Comissão de Direitos, Liberdades e Garantias

Resposta a Pedido de Consulta

Ana Rita Gil

2025

1. RAZÃO DE ORDEM

Vem a signatária responder ao convite formulado pela Senhora Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias para, a requerimento dos Grupos Parlamentares dos Partidos Socialista e Livre, aprovados a 16 de julho, se pronunciar por escrito, no quadro de uma apreciação conjunta, sobre as iniciativas de alteração à Lei da Nacionalidade pendentes nessa Comissão, a saber a Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (GOV) – Altera a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade e o Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª (CH) – Altera a Lei da Nacionalidade no sentido de restringir a aquisição da nacionalidade portuguesa e assegurar a possibilidade da sua perda em determinados casos).

Uma vez que o convite dirigido não especifica os parâmetros que devem guiar a apreciação da Signatária, far-se-á uma apreciação sob três perspetivas: a do mérito das iniciativas face aos objetivos pretendidos e finalidades de um regime jurídico de nacionalidade, a da sua conformidade face ao Direito Internacional e Europeu e, finalmente, a da sua conformidade face à Constituição da República Portuguesa. Cada uma das dimensões apenas será mobilizada quando pertinente, e apenas se analisarão algumas propostas - aquelas que, no entender da signatária, merecem reflexão mais aprofundada por exigirem ponderações complexas.

Começar-se-á por enunciar as premissas normativas de que a Signatária parte, e que pautam a sua visão sobre o "ramo do Direito" que regula a matéria da Nacionalidade.

2. PREMISSAS NORMATIVAS: O DIREITO DA NACIONALIDADE COMO UM RAMO DE DIREITO DE ORIGEM E INFLUÊNCIA PLURINORMATIVA

Como já tivemos oportunidade de escrever[1], mais até do que a matéria de imigração, a da nacionalidade era tradicionalmente vista como um domínio por excelência da soberania estadual. Defendia-se vigorar nesse campo um princípio geral de Direito Internacional, de acordo com o qual cada Estado seria soberano para determinar as pessoas que considera seus nacionais, pelo que nenhum organismo internacional poderia interferir nessa tarefa[2]. No entanto, tal princípio encontra-se hoje profundamente relativizado. Os Estados têm vindo a cooperar cada vez mais no que toca a assuntos ligados à nacionalidade, inicialmente através de convenções bilaterais, mais tarde seguidas de convenções multilaterais. Deste acervo resultou uma série de princípios gerais em matéria de aquisição e perda da nacionalidade, muitos dos quais foram plasmados na Convenção Europeia da Nacionalidade (CEN), elaborada em 1997 no seio do Conselho da Europa. Esta Convenção, de que Portugal é signatário[3], impõe aos Estados limites concretos no que toca a determinar quem podem ser os respetivos cidadãos nacionais[4].

Para além da limitação dos critérios de concessão e perda da nacionalidade, outro desenvolvimento decorre hoje do Direito Internacional: atendendo ao valor que a nacionalidade representa para o indivíduo, tem-se vindo a falar de um *direito humano à nacionalidade*, ideia a que a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) dá acolhimento no art. 15.º. De facto, a nacionalidade tem um valor profundo ligado à identidade pessoal e política, de pertença e de seguimento dos destinos de um Estado em específico: é apenas em relação ao Estado da nacionalidade que, de acordo com o Direito Internacional, se tem um direito humano ao território: a aí viver e não ser expulso,

---

[1] ANA RITA GIL, "Princípios de Direito da Nacionalidade – sua consagração no ordenamento jurídico Português", *O Direito*, 142.º, 2010, IV, pp. 723-760 (republicado e atualizado in *Contencioso da Nacionalidade*, Coleção Formação Inicial, Centro de Estudos Judiciários, 2016, pp. 71-108).

[2] Princípio afirmado pelo Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), no célebre Acórdão Nottebohm. *Nottebohm* Case (*Liechtenstein v. Guatemale*), Julgamento de 6 de abril de 1955, ICJ Reports 1955, 20

[3] Portugal assinou a Convenção Europeia da Nacionalidade a 6 de novembro de 1997. Foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 19/2000, e ratificada pelo decreto do Presidente da República n.º 7/2000. Foi publicada no Diário da República, série I-A, n.º 55, de 6 março de 2000.

[4] Nesse sentido, JORGE PEREIRA DA SILVA refere que as questões de nacionalidade passaram, na prática, a ser partilhadas entre os Estados-parte e o direito internacional. Cf. *Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania*, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, Lisboa, 2004, p. 87. As normas que os não respeitem são inoponíveis aos outros Estados, nos termos do art. 3º, n.º 2 da Convenção.

incondicionalmente. É ainda em relação a esse Estado que se exercem todos os direitos políticos na sua plenitude.

Para além dos princípios de Direito Internacional que devem guiar o legislador nacional na hora de determinar quem são os seus nacionais, acrescem ainda condicionantes ligadas à integração na União Europeia (UE), tendo em conta que o regime da nacionalidade de cada Estado-membro regula simultaneamente as formas de acesso à cidadania europeia. No Ac. *Micheletti* o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJ) sublinhou: "*a definição das condições de aquisição e perda da nacionalidade é, nos termos do direito internacional, da competência de cada Estado-membro"* mas este *"deve exercê-la no respeito pelo direito comunitário*"[5]. No Ac. *Rottmann*, reafirmou esse princípio: "*quando se trate de cidadãos da União, o exercício dessa competência, na medida em que afecte os direitos conferidos pela ordem jurídica da União (…) é susceptível de fiscalização jurisdicional à luz do direito da União*"[6]. Assim, num caso de revogação da naturalização de uma pessoa, que faria com que esta perdesse a cidadania europeia e se tornasse apátrida, o TJ afirmou ser necessário os tribunais nacionais ponderarem as considerações ligadas ao interesse nacional com o significado para o indivíduo da perda da cidadania europeia e dos direitos a ela conexos. Em 2022, o TJUE voltou a pronunciar-se sobre esta matéria, decidindo que a revogação de uma garantia de naturalização deve respeitar o princípio da proporcionalidade quando impede que a cidadania da União seja recuperada[7]. O Direito da UE exige hoje, por isso, que todas as decisões relativas à aquisição e perda da nacionalidade sejam ponderadas à luz dos efeitos que possam ter na cidadania europeia[8].

Mas note-se: essas condicionantes impõem cautelas quer nos casos em que se adotam normas mais restritivas, quer quanto a regimes que se possam ter como mais "permissivos". Um Estado que seja demasiado generoso na determinação dos seus nacionais, será *ipso iure* também demasiado generoso no que toca à definição de quem pode ser cidadão europeu e beneficiar do acervo de direitos que esse estatuto concede - em especial o de livre circulação nos outros Estados-membros. O princípio da cooperação leal do Direito da UE impõe, pois, cautelas que não se compadecem, por exemplo, com o reconhecimento de um direito absoluto de *ius soli*, ou com naturalizações em massa, automáticas, de nacionais de países terceiros sem qualquer ligação com o território[9]. No Acórdão *Chen*, em que estava em causa

[5] Ac. do TJUE de 07 de julho de 1992, *Micheletti*, processo C-369/90.
[6] Acórdão de 02 de março de 2010, *Rottmann*, processo C-135/08.
[7] Acórdão de 18 de janeiro de 2022, *Wiener Landesregierung*, processo C-118/20.
[8] JO SHAW, "Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?, *in* http://eudo-citizenship.eu.
[9] Conclusões do Advogado-Geral M. POIARES MADURO no Processo *Rottmann*, C-135/08.

um direito de *ius soli* absoluto na Irlanda, o TJUE assinalou que as normas da nacionalidade deveriam ser levadas a cabo no respeito pelo Direito Comunitário[10]. Veja-se o recente Acórdão de abril de 2025, prolatado na sequência de uma ação de incumprimento contra Malta[11], que considerou que o programa de "cidadania por investimento", praticado nesse Estado, violava o Direito da UE, pois permitia a aquisição da cidadania maltesa e, consequentemente, a cidadania europeia, sem exigir uma conexão genuína ou vínculo substantivo com o país, para além de se traduzir numa verdadeira "transação comercial".

Para além destas limitações externas, também a CRP impõe princípios que o legislador português tem de respeitar na hora de determinar os critérios de acesso à nacionalidade. O art. 4.º da CRP que determina que "são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional" não constitui, pois, uma carta em branco ao legislador. Pense-se em princípios gerais, como o princípio da igualdade ou da unidade familiar, mas também em constrangimentos específicos, como as proibições constitucionais de perda da cidadania e ainda a consagração de um direito fundamental à cidadania.

Na hora de determinar quem são os seus nacionais, o legislador português encontra-se, pois, fortemente condicionado por estes vários níveis normativos: a Constituição, o Direito Internacional e o Direito da União Europeia. Assim, qualquer análise referente a propostas legislativas terá de ter em conta não apenas o mérito das mesmas face aos objetivos pretendidos, como ainda os vínculos supra-legais a que o legislador deve obediência. Destes vários níveis normativos decorrem vários princípios a atender, e que se irão sumariar de seguida.

3. PRINCÍPIOS SUPRA-LEGAIS DE DIREITO DA NACIONALIDADE

Antes de prosseguir, importa reafirmar que, apesar de todos os vínculos supra-legais a que o legislador deve obediência, e que se podem resumir nos princípios abaixo referidos, o Estado continua, dentro do respeito pelos limites assinalados, a ser livre para determinar quem compõe o seu substrato pessoal. Assim, há opções que relevam apenas de critérios ligados à tradição histórica ou política de um país, tais como a valorização da ligação com o local do nascimento, com os laços de sangue, linguísticos, etc. Os limites que se assinalarão

[10] Acórdão de 19 de outubro de 2004, *Chen*, processo C-200/02.
[11] Acórdão de 29 de abril de 2025, *Comissão Europeia v. Malta*, processo C-181/23.

são, pois, balizas gerais dentro das quais a comunidade política pode ser livremente configurada.

3.1. Princípio da Nacionalidade Efetiva

O Princípio da Nacionalidade efetiva constitui talvez o princípio mais central em matéria de aquisição da nacionalidade. Ele determina que o vínculo da nacionalidade deve corresponder a uma ligação genuína do indivíduo com o Estado, e tem sido afirmado desde o já referido Acórdão do TIJ *Nottebhom*, até ao mais recente Acórdão de 2025 do TJUE contra Malta. O TIJ definiu a nacionalidade como sendo "*um vínculo jurídico que tem por base um facto social de pertença, uma conexão genuína de vivência, de interesses e de sentimentos, em conjunto com a existência de direitos e deveres recíprocos*". Tem-se entendido que critérios como o nascimento no território, os laços de sangue ou a residência são critérios a atender na verificação da referida ligação genuína. Temos entendido que o respeito pelo princípio da nacionalidade efectiva pode implicar a necessidade de adaptação do regime aos fluxos migratórios, uma vez que, com o aumento da imigração, são mais os indivíduos de origem estrangeira a estabelecer ligações profundas com a comunidade nacional[12]. O surgimento dessas ligações pode exigir um reforço do critério do *ius soli,* bem como da faculdade de aquisição da nacionalidade após o nascimento, baseada na residência ou socialização no território[13]. Nessa ordem de ideias, o art. 6.º, n.º3 da CEN dispõe que os Estados-parte devem prever a "faculdade de naturalização de indivíduos legal e habitualmente residentes no seu território".

Mas também já defendemos que do princípio da nacionalidade efetiva derivam limites negativos, nomeadamente no que toca ao *ius soli*, já que, se este revestir natureza absoluta, pode levar à escolha dos locais de nascimento em função da nacionalidade pretendida, num autêntico *shopping* de cidadania imediata. Nos casos extremos, pode suceder aí que o nascimento leve à aquisição da nacionalidade sem que exista qualquer laço prévio entre os progenitores e o país.

3.2. Princípio da Unidade de Nacionalidade na Família

Este princípio alicerça-se no princípio da unidade familiar como fundando a aquisição da nacionalidade em laços familiares. Entre nós, esse princípio deriva da protecção

[12] V. o nosso "Princípios de Direito da Nacionalidade…", cit.
[13] V. GONÇALO MATIAS, *Migrações e Cidadania*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014.

que a CRP dedica nos seus art. 36.º e 67.º à família. O que se visa proteger aqui é um interesse muito específico – o interesse de os membros da mesma família possuírem a mesma nacionalidade. Temos defendido, contudo, tratar-se de um princípio meramente tendencial[14], devendo guiar os Estados na fixação das regras de aquisição da nacionalidade, mas não indo tão longe ao ponto de impor que todos os familiares tenham de possuir a mesma nacionalidade. Para além disso, o princípio da unidade de nacionalidade na família deve respeitar a vontade individual, não impondo, como ocorreu no passado, aquisições e perdas automáticas por efeito do casamento.

3.3. Princípio da Proibição de Discriminação

O princípio da proibição de discriminação em matéria de acesso à nacionalidade implica várias dimensões: a proibição de discriminação em função do género, em função da etnia, raça, religião, mas também em razão da própria origem nacional. Este último factor determina que diferentes nacionalidades não podem ser discriminadas nas regras de cidadania (podendo, como se verá, contudo, estabelecer-se regimes mais favoráveis não discriminatórios para certas nacionalidades). Implica ainda que, no que toca a normas relativas a perda e conservação, que não se possam estabelecer critérios discriminatórios em função do modo como os cidadãos adquiriram a nacionalidade.

3.4. Prevenção da Apatridia

Do Direito Internacional derivam ainda várias obrigações para os Estados no que toca à prevenção da apatridia[15], das quais se destaca a art. 4º, al. b) da CEN. Elas impõem, por exemplo, limitações à perda da nacionalidade quando a mesma resulte em apatridia, ou mesmo aquisições mais facilitadas com o objetivo de prevenir tal situação. O apátrida é definido no art. 1.º da Convenção sobre o estatuto dos apátridas de 1954[16], como "*toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional*". Este conceito corresponde a uma noção de apatridia *de iure*. Ora, ultimamente tem-se defendido

[14] BAUBÖCK *et al.* referem este princípio como sendo uma "*secondary concern*". Cf. op. cit., BAUBÖCK, ERSBOLL, GROENENDIJK & WALDRAUCH, *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States, Institute for European Integration Research*, Austrian Academy of Sciences Vienna, 2006, p. 33.

[15] A Convenção sobre Redução da Apatridia de 1961 estipula a obrigação de os Estados-parte concederem a nacionalidade aos nascidos no território que de outro modo seriam apátridas e fazerem depender a perda de nacionalidade à posse ou aquisição de outra nacionalidade. Prevê ainda a obrigação facilitarem a naturalização dos apátridas que residam no território.

