune a críticas); o Projeto do CHEGA, advogando medidas de maior alcance restritivo, num *apelo altissonante* ao enaltecimento da identidade, cultura e língua portuguesas - traídos, contudo, pelos *descompassos* gramaticais, a débil técnica legislativa e a falha consistência dogmática exibidas, tudo o que o inscreve num registo sobretudo performático, actualmente muito em voga, nesta matéria.

Quanto ao *objecto e conteúdo*, em ambas avulta o aumento (e na redefinição dos modos de contagem) dos prazos de residência e na legalidade dos respectivos títulos, prevendo (aberta ou implicitamente) uma pena (acessória) de privação da cidadania, em caso de desconexão ou ruptura do cidadão com a comunidade política.

A inserção destas iniciativas no *percurso histórico da legislação portuguesa* sobre nacionalidade revela um certo afastamento da matriz constitucional que inspirou a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, diploma nascido do espírito universalista e inclusivo da Constituição de 1976, influenciado pelos grandes pactos internacionais de direitos humanos e por um ideário republicano e democrático-social de pendor *desenvolvimentista*. As sucessivas revisões da lei seguiram, em maior ou menor medida, essa linha de abertura, favorecendo a integração de imigrantes de longa duração e reforçando os laços de pertença comunitária. As propostas ora em discussão parecem interromper ou mesmo inverter esse sentido fundo da evolução, recolocando a lei no registo de uma cidadania mais defensiva e excludente.

Com efeito, a história reconstruída na exposição de motivos da proposta governamental sugere que o encurtamento de prazos e a dispensa de títulos legais de residência, introduzidos entre 2017-2020, numa sorte de *tournant* filosófico e ideológico, representam um *divisor de águas*, responsável pela alteração radical do regime jurídico da nacionalidade (i), com consequências prejudiciais para a política de imigração (ii), a credibilidade e as responsabilidades internacionais do país (iii) e a valorização da cidadania nacional pelos próprios portugueses (iv).

LUÍS ANTÓNIO MALHEIRO MENESES DO VALE

Doutor em Direito (Ciências Jurídico-Políticas)
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

(i) Contudo, no que concerne ao *ordenamento jurídico* não tem sido essa, segundo o comentariado especializado[8], a percepção dominante sobre a evolução legislativa, que se fez também de alguns avanços e recuos, sem tendências completamente uniformes, muitas vezes ao sabor das maiorias parlamentares, de contextos e de teleologias variáveis. A existirem algumas *linhas de continuidade* diferenciadores da experiência nacional[9], discerni-las-íamos antes (1) na persistente *valorização do ius soli* em sede de determinação da nacionalidade[10], (2) no reconhecimento de um *direito à cidadania,* verificados determinados pressupostos legalmente previstos; (3) na *segurança do estatuto de cidadão*, dada a inadmissibilidade da perda (involuntária ou unilateral) da nacionalidade, salvo por renúncia voluntária; e (4) na *igualdade universal entre cidadãos*, independentemente do título de aquisição da cidadania.

Acontece serem precisamente alguns destes *eixos vertebrantes,* verdadeiras *traves mestras* do quadro legislativo português, que ambos os diplomas sob juízo vêm agora abalar. Sob esse prisma, seria porventura mais curial assimilá-los a uma *retoma e revisão restritiva* da *versão* de 1994[11] (da qual, aliás, repristinam algumas medidas concretas), do que apresentá-los como correcção de uma *trajectória desviante* ou regresso a uma normalidade abandonada em 2017-2020, embora na esteira da reforma de 2006[12].

(ii) Relativamente à articulação com o fenómeno migratório e consequente impacto no direito dos estrangeiros, a argumentação esgrimida assenta em pressupostos filosóficos, antropológico-culturais e ideológico-políticos, cuja admissibilidade jusconstitucional se não regateia *in limine*, mas também numa interpretação de dados sociológicos que muito beneficiaria de adicional sustentação empírica. Ingredientes que, em todo o caso, confluem para uma certa compreensão (naturalmente debatível) das relações entre os regimes jurídicos, os seus destinatários e os respectivos comportamentos e, por consequência, das complexas interacções entre estes, os movimentos sociais que determinam, e as condições estruturais em que actuam e transformam.

---

[8] V. RAMOS, Rui Moura – "O direito da nacionalidade sob a Constituição de 1976", op. cit., p. 322.
[9] Por regra, motivo de encómio internacional, sobretudo nos *fora* ou meios académicos, já que granjearam posições cimeiras e créditos não regateados ao país, junto dos principais observatórios e nos índices mais importantes de monitorização internacional (como o MIPEX ou o GLOBALCIT).
[10] Tradição que remonta às Ordenações Afonsinas, sem prejuízo da crescente importância do *ius sanguinis*.
[11] Também então como resposta a uma primeira vaga de imigração, num país de passado imperial, colonial e maioritariamente emigratório.
[12] E mesmo que se assinta, em parte, na crítica assestada a algumas alterações efectuadas pelo caminho, e, bem assim, na importância de valorizar a cidadania nacional, para garantia da própria coesão social.

LUÍS ANTÓNIO MALHEIRO MENESES DO VALE

Doutor em Direito (Ciências Jurídico-Políticas)
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

Acolhendo as *preocupações* e subscrevendo algumas *boas intenções* manifestadas, advertir-se-ia apenas para a considerável *humildade científica* e (compensatória) *convicção normativa* reclamadas pelo tema: aprendendo com os ensinamentos provindos de outras áreas do saber, de um lado, mas confiando (*pace* o módico de necessário realismo) nas *funções positivas* e *promocionais do direito*, sobretudo político, de outro.

Deste ângulo, decerto que o *direito não pode tudo*; mas sem ele, *ainda menos*[13]. Se não deve o legislador, sob pena de contradição performativa, desvalorizar o respeito pela legalidade, convém ter presente a discussão interdisciplinar i.a., sobre o *valor* prático-normativo dos *títulos* de residência, dos esforços de regularização jurídica, ou da comissão de crimes, na definição do grau de conexão à comunidade política, atentos os deveres objectivos de garantia da cidadania. Favorecer-se-ia, portanto, uma visão porventura mais contemporizadora com as anfractuosidades da realidade migratória - nem sempre conciliadas pela *rigidez dogmático-jurídica* ou por um demasiado pressuroso ímpeto judicante – além de isenta, tanto quanto possível, de *reservas mentais*, nomeadamente quanto aos perigos de abuso e fraude – cuja expressão estatística, aceite por boa, não chega, todavia, a ser facultada.

Sem dúvida que os números conhecidos revelam um aumento significativo dos pedidos de nacionalização e das pendências, segundo uma cadência nem sempre claramente inteligível nos termos pleiteados. Acresce que o principal contingente de nacionalizações continua a dever-se à via de naturalização concedida aos descendentes de judeus sefarditas, em 2013, mudança que, tendo provocado – essa sim – alguma perplexidade internacional, ocupa apenas um parágrafo da exposição de motivos, diluindo-se no conjunto[14].

---

[13] Com certeza que a força normativa do direito não garantirá, voluntarística ou dialecticamente, a integração social. Todavia, reduzi-lo à função de pressuposto e limite, na actuação constativa da realidade compreendida dentro das balizas assim definidas, condena-o a uma passividade perante a fenomenologia do real, porventura pouco compatível com os problemas e reptos com que esta nos confronta, neste campo.

[14] Por outro lado, sem menosprezo do que foi dito, convém vincar a autonomia científica e política da regulação da nacionalidade relativamente à disciplina jurídica da entrada e permanência no país de cidadãos não nacionais, ou seja, do direito da cidadania em relação ao direito dos estrangeiros. Os fenómenos sociais subjacentes encontram-se naturalmente interligados, em muitas situações, mas escusa-se de acentuar que a situação de imigrante e a condição de estrangeiro não culmina necessariamente na nacionalidade, desde logo por vontade dos próprios envolvidos. Assim, não deveria esgrimir-se a interpretação e institucionalização generosa do princípio da equiparação, com os seus fundamentos próprios, para minorar as consequências da não obtenção ou da remoção da nacionalidade, por um lado, e simultaneamente, para patrocinar uma qualificação diferenciadora do estatuto de cidadão relativamente ao do estrangeiro, por outro. Preocupa, por isso, que se invoque a qualidade (garante de uma quase-cidadania) deste último a propósito da lei da nacionalidade, ao mesmo tempo que se intervém restritivamente também na sua regulação específica, eventualmente com argumentos sobre acesso à cidadania. Concomitantemente, a confiança na legalidade formal dos títulos como interruptor e saneador do curto-circuito fáctico entre os problemas da imigração desregulada e do abuso de cidadania descura boa parte da

(iii) Quanto à *credibilidade internacional*, na ausência de informes concretos, v.g sobre notas diplomáticas ou litigância pertinente e seus resultados, reserva-se o direito de silenciar comentários, reiterando-se, porém, que Portugal tem provado bem nas avaliações internacionais desenvolvidas por organismos especializados, recolhendo amplo apoio para as suas políticas no meio científico[15]. Nada que impeça alterações de rumo político, democraticamente sufragadas e respeitadoras dos direitos fundamentais.

Relativamente às *responsabilidades internacionais do Estado*, nomeadamente às obrigações de cooperação e boa fé para com os restantes parceiros ou homólogos da UE, sem dúvida que a seriedade com que cada um afere da efectividade e genuidade dos vínculos de conexão com os seus cidadãos ganha novo acuidade, a partir do momento em que a concessão da cidadania nacional importa igualmente a obtenção de cidadania europeia.

Descontando pré-conceitos menos próprios de uma saudável legisprudência, o Estado deve, desde logo por uma questão de princípio, honrar essa confiança recíproca, usando do maior cuidado na determinação dos seus nacionais. Todavia, semelhante escrúpulo tem correlato na responsabilidade progressiva por eles, desde o acesso até à titularidade efectiva da cidadania, coarctando, neste último estádio, *veleidades de normalização* das soluções revogatórias da nacionalidade. Assim decorre da jurisprudência da UE, que, na pegada do acórdão *Rottmann*[16], chega até ao caso *Comissão c. Malta*[17], mas derrama igualmente, pelo caminho, os efeitos reconhecidos numa sucessão de arestos sobre a necessidade de ponderar as *consequências juseuropeias* da perda involuntária da cidadania nacional, nos juízos sobre a proporcionalidade de tal medida.[18]

---

literatura sócio-jurídica sobre a complexidade e a dinâmica dos fenómenos em causa e os difíceis desdobramentos de ser e dever-ser em que nos enreda, na teoria e na prática – ao menos se se pretende uma disciplina justa de ambas as questões, à altura de um projecto constitucional como o português.

[15] Ressalvado talvez o caso já citado e, mesmo aí, sobretudo por comparação com o modelo espanhol que o precedeu e inspirou.

[16] Acórdão de 02 de março de 2010 (Proc. C-135/08).

[17] Acordão de 29 de abril de 2025 (Proc. C-181/23).

[18] RAMOS, Rui Moura - "O Tribunal de Justiça da União Europeia e o Direito da Nacionalidade dos Estados-Membros". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 154.º 4049 (2025): 126-144; Idem. "«Necessidade e Termos do Exame Individual da Proporcionalidade das Consequências da Perda da Cidadania da União desencadeada pela Perda (Automática) da Nacionalidade de um Estado-Membro por Aquisição da Nacionalidade de um País Terceiro. Anotação ao Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 25 de Abril de 2024»". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 153.º 4046 (2024): 360-380.Idem. "«Condições procedimentais em que deve decorrer a apreciação da proporcionalidade em caso de perda da nacionalidade de um Estado-membro susceptível de desencadear a perda da cidadania da União (Anotação ao Acórdão da Grande Secção do Tribunal de Justiça de 5 de setembro de 2023)»". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 153.º 4042 (2023): 23-42; Idem. "Perda automática da nacionalidade de um Estado-Membro e perda do estatuto de cidadão da União Europeia. Anotação ao Acórdão do Tribunal

A aceitação de que um Estado pode descansar facilmente da sua *responsabilidade*, não apenas *perante* mas também *por* um cidadão, desnacionalizando-o, compromete as boas relações internacionais, até porque parece supor uma indiferenciação das cidadanias, à revelia dos princípios da conexão efectiva, do direito à cidadania e, provavelmente, da unidade de nacionalidade familiar, culminante num descarte do fardo, sempre que se lhe siga a possibilidade de deportação (directamente vedada).

(iv). O que nos conduz à apreciação do empenho em acreditar na cidadania portuguesa perante os próprios portugueses, preocupação em tese inatacável. Contudo, tal enlevo acusa duas possíveis contradições em que incorre ou sobre que aparentemente labora a proposta de lei: a primeira diz respeito ao próprio universo de referência, uma vez que a posição mesma do problema parece presumir cidadãos naturais – os *nacionais originários*, quais anfitriões, ou, quando muito *os justamente incluídos* (hóspedes alcantilados a guardiães dos limites) - por oposição a fácticos ou merecidos *outsiders* - sempre segundo uma lógica estática, passível de gerar escusadas hierarquias e tensões entre a população, para ganho duvidoso ou de ordem essencialmente simbólica[19]; a segunda, com relação ao efeito real de uma pena de privação da nacionalidade, cuja revivescência após o 11 de setembro (depois de anos de quiescência prática), mormente em conciliação com as práticas expulsórias na vaga ou voragem de um *deportation* ou de um *banishment turn,* concitou críticas praticamente unânimes na doutrina (de facto, senão *de iure*). Não tendo encontrado razões para mimetizar outros Estados – e bem – nos excessos que se permitiram para combater a ameaça terrorista[20], menos se lobrigam circunstâncias supervenientes que o justifiquem agora.

Poder-se-ia até *inteligir*, dentro desse raciocínio, que uma cidadania de mais preste e fácil acesso carecesse de alguma consolidação compensatória uma vez reconhecida, autorizando assim a definição de um período probatório de duração limitada, antes de uma sedimentação definitiva. No entanto, concebida como estádio final e corolário de um longo processo de integração, que

---

de Justiça (Grande Secção) de 12 de Março de 2019". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 149.º 4023 (2020): 412-433.

[19] E não se pense que se contrapõe a concepções mais comunitaristas, cívicas ou até puramente contractuais, que possam alimentar visões densas da cidadania, uma impostação estritamente liberal ou jusindividualística – de resto estranha, no seu extremismo, ao nosso quadro constitucional. Não falta quem, na doutrina (P. Weil), invoque precisamente a concepção da *soberania democrática do povo* e dos seus concretos membros, *qua* titulares de direitos políticos, para rebater a tradicional redução estatalista do poder supremo, cujos extremos autoritários e totalitários se manifestaram sempre a propósito destas matérias.

[20] Acomodando-a apenas, de modo contido, nos requisitos para a obtenção da nacionalidade.

pode durar 10 anos, garantido através de exigentes requisitos jurídicos de acesso, nos termos preconizados pelos dois diplomas, mal se compreende que, uma vez obtida, se mantenha precária, experimental e sujeita a vigilância e controlo apertado, durante outros 10 anos.

No afã de dificultar a obtenção e conservação da cidadania nacional, a fim de melhor a enaltecer e dignificar, corre-se o risco de sacrificar a robustez, a estabilidade e a igualdade do estatuto que ela deve conferir, recuperando a *dignitas* como condição distintiva ou diferenciadora, em detrimento do seu valor humanamente expansivo de progressiva igualação universal (J. Waldron). Que se esconjurem os espectros do passado e as sombras que até hoje projectam, a medida parece obliterar a ressonância político-jurídica dos apelos a um *regime cidadão de excludente privilégio* relativamente a um *sistema mais inclusivo de direitos*, nomeadamente quanto à vulnerabilidade em que coloca o sujeito humano na sua relação com o poder.

*

De quanto precede se conclui que ambas as propostas, intervindo num terreno delicado - fortemente marcado pelo contexto social e as representações e orientações dominantes de cada época - se situam na confluência de valores tensionais com indiscutível relevo jurídico, designadamente constitucional: os princípios da dignidade da pessoa humana, da universalidade e da integração comunitária, mas também a segurança nacional, a preservação da identidade político-cultural e da ordem pública.

Disputam-se, a este respeito, diferentes conceitos e tipos, sistemas e regimes de cidadania: aberto ou restritivo, exclusivo ou inclusivo, voluntário ou adscritivo, de incentivo ou recompensa, estável ou precário, etc…[21]

Tratando-se de um matéria em parte pertinente à *ordinary politics*, no respeito pelas garantias formais e procedimentais que enquadram e conduzem a dinâmica empírica da democracia representativa, ela contende, porém, com o *sentido axiológico-normativo profundo* da *democracia e dos direitos fundamentais*, enquanto elementos dialecticamente constitutivos do *projecto* amplo e aberto (mas não neutral) de *constitucionalidade,* de que participa a Lei

[21] Sobre a própria teoria comparada dos regimes de cidadania, v. VINK, Maarten – "Comparing Citizenship Regimes". In SCHACHAR, Ayelet et al. (Eds.), *The Oxford Handbook of Citizenship*, op. cit., pp. 221 e ss

Fundamental Portuguesa, no seio da complexa rede de referências normativas que hoje estruturam molecularmente as comunidades políticas.

É assim também no domínio da nacionalidade e do direito multinível que a regula, base sobre a qual se erguerão as apreciações de cada um dos diplomas, desenvolvidas na sequência.

Entre estas ressaem, sem exclusividade, os juízos de constitucionalidade, referidos ao *direito à* e *de nacionalidade*, enquanto eixo fundamental daquela nunca sintetizada intencionalidade jurídico-política, e *base* (H. Shue) do *estatuto de cidadania*, essencial para a própria estruturação comunitária e a concretização dos demais direitos e deveres.

Com efeito, as duas iniciativas legislativas interferem com o direito à cidadania e o seu regime, convindo esquissar a racionalidade e o método dessa avaliação – mesmo se esta não esgotará, como se anunciou, o ensejo da crítica[22].

Assim, o controlo da sua conformidade com o estalão constitucional pressupõe, por isso, e antes do mais, a *delimitação do âmbito de protecção do direito afectado*, perscrutando os bens que abrange e as posições jurídicas que a seu respeito confere ao respectivo titular (expectativas jurídicas, interesses legítimos e direitos condicionados de acesso à nacionalidade, direito a não a perder sem fundamento, de modo legalmente imprevisto, ou por razões políticas, nem a vê-la suspensa em estado de emergência, etc.).

Num segundo momento haverá que indagar da efectiva existência de restrições ou afectações, autorizadas ou não (26.º, n.º 4 CRP), que sobre ele ou uma das suas valências recaiam ou incidam (como sucede com o alargamento de prazos para aquisição originária ou derivada de cidadania, ou a exigência de uma miríade de novos ou agravados requisitos para o efeito, com a previsão de uma pena acessória de privação da nacionalidade ou a atribuição sem sobreaviso de efeitos retroactivos e retrospectivos ao regime jurídico pretendido instituir) e da natureza da tutela constitucional que lhe é dispensada (regime dos direitos liberdades e garantias, protecção contra revisões constitucionais, reserva de lei parlamentar).

Apenas quando *uma das dimensões do conteúdo do direito*, *protegido nos termos apurados*, seja *objecto de restrição ou intervenção restritiva*, se procederá ao controlo da constitucionalidade da afectação sob apreço. Por outro lado, essa sindicância encontra-se necessariamente limitada pelo âmbito funcional de atribuições e competências do poder judicial, devendo corresponder a um exercício da *razão pública* e dependendo, na sua densidade, tanto do

[22] Nem aqueles seguidos à letra e com a mesma definição - desde logo, quando se justifiquem elipses e remissões, por razões de economia discursiva.

tipo ou *natureza dos deveres estatais* (de respeito pelas expectativas consolidadas e a cidadania adquirida, de protecção contra usos indevidos de dados biométricos colhidos, de eventual promoção das medidas destinadas a garantir a preparação e capacitação dos candidatos aos testes de língua e cultura), como da *intensidade ou gravidade da lesão provocada pelo comportamento positivo ou negativo*, *lato sensu*, do legislador da nacionalidade (criando deveres adicionais no percurso, retirando direitos de acesso antes previstos e perturbando as garantias de estabilidade da cidadania obtida).

Isto dito, a avaliação colimada implica a disquisição dos bens, fins ou interesses mobilizados como fundamento da restrição. Por um lado, para determinar se, pela sua natureza e conteúdo se mostram suficientemente fortes para justificar a cedência dos direitos restringidos, perante um auditório de comunicação racional-discursiva; por outro, para verificar se não correspondem a razões ou motivos constitucionalmente inatendíveis, v.g., porque atentam contra o conteúdo essencial do direito (na medida em que a sua tutela se autonomize, como parece curial), ou porque atingem directamente a dignidade da pessoa humana e seus corolários normativos (como o direito a igual respeito e consideração), nomeadamente explorando ou recalcando preconceitos contra certos grupos de pessoas, muitas vezes em situação de fragilidade.

Uma vez que os direitos *como um todo* são complexos de poderes e faculdades muito diversos, as autorizações mais ou menos expressas de restrição dificilmente cobrem todas as suas manifestações (do mesmo modo que são raros os direitos configurados em moldes estritamente absolutos). O mesmo acontece com o *direito à e de cidadania*, cuja possibilidade de restrição não se acha, por isso, excluída à partida.

