PAULO OTERO
*Doutor em Direito e Professor Catedrático*
*da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*
*Jurisconsulto*

# Das alterações propostas à Lei da Nacionalidade – análise jurídico-constitucional

*Sumário*

*§1.º - Identificação do problema*

*§2.º- Razão de ordem*

*§3.º - Quadro jurídico paramétrico*

- *A) Enquadramento*
- *B) Limites de Direito Internacional*
- *C) Limites de Direito da União Europeia*
- *D) Limites da Constituição nacional*

*§4.º - Novos requisitos de atribuição da nacionalidade*

- *A) Nacionalidade originária*
- *B) Aquisição em caso de casamento ou união de facto e de adoção*
- *C) Naturalização*
  - *(a) Natureza da competência do Governo*
  - *(b) Principais alterações propostas*
  - *(c) Natureza do ato de naturalização*

*§5.º - Perda da nacionalidade*

*§6.º - Aplicação da lei no tempo*

- *A) Da aplicação da lei nova aos procedimentos de naturalização iniciados a partir do dia 19 de junho de 2025*
- *B) Da aplicação da lei nova aos procedimentos de naturalização iniciados antes de 19 de junho de 2025*
- *C) Perda da nacionalidade e lei nova*

*§7.º - Conclusões*

## §1.º - Identificação do problema

**1.1.** A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República solicitou, por deliberação de 16 de julho de 2025, e na sequência de requerimento do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, a nossa pronúncia, por escrito, "no âmbito da nova apreciação conjunta das iniciativas de alteração à Lei da Nacionalidade pendentes nesta 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)*".

**1.2.** Foi disponibilizado, para esse efeito, um quadro comparativo entre a Proposta de Lei e o Projeto de Lei mencionados[1], o qual foi elaborado pelos serviços da Assembleia da República.

**1.3.** Fora da presente análise situa-se a temática referente à nacionalidade das pessoas coletivas[2] ou de certas coisas (v.g. navios, aeronaves), motivo pelo qual todas as referências se circunscrevem à nacionalidade das pessoas singulares.

[1] Cfr. doc.pdf.
[2] Em sentido diferente, entendendo que as pessoas coletivas não têm "propriamente uma nacionalidade", cfr. JOÃO BAPTISTA MACHADO, ***Lições de Direito Internacional Privado***, 2ª ed., Coimbra, 1982, p. 344.

**1.4.** Uma nota terminológica importa formular: apesar de existirem objeções terminológicas ao uso da expressão "nacionalidade" referindo-se a pessoas singulares, preferindo-se antes o termo "cidadania"[3], certo é que, em termos comparados[4], internacionais[5] e segundo a própria jurisprudência do Tribunal Constitucional, existe uma "utilização algo indiferenciada dos termos «*nacionalidade*» e «*cidadania*»"[6], motivo pelo qual, sem prejuízo de se reconhecer existirem diferentes perspetivas envolvidas em cada um dos conceitos em causa[7], utilizaremos os dois termos, indistintamente, referidos às pessoas singulares.

## §2.º - Razão de ordem

**2.1.** Na análise a efetuar às alterações em discussão que incidem sobre a Lei da Nacionalidade, apresentadas pelo Governo e pelo Partido Chega, vamos centrar as nossas observações nos três seguintes pontos:

— Novos requisitos de atribuição da nacionalidade;

---

[3] Cfr. JORGE MIRANDA, ***Manual de Direito Constitucional***, III, 6.ª ed., Coimbra, 2010, pp. 102-103; JORGE BACELAR GOUVEIA, ***Manual de Direito Constitucional***, I, 7.ª ed., Coimbra, 2022, pp. 98-99.

[4] Em termos exemplificativos, os Direitos francês e suíço utilizam o vocábulo *nationalité* e o ordenamento espanhol *nacionalidad*, enquanto o Direito britânico prefere o termo *citizenship*, tal com o Direito italiano fala em *cittadinanza*.

[5] No âmbito do direito internacional, universal e regional, o termo *nacionalidade* é o mais relevante, sendo usado no âmbito da Organização das Nações Unidas, tal como sucede com o artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, assim como pelo Conselho da Europa, desde logo no artigo 4.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade de 6 de novembro de 1997.

[6] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016, processo n.º 757/13, in TC > Jurisprudência > Acordãos > Acórdão 106/2016.

[7] Sobre a matéria, cfr., por todos, RUI MANUEL MOURA RAMOS, ***Do Direito Português da Nacionalidade***, Coimbra, 1984, nota 1, pp. 4-5. Sublinhando razões histórico-políticas da preferência da Constituição de 1976 pelo termo "cidadania", cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, ***Constituição da República Portuguesa Anotada***, I, 4ª ed., Coimbra, 2007, p. 222.

— Perda da nacionalidade;

— Aplicação no tempo das alterações.

**2.2.** Antes, porém, de uma tal análise sobre as propostas de alteração da Lei da Nacionalidade agora apresentadas, importa traçar um breve quadro dos parâmetros de vinculação do legislador na elaboração ou modificação das normas referentes à nacionalidade.

**2.3.** Por último, encerraremos o presente estudo apresentando uma breve síntese das principais conclusões obtidas ao longo da investigação.

## §3.º - Quadro jurídico paramétrico

### A) Enquadramento

**3.1.** A nacionalidade, sem embargo de poder ser perspetivada numa ótica sociológica ou extrajurídica[8], envolve um vínculo jurídico de pertença de uma pessoa a determinado Estado[9] e postula uma "relação particular de solidariedade e de lealdade"[10], fazendo dela seu cidadão, assume uma dupla relevância constitucional:

[8] Cfr. ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS, ***Estudos de Direito da Nacionalidade***, Coimbra, 1998, pp. 11.

[9] Sublinhando, em sentido diferente, que a nacionalidade é um vínculo de "natureza eminentemente política", cfr. VASCO TABORDA FERREIRA, ***Lições de Direito Internacional Privado***, I, Policop., Lisboa, 1946.47, p. 18.

[10] Expressão usada no Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 29 de abril de 2025, processo C 181/23, Comissão Europeia v. República de Malta, in EUR-Lex - 62023CJ0181 - EN - EUR-Lex.

(i) Constitui, em primeiro lugar, um nexo identificativo do povo, enquanto elemento ou substrato humano do Estado:

(1) Não há Estado sem povo, sabendo-se que a nacionalidade é o critério legal através do qual se definem e identificam as pessoas que pertencem ao povo de um Estado, convocando uma correlação entre cidadania e o território estadual, enquanto "lugar que reflete um *humus* cultural comum"[11]– pode falar-se, neste âmbito, em "cidadania-pertença"[12];

(2) Nas palavras do Tribunal Constitucional, na nacionalidade, "avulta a ideia de uma ligação fundamental do indivíduo ao Estado, resultando desse vínculo a delimitação do povo estadual e mostrando-se, assim, essencial à definição do próprio Estado, enquanto entidade politicamente organizada com substrato territorial e pessoal"[13];

(3) A cidadania convoca, neste sentido, uma "dimensão simbólica" de pertença a um determinado Estado[14];

(ii) Traduz, em segundo lugar, um direito fundamental de quem, sendo identificado como fazendo parte do povo pelos critérios legais, tem um nexo de pertença a determinado Estado, o que envolve direitos de participação política, funcionando, por isso, como "*direito de acesso a outros direitos*"[15] ou "direito fundamental-condição" da titularidade e

[11] Cfr. Sentença do Tribunal Constitucional Italiano n.º 142/2025, de 24 de julho, in Corte costituzionale - Decisioni.
[12] Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, ***Direito Constitucional e Teoria da Constituição***, 7ª ed, Coimbra, 2003, p. 419.
[13] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016, cit.
[14] Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Fundamentos de Direito Público***, Lisboa, 2024, p. 305.
[15] Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***O direito fundamental à cidadania portuguesa***, in ***Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes***, Lisboa, 2004, p. 279; IDEM, "***Culturas da Cidadania" – Em Torno de um Acórdão do TC e a Nova Lei da Nacionalidade. Anotação ao***

exercício de outros direitos[16]– pode agora falar-se em "cidadania-participação"[17].

A nacionalidade configura-se, deste modo, como realidade dotada de uma "natureza bifronte"[18], pois funciona como *estatuto* e, simultaneamente, como *direito fundamental*[19].

**3.2.** Não obstante a tendência emergente do Direito Internacional para "o reconhecimento do *direito à nacionalidade* como um dos direitos fundamentais do Homem"[20], a definição por cada Estado dos critérios jurídicos de atribuição da nacionalidade, identificando quem integra o seu povo, sendo cidadão desse Estado, consubstancia a expressão de um poder exclusivo do próprio Estado[21], seu verdadeiro "*domaine réservé"*[22]*,* envolvendo dois efeitos principais:

(i) Por um lado, "a determinação de nacionalidade de cada indivíduo há-de pedir-se à lei do Estado cuja nacionalidade está em causa"[23];

---

***Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/05***, in ***Jurisprudência Constituciona***l, n.º 11, julho-setembro 2006, Coimbra, p. 81; IDEM, ***Fundamentos de Direito Público***, p. 304.

[16] Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, ***As leis Reforçadas: as leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre atos legislativos***, Coimbra, 1998, p. 713.

[17] Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, ***Direito Constitucional e Teoria da Constituição***, p. 419.

[18] Neste sentido, cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, ***Do Direito Português da Nacionalidade***, p. 117.

[19] Neste sentido, cfr. JORGE MIRANDA, ***Manual de Direito Constitucional***, III, p. 106; ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS, ***Nacionalidade e efetividade***, in ***Estudos em Memória do Professor Doutor João de Castro Mendes***, Lisboa, s.d., p. 441; JORGE BACELAR GOUVEIA, ***Manual de Direito Constitucional***, I, p. 100. Solução esta acolhida, aliás, pela jurisprudência constitucional, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016, cit.

[20] Cfr. MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA, ***Direitos Fundamentais dos Estrangeiros na Ordem Jurídica Portuguesa: uma perspectiva constitucional,*** Coimbra, 2013, p. 13.

[21] Cfr. ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA / FAUSTO DE QUADROS, ***Manual de Direito Internacional Público***, 3ª ed., Coimbra, 1993, pp. 330-331.

[22] Neste sentido, cfr. ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS, ***Nacionalidade e efetividade***, p. 431.

[23] Cfr. ISABEL DE MAGALHÃES COLLAÇO, ***Direito Internacional Privado***, II, Policop., AAFDL, Lisboa, 1959, p. 215.

(ii) Por outro lado, se um Estado retirar a sua nacionalidade a uma pessoa, nenhum outro Estado a pode considerar cidadão desse Estado, sem prejuízo de, à luz das normas de conflitos, poder continuar a regular o seu estatuto pessoal pela lei da antiga nacionalidade[24].

**3.3.** Uma vez que "é à lei portuguesa e só à lei portuguesa que pertence fixar quem é cidadão português"[25], pode dizer-se que pela determinação dos critérios atributivos da cidadania de um Estado passa o exercício da soberania do Estado, falando-se em "reserva de soberania estadual"[26], traduzindo uma tal prerrogativa de cada Estado um princípio geral de Direito Internacional Público[27].