[16] Convenção sobre o estatuto dos apátridas, aprovada em Nova Iorque em 28 de setembro de 1954. Portugal não ratificou esta Convenção.

o surgimento de um conceito de *apatridia de facto*. Esta verificar-se-ia quando uma pessoa possuísse a nacionalidade de um Estado, mas não tivesse qualquer ligação com o mesmo, sendo impossibilitada de exercer os direitos ligados à cidadania no respetivo território.

3.5. Direito Humano / Fundamental à Cidadania

A nacionalidade, é, enquanto direito à Pátria[17], um direito básico de que dependem outros direitos, como o direito à proteção diplomática, à participação democrática ou a entrar e sair livremente do país. Ela é, por isso, definida como "o direito a ter direitos"[18]. Mas não só. Num mundo dividido em Estados soberanos, a pertença a um Estado é um elemento que faz parte do próprio direito à identidade pessoal[19], estando, por isso, estreitamente ligado à dignidade da pessoa humana[20].

A ideia de um direito humano à nacionalidade tem apoio em algumas normas. O art. 15.º da DUDH, e o art. 4,º al. a) da CEN estabelecem que todas as pessoas têm direito a ter uma nacionalidade. Pioneira foi a CRP. Apesar de não definir, como se viu, quem deverá ser considerado cidadão nacional, o facto é que consagra, desde a revisão constitucional de 1982, no art. 26.º, n.º1, um direito fundamental à cidadania. E mais, dota esse direito de um valor acrescido: trata-se não só de um direito, liberdade e garantia, mas ainda um dos direitos que não podem ser suspensos, mesmo em estado de sítio ou de emergência, nos termos do art. 19.º, n.º 6.

O direito fundamental à cidadania implica duas dimensões. Em primeiro lugar, que ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade (n. 2.º do art. 15.º da DUDH), mas também que todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade (n.º1 do 15.º da DUDH).

Tem-se discutido que sentido dar a esta segunda dimensão, já que se concorda não poder significar que qualquer pessoa do mundo tem, entre nós, um direito fundamental a ser cidadão português. Temos defendido que ela consiste em várias dimensões: na previsão de condições legais, respeitadoras dos princípios enunciados, que permitam aos interessados aceder à nacionalidade portuguesa, na criação de um procedimento que permita esse acesso

[17] J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4.ª ed., volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 466.
[18] HANNA ARENDT, *As origens do Totalitarismo,* Publicações D. Quixote, Lisboa, 2006.
[19] ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS qualifica-o mesmo como um direito de personalidade. ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS, "Nacionalidade e Efectividade", in *Estudos em memória do Doutor João de Castro Mendes*, Lex, Lisboa, 1995, p. 441.
[20] JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, *Constituição da República Portuguesa Anotada,* p. 292.

em concreto, num direito de pedir a nacionalidade e, finalmente, na concessão da nacionalidade a quem cumpra os requisitos legais.

Alguns autores vão mais longe, defendendo que se pode retirar directamente do direito constitucional à cidadania um direito de acesso à nacionalidade portuguesa para certas pessoas. Por exemplo, JORGE PEREIRA DA SILVA reconhece um direito constitucional de acesso à nacionalidade àqueles que, apesar de possuírem outra nacionalidade, apenas com o Estado português têm uma ligação efectiva ou mais efectiva[21]. Tratar-se-ia de garantir o direito de acesso à nacionalidade aos apátridas de facto.

3.6. Princípio da cooperação leal da UE

Importa, por fim, acrescentar, nos termos acima referidos, a necessidade de o legislador português ter em conta que Portugal é um Estado-Membro da UE, e que, nos termos dos Tratados, da concessão e retirada da nacionalidade portuguesa decorre, automaticamente, a aquisição ou perda da cidadania da UE, com todos os direitos que a mesma confere: livre circulação, direitos de participação política a nível comunitário, proteção diplomática, etc. Assim, os critérios de concessão e retirada da nacionalidade devem ter em perspetiva também o interesse comunitário. Isto implica, desde logo, que o Estado seja criterioso nos critérios de atribuição da nacionalidade, pois que não deverá funcionar como simples "porta de entrada" para pessoas que não tenham com o mesmo ou outro Estado qualquer ligação e apenas pretendam beneficiar dos privilégios concedidos a quem possua o chamado "passaporte europeu". Mas também se tem afirmado que a perda da nacionalidade interessa ao Direito da UE, já que se priva também a UE de mais um cidadão: um eleitor e elemento do seu substrato pessoal político, pelo que a arbitrariedade de tal perda será também sancionada por este ramo do Direito.

4. EVOLUÇÕES RECENTES DA LEI DA NACIONALIDADE PORTUGUESA

Como já tivemos ocasião de escrever, e tem sido reconhecido pelo Tribunal Constitucional[22], um regime de acesso à nacionalidade corresponde sempre a determinadas opções políticas, identitárias e ideológicas. Para além disso, não deixa de estar dependente de opções conjunturais, muitas delas ditadas pela política de imigração. E, de facto, a história da

[21] JORGE PEREIRA DA SILVA, op. cit., p. 100.
[22] "Princípios de Direito da Nacionalidade…", cit.

Lei da Nacionalidade portuguesa de 1981[23] segue de perto a história dos movimentos migratórios em Portugal. Ela foi aprovada numa conjuntura de larga emigração de origem portuguesa no mundo, pelo que a preocupação inicial foi a manutenção dos laços com as comunidades emigrantes. Daí que tenha introduzido a prevalência do *ius sanguinis*. A primeira das reformas que se seguiram[24] visou responder a um novo fenómeno, surgido no nosso país na década de 90 – o do crescimento da imigração ilegal, pelo que o seu principal objectivo foi tornar mais difícil o acesso à nacionalidade originária via *ius soli*, ou a aquisição derivada através do casamento ou da naturalização. Já em 2004 o objectivo voltou a ser o reforço dos laços com as comunidades de portugueses residentes no estrangeiro[25].

O ano de 2006 foi o ano de todas as mudanças. O aumento da imigração em Portugal e o número elevado de imigrantes de segunda e terceira geração lançaram o debate sobre a necessidade de responder à nova realidade de Portugal enquanto país de imigração. No entanto, curiosamente, nessa altura respondeu-se à profunda mutação demográfica de Portugal não através da restrição, mas sim da inclusão[26]. A reforma tinha um compromisso de integração dos estrangeiros na sociedade portuguesa, pelo que o que fez foi *alargar e favorecer* largamente os meios para a aquisição da nacionalidade portuguesa.

A grande revolução disse respeito sobretudo ao regime da naturalização, que até então era uma faculdade discricionária do Governo. O que se passou a prever em 2006 foi a existência de um verdadeiro *direito subjetivo à naturalização* para quem cumprisse os requisitos previstos na Lei. Para além disso, eliminaram-se requisitos.

O objetivo de inclusão foi ainda alcançado através de um progressivo reforço do critério do *ius soli* (no que toca à aquisição originária em relação aos imigrantes de segunda e de terceira geração, e no que toca à naturalização de pessoas nascidas no país), bem como numa certa desvalorização de condições formais, como seja a legalidade da estadia no território.

A Lei foi posteriormente alterada diversas vezes, quase sempre com o propósito de se ampliar o universo de pessoas que podiam adquirir a nacionalidade portuguesa. Os prazos para a naturalização foram sendo progressivamente reduzidos (de seis anos iniciais para

[23] Lei n.º 37/81, de 3 de outubro.
[24] Lei n.º 25/94 de 19 de agosto.
[25] A Lei n.º 1/2004 de 15 de janeiro debruçou-se apenas sobre a reaquisição da nacionalidade, visando erradicar os efeitos das leis anteriores em matéria de perda da nacionalidade portuguesa.
[26] Para uma análise dos vários motivos políticos que motivaram a reforma da Lei da Nacionalidade de 2006, v. VITALINO CANAS, "Nacionalidade Portuguesa depois de 2006", *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 48, nºs 1-2 (2007) p. 511.

cinco), e a aquisição por filhos de estrangeiros nascidos no território foi paulatinamente facilitada, em direção a um *ius soli* quase puro. De facto, com a Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho, passou a prever-se a atribuição da nacionalidade *ope legis* a todos os indivíduos nascidos no território nacional filhos de estrangeiros que aqui residam legalmente há apenas dois anos. Com a Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10 de novembro, passou a exigir-se apenas residência legal, sem mais, ou um ano de residência, "independentemente do título".

Uma outra alteração de monta foi a introduzida pela primeira vez pela Lei Orgânica n.º 1/2013, que criou a possibilidade de o Governo conceder a naturalização aos descendentes de judeus sefarditas portugueses. Em face do aumento exponencial de requerentes ao abrigo desta possibilidade, e alguns abusos e uso fraudulento da mesma, vieram introduzir-se condições adicionais para a obtenção da nacionalidade via naturalização por esta via, que sobretudo exigiam a comprovação de ligação genuína ao território, em obediência ao princípio da nacionalidade efetiva[27]. Esta cláusula de naturalização constituía uma das principais vias de aquisição da nacionalidade portuguesa até ao presente.

Ainda assim, no quadro geral de progressiva abertura e expansão do regime da nacionalidade português ao longo dos últimos quase vinte anos, importa dar conta que, também em 2015 Portugal foi sensível às tensões, tão prementes nessa altura, entre o securitarismo e a proteção dos direitos individuais. Assim, a Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho veio criar um limite à naturalização, consistente em perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo envolvimento do requerente em atividades relacionadas com a prática do terrorismo. Por outro lado, os mesmos motivos passaram a poder ser, também eles, fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade por parte do Ministério Público.

Apesar de algumas das alterações em sentido contrário sofridas na Lei da Nacionalidade após 2006, pode dizer-se que, até à presente data, de uma forma quase estável, esta mesma Lei foi permitindo de forma cada vez mais expansiva a aquisição da nacionalidade portuguesa, seja através do alargamento do *ius soli*, seja através dos alargamentos dos regimes de naturalização[28].

[27] O Acórdão n.º 128/2004 do Tribunal Constitucional pronunciou-se pela não inconstitucionalidade das últimas alterações desse regime.
[28] Assim, veja-se o nosso "The 2020 Amendments to the Portuguese Nationality Act: a big step further towards pure ius soli… and some more inclusive measures", *Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT),* European University Institute – Robert Schuman for Advanced Studies, in https://globalcit.eu/the-2020-amendments-

É por isso que o nosso regime foi por diversas vezes qualificado como um dos mais liberais da Europa[29], destacando-se, em particular, a opção de responder ao incremento da imigração no país com a ampliação das formas para que a nova população pudesse adquirir a nacionalidade portuguesa.

As ora propostas de alteração legislativa assumem-se, assim, como a primeira verdadeira *inversão de marcha nesta tendência evolutiva*. Ela acontece, inclusivamente, quando se assiste, no nosso país, ao maior aumento de população estrangeira: de facto, de acordo com os dados da AIMA, a população estrangeira residente cresceu de 662.095 pessoas em 2020 para 1.044.606 em 2023, e 1.465.446 no final do primeiro semestre 2024. Contudo, contrariamente a 2006, pretende-se agora responder a este aumento com um fechamento nos modos de acesso à cidadania portuguesa.

Importa, assim, compreender, antes de proceder à análise das iniciativas legislativas em discussão, que motivos ditaram tão acentuada mudança de rumo.

5. MOTIVOS PARA AS ALTERAÇÕES

Como justificativa para as alterações ora propostas à Lei da Nacionalidade, a iniciativa do Governo avança que as evoluções de que se deu conta da Lei da Nacionalidade tiveram "*consequências muito negativas em diferentes domínios da vida coletiva*", como seja "*uma subida acentuada do número de nacionalidades concedidas a quem não tinha (e eventualmente nunca terá) uma ligação sólida com a comunidade política, bem como um enorme acréscimo do número de pedidos pendentes de decisão, com grande sobrecarga dos serviços públicos competentes*". Invoca-se ainda um "*efeito absolutamente desestruturante das já muito frágeis políticas públicas de imigração*", com o incremento do efeito de chamada que a existência de múltiplas vias de acesso ao território nacional previstas na lei de imigração já proporcionaria. Acrescenta-se a alegação da nacionalidade portuguesa ser utilizada como "*uma nacionalidade de conveniência*", assemelhando-se quase a um "*regime transacional*", como o de Malta, censurado pelo TJUE - o que poderia colocar em causa o acima referido princípio da cooperação leal do Direito da UE. Invoca-se que "*um regime jurídico como o vigente descredibiliza a nacionalidade portuguesa aos olhos dos próprios cidadãos portugueses*". Por fim, "*semelhantes regimes legais inviabilizam a definição e implementação de uma política de imigração*

to-the-portuguese-nationality-act-a-big-step-further-towards-pure-ius-soli-and-some-more-inclusive-measures/, janeiro de 2021.

[29] MARC M. HOWARD, *The Politics of Citizenship in Europe*, Cambridge University Press, New York, 2009. O autor refere ainda que Portugal saltou da categoria "média" para a categoria "liberal".

consistente e credível", já que, de um lado, "*não é razoável exigir aos imigrantes cuja permanência em território português não está devidamente documentada que regularizem a sua situação – sob pena de serem alvo de uma medida de afastamento, prevista legal e constitucionalmente – e, ao mesmo tempo, determinar a contabilização do tempo de residência em Portugal "independentemente de título" para efeitos de aquisição da nacionalidade*", criando-se, por outro lado, "*uma discriminação inaceitável*" entre os imigrantes "*que, de forma zelosa e regular, fazem o esforço de ter a sua situação regularizada perante as autoridades portuguesas*".

Por seu turno, o Projeto de Lei do Chega acentua também que "*nos últimos anos, verificou-se um certo facilitismo no processo de atribuição, muitas vezes dissociado de uma avaliação concreta da adesão aos valores e compromissos que definem a identidade nacional portuguesa". Assim, sublinha que a "obtenção da nacionalidade deve surgir como etapa final de um processo de integração bem-sucedido, fruto de uma convivência harmoniosa, do respeito pelas instituições e da efetiva participação na vida em sociedade*".

Começa-se por relembrar a margem de manobra que a própria Constituição dá ao legislador na modelação do conteúdo da comunidade política portuguesa – a qual será levada a cabo dentro dos limites já expostos.

Em algumas passagens a Exposição de Motivos da Proposta de Lei do Governo acentua aquela que deve ser, no nosso entender, a verdadeira função jurídica e política da Lei da Nacionalidade: não propriamente *resolver* problemas migratórios, não para *servir de "trampolim"* para a aquisição da cidadania europeia, não ser *mero instrumento de integração social* (relembrando-se, como bem faz a Proposta, a existência de um alargado princípio constitucional da equiparação neste domínio), mas sim "*identificar aquelas pessoas que, além de terem com o Estado uma conexão efetiva e genuína, movidos por razões históricas, culturais e simbólicas pretendem aprofundar a sua integração na comunidade a que pertencem e participar ativamente na condução dos seus destinos. Numa palavra, identificar o povo do Estado, traçando (em diferentes momentos da vida) o perímetro do grupo humano que goza (ou gozará no futuro) da plenitude dos direitos políticos*".