No entanto, mesmo assim sendo, e admitindo que as concretas afectações introduzidas pelos dois diplomas se apoiam em justificações não liminarmente descartadas, a constitucionalidade de tais restrições exigirá ainda o respeito pelos princípios estruturantes do direito constitucional e os *limites* impostos à *limitação* do direito fundamental de que se cura: o mesmo é afirmar que, além de legítimas e justificadas pela prossecução de bens igualmente dignos de protecção, deverão observar, entre outros, os princípios da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da segurança e da protecção da confiança[23].

[23] Para esta metodologia, sem discutir agora pormenores e dissensões, v. exemplarmente - NOVAIS, Jorge Reis – *Limites dos Direitos Fundamentais (Fundamento, Justificação e Controlo)*. Almedina: Coimbra, 2021, pp. 213 e ss.

LUÍS ANTÓNIO MALHEIRO MENESES DO VALE

Doutor em Direito (Ciências Jurídico-Políticas)
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

II. A PROPOSTA DE LEI DO GOVERNO

Num primeiro relance, salta à vista que a proposta governamental procede a correcções redaccionais, ortográficas e de estilo[24] e a aprimoramentos jurídicos do ponto de vista do rigor terminológico e do recorte conceptual e dogmático-jurídico[25], introduzindo precisões em abono da clareza[26] e operando alguns esforços de arrumação sistemático-formal (*maxime* para evitar redundâncias)[27].

São alterados os artigos 1.º, 3.º, 5.º, 6.º, 8.º, 9.º, 10.º, 12.º-B, 12.º-C, 14.º, 15.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º e 25.º, interessando sobremaneira as modificações em matéria de aquisição (originária e derivada) da nacionalidade, a previsão de uma pena acessória de perda de nacionalidade, e as disposições finais sobre direito intertemporal e contagem de prazos.

1. Atribuição da nacionalidade (nacionalidade originária)

A iniciativa legislativa propõe um *agravamento* dos requisitos negativos e positivos de *atribuição da nacionalidade* (art.1º), alterando as modalidades previstas nas alíneas d)[28] e f).

Assim, supondo que a *aquisição originária*, pelos netos de portugueses, corresponde a uma naturalização cujos efeitos retroagem ao nascimento, submete-a a condições similares (mediante *remissão directa* para as alíneas c) a g) do n.º 1. do artigo 6.º). De entre estes, o requisito de *conhecimento da cultura portuguesa* carece de (uma difícil) determinação, predispondo-se facilmente a interpretações contrárias ao *pluralismo mundividencial* e à *diversidade cultural* respeitadas, protegidas e promovidas pela CRP.

Paralelamente, *a exigência de que não tenham sido condenados, com decisão já transitada em julgado, numa pena de prisão efectiva, por (qualquer) crime punível segundo a lei portuguesa*, na medida em que se aplica independentemente da gravidade do crime e da pena concreta, viola potencialmente o *princípio da proporcionalidade* (tanto mais quanto menor a censurabilidade do crime e o inerente grau de ofensa à conexão efectiva e à lealdade para com a

[24] V. o proposto artigo 6.º, n.º 1, al. f) e e), substituindo as actuais alíneas d) e e).
[25] V. o artigo 3., n.º 3 *in fine*. Ainda assim, exibe uma ou outra pecha, como quando se refere ao *instituto das manifestações de interesse* – designação corrente na linguagem ordinária e muito divulgada nos meios de comunicação, mas não rigorosa do ponto de vista técnico-jurídico. Na verdade, a figura em causa consistia numa *autorização de residência, com dispensa de visto, para efeitos de trabalho dependente* (cf. os artigos 88.º e 89.º da Lei de Imigração na versão vigente até 2024).
[26] V. o artigo 1.º, n.º 4; 12.º-C, n.º 1.
[27] V. o artigo 6., n.º 6
[28] *Ex vi* da modificação avançada para o n.º 3 do mesmo preceito.

comunidade política), fazendo algum descaso da jurisprudência constitucional sobre o assunto. Na verdade, em sede embora de fiscalização concreta, e após ter *resgatado* a constitucionalidade do preceito actualmente vigente, com recurso ao expediente da *interpetação conforme*[29], o Tribunal Constitucional julgou-o inconstitucional, por *violação do artigo 30.º, n.º 4 da CRP*, enquanto não permita ponderar as circunstâncias do caso concreto (nomeadamente as que conduzam à determinação de uma *suspensão* da execução da pena de prisão)[30].

Por sua vez, aos indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, passa a exigir-se *declaração expressa de vontade* e *residência legal de um dos progenitores há pelo menos três anos*, o que não suscita problema insuperável do ponto de vista dos padrões nacionais e internacionais de controlo.

Resumidamente, se *boa parte das mudanças logra acomodação constitucional e jusinternacional,* a utilização do direito penal para a ordenação jurídica da nacionalidade, malgrado a sua difusão internacional, deve ser *rodeada das maiores cautelas*, como parte da doutrina há muito vem admonindo. Daí que a redução do nível das penas suficiente para obstar à atribuição da nacionalidade surja como uma *medida quiçá demasiado exigente no que se refere ao percurso criminal habilitante*.

2. Aquisição derivada da nacionalidade

2.1. *Ope legis*

No que diz respeito à ***aquisição derivada de nacionalidade*** por conexão familiar através de matrimónio ou união de facto – art. 3.º - não se vislumbra por que razão os requisitos feitos acrescer à solução actualmente vigente (*ex vi* da remissão do nº. 1, *in fine*, para as alíneas f) e g) do artigo 6.º, n.º 1, na versão proposta) se cingem aos estrangeiros *casados* há mais de três anos com portugueses. Estes ficam assim *exclusivamente* obrigados, para além da apósita declaração de vontade na constância do casamento, a um *percurso criminal livre de qualquer condenação em pena de prisão efectiva* e a uma *avaliação favorável quanto ao perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional* que possam representar. A não se agravar, por desnecessária, a exigência dirigida aos unidos de facto, tão pouco deverá ser intensificada relativamente aos casados.

[29] V. o acórdão n.º 106/2016, de 24 de Fevereiro (Maria José Rangel de Mesquita)
[30] V. o acórdão n.º 331/2016, de 19 de Maio (Ana Maria Guerra Martins), ou mais recentemente os acórdãos n.º 497/2019 e 846/2023, que retoma o anterior.

LUÍS ANTÓNIO MALHEIRO MENESES DO VALE

Doutor em Direito (Ciências Jurídico-Políticas)
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

2.2. Aquisição por naturalização

2.2.1. Ponto de ordem

Decorre do exposto - particularmente das muitas *normas não autónomas* respigadas e das remissões que pressupõem - a centralidade do instituto da ***naturalização*** e das modificações que o Governo pretende fazer vingar a seu respeito.

Com efeito, a proposta de lei intervém seja no *regime-regra de naturalização*, consignado no número 1 do artigo 6.º, seja na *disciplina específica* que os números subsequentes devotam *grosso modo:*

- Aos *menores*, tanto nascidos em Portugal (n.º 2), como aqui institucionalizados, na sequência de medida de promoção e protecção definitiva aplicada ao abrigo da Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo) (n.º 3),
- Aos *portugueses que, tendo perdido a nacionalidade, nunca tenham adquirido outra* (n.º 4).
- A determinados *ascendentes* (n.º 8);
- Aos *descendentes de judeus sefarditas* (n.º 7);
- A *certos estrangeiros nascidos em Portugal* (n.º 5) e
- Aos *indivíduos que não conservaram a nacionalidade portuguesa nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho* (n.º 9).

Se as *vias de naturalização* admitidas para as últimas quatro categorias se intendem agora *revogadas* pela Proposta de Lei, em contrapartida, acrescenta-se o *direito à nacionalização por parte dos apátridas* legalmente residentes em Portugal, há pelo menos quatro anos, contanto que satisfaçam cumulativamente alguns dos requisitos exigidos em geral no proposto n.º 1.

Saúda-se a adição, que permite dar melhor cumprimento ao princípio internacional e constitucional anti-apatridia, procurando fazer justiça às pessoas desprovidas do *direito a ter direitos*, com o proporcionar-lhes trilho seguro e menos dificultoso de acesso à cidadania[31]. Sensibilidade idêntica se não vislumbra, porém, com relação a casos muito próximos, senão análogos, como o dos *apátridas de facto* e dos *refugiados*.

[31] Ignora-se assim a reflexão doutrinal desenvolvida a respeito dos primeiros, inclusive entre nós, bem como os incentivos jusinternacionais à adopção de soluções similares relativamente aos segundos.

2.2.2. O regime 'geral' da naturalização

a). Principiando pelo regime geral, o aspecto mais digno de nota consiste na *alteração das condições cumulativas de acesso*, visto que, em termos de concepção e desenho, o instituto continua a consagrar um *direito à cidadania*, uma vez cumpridos os requisitos de residência legal[32]. Efectivamente, do próprio elemento gramatical (*o Governo concede* - reza o n.º 1 do artigo 6.º) se infere que a concessão da nacionalidade pelo Governo está juridicamente vinculada à verificação desses pressupostos.

b). Não obstante, exige-se agora e em primeiro lugar que os requerentes *residam legalmente no território há pelo menos 7 ou 10 anos*, consoante sejam ou não cidadãos *naturais* (nacionais) de países de língua oficial portuguesa.

A extensão do anterior período de 5 anos cabe na esfera de conformação legislativa constitucionalmente permitida. Todavia, tão pouco contravindo, em si mesma, às orientações jusinternacionais a este propósito, passa em todo o caso a situá-lo no limite superior consentido (designadamente pelo artigo 6.º, n.º 3 da CEN), sendo de inquirir, no plano da política legislativa, perante as tendências evolutivas do direito português e as expectativas por ela geradas junto das pessoas e dos membros da comunidade internacional, sobretudo no seio da UE, se merece anuência uma alteração tão radical (quase de um extremo para o seu antípoda).

Mais *hesitações* ainda infunde a *disparidade de tratamento entre cidadãos PALOPS e todos os demais estrangeiros*. Primeiro, por se disputar a bondade e licitude da diferenciação jurídica entre os dois grupos. Segundo, na medida em que a solução dual esquece outras categorias subjectivas eventualmente credoras de *distinção*. Naturalmente que a conivência com esta segunda possibilidade se acha condicionada pela aceitação do próprio princípio distintivo ou diferenciador pressuposto pela primeira.

Recorde-se que o princípio da igualdade implica não só (i) a proibição de discriminação negativa, aberta ou velada, por motivos proscritos e (ii) o dever de igual tratamento, na proporção da igualdade[33], excluindo distinções arbitrárias, mas ditando *obrigações de diferenciação*, como também (iii) uma responsabilidade pela justa distribuição das condições materiais de existência

[32] Sobre esta configuração, com origem na reforma de 2006, v. RAMOS, Rui Moura - "A Renovação do Direito Português da Nacionalidade pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, in Idem, *Estudos de Direito Português da Nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra: Gestlegal, 2019, *maxime*, pp. 541-543.
[33] I.e., cotejando os *relata* à luz do *tertium comparationis* eleito.

e desenvolvimento pessoal, a fim de garantir a igual participação nos benefícios e encargos das diferentes esferas societais.

A justiça social que se desprende desta última exigência, dependendo em parte do processo democrático para a sua definição e realização, requer, em todo o caso, a prossecução de tarefas colimadas à efectiva igualização das pessoas, nas suas *capabilidades* fundamentais. A igualdade jurídica, *diante da lei*, mas também *na* e *através da lei*, significa que todas as pessoas devem ser tratadas *como iguais* pelas entidades e acções do poder público da comunidade política. O princípio da não discriminação implica que certos *propósitos* (e os correspondentes *critérios de diferenciação*) não são coadunáveis com o tratamento das pessoas *como iguais*.

Ora, a CEN recusa expressamente as discriminações de acordo com a *origem nacional* (art. 5.º, n.º 1). Por sua vez, a CRP também enjeita a introdução de desigualdades com base na *origem territorial*[34], assim como numa série de outras circunstâncias que lhe estão implicitamente associadas; além disso, e mais em geral, tem no princípio da universalidade um dos seus fundamentos constitutivos e regulativos essenciais.

Temos entendido, embora no contexto mais restrito da actividade prestacional do Estado, e em prol dos serviços universais como garantias institucionais dos direitos sociais, que é precisamente na combinação da universalidade com a igualdade de princípio que reside a chave para a solução deste e doutros problemas.

> Apelando a uma *diferenciação universalmente encastrada*, intenciona-se logo uma universalidade que se não resume à igualdade perante a lei dos diferentes membros de universos ou categorias genéricas de destinatários ou à visão universalista jushumanista dos direitos humanos e até fundamentais, intimando à pressuponente estruturação das garantias institucionais de realização de deveres objectivos e de exigências jusfundamentais objectivas de cariz positivo. Também aí a igualdade através do direito se consegue, antes do mais, mediante uma aposta em infra-estruturas materiais e culturais, por defeito universais, (i.e., não selectivas), sem embargo de ulteriores acções destinadas a situações especiais e a casos particulares, em nome da *igual preocupação* ou *cuidado* com as pessoas concretas. A diferenciação aceita-se, nestes termos, na medida em que traduza um *plus* e não um *alter* relativamente ao regime geral de entono igualitariamente universal.
>
> Bem se percebe, como, em termos lógicos, a *igualdade geométrica* desestabiliza o que parece resultar de uma *igualdade puramente aritmética*, uma vez que, mesmo contra o pano de fundo universalista, o resultado de medidas adicionais *contadas*, e como tal pontualmente diferenciadoras, sempre parecerá contrariar a horizontal equiparação entre os grupos em questão. De todo o modo, estabelecidos patamares razoáveis de equipolência primária,

[34] Mesmo se a alusão à *origem territorial* avulta, antes do mais, dentro das fronteiras do país, a propósito da proibição de discriminação em função da *origem regional* dos portugueses – v. CANOTILHO, J.J Gomes & MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4.ª edição Revista Coimbra: Coimbra Editora, p. 233.

> considera-se razoável a introdução complementar de diferenças, contanto que circunstâncias singulares e factores objectivos ponderosos convincentemente o justifiquem e sempre sob apertada vigilância no que tange à proporcionada relação entre fins e meios, critério e medida da desigualdade.

Isto dito, acredita-se que, a mais do direito internacional da nacionalidade[35] e da experiência comparada (mormente no interior da UE)[36], o próprio regime constitucional português provê bons argumentos para reconhecer juridicamente as diferenças objectivas em causa, ao permitir presumir, em relação aos nacionais dos PALOPS, uma situação facticamente mais favorável em termos de integração social, enquanto lhes assina *ex expressis* uma posição normativamente privilegiada no plano das relações externas do país. De feito, reza o artigo 7.º, n.º 4 da CRP que "*Portugal mantém laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa*", não se estranhando, por isso, que o artigo 15.º, n.º 3, adumbrando os contornos de uma proto-*cidadania lusófona*, confira aos respectivos cidadãos um estatuto especial, de quase cidadania portuguesa.

Por contraste, não haveria de ser essa afinidade linguística o elemento sobredeterminante de uma putativa extensão, aos cidadãos da UE, das soluções mais favoráveis prescritas para os cidadãos lusófonos. Todavia, a CRP não deixa de propiciar uma aproximação entre os dois universos visto que também atribui relevo jusfundamental à cidadania europeia (15.º, n.º 5). Recorta-a, porém, em condições parcialmente análogas às dos estrangeiros residentes (em geral), ao sujeitá-la também a uma regra de reciprocidade e ao restringir-lhe os efeitos à capacidade passiva e activa em determinados actos eleitorais [37]. Situando os cidadãos da UE entre os estrangeiros e os naturais dos PALOP, levanta assim algumas dúvidas quanto à natureza, ao grau e aos fundamentos das semelhanças e diferenças que os abeiram e apartam uns dos outros.

De todo o modo, em termos materiais, a pertença a uma comunidade supranacional que partilha determinados valores, princípios e fins[38], a existência de uma cidadania europeia e a interpenetração das vidas particulares, de organizações e subsistemas societais, fomentadas pela continuidade geográfica e a liberdade de circulação, fazem deste conjunto de pessoas um *colectivo* diferenciado, susceptível de tratamento jurídico específico.

---

[35] O Relatório Explicativo da CEN admite sem rebuço que os Estados-Parte possam conceder tratamento preferencial aos nacionais de certos Estados, na definição dos seus critérios de acesso à nacionalidade.
[36] Vários ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros incluem cláusulas de favorecimento dos naturais de países com os quais mantêm especial afinidade, normalmente por razões históricas ou culturais.
[37] Eleições autárquicas no caso dos estrangeiros e europeias, no relativo aos cidadãos de Estados-membros da UE.
[38] Cfr. os artigos 2.º a 6.º do Tratado da União Europeia.

Em suma, o respeito pelo direito internacional e pela constituição requer a criação de canais seguros, inclusivos e não discriminatórios de acesso à nacionalidade por parte de residentes habituais, admitindo-se um tratamento mais favorável para aqueles que integram já uma mesma comunidade cultural e jurídica, reputada de relevante para a dinâmica e expectativas de integração social talqualmente pressuposta pela cidadania.

Em contraponto, uma destrinça que passasse pela alternativa talhante entre admissão ou recusa total e completa de certos conjuntos de destinatários ou que reflectisse essa diferenciação em termos de desfavorecimento jurídico deliberado de um grupo mostrar-se-ia patentemente inconstitucional.

No âmbito vertente, tratar-se-ia então de *favorecer* os nacionais dos PALOP e não de *menoscabar* os restantes estrangeiros, por muito que o *efeito relativo* se afigure de idêntico detrimento para os segundos. Daí a importância de robustecer o regime geral, clarificar a relação que com ele mantêm regimes especiais e escrutinar cuidadosamente a proporção das desigualdades estabelecidas entre estes. O mesmo é dizer: interessa apurar não somente se as diferenças objectivas justificam a desigualdade instituída, mas também se a medida da distinção é justa ou correcta (proporcionada à referida diferenciação de facto, ou objectiva).

O desconforto com a duplicidade de tratamento ensejada aconselha sensatez e contenção no que concerne à intensidade ou dimensão das desigualdades a instituir – no caso *sub judice* expressas quantitativamente através da fixação de um prazo mínimo distinto de residência legal habilitante. Dito de outra forma: *não objectando constitucionalmente à diferenciação prevista*, sugere-se que *prazos genericamente mais curtos* (também pelas razões antes aduzidas) e *não tão diferenciados entre si*, se revelariam de muito maior razoabilidade.

c). Seja como for, além deste incremento dual dos prazos, a proposta do Governo dificulta também a obtenção da naturalização ao aditar ***outros requisitos***, através de novas alíneas [d), e) e f)] e de um novel inciso na alínea c), já aflorados.

Assim: faz acrescer ao domínio suficiente da língua o *conhecimento da cultura portuguesa* nos termos cimo vistos, bem como *dos direitos e deveres fundamentais* inerentes à nacionalidade portuguesa e *da organização política do Estado português*; impõe um compromisso de fidelidade com os princípios do Estado de Direito Democrático, mediante *declaração solene de adesão* a tal património; e exclui candidatos que tenham sido condenados, com sentença transitada em julgado, a uma pena de prisão efectiva, por crime punível segundo a lei portuguesa.

Dificilmente concretizável que nos surja a indeterminada referência à *cultura* (e como tal prestadia a interpretações incompatíveis com o pluralismo cultural guarecido pela constituição portuguesa), e por muito discutível que a eficácia dos *juramentos* ou *compromissos de honra* se mostre entre especialistas no estudo da matéria[39], é sobretudo a elevação dos padrões de exigência quanto ao percurso criminal condicionante da candidatura à nacionalidade que oferece mais espaço à reflexão crítica.

Com efeito, requisitos como os da alínea c), d) ou e) constam do habitual rol de requisições para naturalização, perfilhado pela maior parte dos Estados[40], não justificando reparos adicionais.

Ainda assim, para além das reservas expostas, quanto ao cadastro criminal, cabe também notar que a exigência de conhecimentos sobre Portugal, a sua língua e história, sistema político e princípios constitucionais fundamentais, - cuja assimilação e domínio efectivo pelos cidadãos originários só muito contrafactualmente se presume - constitui os Estados na obrigação de instituir meios adequados (i) à respectiva averiguação e sindicância, bem como (ii) à pressuponenda preparação (ou capacitação) dos interessados; o que passa, obviamente, pela prévia regulamentação normativa dos preceitos aventados tudo se saldando, enfim, numa plêiade não despicienda de deveres prestacionais, quer normativos, quer materais.