**3.4.** No exercício de uma tal prerrogativa soberana, vigora um "princípio da liberdade dos Estados na fixação dos seus nacionais"[28], sendo cada Estado que, "interpretando o modo de ser da comunidade que lhe dá vida, escolhe e fixa os critérios da cidadania"[29]– ao aceitar, porém, num exercício ainda dessa soberania, a sua vinculação ao Direito Internacional, o Estado, nas sugestivas palavras do Tribunal Constitucional, "não deixa de conformar heteronomamente a margem de liberdade do legislador nacional na configuração legislativa do regime infra-constitucional aplicável em matéria de

[24] Neste sentido, cfr. ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS, ***Direito Internacional Privado – Sumários***, Policop., AADFL, Lisboa, 1985, p. 108.
[25] Cfr. ISABEL DE MAGALHÃES COLLAÇO, ***Direito Internacional Privado***, II, pp. 215-216.
[26] Cfr. JÓNATAS MACHADO, ***Direito Internacional – Do paradigma clássico ao pós-11 de setembro***. 4ª ed., Coimbra, 2013, p. 196.
[27] Cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, ***Direito Internacional Público***, II, Coimbra, 2004, p. 184.
[28] Cfr. ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS, ***Direito Internacional Privado – Sumários***, p. 106.
[29] Cfr. JORGE MIRANDA, ***Manual de Direito Constitucional***, III, p. 104; IDEM, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, ***Constituição Portuguesa Anotada***, I, 2ª ed., Coimbra, 2010, p. 123.

nacionalidade e, do mesmo passo, a interpretação do mesmo no quadro da sua aplicação na ordem jurídica nacional"[30].

**3.5.** A liberdade conformadora do Estado na fixação dos critérios da nacionalidade, uma vez que nunca se pode reconduzir ao exercício do arbítrio[31], nem o artigo 4.º da Constituição traduz uma "simples remissão em branco"[32], encontra sempre limites dentro de um quadro constitucional multinível: (i) limites decorrentes do próprio Direito Internacional, (ii) limites provenientes do Direito da União Europeia e (iii) limites resultantes da Constituição nacional.

### B) Limites de Direito Internacional

**3.6.** O Direito Internacional geral ou comum consagra princípios limitativos da liberdade conformadora dos Estados em matéria de fixação de critérios definidores da nacionalidade:

(i) O princípio da efetividade ou da ligação efetiva daquele a quem é atribuída a cidadania ao Estado em causa, tal como resulta do caso *Nottebohn*, entre o Liechtenstein e a Guatemala, decidido pelo Tribunal Internacional de Justiça, em 6 de abril de 1955[33]:

(1) Os Estados não devem conceder cidadania a quem não tenha uma ligação genuína ou efetiva a esse Estado – um Estado não pode

[30] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016, cit.
[31] Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, ***Constituição da República Portuguesa Anotada***, I, p. 222.
[32] Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Fundamentos de Direito Público***, p. 306.
[33] Cfr. ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS, ***Nacionalidade e efetividade***, pp. 429 ss.

abusar do seu poder soberano, perturbando a ordem internacional, por via da concessão arbitrária da sua cidadania a cidadãos de outros Estados[34];

(2) Nada impede, porém, que, em termos meramente internos, o façam; nesse caso, porém, não podem opor essa cidadania em termos internacionais[35];

(ii) O direito de todo o indivíduo a ter uma nacionalidade é reconhecido pelo artigo 15.º, n.º 1, da Declaração Universal dos Direitos do Homem, assim como o artigo 24.º, n.º 4, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos proclama que "toda e qualquer criança tem direito de adquirir uma nacionalidade" ou o princípio 3º emergente da Declaração dos Direitos da Criança, postulando que "a criança tem direito desde o nascimento a (…) uma nacionalidade", podendo daqui extrair-se o seguinte:

(1) O Estado, apesar de continuar a ter a prerrogativa de definição das regras internas configuradoras do direito à sua cidadania[36], tem a seu cargo, visando a garantia de tais direitos fundamentais do plano internacional, vários deveres[37]:

— O dever de evitar situações de apatridia;

— O dever de atribuir a cidadania a quem, tendo nascido num espaço sujeito à jurisdição desse Estado, preenchendo o critério do *ius soli*, é filho de pais que são ambos cidadãos

[34] Cfr. JÓNATAS MACHADO, ***Direito Internacional***, p. 198.
[35] Neste último sentido, cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, ***Direito Internacional Público***, II, p. 186, nota n.º 387.
[36] Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Fundamentos de Direito Público***, p. 311.
[37] Cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, ***Direito Internacional Público***, II, pp. 188 e 189; JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Fundamentos de Direito Público***, pp. 3 11-312.

desse Estado, preenchendo também o critério do *ius sanguinis*[38];

— O dever de conceder cidadania a quem, nascendo no seu território, um dos seus progenitores é também cidadão desse mesmo Estado[39];

— Dever de atribuir a cidadania a quem, ainda que não tenha nascido no seu território, de outro modo seria apátrida, desde que o pai ou a mãe possua a nacionalidade desse Estado em causa, à data do seu nascimento[40], sem prejuízo de poderem ser estabelecidas condições[41];

(2) Não tem o Estado, no entanto, o dever de aplicar automática e mecanicamente o critério do *ius soli,* transformando em seus nacionais todos aqueles que nascem no seu território[42] – os Estados não se encontram obrigados "a conceder a sua cidadania a todas as crianças nascidas no seu território"[43];

(3) Não se pode admitir que um Estado faça discriminação entre filhos legítimos ou ilegítimos como critério atributivo da nacionalidade[44];

(4) Não deve o Estado recusar a nacionalidade a quem, sendo filho de pais apátridas, nasceu no seu território[45], existindo mesmo quem

[38] Cfr. artigo 2.º da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, adotada em Nova Iorque, em 30 de agosto de 1961, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 106/2012, de 7 de agosto de 2008, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 133/2012, de 7 de agosto de 2012, (in 0412604132.pdf)
[39] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 1.º, n.º 3.
[40] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 4.º, n.º 1.
[41] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 4.º, n.º 2.
[42] Cfr. JÓNATAS MACHADO, ***Direito Internacional***, p. 197.
[43] Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Fundamentos de Direito Público***, p. 311.
[44] Cfr. JÓNATAS MACHADO, ***Direito Internacional***, p. 197.
[45] Cfr. JÓNATAS MACHADO, ***Direito Internacional***, p. 197.

defenda existir aqui uma emergente norma costumeira internacional que, numa tal hipótese, impõe a atribuição da nacionalidade, desde que não exista outra hipótese de o indivíduo adquirir cidadania face a outro Estado[46];

(5) Igualmente como norma costumeira internacional se tem a atribuição da nacionalidade de um Estado aos filhos de cidadãos desse Estado que nasçam no estrangeiro, ainda que os pais residam no estrangeiro, se, não lhe sendo concedida essa cidadania, o filho ficasse apátrida[47];

(6) Sem se poder considerar ser já Direito Internacional costumeiro consolidado, apenas se falando em "norma costumeira emergente", defende-se que o Estado deve conceder a nacionalidade, por naturalização, especialmente se for apátrida, a quem "resida habitual e legitimamente no seu território há mais de 10 anos, sendo admissível que exija ainda um conhecimento adequado de uma das suas línguas oficiais"[48];

(iii) Em matéria de perda da nacionalidade, o artigo 15.º, n.º 2, da Declaração Universal dos Direitos do Homem estabelece a proibição de privação arbitrária da nacionalidade:

(1) Não pode o Estado, por via de regra, privar alguém da sua nacionalidade se, por essa via, a pessoa se tornar apátrida[49];

(2) A privação da cidadania pode decorrer da aquisição de uma outra cidadania, assim como, em casos de aquisição automática e

[46] Cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, ***Direito Internacional Público***, II, p. 189.
[47] Cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, ***Direito Internacional Público***, II, pp. 189-190.
[48] Cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, ***Direito Internacional Público***, II, pp. 190-191.
[49] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 8.º, n.º 1.

residência no estrangeiro, da perda da efetividade da sua relação com o Estado concedente[50];

(3) Constituem, igualmente, fundamentos de privação da cidadania a perda dos requisitos que levaram à sua atribuição automática, assim como a prática de um ato culposo, tal como sucede com as situações de fraude na aquisição da cidadania[51], falta de lealdade para o Estado de que é nacional ou de declaração de fidelidade a Estado estrageiro[52] – incluem-se, neste âmbito, a prestação de serviço militar voluntário em Estado estrangeiro ou a prática de crime atentatório de interesses vitais do Estado[53];

(4) A mudança de estado civil só pode determinar a perda da nacionalidade se isso não conduzir a uma situação de apatridia, motivo pelo qual essa perda fica "dependente da posse ou aquisição de uma outra nacionalidade"[54].

(5) Ninguém pode ser privado da sua nacionalidade por "motivos raciais, étnicos, religiosos ou políticos"[55];

(6) Se a perda ou privação da nacionalidade de alguém envolver a perda ou a privação da nacionalidade do respetivo cônjuge ou filhos, essa perda "deverá ficar dependente da posse ou aquisição de uma outra nacionalidade"[56];

[50] Cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, ***Direito Internacional Público***, II, p. 196.
[51] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 8.º, n.º 2, alínea b).
[52] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 8.º, n.º 3.
[53] Cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, ***Direito Internacional Público***, II, p. 197.
[54] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 5.º, n.º 1.
[55] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 9.º.
[56] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 6.º.

(7) As causas de perda de nacionalidade têm de resultar de lei, garantindo-se ao visado "o direito a um processo justo perante um tribunal ou outro órgão independente"[57].

(iv) Por via de regra, a renúncia à nacionalidade "só implica a perda de nacionalidade, se o indivíduo visado possuir ou adquirir uma outra nacionalidade"[58];

(v) A Declaração Universal dos Direitos do Homem confere, nos termos do seu artigo 15.º, n.º 2, o direito de cada um a mudar de nacionalidade, não podendo o Estado arbitrariamente privar alguém desse direito.

**3.7.** O Direito Internacional Convencional, desde logo no âmbito do Conselho da Europa, faz também emergir limitações à liberdade dos Estados no âmbito da sua legislação interna sobre nacionalidade – é o que sucede, desde logo, com a Convenção Europeia sobre Nacionalidade, aberta à assinatura em Estrasburgo, em 26 de novembro de 1997[59], existindo mesmo quem defenda que dela resulta uma partilha de competência decisória entre os Estados e o Direito Internacional em questões de cidadania[60].