Cumpre de seguida analisar individualmente algumas alterações propostas de forma detalhada. Relembrando a margem de conformação do legislador democraticamente eleito nesta matéria, iremos apenas assinalar os pontos que nos parecem estar em causa os princípios supra-legais em matéria de nacionalidade indicados a que o mesmo deve obediência, bem como demais princípios constitucionais gerais.

6. ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS

6.1. Nacionalidade Originária

No que toca às alterações referentes à nacionalidade originária, ambas as iniciativas legislativas apontam para um aumento da exigência dos requisitos de atribuição da nacionalidade, procedendo a alterações ao art. 1.º, nomeadamente nas seguintes alíneas:

- *alínea d)* : indivíduos com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa originária do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, em que ambas convergem na adição de requisitos respeitantes à ligação com o território português e inexistência de condenações;

- filhos de estrangeiros nascidos em Portugal, quer no que respeita:

i. à alínea *e),* relativa aos casos em que, pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, independentemente de título, ao tempo do nascimento (trata-se da terceira geração de imigrantes) mantendo o Governo a mesma, mas propondo o Chega a sua eliminação;

ii. à alínea *f)*, respeitante aos indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português, ou aqui resida, independentemente do título, há pelo menos um ano." A Proposta de Lei do Governo passa a exigir declaração de vontade e ainda que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português há pelo menos três anos. O Projeto de Lei do Chega, por seu turno, também exige declaração de vontade e prevê um prazo de residência legal dos progenitores substancialmente maior: pelo menos, 6 ou 10 anos, conforme se trate, respectivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países, e desde que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, se declararem que querem ser portugueses.

Adianta-se já que a **Proposta do Governo não nos oferece reparos relativamente aos parâmetros assinalados**, podendo, aliás, ir melhor ao encontro do princípio da nacionalidade efetiva e da cooperação leal no âmbito do Direito da UE. Remete-se, neste ponto, para a Exposição de Motivos desenvolvida, e para a margem de liberdade do legislador

na matéria. No entanto, o **Projeto de Lei do Chega já nos oferece maiores dúvidas**, por eliminar a atribuição da nacionalidade aos "imigrantes de terceira geração" e dificultar de forma substancial a referida atribuição os imigrantes de segunda geração, exigindo prazos de residência aos progenitores semelhantes aos propostos para a naturalização. Esquece, assim, que o nascimento de segundas e terceiras gerações no território poderá consubstanciar, por si só, vínculos genuínos de ligação ao mesmo, que se farão sobretudo através da primeira integração – quando já estável – dos progenitores, adicionada ao referido nascimento.

6.2. Naturalização

Quer a Proposta Lei do Governo, quer o Projeto de Lei do Chega, avançam alterações significativas no que toca a várias modalidades de naturalização. Importa analisar as mesmas separadamente.

6.2.1. Regime geral

O regime geral de naturalização vigente, após várias alterações, dispõe o seguinte:

> "1 - O Governo concede a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos:
>
> a) Serem maiores ou emancipados à face da lei portuguesa;
>
> b) Residirem legalmente no território português há pelo menos cinco anos;
>
> c) Conhecerem suficientemente a língua portuguesa;
>
> d) Não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa;
>
> e) Não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada.

Comece-se pelo ***Projeto de Lei do Chega, que procede a uma proposta de alteração muito profunda, e que acarreta a própria alteração do instituto jurídico da naturalização***, tal como o mesmo é configurado desde 2006. Consta das alterações propostas que "*o Governo pode conceder a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos (…)"* (sublinhado nosso). De acordo com esta redação o mesmo passaria, novamente, a ter uma natureza puramente discricionária –

recuando-se nesta matéria quase vinte anos. Esta alteração suscita-nos várias reservas, uma vez que, como referido *supra*, a configuração da naturalização como um direito subjetivo, assumida em 2006, veio contribuir para a realização do direito constitucional à cidadania, previsto no art. 26.º da Lei Fundamental. Por outro lado, a previsão de um tal direito é a solução que melhor permite respeitar o princípio da nacionalidade efetiva, ao traduzir num vínculo jurídico os laços estabelecidos com o País através de uma residência duradoura. Ela vai também ao encontro do acima referido art. 6.º, n.º3 da CEN estabelece que "*cada Estado Parte deverá prever no seu direito interno a faculdade de naturalização de indivíduos legal e habitualmente residentes no seu território*". Tal faculdade de naturalização aponta, no nosso entender, para um verdadeiro direito de acesso à mesma, e não apenas uma *possibilidade* – caso contrário, a redação do preceito em causa falaria, ao invés de "faculdade de naturalização", de algo como "possibilidade de naturalização". Por fim, sempre importa dizer que a previsão de um direito à nacionalidade por parte dos residentes, via naturalização, é também uma exigência do princípio democrático. Se tal direito não se encontrar previsto, existirão camadas da população que devem contínua obediência à lei sem serem representadas no processo legislativo, e sem nunca lhes ser garantido o acesso à cidadania – único meio de poderem efetivar tal representação. Por fim, importa reforçar que as cláusulas meramente discricionárias, sobretudo quando ligadas ao regime-regra geral de naturalização, sempre poderão ser mal compreendidas pela população estrangeira: de facto, alguns imigrantes poderão ser naturalizados, o mesmo não sucedendo quanto a outros – o que causará, indubitavelmente, insatisfação, permeabilidade à corrupção e quebra de coesão e paz social.

Assim, somos de parecer que a alteração da natureza do instituto do regime-regra de naturalização, proposta pelo Chega, deverá ser de afastar.

A **Proposta de Lei do Governo mantém a natureza de direito subjetivo do regime-regra de naturalização. No entanto, as condições de acesso são alteradas em vários momentos. Importa analisar separadamente.**

Desde logo, o prazo de residência é não só estendido, como ainda se procede a uma distinção consoante a nacionalidade de origem do requerente: tal prazo será de, pelo menos 7 ou 10 anos, consoante se trate ou não de nacionais de países de língua oficial portuguesa. O Projeto de Lei do Chega, procede à mesma distinção, mas exige um prazo de residência

menor: de 6 ou 10 anos, conforme se trate, respetivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países.

Uma primeira consideração no que se refere à ***extensão do prazo***, atualmente fixado em cinco anos. A Convenção Europeia da Nacionalidade dispõe que "*ao estabelecer as condições para efeitos de naturalização, esse Estado Parte estabelecerá um período de residência não superior a 10 anos imediatamente anterior à formulação do pedido*" (art. 6.º, n.º3). Nem da Constituição nem de outros instrumentos internacionais deriva qualquer obrigação de se estabelecer um prazo menor que os referidos 10 anos. Por outro lado, deve assinalar-se que, em 2006, o prazo inicialmente estabelecido era de seis anos, só posteriormente tendo-se diminuído o mesmo para cinco. Nada temos a opor a que o prazo volte a ser de seis anos, o que permite, aliás, distinguir a aquisição da nacionalidade pela naturalização da obtenção da residência permanente ou de longa duração, previstas na lei de imigração, em que se exige também o prazo de cinco anos. Esta distinção simbólica é de aplaudir, já que, como se tem referido, a nacionalidade representa um *plus* em relação à simples residência, pelo que poderá ser vantajosa a exigência de um prazo maior para a naturalização do que o exigido para esta última.

Consideraríamos mais vantajoso, porém, o regresso aos seis anos originais ao invés dos dez anos propostos, face aos prazos vigentes noutros países europeus, sob pena de Portugal se tornar subitamente dos países mais restritivos na matéria.

Importa agora tecer algumas considerações no que toca à ***distinção, proposta por ambas as iniciativas, entre cidadãos de países de língua oficial portuguesa e demais cidadãos***.

Tal distinção já existia nas versões da nossa Lei da Nacionalidade, anteriores a 2006: de facto, a Lei n.º 25/94 havia criado um *tratamento preferencial* dos nacionais dos países lusófonos - exigindo menores períodos de tempo de residência a esses nacionais quer em relação à naturalização, quer em relação à aquisição da nacionalidade por nascimento dos imigrantes de segunda geração. Semelhante tratamento preferencial levantava algumas dúvidas, tão mais prementes quando o art. 5.º, n.º 1 da Convenção Europeia da Nacionalidade proíbe as discriminações em função da origem nacional[30]. Assim, alguns autores invocavam a violação

[30] O art. 5.º, n.º1 estipula: "*As regras de um Estado-parte em matéria de nacionalidade não podem conter distinções ou incluir práticas que se traduzam em discriminação em razão do sexo, religião, raça, cor ou origem nacional ou étnica*".

do princípio da proibição da discriminação baseada na origem nacional. A posição não era, porém, unânime: outros invocavam que a lei tinha pecado por defeito e que devia prever um regime mais favorável também para os cidadãos dos Estados membros da UE[31]. Nos trabalhos preparatórios da actual Lei da Nacionalidade, invocou-se a necessidade de alteração dessas normas de forma a respeitar-se a CEN. Assim, actualmente, a lei não estabelece qualquer tipo de distinção entre os nacionais de países lusófonos e os demais.

Quanto a nós, sempre considerámos que a possibilidade de estabelecer regimes mais favoráreis para os cidadãos de países de língua portuguesa não afetava necessariamente o princípio da proibição da discriminação em função da origem nacional. Escrevemos, aliás, em 2010, que a solução da lei foi um passo atrás no reforço dos laços entre os países de língua portuguesa[32]. De facto, importa relembrar que nem todas as distinções correspondem a discriminações, apenas o sendo quando o critério de tratamento diferenciado é arbitrário ou irrazoável. Ora, não nos parece ser esse o caso quando se prevê um tratamento mais favorável baseado em critérios razoáveis, atendíveis e fundamentados noutros princípios constitucionais.

ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS fala de um "*princípio fundamental do ordenamento jurídico português em matéria de direito dos estrangeiros, por força do qual os cidadãos dos países lusófonos são, em Portugal, objecto de uma discriminação positiva em relação a outros estrangeiros, que os privilegia face a estes*"[33]. O tratamento mais favorável dos cidadãos lusófonos consubstancia, pois, uma distinção justificável, pelos laços profundos de história e cultura que unem os povos de língua portuguesa[34]. Mas não só. A própria CRP dá acolhimento a esse tratamento mais favorável. Nos termos do art. 7.º, n.º4, "*Portugal mantém laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa*". Para além disso, consagra no art. 15.º n.º 3 o estatuto de quase-cidadãos dos cidadãos lusófonos. Ora, garantir a quase-cidadãos quase todos os direitos de cidadania, como sejam os direitos de voto, mas não favorecer o acesso à nacionalidade não parece fazer

[31] Nesse sentido, JORGE PEREIRA DA SILVA lembrava que não era apenas com os cidadãos dos países lusófonos que o Estado português mantinha relações privilegiadas à luz da CRP, mas também com os Estados-membros da UE, Cf. op. cit., p. 110.
[32] NUNO PIÇARRA e ANA RITA GIL, *Country Report: Portugal*, EUDO Citizenship Observatory, Florença, 2009, p. 29.
[33] "Quem manda mais – a residência ou a nacionalidade?", *in Studia Iuridica*, n.º68, p. 49.
[34] Sobre a importância da língua enquanto fator político produtor de unidade entre os povos, v. WLADIMIR BRITO, "Cidadania Transnacional ou Nacionalidade Lusófona?", in *Direito e Cidadania*, ano VI, n.º19, 2004, pp. 215-228.

sentido[35]. Julgamos, assim, que pelo menos a naturalização dos quase-cidadãos deveria ser favorecida, requerendo-se, por exemplo, períodos de residência mais curtos. Esta solução poderia ser ainda justificada com os padrões gerais da imigração proveniente dos países de língua oficial portuguesa, que corresponde à larga maioria do total dos números de imigração[36], e que geralmente se transforma em residência permanente no território português[37].

No *Explanatory Report* da CEN, esclarece-se precisamente que, em alguns casos, os critérios de concessão da nacionalidade podem resultar num tratamento preferencial no âmbito da nacionalidade. Aí especifica-se que os Estados-Parte podem, efetivamente, conceder um tratamento mais favorável aos nacionais de certos outros Estados. Dá-se o exemplo de os Estados da UE poderem fixar um período de residência mais curto para os nacionais de outros Estados-Membros do que o requerido como regra geral – isso seria, no entender do Relatório, um tratamento preferencial com base na nacionalidade, e não uma discriminação com base na origem nacional.

Assim, a possibilidade de se prever esse regime mais favorável não viola, no nosso entender, a Convenção Europeia da Nacionalidade, nem tão pouco a Constituição, já que se fundamenta em critérios objetivos e razoáveis[38]. Coisa diferente seria uma solução normativa que dispusesse, por exemplo, que os cidadãos do país x ou y necessitariam de um prazo mais longo para aceder à naturalização, já que não se traduziria numa discriminação positiva, e sim negativa, e teria de se demonstrar a razão de ser de um tratamento mais desfavorável para os cidadãos de países em específico.

As duas iniciativas ***acrescentam ainda requisitos para a obtenção da naturalização.*** A Proposta de Lei do Governo estabelece, para além da exigência de conhecimento suficiente da língua, também o conhecimento "suficiente" da cultura portuguesa (al. *c)*), bem como dos direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade portuguesa e a organização política

[35] Em sentido semelhante, BAUBÖCK *et al.*: "*Granting quasi-citizens almost full citizenship rights while making it difficult for them to naturalise would contribute to sustaining exclusionary ethno-cultural concepts of national community*". Cf. op. cit., p. 36.
[36] Cf. O último *Relatório de Migrações e Asilo da AIMA*, publicado em 2025.
[37] JORGE PEREIRA DA SILVA, op. cit., p. 111.
[38] Uma interpretação contrária implicaria a invalidação de normas de vários Estados-membros da UE, já que praticamente todos preveem regimes mais favoráveis em relação a indivíduos provenientes de países com os quais possuem laços históricos e culturais privilegiados ou mesmo em relação a cidadãos da UE. Cf. estudo do Observatório da Cidadania in http://www.eudo-citizenship.eu.

do Estado português (al. *d)*), e a existência de declaração solene da "adesão aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático" (alínea *e)*).

O Projeto de Lei do Chega, por seu turno, prevê, para além do referido conhecimento da língua portuguesa, a aprovação no Teste Nacional de Integração e Cidadania, a comprovar a existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional, idoneidade cívica, a capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência, e não se ter usufruído de apoios sociais nos últimos 3 anos de residência.

Comecemos pelo mencionado requisito referente ao conhecimento da "cultura portuguesa". O mesmo é apenas referenciado na Proposta do Governo, embora eventualmente possa estar ainda abrangido no proposto "Teste Nacional de Integração e Cidadania" a que o Projeto do Chega faz referência, e que se determina como consistindo numa "*avaliação composta por perguntas de escolha múltipla, incidindo sobre a história nacional, os valores democráticos, a cultura portuguesa e outros elementos representativos da identidade e organização da sociedade portuguesa*". Neste ponto, as nossas resistências vão apenas para a natureza vaga do que poderá consubstanciar o "conhecimento da cultura portuguesa", e que remeterá, necessariamente, para legislação que deve concretizar a mesma.