2.2.3. Casos especiais

a). A legislação portuguesa não consagra um regime geral de naturalização de *menores*, prevendo-a apenas em casos contados[41]. De facto, esta possibilidade encontra-se especialmente

[39] LENARD, Patti Tamara, BAUBÖCK, Rainer (editor/s), "Swearing loyalty: should new citizens pledge allegiance in a naturalisation oath?", *EUI, RSC, Working Paper*, 2024/13, GLOBALCIT, 2024.
[40] V., a título de exemplo, SCHMALZ, Dana. Naturalization. In *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law* (MPECCoL). Oxford: Oxford University Press, 2021; ORGAD, Liav. Naturalization, In SHACHAR, A, et al., (eds), *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
[41] A omissão não escapou ao olhar crítico da doutrina, havendo quem, com bons motivos, tenha advogado a conveniência de acudir à situação das crianças estrangeiras que crescem desde cedo no país, vendo-lhes negada, todavia, a nacionalidade portuguesa, com o argumento de que a socialização, a integração social e a ligação à comunidade, no momento do nascimento, se fazem essencialmente através dos pais. Desse modo, pretende-se por vezes legitimar uma *distinção*, outrossim injusta, *entre crianças* iguais, consoante a situação legal em que se encontram os progenitores e sobre a qual não têm evidentemente qualquer controlo ou influência. Quer por princípio, quer numa perspectiva mais consequencial ou funcional, ao serviço do melhor entrosamento social da *geração 1.5*., os obstáculos à naturalização dos menores deveriam ser revistos, atendendo à mutação da realidade social, por um lado, e sintonizando-se com o direito internacional das crianças e a forma como cada vez mais privilegia a autonomia e voz própria dos menores, enquanto sujeitos de direito, assim como o seu superior interesse na participação política. V., para a posição acima assinalada, GIL, Ana Rita. "Princípios de Direito da Nacionalidade – Sua Consagração no

acautelada em dois números, dedicados respectivamente aos *nascidos* e aos *acolhidos em instituições nacionais.*

Quanto a estes últimos (6.º, n. 3), a proposta de lei do Governo vem converter o direito à nacionalidade por naturalização numa *faculdade discricionária da administração* (o Executivo deixa de *conceder,* passando a *poder fazê-lo*, reunidos os elementos solicitados).

Tendo em conta a *vulnerabilidade múltipla* (ou *cumulada*) destas crianças – *menores* que, por sobre isso, se encontram *em situação de perigo*[42] - a opção parece pouco convincente à luz da *ratio legislatoris* propalada e assaz frágil, juridicamente, perante a tutela reforçada de que os visados devem beneficiar dentro do *quadro constitucional português* e de acordo com *o direito internacional de protecção e promoção infantil*[43]. Haja em vista, muito particularmente, o peso que *o superior interesse da criança* deve assumir, neste domínio, e o modo como interage com o próprio princípio da dignidade, *v.g*. na sua vertente de *igual cuidado*.

Relativamente aos menores nascidos em Portugal (6.º n.º 2), o Governo propõe um funcionamento conjuntivo das condições adicionais enunciadas ao longo das várias alíneas sequentes, quando a legislação vigente se contenta com um preenchimento disjuntivo das hipóteses nelas contidas. Paralelamente, quanto ao teor dos requisitos, *caem* as possibilidades, antes alternativas, de naturalização de menor nascido em Portugal cujo progenitor tivesse residência do país, independentemente do título, nos cinco anos imediatamente anteriores ao pedido ou, em caso de residência legal, com independência de qualquer prazo, além de se modificar a condição alternativa de frequência do sistema de ensino, enquanto sinal de integração social do menor. Como resultado, o menor estrangeiro nado em Portugal só terá direito à naturalização se, pelo menos, um dos progenitores residir legalmente em território nacional há

Ordenamento Jurídico Português". *Revista O Direito*, 2010, Vol. IV, n.º 142, pp. 9-61 que aqui seguimos de perto, aliás.

[42] Porquanto provavelmente *desacompanhados* e sem alternativa viável de regresso ao país de origem – pelo menos a aquilatar pela gravidade da medida decretada.

[43] V. os artigos 69.º e 70.º da CRP, sobre a infância e a juventude, bem como o artigo 3.º, n.º 1 da Convenção sobre os Direitos da Criança, e, embora sem menção expressa ao superior interesse da criança, a atenção especial que também lhe vai devotada nos artigos 24.º n.º1 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (que o Comité dos Direitos Humanos vem interpretando em consonância com o artigo 3..º, nomeadamente nos Comentários Gerais, n.º 17 e 35), no artigo 10.º, n.º 3 do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (articulado com os *melhores interesses* e alcandorado a *princípio interpretativo* pelo Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais), no artigo 24.º, n.º 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ou na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a propósito do artigo 8.º (direito à vida privada e familiar) – precisamente em casos de guarda, adoção, imigração, expulsão, etc. - e do artigo 2.º do Protocolo n.º 1 (educação) - v., por exemplo, *Neulinger e Shuruk v. Suíça*, de 2010.

pelo menos cinco anos e o menor se encontrar inscrito no e frequentar regularmente o ensino obrigatório, quando aplicável (i.e., consoante a idade, como facilmente se intui).[44]

Replicando a exigência de residência legal dos progenitores prevista a propósito da aquisição originária e que consubstancia um dos assumidos *Leitmotiven* de toda a proposta, a solução sacrifica um pouco a esse empenho a coerência global da regulação jurídica e a razoabilidade das soluções, já que desguarnece as crianças impedidas de obter a nacionalidade originária pelo mesmo motivo que agora lhes veda a aquisição derivada, mediante o processo de naturalização. Vale dizer que, apesar da frequência da escolaridade obrigatória, com o significado que reveste, a situação jurídica dos pais precludirá qualquer veleidade de obtenção célere da nacionalidade por parte do menor. Resta saber se o sistema de incentivo à frequência da escolaridade deve ser prejudicado pelo intento de restringir o acesso à nacionalidade aos residentes estáveis e de incentivar a regularização da situação dos progenitores, mesmo que à custa de uma preocupação autónoma com a situação real jurídico-política do menor.

b). Para além do caso dos *menores*, as vias de naturalização subsistentes ficam cativas da decisão discricionária da Administração (n.º 6, n.º 8 e n.º 9 da proposta), enquanto as restantes pura e simplesmente desaparecem (v. os actuais n.os 5, 7, 9).

É o que sucede relativamente (i) a quem tenha nascido em Portugal, durante a residência dos progenitores no país e aqui resida há cinco anos - em ambos os casos independentemente do título (n.º 5 da lei vigente), (ii) aos ascendentes de cidadãos originários com residência no país, independentemente do título, nos cinco anos imediatamente anteriores ao pedido e desde que a ascendência tenha sido estabelecida no momento do nascimento do cidadão português (n.º 8), (iii) aos descendentes de judeus sefarditas que preencham todos os requisitos elencados no n.º 7 e (iv) aos indivíduos que não conservaram a nacionalidade portuguesa na sequência da descolonização (talqualmente previstos no artigo 9).

Valem, para o primeiro dos extintos, parte das considerações tecidas a propósito de revogação paralelamente levada a cabo em sede de naturalização dos menores, dados os riscos de discriminação das pessoas em função da ascendência. A remoção da possibilidade de acesso à cidadania por parte dos ascendentes de nacionais originários, mesmo que em situação não regularizada no país, é explicada na exposição de motivos, admitindo-se como legítima escolha

[44] Deixando assim de abranger os alunos entre o 9.º e o 12.º ano (por regra, no intervalo dos 15 aos 17 anos) ou que frequentem o ensino profissional, de acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo.

legislativa (*i.e*. ainda constitucionalmente *consone*), não obstante contrarie o *princípio da unidade de nacionalidade familiar* (*Familieeinheit* ou *family unity*)[45]. Tratando-se, no regime vigente, de uma mera possibilidade dependente da Administração, e olhando aos demais requisitos que deveriam estar reunidos, pergunta-se, porém, se *revogação* não constituirá uma solução extrema.

As situações atendidas nos números 7 e 8 nascem de um intuito de reparação histórica, embora de sentido e lastro bem distintos, aceitando-se a sua extinção, por mor do carácter *excepcional* que sempre exibiram e, no segundo dos casos, do *processo de gradual restrição* do regime originário, parcialmente instigado também pela controvérsia que sempre o rodeou[46]. Se é certo que o cancelamento de um canal de naturalização rende mais tributo à segurança jurídica quando se faz acompanhar de um regime transitório suave, o certo é que aquelas alterações de cunho limitativo provaram bem em anterior escrutínio do Tribunal Constitucional[47].

3. Perda da nacionalidade

3.1. Ponto de ordem

A principal novidade aventada pela Proposta de Lei do Governo diz respeito à disciplina do instituto da perda de nacionalidade, cuja concreta regulamentação há muito constitui uma das marcas d'água do ordenamento jurídico português, talqualmente conformado pela Constituição de 1976.

[45] Entendido, por parte da doutrina, como uma *preocupação menor ou secundária* no domínio do direito internacional da nacionalidade.

[46] Com referência às anteriores propostas de extinção, nomeadamente por iniciativa do PCP e às indecisões responsáveis pela incoerência de algumas das modificações introduzidas desde 2013, v. RAMOS, Rui Moura - "«O Direito da Nacionalidade na XVª Legislatura e a Décima Alteração à Lei da Nacionalidade Portuguesa (Lei Orgânica n.º 1/2024»". Revista de Legislação e de Jurisprudência 153.º 4045 (2024): 228-250. Registe-se que alguma perplexidade da doutrina estrangeira perante o regime português, sobretudo por comparação com o espanhol, que procurou emular, se deveu precisamente ao carácter temporalmente ilimitado da via de naturalização aberta. Também não passou despercebida, ao contrário do que (no geral), sucedeu internamente, a dificuldade resultante de se ter cometido a comprovação da descendência a uma entidade religiosa, critério susceptível de discriminar negativamente os judeus seculares.

[47] Atenda-se, porém, às percucientes observações constantes do voto de vencido do Conselheiro João Loureiro - com adida pertinência em se tratando agora de uma revogação definitiva desta via de naturalização - no acórdão n.º 128/2024 do Tribunal Constitucional (Processo nº 108/24) de 28 de janeiro de 2024.

LUÍS ANTÓNIO MALHEIRO MENESES DO VALE

Doutor em Direito (Ciências Jurídico-Políticas)
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

Prescindindo de perquirir a genealogia e as manifestações diacrónicas e sincrónicas do instituto, tanto em Portugal[48], como no resto do mundo[49], bem como de explorar as discussões de fundo que continua a motivar[50], ponto é que se cure, sobretudo, do disposto no número 2 que o Governo tenciona aditar ao artigo 8.º da Lei, sob a epígrafe «perda da nacionalidade».

Desde 1981, a cessação do vínculo que une o indivíduo ao Estado manteve-se sempre na disponibilidade exclusiva do primeiro, i.e., não tolerando, por isso, qualquer iniciativa e intervenção do segundo. Longe de um tributo às concepções medievas de *aliança perpétua*, assentes na ideia de lealdade e dependência pessoal do súbdito ao seu suserano, visava-se honrar a centralidade do cidadão na comunidade política, polarizando no sujeito humano o poder de extinção do vínculo de cidadania, ainda que sob determinados constrangimentos (desde logo a pressuposição da plurinacionalidade, sob pena de apatridia). Para Moura Ramos, comentando o novo regime, escassos anos após a sua adopção, é a própria «*natureza de direito fundamental que se reconhece ao vínculo de nacionalidade*» que «*impede* (…) *na nossa ordem jurídica, que se*

[48] Sobre a instituição e características do actual regime português, cfr. RAMOS, Rui Moura – "O Novo Direito Português da Nacionalidade", in *Estudos de Direito da Nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra: Gestlegal, 2019, pp. 221-237.

[49] V. CORNELOUP, Sabine & PATAUT, Étienne — *Perdre sa nationalité*. Paris: Dalloz, 2024; SPIRO, Peter - *Citizenship in Question: Evidentiary Birthright and Statelessness*. New York: Oxford University Press, 2021, HAILBRONNER, Kay et al.— *Staatsangehörigkeitsrecht* (Kommentar / Handbuch), 6. Auflage: Zürich/Münschen: Schulthess / Beck, 2017; MARINAI, Simone — *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*. Milano: Giuffré, 2017; AAVV, *Nacionalidad española: adquisición, pérdida y recuperación: nuevo procedimiento, formularios, jurisprudencia y legislación*. Madrid: Editorial Jurídica Sepín, 2016, GIBNEY, Matthew J. – "Deprivation of Citizenship in the United Kingdom: A Brief History". Oxford: *COMPAS Working Paper*, University of Oxford, 2013; SHACHAR, Ayelet - *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009; já com quase 20 anos, mas proporcionando uma visão muito abrangente, v. BAUBÖCK, Rainer et al. (eds.) — *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*, Vol. 1–2. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

[50] PRENNER, Christian Brown. *Denationalisation and Its Discontents. Citizenship Revocation in the 21st Century: Legal, Political and Moral Implications*. Brill. Leiden. Boston. 2022. GIBNEY, Matthew. "Should citizenship be conditional? Denationalisation and liberal principles". Refugee Studies Centre Working Papers Series No 75, Oxford Department of International Development, University of Oxford, 2011; Idem, 'Denationalization', in SHACHAR, Ayelet et al. (eds), *The Oxford Handbook of Citizenship*, op. cit., pp. 358 e ss; Idem, "Denationalisation and discrimination", *Journal of Ethnic and Migration* Studies 46(2), February 2019, 1-18; MACKLIN, Audrey and BAUBOCK, Rainer (Eds.), *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?* (February 2015). Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2015/14. MACKLIN, A. (2014), 'Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien', Queen's Law Journal 40 (1): 1–54.

tenha previsto qualquer forma de o extinguir que não passe pela vontade do indivíduo dele titular»[51].

Pois bem. Pretende agora o Governo que seja aplicável uma *pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa* (i) aos cidadãos naturalizados que, (ii) tendo outra nacionalidade, sejam (iii) condenados a pena de prisão efectiva igual ou superior a cinco anos, (iv) por factos praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade portuguesa, (v) relativos a um dos crimes que de seguida se elencam, a saber: os que atentem *contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e a autodeterminação sexual*; os *relativos a infracções terroristas, relacionadas com um grupo terrorista, com actividades terroristas e financiamento do terrorismo*; os *de associação criminosa, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas*; e finalmente, os crimes *contra o Estado* (sem mais especificações)[52].

À face do exposto, levantam-se dúvidas acerca do sentido e legitimidade do *fim* e do próprio *conteúdo* da *norma* (claramente *restritiva*)[53], seja no que concerne aos seus *pressupostos*, *âmbito* e *efeitos*, seja no tocante à sua interpretação concreta, à luz dos princípios fundamentais de ordem constitucional e jusinternacional e da sua repercussão no *domínio jurídico-penal* em geral, e no *campo das penas acessórias*, em particular.

3.2. *Indeterminação* genérica do *fim* e dos *parâmetros* da norma?

Estando em causa uma *restrição de direitos*, qualquer raciocínio sobre a *proporcionalidade* das *afectações* caucionadas pressupõe a prévia comprovação da *legitimidade do fim* com elas visado, tal como requer a salvaguarda do *núcleo essencial do direito* restringido.

De facto - e antecipando desenvolvimentos posteriores - as características da medida, que não admite afinal modulações, fazem com que a *perda de cidadania* se resolva afinal numa

[51] RAMOS, Rui Moura – "O Novo Direito Português da Nacionalidade", op. cit., p. 224. Ainda que a leitura do nosso professor nos surja – compreensivelmente - algo presa ainda ao quadro de referências da época, designadamente quanto ao influxo da plurinacionalidade (*rectius*, da atitude bem mais retraída a seu respeito) sobre o poder de renúncia à nacionalidade (por isso reduzida a uma faculdade essencialmente funcional…).

[52] O que remeteria para os tipos de crime previstos nos artigos 308.º e seguintes, onde cabem, porém, tanto os crimes contra a *segurança do Estado* (ameacem elas a soberania nacional, a realização do Estado de Direito, ou o sistema eleitoral), como os crimes contra a *autoridade pública* e a *realização da justiça* ou *cometidos no exercício das funções públicas*. Quer-se crer serem sobretudo os primeiros, em particular enquanto protegem a independência e a integridade nacionais (traição, espionagem) e perseguem os crimes mais desvaliosos contra o Estado de Direito (alteração violenta do Estado de Direito, incitamento à guerra civil) os principais visados.

[53] Restringe o *direito de cidadania*, autorizando a adopção de medidas restritivas (as concretas penas acessórias que venham a ser decretadas).

aparente *supressão* do direito. A partir do momento em que se obtém a cidadania, *é-se* cidadão, sem predicações. A cidadania e a capacidade civil admitem compressões (26.º, n.º 4), mas a medida de privação consiste na *extinção* dos direitos especificamente emergentes da nacionalidade, bem como das expectativas ou faculdades condicionadas de lhe vir a aceder. Não se prevendo qualquer reaquisição automática da nacionalidade, o que faria da medida uma *sanção suspensória*, contempla-se apenas a possibilidade de iniciar procedimentos de naturalização após o prazo fixado. Contudo, esta resulta afinal precludida pelos requisitos de naturalização quanto ao percurso criminal dos candidatos. Entretanto, uma das consequências consiste na distinção de pessoas que detêm *o estatuto de cidadãos a título consolidado* e *definitivo* face às *que dele beneficiam de maneira precária* e em *regime probatório*.

Assim, admitindo-se restrições que são um *minus* face à remoção da cidadania, haveria que comprovar a necessidade de recorrer à solução extrema para realizar um interesse público, depois de demonstrar que ela não redunda num *total eclipse* do direito, interferindo nas ponderações axiológicas subjacentes ao próprio reconhecimento dessa posição jurídica subjectiva, sempre de certo modo marcada por um estatuto de *deôntica preemptividade*[54].

Quando muito, poderá redarguir-se que a preservação do direito *a uma* cidadania[55] e a garantia de que a *perda* da nacionalidade portuguesa ocorre na sequência de um procedimento e processo jurídicos, observando regras pré-escritas, deixa ainda intactas várias camadas do direito à cidadania. Dada a salvaguarda contra a apolidia, o condenado perde a cidadania portuguesa, mas conserva a anterior nacionalidade; por outro lado, em virtude das garantias procedimentais, assegura-se que tal não sucede de qualquer maneira.

Falta saber se, no plano internacional e sobretudo a nível interno, esse *direito abstracto à cidadania* sem confirmação de *ligação efectiva* a uma comunidade específica (desde logo não ressalvando minimamente os casos de apatridia de facto) será suficiente para se dar por preservado o conteúdo essencial do direito, com a consistência que adquire após o acolhimento no seio de uma comunidade política específica -caso em que a proibição da apatridia coincidiria afinal, sem mais, de modo muito minimalista, com a *Wesensgehaltgarantie*.

[54] Sem que se lhe reconheça necessariamente uma índole ontológica, a partir da qual se destrinçassem depois direitos *verdadeiros* e *falsos*, *essenciais* e *acidentais*, *nucleares* e *orbitais*, no limite contra a imaginação constitutiva do homem e a historicidade político-cultural do próprio direito.

[55] Um bom resumo do debate em torno do conteúdo do direito à nacionalidade pode colher-se em FULCHIRON, Huges - "Droit à une nationalité, droit à la nationalité, droit à sa nationalité? (Variations sur le thème de l'évolution contemporaine des rapports entre individu et nationalité)", in Collectif, *Le droit entre tradition et modernité, Mélanges à la mémoire de Patrick Courbe*. Dalloz: Paris, 2012, pp. 205-226.

Só que, antes mesmo dessas considerações já atinentes à tutela do conteúdo essencial e à aptidão e necessidade (bem como depois à razoabilidade e proporcionalidade estrita) da proposta, importa atestar a existência do *fim legítimo*[56] visado pela norma e que deverá justificar as intervenções restritivas por ela permitidas; ou seja, comprovar a existência de um bem ou interesse digno de protecção jurídica, cujo relevo ou peso constitucional justifique o constrangimento imposto a um direito fundamental, especialmente robusto, como já se sublinhou[57].

Sucede, porém, que este se não divisa com inteira clareza, inscrevendo-se antes, de modo algo nebuloso, no louvável mas difuso (e potencialmente demagógico)[58] propósito de revalorização da cidadania perante os cidadãos nacionais e sua credibilização no âmbito das relações internacionais assumido pelo diploma ou, mais especificamente, na intenção de contravir a situações de perda dos liames ou quebra da confiança investida nos autores da infracção, aquando da naturalização - no pressuposto de que esta via de acesso à cidadania consiste ou assenta efectivamente numa sorte de pacto ou compromisso entre o novo membro e a comunidade política de acolhimento, cuja ruptura carece de punição autónoma; e de que a pena, como se assertará, serve essa precisa finalidade. Só que, logo aí, a evidente *heterogeneidade* dos crimes cuja prática pode conduzir à aplicação da pena aparece a complicar a tarefa hermenêutica (além de minar a coerência interna do instituto).

Segue-se que a relativa indefinição do fim prosseguido se *comunica* de certa forma aos *elementos ponderandos* com vista à decisão de cominação (ou não) da pena e que por aquele escopo deveriam ser iluminados e orientados no momento da respectiva densificação concreta.

---

[56] Não liminarmente excluído, em primeiro lugar, e, valioso o bastante, em termos intersubjectivamente aceitáveis, para fazer ceder o direito restringido.

[57] Sujeito ao regime dos direitos liberdades e garantias, subordinado a reserva de Lei Parlamentar, protegido contra revisões constitucionais e insusceptível sequer de suspensão nas situações de estado de sítio ou estado de emergência. Cfr também *infra*. 3.6.