Salientam-se, no âmbito da Convenção Europeia sobre Nacionalidade, à luz do seu propósito de "ter em consideração os interesses legítimos dos Estados e dos indivíduos"[61], as seguintes principais soluções:

(i) A atribuição da nacionalidade constitui uma esfera reservada do Direito interno de cada Estado, respeitados que sejam os parâmetros vinculativos

[57] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 8.º, n.º 4.
[58] Cfr. Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, artigo 7.º, n.º 1.
[59] Cfr. 07980815.pdf. A presente Convenção foi aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 19/2000, de 6 de março de 2000, tendo sido ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 7/2000, de 6 de março de 2000.
[60] Neste sentido, cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Fundamentos de Direito Público***, p. 313.
[61] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, preâmbulo.

resultantes do Direito Internacional convencional, do Direito Internacional consuetudinário e ainda os "princípios legais geralmente reconhecidos no tocante à nacionalidade"[62];

(ii) A intervenção do Estado em matéria de nacionalidade deve pautar-se pelos seguintes princípios[63]:

(1) Todos têm direito a uma nacionalidade[64];

(2) As situações de apatridia devem ser evitadas[65];

(3) Proibição de privação arbitrária da nacionalidade[66];

(4) A dissolução do vínculo matrimonial ou a alteração da nacionalidade de um dos cônjuges não deverá afetar, automaticamente, a nacionalidade do outro cônjuge[67];

(5) Proibição de qualquer discriminação em razão de sexo, religião, raça, cor ou origem nacional ou étnica[68];

(6) Proibição de discriminação entre os seus nacionais, independentemente do modo de aquisição a nacionalidade[69];

(iii) No referente à aquisição da nacionalidade, estabelecem-se as seguintes linhas de regime:

(1) O Estado deve consagrar um regime interno de aquisição da nacionalidade *ex lege* nas seguintes situações[70]:

---

[62] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 3.º, n.ºs 1 e 2.
[63] Cfr. JÓNATAS MACHADO, ***Direito Internacional***, p. 198.
[64] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 4.º, alínea a).
[65] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 4.º, alínea b).
[66] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 4.º, alínea c).
[67] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 4.º, alínea d).
[68] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 5.º, n.º 1.
[69] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 5.º, n.º 2.
[70] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 6.º, n.º 1.

— Menores cujo pai ou mãe possuam, à sua data do nascimento, a nacionalidade desse respetivo Estado, admitindo-se exceções envolvendo menores nascidos no estrangeiro[71];

— Recém-nascidos abandonados, encontrados no seu território, e que, de outro modo, seriam apátridas;

(2) O Estado deverá prever um regime interno que permita a aquisição da sua nacionalidade por menores nascidos no seu território e que não adquiriram outra nacionalidade aquando do nascimento[72];

(3) O Estado deverá prever um regime interno que confira a faculdade de naturalização de indivíduos legal e habitualmente residentes no seu território, não podendo entre as condições estabelecidas exigir um período de residência superior a 10 anos anteriores à formulação do pedido[73];

(4) O direito interno do Estado deverá permitir a aquisição da sua nacionalidade nas seguintes situações[74]:

— Cônjuges dos seus nacionais;

---

[71] Relativamente a menores cuja paternidade seja estabelecida por reconhecimento, decisão do tribunal ou procedimento similar, cada Estado poderá providenciar no sentido de o menor adquirir a sua nacionalidade nos termos previstos pelo seu direito interno.

[72] Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, "tal nacionalidade será concedida:

a) Por nascimento *ex lege*; ou
b) Subsequentemente, a menores que permaneceram apátridas, mediante pedido formulado à autoridade competente, por ou em nome do menor em causa, segundo a forma prevista pelo direito interno do Estado Parte. A aceitação de tal pedido poderá ficar dependente de residência legal e habitual no seu território por um período imediatamente anterior à formulação do pedido não superior a cinco anos".

[73] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 6.º, n.º 3.

[74] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 6.º, n.º 4.

— Filhos menores de um dos seus nacionais aos quais seja aplicável a exceção prevista no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da Convenção;

— Menores cujo pai ou mãe adquira ou tenha adquirido a sua nacionalidade;

— Menores adotados por um dos seus nacionais;

— Indivíduos que tenham nascido no seu território e aí residam legal e habitualmente;

— Indivíduos que residam legal e habitualmente no seu território há um determinado período de tempo com início antes de atingirem a idade de 18 anos, devendo tal período ser determinado pelo direito do respetivo Estado;

— Apátridas e refugiados reconhecidos, legal e habitualmente, residentes no seu território;

(iv) Em matéria de perda da nacionalidade, a Convenção define as seguintes pautas de vinculação:

(1) O Estado só pode prever a perda da sua nacionalidade, *ex lege* ou por sua iniciativa, desde que isso não envolva a criação de uma situação apatridia[75], numa das seguintes hipóteses[76]:

— Aquisição voluntária de outra nacionalidade;

— Aquisição da nacionalidade através de conduta fraudulenta, informações falsas ou encobrimento de quaisquer factos

[75] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 7.º, n.º 3.
[76] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 7.º, n.º 1.

relevantes atribuíveis ao requerente, aqui, note-se, ainda que a pessoa em causa se torne apátrida[77];

— Prestação voluntária de serviço numa força militar estrangeira;

— Conduta que prejudique seriamente os interesses vitais do Estado Parte;

— Ausência de um vínculo genuíno entre o Estado em causa e um nacional que resida habitualmente no estrangeiro – numa expressão do designado princípio da efetividade (v. *supra*, n.º 3.6. (i));

— Sempre que, durante a menoridade de um indivíduo, se verificar que as condições prévias previstas pelo direito interno que conduziram à aquisição *ex lege* da nacionalidade do Estado em causa deixaram de se verificar;

— Adoção de um menor, se esse menor adquirir ou possuir a nacionalidade estrangeira de um ou de ambos os adotantes;

(2) O Estado poderá consagrar a perda da nacionalidade aos menores cujos pais percam a nacionalidade em causa, sem prejuízo de exceções[78] e desde que isso não determine uma situação de apatridia[79];

(v) Se, por princípio, o Estado pode permitir a renúncia à sua nacionalidade, esse direito pode ser condicionado apenas aos nacionais que residam

[77] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 7.º, n.º 3.
[78] Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, não poderá existir, num tal cenário, perda de nacionalidade, nos casos previstos pelas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 7.º, sendo certo que "os menores não perderão tal nacionalidade se um dos seus pais a retiver".
[79] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 7.º, n.º 3.

habitualmente no estrangeiro, nunca sendo admissível que conduza a situações de apatridia[80];

(vi) O Estado deverá facilitar a recuperação da sua nacionalidade a quem, tendo-a já tido, resida legal e habitualmente no seu território[81];

(vii) As decisões relativas à aquisição, conservação, perda ou recuperação da nacionalidade encontram-se sujeitas a um devido procedimento legal, sendo consagrada a possibilidade da sua impugnação judicial[82].

**C) Limites de Direito da União Europeia**

**3.8.** Numa outra dimensão paramétrica, igualmente o Direito da União Europeia comporta limites à liberdade conformadora dos Estados-membros em matéria de nacionalidade e isso mesmo é reconhecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, formulando o seguinte princípio geral: "a definição das condições de aquisição e de perda da nacionalidade é, nos termos do direito internacional, da competência de cada Estado-membro, que deve exercê-la no respeito pelo direito comunitário"[83].

Esse mesmo princípio veio a ser reiterado em 2025, afirmando o Tribunal que "a definição das condições de concessão da nacionalidade de um Estado-Membro não é da competência da União, mas sim da competência de cada Estado-Membro, que dispõe de uma ampla margem de apreciação na escolha dos critérios a aplicar, desde que esses critérios sejam aplicados no cumprimento do direito da União"[84].

---

[80] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 8.º, n.ºs 1 e 2.
[81] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigo 9.º.
[82] Cfr. Convenção Europeia sobre Nacionalidade, de 26 de novembro de 1997, artigos 10.º a 13.º.
[83] Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 7 de julho de 1992, processo C-369/90, caso Micheletti, in resource.html.
[84] Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 29 de abril de 2025, processo C 181/23, cit.

Observemos, então, os parâmetros resultantes do Direito da União:

(i) O Direito da União Europeia faz acrescer à cidadania nacional a cidadania da União Europeia[85], sem que esta substitua aquela[86], criando, deste modo, uma "cidadania de sobreposição"[87] ou complementar, uma verdadeira "supranacionalidade" ou "nacionalidade comum"[88]:

(1) É cidadão da União todo aquele que "tenha a nacionalidade de um Estado-Membro"[89] – a cidadania europeia não é uma realidade separada ou autónoma da nacionalidade conferida pelos Estados integrantes da União[90];

(2) A lei da nacionalidade de cada Estado-membro serve, deste modo, de fonte simultânea de atribuição da cidadania da União Europeia;

(3) A União encontra-se privada de um poder autónomo de fixação de critérios de atribuição da cidadania, motivo pelo qual cada Estado-membro continua a ter uma reserva de soberania decisória neste domínio[91], sem embargo das vinculações internacionais (v. *supra*, n.ºs 3.6. e 3.7.) e europeias;

---

[85] Sobre a sua génese histórica, cfr. ANA MARIA GUERRA MARTINS, ***Manual de Direito da União Europeia***, 2ª ed., Coimbra, 2017, pp. 235 ss.

[86] Cfr. Tratado da União Europeia, artigo 9.º; Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 20.º, n.º 1.

[87] Cfr. JORGE MIRANDA, ***Manual de Direito Constitucional***, III, p. 108; ANA MARIA GUERRA MARTINS, ***Manual de Direito da União Europeia***, p. 238; JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Fundamentos de Direito Público***, p. 330.

[88] Cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, ***Nacionalidade, plurinacionalidade e supranacionalidade na União Europeia e na comunidade dos países de língua portuguesa***, in ***Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – Volume Comemorativo***, Coimbra, 2003, pp. 709 ss.

[89] Cfr. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 20.º, n.º 1.

[90] Cfr. FAUSTO DE QUADROS, ***Direito da União Europeia***, 3ª ed., Coimbra, 2013, p. 158; ANA MARIA GUERRA MARTINS, ***Manual de Direito da União Europeia***, pp. 237 e 238.

[91] Nas palavras do nosso Tribunal Constitucional, referindo-se à cidadania nacional, a "definição permanece cometida em exclusivo aos respetivos Estados-Membros", cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016, cit.

(4) Note-se que essa reserva de soberania a favor dos Estados-membros mostra-se passível de gerar inevitáveis desigualdades nas condições de acesso à cidadania da União[92] – esse é, porém, o preço a pagar pela autonomia decisória dos Estados-membros numa matéria tão nuclear da respetiva soberania;

(ii) A afirmação do princípio da igualdade entre os cidadãos da União Europeia[93], determinando a expressa "proibição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade"[94] e ainda dos fatores indicados no artigo 21.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia;

(iii) A cidadania da União, qualificada como "uma das grandes concretizações da solidariedade que está no próprio fundamento do processo de integração"[95], contribuindo para um reforço da identidade comum europeia[96], confere aos seus titulares um conjunto de direitos e deveres[97], salientando-se os seguintes[98]:

(1) Direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais;

---

[92] Neste sentido, cfr. ANA MARIA GUERRA MARTINS, ***Manual de Direito da União Europeia***, p. 238.
[93] Cfr. Tratado da União Europeia, artigo 9.º.
[94] Cfr. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 18.º; no mesmo sentido, cfr. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 21.º, n.º 2.
[95] Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 29 de abril de 2025, processo C 181/23, cit.
[96] Cfr. ANA MARIA GUERRA MARTINS, ***Manual de Direito da União Europeia***, p. 240.
[97] Nas palavras do Tribunal Constitucional, "ao estatuto de cidadão da União Europeia são associados importantes direitos", cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016, cit.
[98] Cfr. Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigos 20.º, n.º 2, e 21.º a 24.º; Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 39.º, n.º 1, 40.º, 42.º a 46º. Em termos doutrinários, cfr. FAUSTO DE QUADROS, ***Direito da União Europeia***, pp. 160 ss.; ANA MARIA GUERRA MARTINS, ***Manual de Direito da União Europeia***, pp. 243 ss. E, a nível jurisprudencial, cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 29 de abril de 2025, processo C 181/23, cit.