Já nos parece oferecer menos dúvidas a necessidade de conhecimento dos direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade portuguesa e a organização política do Estado português ou a existência de declaração solene da "adesão aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático", como proposto pelo Governo ou que poderão corresponder ao Teste Nacional de Integração e Cidadania como mencionado pelo Chega. Contudo, ainda assim, deve assinalar-se que a previsão destes requisitos impõe ao Estado também algumas obrigações positivas, como seja a disponibilização de cursos referentes às matérias questionadas, como seja a cultura, a organização do Estado e os direitos e deveres dos portugueses.

O Projeto de Lei do Chega, prevê ainda outros requisitos, como a comprovação da existência de uma ligação efetiva à comunidade nacional, idoneidade cívica, a capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência, e não ter usufruído de apoios sociais nos últimos 3 anos de residência.

Neste ponto, afigura-se-nos redundante a exigência da ligação efetiva à comunidade, a qual será já demonstrada, no nosso entender, através do período de residência no território e o conhecimento de língua. Já tivemos ocasião de escrever, neste ponto, que as condições previstas na lei são verdadeiros indícios de ligação à comunidade[39].

Por outro lado, a "idoneidade cívica" aparece-nos, uma vez mais, como vaga, sendo eventuais preocupações relacionadas com o mérito do requerente – quando atendíveis – já acauteladas com os requisitos "negativos" abaixo explanados.

Por outro lado, oferece-nos diversas dúvidas o requisito referente à capacidade "para reger a sua pessoa". Tal requisito foi eliminado em 2006, já que poderia levar a uma discriminação em relação aos imigrantes portadores de certas deficiências (e, atualmente, também os maiores acompanhados)[40].

Também nos levantam questões os requisitos referentes à capacidade para "assegurar a sua subsistência", e de o requerente não ter usufruído de apoios sociais nos últimos 3 anos de residência. Também até 2006 a Lei de Nacionalidade previa um requisito referente à suficiência de meios económicos. Este requisito foi também eliminado, pois levantava algumas dúvidas em relação ao art. 13.º, n.º 2 da CRP, que proíbe a discriminação baseada na situação económica – muito embora, importa dizê-lo, o Tribunal Constitucional não o tenha julgado inconstitucional[41]. Ainda assim, consideramos que este critério, bem como o de recurso a apoios sociais, são critérios que relevam mais de considerações de política migratória, e não tanto referentes a critérios de pertença a uma determinada comunidade política. Para além disso, estes critérios são ainda problemáticos, no nosso entender, de uma perspetiva democrática, já que os direitos de participação democrática não devem ser dependentes de classe social[42].

Importa, por fim, atentar nos ***requisitos negativos***, *i.e.*, nos fatores preclusivos da aquisição da nacionalidade. Os mesmos justificam-se, em geral, na salvaguarda da ordem pública e segurança nacional, e visam excluir da comunidade nacional cidadãos que possam colocar os interesses vitais da mesma em risco, evitando que adquiram a nacionalidade.

39 "Princípios de Direito da Nacionalidade…", cit.
40 JORGE PEREIRA DA SILVA, op. cit., 132.
41 Cf. Ac. 599/2005, 2 de novembro de 2005.
42 BAUBÖCK *et al.*, op. cit., p. 29.

Tais requisitos são reforçados na iniciativa do Governo que, em particular, refere a inexistência de condenação com pena de prisão efetiva, por crime punível segundo a lei portuguesa. Trata-se de uma versão mais exigente que a atual, que exigia a condenação com pena de prisão igual ou superior a 3 anos. Apesar de considerarmos que a versão anterior acautelava suficientemente os interesses estaduais, ao estabelecer um limite baseado apenas na prática dos crimes mais graves, ainda assim considera-se que a inexistência de qualquer tipo de condenação penal cabe ainda na margem de conformação do legislador democraticamente eleito, não se revelando um requisito desproporcional para o acesso à nacionalidade – tendo em atenção a visão do direito fundamental à cidadania que partilhamos e que acima delimitámos. Neste ponto, importa desde já sublinhar que consideramos que tal margem de conformação é substancialmente maior no que toca à definição das condições para aceder à nacionalidade portuguesa do que quanto aos casos em que pode haver perda da nacionalidade. Voltar-se-á a este ponto mais abaixo.

6.2.2. Naturalização de Menor nascido em Portugal

O atual n.º 2 do art. 6.º prevê uma norma específica para a naturalização de menores, mas apenas daqueles que tenham nascido em Portugal. Não basta, porém, tal nascimento. A versão atual exige mais *uma condição adicional*, de entre três possíveis, a saber: a) um dos progenitores aqui tenha residência, independentemente de título, pelo menos durante os cinco anos imediatamente anteriores ao pedido; b) um dos progenitores tenha residência legal em território nacional; c) o menor aqui tenha frequentado, pelo menos, um ano da educação pré-escolar ou ensino básico, secundário ou profissional. As três condições são alternativas, bastando, pois, o menor cumprir um apenas dos requisitos expostos. No caso o menor ter cumprido a idade da imputabilidade penal, não poderá ainda preencher os pressupostos negativos.

A proposta de Lei do Governo altera esta redação profundamente, restringindo a naturalização de menores. Propõe-se que, para além do nascimento no território, o menor cumpra – agora *cumulativamente* – dois requisitos: a) um dos progenitores resida legalmente em território nacional há pelo menos cinco anos; b) o menor se encontre inscrito e a frequentar regularmente o ensino obrigatório, quando aplicável. A última possibilidade (ter frequentado, no passado e durante um ano, um estabelecimento de educação em Portugal) é eliminada.

Ora, importa dizer, como já se tivemos ocasião de escrever, que não se prevê um regime geral de naturalização de menores, mas apenas para os menores que já tenham nascido no território. Logo em 2010 considerámos que isso poderia traduzir-se num obstáculo à integração da chamada geração 1.5, *i.e.*, daqueles menores que imigraram com os pais em tenra idade e que cresceram em Portugal. Escrevemos então que a negação do acesso à naturalização direta dos menores traduz um preconceito de que apenas os adultos têm interesse em ser cidadãos plenos, esquecendo que, para além dos direitos de voto, há outros direitos de cidadania que podem interessar a não votantes, como o direito a não ser expulso e a entrar no território onde se cresceu. Assim, de uma perspetiva de simples mérito legislativo, não se compreende os motivos que levam à alteração proposta, e que agravam ainda mais a possibilidade de naturalização de menores.

Ora, compreende-se a exigência de estatuto legal do progenitor – que perpassa o espírito de quase todas as alterações propostas -, mas considera-se que esta previsão poderá não ter qualquer utilidade, se já se prevê a aquisição originária para esses casos. Ela servia precisamente para proteger os menores que, não tendo cumprido os requisitos para adquirir a nacionalidade originária no momento do nascimento em Portugal, poderiam ser naturalizados se frequentassem um estabelecimento de ensino. Era também um incentivo à educação dos referidos menores, que lhes é garantida independentemente do estatuto legal, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 67/2004, de 23 de maio. Assim, considera-se que, pelo menos os requisitos relativos à legalidade do estatuto dos progenitores e a exigência de educação deveriam manter-se como alternativos, ainda que se pudesse eventualmente exigir um número mais elevado de anos de frequência de educação escolar.

6.2.3. Naturalização de Apátrida

A Proposta de Lei do Governo insere um novo número em matéria de naturalização: o n.º 3, que dispõe que o Governo concede a nacionalidade portuguesa aos apátridas que residam legalmente em Portugal há pelo menos quatro anos, que satisfaçam cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas c) a g) do n.º 1. Esta nova norma é de aplaudir, já que visa dar proteção a um dos princípios de Direito da Nacionalidade atrás referidos: a prevenção da apatridia. Nem se diga que, ao prever-se um prazo de residência bastante mais exíguo para os apátridas do que para os demais estrangeiros se coloca em crise o princípio da proibição da discriminação. De facto, também aqui se considera existir um motivo razoável de

distinção, já que os apátridas não se encontram na mesma situação que os demais estrangeiros, uma vez que não possuem qualquer nacionalidade. O mesmo se diga, de resto, em relação aos refugiados, para quem a lei não prevê uma forma de acesso mais favorável à naturalização – nem tal consta das iniciativas ora em análise[43]. Trata-se, em ambos os casos, de pessoas que *não podem beneficiar da proteção de um outro Estado*, tendo, assim, mais urgência no acesso à nacionalidade[44]. Assim, é de aplaudir esta proposta, ficando o incentivo para que, em futuras revisões à Lei, se estenda a mesma aos refugiados.

Importa ainda tecer algumas considerações em relação aos apátridas de facto. Como acima se referiu, nesses casos, apesar de a pessoa não poder ser considerada apátrida em sentido estrito, acaba por sofrer na prática uma verdadeira situação de apatridia, já que em nenhum lado pode exercer os seus direitos democráticos[45]. Ultimamente reclama-se que o princípio da prevenção da apatridia implicaria também o dever de os Estados evitarem e combaterem as situações de apatridia de facto.

Neste ponto, importa sublinhar que a Conferência das Nações Unidas que deu origem à Convenção sobre a redução da apatridia de 1961 adotou uma resolução que recomendava que "as pessoas que são apátridas de facto devem, tanto quanto possível, ser tratadas como apátridas *de iure*, de forma a permitir-lhes adquirir uma nacionalidade efetiva". Seria, assim, recomendável que, em sede de regulamentação da lei se estabelecessem os casos em que se poderia considerar estar-se perante uma apatridia de facto, bem como as condições para comprovar a mesma e poder aceder-se ao direito previsto na norma em análise.

6.2.4. Naturalização de Menor Acolhido

Face ao aumento do número de menores migrantes não acompanhados a chegar ao país, que eram integrados no sistema nacional de proteção de crianças e jovens em perigo, a Lei da Nacionalidade passou a prever, no n.º3, que, "*tratando-se de criança ou jovem com menos de 18 anos, acolhidos em instituição pública, cooperativa, social ou privada com acordo de cooperação com o Estado, na sequência de medida de promoção e proteção definitiva aplicada em processo de promoção e proteção, ao*

[43] Uma cláusula dessas é incentivada pelo art. 34.º da Convenção de Genebra e pelo art. 6.º, n.º4, al. g) da CEN.
[44] No mesmo sentido, JEAN COMBACAU e SERGE SUR, *Droit International Public*, 6éme édition, Montchrestien, Paris, 2004, p. 332.
[45] Isso mesmo foi decidido pelo Comité dos Direitos Humanos das Nações Unidas, no caso *Stewart v. Canada*. V., porém, em sede do Conselho da Europa, a recomendação 1504 (2001) sobre não expulsão de imigrantes de longa duração.

abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 72.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, (…) cabe ao Ministério Público promover o respetivo processo de naturalização".

A Proposta de Lei do Governo altera também esta disposição, que passa a corresponder a uma faculdade discricionária do Governo. De facto, dispõe-se, na redação proposta, que "*o Governo pode conceder a nacionalidade aos menores acolhidos em instituição pública, cooperativa, social ou privada com acordo de cooperação com o Estado, na sequência de medida de promoção e proteção definitiva, judicial ou administrativa, aplicada ao abrigo da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo (…)*" (sublinhado nosso). Ora, no que toca a este ponto, importa referir que se trata de Crianças não acompanhadas, às quais foi aplicada a medida de promoção e proteção mais gravosa e definitiva. Tal medida será, pois, aplicada nos casos em que não é viável o retorno da criança à família e ao país de origem. Razões de proteção do interesse superior da criança, de segurança jurídica e de igualdade imporiam que todas elas tivessem um direito subjetivo à naturalização. Assim, também se considera que a solução anterior acautelava da melhor forma os princípios mencionados – tanto assim é que as preocupações enunciadas na Exposição de Motivos da Proposta de Lei do Governo não são propriamente influenciadas com a naturalização de menores não acompanhados, sujeitos a medida de acolhimento definitiva, e que correspondem a algumas das camadas mais vulneráveis da população.

6.2.5. Naturalização de Nascidos no território

A atual lei dispõe que o Governo concede a nacionalidade, por naturalização, aos indivíduos que tenham nascido em território português, sejam filhos de estrangeiro que aqui tivesse residência, independentemente de título, ao tempo do seu nascimento, e aqui residam, independentemente de título, há pelo menos cinco anos. Esta possibilidade é revogada na Proposta de Lei do Governo. Trata-se de uma possibilidade que previa a naturalização por obediência a um misto de critérios: o *ius soli* e o *ius domicilii*, conferindo a nacionalidade a quem, não tendo título legal, aqui tenha nascido e residisse há cinco anos. Considera-se tratar-se de uma cláusula que poderia ser importante para a integração de segundas gerações de imigrantes, a quem a ilegalidade do estatuto dos pais os poderia deixar desprotegidos.

A influência da situação legal dos pais na aquisição da nacionalidade por parte dos filhos tem sido já discutida pela doutrina portuguesa. Ela levanta alguns problemas em relação à proibição de discriminação em razão da ascendência, por distinguir entre os filhos

de imigrantes em situação legal e os filhos de imigrantes em situação ilegal[46]. Mas, por outro lado, não se pode separar totalmente o comportamento dos pais do destino dos filhos, já que quando estes nascem, a sua única ligação com a comunidade é estabelecida através dos progenitores[47].

Contudo, se atentarmos na Lei de Imigração, a mesma já prevê, no art. 122.º, a possibilidade de regularização dos nascidos no território nacional. Assim, ao permitir-se a aquisição de título de residência por esta via, fica aberto o acesso ao regime geral de naturalização. Deste modo, apesar de, no nosso entender, a solução já existente constituir um caminho favorável para o respeito do princípio da nacionalidade efetiva, ainda pode considerar-se que a sua eliminação não restringe desproporcionalmente o acesso à cidadania.

6.2.6. Naturalização de descendentes de judeus sefarditas portugueses

Atualmente, a Lei prevê uma possibilidade de naturalização discricionária, com dispensa de alguns requisitos, para os descendentes de judeus sefarditas portugueses. A norma foi atualizada recentemente, passando a exigir-se residência legal em território português pelo período de pelo menos três anos, seguidos ou interpolados, de forma a melhor respeitar-se o princípio da nacionalidade efetiva.