[58] Na verdade, não é apenas a sugestão vaga de uma acreditação e quase 'remoralização' do regime da nacionalidade que, pela sua própria indeterminação, reclama um escrutínio mais intenso da respectiva valia, bem como da aceitabilidade das restrições avançadas em seu nome; sobre a afectação desvantajosa pendem também suspeitas (naturalmente ilidíveis) nas circunstâncias em que se mostre eleitoralmente atractiva e compensadora, por granjear o apoio das maiorias demográficas do momento, normalmente contra grupos minoritários (ainda que heterogéneos) e provavelmente mais vulneráveis (que resultem de algum modo desqualificados pelas medidas selectivamente limitadoras em questão). Sem pôr em causa as escolhas políticas do legislador e as *Weltanschauungen* em que se revêm e filiam ou de que se louvam, e, bem assim, as restrições aos direitos fundamentais, maioritariamente decididas, no intuito de realizar ou proteger outros bens ou interesses, cumpre aos tribunais verificar se estes prevaleçam sobre aqueles, na base de razões ponderosas, compartilháveis no espaço público, e não apenas por motivos, mais ou menos ocultos, de sedução popular – neste sentido, v., com mais rigor e alguns desenvolvimentos, NOVAIS, Jorge Reis – *Limites dos Direitos Fundamentais (Fundamento, Justificação e Controlo)*, op. cit., pp. 238 e 248.

Convocando-se, de modo genérico, factores ou parâmetros de certo modo semelhantes aos previstos para a pena de expulsão, a respeito de crimes assaz diferentes entre si, e sem que a teleologia da medida se dilucide facilmente, é lícito inquirir se a norma em apreço não acabará por deferir *demasiado* do juízo condenatório para *sopesações casuísticas*, propiciando a proliferação de soluções arbitrárias e imprevisíveis, com desrespeito (e como que em cascata), das exigências da legalidade penal e dos *limites dos limites* aos direitos fundamentais, mormente na sua vertente de *determinabilidade* (mas também da *reserva de lei*…), sem falar nos princípios da *democracia* e da *separação de poderes*[59].

Mesmo consentindo na bondade e licitude do *fim invocado*, na *precisão* e *suficiência* da sua caracterização e na *preponderância* ou *prevalência* que decorrentemente lhe assistiria - fundando o recurso a uma *restrição* grave do direito de cidadania -, os *testes* seguintes continuariam - como melhor se elucidará - a colocar óbices de constitucionalidade, i.a. do ponto de vista da garantia de *proporcionalidade*, *respeito pelo conteúdo essencial* e *igualdade* (nomeadamente *proporcional*)[60].

3.3. Sentido e regime da pena acessória

É o que melhor se percebe num *pequeno excurso* pela natureza e regime[61] das penas acessórias.

Efectivamente, a intersecção do direito da nacionalidade com a constituição penal, mormente a respeito dos fins punitivos, aconselha, senão injunge, a perspectivar a questão, por momentos, desde a *ciência global do direito penal*, enquanto constitucionalmente ancorada, informada pelos ensinamentos da criminologia, orientada pelas prioridades da política criminal e plasmada no respectivo sistema dogmático.

Por definição, as penas acessórias pressupõem a condenação numa pena (principal), só tendo cabimento nas situações em que esta última se mostre insuficiente para realizar as finalidades de prevenção criminal[62]. Significa isto que se faz necessária uma justificação

[59] Cf. os arts., 164, al. f), 2.º e 111.º da CRP. Se o legislador alija no julgador uma tarefa que lhe pertence nos termos dessa separação de poderes, furta à densificação da norma a legitimidade política especial de que se louva, expondo os destinatários das concretas intervenções restritivas a efeitos não antecipáveis e porventura não *devidamente* justificados, do ponto de vista normativo-jurídico.
[60] Alguns dos mais importantes princípios e padrões de controlo da conformidade à Lei Fundamental e ao regime de protecção dos Direitos Fundamentais, como se sabe.
[61] V. os artigos 65.º a 69.º do Código Penal.
[62] Será necessário que a *reafirmação contrafáctica das expectativas normativas na validade da norma violada, prosseguida através da pena principal* não baste para o cumprimento das finalidades punitivas.

adicional, do ponto de vista da teleologia penal, para que seja legítima a aplicação cumulativa de uma pena acessória, em resposta ao mesmo crime já sancionado pela pena principal. Mais: a partir do momento em que a garantia das finalidades de prevenção geral, como consabido, incumbe sobretudo à pena principal, hão-de ser as finalidades de prevenção especial a pesar no possível recurso cumulativo à pena acessória.

A pena acessória não deixa de ser, portanto, uma verdadeira pena, cuja especificidade e *rationale* se encontram directamente relacionados com a necessidade de levar em conta os nexos entre *o bem jurídico* a proteger, a concreta *conduta ofensiva* e certas *características do agente*. Vale por dizer que são sobretudo *circunstâncias relativas a este último*, por um lado, e ao *tipo de crime* em questão, por outro, que deverão justificar a aplicação de uma pena acessória em cúmulo de uma pena principal, já por si responsiva à prática do facto ilícito-culposo.

Ora, debruçando-nos sobre o instituto agora proposto, tal acarretaria, em bom rigor, que a prática dos crimes discriminados nas várias alíneas do novo n.º 2, do artigo 8.º tivesse na *cidadania* um dos seus *elementos decisivos* e que a sanção de perda ou *remoção* da cidadania aparecesse então como *indispensável* para realizar os objectivos de prevenção especial, nomeadamente atalhando a comissão de crimes idênticos por parte do condenado e promovendo a sua ressocialização. Todavia, dada a aplicação binária da pena (em termos de *tudo ou nada* quanto ao impacto sobre a cidadania nacional), a eventual condenação dificilmente cumprirá com os *teloi* que lhe estão assinados: primeiro, não se enxerga bem em que medida a *privação* da cidadania concorrerá para a prevenção negativa da reincidência, inibindo a relapsia quanto àqueles concretos crimes; segundo, menos ainda se compreende que possa servir a *ressocialização do agente*, independentemente de como se conceba e efective o direito penal executivo.

Pior. Autoriza-se o receio, naquele primeiro caso, de que a desnacionalização se erija em etapa intermédia de um processo camuflado de expulsão, esse sim destinado a neutralizar facticamente futuras agressões *no território nacional*, para isso contornando, de forma *potencialmente fraudatória*, a proscrição de banimento de nacionais, constitucionalmente prescrita[63]. E quanto ao segundo, não se descortina, sinceramente, em que medida a perda dos direitos políticos de um cidadão, degradando as condições de integração social e as faculdades de entrosamento e interacção contribuirá positivamente para a ressocialização que deve orientar

[63] E isto sem que se evoquem sequer as dificuldades específicas com que se depara a própria pena de expulsão, alvo também de aceradas diatribes.

a aplicação e execução da pena[64]. Desistindo desta acção sobre o agente, ao preferir excluí-lo da cidadania e, porventura, do próprio espaço territorial, o Estado exonera-se da responsabilidade que lhe incumbia em relação a um dos seus cidadãos, endossando o 'incómodo' a outra comunidade política. O que supõe uma estranha fungibilidade das nacionalidades - pouco compatível com a correcta interpretação do princípio da conexão efectiva e genuína - e quadra mal com as regras e deveres de cooperação internacional. Fazendo assim com que se ressintam, afinal, quer as *funções internas* quer as *funções externas* do regime jurídico da nacionalidade e da cidadania.

Contudo, os problemas não se ficam por aqui.

Admita-se, a benefício de inventário, que a finalidade da pena de perda de nacionalidade reside apenas e só na punição específica de *crimes que põem em causa a pertença do autor à comunidade política*, porquanto representam uma dissolução dos laços com a comunidade ou uma traição ao pacto de fidelidade celebrado aquando da naturalização. Compete, ainda assim, evidenciar a existência de uma *conexão satisfatória* entre a *conduta transgressiva* e o *conteúdo da sanção*, para que esta possa ser adequadamente classificada como uma *pena acessória*. O que nos obriga a retomar a análise do preceito, curando dos vários aspectos acima inventariados.

De facto, chegados a este ponto, não se removem sem esforço uma série de obstáculos constitucionais, jusinternacionais e de mérito legislativo em relação a qualquer um deles, seja o *funcionamento prático* e consequentes *efeitos da sanção penal*, seja a delimitação do respectivo *âmbito objectivo* e *subjectivo* de incidência (*i.e.* as *características* da pena e a *demarcação dos crimes* e dos *cidadãos* abrangidos pela punição).

3.4. *Os efeitos da pena*

Como adiantado, a perda de nacionalidade aparece configurada no novo n.º 2 do artigo 8.º como uma pena acessória, cuja prolação depende de prévia apreciação judicial, no âmbito da qual se deve tomar em conta a *gravidade e natureza dos factos praticados pelo arguido*, a sua *personalidade*, o *grau de inserção na comunidade nacional* e o *tempo de residência legal em território português ao tempo da naturalização* (nos termos do n.º 3, do artigo 8).

Dando-se por dissipadas as nuvens há pouco condensadas em torno da autonomia jurisdicional e da *responsabilidade* ou poder-dever de realização do direito que lhe pertence – o que se faz de boamente - a mediação judicativa exigida pelo artigo subtrai-se à censura de

[64] Tal como se adiantou logo na apreciação geral.

automatismo violador do artigo 30.º, n.º 4. Com efeito, ninguém perde necessariamente a cidadania pela prática de qualquer um dos quatro conjuntos de crimes contemplados nas alíneas do n.º 1. Essa *mecânica* desimplicação *ope legis* encontra-se liminarmente interdita, porquanto ofenderia o princípio da culpa, da necessidade e da própria jurisdicionalidade.

Todavia, a *solução legal* não se exime a um juízo de provável inconstitucionalidade, assim que se acura da articulação sistemática dos números 2 e 3 com o número 4, e bem assim, com as regras de acesso à cidadania por naturalização, constantes do artigo 6.º.

Se o fim e os *parâmetros* a observar na apreciação dos concretos casos decidendos de perda de nacionalidade se mostrarem adequadamente densificados - subtraindo-se às críticas de *indefinição*, ao mesmo tempo que proporcionam a *ponderação prudencial* do jurista - não há como negar que relevarão apenas para uma de duas decisões, o *decretamento* ou *não* da pena acessória, sem qualquer possibilidade de *modelação concreta do conteúdo da pena*. Ou seja, do ponto de vista do fim das penas, os factores a considerar deverão apontar ou para uma total restrição do *direito de cidadania portuguesa* - consistente na sua perda -, ou, em alternativa, para a sua completa conservação, sem prejuízo dos constrangimentos derivados da pena principal. E mais: essa predeterminação estende-se à duração da pena. O condenado fica inibido de apresentar novo pedido de naturalização pelo prazo de 10 anos. Procurando esquivar-se à proibição de penas indeterminadas (30.º, n.º 1 da CRP)[65], o Governo constrói assim uma pena efectivamente predefinida no seu alcance material e temporal, mas, por isso mesmo, impassível de qualquer graduação, tanto nas limitações que determina, como na sua duração.

Relativamente a esta última, crê-se mesmo estar em causa a produção de um *efeito automático não permitido pela constituição*, nos moldes acima frisados. Afinal de contas, o ex-cidadão, despromovido à condição de *estrangeiro*, em virtude da pena acessória, vê-se *necessariamente* privado, por mero efeito da sentença, de um direito reconhecido aos não-cidadãos em situação análoga quanto aos requisitos de integração, a saber, o de *requerer a cidadania*, desencadeando os procedimentos colimados a obtê-la.

Efectivamente, no arco que o complexo direito da cidadania permite esboçar, cabem, antes e para além do núcleo de faculdades activas e positivas relevantes no plano político e diplomático, o direito de aceder à e de não perder (arbitrariamente e involuntariamente) a cidadania. Ora, sendo destituído do *estatuto de cidadão* e despojado das faculdades que este lhe

[65] *Não pode haver penas nem medidas de segurança privativas ou restritivas das liberdades com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida*.

confere, o condenado descobre-se igualmente sem o próprio *direito à cidadania, na fase embrionária do processo in fieri* a que já se fez referência.

Acenar-se-á certamente com a necessidade de cercear eventuais diligências que o condenado de pronto se resolvesse a encetar para reaver celeremente a nacionalidade, retirando assim efeito útil à sentença. No entanto, o efeito combinado das disposições da Proposta de Lei vem a ser outro. E isto porque o regime consagrado - tal como se procurou já salientar - longe de acolher um regime de suspensão temporária, decurso o qual a plenitude dos poderes seria recuperada, prevê antes uma perda de nacionalidade sem qualquer garantia de reaquisição, mesmo que tal corresponda à vontade do visado. Quer isto dizer que os 10 anos fixados correspondem à definição de um prazo mínimo, ao qual se somará o tempo ditado por contingências e vicissitudes relacionadas, nomeadamente, com a manutenção ou recolecção das condições para novo pedido de naturalização ou com a expediência dos procedimentos administrativos conducentes à concessão da nacionalidade.

Mais uma vez, porém, os problemas não se quedam por aqui. Entendendo-se que a prática de certos crimes hipoteca a vinculação de uma pessoa naturalizada à comunidade política de que se tornou membro integrante, deixam de ter-se por reunidas as condições que determinaram o acesso à cidadania. É que, uma vez perdida a nacionalidade, pela prática de um dos crimes susceptíveis de justificarem a determinação de semelhante pena acessória, mais do que apenas coibido de apresentar nova candidatura à cidadania, durante o período de 10 anos, o condenado estará *ipso facto* definitivamente inibido de aceder à cidadania pela mesma via, dados os requisitos negativos (ou preclusivos) plasmados no artigo 6. º f). Algo que de resto aconteceria igualmente na hipótese de se manter a actual formulação do preceito. De facto, segundo a lei em vigor, já ficam afastados da naturalização quaisquer estrangeiros que tenham sido condenados a uma pena de prisão igual ou superior a três anos.

Na versão constante da Proposta de Lei, o constrangimento agrava-se, porque só poderão naturalizar-se pessoas que não tenham sido condenadas, com decisão transitada em julgado, a pena de prisão efectiva, por crime punível segundo a lei portuguesa. Nenhum cidadão privado da sua cidadania por uma pena acessória decretada ao abrigo do proposto artigo 8. n.º 2, apresentará um registo criminal em condições de o habilitar a recuperá-la através da naturalização, dada a gravidade dos crimes e das correspondentes penas principais que pressupõe. Como consequência, a perda de cidadania torna-se, na prática, uma sanção temporalmente ilimitada ou perpétua, contrariando o desígnio que, acredita-se, presidiu à definição de um prazo de 10 anos.

Simplesmente, uma pena de incontornável perpetuidade, nos termos esquiçados, viola o n.º 1 do artigo 30.º da CRP.

E não se replique, diante de quanto precede, que o diploma vem assim impugnado e verberado por algo e o seu contrário, num pretenso sinal de contradição analítica ou de má fé crítica. Pondo os diferentes ângulos e variantes de aproximação experimentados na conta de um exercício multiperspectico de apreciação, o aparente desencontro entre as censuras jurídicas da *vaguidade* e da *excessiva predeterminação*, do *automatismo* e da *potencial arbitrariedade*, da *limitação* e *ilimitação temporal*, denotam antes, se bem se pensa, a fundamental desafeição do direito penal para a consecução de finalidades em sede de direito da nacionalidade e de políticas da imigração, tal como da legislação da nacionalidade para a realização de finalidades punitivas, em que pese a sua disseminação, sobretudo a partir de 2001[66].

Ainda assim, quer a Constituição Portuguesa (26.º, n.º 4[67]), quer o direito internacional, nomeadamente de origem convencional (art. 7.º CEN)[68], preveem a perda da nacionalidade, submetendo-a, no entanto, à verificação de apertados requisitos. Além de respeitar os princípios estruturantes do estado democrático de direito e os princípios fundamentais de direito internacional de nacionalidade, a privação da cidadania não deverá, em especial, mostrar-se arbitrária, nem ser baseada em motivos políticos.

Deve vincar-se, aliás, que a Convenção Europeia da Nacionalidade a configura como medida excepcional, a admitir apenas em casos contados, e que da CRP decorre uma muito maior resistência à privação da cidadania do que ao condicionamento da sua obtenção. A tutela do

[66] Sobre o que se planeia asseverar algo mais no seguimento, sem resistir por ora à convocação marginal da observação autorizada de A. Macklin: «Concluir que o direito contemporâneo da cidadania é mal-adaptado à prossecução de fins punitivos não equivale a negar que existem cidadãos profundamente "maus", ou que o direito desempenha um papel crucial no seu sancionamento. Trata-se apenas de recusar que o direito da cidadania seja mobilizado para punir maus cidadãos através da sua degradação a não cidadãos. (…) O direito da cidadania não é direito penal. Nem é direito da segurança nacional. Nem deve ser manipulado para funcionar como alçapão que projeta cidadãos para o direito dos estrangeiros» (tradução livre) - MACKLIN, Audrey – "On Producing the Alien Within: A Reply", agora citado a partir de BAUBÖCK, Rainer (ed.), *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, p. 246.

[67] "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".

[68] a) Aquisição voluntária de outra nacionalidade;; b) Aquisição da nacionalidade do Estado Parte mediante conduta fraudulenta, informações falsas ou encobrimento de quaisquer factos relevantes atribuíveis ao requerente; c) Prestação voluntária de serviço numa força militar estrangeira; d) Conduta que prejudique seriamente os interesses vitais do Estado Parte; e) Ausência de um vínculo genuíno entre o Estado Parte e um nacional que resida habitualmente no estrangeiro; f) Sempre que, durante a menoridade de um indivíduo, se verificar que as condições prévias previstas pelo direito interno que conduziram a aquisição ex lege da nacionalidade do Estado Parte deixaram de se verificar; g) Adopção de um menor, se esse menor adquirir ou possuir a nacionalidade estrangeira de um ou de ambos os adoptantes.

candidato à cidadania, ao abrigo de uma expectativa ou direito condicionado e em gestação não pode senão ser mais fraca, e, portanto, menos permeável a medidas de afectação negativa, desde que justificadas, do que a protecção dispensada após a aquisição da nacionalidade, com fundamento na muito mais sólida posição jurídica que titula.

3.5. Os pressupostos e o âmbito objectivo da pena

Retomando o que se consignou *no relancear excursivo* pelas penas acessórias*,* e mantendo em linha de vista o disposto pela CEN, não sobrarão resistências à asserção de que, no mínimo, a pena acessória de perda de cidadania deve confinar-se à *punição de crimes* em que a *conduta ofensiva do cidadão* comprometa gravemente os *laços de lealdade* e *confiança recíproca* que mantém com o Estado e nos quais se alicerça e traduz a sua pertença à comunidade.[69]

Irrelevando as restantes ocasiões em que os signatários, cientes da diversidade de tradições nacionais neste domínio, acordaram permitir a previsão legal de uma pena de privação da cidadania (cobrindo, entre outros, os casos de renúncia, caducidade e nulidade, para além da remoção coactiva unilateral propriamente dita) avulta, para o caso vertente, a hipótese de *conduta que prejudique seriamente os interesses vitais do Estado Parte*. Do texto e da sua interpretação *autêntica* pelo Conselho da Europa[70], se retira, porém, que nem todos os crimes elencados no artigo 8.º, n.º 2 são de molde a *prejudicar*, e a fazê-lo *com gravidade*, essa relação.

Assim, salvo melhor aviso, do ponto de vista da extensão e intensidade da afectação dos valores tutelados, deverão decerto abranger-se apenas os crimes punidos com pena igual ou superior a cinco anos - tal como previsto – ultrapassando, deste modo, a fasquia normalmente estabelecida para a criminalidade mais séria. Mas não todos os crimes, naturalmente.

No que toca aos bens jurídicos em causa, e, portanto, *ratione materiae,* incluir-se-ão aqui, certamente, e à cabeça, os crimes políticos, *rectius*, os crimes contra o Estado (traição, por exemplo) referidos na alínea d). Malgrado o cepticismo quanto ao acerto e à eficácia do combate

[69] CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA Vital, *Constituição da República Anotada*, op. cit., p. 466.
[70] Segundo o relatório explicativo da CEN, "[a] expressão «*conduta gravemente prejudicial para os interesses vitais do Estado Parte*» é extraída do artigo 8.º, n.º 3, a), iii) da Convenção para a Redução da Apatridia, de 1961" e inclui, nomeadamente, "traição e outras actividades dirigidas contra os interesses vitais do Estado em causa (por exemplo, trabalho para um serviço secreto estrangeiro)", mas não "infracções penais de carácter geral, por mais graves" que sejam – v. o ponto 67., relativo ao artigo 7.º, n.º1, al. d). A agravar a situação, estipula o ponto 68 do relatório explicativo da CEN que, em obediência à Convenção de 1961, as condutas prejudiciais aos interesses vitais do Estado só podem constituir motivo de privação da nacionalidade "*se se tratar de um motivo de privação existente na legislação interna do Estado em causa, que, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, o Estado especifique que irá manter*".

penal ao terrorismo e ao saldo das modificações do ordenamento jurídico (não só penal) que determinou um pouco por toda a parte, tão pouco repugna a integração dos crimes relativos a infracções terroristas, relacionadas com um grupo terrorista, com actividades terroristas e financiamento do terrorismo na alínea b)[71]. Menos consistente, por heteróclito, parece o grupo de crimes arrolados na alínea c), mesmo se a sua dimensão normalmente transnacional e o impacto sistémico que produzem na segurança e na saúde públicas possam abonar a previsão na alínea d). De todo o modo, cobre-se aqui um espectro vasto de situações, nem sempre dotadas da necessária gravidade para este efeito, como acontece, em especial, com o tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas.