(2) Direito de acesso aos documentos administrativos;

(3) Direito de petição junto do Provedor de Justiça e do Parlamento Europeu;

(4) Liberdade de circulação e de permanência no território dos Estados-membros;

(5) Direito de proteção diplomática e consular, em território de países terceiros, junto de qualquer Estado-membro;

(iv) Como a jurisprudência europeia sublinha, "as disposições relativas à cidadania da União figuram entre as disposições fundamentais dos Tratados que, inserindo-se no quadro de um sistema próprio da União, estão estruturadas de forma a contribuir para a realização do processo de integração que é a razão de ser da própria União e que fazem, assim, parte integrante do seu quadro constitucional"[99];

(v) No limite, o Direito da União Europeia, por via da criação da cidadania da União, pretendeu criar "uma categoria intermédia de «estrangeiros privilegiados» ou «estrangeiros da Comunidade», que se distinguem dos estrangeiros de países terceiros"[100], impondo aos Estados-membros o dever de não reconduzirem os cidadãos dos Estados-membros ao regime aplicável aos restantes estrangeiros[101];

(vi) Compreende-se, neste contexto, que a jurisprudência da União tenha evidenciado a especial vinculação dos Estados-membros ao princípio da proporcionalidade e à Carta dos Direitos Fundamentais da União

[99] Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 29 de abril de 2025, processo C 181/23, cit.
[100] Cfr. NUNO PIÇARRA, ***Cidadania europeia, Direito Comunitário e Direito Nacional***, sep. ***O Direito***, 1994, ano 126.º, III-IV, p. 518.
[101] Neste sentido, cfr. FAUSTO DE QUADROS, ***Direito da União Europeia***, p. 160.

Europeia, sempre que a perda da nacionalidade envolva a inerente perda do estatuto de cidadão da União[102];

(vii) Importa sublinhar, porém, como a jurisprudência constitucional refere, alicerçada no princípio do primado do Direito da União, que "a incompatibilidade de certa norma nacional com o direito da União Europeia não implica, de forma automática, um juízo de inconstitucionalidade; provoca, ao invés, uma afetação da sua eficácia no plano interno, na medida em que contradiga regras europeias simultaneamente mobilizáveis"[103];

(viii) Num outro sentido, pode dizer-se que a cidadania europeia é "um estatuto de definição progressiva"[104], entretanto paralisado a nível normativo, ante a ausência de inovações no Direito primário da União Europeia, sem prejuízo dos seus desenvolvimentos jurisprudenciais e, num outro sentido, do dever de lealdade dos Estados-membros de se absterem de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a implementação da cidadania europeia[105], o que significa, desde logo, o seguinte[106]:

(1) Um Estado-membro não pode recusar a nacionalidade que foi reconhecida por um outro Estado-membro – ocorre aqui, por esta via, "um certo grau de reconhecimento recíproco, incondicional e mútuo" das regras de nacionalidade entre Estados-membros;

---

[102] Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de janeiro de 2022, processo C-118/20, caso JY v. Wiener Landesregierung, in EUR-Lex - 62020CJ0118 - EN - EUR-Lex.

[103] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 268/2022, de 19 de abril de 2022, processo n.º 828/2019, in TC > Jurisprudência > Acordãos > Acórdão 268/2022 .

[104] Neste sentido, cfr. MARIA LUÍSA DUARTE, ***A Cidadania da União e a Responsabilidade dos Estados por Violação do Direito Comunitário***, Lisboa, 1994, pp. 50 e 51.

[105] Neste último sentido, cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 29 de abril de 2025, processo C 181/23, cit.

[106] Cfr. ANA MARIA GUERRA MARTINS, ***Manual de Direito da União Europeia***, p. 241.

(2) A generosidade de um Estado-membro a conceder a cidadania acaba, afinal, por gerar efeitos vinculativos relativamente a todos os restantes Estados-membros.

### D) Limites da Constituição nacional

**3.9.** Como já tivemos oportunidade de escrever, num cenário de compromisso normativo entre fontes internas e fontes externas, a Constituição de 1976 assume a natureza de uma simples parte da normatividade constitucional, pois concorre, desde logo, com o Direito Internacional e o Direito da União Europeia, falando-se em pluralidade de fontes constitucionais[107] ou, numa expressão equivalente, em Constituição multinível[108]:

(i) Assiste-se, num outro ângulo, a uma abertura normativa da Constituição nacional a fontes externas ou, também ditas, fontes alheias ao poder constituinte gerador da Constituição de 1976[109], especialmente no domínio dos direitos fundamentais;

(ii) Existe aqui, sob diferente ótica, uma fragmentação do monopólio estadual de produção da normatividade constitucional, gerando o domínio dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana um progressivo *ius commune constitucional* que traduz a expressão de uma também designada Constituição transnacional[110].

---

[107] Cfr. PAULO OTERO, ***Direito Constitucional Português***, I, Coimbra, 2010, pp. 166-167.
[108] Sobre o constitucionalismo multinível na doutrina nacional, cfr., por todos, ANA MARIA GUERRA MARTINS, ***Manual de Direito da União Europeia***, pp. 37 ss.
[109] Cfr. PAULO OTERO, ***Direito Constitucional Português***, I, pp. 178-179.
[110] Cfr. PAULO OTERO, ***Instituições Políticas e Constitucionais***, I, Coimbra, 2007, pp. 19-20, 365 ss. e 376-377.

É neste contexto que se insere a temática da nacionalidade que, apesar de integrar uma esfera de soberania reservada ao Estado português, não pode deixar de tomar em consideração as limitações decorrentes das normas internacionais e europeias – ocorre aqui, neste sentido, uma erosão ou desvalorização da tradicional "cidadania estatal"[111].

**3.10.** A existência de uma ligação dos direitos humanos com a dignidade da pessoa humana determina, como também já se escreveu desde 2003[112], que deixemos de estar diante de um assunto exclusivo do Direito Constitucional de cada Estado[113], observando-se um transitar da regulação da matéria para a esfera internacional – mostra-se hoje indiscutível a existência de um princípio de "aplicação da Constituição em conformidade com o Direito Internacional dos Direitos do Homem"[114].

3.10.1. Em matéria de direitos humanos, regista-se a formação de um princípio de subordinação hierárquico-normativa da Constituição de cada Estado às normas internacionais sobre direitos do ser humano:

(i) O respeito pela Declaração Universal dos Direitos do Homem traduz a expressão de um fenómeno de hétero-subordinação do texto constitucional[115], tal como o respeito pela Convenção Europeia dos

---

[111] Neste sentido, cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, ***Constituição da República Portuguesa Anotada***, I, p. 224.
[112] Cfr. PAULO OTERO, ***Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade***, Coimbra, 2003, pp. 574-575.
[113] Neste sentido, referindo-se indistintamente a todos os direitos fundamentais, cfr. KONRAD HESSE, ***Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland***, 20ª ed., Heidelberg, 1995, p. 27.
[114] Cfr. KARL-PETER SOMMERMANN, ***Völkerrechtlich garantierte Menschenrechte als Masstab der Verfassungskonkretisierung – Die Menschenrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes***, in ***Archiv des öffentlichen Rechts***, 1989, pp. 395 ss.
Para uma receção entre nós deste mesmo entendimento, cfr. FAUSTO DE QUADROS, ***A Protecção da Propriedade Privada pelo Direito Internacional Público***, Coimbra, 1998, pp. 535 ss.
[115] Cfr. PAULO OTERO, ***Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade***, pp. 569-570.

Direitos do Homem ou por quaisquer outras declarações internacionais de direitos fundamentais derivados da dignidade da pessoa humana[116];

(ii) As próprias normas da Constituição nacional sobre direitos humanos têm de ser interpretadas e integradas de harmonia com as normas internacionais e europeias sobre direitos do homem – o artigo 16º, nº 2, da Constituição, estabelecendo a interpretação (e integração) da Constituição em conformidade com o Direito Internacional dos Direitos do Homem, assume natureza meramente declarativa de um princípio com esse mesmo conteúdo definido pelo Direito Internacional[117].

3.10.2. No domínio específico da União Europeia, a jurisprudência constitucional já definiu que, encontrando-se as normas internas no âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, "o *princípio da cooperação leal* (n.º 3 do artigo 4.º do Tratado da União Europeia) impõe que o Tribunal Constitucional, na fixação do sentido a dar aos parâmetros constitucionais de validade das normas internas, privilegie uma consonância com as normas europeias, sendo eventuais conflitos solucionados *«by seeking to interpret the Constitution according to Community law»"*[118] – trata-se, aliás, de uma refração interna do princípio da interpretação conforme ao Direito da União Europeia, fazendo-o, dentro do "quadro da rede

[116] Para mais desenvolvimentos, à luz da Constituição Portuguesa, do Direito Internacional dos Direitos do Homem, cfr. FAUSTO DE QUADROS, ***A Protecção da Propriedade Privada pelo Direito Internacional Público***, pp. 536 ss.
[117] Cfr. KARL-PETER SOMMERMANN, ***Völkerrechtlich garantierte Menschenrechte als Masstab der Verfassungskonkretisierung***, pp. 402 ss.
[118] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 785/2025, de 8 de agosto de 2025, processo n.º 881/2025, in TC > Jurisprudência > Acordãos > Acórdão 785/2025 . Acolhe-se, deste modo, expressamente, os ensinamentos de RUI MOURA RAMOS, ***The adaptation of the Portuguese Constitutional Order to Community Law***, ***Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra,*** vol. 76, 2000, p. 8.

comunicante de proteção dos direitos fundamentais (…), alastra[r] às condições de *restrição* dos direitos fundamentais"[119].

3.10.3. É neste contexto multinível que se devem interpretar e integrar as normas constitucionais e legais sobre nacionalidade, sabendo-se, todavia, que, segundo o Tribunal Constitucional, "o juízo de inconstitucionalidade — e, assim, da *invalidade* da norma nacional — depende da desconformidade das normas fiscalizadas com o seu parâmetro hierarquicamente superior — *maxime*, a Constituição"[120].