Quer a Proposta de Lei Governo, quer o Projeto de Lei do Chega, revogam este regime. Estas opções não suscitam, no nosso entender, um problema de conformidade face a parâmetros supra-legais. O Tribunal Constitucional já teve, aliás, ocasião de afirmar recentemente, em relação ao regime de naturalização de descendentes de judeus sefarditas: "*a sua criação, que, enfatize-se, não decorre de nenhum imperativo jusconstitucional, fundou-se numa decisão mais política do que jurídica, sendo isso particularmente visível na sua justificação – este regime foi motivado por um desejo de reparação ou de ressarcimento históricos*". Mais acrescenta que: "*mais do que um regime*

[46] MÁRIO TORRES, "O Estatuto Constitucional dos Estrangeiros", *Scientia Iuridica*, n.290, Maio-Agosto 2001, p. 12.
[47] JORGE PEREIRA DA SILVA, op. cit., p. 113. Em sentido contrário manifesta-se JACQUELINE BHABHA, que defende que a dependência do estatuto dos filhos em relação ao dos pais se aproxima da anterior dependência da nacionalidade da mulher em relação à do marido, demonstrando uma concepção adulto-cêntrica da nacionalidade. Cf. "The «Mere Fortuity of Birth»? – Children, Mothers, Borders and the Meaning of Citizenship", in AA.VV., *Migrations and Mobilities – Citizenship, Borders and Gender*, Seyla Benhabib and Judith Resnik (ed.), New York University Press, New York, 2009, p. 199.

especial ou específico, o que temos é um regime verdadeiramente excecional (…) Será precisamente esta natureza verdadeiramente excecional que justificará que ele não vigore ad eternum."

A isto acresce, como o próprio TC reconhece que: "*Aos poucos, no entanto, foram surgindo suspeitas de que haveria um uso indevido desta possibilidade, não sendo certo que todos aqueles a quem foi atribuída a nacionalidade portuguesa fossem, efetivamente, descendentes de judeus sefarditas portugueses*".

Assim, face à natureza excecional do regime, assente em razões de interesse político, nomeadamente de reparação histórica, bem como aos motivos já reconhecidos pelo próprio Tribunal Constitucional, não nos parece que esta solução mereça reparo.

7. Perda da Nacionalidade

Chegamos à alteração proposta que, no nosso entender, oferece mais dúvidas de constitucionalidade. Atualmente, o art. 8.º da Lei apenas prevê a perda de nacionalidade por vontade do interessado, e só caso este possua a nacionalidade de outro Estado.

O facto de apenas se perder a nacionalidade por vontade do cidadão tem sido uma caraterística distintiva da Lei Portuguesa, desde a sua versão originária de 1981. De facto, apesar de a Constituição de 1976 permitir a privação da cidadania no n.º 4 do art. 26.º, estabelecendo somente como limite a proibição de fundamentação em motivos políticos, o legislador nunca chegou a usar desta possibilidade. Assim, destacando-se da generalidade dos demais países da UE, em Portugal apenas se poderia perder a nacionalidade por vontade do interessado.

Ambas as iniciativas em análise visam alterar drasticamente esta matriz, estável há mais de 40 anos. De facto, elas propõem acrescentar um n.º 2 à norma que dispõe sobre a perda da nacionalidade, prevendo agora, pela primeira vez, que o Estado possa unilateralmente retirar a mesma a cidadãos, em casos relacionados com fins de preservação da ordem pública e da segurança nacional.

Antes de se proceder à análise em detalhe das propostas, importa sublinhar que a liberdade de configuração do legislador está, no nosso entender, muito mais limitada no que toca à determinação dos casos de perda da nacionalidade, do que quanto à delimitação das condições de aquisição da mesma. Esta consideração deriva do conteúdo do direito fundamental à cidadania, acima densificado, e que se reveste muito mais concretizado quando

o seu titular já possui a referida cidadania do que quando tal ainda não sucedeu. Se no primeiro momento o interessado é já cidadão português, no segundo caso, como se viu, o mesmo tem apenas um direito a aceder à mesma se cumprir os requisitos para tal estipulados na lei.

Posto isto, importa ainda assim sublinhar que, na sua dimensão negativa, de proteção contra a perda da nacionalidade, o direito não é tão amplo ao ponto de proibir a perda de nacionalidade *tout court, i.e.,* o direito à cidadania não está configurado como um direito absoluto. O mesmo pode, pois, ser restringido, o que poderá ser feito, precisamente, através de medidas de privação da nacionalidade – as quais terão de respeitar os requisitos constantes no n.º 2 do art. 18.º, por configurarem restrições ao art. 26.º da CRP.

Começando pelo **Projeto de Lei do Chega**, o mesmo acrescenta ao art. 8.º um 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*".

A norma proposta neste n.º 2 afigura-se **violadora do n.º 4 do art. 30.º da Constituição**, que dispõe que nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos. Ora, é precisamente essa a solução proposta na iniciativa em análise, já que a mesma determina, sem mais, que quem é definitivamente condenado por um dos crimes elencados, perde (automaticamente) a nacionalidade portuguesa. A isto não se opõe o facto de, na Exposição de Motivos se referir que "*a presente medida não deve ser encarada como punitiva, mas antes com uma resposta necessária à quebra do dever de lealdade que deve reger a relação entre o cidadão naturalizado e o Estado que lhe concedeu a nacionalidade*". De facto, ela sempre se traduzirá num efeito de privação necessária da própria cidadania portuguesa – o direito central que permite o gozo da plenitude de direitos políticos e civis na nossa ordem jurídica.

Passando à análise da **Proposta de Lei do Governo**, a mesma estabelece uma ***pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa.*** A mesma deverá ser apenas aplicada aos cidadãos naturalizados que, tendo outra nacionalidade, sejam condenados a pena de prisão efetiva igual ou superior a cinco anos, por factos praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade portuguesa. A Proposta mais circunscreve a possibilidade de aplicação dessa medida aos crimes: a) contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e a autodeterminação sexual; b) relativos a infrações terroristas, relacionadas com um grupo terrorista, com atividades terroristas e financiamento do terrorismo; c) de associação criminosa, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas; e, finalmente, d) crimes contra o Estado.

a) Da Proibição de efeitos automáticos das penas

Importa começar por sublinhar que, contrariamente ao Projeto do Chega, a Proposta de Lei do **Governo não levanta, *a priori*, dúvidas de constitucionalidade em face do n.º4 do art. 30.º da CRP, já que a perda de nacionalidade é configurada como uma pena acessória**. A sua aplicação é determinada por autoridade judicial, que deverá fazer um juízo relativo à necessidade de aplicação da referida pena – juízo esse que sempre se terá de afigurar autónomo em relação ao realizado em relação à pena principal. Por outro lado, a Proposta acrescenta ainda um n.º 3, nos termos do qual, na aplicação dessa pena acessória, deve o tribunal ter 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.

Neste ponto, importa relembrar que, como Gomes Canotilho e Vital Moreira sublinham, "*a Constituição não proíbe que as penas consistam, elas mesmas, na perda desses direitos. O que se pretende é proibir que a condenação em certas penas se acrescente, de forma automática, mecanicamente, independentemente de decisão judicial, por efeito direto da lei (ope legis). A teleologia intrínseca da norma consiste em retirar às penas efeitos estigmatizantes, impossibilitadores da readaptação social do delinquente, e impedir que, de forma mecânica, sem se atender aos princípios de culpa, da necessidade e da jurisdicionalidade, se decrete a morte civil, profissional ou política do cidadão*"[48]. O que se proíbe é, tal como sublinha o Despacho n.º 20/XVII do Presidente da Assembleia da República que determinou a

[48] Op. cit., p. 504.

admissibilidade desta Proposta de Lei, tão-só que "*a privação dos direitos referidos ocorra como simples consequência da condenação por determinadas infrações e por via direta da lei, por meio meramente mecanicista, sem qualquer mediação do julgador e sem qualquer consideração dos factos pertinentes*".

No entanto, já temos mais dúvidas no que toca ao **proposto n.º 4**, de acordo com o qual, **o indivíduo que perder a nacionalidade portuguesa com fundamento no n.º 2 deste artigo não pode apresentar novo pedido de naturalização pelo prazo de 10 anos**, contados do trânsito em julgado da decisão de condenação. De facto, esse parece-nos já um *efeito automático da aplicação da própria pena acessória de privação da nacionalidade* – e que impede que o cidadão condenado, *ope legis* e automaticamente, possa aceder a um direito fundamental – o direito à cidadania, previsto no art. 26.º da Constituição. De facto, este direito à cidadania, tal como o configurámos, abrange o direito de acesso ao procedimento. Privar tal acesso automaticamente parece-nos colocar fortes problemas à luz do art. 30.º n.º4, conjugado com o art. 26.º, todos da CRP. Com efeito, não pode suceder que tal pessoa se torne, pela simples condenação penal, completamente privada do direito de *pedir* tal nacionalidade.

b) Da Proibição de Perda arbitrária de Nacionalidade

O princípio de que ninguém pode ser privado arbitrariamente da nacionalidade encontra-se consagrado no art. 15.º, n.º2 da DUDH, bem como no 7.º da Convenção Europeia da Nacionalidade. Esta Convenção aponta, aliás, para uma ideia de que a perda da nacionalidade por iniciativa do Estado deverá ser *excecional,* senão veja-se: "*Um Estado Parte não poderá prever, no seu direito interno, a perda da sua nacionalidade ex lege ou por sua iniciativa, excepto nos seguintes casos* (…)". Por outro lado, apesar de a Constituição prever a possibilidade de perda da nacionalidade, tal medida deverá ser encarada como uma *restrição a direitos, liberdades e garantias*, com a natureza ora proposta de pena acessória, que limitará o direito fundamental previsto no art. 26.º da CRP. Assim, a mesma terá de respeitar todos os requisitos previstos no art. 18.º da Constituição, de entre os quais se conta o princípio da proporcionalidade das restrições – que reveste, em matéria de penas criminais, uma dimensão específica reportada à necessidade de pena.

Ora, a aplicação de penas acessórias constitui sempre a aplicação de uma pena adicional à pena principal. Ela apenas deve estar reservada para os casos em que o titular esteja a lesar bens jurídicos que estejam, precisamente, ligados com aquilo que a pena acessória visa acautelar. Tem sido esse, aliás, a racionalidade subjacente às demais penas acessórias previstas

na legislação penal: as penas acessórias previstas demonstram uma conexão material entre o crime praticado e a restrição de direitos aplicada. Senão atente-se ao elenco das mesmas: as principais penas acessórias consistem, desde logo, na proibição do exercício de funções (art. 66.º CP), que pode ser aplicada a funcionários públicos condenados por crimes praticados, precisamente, no exercício das suas funções; a proibição do exercício de profissão, atividade ou direitos (art. 66.º-A e seguintes), quando o crime cometido revela inaptidão para essas funções ou atividades ou o exercício dos referidos direitos, a proibição de conduzir veículos com motor (art. 69.º), aplicada em crimes rodoviários; a proibição de portar armas (art. 69.º-A), que se pode aplicar em crimes cometidos com arma ou que revelem perigosidade no seu uso; a proibição de contacto com certas pessoas (art. 69.º-B), em particular a vítima, por exemplo, em casos de violência doméstica ou crimes contra a liberdade pessoal; a proibição de frequência de determinados lugares (art. 69.º-C), que pode ser aplicada para afastar o condenado de contextos ligados ao crime cometido; a perda de bens a favor do Estado (art. 109.º e segs.), quando esses bens foram usados ou obtidos através do crime.

Em todos estes casos, há uma ligação entre conteúdo da conduta violadora e o conteúdo da pena acessória aplicada. É apenas por se ter posto em causa determinados bens jurídicos que se aplica uma pena que visa salvaguardar aqueles bens jurídicos em concreto. Caso contrário, as penas acessórias seriam apenas uma simples *pena adicional*, que poderia pôr em causa o princípio da necessidade.

Assim sendo, a pena de privação da nacionalidade deveria, também, ser apenas aplicada a crimes que põem em causa os laços de lealdade e pertença entre aquele indivíduo e o Estado.

Há apenas uma pena acessória no sistema penal português que foge a este racional: trata-se precisamente da pena de expulsão de estrangeiros. Com efeito, ela é aplicada apenas em função da gravidade da pena principal, independentemente da conduta praticada[49]. Veja-se, assim, o art. 151.º da Lei de Imigração, que dispõe que tal pena pode ser aplicada ao cidadão estrangeiro não residente no País, condenado por crime doloso em pena superior a seis meses de prisão efetiva ou em pena de multa em alternativa à pena de prisão superior a seis meses, ou ao cidadão estrangeiro residente no País, condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão. Neste último caso deve ter-se em conta, na sua aplicação, a gravidade

[49] Sobre este ponto, e em sentido semelhante, v. TERESA PIZARRO BELEZA, "Hostilidades (sobre a pena acessória de expulsão dos estrangeiros do território nacional)", AA.VV., *Estudos em Homenagem a Cunha Rodrigues*, Jorge de Figueiredo Dias (org.), Coimbra Editora, 2001, p.139 e ss., ANA LUÍSA PINTO, *A pena acessória de expulsão de estrangeiros do território nacional*, Coimbra Editora, 2005.

dos factos praticados pelo arguido, a sua personalidade, eventual reincidência, o grau de inserção na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal. Esta pena 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.

Contudo, importa tecer algumas considerações. Em primeiro lugar, são já várias as vozes que clamam pela necessidade de repensar a legitimidade de aplicação de penas de expulsão *tout court*, já que as mesmas se alicerçam apenas na nacionalidade do condenado, colocando dúvidas face ao princípio da igualdade relacionado com o da necessidade da pena. De facto, se a pena principal é suficiente para o cidadão nacional, compreende-se mal que não o seja para o cidadão estrangeiro. Assim, alguns juízes do TEDH têm defendido, nos respetivos votos de vencido, que as leis penais deveriam ser suficientes para punir os factos praticados por estrangeiros integrados no território, da mesma forma que são consideradas suficientes para punir crimes praticados por cidadãos nacionais. Alguns advogam inclusivamente que a expulsão de estrangeiros pela prática de crimes é cruel e discriminatória em relação aos nacionais que se encontram nas mesmas circunstâncias[50]. Nós também tivemos já a oportunidade de levantar algumas dúvidas neste contexto[51]. Considerámos então que os estrangeiros integrados, como os chamados "imigrantes de segunda geração", ou os estrangeiros que residem no país de acolhimento desde a infância, não deveriam ser expulsos senão em casos verdadeiramente excecionais, ou devido a razões muito fortes, como a condenação por infrações muito graves, como por exemplo, atividades terroristas ou atentados à segurança nacional.