Menos ainda convence a assimilação a este tipo de crimes dos ilícitos previstos na alínea a), em que se branda a preeminência dos valores ofendidos.

Em primeiro lugar, pela natureza individual dos bens jurídico-penais aí em jogo. Depois - o que é válido também para os crimes da alínea c) - pela falta de conexão específica com a nacionalidade e a cidadania e consequente desazo e dispensabilidade de uma pena acessória incidente sobre elas, para acorrer às necessidades da respectiva tutela penal, (supostamente satisfeitas através da pena principal). Por outras palavras, a ofensa a estes bens não põe especificamente em causa a ligação de pertença à comunidade política, não carecendo, como tal, de uma propositada pena acessória – igualmente desnecessária, aliás, quando se trata de punir a comissão de tais crimes por cidadãos portugueses não naturalizados… De outro modo ainda, nem a ofensa a esses bens põe em causa a conexão com a comunidade política nem esta, suprimindo os direitos suportados pela cidadania, responde a uma necessidade de tutela penal.

Um último pressuposto quanto à delimitação do âmbito objectivo da pena reclama ainda alguma atenção. Trata-se da circunscrição da pena a crimes perpetrados nos 10 primeiros anos após a naturalização. Daqui resulta a instauração de um longo período probatório de cidadania não consolidada, que se soma aos 10 anos de residência exigidos para se obter a naturalização de lei.

Neste lance se insinua, também, um outro óbice ao instituto da perda de nacionalidade, desta sorte por confronto com o princípio da igualdade e a *proibição de discriminação* (no que toca aos seus destinatários). De facto, o regime introduz uma diferenciação entre crimes

[71] Repare-se que, nos termos do n.º3, do artigo 151.º da Lei n.º 23/2007, de 04 de Julho, a própria "(…) *pena acessória de expulsão só pode ser aplicada ao cidadão estrangeiro com residência permanente, quando a sua conduta constitua perigo ou ameaça graves para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional*".

praticados antes e depois de um prazo de dez anos, e, portanto, dentro do universo dos naturalizados, conforme sejam condenados por crimes cometidos ou não dentro desse prazo, i.e., consoante estejam naturalizados há mais ou menos de 10 anos. Sobre o tópico se dirá um pouco mais na sequência.

De facto, não só quanto à demarcação objectiva dos *pressupostos* e à enunciação dos *parâmetros* (personalidade e conduta do agente, nível de integração social, tempo de residência no país), como em relação ao *âmbito subjectivo* da norma e da pena instituída, se manifestam algumas reticências.

3.6. Os destinatários e o âmbito pessoal da pena

Relativamente aos *elementos subjectivos do ilícito*, a norma do artigo 8. n.º 2 aplica-se a cidadãos plurinacionais (pelo menos binacionais), naturalizados há menos de 10 anos.

Ficam de fora (i) os cidadãos mononacionais (que se tornariam apátridas com a perda da nacionalidade), (ii) os cidadãos portugueses originários, (iii) aqueles que adquiriram a cidadania de forma derivada, mas a título diferente da naturalização e (iv) os naturalizados há mais de 10 anos.

A aplicação *desigual* de uma pena, de si naturalmente restritiva dos direitos fundamentais dos cidadãos - neste caso, do *direito de cidadania* -, desafia os princípios fundamentais da universalidade e da igualdade, nas vertentes da proibição de discriminação, da interdição do arbítrio e da própria *proporcionalidade*.

A legislação proposta afasta-se da *universalidade cidadã* e introduz desigualdades no tratamento cívico e penal dispensado aos portugueses, de acordo com (i) o título de aquisição da nacionalidade lusa, (ii) o número de nacionalidades de que a pessoa é *portadora* e (iii) o momento da prática do crime. Importa, portanto, conferir a intersecção dos princípios fundamentais da universalidade e da igualdade com o estatuto constitucional da cidadania.

Apesar dos obstáculos que esta figura jurídica opõe aos desvelos classificatórios e de qualificação - dada a complexidade estrutural e funcional, objectual e garantística que a caracteriza - o direito e a teoria constitucionais portuguesas, em sintonia com o direito internacional comum e convencional, tanto da ONU, como do Conselho da Europa (DUDH, PIDESC, CEN), consideram-no, sem margem para dúvidas, um *direito pessoal, ligado a uma nacionalidade*.

> Reconhecido no 26.º-1 e liminarmente densificado no n.º 4 do mesmo preceito, ele garante ao respectivo titular, e em termos nucleares, a qualidade de membro da República Portuguesa, a nacionalidade lusa e o direito a conservá-la.
>
> Compreende, assim, as faculdades de adquirir ou readquirir a qualidade de cidadão português, se preenchidos os respectivos requisitos e de não ser privado dela por acto dos poderes públicos, excepto nos casos e nos termos previstos na lei (verificados os demais requisitos do 18.º, n.º 2 e 3) e sem que a privação possa jamais fundar-se em motivos políticos (n.º 3).
>
> Para Gomes Canotilho e Vital Moreira, a articulação das regras de competência quanto à definição do regime de aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa com as regras e princípios do direito à cidadania (artigos 19.º-6 e 26.º-4) revela que a cidadania *(i) é um direito, liberdade e garantia;(ii) obriga à reserva de lei da Assembleia da República ou a reserva de tratado ou acordo da Assembleia;* (iii) *está protegido contra leis de revisão (artigo 288.º/d);* e (iv) *não pode ser suspenso (art. 19.º - 6), mesmo em casos de Estado de sítio e Estado de emergência*[72].
>
> Como bem advertem os mesmos autores, nada disso implica, porém, concebê-lo como um direito de exclusão ou diminuição dos não-cidadãos, donde o sentido forte emprestado ao princípio da equiparação, quando lido à contraluz do princípio da universalidade[73]. Se assim é relativamente aos não cidadãos, com mais razão será na relação entre estes.
>
> De feito, e sempre na esteira dos dois comentadores "…[a] *cidadania básica ainda é* (…) *a «cidadania constitucional democrática» pois é esta que permite a institucionalização de um estatuto de inclusão de uma pessoa individual, definido e caracterizado em termos políticos, jurídicos e sociais no contexto de um Estado*"

É certo que o conteúdo do princípio da igualdade tem vindo a ser enriquecido pela destilação sintética dos «*momentos liberais, democráticos e sociais*» mas, antes de tudo, tem que ver com a igual posição dos cidadãos quanto aos direitos de que beneficiam e aos deveres que sobre eles impendem. Por isso, a cidadania «*transporta* (…) *uma dimensão igualitária para todos os cidadãos portugueses*», proibindo privilégios e benefícios no gozo dos direitos e na isenção dos deveres, assim como prejuízos na privação de direitos e na imposição de deveres.

Neste quadro, e contrariamente ao que acontecia nas constituições anteriores (com excepção da lei fundamental de 1911), a CRP não faz distinção entre cidadãos originários e cidadãos naturalizados. Como tal, deve ter-se por inconstitucional qualquer restrição de direitos fundamentais dos cidadãos portugueses não originários, a menos que a Constituição expressamente a admita ou determine, como sucede relativamente à capacidade eleitoral passiva para a Presidência da República, reservada aos portugueses de origem pelo artigo 122.º A mesma

[72] CANOTILHO, J.J. Gomes e MOREIRA Vital, *Constituição da República Anotada, Volume I*, op. cit., p. 223.
[73] Ibidem, p. 222.

doutrina é válida relativamente aos cidadãos que tenham perdido e readquirido a cidadania portuguesa[74].

Assim, com a única excepção da reserva de capacidade eleitoral passiva para ocupar a Magistratura Superior do País, a Constituição não prevê *expressamente* distinções detrimentais para certos cidadãos e, tendo em conta os valores e a concepção da cidadania que perfilha, tampouco as deverá agasalhar.

Aventar-se-ia, inclusive, que a reserva daquele cargo para portugueses originários configura uma situação jurídica de singularidade ou privilégio, insusceptível de analogia, mesmo de uma perspectiva prático-normativa (Castanheira Neves), mais do que uma simples excepção a um regime regra, segundo a lógica género-espécie. O legislador quis *singularizar* e *destacar* aquele caso e não introduzir um princípio paralelo e alternativo de diferenciação. E isto porque está em causa a titularidade única de um órgão de soberania unipessoal, e não apenas uma contra-regra no seio dos cargos públicos. Demais, o sentido axiológico-normativo da constituição, emergente dos elementos *gramaticais e históricos, sistemáticos e teleológicos das normas pertinentes, opõe-se ao* alargamento dessa possibilidade, confinada assim a uma vertente da capacidade eleitoral, de um cargo ímpar.

A posição obteve respaldo logo nos primórdios do controlo de constitucionalidade, em duas resoluções do Conselho da Revolução, que seguiram pareceres relatados respectivamente por Jorge Miranda e Jorge Figueiredo Dias, ambos tirados por unanimidade.

> Na primeira[75], o Conselho da Revolução declarou, por solicitação do Provedor de Justiça, a inconstitucionalidade da norma contida na base XXIX da Lei n.º 2098, de 29 de Junho de 1959, por violação do artigo 48.º, n.º 4 da Constituição e do princípio geral da igualdade entre os cidadãos portugueses, constante dos artigos 12.º n.º 1, 13.º e 15.º da mesma Lei Fundamental.
>
> O preceito fazia recair exclusivamente sobre os portugueses naturalizados - e pelo simples facto de o serem - uma inabilitação temporária de exercício de funções públicas ou de direcção e fiscalização de sociedades ou de outras entidades dependentes do Estado Português.
>
> A Comissão entendeu não haver por "*que fazer acepção de portugueses originários e não originários ou naturalizados, lato sensu, pois nenhum preceito da Constituição autoriza a diferenciação*". Esta *"(...) não somente não tem apoio na Constituição de 1976 como colidiria com as suas concepções fundamentais o princípio de um tratamento diferenciado dos cidadãos segundo os diversos modos e tempo de aquisição da cidadania*". Tal descenderia da «*ideia universalista, assente na dignidade da pessoa humana (artigos 1.º e*

[74] Ibidem, pp. 328 e 329.
[75] Resolução n.º 321/79 de 15 de Novembro, do Conselho da Revolução que acolhe o entendimento da Comissão Constitucional Parecer n.º 30/79 de 16 de Outubro.

16.º, n. 2) e voltada para a liberdade de todos os homens e de todos os povos (artigos 7.º, 22.º e 23.º), que impregna o texto constitucional" e *"do duplo princípio da universalidade e da igualdade de direitos (artigos 12.º e 13.º, reiterados repetidas vezes (nos artigos 14.º, 15.º, 36.º, nos 1,3 e 4, 37.º n.º 4, 48., n.º 2 e n.º 4, 52.º al. c), 53.º ou 116, n.+ 3, alínea b)*.

A segunda[76], por seu turno, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da BASE XXX da mesma Lei, que previa inabilitações para os casos de reaquisição da nacionalidade portuguesa, «*por violação do disposto no artigo 48.º, n.º 4 da Constituição, o qual, por sua vez, faz aplicação, num ponto particular, do princípio geral contido no artigo 13.º da lei fundamental*».

O parecer da Comissão retomou a argumentação anterior, fundada na «*correcta compreensão da nossa Lei Fundamental, não só porque ela não autorizava tais diferenciações, mas também – e sobretudo – porque a diferenciação em causa carece de qualquer suporte objectivo, designadamente nos valores e concepções que, em último termo, impregnam a Constituição da República*». «*Se a Constituição actual não admitiu expressamente tais restrições – o que fazia, por exemplo, a Constituição de 1933 -, não poderá certamente o legislador fazê-las*».

Em suma - como conclui Moura Ramos - ficou patente a «proscrição das diferenciações entre portugueses originários e naturalizados que se retirou do silêncio da lei fundamental quanto à admissibilidade de diferenciações entre estas duas categorias de cidadãos"[77].

Não se pense, contudo, que se trata de uma insólita e desgarrada opção constitucional autóctone. Também a CEN (art. 5.º, n.º 2)[78] dispõe que os Estados-parte devem reger-se por um princípio de não discriminação entre os seus nacionais, independentemente da nacionalidade ter sido adquirida por nascimento ou em qualquer momento subsequente.

Trata-se, no fundo, de erguer o *momento*, e como tal, o *modus* e *título* de aquisição da nacionalidade[79], a verdadeiro critério suspeito (*rectius*: proibido) para a criação de desigualdades entre cidadãos. Aliás, o relatório explicativo da CEN esclarece que a norma tem por fito obviar à discriminação entre nacionais por nascimento e outros cidadãos, incluindo os naturalizados, no que toca à aplicação das regras sobre nacionalidade[80].

---

[76] Resolução n.º 132/81, de 22 de Junho, após pronúncia da Comissão Constitucional (Parecer n.º 14/81, de 26 de Maio).

[77] RAMOS, Rui Moura - "O Direito da Nacionalidade na Jurisprudência Constitucional Portuguesa". *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Ano 148.º, n.º 4012, 2022, p. 27.

[78] «(…) [C]ada Estado-parte regular-se-á pela não discriminação entre os seus nacionais, independentemente da nacionalidade ter sido adquirida pelo nascimento ou em qualquer momento subsequente».

[79] No primeiro caso, e indirectamente, a data em que foi cometido um dos crimes motivadores da pena acessória.

[80] No âmbito do Conselho da Europa, em processo relativo aos requisitos de reagrupamento familiar na Dinamarca, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem entendeu que as diferenciações de tratamento entre nacionais de origem e aqueles que adquiriram a nacionalidade posteriormente se enquadram na distinção em função da origem étnica, ou seja, apoiando-se num dos motivos suspeitos para discriminação – Acordão *Biao c. Dinamarca*, de 24 maio de 2016, queixa n.º 38590/10.

No mesmo sentido se pronuncia (e milita assim) o Direito da UE, na medida em que reconhece a cidadania aos nacionais dos Estados-membros, independentemente da forma pela qual obtiveram essa nacionalidade.

Não se ignora, todavia, que a experiência comparada nem sempre afina hoje pelas melhores pautas e directrizes fundamentais do direito internacional[81]. Todavia, as redes de interjuridicidade e até interconstitucionalidade que cerzem os contemporâneos sistemas jurídicos levam-nos a descobrir nestas referências normativas argumentos probantes para reforçar a singularidade da excepção prevista no direito constitucional português, ao invés de com ela pretender franquear a passagem de distinções não consentidas.

Acontece precisamente que a Proposta do Governo introduz uma diferenciação com base no título de aquisição da nacionalidade. Como tal, desafia a CEN, contraria as orientações do DUE e ofende o *princípio da universalidade* da CRP (artigo 12.º), suscitando questões relativamente ao respeito pelo *princípio da igualdade* (artigo 13.º) – um dos mais importantes padrões de controlo da actividade legislativa.

Antes do mais, porque um dos fatores de desigualdade proibidos pelo n.º 2 do artigo 13.º é o *território de origem*[82]. Sem dúvida que a proveniência das pessoas dita diferenças fácticas entre elas, putativamente relevantes para vários efeitos. Coisa diferente, porém, consiste em admitir que essa diferença deva reflectir-se negativamente em termos normativos, ou seja, que haja razões, jusconstitucionalmente legítimas, para uma diferenciação de tratamento entre cidadãos portugueses - conforme sejam de uma ou outra região do país, por exemplo, mas também (como no âmbito vertente) de nacionalidade originária e exclusivamente portuguesa ou inicialmente e cumulativamente estrangeira - da qual resulte a penalização de uns relativamente aos demais.

Naturalmente que, apesar da *semelhança* em termos de raciocínio matematicamente geométrico, ou dada a horizontal e analógica relação em cena, não se equiparam as situações de discriminação negativa ou positiva, incrustadas que sejam num regime de verdadeira universalidade de fundo[83]. Vale dizer que o território de origem pode obviamente relevar, nomeadamente, para efeitos de apoios sociais (à deslocação, compensatórias da interioridade,

[81] Não só o instituto se encontra previsto em vários ordenamentos jurídicos como, em alguns deles, superou mesmo o juízo de constitucionalidade dos tribunais. Pense-se, por exemplo, na intervenção do *Conseil Constitutionnel* em França.
[82] Ibidem, p. 233.
[83] Cf. *supra* 2.2.2 b).

etc), havendo mesmo sistemas político-eleitorais adaptados às assimetrias territoriais internas (com discutível entorse da igualdade política). Do mesmo passo, como se disse, a origem dos estrangeiros pode ser levada em consideração, de forma comedida, no sentido de favorecer determinadas comunidades no acesso à cidadania (pela maior proximidade cultural e perspectivas de mais fácil integração, em cumprimento da exigência de conexão genuína e efectiva), não podendo tolerar-se que persista uma vez obtido o estatuto de cidadania, sob pena de o fracturar irrecuperavelmente. A brecha assim aberta, em que pesem todos os cuidados em contê-la dentro de estritos e objectivos critérios, constitui um perigoso precedente para progressivas extensões em nome de factores igualmente tentadores (mas refusados) para a diferenciação social. Convém não esquecer que se versa aqui a cidadania jurídico-política e não somente uma mais lábil (proto)cidadania social e económica ou até cívica e humanista.

Em segundo lugar, o regime também introduz uma diferenciação entre portugueses naturalizados, assim tenham sido condenados por crimes praticados *antes e depois do prazo de dez anos*. Ressalvadas as alterações ditadas pela sucessão de normas penais no tempo, ou o efeito que este produz no direito e nos factos por ele regulados (tenham-se em vista os prazos prescricionais) a destrinça desafia o princípio da legalidade e da igualdade, tanto mais que o período em causa (especulando os prazos de residência requeridos para a naturalização) aparece um tanto ou quanto arbitrário: porquê 10 anos? Trata-se de uma mera convenção, assumidamente contingente? Que termo do ordenamento jurídico serviu de referência?

Não será ocioso reiterar que a aquisição da nacionalidade se produz imediatamente a partir do momento da atribuição, passando o cidadão de origem estrangeira a gozar de todos os direitos e ficando sujeito a todos os deveres inerentes. Nem mais, nem menos. O estrangeiro torna-se cidadão de pleno direito, a despeito de todas as circunstâncias fácticas que especificamente o rodeiam. Significa que, para efeito de cidadania estas devem ser desconsideradas. Em consequência, que a prática de certos crimes, durante um certo período de tempo, possa produzir efeitos diferentes quanto aos agentes, conforme o seu título de obtenção da nacionalidade - ditando, como pena acessória, a afectação constritiva desse estatuto pessoal e político - parece violar o princípio da igualdade, como proibição de discriminação negativa. A CRP não fornece amparo à instituição de um "período experimental", de "prova" e "sedimentação' da nacionalidade, em especial porque tal suporia a existência de cidadãos submetidos a deveres acrescidos relativamente aos demais.

Nada obstante, a porfiar-se ainda na objectividade e consequente não arbitrariedade dos critérios fácticos oferecidos como suporte da desigualdade, sempre se replicará também que as desigualdades estabelecidas no acesso e consolidação da cidadania se afiguram *desproporcionadas* ou manifestamente *irrazoáveis*, dados os longos prazos de espera e de experiência (20 anos ao todo) preconizados (e pouco afeitos, de resto, à própria dinâmica e velocidade da vida contemporânea). O mesmo vale dizer: não apenas excessivos, atento o fim alardeado – a saber, uma (benquista) prevenção da *banalização* e *instrumentalização* da cidadania portuguesa, mediante a garantia de integração e conexão efectiva dos cidadãos naturalizados e a sanção negativa das quebras no vínculo de lealdade *contraído* com o Estado; mas também mirando à extensão da desigualdade instituída. Pergunta-se, afinal, quantos portugueses originários, ou que tenham adquirido *ope legis* a nacionalidade, ultrapassariam esta provação de 20 anos, em condições de plena *estabilidade presencial* e *total conformação* com o ordenamento jurídico nacional.

Por fim, ainda se poderá alegar que a configuração da pena, no entroncamento de vários princípios de direito da nacionalidade, converte a plurinacionalidade, concebida acriticamente como uma vantagem adicional ou um duplo privilégio, mais suportado do que assimilado, num factor de discriminação invertida, por mor da interpretação sistemática do princípio de proibição da apatridia.

O que assim se revela, mais uma vez, é um aparente *paralogismo*, induto pelos padrões jurídicos e suas desimplicações discursivo-racionais: os princípios da igualdade entre os cidadãos e da proibição da apatridia (mas também do reconhecimento do direito à cidadania e do respeito pela plurinacionalidade) se levados ao limite, seriam incompatíveis entre si e com as normas que preveem, mesmo que em branco e a título excepcional, a perda de cidadania[84].