**3.11.** Olhando para o texto da Constituição nacional, podemos recortar as seguintes ideias nucleares:

(i) A Constituição, seguindo a tradição dos textos constitucionais republicanos[121], não define diretamente quem é português, antes remete para a lei e para o Direito Internacional a definição dos critérios da cidadania portuguesa[122], criando, por esta via, uma reserva de lei e uma reserva de convenção internacional sobre a matéria[123] – a lei da nacionalidade configura-se como uma "lei constitucionalmente devida"[124], encontrando-se todo o regime da cidadania dentro da

[119] Neste sentido, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 268/2022, de 19 de abril de 2022, cit.
[120] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 268/2022, de 19 de abril de 2022, cit.
[121] Cfr. JORGE MIRANDA, ***Manual de Direito Constitucional***, III, pp. 112-113; IDEM, JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, ***Constituição Portuguesa Anotada***, I, p. 125.
[122] Cfr. CRP, artigo 4.º.
[123] Neste último sentido, cfr. JORGE MIRANDA, ***Atos Legislativos***, Coimbra, 2019, pp. 91 e 92; IDEM, JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, ***Constituição Portuguesa Anotada***, I, p. 125.
[124] Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***O direito fundamental à cidadania portuguesa***, p. 280.

competência exclusiva da Assembleia da República[125], sem prejuízo do reconhecimento de um necessário espaço regulamentar de execução[126];

(ii) No âmbito da reserva de lei, estamos diante de uma reserva absoluta de lei parlamentar, a qual compreende a aquisição, a perda e a reaquisição da cidadania portuguesa[127], formalmente assumindo a natureza de lei orgânica[128], subordinada aos princípios gerais identificados no artigo 266.º, n.º 2, da Constituição[129];

(iii) A cidadania é configurada como um direito fundamental de natureza pessoal[130], compreendendo o direito a ter uma nacionalidade, a mudar de nacionalidade e o direito a não ser arbitrariamente privado da cidadania portuguesa[131], sendo discutível que também envolva um "direito a aceder à cidadania portuguesa"[132], mostrando-se sempre insuscetível de suspensão em cenários de estado de sítio ou de emergência[133] e

---

[125] Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, ***Constituição da República Portuguesa Anotada***, I, p. 223.
[126] Neste último sentido, cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, ***Constituição da República Portuguesa Anotada***, II, 4ª ed., Coimbra, 2010, p. 313.
[127] Cfr. CRP, artigo 164.º, alínea f).
[128] Cfr. CRP, artigo 166.º, n.º 2.
[129] Sublinhando a vinculatividade de todas as estruturas públicas a tais princípios gerais, incluindo no exercício da função legislativa, cfr. PAULO OTERO, ***Direito Constitucional Português***, I, pp. 90 ss.
[130] Cfr. CRP, artigo 26.º, n.º 1.
[131] Cfr. RUI MEDEIROS / ANTÓNIO CORTÊS, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, ***Constituição Portuguesa Anotada***, I, p. 628.
[132] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016, cit.
Especificamente sobre o direito a aceder à cidadania portuguesa, cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***O direito fundamental à cidadania portuguesa***, pp. 277 ss.; IDEM, ***Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania***, p. 94; IDEM, ***Fundamentos de Direito Público***, pp. 317-318 e 321-322. Contra este último entendimento, considerando ser excessivo falar em direito (potencial) à cidadania portuguesa, cfr. JORGE MIRANDA, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, ***Constituição Portuguesa Anotada***, I, pp. 126-127.
[133] Cfr. CRP, artigo 19.º, n.º 6.

funcionando como limite de revisão constitucional[134]– trata-se, por outro lado, de um direito sujeito aos princípios da universalidade e da igualdade, assim como ao regime dos direitos, liberdades e garantias dos Título II da Parte I da Constituição, desde logo ao estabelecido no seu artigo 18.º[135]:

(1) Vinculação das entidades públicas e privadas à aplicabilidade direta da sua vertente negativa, enquanto proibição de privação arbitrária da cidadania, uma vez que o eventual direito a aceder à cidadania portuguesa depende sempre da interposição do legislador[136] – a dimensão positiva do direito à cidadania assume-se como norma não exequível por si mesma, sem prejuízo de possuir um conteúdo mínimo diretamente aplicável[137];

(2) Todas as restrições devem respeitar o princípio da proporcionalidade e a proibição do arbítrio, pois têm de se fundamentar na salvaguarda de "outros direitos ou interesses constitucionalmente previstos";

(3) As restrições encontram-se sujeitas a reserva de lei;

(4) A lei restritiva tem de assumir natureza geral e abstrata e não pode ser retroativa;

(5) A lei restritiva não pode diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial do direito à cidadania;

(iv) Mostra-se admissível a privação da cidadania, competindo à lei parlamentar definir os casos e os termos, nunca podendo ter como

---

[134] Neste último sentido, cfr. JORGE MIRANDA, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, ***Constituição Portuguesa Anotada***, I, p. 127.

[135] Neste sentido, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/05, de 2 de novembro de 2005, processo n.º 1087/04, in TC > Jurisprudência > Acordãos > Acórdão 599/2005.

[136] Cfr. RUI MEDEIROS / ANTÓNIO CORTÊS, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, ***Constituição Portuguesa Anotada***, I, p. 628.

[137] Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Fundamentos de Direito Público***, pp. 319 e 320.

fundamento motivos políticos[138], nem constituir um efeito necessário da aplicação de uma pena criminal[139], só podendo ocorrer dentro do contexto dos princípios do artigo 18.º da Constituição e do Direito Internacional e Europeu – em qualquer caso, a perda da nacionalidade "não é irremediável"[140], nem definitiva[141];

(v) Reconhecida a cidadania portuguesa, sem prejuízo do princípio geral da equiparação entre nacionais, estrangeiros e apátridas que se encontrem ou residem em Portugal[142], a Constituição consagra três regras fundamentais:

(1) Há direitos e deveres que, por via da Constituição ou da lei, podem ser reservados aos cidadãos portugueses[143]:

— A Constituição consagra mesmo a existência de direitos reservadíssimos ou exclusivos dos cidadãos portugueses e que, por isso, em nenhum caso podem ser exercidos por um estrangeiro – esse é o sentido da 2ª parte n.º 3 do artigo 15.º;

— A Constituição admite, porém, que a lei possa alargar os direitos (e os deveres) exclusivos dos cidadãos portugueses[144], sem que isso envolva, naturalmente, uma desproporcional ou arbitrária violação do princípio geral da equiparação;

---

[138] Cfr. CRP, artigo 26.º, n.º 4.
[139] Cfr. CRP, artigo 30.º, n.º 4.
[140] Cfr. ÁLVARO DA COSTA MACHADO VILELA, ***Tratado Elementar de Direito Internacional Privado***, I, p. 110.
[141] Cfr. JORGE MIRANDA, in JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, ***Constituição Portuguesa Anotada***, I, p. 128.
[142] Cfr. CRP, artigo 15.º, n.º 1.
[143] Cfr. CRP, artigo 15.º, n.ºs 2 e 3, 2.ª parte.
[144] Cfr. CRP, artigo 15.º, n.º 2 *in fine*.

(2) Dentro dos direitos reservados aos cidadãos portugueses, a Constituição introduz a dicotomia entre portugueses de origem e portugueses que o não são – esse é o sentido do artigo 122.º, a propósito da elegibilidade para Presidente da República;

(3) No âmbito dos direitos dos estrangeiros, pode afirmar-se que todos são iguais, mas que alguns são mais iguais do que outros, pois, se residirem em Portugal e em condições de reciprocidade face aos portugueses nos Estados em causa, podem-lhes ser reconhecidos direitos reservados aos portugueses – estão nesse âmbito, desde logo, os cidadãos de Estados de língua portuguesa[145] e os cidadãos de Estados-membros da União Europeia[146];

(vi) A dicotomia entre cidadania originária e cidadania derivada, pressuposta no referido artigo 122.º, mostra-se articulável com o princípio da efetividade, ao nível dos respetivos critérios determinativos da nacionalidade, nos seguintes termos: "o *ius sanguinis* e o *ius soli*, em relação à cidadania originária; a filiação, a adopção, o casamento e a residência, no que respeita à cidadania derivada"[147] – trata-se, aliás, de uma solução acolhida pelo Tribunal Constitucional[148];

(vii) Se não estamos diante de um apátrida, a aquisição da cidadania portuguesa por estrangeiros, funcionando como segunda (ou terceira) nacionalidade destes, consubstancia um cenário factual de maior liberdade conformadora

[145] Cfr. CRP, artigo 15.º, n.º 3. Falando, por força da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, em "cidadania lusófona", cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Fundamentos de Direito Público***, pp. 333 ss.
[146] Cfr. CRP, artigo 15.º, n.º 5.
[147] Cfr. JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania***, Observatório da Imigração, ACIME, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, Lisboa, 2004, p. 97; IDEM, ***Fundamentos de Direito Público***, p. 320.
[148] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/05, de 2 de novembro de 2005, cit.

> do legislador na exigência e comprovação de uma ligação efetiva ao Estado – compreende-se, num tal cenário de aquisição de cidadania derivada, à luz do princípio da proporcionalidade, a exigência reforçada de comprovação de uma "conexão genuína de vivência, de interesses e de compromissos"[149].

**3.12.** Excluído o espaço das vinculações traçadas, o legislador nacional goza, por efeito do princípio democrático ou maioritário, de uma considerável margem de liberdade conformadora do regime da nacionalidade, isto ao nível da definição dos termos da sua aquisição, perda e reaquisição, envolvendo essa reserva político-legislativa a favor do decisor legitimado pelo sufrágio direto, até por força do princípio da separação de poderes e da independência do poder judicial, um inerente dever de autocontenção do Tribunal Constitucional e de todos os restantes tribunais em sede de fiscalização difusa da constitucionalidade.

Como foi sublinhado, em declaração de voto emitida por juízes do Tribunal Constitucional, "a legislação numa democracia constitucional não deve ser o produto de uma transação entre as preferências políticas da maioria parlamentar e da maioria dos membros da jurisdição constitucional, mas um exercício de liberdade programática limitado pelo respeito pelos direitos fundamentais e princípios estruturantes de uma república de pessoas livres e iguais"[150].

[149] Expressão de JORGE PEREIRA DA SILVA, ***Fundamentos de Direito Público***, p. 322.
[150] Cfr. Declaração de voto dos Conselheiros Gonçalo de Almeida Ribeiro e José António Teles Pereira, in Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 785/2025, de 8 de agosto de 2025, cit.

## §4º - Novos requisitos de atribuição da nacionalidade

### A) Nacionalidade originária

**4.1.** Numa leitura na generalidade, as propostas de alteração apresentadas no domínio da nacionalidade originária, por via do Governo e pelo Partido Chega, assumem uma natureza restritiva dos critérios definidos pela atual versão da Lei da Nacionalidade.

Vejamos, separada e sucintamente, as soluções em causa, procurando aferir se traduzem o exercício válido da liberdade conformadora do decisor político-legislativo ou, em sentido contrário, se existe a preterição de parâmetros nacionais, internacionais ou europeus de vinculação.

4.1.1. O Partido Chega, ao invés da proposta do Governo, preconiza a revogação da atual alínea e) do artigo 1.º, n.º 1, da Lei da Nacionalidade que diz serem portugueses de origem: "*Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros, se pelo menos um dos progenitores também aqui tiver nascido e aqui tiver residência, independentemente de título, ao tempo do nascimento*".