Ainda assim, sempre se dirá que o que justifica a aplicação da pena acessória de expulsão é a ideia de que, através da prática do crime em causa, alguém que ainda não pertence ao elemento do Estado "povo", i.e., que *não é ainda membro da comunidade política*, deixa de "merecer" continuar a viver com a mesma, já que violou a "hospitalidade" do Estado de acolhimento[52]. De facto, a pessoa em causa tem ainda como que um estatuto de "convidado"

[50] Assim, o voto do juiz MORENILLA no caso *Nasri*, (Acórdão de 13/07/1995, *Nasri c. França*, queixa n.º 19465/92). V., ainda, JEAN- YVES CARLIER, Vers L' Interdiction d'Expulsion des Étrangers Intégrés ?", *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n.º 15, 1993, p. 461.
[51] *Imigração e Direitos Humanos,* Petrony, 2ª Edição, 2021, p. 508 e ss.
[52] Assim, o Juiz COSTA no caso Üner: "*as a matter of principle, I am against exclusion orders, which constitute a double punishment, specially in the case of aliens who have been staying in the host country from a young age, and with family ties in that country*" (Cfr. Acórdão de 18/10/2006, *Üner c. Holanda*, queixa n.º 46410/99).

no território: ainda não faz parte da comunidade. Ainda não possui, pois, o tal laço de pertença profunda, com os direitos e deveres daí decorrentes, que carateriza a nacionalidade.

As coisas mudam quando as pessoas passam a ser nacionais. Os laços de lealdade operam em sentido bilateral: o Estado tem, desde logo, um dever de proteção diplomática dos nacionais, mas também de se responsabilizar por eles quando estes cometem crimes, promovendo a sua ressocialização. Esse dever pode já não existir no que toca a estrangeiros. Estes, se violarem bens jurídicos essenciais no Estado de acolhimento, quebram o vínculo ainda precário, condicional, que mantinham com ele. No entanto, ainda assim, e como reconhece a jurisprudência do TEDH e a própria Lei de Imigração, tal vínculo vai sendo reforçado com a passagem do tempo e o desenvolvimento de ligações no território. Tanto assim é que, como se transcreveu, nos casos em que o condenado já possui residência permanente no território, a aplicação da pena acessória de expulsão é mais exigente na nossa lei.

O caso muda de figura, repete-se, quando estão em causa cidadãos nacionais – e é isso que é preciso sublinhar aqui: a pena acessória de privação da liberdade prevista na Proposta de Lei aplica-se a *cidadãos nacionais, i.e.*, a pessoas *que já possuem o vínculo profundo de membro da comunidade política*, que já estão unidos com o Estado com um vínculo de lealdade recíproco, havendo uma participação bilateral dos destinos cidadãos / Estado: o cidadão nos destinos do Estado, o Estado nos destinos do cidadão. Para o bem e para o mal, para a guerra e para a paz, para a vida fiel ao Direito, e para a vida desviante do Direito. E isso porque, quanto aos membros do *povo* – que, aliás, são um dos seus elementos - o Estado tem já um dever de proteção e responsabilização. Ele toma agora nas suas mãos o destino deste cidadão, não podendo pura e simplesmente – porque isso esvaziaria o conteúdo da cidadania de forma intolerável – "desembaraçar-se" dos seus membros quando estes se tornam incómodos ou indesejáveis.

Isto não equivale a dizer que a pena acessória de privação da nacionalidade é *sempre condenável*. É verdade que temos algumas dúvidas, no plano dos princípios, sobre a bondade da mesma, precisamente pelo risco que comporta de poder ser usada, pelos Estados, para "se livrarem" de cidadãos problemáticos – atirando a responsabilidade sobre mesmos para outros Estados que pouca ligação, ou mesmo nenhuma, possam ter com o cidadão "desviado" (sobretudo quando se tratar de cidadãos naturalizados por residência, que

viveram largos anos no Estado que agora os quer expurgar, e que seria o único responsável pela sua ineficaz lealdade ao Direito).

No entanto, colocaremos de parte, para os efeitos do presente estudo, a tese mais radical de que a privação da nacionalidade é sempre uma medida ilegítima em caso de prática de crimes. Ainda assim, sempre diremos que tal medida apenas se justificará verificadas determinadas condições:

1) como pena acessória, aplicada por juiz;
2) depois de devidamente ponderados – pelo menos – os mesmos fatores que são enunciados no caso da aplicação da pena de expulsão de estrangeiros – posto que não faria sentido exigir-se um elevado grau de ponderação na aplicação de expulsão de não membros, e ser menos exigente quando se está a tratar da privação da nacionalidade; Assim, deverá ser sempre exigida a ponderação da gravidade dos factos praticados pelo arguido, a sua personalidade, eventual reincidência, o grau de inserção na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal – algo que é, efetivamente, referido na Proposta de Lei do Governo;
3) a sua previsão normativa deverá obedecer ao racional que pauta todas as penas acessórias aplicadas a cidadãos nacionais (já que, *reitera-se, é um cidadão nacional que está em causa*): as penas acessórias só deverão ser admissíveis se houver um vínculo entre a conduta e o bem jurídico visado com a pena acessória.

Equivale isto a dizer que a pena acessória de perda de cidadania só deverá ser admitida quando a conduta do cidadão puser gravemente (devido ao carácter central deste direito fundamental) em causa os vínculos de lealdade entre esse cidadão e o Estado.

Tal justifica-se desde logo pela conexão acima referida entre a conduta e o conteúdo da pena acessória. Mas mais. Justifica-se ainda com a centralidade do direito fundamental à cidadania, que pode ainda ser tido como um verdadeiro "direito a ter direitos"[53]. É certo que, em face da extensão do princípio da equiparação entre portugueses e estrangeiros, plasmado no art. 15.º da CRP, a cidadania não é *conditio sine qua non* para se beneficiar de direitos fundamentais em Portugal. Mas, ainda assim, não se pode menosprezar a absoluta centralidade que a mesma reveste na esfera pessoal – como meio de acesso à plenitude de direitos políticos e plena participação no projeto democrático, por um lado, e como elemento

[53] Assim, HANNAH ARENDT, op. cit.

central da identificação individual de pertença àquela que é, ainda, a comunidade política primordial de um mundo dividido entre Estados – a comunidade nacional.

Precisamente nesse sentido, J.J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA referem que os motivos da privação devem ser pertinentes e relevantes sob o ponto de vista da relação do cidadão com a coletividade[54]. Uma pena de privação da nacionalidade aplicada a crimes que não se relacionem com tais deveres de lealdade surge arbitrária, desligada da conduta em concreto, e que por isso não terá justificação como adicional à pena principal. Ela não poderá, pois, ser justificada no âmbito do princípio da necessidade das penas, podendo, ainda, ser desproporcional face à gravidade do direito restringido. De facto, quando perspetivado do ponto de vista do cidadão condenado, tal direito é mesmo *suprimido* -, já que, repete-se, como "direito a ter direitos", a privação da nacionalidade comportará a supressão de todos os direitos a ela ligados, como os direitos políticos e de acesso e permanência incondicionais no território nos termos do art. 44.º da CRP.

Dando de certa forma cumprimento a esta ideia, a Convenção Europeia da Nacionalidade determina que a perda da nacionalidade só poderá ter lugar nos seguintes casos (art. 7.º):

> 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.
>
> (…)

Trata-se, importa sublinhar, de uma lista exaustiva[55]. Note-se que, para o que interessa no presente contexto, a norma pertinente é aquela que se refere a "conduta que prejudique seriamente os *interesses vitais do Estado Parte*" (sublinhado nosso). Esta limitação vai

[54] Op. cit., p. 466.
[55] COUNCIL OF EUROPE, *Explanatory Report to the European Convention on Nationality Strasbourg*, 6.XI.1997.

plenamente ao encontro da tese que desenvolvemos acima, *i.e.*, que não basta a prática de um qualquer crime grave, sendo necessário um crime que ponha em causa a relação de lealdade entre o cidadão nacional e o Estado – e que a afete de forma tão grave que a mesma tem de ser rompida.

O conceito de "interesses vitais do Estado" é, naturalmente, vago. Em último caso, qualquer crime poderia cumprir tal definição, já que ao visarem a tutela de bens jurídicos com dignidade penal, com conexão a bens constitucionalmente protegidos, todos poderiam ser tidos como "interesses vitais do Estado". Não nos parece, porém, ser esse o sentido da redação da CEN, face ao teor manifestamente restritivo da norma em análise. Assim, parece-nos que se visou tutelar interesses de que o Estado é diretamente titular, face a crimes que o ofendem diretamente. Estarão em causa, enfim, crimes contra o Estado. Mas importa ainda esclarecer que não serão *todos os crimes contra o Estado* – pois que se exige que a conduta os *prejudique gravemente*. Assim, para além de tais condutas poderem corresponder àquilo que, na nossa lei penal, são qualificados como "crimes contra o Estado", terão ainda de ser minimamente sérias, graves, de forma a merecer uma pena que não terá de ser relevante, mas que sempre adiantaremos que *não poderá ser inferior a cinco anos de prisão*.

Aceita-se, ainda que crimes que ponham em causa a tranquilidade pública de forma geral, como o crime de terrorismo – que, nas palavras do Tribunal Constitucional, "*ofende bens jurídicos colectivos, como a paz pública, a vigência do Estado de direito, a soberania nacional*" atentem contra "interesses vitais do Estado"[56], pela dimensão generalizada de violência, medo, insegurança, que afeta a sociedade como um todo e condiciona o bom funcionamento das instituições, bem como o livre gozo dos direitos fundamentais de todos os residentes (em especial, mas não só, o de liberdade e segurança). Assim, também Baaren et al., no estudo pioneiro sobre Privação da Nacionalidade publicado este ano, localizam os ilícitos relacionados com o terrorismo nas condutas que tocam a falta de lealdade para com o Estado[57].

Como forma de esclarecer todas as dúvidas, importa citar o próprio Conselho da Europa, que, refere claramente: "*conduct seriously prejudicial to the vital interests of the State Party" is drawn*

[56] Acórdão n.º 510/98.
[57] LUUK VAND DER BAAREN, MARIA GERDES & MARTEEN VINK, "Waves of Securitisation: The Rise, Fall and Resurgence of Citizenship Stripping Regulations in Europe, 1960 – 2022", *Statelessness & Citizenship Review*, 7 (1) 2025, p. 34: "*Third, citizenship can be lost due to disloyalty, which refers to any behaviour or offence that is based on a concept of disloyalty or harm to the interests or security of the state (eg acts of treason or terrorism against the state)*".

from Article 8, paragraph 3.a.ii of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. Such conduct notably includes treason and other activities directed against the vital interests of the State concerned (for example work for a foreign secret service) but would not include criminal offences of a general nature, however serious they might be"[58]. Esta precisão, inserida pelo organismo que procede à interpretação autêntica da Convenção é, pois, muito clara, no sentido de eliminar a possibilidade de a nossa Lei poder abarcar, nos termos do art. 8.º, n.º2 da Proposta de Lei do Governo a prática de crimes "a*) contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e a autodeterminação sexual*" e, mesmo, de "*c) de associação criminosa, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas*".

No que toca ao Direito Comparado, no âmbito dos países signatários da Convenção Europeia da Nacionalidade, de acordo com a base de dados constante do Observatório Global da Cidadania (GLOBALCIT)[59], do Instituto Europeu de Florença, nenhum Estado signatário da CEN contém disposições relativas à perda da nacionalidade para além das relacionadas com traição ou crimes relacionados com violação da lealdade em relação ao Estado[60]. Ora, de uma perspetiva comparada, são precisamente estes os Estados que importa ter em conta nesta matéria, por serem aqueles que, tal como Portugal, se encontram vinculados à Convenção Europeia da Nacionalidade.

Uma necessidade de previsão mais restritiva seria também reclamada por motivos ligados à coerência da ordem jurídica interna, face à limitação prevista para a aplicação de pena de expulsão de estrangeiros no território, onde se determina que essa pena 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. Se tal exigência é prevista para esta pena, aplicada a estrangeiros, por maioria de razão o deverá ser em relação a uma pena ainda mais gravosa aplicada a cidadãos nacionais, com quem, como já se referiu, o Estado já criou laços de lealdade recíprocos.

---

[58] *Explanatory Report* …, cit.
[59] https://globalcit.eu/modes-loss-citizenship/.
[60] A base de dados está atualizada até 2024, e diz respeito a modos de perda de nacionalidade em todos os países do mundo. Contém duas hipóteses, no que toca a perda relacionada com prática de atos censuráveis: "disloyalty or treason" e "other offenses". Nenhum Estado-Parte da CEN dispõe de normas relativas à perda da nacioanalidade por "other offenses". De acordo com o site do Conselho da Europa, os Estados-Parte, são, atualmente, os seguintes: Albânia, Alemanha, Áustria, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Chéquia (República Checa), Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Hungria, Islândia, Luxemburgo, Macedónia do Norte, Moldávia, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Portugal, Roménia, Suécia, Ucrânia. Cfr. https://www.coe.int/en/web/Conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=166

Posto isto, e ainda que se aceite (no que temos várias reservas) a admissibilidade, num Estado de Direito democrático, de uma pena acessória de privação da nacionalidade, a Proposta de Lei do Governo extravasa aquilo que consideramos minimamente razoável, por prever a aplicação de tal pena a crimes que (não menosprezando a sua gravidade) atentam apenas contra bens individuais, como os crimes contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e a autodeterminação sexual. Afigura-se-nos ainda duvidosa a inserção dos crimes de associação criminosa, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas, já que o facto de se poderem inserir em criminalidade organizada e particularmente grave, não faz com que atinjam, no nosso entender, o nível de desestabilização geral ou de quebra de lealdade exigida pela redação da CEN quando refere "interesses vitais do Estado". Tão pouco, em todos estes casos, tem a pena acessória de privação da nacionalidade, com o seu efeito de supressão de alguns direitos civis e de (quase todos os) direitos políticos, qualquer ligação com o conteúdo das condutas levadas a cabo. Nestes casos, pois, ao cidadão nacional deverá ser aplicada apenas a pena principal, afigurando-se a pena acessória como uma simples adição desligada de qualquer nexo com a conduta praticada. Está em causa, pois, a falta de necessidade da pena, traduzindo-se o resultado numa privação arbitrária da nacionalidade.

Em conclusão, ainda que se admita a legitimidade *a se* da pena acessória de privação da nacionalidade, consideramos que a mesma não poderia ser aplicada a todos os casos constantes da Proposta de Lei do Governo, mas apenas em caso de prática de crime de terrorismo ou contra o Estado, quando punidos com pena de prisão efetiva superior a cinco anos, e sempre mediante análise da conduta do arguido e demais fatores relativos à gravidade do facto, e outros elementos enunciados na Proposta de Lei - a sua personalidade, eventual reincidência, o grau de inserção na vida social, a prevenção especial e o tempo de residência em Portugal.

c) Da Proibição de Discriminação

A terceira questão relacionada com a Proposta relativa à Perda da Nacionalidade prende-se, no nosso entender, com o princípio da **proibição da Discriminação**. Tal questão surge porque a perda da nacionalidade está limitada no seu âmbito pessoal aos cidadãos naturalizados que, tendo outra nacionalidade, sejam condenados a pena de prisão efetiva igual ou superior a cinco anos, por factos praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da

nacionalidade portuguesa. A possibilidade de perda é, assim, restrita aos cidadãos naturalizados. Por outras palavras, estabelece-se, no que toca a um aspeto absolutamente central da Lei da Nacionalidade, uma distinção entre os portugueses de origem e os cidadãos naturalizados.