O problema foi já identificado por vários autores, como P. Schuck[85]. Para o professor americano, conhecido por uma visão consensual ou contratual da cidadania[86], a perda de

[84] Ou seja, na versão mais generosa, incompatíveis com o poder soberano (e almejavelmente constitucional-democrático) de definir a nacionalidade, identificando o *populus* constitutivo da comunidade política.

[85] Inclusive na imprensa generalista – cf. "Can We Revoke Faisal Shahzad's Citizenship?", in *Wall Street Journal*, May 14, 2010. V., porém, com mais pormenor, "Should Those Who Attack the Nation Have an Absolute Right to Remain Its Citizens?", in MACKLIN, Audrey and BAUBOCK, Rainer (Eds.), *The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?,* op. cit. pp. 177 e ss.

[86] Opondo-se à obtenção da nacionalidade por nascimento, sobretudo como consagrada no ordenamento jurídico norte-americano e emblemática do que designa por *modelo adscritivo* de cidadania, Peter Schuck entende que esta não deve ser considerada um direito automático ou inalienável, antes uma relação política baseada no consentimento mútuo entre o indivíduo e a comunidade política.

nacionalidade não está formalmente excluída e pode ainda ser albergada pelo constitucionalismo dos Estados respeitadores dos direitos humanos, desde que devidamente rodeada pelas garantias da *rule of law* e do *due process*.

Contudo, é a própria interacção dos princípios fundamentais de direito internacional que lhe retira espaço, gerando o sobredito *loop* lógico, cuja *solução prático-normativa*, porém, não reside na cedência daqueles fundamentos principiais (aptos à ponderação embora) e sim, quiçá, numa caducidade fenomenológico-jurídica da figura da revogação de nacionalidade (ou, mais rigorosamente, das normas que a prevêm).

Não haverá precisão de recordar como o direito repousa, ele próprio, sobre paradoxos (Wiethölter; Luhmann; Teubner) ou mesmo em verdadeiras aporias. A saída não apenas filosófica mas metodológica para o dilema (na verdade um trilema ou tetralema) não passa, pois, provavelmente, pelo afinco obstinado à premissa normativo-textual, da lei ou da convenção, ainda por cima presa de uma construção excepcional. A igualdade de estatuto, deliberadamente normativa, comporta diferenciações internas contanto que não belisquem esse quadro igualitário. Além disso, consente a intervenção da vontade do próprio, se bem que também ela limitada, convém não esquecer.

Que a consequência a retirar das cadeias inferenciais assentes naqueles princípios seja, por exemplo, a necessidade de alargar a revogação de cidadania aos cidadãos originários - o que o projecto Governamental, com toda a razão, nem equaciona - mostra bem, afinal, a importância da contrafactual igualdade jurídica entre cidadãos, independentemente do título, ao expor as debilidades intrínsecas do instituto da perda de nacionalidade à luz da compreensão jusfundamental e jushumanista da cidadania, e o acerto da legislação portuguesa, no regime vigente, não obstante a previsão constitucional abstracta da possibilidade, e como aliás a doutrina internacional e os observatórios e sistemas de monitorização internacional nunca deixaram de salientar e saudar.

Recapitulando e resumindo o fulcro da questão, não havendo nenhuma obrigação de *diferenciar estrangeiros*, *ou entre eles*, resta saber se há argumentos jurídico-constitucionais atendíveis para estabelecer as distinções propugnadas pelos diplomas em matéria de direitos fundamentais.

Ora, o diploma parece *violar o princípio da igualdade* ao tratar de modo desigual um grupo de destinatários em relação aos restantes.

Ainda que não arbitrária ou insuficientemente justificada, a distinção, pelo menos de modo velado, repousa sobre factores de discriminação abertamente ilegítimos, como a origem ou proveniência dos destinatários. Mais: não sendo taxativo o elenco do artigo 13.º, n.º 2, o título de *aquisição da nacionalidade* também deve entender-se como um *critério suspeito*, diante da matriz universalista e igualitária do estatuto de cidadania portuguesa, conformada pela constituição[87].

Para que a diferenciação convencesse, além de *não se basear em qualquer dos motivos constitucionalmente impróprios*, teria sempre de *mostrar-se bem fundada*, *materialmente,* do ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da solidariedade. Em suma, segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, cujas lições se seguem de perto, a legitimidade das diferenciações requer que as mesmas: se baseiem numa distinção objectiva de situações; não se fundamentem em qualquer dos motivos indicados no n.º 2 do art. 13º; tenham um fim legítimo, segundo o ordenamento constitucional positivo; se revelem necessárias, adequadas e proporcionadas à satisfação do seu objectivo.

Quer o fim, quer os critérios do tratamento desigual têm de estar em conformidade com a constituição. Mas não só. O tratamento desigual deve pautar-se por critérios de justiça, exigindo-se uma correspondência entre a solução desigualitária e o parâmetro de justiça que lhe empresta fundamento material, e estes decorrem da própria igualdade, mas de outros princípios que a materializam ou substancializam[88].

Confrontados os grupos de pessoas em jogo, como *termos da comparação* (*relata*), à luz do *fundamento relacional da distinção* (*fundamentum relationis* ou *tertium comparationis*) objectivamente empregue (mais do que invocado) pelo legislador, só pode concluir-se que a diferenciação assenta na ideia de que os cidadãos naturalizados são diferentes quanto à integração social e aos vínculos de lealdade à comunidade política e não devem, de imediato, nem durante uma década, considerar-se nacionais plenos (beneficiando das garantias, i.a., de igualdade e segurança estatutária dos demais), se se intende *salvaguardar a cidadania e a coesão social*. Só

[87] E face aos perigos evidentes de degradação de um lote ou contingente de nacionais em *cidadãos de segunda categoria*, por oposição aos *verdadeiros ou genuínos portugueses*, que formariam a maioria. Uma perspectiva porventura aliciante e sedutora nos tempos que correm, a ponto de dever ser precatada pelo legislador e fiscalizada, nos limites funcionais da sua actividade, pelo julgador.

[88] É o caso, precisamente, da própria universalidade cidadã de direitos e deveres, materialmente inteligida, enquanto estatuto de indiferenciação política, expressão da própria universalidade de direitos humanos nesta esfera. É a justeza do fim e da medida da diferença que tais princípios (uma isonomia isocrática) vêm afinal substanciar.

que a esse critério, ainda que suportado por uma diferença fáctica supostamente evidente (mas cuja objectividade facilmente se dilui na cópia de circunstancialismos contingentes que envolvem a vida dos candidatos), falece respaldo constitucional (além de internacional e dogmático-legal) sólido, tendo em conta o cariz universal do *direito à cidadania* e o estatuto *igualitário a que dá acesso*[89]. E quanto ao fim, alegadamente prosseguido, não parece ostentar precisão nem força para contrariar as suspeitas inventariadas e afiançar a restrição selectiva ensejada, nem a prevalência dos bens ou interesses com ela intencionalmente realizados.

3.7. Remate

Convém não esquecer que nos movemos aqui num domínio sujeito a *escrutínio mais intenso ou apertado* por estar em causa (i) o uso de *categorias suspeitas* (se bem que não incidentes sobre uma minoria protegida), (ii) uma cláusula de reserva especial ou qualificada quanto à limitação de direitos, (iii) a potencial interferência com o conteúdo essencial do direito, e (iv) uma verdadeira presunção de desproporcionalidade, como a contida no artigo 30.º, n.º 4.

Naturalmente que a margem de actuação do legislador será maior relativamente aos candidatos à cidadania - e, portanto, na regulação das respectivas expectativas e, quando muito interesses legítimos ou direitos enfraquecidos ou condicionados, em que se saldam as posições jurídicas substantivas activas dos sujeitos - do que com relação aos cidadãos, a propósito da eventual restrição ou perda da cidadania.

Por tudo isto, alvitra-se que este instituto traz mais problemas do que soluções, tem fraco valor e escassa eficácia, obriga a baldos contorcionismos legísticos e requer uma mobilização espúria do direito penal, particularmente das penas acessórias. Aparta-se de uma deliberada e normativa desconsideração de desigualdades fácticas, fundada em razões axiológicas e teleológicas de integração dos destinatários e de coonestação da segurança, consistência, estabilidade e igualdade objectiva do estatuto jurídico de cidadania. Numa certa acepção, contraria a intenção de valorizar a cidadania, ao estreita-la e fragilizá-la selectivamente, casando mal com as mudanças colimadas a fazer da concessão da nacionalidade o corolário ou estádio final de um processo de integração.

Não por acaso, o principal cultor do direito da nacionalidade entre nós, a quem se deve um incansável esforço de racionalização das origens e fundamentos, conteúdo e devir da disciplina

[89] E a respectiva interacção com outros princípios fundamentais na matéria, como a aceitação da plurinacionalidade e a proibição da apatridia.

e das complexas relações que entretece com a realidade, de há muito - mesmo ao abrigo do regime anterior a 1981 – defende que «*há outras formas de sancionar tais comportamentos e que a nacionalidade deve ser considerada um vínculo primário e essencial que, por isso mesmo, haverá de permanecer intocado qualquer que seja a censura que eventualmente possa merecer o seu titular*».[90]

4. Disposições finais

4.1. A aplicação no tempo

Deflui das disposições finais transitórias em matéria de direito inter-temporal que o novo regime veiculado pela proposta de lei se aplicará aos *procedimentos de concessão da nacionalidade por naturalização iniciados a partir do dia 19 de Junho de 2025*, data da aprovação do programa de XXIV Governo constitucional. Entretanto, aos pedidos anteriores, quando reunidos os requisitos para a concessão da cidadania, aplica-se o regime ainda vigente.

O primeiro aspecto a frisar tem que ver com indeterminação normativa que afecta um elemento fundamental para a fixação da data de entrada em vigor da lei. Com efeito, muito dependerá do modo como se entenda a referência *ao início do procedimento*, que tanto pode respeitar à entrega, como à recepção dos pedidos pela Administração Pública. Sendo certo que o Regulamento da Nacionalidade tem, na verdade, natureza jurídico-legal, entende-se que do próprio catálogo de normas constantes da lei da nacionalidade deveria fazer parte uma explicitação da fórmula empregue.

O maior problema, porém, diz respeito à potencial retroactividade do regime pretendido instituir, uma vez que a, tornar-se lei, o novo diploma produzirá efeitos, pelo menos quanto a determinados aspectos, a partir de uma data anterior à sua entrada em vigor, *rectius*, em relação a procedimentos desencadeados em data prévia ao início da sua vigência.

---

[90] RAMOS, Rui Moura - "O novo direito português da nacionalidade" e, ainda antes, em "Nacionalidade e Descolonização. Algumas reflexões a propósito do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Junho", ambos coligidos em Idem, *Estudos de Direito da Nacionalidade*, op. cit. pp. 131 e ss e 65 e ss. Entendimento para o qual encontra respaldo/conivência nos alvores da doutrina portuguesa sobre a matéria, pela pena de Guimarães Pedrosa : "*Quasi todas as legislações teem disposições d'esta ordem, as quaes não sabemos justificar, pois se é natural a suspensão dos direitos políticos, não vemos porque se lhes retire a qualidade de cidadão, se por os factos que implicam essa perda, taes pessoas não adquirem uma outra nacionalidade*" – in *Da naturalização em Portugal, segundo o direito moderno*, Coimbra: Imprensa da Universidade, 1881, p. 17, *apud* RAMOS, Rui Moura - "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". *Revista de Legislação e de Jurisprudência* 145.º 3994 (2015), p. 16.

Perfilam-se então duas situações que convém distinguir. A proposta menciona apenas a data de início dos procedimentos. Como se viu, porém, faz toda a diferença que os mesmos se encontrem ou não concluídos no momento em que a lei comece a vigorar. Em se tratando de procedimentos iniciados depois de 19 de Maio, eventualmente findos antes início da vigência da lei, encontrar-nos-emos perante uma situação já constituída: o requerente tornou-se cidadão ao abrigo do regime vigente, ou seja, no cumprimento dos requisitos por ele estatuídos. A aplicação das soluções constantes do novo diploma, enquanto importa a restrição da posição jussubjectiva já constituída dos cidadãos, viola a proibição de *retroactividade* das medidas limitadoras de direitos.

Efectivamente, mesmo que não postergada, de plano, pela constituição, a retroactividade deve ser recusada quando actua *in malam partem* como sucede em algumas situações expressamente previstas: nos casos clássicos das leis e medidas que acarretam ablações da liberdade e do património, isto é penais e fiscais, mas também – de acordo com o artigo 18.º - quando sujeitam a restrição as posições jusfundamentais do cidadão, como é o caso.

Mais difícil se afigura o juízo a proferir no tocante a procedimentos encetados depois de 19 de Maio e ainda pendentes antes da entrada em vigor da lei[91].

Delimitando o âmbito problemático-constitucionalmente relevante, as dúvidas reportam-se nuclearmente àquelas situações em que os pressupostos legalmente estabelecidos para a naturalização se encontravam preenchidos no momento em que o cidadão apresenta o requerimento para obtenção da nacionalidade.

Sublinhou-se atrás, quão difícil se mostra a correcta caracterização do direito à nacionalidade ou à cidadania. De todo o modo, parece cada vez mais consensual que ele não apenas integra o direito fundamental a não ser arbitrariamente privado da nacionalidade, uma vez adquirida, como também abrange uma faculdade jusfundamental de aceder à cidadania portuguesa, que se engendra, forma e sedimenta progressivamente na titularidade do círculo de pessoas com legítima expectativa de adquirir a nacionalidade especificamente em causa , à face dos requisitos estabelecidos pelo direito interno e interpretada de acordo com os princípios de direito constitucional e internacional em matéria de nacionalidade. Esta posição pode ser

[91] Persistem dúvidas, ainda assim, relativamente a outras situações hipotizáveis. Assim ocorre a propósito de processos iniciados antes dessa data cujo indeferimento tenha sido impugnado e que aguardem decisão judicial, ou que, tendo dado entrada antes dessa data, não reunissem as condições necessárias para a aprovação.

construída de diferentes modos, de acordo com a interação dos regimes normativos em apreço[92]. Não sendo o nexo social em causa uma realidade analisável numa dicotómica antinomia, o *continuum* da respectiva gestação há de ser traduzido, de modo igualmente fluido, na esfera jurídica.

Tradicionalmente, o facto constitutivo da obtenção da cidadania portuguesa por naturalização consistia na decisão discricionária da Administração pública, a instâncias dos interessados, uma vez verificado o cumprimento dos requisitos prescritos. No entanto, a circunstância de a intervenção administrativa se encontrar crescentemente vinculada - dependendo, *em nome da materialidade da conexão desenvolvida ou estabelecida*, cada vez mais da reunião dos requisitos que a indiciam – tem o condão de esbater a importância do momento de autoridade, cada vez mais transfigurado num acto de verificação, atestação e reconhecimento da situação jurídica materialmente formada ou constituída. Isto, claro, no pressuposto da voluntária invocação ou reivindicação da posição dela emergente por parte do respectivo titular.

Assim, a norma que dita a aplicação do novo regime, mais desfavorável, a situações jurídicas em formação, mas não totalmente consolidadas – por falta de decisão favorável ao requerente - opera apenas *retrospectivamente* não configurando um fenómeno de *verdadeira* ou *autêntica retroactividade*.

Tal não a iliba, contudo, de um eventual juízo de inconstitucionalidade, caso essa *retrojecção* ou *retrospecção* dos efeitos jurídicos infrinja os mínimos exigidos ao legislador em nome da *dimensão subjectiva do princípio da segurança*, isto é, da *protecção da confiança*[93] dos cidadãos na regularidade, na continuidade e na permanência das situações e relações jurídicas vigentes, mormente quando geradas e acalentadas pela própria actividade pública, nomeadamente legislativa.

Os parâmetros ou padrões a observar nesta sede devem muito à jurisprudência constitucional que, por várias vezes, e também com assinalável uniformidade, se pronunciou de

[92] Como mera expectativa jurídica (*bloße Erwartung*), expectativa legitimamente protegida (correspondente a uma confiança legítima ou *Vertrauensschutz*) ou verdadeiro direito subjectivo público (*Anspruchsrecht*), ainda que condicionado. Em França, a naturalização é vista como ato de soberania, mas a jurisprudência tutela o *intérêt légitime* mediante proteção procedimental, exigência de motivação e controlo de proporcionalidade. Na doutrina italiana, o acesso à naturalização reconduz-se tipicamente aos *interessi legittimi*, em verdadeiro *diritto soggettivo*.

[93] V. CANOTILHO, J.J. Gomes – *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª edição, Coimbra: Almedina, 2018, pp. 257 e ss.; NOVAIS, Jorge Reis – *Princípios Estruturantes de Estado de Direito*, Coimbra: Almedina, 2019, pp. 147 e ss.

modo determinante acerca do assunto[94]. Dela se extrai um *tríduo de requisitos* (J. Loureiro) para a correcta actuação do princípio da tutela da confiança subjectiva do cidadão (bem como o método para a sua *ponderação* com o interesse público na aplicação da lei nova): em primeiro lugar, que o legislador tenha encetado comportamentos susceptíveis de inculcar nos cidadãos expectativas de continuidade quanto ao ordenamento jurídico; em segundo lugar, que tais expectativas se mostrem legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; e, por fim, que as pessoas tenham planeado a sua vida, levando em conta aquela perspectiva de continuidade do comportamento estadual em causa. Quando tal ocorra, justificar-se-á a invocação do *princípio da confiança*, sendo que a sua projecção concreta no caso dependerá de adequada sopesação com interesses que se lhe contrapõem, em obediência às exigências do *princípio da proporcionalidade*. Será mister ponderar a confiança dos particulares na continuidade do quadro normativo vigente com as razões de interesse público que motivaram a alteração legal, aferindo a existência de um fim, interesse ou bem para cuja tutela seja necessária, apta e adequada (razoável) a restrição determinada.

Como a doutrina e a jurisprudência asseveram, o Estado Constitucional é um Estado de Direito que garante a segurança (nomeadamente na vertente subjectiva da tutela da confiança dos particulares), mas também um Estado democrático e pluralista, assente na autodeterminação, deliberação e autonomia individuais e colectivas, Em consequência, a estabilidade, certeza e previsibilidade dos regimes jurídicos e a confiança que infundem nos seus destinatários hão de ser cotejadas com a liberdade democrática de conformação legislativa e a consequente autorrevisibilidade das leis, na prossecução do interesse publico.

Aplicando o teste de controlo forjado pelo TC, confirmar-se-á, ressalvada melhor opinião, que a actuação do legislador foi de molde a gerar (i) expectativas (ii) legítimas, (iii) na base das quais as pessoas organizaram a sua vida – ou seja, que há motivos para reclamar a protecção da confiança dos particulares. Sobra depois apurar se as razões invocadas pela Proposta de Lei - não apenas para a adopção de um novo regime mas também, especificamente, para a retrospecção dos seus efeitos - sobrepassam as necessidades dessa tutela da confiança, ou mais rigorosamente, se os fins visados pelo novo regime e pela norma retrospectiva são legítimos (i) e se a afectação das legítimas expectativas geradas nos cidadãos é (i) necessária, (ii) apta e (iii) adequada para os realizar. *In casu*, adianta-se que tanto a legitimidade do próprio fim como a proporcionalidade dos meios inspiram sérias reservas.

[94] V., já nesta década, e i.a., os acórdãos nos 638/2020; 115/2021, 493/2021 ou 128/2024.

LUÍS ANTÓNIO MALHEIRO MENESES DO VALE

Doutor em Direito (Ciências Jurídico-Políticas)
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

Primeiramente, desde 2006 que a evolução tendencial da legislação portuguesa sobre a nacionalidade, num sentido sustentado de progressiva inclusividade e aligeiramento das condições de acesso à cidadania reconhecido (e increpado[95]) pela própria exposição de motivos reconhece foi de molde a espertar e nutrir expectativas de manutenção ou continuação da atitude estadual na matéria, tanto mais que as alterações recentes, como também admitido e enfatizado, só acentuaram essa orientação e a percepção que gera.

Segundo a *exposição de motivos*, a parXtir da aprovação do programa governamental, falece sustento à manutenção dessas expectativas, que por isso se goram, visto ser publicamente conhecida a posição bem mais restritiva, em tema de nacionalidade, das forças políticas que o suportam.

Todavia, a alegação não colhe, salvo o devido respeito. Nem valerá o desforço realçar a aleatoriedade e irrelevância da data referencial escolhida. Com efeito, de modo algum a difusão de um programa eleitoral ou a divulgação nos *media* de um programa de Governo - sem relação específica com um determinado projecto legislativo[96] - deverá valer como factor de decisivo enfraquecimento das expectativas dos cidadãos no regime em vigor e muito menos de readaptação destas, por falta de suporte em que ancorá-la. Que os cidadãos tenham acorrido em massa à Administração, no tentame de beneficiar da lei vigente arrisca-se a provar, contra o pretendido, que ainda confiavam na sua certa aplicação, perante uma mais incerta (porque aberta) perspectiva do futuro, criada pela própria mudança governamental e de composição parlamentar.