(i) Importa começar por esclarecer que, à luz do Direito Internacional geral e do Direito Europeu em matéria de nacionalidade (v. *supra*, n.ºs 3.6. (ii) e 3.7. (iii)), uma vez que nenhum dos progenitores tem nacionalidade portuguesa, não há qualquer dever de conceder ao respetivo filho, apesar de ter nascido em Portugal, a nacionalidade portuguesa;

(ii) Mais: por força do Direito Internacional geral, Portugal não tem qualquer dever de aplicar automaticamente o critério do *ius soli*, fazendo de quem nasce em território português seu nacional;

(iii) Deverá, porém, entender-se que, no cenário em causa, se o indivíduo não tiver a nacionalidade portuguesa, ficar apátrida, uma vez que nasceu em território nacional, o Estado português tem o dever de lhe conceder a cidadania portuguesa (v. *supra*, n.ºs 3.6. (ii)-(4) e 3.7. (iii)- (2));

(iv) Excetuando a limitação no ponto anterior, o Estado goza de plena liberdade conformadora na definição do critério de atribuição da nacionalidade aos filhos de estrangeiros que residam em Portugal e tenham nascido em território português – essa liberdade conformadora, sendo expressão do princípio democrático ou maioritário, conduz à reversibilidade das decisões legislativas[151], tanto mais que estamos diante de quem, tendo já uma nacionalidade estrangeira, se encontra agora interessado em adquirir a cidadania portuguesa como segunda ou terceira nacionalidade (v. *supra*, n.º 3.11. (vii)).

4.1.2. A alínea f) do artigo 1.º, n.º 1, da Lei da Nacionalidade, estabelecendo hoje que são portugueses de origem "*Os 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*", tem duas propostas de alteração:

— O Governo apresenta a seguinte proposta: "*Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, se declararem que querem ser portugueses,*

[151] Neste último sentido e para mais desenvolvimentos, cfr. PAULO OTERO, ***Direito Constitucional Português***, I, pp. 85 ss.

*e desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português há pelo menos três anos*";

— O Partido Chega, em termos mais restritivos, defende a seguinte solução: "*Os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros que aqui residam com título válido de autorização de residência há, 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 respectivo Estado, se declararem que querem ser portugueses*".

Suscitam-nos tais propostas, porém, as seguintes observações:

(i) Estamos diante de alterações que, em primeiro lugar, visam retirar o automatismo da solução atualmente vigente face a filhos de estrangeiros residentes legalmente em Portugal, invertendo o papel da declaração de vontade: atualmente, basta nada ser dito para serem portugueses; as propostas de alteração, em sentido contrário, exigem uma declaração expressa no sentido de que pretendem ser portugueses – nada impede a presente alteração, encontrando-se a solução agora proposta na margem da liberdade conformadora do legislador;

(ii) Em segundo lugar, enquanto que a versão vigente da lei e a proposta do Governo se basta com a exigência de apenas um dos progenitores se encontrar a residir legalmente em Portugal, a proposta do Partido Chega exige que sejam ambos os progenitores – igualmente aqui, a solução mais exigente, impondo que ambos se encontrem a residir legalmente em Portugal, se insere no âmbito da margem da liberdade de conformação do legislador, sem que existam vinculações em sentido contrário;

(iii) Em terceiro lugar, as alterações procuram reforçar o tempo de residência legal em território português dos progenitores – a lei vigente fala em "*pelo menos um ano*", a proposta do Governo sobe para "*pelo menos três anos*" e o Partido Chega fala em "*pelo menos, 6 ou 10 anos"*:

(1) O Direito Internacional consagra como prazo atendível de uma vinculação para o Estado, em matéria de naturalização, a residência legal no seu território há mais de dez anos (v. *supra*, n.ºs 3.6. (ii)-(6) e 3.7. (iii)- (3)), podendo extrair-se desta solução, isto no que diz respeito ao novo prazo fixado, a admissibilidade de qualquer uma das soluções agora propostas;

(2) Uma vez mais, estamos diante de soluções ditadas pela liberdade conformadora do legislador democraticamente legitimado;

(iv) Em quarto lugar, ainda em matéria de prazos, a proposta do Partido Chega introduz uma discriminação entre os cidadãos "*de países de língua oficial portuguesa ou de outros países"*, criando um regime mais favorável para os primeiros, em termos comparativos face a estes últimos:

(1) Resulta do Direito da União Europeia a exigência (v. *supra*, n.º 3.8. (v)) e da Constituição a possibilidade de ser criado um regime diferenciador para os cidadãos de Estados-membros da União Europeia (e também, por força da Constituição, para os estrangeiros provenientes de países de língua portuguesa), conferindo-lhes um tratamento mais favorável, em condições de reciprocidade face aos portugueses em tais Estados (v. *supra*, n.º 3.11. (v)-(5));

(2) Por esse motivo, a proposta do Partido Chega poderá suscitar objeções decorrentes de não conferir também aos cidadãos de Estados-membros da União Europeia um tratamento mais favorável,

eventualmente equiparado aos cidadãos dos países de língua portuguesa, e de não exigir reciprocidade relativamente à aquisição de cidadania dos portugueses em tais países que passam aqui a ter um regime mais favorável;

(3) No que especificamente diz respeito aos cidadãos dos Estados-membros, pode bem dizer-se, usando as palavras de Fausto de Quadros, que "não é possível equiparar-se no Direito Português os cidadãos dos outros Estados-membros da União aos estrangeiros"[152]– trata-se, afinal, de um corolário de tais cidadãos dos Estados-membros partilharem com os portugueses a mesma cidadania europeia.

4.1.3. A existência de "*laços de efetiva ligação à comunidade nacional*", tal como se encontra exigida na alínea d) do artigo 1.º, n.º 1, da Lei da Nacionalidade, passa a ter uma densificação mais exigente, face ao estipulado no atual n.º 3 do referido artigo 1.º:

— Atualmente, diz-se: "*A existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional, para os efeitos estabelecidos na alínea d) do n.º 1, verifica-se pelo conhecimento suficiente da língua portuguesa e depende da não condenação a pena de prisão igual ou superior a 3 anos, com trânsito em julgado da sentença, por crime punível segundo a lei portuguesa, e da não existência de 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*";

[152] Cfr. FAUSTO DE QUADROS, ***Direito da União Europeia***, p. 160.

— O Governo propõe a seguinte redação "*A atribuição da nacionalidade portuguesa ao abrigo da alínea d) do n.º 1 pressupõe o preenchimento dos requisitos constantes das alíneas c) a g) do n.º 1 do artigo 6.º*", o que significa, nos termos destas alíneas, "*Conhecerem suficientemente a língua e a cultura portuguesas; d) Conhecerem suficientemente os direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade portuguesa e à organização política do Estado português; e) Declararem solenemente a sua adesão aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático; f) Não terem sido condenados, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão efetiva, por crime punível segundo a lei portuguesa; g) Não constituírem perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade especialmente violenta ou altamente organizada*";

— O Partido Chega propõe a seguinte redação para o n.º 3 do artigo 1.º: "*A existências de laços efetiva ligação à comunidade nacional, para os efeitos estabelecidos na alínea d) do n.º1, verifica-se pelo conhecimento suficiente da língua portuguesa, pela aprovação no Teste Nacional de Integração e Cidadania, quando este é aplicável, e da não condenação em pena de prisão efetiva, por crime punível segundo a lei portuguesa, e da não existência de 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*".

Cumpre, relativamente a tais propostas de alteração do regime vigente, formular as seguintes observações:

(i) Em qualquer das formulações, desde o texto legal hoje vigente e até às duas propostas de alteração, a densificação do que sejam de "*laços de efetiva ligação à comunidade nacional*", numa clara concretização do princípio de Direito Internacional da efetividade (v. *supra*, n.º 3.6.(i)), envolve três áreas de concretização:

(1) A prova de possuir uma ligação cultural;

(2) A ausência de cadastro criminal;

(3) A defesa da segurança ou da defesa nacional;

(ii) Recorde-se que, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea d), está em causa a aquisição da cidadania portuguesa por quem tenha "*um ascendente de nacionalidade portuguesa originária do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade*", sabendo-se que o Direito Internacional geral admite que, relativamente a quem tenha um ascendente em 1º grau em linha reta, a lei possa estabelecer condições (v. *supra*, n.º 3.6. (ii)-(1)), o que significa, por maioria de razão, poderem tais condições ser estabelecidas quando está em causa um ascendente em 2º grau na linha reta;

(iii) Em qualquer das propostas agora apresentadas, reforçam-se as três mencionadas vertentes dos elementos densificadores do que sejam de "*laços de efetiva ligação à comunidade nacional*", num exercício da liberdade conformadora do legislador que não se mostra atentatório do princípio da proporcionalidade, antes materializa o princípio da efetividade exigido pelo Direito Internacional geral, atendendo ao facto de estar em causa a atribuição da cidadania portuguesa tendo por base a existência de vínculos de nacionalidade provenientes de avós (e não de pais) portugueses e face a quem já tem uma (ou mais) nacionalidade(s) –

não estamos aqui, sublinhe-se, perante quem é apátrida (v. *supra*, n.º 3.11. (vii));

(iv) A exigência pelo Partido Chega da realização e aprovação pelos interessados de um "*Teste Nacional de Integração e Cidadania*" limita-se a objetivar, identificando o próprio meio de prova a ser usado, os termos de concretização da dimensão cultural da efetiva ligação do interessado à comunidade nacional – sendo certo que a matéria poderia ser remetida para regulamento[153], a opção de a inserir na própria lei da nacionalidade não viola a reserva de lei, antes a leva mais longe.

**B) Aquisição em caso de casamento ou união de facto e de adoção**

**4.2.** Igualmente neste domínio, segundo o regime hoje constante do artigo 3.º da Lei da Nacionalidade, a proposta apresentada pelo Governo visa condicionar os termos da aquisição da nacionalidade em caso de casamento ou união de facto:

(i) Passa a exigir-se, nos termos da nova redação proposta para o n.º 2 do artigo 3.º, que o interessado "*não se encontre em nenhuma das situações previstas nas alíneas f) e g) do n.º 1 artigo 6.º*", o que significa "*f) Não terem sido condenados, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão efetiva, por crime punível segundo a lei portuguesa; g) Não constituírem perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa*

[153] Note-se que, nos termos do artigo 3.º da proposta do Partido Chega, "*O Governo regulamenta o disposto no artigo 1.º, no que diz respeito ao Teste Nacional de Integração e Cidadania, o qual consiste 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, no prazo de 30 dias a contar da publicação da presente lei*".

*nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada*";

(ii) Em caso de união de facto, não basta que o pedido de aquisição da nacionalidade seja formulado "*após ação de reconhecimento dessa situação a interpor no tribunal cível*", tal como hoje sucede, aclarando a proposta de alteração que seja "*após a emissão da decisão judicial de reconhecimento pelo tribunal competente*".