Importa, desde logo, sublinhar, que se trata aqui, também de uma mudança profunda de paradigma do regime português da Nacionalidade dos últimos 40 anos. Tal regime assentava num princípio de total igualdade de direitos e deveres de todos os Portugueses, independentemente da forma através da qual tinham obtido a nacionalidade portuguesa. A única exceção, com assento constitucional, era a possibilidade de eleição para Presidente da República, que, como dispõe o art. 122.º da CRP, está reservada aos portugueses de origem. Mas, sublinhe-se, isso não demonstrava uma aceitação da possibilidade de se fazer distinções entre portugueses de origem e portugueses naturalizados, já que era a própria Constituição a estabelecer expressamente a exceção, reservada única, exclusiva e impressivamente para o exercício do cargo mais alto do Estado Português. Tal previsão, que recebia expressa consagração constitucional, confirmava, entendemos nós, a regra da total igualdade – ao invés de a infirmar.

Para a ideia desta igualdade aponta ainda o Direito da UE, que reconhece a cidadania da União a qualquer nacional de Estado-Membro, independentemente da forma pela qual o mesmo obteve tal nacionalidade.

O princípio do tratamento igual de todos os portugueses, independentemente da forma pela qual os mesmos adquiriram a nacionalidade encontra ainda arrimo no próprio art. 13.º, n.º2 da Constituição, que dispõe, precisamente, sobre a proibição da discriminação em função do território de origem.

Também a Convenção Europeia da Nacionalidade consagra tal princípio – o qual se aplica, nesse contexto, às normas referentes aos modos de aquisição e perda de nacionalidade. O art. 5.º, n.º 2 da CEN dispõe que os cidadãos não devem ser distinguidos consoante tenham adquirido a nacionalidade originária ou derivadamente nos seguintes termos: "*2 - Cada Estado Parte regular-se-á pelo princípio da não discriminação entre os seus nacionais, independentemente da nacionalidade ter sido adquirida por nascimento ou em qualquer momento subsequente*". O Explanatory Report da CEN sublinha que esta disposição visa, precisamente, eliminar a aplicação discriminatória das regras em matéria de nacionalidade entre nacionais por nascimento e outros nacionais, incluindo pessoas naturalizadas.

A doutrina já tem apontado para a existência, em alguns países, deste tratamento diferenciado, qualificando o mesmo como discriminatório. Veja-se, assim, BAAREN ET AL: "*Deprivation rules are often applied in a discriminatory manner. (…). These provisions apply only to certain categories of citizens, typically those who have acquired citizenship after birth, such as immigrants*"[61]. Os autores mais acrescentam a desconformidade desta distinção face ao Direito Internacional: "*this is despite increasing criticism of such practices from the perspective of international law. The unequal treatment of naturalised citizens has come under scrutiny due to the potential to be interpreted as a discriminatory act resulting in the loss of nationality as defined in art 9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, or art 5(d)(iii)of the 1965 International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*".

O TEDH também já teve oportunidade de se pronunciar sobre a distinção de tratamento entre nacionais de origem e pessoas que adquiriram a nacionalidade posteriormente. No caso *Biao c. Dinamarca*[62], os juízes de Estrasburgo analisaram uma norma, a chamada "regra dos 28 anos", que determinava um tratamento diferenciado dos cidadãos dinamarqueses dependendo de há quanto tempo eram cidadãos nacionais: se o haviam sido por menos de 28 anos, aplicavam-se requisitos adicionais para poderem pedir o reagrupamento familiar dos seus familiares. O TEDH considerou que apenas razões muito fortes poderiam justificar uma diferenciação de tratamento no que se refere à origem nacional. Mais enquadrou este tipo de distinção na origem étnica da pessoa, afirmando expressamente que os raciocínios referentes aos chamados "motivos suspeitos de discriminação", como seja a raça ou sexo "*should apply to discrimination against naturalised nationals*". Assim, concluiu que: "*That rule favours Danish nationals of Danish ethnic origin, and places at a disadvantage, or has a disproportionately prejudicial effect on persons who acquired Danish nationality later in life and who were of ethnic origins other than Danish*".

Tendo este raciocínio sido aplicado no que toca a um tratamento diferenciado no que toca ao direito ao reagrupamento familiar, deverá ser o mesmo transposto no que toca à perda de um direito com um profundo sentido político e identitário como a perda de nacionalidade.

De facto, o regime proposto pelo Governo cria, efetiva e pioneiramente na nossa lei, duas classes de cidadãos: os cidadãos originários, que seriam como que uns cidadãos

[61] Luuk, p. 39. V. ainda PETER SPIRO, "Citizenship, Nationality and Statelessness" in Vincent Chetail and Céline Bauloz (eds), *Research Handbook on International Law and Migration*, Elgar Publishing 2014, CARMEN TIBURCIO, *The Human Rights of Aliens Under International and Comparative Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p. 9.
[62] Acórdão de 24 maio de 2016, queixa n.º 38590/10.

verdadeiramente plenos, incondicionais, de "primeira categoria", e os cidadãos naturalizados, que seriam, nos primeiros dez anos, como que "cidadãos condicionais", "sob regime probatório" e, assim, de categoria inferior.

Uma vez que a possibilidade de perda da nacionalidade apenas se aplica a quem possua outra nacionalidade, para evitar situações de apatridia, ela pode ainda levantar questões de discriminação entre cidadãos com dupla ou una nacionalidade. Também por aqui pode levar a efeitos nefastos, como levar a que cidadãos com múltipla nacionalidade renunciem à sua cidadania de origem por forma a precaver-se contra a perda da nacionalidade portuguesa.

Por fim, importa dar nota que este regime pode ainda deixar desprotegidos os cidadãos que não têm possibilidade de exercer direitos no Estado da nacionalidade, e que, a perderem a nacionalidade portuguesa, se podem tornar apátridas de facto.

Assim, somos de parecer que esta distinção se revela profundamente problemática do ponto de vista do princípio da proibição da discriminação, seja em função do território de origem, da origem nacional ou, como entendeu o TEDH, da origem étnica.

8. Aplicação no tempo

A Proposta de Lei do Governo dispõe, no Art. 5.º, sobre a aplicação no tempo. Em geral, dispõe-se que a mesma produz os efeitos à data da sua entrada em vigor, mas prevê-se uma importante exceção no n.º 2, no que toca aos procedimentos de concessão da nacionalidade por naturalização ao abrigo do regime geral (n.º 1 do art. 6.º). Dispõe-se na Proposta que "*as alterações introduzidas pela presente lei aplicam-se aos procedimentos de concessão da nacionalidade, com fundamento no n.º 1 do artigo 6.º, iniciados a partir do dia 19 de junho de 2025. A redação atual aplica-se aos procedimentos iniciados em data anterior a 19 de junho de 2025, desde que, até essa data, à submissão do pedido de concessão de nacionalidade correspondessem os requisitos materiais exigidos por essa lei*".

a) A aplicação da lei a pedidos entrados antes da sua entrada em vigor

A possibilidade de aplicação de regimes novos a situações passadas não é, *a se*, proibida pela Constituição, a não ser que se trate dos casos em que a mesma o expressamente proíbe, como os casos de retroatividade da lei penal mais desfavorável, da lei fiscal, e da lei restritiva de direitos, liberdades e garantias. No entanto, nos demais casos, a aplicação de normas para

o passado pode colocar em causa outros princípios constitucionais, nomeadamente o da segurança jurídica e o da proteção das legítimas expectativas dos cidadãos. É esse ponto que deverá ser analisado nesta parte.

Neste contexto, importa começar por determinar se a disposição em análise estabelece uma situação de retroatividade autêntica ou retroatividade inautêntica /retrospetividade. Isso mesmo foi desenvolvido pelo Acórdão do TC n.º 285/2011: *"[…] Importa distinguir os casos de retroatividade autêntica dos casos em que a norma apenas pretende vigorar para o futuro, mas que acaba por tocar em situações, direitos ou relações jurídicas desenvolvidas no passado, mas ainda existentes*". No caso, considerou que "*a aplicação de determinadas normas a situações jurídicas pré-existentes – como é o caso das leis que se aplicam a processos pendentes – não pode ser integrada nos fenómenos de «retroatividade autêntica», mas apenas na categoria de «mera retrospetividade» ou de «retroatividade inautêntica»"*. Mais recentemente, no Acórdão n.º 128/2024, o TC julgou da inconstitucionalidade das alterações à Lei da Nacionalidade, tendo apreciado um regime transitório para os processos pendentes. Considerou aí o seguinte: "*trata-se de retroatividade inautêntica, pois é o ato de concessão da nacionalidade que deve ser considerado o ato constitutivo*".

No que toca a esta forma de aplicação da lei no tempo, tem-se afirmado que a proteção do princípio da confiança reveste, nestes casos, uma menor intensidade[63]. Para Jorge Reis Novais, "*a não consolidação plena das situações a que a nova lei se pretende aplicar gera uma diminuição do peso dos interesses relativos à segurança jurídica e à proteção da confiança dos cidadãos*"[64]. Tal não significa, porém, a livre admissibilidade da retrospetividade da lei. É certo que ao legislador não está vedado alterar o regime de casamento, de arrendamento, do funcionalismo público ou das pensões, por exemplo, ou a lei por que se regem processos pendentes. Contudo, tal liberdade do legislador deve articular-se com o princípio geral da segurança jurídica, um dos "subprincípios concretizadores" do princípio do Estado de direito proclamado no artigo 2.º da CRP.

O Tribunal Constitucional conta com uma já vasta jurisprudência sobre o princípio geral da segurança jurídica, designadamente na sua vertente específica de proteção da confiança. A título meramente ilustrativo, no Acórdão n.º 568/2016 foi dito o seguinte: "*à garantia de segurança jurídica inerente ao Estado de direito corresponde, numa vertente subjetiva, a ideia de proteção da confiança dos particulares relativamente à continuidade da ordem jurídica. (…) O princípio da proteção da*

[63] J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 1998, p. 255
[64] JORGE REIS NOVAIS, *As Restrições aos Direitos Fundamentais não Expressamente Autorizadas pela Constituição,* 2ª Edição, Coimbra Editora, 2010, p. 819.

confiança prende-se com a dimensão subjetiva da segurança – o da proteção da confiança dos particulares na estabilidade, continuidade, permanência e regularidade das situações e relações jurídicas vigentes. Mas o mesmo Estado de direito também é democrático e pluralista, uma vez que a ordem jurídico-constitucional se funda, desde logo, nos procedimentos próprios de uma democracia plural. Daí o reconhecimento do poder de autorrevisibilidade das leis, que, não sendo ilimitado, postula que os limites sejam traçados a partir da concordância entre o princípio do pluralismo democrático e outros princípios constitucionais, como, por exemplo, os da segurança, da igualdade e da proporcionalidade". Mais se acrescentou que: *"[A] segurança exige que os cidadãos saibam com o que podem contar, sobretudo nas suas relações com os poderes públicos. Saber com o que se pode contar em relação aos atos da função legislativa do Estado é coisa incerta ou vaga, precisamente porque o que é conatural a essa função é a possibilidade, que detém o legislador, de rever ou alterar, de acordo com as diferentes exigências históricas, opções outrora tomadas. Contudo, a possibilidade de alteração dessas opções, se é irrestrita (uma vez cumpridas as demais normas constitucionais que sejam aplicáveis) quando as novas soluções legislativas são pensadas para valer apenas para o futuro, não pode deixar de ter limites sempre que o legislador decide que os efeitos das suas escolhas hão de ter, por alguma forma, certa repercussão sobre o passado. […]*".

No Acórdão n.º 287/90, o Tribunal estabeleceu os limites do princípio da proteção da confiança na ponderação da eventual inconstitucionalidade de normas *dotadas* de "retroatividade inautêntica, retrospetiva". De acordo com essa jurisprudência, para que a segurança jurídica, na vertente material da confiança, seja tutelada, é necessário que se reúnam dois pressupostos essenciais:

a) A afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e ainda
b) Quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes (devendo recorrer-se, aqui, ao princípio da proporcionalidade).

Ora, diz-se na Exposição de Motivos da Proposta de Lei que "*desde o período eleitoral que se sabia ser intenção da Coligação vencedora imprimir uma maior exigência ao regime da nacionalidade portuguesa, no sentido de garantir que a mesma tem sempre subjacente uma ligação efetiva e genuína à comunidade nacional*", o que incluiria, nas palavras do Governo, "*que, entre outras modificações de relevo, os requisitos temporais e materiais da naturalização iriam ser elevados em densidade e alargados em número*". O Governo toma então em conta a "*data da viabilização do Programa do Governo, que*

apesar de ser um documento eminentemente político, beneficia de ampla publicidade", para fixar o início da aplicação do regime novo, considerando que todos os pedidos feitos após essa data deverão beneficiar já das alterações. Note-se que o Governo mais acrescenta que, imediatamente após a viabilização parlamentar do Programa do Governo, gerou-se um movimento de submissão massiva de pedidos de aquisição da nacionalidade por naturalização, mas que "*tais requerimentos, contudo, não encontram arrimo em verdadeiras expetativas jurídicas, merecedoras de tutela à luz do princípio constitucional da proteção da confiança. Constituem antes uma tentativa de última hora de beneficiar dos requisitos altamente permissivos do regime jurídico cessante (…)*".

Ora, temos de discordar do entendimento aí plasmado. De facto, não se pode considerar que, com a mera publicidade do programa do Governo deixou de haver expectativas merecedoras de proteção - *nesse próprio dia*. Note-se: foi a simples publicidade do programa do Governo, não de uma Proposta de Lei concreta ou mesmo de um avanço no procedimento legislativo. A única coisa que os cidadãos passaram a poder contar foi apenas que haveria *alteração da lei da nacionalidade num futuro próximo*. Ou, por outras palavras, poderiam, quando muito, deixar de ter expectativas legítimas quanto à manutenção do regime em vigor a médio prazo, contando, porém, com o período de tempo em que decorria o procedimento legislativo. O que não podiam saber, de todo, é que o dia 18 de junho *seria o último dia em que poderiam fazer um pedido de aquisição da nacionalidade*. Assim, os cidadãos estrangeiros que, no dia 19, cumpriam tais requisitos tinham, pois, legítimas expectativas de que ainda a podiam adquirir a nacionalidade de acordo com a lei ainda em vigor. É, assim, muito irrealista dizer que um cidadão que, no dia 18 de junho completou os 5 anos de residência no território português, deixou de ter expectativas legítimas merecedoras de proteção de poder ser naturalizado cidadão português no dia 19, só porque aí o programa do Governo foi publicitado.