Contudo, é no momento do requerimento - quando se exige o preenchimento dos requisitos para a aquisição da cidadania nos termos legalmente previstos - que se há de aferir a existência de expectativas (legítimas) no bom resultado do processo instruído e, por conseguinte, do pedido efectuado. E estas só poderiam fundar-se no regime vigente, uma vez que não havia outro, nem um escorço, minimamente concreto, de alternativa. Na melhor das hipóteses, dir-se-ia que os cidadãos poderiam ou deveriam contar com uma provável alteração da lei da nacionalidade. Todavia, só uma interpretação linear da realidade, ignorando a imprevisibilidade do processo político democrático e as vicissitudes de qualquer procedimento legislativo, permitiria crer na

[95] Com parcial razão apenas, quando a crítica recai sobre as medidas mais extremas de somatória remoção ou diminuição a um ano de prazos de residência e ausência de títulos.
[96] Cujo conteúdo pudesse ser conhecido e se antecipasse e augurasse susceptível de granjear mais que provável apoio para aprovação exactamente nos termos *originaliter* excogitados e depois profundidos publicamente.

antecipabilidade do respectivo conteúdo, a partir de uma genérica alteração de *perspectiva* e *intenção*, mais ou menos vagamente propalada.

Em segundo lugar, argui igualmente o Governo, impugnando a *legitimidade* dessas expectativas, que os pedidos formulados após o dia 19 corporizam um recurso abusivo e tardio às possibilidades consentidas pelo *altamente permissivo regime jurídico cessante*. De novo se terá de dissentir, rejeitando semelhante argumentário, por improcedente.

Antes do mais, devido à sobredita aleatoriedade e irrelevância jurídica da data, pelo menos do ponto de vista da proteção da confiança. Depois, e mais directamente, por se rejeitar a alegação de abuso. Não é verdade, afinal, que os requerimentos visados se reportavam a candidatos que já preenchiam os requisitos exigidos pela própria lei em vigor? Pondo de parte especulações e os processos de intenção, estamos perante um conjunto de cidadãos que, tendo reunido as condições legalmente previstas para solicitarem a naturalização, se dirigiram aos serviços, nos termos exigíveis, desencadeando o processo adequado. As expectativas que os movem, escorando-se na lei, alicerçam-se no próprio princípio do Estado de Direito democrático e na juridicidade dos seus poderes, designadamente administrativos, e o uso que fazem dos meios disponíveis não pode ter-se por intempestivo ou extemporâneo, nem abusivo. Não é, por definição, tardio, apontou-se já, porque de forma alguma o limite temporal aduzido pode assumir o significado de que se intenta investi-lo. Não é abusivo, porque corresponde ao estrito cumprimento da legalidade. Eventuais abusos, em concreto, deverão ser investigados e apurados, pelas autoridades - no limite, ocasionando um processo de *oposição à aquisição* da nacionalidade.

Finalmente, que os estrangeiros residentes tenham cumprido o *iter* culminante na apresentação do requerimento (salvaguardados todos os casos em que os requisitos demandados não se achem afinal verificados) fala eloquentemente pelo impacto do regime vigente sobre a respectiva planificação de vida.

> Na ausência de concretos dados empíricos sobre a incidência dos fenómenos de *nationality shopping* e de *instrumentação rasteira* da nacionalidade, para não falar da sua manipulação perversa, afigura-se desavisado dissertar sobre as indignas ou mesmo *malignas* motivações que levariam tantos à obtenção da nacionalidade e se sobreporiam ao propósito *genuíno* de *realmente* integrar a comunidade nacional e, porque não, a comunidade europeia. Sem esquecer, para mais, que a participação numa e noutra comporta também deveres, mesmo quando só cívicos, reenquadrando de modo qualificado as demais dimensões da integração (económica, social e cultural).
>
> Recaindo em maniqueísmos cómodos, que contrapõem cidadãos bons e maus, sérios e interesseiros – o que a exposição de motivos evita -, uma atitude excessivamente *defensiva* quanto à cidadania esquece (i) quanto ela depende dos próprios cidadãos, na sua diversidade

> e (ii) como a desconfiança do Estado em relação aos candidatos à naturalização também se afoita a minar a própria comunidade política[97]. Paradoxalmente, a excessiva exaltação da cidadania como privilégio incorre no risco de degradá-la num pouco sadio pacto de identidade por exclusão; simultaneamente, pelo maior poder concedido ao Estado na matéria, ratifica uma possível vulneração dos concretos cidadãos.

Neste ponto, situado o caso à sombra do princípio da confiança, cabe indagar da legitimidade constitucional do *fim que justifica a restrição* e da *proporcionalidade da medida de restritividade* imposta.

Qual então o propósito, não somente do regime, como também da sua retrospecção? Genericamente, a urgência na mudança legislativa é assacada aos defeitos do anterior regime e à necessidade de lhe cercear os seus efeitos danosos. Os termos *salvíficos* em que a questão é posta sublinham o interesse na alteração da Lei. Numa interpretação mais benévola, pretende-se abortar, o quanto antes, a vigência da anterior versão da Lei, para realinhar o mais estugadamente possível a concessão da cidadania com a verificação de liames efectivos e genuínos entre os candidatos e a comunidade política.

No entanto, torna-se necessário comprovar, adicionalmente, por que as novas soluções terão de produzir efeitos desde 19 de maio (e, implicitamente, o que mudou nessa data). E aqui, nos termos vistos, soçobra o arrazoado distendido ao longo da exposição de motivos: pretendeu-se contrariar uma prática supostamente abusiva, afectando expectativas que já não seriam dignas de tutela a partir do momento em que o programa de um novo Governo fora aprovado. Só que nem a prática é fraudulenta, nem se deve entender que as expectativas sofreram um significativo estiolamento na data indicada.

Na prática, ainda que admitida a legitimidade do fim, não se enxerga por que seja *necessário*, de uma banda, e razoável, de outra, fazer recuar os efeitos da lei aos procedimentos iniciados a 19 de Maio. Há soluções alternativas (designadamente o instituto da oposição à aquisição da nacionalidade por acto da vontade) para enfrentar eventuais abusos, cuja magnitude concreta ficou por documentar (mesmo que se possa pressentir, diante do número de pedidos de nacionalização pendentes). Assim, a posição jurídica dos sujeitos afectados não é tão dúbia, nem tíbia, que deva ceder facilmente perante as aludidas vantagens de uma retrospecção da lei.

[97] Ameaçando as relações entre cidadãos originários e naturalizados, e, mesmo entre estes, açulando o encarniçamento dos neófitos, a partir da conhecida atitude segundo a qual o *último fecha a porta* ou *apaga a luz*.

LUÍS ANTÓNIO MALHEIRO MENESES DO VALE

Doutor em Direito (Ciências Jurídico-Políticas)
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

4.2. A contagem dos prazos nos processos de naturalização

Estatui a norma da alínea b) do n.º 5, do artigo 5.º, à qual o n.º seguinte do preceito atribui cariz interpretativo, que «*o tempo decorrido entre o momento em que foi requerida a autorização de residência temporária e a data do respetivo deferimento*» não deve ser considerado para «*a contabilização dos prazos de residência legal em território português, efetuada nos termos do artigo 15.° da Lei n.° 37/81, de 3 de outubro*».

Uma primeira objecção a registar prende-se com a natureza atribuída à norma. Neste caso, o *Nahme* não se faz *nomos*, pelo *poder soberano de nomear*, não sendo o facto de o legislador declarar a *índole interpretativa* de uma norma que só por isso lha confere. Com efeito, a natureza interpretativa de um preceito depende do seu conteúdo e inserção sistemática, particularmente da relação formal e material que estabelece com a norma interpretanda.

No caso *sub judice*, contudo, não chega a discernir-se a dúvida interpretativa que a norma acorreria a dilucidar, por um lado, nem, pelo teor da solução que veicula, ela se conjuga com o regime vigente segundo um nexo de interpretação, que lhe autorize fazer corpo com ele, por não traduzir nem introduzir nenhuma sorte de novação jurídica (v. 12.º do C.C.).

Efectivamente, segundo o actual artigo 15°, n.° 4, da Lei da Nacionalidade, introduzido pela Lei Orgânica n.º 1/2024, de 5 de março, «*para os efeitos de contagem de prazos de residência legal previstos na presente lei, considera-se igualmente o tempo decorrido desde o momento em que foi requerida a autorização de residência temporária, desde que a mesma venha a ser deferida*».

Trata-se, pois, de uma solução *contrária* à que o ora proposto artigo 5.º projecta instituir. Por isso se compreende, em coerência, que o artigo 3.º da Proposta de Lei sob análise proceda à revogação expressa do dispositivo em vigor. Só que, a ser assim, de modo algum se pode subscrever a qualificação da alteração trazida pelo 5.º, n.º 5, al. b), considerando-a uma mera *interpretação* do regime vigente. Salta à vista, ao invés, que estamos perante a *derrogação de uma norma* e a sua *substituição* por um preceito de conteúdo diferente, e até mesmo oposto. A tentativa de lhe emprestar natureza interpretativa apenas pode explicar-se pela pretensão de fazer retrotrair os efeitos do novo regime à data da entrada em vigor da actual norma (1 de abril de 2024). Debalde, porém, como se julga demonstrado. Por conseguinte, a nova solução pode apenas valer para o futuro.

Todavia, nem essa *reorientação prospectiva* poupa a norma a outras críticas, designadamente em razão do já citado *princípio objectivo da segurança jurídica*, que a doutrina

e jurisprudência há muito desentranham e, portanto, fundamental-constitutivamente radicam no próprio princípio do Estado de Direito (consignado no artigo 2.º da CRP) e, bem assim, do seu cruzamento com o respeito pelo princípio da igualdade e confluentes expressões na juridicidade material da actividade administrativa.

Em virtude da sua vinculação ao Direito, impendem sobre o Estado, mormente enquanto legislador, obrigações de certeza, estabilidade e consequente previsibilidade da sua actuação e dos regimes jurídicos em que ela se objectiva. Nestes termos, compete-lhe criar condições para que as pessoas possam projectar a sua relação com o ordenamento jurídico, planeando as suas vidas em consonância.

Ora, salvo melhor opinião, ao estabelecer a contabilização dos prazos procedimentais somente a partir do deferimento, a legislação proposta condena o requerente à incerteza, quanto ao desfecho do processo, uma vez que o *quando* do despacho final lhe escapa por completo.

E não só. Julga-se que a situação criada pela norma apresenta uma outra faceta problemática do ponto de vista da tutela da posição jurídica do sujeito de direito, desta feita in concreto, perante a Administração Pública. É que, mais do que sujeito a *contingências objectivamente imprevisíveis*, e que ninguém controlaria, uma vez apresentado o requerimento, em bom rigor o requerente dá consigo na dependência da *Administração*, incumbida de decidir, e, nessa medida, detentora de um controlo *discricionário* sobre a situação (susceptível de o subordinar completamente na prática). Convirá por isso ter presentes os princípios fundamentais que regem a organização, procedimento e actividade da Administração Pública, nomeadamente as exigências de boa fé e celeridade, e as obrigações que se lhe impõem em homenagem ao respeito e consideração iguais por cada um dos sujeitos.

Mas não basta. Que mais não fora, porque a solução proposta se presta a irritar o princípio da igualdade, na sua componente de *proibição do arbítrio* (artigo 13.º, n.º 1, da CRP). Figurem-se apenas as situações – altamente prováveis - em que dois requerimentos congéneres e concomitantemente apresentados obtenham despachos de deferimento separados por grande hiato temporal, azando assim contagens de prazo com arranques completamente distintos, sem que para tal se aduza razão de sobejo, e, em todo o caso, sem que a consequência possa ser minimamente imputável ao cidadão estrangeiro requerente.

LUÍS ANTÓNIO MALHEIRO MENESES DO VALE

Doutor em Direito (Ciências Jurídico-Políticas)
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Investigador do Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra

5. Outras alterações

Em jeito de remate, consignam-se algumas notas, brevíssimas e sem grande alinhavo, às restantes modificações propugnadas, concretamente às intervenções operadas nos artigos 12.º B (consolidação da nacionalidade), 12.º C (recolha de dados biométricos) e 15.º (residência).

Para registar, desde logo, a ampla reformulação do *primeiro dos preceitos*, da qual sobressai, materialmente, a *queda do actual n.º 2*, votado a favorecer, mediante um prazo especial, uma preste consolidação da nacionalidade dos menores nascidos em Portugal. Sintonizada com o aumento dos prazos transversal a toda a proposta, a mudança corrobora também a priorização do rigor na definição e controlo do acesso à nacionalidade portuguesa, perante os riscos de suposto emprego de *filhos-âncora*, sem conexão própria com o país, em desfavor de qualquer preocupação com o estímulo autónomo à integração dos menores na comunidade política.

Quanto ao artigo 12.º- C, a nova lei reconfigura o n.º 1, colocando a recolha de dados ao serviço da comprovação da identidade do requerente e da verificação dos requisitos dispostos na lei (que não da mera fidedignidade dos dados processualmente aduzidos) e torna-a obrigatória, descartando, assim, outras possibilidades de identificação e atestação. Se esta alteração se compreende, sobretudo no primeiro segmento, fica a interrogação sobre os motivos subjacentes à *revogação do número que hoje garante a eliminação dos dados* obtidos após o decurso do prazo de impugnação judicial do despacho de indeferimento ou em caso de impugnação, após o trânsito em julgado da decisão que anule ou declare nulo o despacho de indeferimento; ou seja, acerca do propósito almejado com a conservação dos referidos dados (quiçá antecipando futuras interlocuções com o visado) e respectiva razoabilidade, no confronto com a protecção devida aos requerentes em matéria de auto-gestão de informações pessoais.

Finalmente, com relação ao artigo 15.º, preconiza-se uma *diminuição da janela temporal dentro da qual podem contabilizar-se períodos descontínuos de residência*, estabelecendo prazos diferenciados para apátridas, cidadãos lusófonos e estrangeiros em geral, e propõe-se a remoção da regra de contabilização do tempo de espera por uma autorização de residência temporária. Novamente o apego à formalidade jurídica – em tese inatacável – na determinação da situação concreta em que o candidato se encontra no país, prevalece sobre considerações de ordem material, quanto à ligação à comunidade, indiciada pela presença (e a vontade de regularização, no caso), valendo para a primeira algumas admonições a respeito tanto da substancial alteração

de prazos, como das extensão das diferenças entre eles, porventura enquadráveis constitucionalmente, mas sempre a desbordar a medida do razoável.

III. PROJECTO DE LEI DO PARTIDO CHEGA

Sendo o Projecto do Partido Chega bem mais parcimonioso no seu alcance ou extensão, (uma vez que propõe alterações a quatro artigos apenas)[98] e açodado no pendor restritivo que genericamente o atravessa, boa parte das lucubrações já expendidas se lhe aplicam, quase que por maioria de razão e *mutatis mutandis*. Ademais, a paucidade dos motivos, algumas deficiências de técnica legislativa e a insuficiente consistência dogmática que o inquinam, tornando mais patente a insustentabilidade do seu acolhimento nos moldes avançados, dispensam aprofundamentos estéreis e exprobrações fáceis.

1. Aquisição originária

No que diz respeito à *atribuição de nacionalidade originária*, o maior problema do Projecto de Lei do partido Chega reside, provavelmente, nas alterações da disciplina relativa aos *imigrantes de segunda e terceira geração*. Com efeito, se no primeiro dos casos, as possibilidades ou vias até hoje previstas sofrem uma limitação significativa (exigindo aos progenitores prazos de residência idênticos aos que são propostos para a naturalização), no segundo prevê-se mesmo a sua supressão (com a revogação da alínea e). Entre os índices de efectiva conexão com a comunidade nacional, faz-se constar a *não condenação em (qualquer) pena de prisão efectiva*, por crime punível segundo a lei portuguesa.

Tal como na Proposta do Governo, não se acautela, portanto, a consideração das circunstâncias susceptíveis de determinarem uma eventual suspensão ou dispensa de pena, já antes apontadas, sendo difícil de compreender que semelhante passado criminal impossibilite alguém de partilhar a cidadania nacional originária com portugueses, cujos crimes – bem mais graves e eventualmente reiterados – jamais ameaçarão, de forma alguma, o seu estatuto de cidadãos. Não se trata já, na verdade, de baixar apenas o limiar da relevância do registo criminal, (do patamar da criminalidade de monta para o de média gravidade) mas de vedar a nacionalidade portuguesa a quem quer que tenha sido condenado a uma pena de prisão efectiva,

[98] A saber, 1.º, 6., 8.º e 9.º.

independentemente de quaisquer outros considerandos - algo passível de desconcertar a lógica do direito penal interno do país.

Quanto aos indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado (al. f), o Projeto de Lei do Chega acompanha a Proposta de Lei do Governo na *exigência de declaração de vontade* e no *alargamento do prazo de residência*, desta feita, para 6 ou 10 anos, consoante se trate de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países. São-lhe, pois, extensíveis, as advertências dirigidas, em particular, à proporcionalidade desse tratamento diferenciado, mesmo que em si mesmo legítimo.

2. Naturalização

Relativamente à *aquisição derivada por naturalização*, vários pontos se mostram merecedores de reparo, logo no que tange ao *regime geral*.

Antes de tudo, deflui das modificações propugnadas uma reconfiguração da própria natureza jurídica do instituto em causa, uma vez que o acesso à cidadania deixa de constituir um direito subjectivo do requerente, verificadas as condições exigidas, e passa a depender novamente de um poder discricionário do Governo. Mesmo que a discricionariedade, bem entendida, i.e., em consonância com um princípio de juridicidade da Administração, se não resuma nem resolva numa folga ou margem de actuação juridicamente livre, reconduzindo-se antes a uma competência ou função, vinculada aos princípios de direito (designadamente os previstos no 266.º da CRP e nos artigos 3.º a 19.º do CPA), debilita-se irremissivelmente a posição jurídica do candidato à naturalização, reforçando, em contraponto, a posição e poder do Executivo na matéria.

De feito, estatui o artigo 6.º, n.º 3 da CEN que "*cada Estado Parte deverá prever no seu direito interno a faculdade de naturalização de indivíduos legal e habitualmente residentes no seu território*". Salvo melhor aviso, os visados resultam assim colocados numa *posição jurídica substantiva activa* que constitui dimensão integrante do direito fundamental à cidadania, entendido como um *cluster right,* compreendendo um feixe complexo de poderes e faculdades com diferentes estruturas e funções, objectos e garantias. Trata-se de reconhecer, afinal, a relevância do princípio da nacionalidade efectiva, por um lado, e da própria democracia, por outro, uma vez que a residência duradoura num país constitui sem dúvida um dos mais importantes indícios de vinculação à respectiva comunidade e não pode deixar de ter

consequências efectivas na autodeterminação colectiva e nos direitos de participação política, sob risco de haver pessoas integrantes da vida económica, social e cultural do país que permanecem reduzidas, contra sua vontade, à condição de meros destinatários do direito e da governação.

Por outro lado, entre os requisitos de que depende a concessão da nacionalidade ao abrigo do artigo, assiste-se, i.a., à repristinação das exigências de *idoneidade cívica*, e de *capacidade para reger a sua pessoa* e *assegurar a sua subsistência* (não tendo usufruído de apoios sociais nos mais recentes três anos de residência), bem como a uma autonomização do pressuposto de *genuína conexão à comunidade político-social portuguesa*.

Contudo, não se entrevê a utilidade tanto da primeira quanto desta última exigência, diante – respectivamente - dos demais requisitos negativos e do prazo mínimo de residência requeridos[99]. Sobre aquela pendem ainda as suspeitas de excessiva vaguidade, com os consequentes problemas de interpretação e aplicação prática que a mesma acarretaria.

Pelo que concerne à capacidade para *assegurar a sua subsistência*, pese embora tenha sobrevivido ao juízo do Tribunal Constitucional, durante a sua anterior vigência (Ac 599/2005, 2 de Novembro de 2005), arrisca-se a discriminar os proto-cidadãos em função das suas condições económicas e sociais, colocando o acesso à participação política sob uma reserva classista.

Simultaneamente, ao impor a condição preclusiva de que o requerente não tenha usufruído de apoios sociais nos últimos 3 anos de residência, equaciona esses eventuais benefícios de uma maneira completamente insensível às razões que realmente as determinaram: motivos entre os quais podem facilmente contar-se circunstâncias de todo inimputáveis ao próprio - e cuja penalização contraria, portanto, o próprio respeito pela dignidade da pessoa humana e as exigências de igual cuidado ou preocupação que dela dimanam e fundamentam as prestações positivas eventualmente garantidas.

Quanto ao requisito de *aptidão para a auto-regência* dá guarida a eventuais discriminações relativamente às pessoas com *capacidade diminuída*, nomeadamente porque *portadoras de deficiência*[100].

Por fim, se o expressivo alargamento do prazo geral de residência no território (agora com título válido de autorização), para efeito de naturalização, se inscreve ainda na liberdade de conformação legislativa constitucionalmente consentida, não deixa de traduzir uma alteração

[99] Sinais suficientemente materializadores de uma e de outra.
[100] Como, entre nós, há muito alertou SILVA, J. Pereira - *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, op. cit., p. 132.

radical – do patamar mínimo para o máximo balizados pelo direito europeu, e, assim, com um pronunciado e súbito afastamento da própria prática comparada, onde prepondera a vigência de prazos mais curtos.