4.2.1. Não existem normas de Direito Internacional geral ou de Direito Europeu que colidam com as soluções de alteração agora propostas, nem a Constituição nacional mostra impedir a respetiva aprovação.

Bem pelo contrário, o Tribunal Constitucional legitima que, a propósito da aquisição da nacionalidade por via de casamento ou de união de facto, a lei possa "evitar que cidadãos estrangeiros – sem ligação efetiva a Portugal ou tidos por indesejáveis – possam adquirir a nacionalidade portuguesa", considerando que o disposto no artigo 30.º, n.ºs 1 e 4, da Constituição também não obstam a essa solução[154].

Numa outra linha argumentativa, o princípio da igualdade e sua projeção aplicativa entre estrangeiros que pretendam adquirir a nacionalidade portuguesa justifica até a extensão das exigências do artigo 6.º, n.º 1, também aos casos referenciados no artigo 3.º, tanto mais que o casamento não poderá ser uma "via verde" para se obter aquisição da cidadania portuguesa, sob pena de fraude à lei.

[154] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016, cit.

4.2.2. No sentido aplicativo do princípio da igualdade, pode questionar-se, todavia, a razão pela qual a aquisição da cidadania portuguesa, por via de união de facto, não sujeita o requerente estrangeiro às "*situações previstas nas alíneas f) e g) do n.º 1 artigo 6.º*" – porque motivo, afinal, o estrangeiro que vive em união de facto deve ter menos exigências legais para se tornar português do que aquele que se encontra casado?

Não faria sentido, por outras palavras, aplicar aos casos do n.º 3 do artigo 2.º também a exigência que se pretende agora introduzir na parte final do n.º 1 desse mesmo artigo em relação ao estrangeiro casado?

A discriminação do estrangeiro casado, comparativamente ao estrangeiro que vive em união de facto, não encontra justificação e, como o Tribunal Constitucional reiteradamente refere, "o princípio da igualdade proíbe (…) desigualdades de tratamento *materialmente infundadas*, desprovidas de fundamento razoável ou de justificação objectiva e racional. Proíbe, pois, o arbítrio"[155], encontrando-se vedado "o tratamento desigual de situações iguais e o tratamento igual de situações desiguais"[156].

Impõe-se, por isto, modificar a proposta agora apresentada.

**4.3.** Nas situações de aquisição da nacionalidade por via de adoção, a proposta do Governo limita-se a introduzi no artigo 5.º a exigência de uma declaração, ficando a disposição com a seguinte redação: "*O adotado por nacional português adquire a nacionalidade portuguesa, mediante declaração*".

Não se nega a aquisição da nacionalidade ao adotado, apenas se passa a exigir que exista uma declaração nesse sentido, retirando-se automaticidade a essa aquisição, por efeito decorrente da adoção.

---

[155] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 569/98, de 7 de outubro de 1998, processo n.º 505/96, in TC > Jurisprudência > Acordãos > Acórdão 569/1998

[156] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 563/96, de 10 de abril de 1996, processo n.º 198/93, in http://www.tribunalconstitucional.pt.

A solução proposta não conflitua com qualquer norma internacional ou europeia, mostrando-se perfeitamente enquadrável no âmbito da liberdade decisória do legislador.

## C) Naturalização

### (a) Natureza da competência do Governo

**4.4.** Nos termos da lei vigente e, em sentido convergente, de todas as propostas de alteração apresentadas, a concessão da nacionalidade portuguesa por naturalização faz-se através de ato administrativo da competência do Governo – trata-se, aliás, de uma remota tradição proveniente do século XIX[157].

Importa começar por observar, todavia, a natureza da competência governamental em causa e a sua repercussão sobre a posição jurídico-subjetiva dos interessados, sabendo-se, desde já, que o Tribunal Constitucional qualificava essa competência, antes de 2006, como sendo "um poder discricionário do Governo"[158]:

(i) Em matéria de naturalização, observa-se que a lei diz, nuns casos, que "*O Governo concede (...)*" a nacionalidade, enquanto que, em outros casos, utiliza a expressão "*O Governo pode conceder (...)*" – numa leitura *prima*

[157] Neste sentido, especificamente sobre a competência do Governo para conceder a nacionalidade por naturalização, cfr. COELHO DA ROCHA, ***Instituições de Direito Civil Portuguez***, I, 2ª ed., Coimbra, 1848, p. 141; JOSÉ DIAS FERREIRA, ***Código Civil Portuguez Annotado***, I, 2ª ed., Coimbra, 1894, p. 33; ÁLVARO DA COSTA MACHADO VILELA, ***Tratado Elementar de Direito Internacional Privado***, I, Coimbra, 1921, p. 97; LUIZ DA CUNHA GONÇALVES, ***Tratado de Direito Civil em Comentário ao Código Civil Português***, I, Coimbra, 1929, p. 528.

[158] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/05, de 2 de novembro de 2005, cit. No mesmo sentido, em termos doutrinais, cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, ***Do Direito Português da Nacionalidade***, pp. 165 e 168.
Tomando em consideração, porém, as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 106/2016, de 24 de fevereiro de 2016, cit.

*facie*, poder-se-ia dizer que, na primeira situação, se estaria diante do exercício de um poder vinculado, enquanto que, na segunda situação, se estava perante um poder discricionário;

(ii) Sucede, porém, que mesmo as situações em que a lei diz que "*O Governo concede* (…)" são fixados pressupostos ou requisitos que, integrantes de um procedimento administrativo complexo, envolvem a concretização de conceitos indeterminados e, nesse sentido, regista-se a existência de uma margem de autonomia decisória do órgão administrativo[159] que afasta a leitura *prima facie* de se estar diante de um poder integralmente vinculado:

(1) Em tais casos, não se pode dizer que o interessado tem um direito subjetivo à obtenção de uma decisão favorável de naturalização como português[160], pois a verificação dos requisitos cumulativos previstos na lei não opera de forma automática, antes envolve um procedimento específico que confere protagonismo avaliativo à Administração na concretização de alguns de tais requisitos legais;

(2) Antes da verificação dos respetivos requisitos legais cumulativos, alguns dos quais envolvem um juízo valorativo e avaliativo de prognose da autoridade administrativa (v.g., terem os estrangeiros interessados conhecimentos *suficientes* da língua ou cultura portuguesa, "não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional"), o interessado tem um simples interesse

[159] Neste sentido, fazendo integrar no espaço da autonomia pública os conceitos indeterminados, cfr. SÉRVULO CORREIA, ***Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos***, Coimbra, 1987, pp. 472 ss.; PAULO OTERO, ***Direito Administrativo – Relatório***, sep. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra, 2001, pp. 261 ss.; IDEM, ***Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade***, pp. 898-899.

[160] Trata-se, aliás, da solução tradicional entre nós, cfr. CABRAL DE MONCADA, ***Lições de Direito Civil***, I, Coimbra, 1932, p. 275.

legalmente protegido em vir a obter a naturalização como português[161] ou, como o Tribunal Constitucional entende, uma mera expetativa jurídica[162];

(iii) Em sentido convergente, as situações em que a lei nos diz que "*O Governo pode conceder (...)*", indiscutivelmente atributivas de um poder discricionário, não existe qualquer vinculação administrativa a produzir uma decisão favorável de atribuição da nacionalidade portuguesa – também aqui, o interessado tem apenas um mero interesse legalmente protegido ou, à luz da jurisprudência constitucional, uma expetativa jurídica;

(iv) Em ambos os casos, o interessado somente adquire um direito subjetivo com a decisão administrativa de naturalização:

(1) É o ato administrativo de naturalização que, assumindo natureza constitutiva, investe o interessado no estatuto e na qualidade de cidadão português, motivo pelo qual tem uma natureza estrutural de ato constitutivo de direitos;

(2) É o ato de naturalização que, atribuindo ao interessado a qualidade de cidadão português, lhe confere uma posição jurídica objeto de tutela jusfundamental – o direito fundamental à cidadania;

(3) Antes do ato de naturalização, o estrangeiro em causa não goza da tutela inerente ao direito fundamental de cidadania, nem de qualquer direito subjetivo a obter a nacionalidade portuguesa – apenas tem

[161] Sobre os respetivos conceitos, cfr. PAULO OTERO, ***Manual de Direito Administrativo***, I, Coimbra, 2013, pp. 229 ss.

[162] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/05, de 2 de novembro de 2005, cit.; Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 497/2019, de 26 de setembro de 2019, processo n.º 321/17, in TC > Jurisprudência > Acordãos > Acórdão 497/2019.

uma mera expetativa jurídica ou um interesse legalmente protegido a que a Administração aprecie a sua pretensão dentro da legalidade, à luz do direito fundamental a um procedimento equitativo e da garantia decorrente do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva;

(4) Nas palavras do Tribunal Constitucional, confirmando o entendimento exposto, "o acesso à cidadania portuguesa representa, assim, uma *expectativa jurídica* de obtenção de um direito cujo conteúdo é o direito subjetivo ou pessoal da cidadania portuguesa com todo o amplexo dos poderes e deveres com que o direito interno (constitucional e direito ordinário) o reveste"[163];

(v) Em sentido convergente, o Direito Internacional e o Direito Europeu da nacionalidade, remetendo para a esfera dos Estados a definição de um regime de naturalização face a quem reside legal e habitualmente no seu território, nunca podendo exigir que o seja há mais de dez anos, sem embargo de poder formular mais condições (v. *supra*, n.ºs 3.6. (ii)-(6) e 3.7. (iii)-(3)), não criam qualquer direito fundamental à naturalização:

(1) Os estrangeiros não têm um direito fundamental a obter a nacionalidade de um Estado, apesar de o Estado estar vinculado a criar um regime jurídico que permita a naturalização de quem reside legalmente no seu território há um certo número de anos;

(2) No entanto, a referida vinculação do Estado em matéria de regime de naturalização não confere aos estrangeiros habitual e legalmente nele residentes um direito subjetivo a obter a nacionalidade desse Estado

[163] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/05, de 2 de novembro de 2005, cit.

– apenas passam a estar investidos de um interesse legalmente protegido ou de uma expetativa jurídica.

Configurada, nestes termos, a competência governamental decisória dos procedimentos de naturalização, importa analisar o quadro jurídico de alterações apresentadas ao respetivo regime substantivo.

**(b) Principais alterações propostas**

**4.5.** Quais são as principais alterações que, em matéria de naturalização, se pretendem introduzir na Lei da Nacionalidade?

Comecemos pelo artigo 6.º, n.º 1.

4.5.1. Não obstante a proposta do Governo omitir a palavra "naturalização", os requisitos cumulativos apresentados resumem-se nos seguintes termos:

(i) Deixa de beneficiar os emancipados, sendo apenas possível a aquisição da nacionalidade por quem é maior de idade;

(ii) Aumenta-se a exigência do prazo de residência legal em território português de três anos[164], tal como hoje se encontra consagrado, para "*pelo menos 7 ou 10 anos, consoante sejam ou não cidadãos naturais e nacionais de países de língua oficial portuguesa*"[165];

[164] Num outro sentido, a proposta do Governo visa revogar a exceção que, nos termos do atual n.º 5 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, permite que fosse concedida a naturalização "*aos indivíduos que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos: a) Tenham nascido em território português; b) Sejam filhos de estrangeiro que aqui tivesse residência, independentemente de título, ao tempo do seu nascimento; c) Aqui residam, independentemente de título, há pelo menos cinco anos*".