Acrescenta a Exposição de Motivos, de forma que nos parece criticável, que após a publicitação do referido programa do Governo, se assistiu a um "*recurso abusivo e tardio*" de pedidos de nacionalidade. Ora, discordamos profundamente com a qualificação de tal recurso como um "*abusivo*", já que tais pedidos (pelo menos os legítimos) diziam respeito a pessoas que *já preenchiam os requisitos* que a própria lei em vigor previa para a aquisição da nacionalidade. Como poderá ser abusivo um pedido feito por alguém que cumpria integralmente os requisitos para se naturalizar cidadão português, ao abrigo da lei em vigor? Tão pouco seria tal recurso "tardio" – já que a lei em vigor não impunha qualquer prazo, e,

por outro lado, alguns cidadãos podiam estar só nesse momento a completar os cinco anos de residência no território nacional.

Resta, por fim, verificar se o fim visado com a aplicação de um tal regime retrospetivo pretende salvaguardar um interesse público, que seja tão importante que se sobrepõe às necessidades de proteção da confiança jurídica dos cidadãos. Ora, tal interesse público não aparece claramente identificado, mas parece estar ligado precisamente à convicção de ter existido uma "corrida aos pedidos" de naturalização, que o Governo considera "abusivos", tanto mais quando censura o regime anterior, por não assentar, de forma suficientemente forte, no seu entender, na exigência de conexões genuínas entre o cidadão nacional e o Estado. Contudo, como se referiu, apesar de o legislador democraticamente eleito ser livre de mudar tais requisitos, importa separar dois interesses públicos: uma coisa é aquele que dita a alteração da lei, em si. É aí que jogam as considerações relativas ao melhor ou pior mérito das soluções da lei antiga. Outra coisa, diferente, é o interesse público que impõe que as soluções novas se apliquem para trás. E aí parece que o interesse público visado é apenas responder àquilo que o Governo considera tratar-se de uma corrida a pedidos da nacionalidade "abusivos".

Ora, a qualificação de tal "chuva de pedidos" como abusiva" é, ela em si, *abusiva*, demonstrando um pré-juízo de má-fé em relação aos cidadãos que se limitaram a aguardar para reunir as condições necessárias para pedir a nacionalidade portuguesa, e o fizeram no *estrito cumprimento da lei*. Saber se, dentre destes, há ou não pedidos abusivos, é algo que incumbe já às entidades decisoras fazer. Fazê-lo de forma coletiva, como faz o Governo, não se pode traduzir num interesse público idóneo, por assentar num preconceito que é de repudiar.

Ainda que assim não se entenda, sempre se dirá que o interesse em colocar em prática um regime que, no entender do Governo, é muito mais idóneo, não deve prevalecer sobre os profundos prejuízos que causará aos particulares. Relembremos que estão em causa cidadãos que aguardam há, pelo menos cinco anos para obter este direito, que temos vindo a qualificar como absolutamente central. A sua retirada, de um dia para o outro, é inegavelmente muito onerosa, frustrando, no nosso entender, de forma intolerável, as expectativas jurídicas.

Neste ponto, é o próprio Governo, na sua Exposição de Motivos, a reconhecer que "*para o princípio da proteção da confiança, nem todas as expetativas são iguais: «as expectativas de quem entrou ilegalmente no território nacional não poderão ser as mesmas das de quem entrou de forma legal, tal como as*

expectativas de quem há muito vive no território nacional falando a língua, estabelecendo laços com a população e aqui formando família não poderão ser as mesmas das de quem acabou de chegar»". Então se assim é, e estando em causa a alteração do n.º1 do artigo 6.º, que diz respeito a pessoas que *viveram pelo menos cinco anos legalmente no território*, estará em causa o *nível máximo de proteção dessas expectativas*, face aos laços entretanto entretecidos com a comunidade.

Face a tudo o que acabou de se expor, deve concluir-se que a aplicação da lei a processos pendentes desde 19 de junho de 2025 levanta graves problemas face ao princípio da segurança jurídica.

Situação diferente era a decidida no Acórdão n.º 128/2024, em que se estabeleceu um regime transitório que, como reconheceu o TC, era "*em quase tudo idêntico ao que [estava então]em vigor*". Acrescente-se, ainda, que nesse caso se tratava de alterações aos regimes de naturalização discricionária, em que, por isso, as expectativas dos cidadãos eram mais baixas.

Resta-nos, pois, concluir, que a aplicação do regime novo aos processos pendentes desde 19 de junho de 2025 põe em causa o princípio da segurança jurídica, na dimensão da proteção da confiança – e, assim, o princípio do Estado de Direito ínsito no art. 2.º da CRP.

b) A forma de contabilização do prazo

Por fim, dispõe o mesmo Art.º 5.º, no n.º5, que, para a contabilização dos prazos de residência legal em território português não é considerado o tempo de permanência em Portugal ao abrigo do instituto da manifestação de interesse, previsto nos n.os 6 e 7 do artigo 81.º, nos n.os 2 e 6 do artigo 88.º e nos n.os 2, 4 e 5 do artigo 89.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, entretanto revogados pelo Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de julho.

Ora, também esta solução tem uma eficácia retrospetiva. Em primeiro lugar, importa referir a má técnica legislativa, já que não existiu, formalmente designado, um "instituto da manifestação de interesse", embora essa terminologia tenha sido adotada erradamente nos últimos anos. O que existia era uma *autorização de residência* para efeitos de trabalho dependente ou independente com dispensa de visto, nos termos do art. 88.º e 89.º da Lei de Imigração – institutos que foram, de facto, revogados em julho de 2024. Note-se que se tratava, precisamente, de *autorizações de residência* – independentemente de juízos de mérito sobre as mesmas. Assim, até ao presente, elas contavam, como quaisquer outros títulos de residência,

para efeitos de contagem do tempo de residência no território no que toca a todas as normas da Lei da Nacionalidade que referem mínimos de tempo de residência.

Ora, o facto de o Governo considerar que tais autorizações de residência se prestavam a abusos ou levaram a uma "desregulação da imigração" não pode, no nosso entender, traduzir-se num desvalor transposto para a Lei da Nacionalidade. Voltamos à proteção das expectativas legítimas merecedoras de proteção: durante anos, o Estado deu o sinal de que este título era tão legítimo como os outros para se contarem os prazos de residência previstos na Lei da Nacionalidade. A sua revogação não deveria influir na contagem do prazo de quem foi portador do mesmo, já que, durante esse tempo, a pessoa estava, efetivamente, em situação completamente regular no território. Assim, determinar subitamente que tais anos deixarão de contar, pode deixar desprotegidas diversas pessoas que podem estar há muito tempo a residir e trabalhar entre nós ao abrigo de tal título. Embora pudessem contar que o Estado não fosse emitir mais títulos semelhantes, não poderiam contar que os seus tempos de residência passados eram, agora, completamente ignorados. Mais uma vez, parece-nos que tais cidadãos eram detentores de expectativas merecedoras de proteção – e assentes em duas leis: uma primeira, que estabeleceu o regime em causa, e o foi facilitando cada vez mais ao longo dos anos, e uma segunda, que o reconhecia para efeitos de aquisição da nacionalidade.

Por outro lado, resulta pouco claro o interesse público visado com esta alteração, senão apenas o de limitar numericamente o número de naturalizações, alicerçado numa tentativa de corrigir políticas passadas que, no entender do Governo, "abriram demasiado a porta da imigração". Note-se que a signatária concorda com este último ponto, mas isso não a faz confundir os planos de análise: uma coisa é revogar um regime que não era idóneo em matéria de imigração, outra é, mais uma vez, deixar completamente desprotegidas as pessoas que nele confiaram e que, com base nele fizeram planos de vida.

Note-se, por fim, que com a revogação do referido regime, as naturalizações com base nas autorizações de residência em causa extinguir-se-ão mais cedo ou mais tarde. Assim, qualquer eventual "efeito chamada" já nem se verifica. Até lá, consideramos que a proteção das expectativas daqueles que residiram no país com tal título deverá valer tanto como os que residiram ao abrigo de outro título qualquer. Isso mesmo é, aliás, reforçado pelo sentido do princípio da nacionalidade efetiva, já que o *ius domicilii* em causa é o mesmo, tal como os laços entretanto tecidos com a comunidade portuguesa, quer a pessoa tenha residido aqui ao abrigo do art. 88.º, 89.º, 99.º, 122.º, 123.º, etc. da Lei de Imigração.

Assim, também a norma constante do Art.º 5.º, no n.º5 da Proposta de Lei, que determina que, para a contabilização dos prazos de residência legal em território português não é considerado o tempo de permanência em Portugal ao abrigo do instituto da manifestação de interesse, viola, no nosso entender, o princípio da segurança jurídica nos termos atrás expostos.

CONCLUSÕES

Expomos, por fim, uma súmula das nossas principais apreciações ao longo do presente estudo:

1. Nacionalidade Originária:

- **Proposta do Governo:** poderá permitir ir melhor ao encontro do princípio da nacionalidade efetiva e da cooperação leal no âmbito do Direito da UE.
- **Projeto de Lei do Chega** oferece maiores dúvidas, por eliminar a atribuição da nacionalidade aos "imigrantes de terceira geração" e dificultar de forma substancial a referida atribuição os imigrantes de segunda geração.

2. Naturalização

2.1. Regime geral :

- **Natureza do instituto:** o Projeto de Lei do Chega oferece dúvidas, por alterar a natureza jurídica do instituto da naturalização, deixando de corresponder a um direito subjetivo e passando a corresponder a mero poder discricionário do Governo; a Proposta do Governo mantém, como é de seguir, a natureza de direito subjetivo da aquisição da nacionalidade pela via da naturalização;
- **Aumento do prazo geral de residência no território:** consideraríamos mais

vantajoso o regresso aos seis anos originais ao invés dos dez anos propostos, face aos prazos vigentes noutros países europeus;

- Previsão de dois prazos distintos, um para cidadãos de países de língua oficiam portuguesa, outro para os demais cidadãos estrangeiros: considera-se que consubstancia um tratamento mais favorável não discriminatório, permitido pela CRP e pela CEN;

- Previsão de requisitos adicionais na Proposta de Lei: necessidade de densificar o que se entende por "conhecimento da cultura portuguesa" e de disponibilização de cursos referentes à organização do Estado e os direitos e deveres dos portugueses;

- Demais requisitos adicionais propostos no Projeto de Lei do Chega: a existência de ligação genuína à comunidade é redundante face ao prazo de residência exigido; a exigência de "idoneidade cívica" é vaga e já acautelada com os requisitos "negativos"; a capacidade "para reger a sua pessoa" pode ser discriminatória em relação a pessoas portadoras de deficiência ou incapacidades, e a capacidade para "assegurar a sua subsistência", bem como a exigência de o requerente não ter usufruído de apoios sociais nos últimos 3 anos de residência não deve relevar para efeitos de política de nacionalidade.

- Inexistência de condenação penal em pena efetiva de prisão – apesar de a versão anterior acautelar suficientemente os interesses estaduais, ao estabelecer um limite baseado apenas na prática dos crimes mais graves, ainda assim considera-se que a inexistência de qualquer tipo de condenação penal cabe ainda na margem de conformação do legislador democraticamente eleito, não se revelando um requisito desproporcional para o acesso à nacionalidade.

2.2. Naturalização de Menor nascido em Portugal

Face à importância da naturalização de menores, considera-se que, pelo menos os requisitos relativos à legalidade do estatuto dos progenitores e a exigência de educação deveriam manter-se como *alternativos*, ainda que se pudesse eventualmente exigir um número mais elevado de anos de frequência de educação escolar.

2.3. Naturalização de Apátrida

Saúda-se a inserção da nova disposição na Proposta de Lei, e incentiva-se a extensão da mesma a apátridas de facto e refugiados.

2.4. Naturalização de Menor Acolhido

Discorda-se da Proposta de Lei na parte em que transforma esta modalidade de naturalização em discricionária. Razões de proteção do interesse superior da criança, de segurança jurídica e de igualdade imporiam direito subjetivo à naturalização de menores não acompanhados sujeitos à medida de promoção e proteção mais gravosa.

2.5. Naturalização de Nascidos no território

A Proposta de Lei elimina esta possibilidade, que nos parecia favorável, atendendo ao princípio da nacionalidade efetiva. Contudo, uma leitura conjunta com a Lei de Imigração permite considerar-se que a sua eliminação não restringe desproporcionalmente o acesso à cidadania.

2.6. Naturalização de descendentes de judeus sefarditas portugueses

A eliminação desta via de naturalização, face à natureza excecional do regime e, sobretudo, aos motivos políticos que o justificavam, cabe na margem de decisão do legislador e prossegue, no nosso entender, objetivos legítimos.

3. Perda da Nacionalidade

- Ambas as iniciativas configuram uma alteração profunda das bases distintivas, estáveis há mais de 40 anos, da Lei da Nacionalidade Portuguesa;

- **Projeto de Lei do Chega:** afigura-se violadora do n.º 4 do art. 30.º da Constituição, que dispõe que nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos.

- **Proposta de Lei do Governo:**

a) A previsão de pena acessória de privação da cidadania não coloca, em si, questões quanto à violação do n.º 4 do art. 30.º, por não prescindir de juízo autónomo;

b) A proibição de o indivíduo que perder a nacionalidade não poder apresentar novo pedido de naturalização pelo prazo de 10 anos suscita-nos dúvidas de constitucionalidade: constituirá um efeito automático decorrente da condenação na pena acessória de privação da nacionalidade, que acarreta a privação do direito de acesso à cidadania, ínsito no art. 26.º, n.º 1da CRP.

c) A previsão dos motivos de aplicação da pena acessória afigura-se violadora do princípio da proporcionalidade das penas, em particular do princípio da necessidade. Uma leitura conjunta destes princípios com o art. 7.º da CEN impõe que tal pena apenas se aplique aos crimes qualificados como *crimes contra o Estado*, e que sejam *particularmente sérios*, bem como aos crimes de terrorismo, nas mesmas condições.

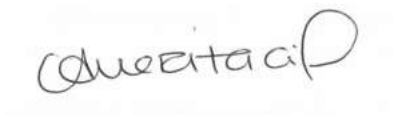
d) A aplicação da pena acessória apenas a cidadãos que adquiriram a nacionalidade pela naturalização levanta dúvidas face ao princípio da igualdade, quer à luz da CRP, quer à luz da CEN

4. Aplicação da Lei no Tempo

a) **A aplicação do regime novo aos processos pendentes desde 19 de junho** põe em causa o princípio da segurança jurídica, na dimensão da proteção da confiança – e, assim, o princípio do Estado de Direito ínsito no art. 2.º da CRP;
b) Também a norma que determina que, **para a contabilização dos prazos de residência legal em território português não é considerado o tempo de permanência em Portugal ao abrigo do instituto da manifestação de interesse**, viola, no nosso entender, o princípio da segurança jurídica.

É este o nosso Parecer.

Lisboa, 8 de setembro de 2025,



Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Alameda da Universidade - 1649-014 Lisboa PORTUGAL
anaritagil@fd.ulisboa.pt