3. Perda involuntária da nacionalidade

No que se reporta ao instituto da *perda da nacionalidade*, o Projecto de Lei do Chega peca tanto pelo desenho da própria figura, quanto pelos motivos que podem justificar a sua mobilização concreta[101]. Efectivamente, embora nos prolegómenos procure despistar o intuito punitivo que a anima, acaba por delineá-la como uma verdadeira sanção, de efeito automático e ilimitado, ao arrepio do disposto no artigo 30.º, n.os 4 e 1 da Constituição.

Por outro lado, faz constar das causas de privação necessária da cidadania a condenação em quaisquer penas efectivas superiores a três anos, numa clara transgressão do direito internacional (designadamente do artigo 7.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade) que rege na matéria, mais uma vez destabilizando a racionalidade e coerência global do ordenamento jurídico-penal português.

Nelas integra igualmente a comissão de ofensas ostensivas e notórias à *história nacional e* aos *seus símbolos fundamentais*, *com objectivo de incentivar ao ódio ou humilhação da nação,* formulação de duvidosa necessidade e utilidade, na parte em coincida com tipos legais de crime já existentes e de discutível legitimidade, no que os ultrapassa[102], sobretudo se submetida ao crivo das liberdades expressivas fundamentais, a começar pela liberdade de opinião e discurso. Soma-se, mais em específico, que o direito constitucional à cidadania interdiz a privação da nacionalidade em consequência de acções políticas do cidadão*,* independentemente do pretexto invocado.

---

[101] V. o 8.º n.º2, nos termos do qual "perdem ainda a nacionalidade portuguesa os que, tendo adquirido a nacionalidade portuguesa por naturalização: a) Sejam definitivamente condenados a penas efetivas superiores a três anos de prisão; b) Sejam condenados por sentença transitada em julgado proferida ou revista e confirmada pelo tribunal português, pelo crime de terrorismo, bem como pelos crimes previstos nos artigos 331.º, 332.º, 333.º ou 334.º, todos do Código Penal, independentemente da pena aplicável; c) Ofendam de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais; d) A tenham obtido através de falsas declarações, dissimulação de factos essenciais ou da falsificação de documentos".

[102] Ao contrário do que sucede nas alíneas a) a b) – que se referem a comportamentos criminalmente tipificados e efectivamente punidos por autoridades jurisdicionais, estas condutas relevam independentemente de qualquer salvaguarda de apreciação judicial, colocando, nas mãos da Administração, a determinação concreta do fim almejado (incentivo ao ódio e humilhação da nação), do grau da ofensa (notória e ostensiva) e do bem atingido (história nacional e os seus símbolos fundamentais).

Finalmente, sem o escrúpulo de modelar abertamente a sanção em apreço como uma verdadeira pena, a determinar concretamente na sequência de um juízo de ponderação, deixa omissas as garantias processuais e jurisdicionais, sem falar na definição dos parâmetros relevantes para essa decisão judicativa

IV. CONCLUSÕES

Os diplomas, particularmente a Proposta governamental, apresentam alguns aspectos formais e materiais dignos de louvor, contêm soluções que não convidam a especiais comentários e suscitam problemas, nem todos estritamente *jurídico-dogmáticos*, *especificamente constitucionais* ou de *relevo jus-internacional*.

Conclusivamente e sem dispensa de quanto precede, recuperamos apenas, *per suma capita*, as principais *observações* e, sobretudo, as *dúvidas* formuladas, ainda que, por vezes, apenas no plano *doutrinal* ou em termos de *política* legislativa.

1. Quanto à ***nacionalidade*** **originária**

   - A proposta do Governo, por força da remissão para o artigo 6.º, n.º 1), inclui, entre os requisitos positivos [al. c)] para a respectiva atribuição a netos de portugueses [art. 1.º, n.º 1, al d)], *o conhecimento da cultura portuguesa,* recorrendo, assim, a um *conceito indeterminado* que gera dificuldades, na teoria e na prática, em matéria tanto de interpretação jurídica, como de concretização institucional.

   - Entre as condições negativas [al d)] requer um cadastro sem nenhuma condenação transitada em pena de prisão efectiva, por crime punível segundo a lei portuguesa, desconsiderando jurisprudência constitucional (Ac. TC n. 497/2019) sobre semelhante equação *transversal* e *cega* do percurso criminal e sua transcrição a respeito dos processos de naturalização (o que pode violar o art. 30.º, n.º 4 da CRP, por ignorar as circunstâncias concretas do caso, nomeadamente as que conduzam a uma desvalorização dos ilícitos e à determinação da não suspensão de penas ou da sua inscrição nos certificados de registo criminal).

   - O mesmo sucede relativamente ao Projecto de Lei do Chega, *in casu*, por força da formulação proposta para o n.º 3 do artigo 1.º.

- Ambos os diplomas restringem o funcionamento autónomo do *ius soli*, acentuando a importância da legalidade dos títulos de residência e da declaração de vontade expressa, e aumentando os prazos de residência exigidos, o que se inscreve ainda no âmbito de conformação legislativa, constitucionalmente tolerado.
- No caso do Projecto de Lei do Chega, contudo, revoga-se mesmo a atribuição de nacionalidade a filhos de estrangeiros nascidos em Portugal quando um dos progenitores aqui tiver nascido e mantiver residência, independentemente do título nesse momento [actual n.º 1, al. e)] e estabelece-se uma disparidade de prazos [6 e 10 anos, nos termos do proposto n.º 1, al. f)] entre cidadãos PALOPS e restantes estrangeiros que, conquanto constitucionalmente conforme, de princípio, deveria porventura ser moderada, na sua medida.

2. Relativamente à **aquisição da nacionalidade**

2.1. ***Por via legal***

- Na Proposta Governamental, a reserva aos *casados* dos requisitos preclusivos do art.º 6, n.º 1, alíneas f) e g), *ex vi* do art 3.º, n.º 1, impondo-lhes *deveres adicionais* relativamente aos unidos de facto, discrimina-os negativamente, sem fundamento apreensível, e contraria, por isso, os princípios da universalidade e da igualdade (artigos 12.º e 13.º da CRP).

2.2. Por **naturalização**

2.2.1. **Em geral**

O Projecto de Lei do Partido Chega procede a uma alteração da ***natureza jurídica do instituto***, ao colocar a atribuição da nacionalidade na dependência de decisão discricionária da Administração, contra o sentido e alcance normativo-constitucional (e também jus-internacional) de um *direito à cidadania* tal como resulta, sobretudo, do 6.º, n.º 3, da CEN e do artigo 26.º, n.º 1 da CRP [integrados no regime formado pelo respectivo n.º 4 e os artigos 4.º, 12.º, 13.º, 15.º n.º 2, 19.º 6, 164., al f) e 288.º, al. d)] - em termos, de resto, já repetida e elucidantemente corroborados pela própria jurisprudência do TC: a saber, como uma constituenda posição jussubjectiva activa (um direito),

cumpridos que se encontrem determinados pressupostos, legalmente definidos.

a) Quanto aos **prazos**:

- O *alargamento substancial e súbito dos prazos de residência* requeridos afigura-se política e dogmaticamente excessivo, em termos comparados, mesmo se ainda constitucionalmente comportável;

- A distinção entre os *prazos exigidos aos nacionais dos PALOP e aos restantes estrangeiros*, aceitável, como princípio, à luz da CRP e da CEN (i) carece porventura de uma correcção da medida da diferença estabelecida (idealmente não superior a dois anos), sob pena de desproporção e (ii) arrisca-se a discriminar negativamente outras categorias mais ou menos equiparáveis (como os cidadãos da UE), hipotecando o respeito pelo artigo 13.º.

b) Pelo que concerne aos **requisitos adicionais** estabelecidos:

- Vale, em relação à Proposta do Governo, o disposto no ponto 1 destas conclusões.

- Quanto ao Projecto de Lei do Chega, ademais dos considerandos igualmente consignados, a respeito do percurso criminal dos candidatos (inexistência de condenação penal em pena de prisão efectiva), adverte-se para (i) a indeterminação e redundância da exigência de idoneidade cívica, (ii) o potencial discriminatório dos requisitos de capacidade psico-física e económico-social (atento, desde logo, o artigo 13.º); (iii) o eventual desrespeito pela dignidade da pessoa humana e o direito a um mínimo de existência condigna [nos termos do artigo 1.º, articulado com os artigos 11.º e 12.º e as manifestações objectivas e subjectivas do princípio da socialidade constitucional], quanto a beneficiários de apoios sociais por razões que lhes não sejam de todo imputáveis.

2.2.2. **Em especial**

a). **Menores**

- Na Proposta de Lei do Governo, a perda de um verdadeiro direito à naturalização por parte dos *acolhidos em instituições* (agora dependente de decisão administrativa nos termos do 6., n.º 4) não pondera devidamente a tutela especial que lhes é jus-internacional, constitucional e legalmente devida, revelando-se desproporcionalmente restritiva desses bens (18.º, n.º 2), na tentativa consecução dos concretos fins visados (não totalmente evidentes, aliás).

- Por outro lado, a discriminação dos *menores nascidos em Portugal* conforme a *situação jurídica* dos pais, não obstante todas as justificações deontológicas (principais) ou teleológicas (funcionais) do regime, arrisca-se a discriminá-los por motivos alheios ao seu controlo, irritando o artigo 13.º do C.C.

- No plano da política legislativa, do melhor respeito pela racionalidade e coerência do direito da nacionalidade e, porventura, da própria proporcionalidade (art 18.º, n.º 2) das medidas que lhes são impostas, deveria talvez rever-se a previsão cumulativa dos requisitos de acesso (no último caso, dado o seu efeito restritivo, o eventual desconcerto dos fins que prosseguem, e, consequentemente, a discutível necessidade e até adequação desse cúmulo, para os alcançar).

b). **Outros casos *especiais*** (restritos à Proposta de Lei)

- É bem-vinda a possibilidade de *naturalização de apátridas*, embora se destaque, por contraste, a omissão de medidas específicas para as situações de *apatridia de facto* (sem falar noutros sujeitos dignos de especial tutela, segundo o direito constitucional e internacional, como sejam os *refugiados*).

- A *queda do 6.º, n.º 5*, não obstante a conjunção de requisitos que exige, comprova a *fixação* formal-legalista assumida na exposição de motivos, já que - embora acomodável constitucionalmente, a título de legítima opção político-democrática, nos termos alegados -, acaba por afectar a

observância do princípio da nacionalidade efectiva no tocante aos *nascidos no território*.

- A *remoção da via de acesso destinada aos ascendentes de cidadãos portugueses originários* (actual 6., n.º 8), aceita-se, perante os argumentos expostos, mas não deixa de ferir o princípio jus-internacional da *unidade de nacionalidade familiar*;

- A *revogação dos canais de naturalização excogitados para os descendentes de judeus sefarditas e os portugueses que perderam a nacionalidade após a descolonização* (6.º, n.ºs 7 e 9 da lei vigente) tem cabimento constitucional e justificação ao nível da própria dogmática da disciplina.

3. No que concerne à **perda de nacionalidade**

3.1. Qualquer uma das iniciativas legislativas faz acrescer à faculdade de renúncia voluntária à cidadania, actualmente prevista no n.º 1, uma nova hipótese legal de *perda unilateral da nacionalidade* (constante de um aditado n.º 2), circunscrita aos naturalizados (i.e., uma *desnaturalização*), para quatro situações listadas no seguimento [alíneas a) a d)].

3.2. Quanto à ***Proposta de Lei do Governo***, a entender-se que tanto o *fim, como os parâmetros da pena* acessória de revogação da nacionalidade se revelam indeterminados, estar-se-ia perante uma violação do princípio da legalidade criminal, na vertente da determinabilidade (29.º, n.º 3 da CRP). Estando em causa uma restrição de direitos, a indefinição do primeiro, perturbando a identificação do próprio fim justificador da afectação, atingiria um dos pressupostos condicionantes do próprio juízo de proporcionalidade (18.º, n.º 2). Quanto ao segundo, poderia ditar uma delegação ilícita, no juiz e respectivo juízo decisório, de tarefas juridicamente constitutivas, em violação dos princípios da legalidade, mas também *democrático*, da *separação de poderes* (2.º e 111.º CRP) e da *reserva de lei parlamentar* [288.º, al. d)]. Concedendo que assim não seja…

3.3. A solução importaria sempre uma certa *disrupção do próprio direito penal*, particularmente da *natureza e regime das penas acessórias*, na medida em que a sanção criminal desenhada não cumpriria os respectivos requisitos:

designadamente quanto aos concretos pressupostos da sua determinação (relação entre a conduta, a personalidade do agente e o bem jurídico ofendido) e aos fins de prevenção especial que lhes estão assacados.

3.4. Desencadeia um *efeito* (i) *automático*, vedado pelo artigo 30.º, n.º 4 da CRP, em consequência de uma pena de *aplicação binária* (tudo ou nada), *predeterminada no seu termo* (perda da nacionalidade por um período de 10 anos), e, portanto, sem possibilidade de modulação de acordo com o tipo de ilícito-crime na origem da condenação e as concretas circunstâncias que o rodeiam; mas também um efeito penal (ii) *perpétuo*, ou *ilimitado*, na prática, já que atinge também o *direito de aceder à nacionalidade*, por interacção do artigo 8.º com os requisitos de atribuição e aquisição da nacionalidade, ofendendo assim o artigo 30.º, n.º 1 da CRP, além de ignorar o apelo da CEN (art. 9.º) para que se facilite a reaquisição da cidadania quando os interessados residam habitualmente no território.

3.5. Relativamente aos *pressupostos objectivos*

- De acordo com o 7.º, n.º 1, al d) da CEN – e a sua interpretação autêntica - só os crimes da alínea b) e d) justificariam uma pena acessória de perda da nacionalidade, por estarem em causa os *interesses vitais do Estado*. Quanto aos remanescentes, não estaria cumprida a exigência de *necessidade e adequação* da pena em causa (18.º, n.º 2), tendo em conta (por sobre a conclusão 3.3.) os bens que protegem e a sua falta de específica conexão com a nacionalidade.

- Por outro lado, distingue-se entre crimes praticados antes e depois de um período de 10 anos, sem justificação satisfatória, por muito que ao tempo se atribua relevância jurídica.

3.6. No que concerne aos *destinatários* (os pressupostos ou elementos que lhe definem o âmbito subjectivo):

A norma do artigo 8.º, n.º 2 restringe a perda de nacionalidade aos *plurinacionais naturalizados há menos de 10 anos*, discriminando-os, assim, em função do número de nacionalidades e do respectivo título e momento de aquisição, (relativamente aos mononacionais, aos restantes naturalizados, aos cidadãos que obtiveram a nacionalidade por aquisição *ope legis* ou aos cidadãos originários). Institui, deste modo, uma *cidadania menor*, em regime precário, experimental e probatório, para um grupo circunscrito de pessoas, sem que a Constituição o

autorize, com finalidades muito discutíveis, contravindo os princípios da universalidade e da igualdade (artigos 12.º e 13.º) e violando o artigo 6.º, n.º 3 da CEN. Note-se que o escrutínio (constitucional) deve ser especialmente intenso, neste foro, por estarem em causa verdadeiras presunções de desproporção (30.º, n.º 4), reservas qualificadas de limitação, possíveis intrusões no conteúdo essencial do direito (18.º, n.º 3) e o uso de categorias suspeitas de distinção entre pessoas (13.º, n.º 2).

3.7. No caso do ***Projecto de Lei do Chega***, além deste e de outros aspectos críticos partilhados com a proposição governamental:

- A *medida* não surge expressamente qualificada como pena, nem - como tal - guarnecida das mínimas garantias, designadamente jurisdicionais (artigo 32.º da CRP). Na ausência de mediação judicativa e omitindo-se quaisquer factores de ponderação concreta a observar nesse juízo, o decretamento da sanção produz-se automaticamente, uma vez verificado qualquer um dos pressupostos alineados, em patente *transgressão do artigo 30º, n.º 4,* da CRP.

- Por outro lado, não se cuida de lhe definir qualquer limite temporal, com completo *menosprezo pelo artigo n.º 1, do mesmo dispositivo constitucional.*

- Entre as causas ou motivos determinantes da perda de nacionalidade inclui-se: além dos (i) casos de obtenção ilegal e fraudulenta da nacionalidade, correspondentes às situações de '*nulificação'* (declaração de nulidade), especificadas pela doutrina; (ii) a condenação em penas efectivas, desde que superiores a 3 anos [8.º, n.º 2, al a)], agravando a desconformidade com o direito internacional (como explicitado pelo Relatório Explicativo da CEN) e o desafio ao *princípio constitucional da proporcionalidade* detectados na Proposta de Lei Governamental; (ii) a adopção de condutas descritas através de formulações vagas (*ofensa à história nacional*, com *objectivo de incentivar à humilhação da Nação*), independentemente de qualquer apreciação judicial do seu relevo, designadamente jurídico-criminal, e, portanto, faltas de quaisquer garantias de tutela das liberdades fundamentais de opinião, expressão e manifestação, com as quais claramente conflituam (37.º da CRP) – além de obviamente passíveis de violar o 26.º, n.º 4, *in fine* (proscrição da perda de nacionalidade por motivos políticos); (iii) os casos

de obtenção ilegal e fraudulenta da nacionalidade, correspondentes às situações de nulidade especificadas pela doutrina.

4. Disposições finais

4.1. No que diz respeito à **aplicação no tempo do novo regime (art. 5.º):**

- A *referência ao início dos procedimentos* abrangidos mostra-se insuficientemente determinada, uma vez que pode reportar-se ao envio ou à recepção do pedido e respectiva documentação. Por outro lado, importa distinguir duas situações:

- Quanto aos *processos iniciados depois de 19 de junho de 2025 e concluídos antes da entrada em vigor da nova lei*, a solução prevista ditaria a *aplicação retroactiva* desta última. Tratando-se de normas global e (em muitos casos) individualmente restritivas do direito fundamental à cidadania, estaria em causa o artigo 18.º, n.º 3 da CRP. Violar-se-ia a *dimensão subjectiva do princípio da segurança jurídica*, ou seja, o *princípio da protecção da confiança*, tal como a doutrina e a jurisprudência há muito o vêm construindo e densificando, a partir do artigo 2.º da CRP.

- Relativamente aos *processos iniciados após o dia 19 de junho e ainda pendentes no momento da entrada em vigor*, a lei produzirá apenas *efeitos retrospectivos*. No entanto, a ser aplicada, porá ainda em crise o *princípio da segurança*, agora no seu *sentido objectivo*, ao frustrar reais expectativas legítimas, que serviram de base ao planeamento da vida, sem que os fins, bens ou interesses visados proteger sejam legítimos e suficientemente relevantes, ou seja, sem que haja proporcionalidade entre o sacrifício imposto (os efeitos provocados) e a vantagem prosseguida. Em particular, não convence a alegação de fraudes e abusos que se propõe combater, nem o relevo da data escolhida para uma suposta negação das expectativas, da sua legitimidade, ou do respectivo impacto no planeamento da vida das pessoas.

4.2. No que se refere à contagem dos prazos de residência legal, a Proposta de Lei estabelece, em *norma auto-qualificada de interpretativa*, a *desconsideração do tempo decorrido entre o requerimento de autorização de residência temporária e o respectivo deferimento*:

- Sucede que a índole da norma decorre da sua inserção formal e material no sistema, particularmente da relação com o preceito supostamente interpretando e desta se retira

estar em causa a *previsão de um regime claramente distinto, e mesmo oposto*, que se pretende venha *substituir* o anterior. Trata-se, portanto, de uma *novação jurídica*, *à qual se procurou atribuir efeitos retrospectivos* e que deve ser confrontada com as limitações derivadas do *princípio da segurança jurídica* nos moldes assinalados.

- Por outro lado, estabelecendo a *contagem a partir do diferimento* e não da submissão do requerimento, coloca o desfecho (e suas implicações) na dependência de factores incontroláveis pelo cidadão: (i) contingentes, no mínimo, contra a necessidade de *garantir mínimos de previsibilidade* em matéria tão delicada (cfr 4.1.) e sujeitando-se a gerar *desigualdades arbitrárias* consoante o diferente andamento e data de conclusão dos processos; (ii) controlados pela própria administração, na realidade, o que requer uma especial atenção ao respeito pela juridicidade (266.º CRP) sob pena de o cidadão ficar subordinado e *à mercê dos poderes públicos.*

5. Outras disposições e institutos

- A revogação do 12.º -C, n.º 4, que prevê a *eliminação dos dados biométricos recolhidos em caso de indeferimento do pedido de nacionalidade* desguarnece o direito à autodeterminação e privacidade informacional no confronto com a Administração (expondo-o a riscos de desrespeito), ao violar deveres constitucionais de protecção, designadamente normativa, mediante a supressão, sem finalidade aparente, de uma importante garantia legal. (v. os artigos 26, n.ºs 1 e 2, em articulação com os vários números do artigo 35.º, e os próprios preceitos do artigo 20.º e 268.º, n.º 2).

Coimbra, Setembro de 2025

(Professor Doutor Luís António Malheiro Meneses do Vale)