[165] A proposta do Governo também admite, nos termos do seu n.º 3 do artigo 6.º, uma redução dos prazos em causa, relativamente a apátridas: "*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*".

Em termos opostos, o Governo, por via de uma nova redação do n.º 8 do artigo 6.º, vem introduzir uma exceção, determinando que, numa solução atributiva de um poder discricionário, "*O Governo pode*

(iii) Além de se exigir que conheçam suficientemente a língua portuguesa, passa-se a impor também "*a cultura*" portuguesa[166];

(iv) Aditam-se ainda as seguintes exigências:

— "*Conhecerem suficientemente os direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade portuguesa e a organização política do Estado português*";

— "*Declararem solenemente a sua adesão aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático*";

(v) Reforçam-se, por último, as vinculações em matéria de ausência de cadastro criminal.

4.5.1.1. Nenhum destes novos requisitos se mostra, em princípio, contrário ao Direito Internacional ou ao Direito Europeu, como antes se referiu (v. *supra*, n.º 4.1.3.), verificando-se que a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia e a Convenção Europeia sobre Nacionalidade, colocando como período máximo de residência legal exigível os dez anos, admitem ainda que sejam colocadas novas condições – a circunstância de estar em causa estrangeiros que já possuem uma (ou mais) nacionalidade(s) reforça a liberdade conformadora do legislador em exigir conexões ou condições de efetividade com Portugal (v. *supra*, n.º 3.11. (vii)).

---

*conceder a nacionalidade, com dispensa do requisito previsto na alínea b) do n.º 1, aos indivíduos que sejam descendentes de portugueses originários, em 3.º grau na linha reta*".
E, além disso, também estabelece uma outra exceção no n.º 9 do artigo 6.º, como se verá na nota de pé-de-página seguinte.

[166] Relativamente a este requisito, assim como face ao anterior, o Governo consagra a seguinte exceção, nos termos do artigo 6.º, n.º 9, da sua proposta: "*O Governo pode conceder a nacionalidade, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português*".

A única dúvida de validade coloca-se, porém, em não ser conferido um tratamento mais favorável aos cidadãos de Estados-membros da União Europeia, atendendo a que, desde logo por força do Direito da União (v. *supra*, n.º 3.8. (v)), sem falar já no regime mais favorável resultante do disposto no artigo 15.º da Constituição (v. *supra*, n.º 3.11.(v)-(3)), têm de ser tratados pelo Direito português "como cidadãos de União ou cidadãos comunitários, nunca como estrangeiros, porque têm em comum a cidadania da União"[167] (v. *supra*, n.º 4.1.2.).

4.5.1.2. Uma das condições da naturalização poderá dizer respeito ao reforço da integração da componente cultural portuguesa, enquanto manifestação do princípio da efetividade, e, num outro sentido, a exigência de sintomia com os princípios nucleares da ordem constitucional portuguesa: Portugal tem o poder (e o dever) de preservar a sua identidade axiológico-constitucional, exigindo aos interessados a obter a naturalização como portugueses uma declaração da sua "*adesão aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático*" – afinal, não podem os estrangeiros que se pretendem naturalizar portugueses ter, neste domínio nuclear, menos deveres do que os portugueses de origem.

Mais: não podem ser as instituições políticas e constitucionais portuguesas que, sem prejuízo da liberdade política e de consciência individuais, se têm de adaptar aos quadros mentais dos estrangeiros que pretendem obter a nacionalidade portuguesa, antes são os interessados em obter a naturalização que têm de declarar a sua adesão aos "*princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático*".

[167] Cfr. FAUSTO DE QUADROS, ***Direito da União Europeia***, p. 160.

É que a nacionalidade traduz, nas palavras de José Dias Marques[168], acolhidas pelo Tribunal Constitucional[169], uma "situação jurídica geral cuja atribuição resulta de certos factos a que o legislador atribui o valor de índices sociais reveladores de integração na comunidade nacional", motivo pelo qual tais exigências formuladas pelas propostas de alteração agora introduzidas à Lei da Nacionalidade se mostram adequadas e razoáveis, à luz do princípios da proporcionalidade, para mostrar os citados índices "*reveladores de integração na comunidade nacional*" por parte dos interessados a obter naturalização como portugueses.

No limite, usando as palavras da jurisprudência europeia, se a nacionalidade envolve uma "relação especial de solidariedade e de lealdade existente entre cada Estado-Membro e os seus nacionais"[170], justifica-se, em termos de adequação e de razoabilidade, essa declaração de adesão aos postulados estruturantes do Estado de Direito democrático que são, aliás, elementos integrantes da tradição constitucional comum aos Estados-membros da União Europeia.

Em termos semelhantes, a doutrina internacional também sublinha que a nacionalidade postula "uma conexão genuína de vivência, de interesses e de sentimentos"[171], posição esta igualmente acolhida pela nossa jurisprudência constitucional[172], revelando as novas exigências agora propostas para a naturalização uma adequada sintomia com essa ideia de "*conexão genuína*" entre quem pretende adquirir a cidadania portuguesa e a vivência, os interesses e os sentimentos dos portugueses de origem.

---

[168] Cfr. JOSÉ DIAS MARQUES, ***Conceito e Natureza Jurídica da Nacionalidade***, in ***Revista da Ordem dos Advogados,*** 1952, ano 12, n.ºs 3 e 4, p. 101.
[169] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/05, de 2 de novembro de 2005, cit.
[170] Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 29 de abril de 2025, processo C 181/23, cit.
[171] Cfr. IAN BROWNLIE, ***Princípios de Direito Internacional Público***, Lisboa, 1997, p. 418.
[172] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/05, de 2 de novembro de 2005, cit.

O Tribunal Constitucional fala mesmo na ideia de existirem "diferentes indícios de *efetiva ligação vivencial* ao Estado que confere a nacionalidade, de entre os quais sobressai a *residência habitual e permanente* (*vd*. *v.g.* o artigo 6.º, n.º 3, da já referida Convenção Europeia sobre a Nacionalidade). Por outro lado, uma tal concretização é também determinada pela «*inevitável comunicação entre direito da nacionalidade e valores constitucionais*» (Acórdão n.º 605/2013) e pelo direito internacional (cf. os artigos 4.º e 16.º, n.º 2, da Constituição)"[173].

4.5.1.3. Em igual sentido, a exigência de ausência de cadastro criminal, incluindo a formulação de um juízo de prognose sobre se os interessados em serem naturalizados constituem (ou não) "*perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional*" mostra-se perfeitamente conforme ao princípio da proporcionalidade, nas suas vertentes de proibição do excesso, adequação e razoabilidade, atendendo ao propósito em causa.

Nas sugestivas palavras de Rui Moura Ramos, "a lei pretende também evitar que sejam integrados na comunidade portuguesa indivíduos em relação aos quais possa pesar a suspeita fundada de virem a constituir focos de perturbação ou de intranquilidade (…), trata-se de uma normal defesa de uma sociedade em relação a elementos que se afigure sejam potencialmente portadores da insegurança coletiva"[174].

Ou, como o Tribunal Constitucional refere, "será *especialmente imerecida* a proteção das expectativas de um residente cuja conduta, por evidenciar uma manifesta desconsideração pelos princípios e valores constitucionais por que se rege o Estado a que requer nacionalidade, indicia a ausência de uma efetiva ligação a essa mesma comunidade"[175].

[173] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 497/2019, de 26 de setembro de 2019, cit.
[174] Cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, ***Do Direito Português da Nacionalidade***, p. 168.
[175] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 497/2019, de 26 de setembro de 2019, cit.

4.5.1.4. Em suma, nenhuma das novas condições exigidas, tal como se encontram formuladas pelo Governo, se mostram contrárias à Constituição, exceto a necessidade de equiparação, em matéria de prazo de residência, dos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia ao tratamento mais favorável conferido aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa (v. *supra*, n.º 3.11. (v)-(5))

4.5.2. No que diz respeito ao projeto de alterações ao artigo 6.º, n.º 1, da Lei da Nacionalidade, apresentado pelo Partido Chega, salientam-se as seguintes inovações:

— Admite que o pedido de naturalização, além de formulado por estrangeiros validamente residentes em território português, também possa ser feito por quem reside (ou, talvez mais corretamente, residiu) em território "*sob administração portuguesa*", fixando como prazos "*pelo menos, 6 ou 10 anos, conforme se trate, respetivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países*";
— Exige que "*obtenham aprovação no Teste Nacional de Integração e Cidadania*";
— Comprovem "*a existência de uma ligação efetiva à comunidade nacional*"[176];
— Tenham "*idoneidade cívica*";

[176] Nos termos do projeto do Partido Chega, os três requisitos até agora identificados podem ser dispensados, nos termos do seu n.º 2 ao artigo 6.º, "(…) *em relação aos que tenham tido a nacionalidade portuguesa, aos que forem descendentes de portugueses, aos membros de comunidades de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português*".

— Possuam "*capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência, e não tenham usufruído de apoios sociais nos últimos 3 anos de residência*".

Se, relativamente ao período diferenciado de residência em função da proveniência do estrageiro e à exigência de aprovação num teste, são aqui aplicáveis as anteriores considerações (v. *supra*, n.ºs 4.1.2. e 4.5.1.), não suscitando nenhuma das restantes condições problemas de compatibilidade face ao Direito Internacional geral e ao Direito Europeu, a última exigência pode justificar-se, à luz de uma ponderação realizada nos termos do princípio da proporcionalidade, no dever que o Estado tem de salvaguardar os seus meios financeiros escassos em sede de prestações sociais:

(i) Se a sustentabilidade da segurança social é já uma questão com a qual o Estado se debate, não pode a concessão da nacionalidade portuguesa, por via de naturalização, ser um meio de agravar um problema existente e que afeta os cidadãos portugueses e todos aqueles que beneficiam das suas prestações – o princípio constitucional da sustentabilidade justifica a solução agora proposta[177], assim como o apelo vinculativo do decisor a um designado "princípio da realidade"[178];

(ii) No limite, a vinculação do legislador ao princípio da melhor prossecução do interesse público no domínio financeiro da segurança social e a exigência de respeito pela garantia efetiva do direito à segurança social dos cidadãos portugueses mostra-se passível de também justificar, à luz da adequação e da razoabilidade subjacentes a um juízo de proporcionalidade, a solução agora proposta.

[177] Para um maior desenvolvimento do princípio da sustentabilidade, incluindo referências bibliográficas complementares, cfr. PAULO OTERO, ***Manual de Direito Administrativo***, I, pp. 139 ss.
[178] Usando essa expressão, cfr. Declaração de voto da Conselheira Maria Benedita Urbano, in Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 785/2025, de 8 de agosto de 2025, cit.

Aliás, o próprio Tribunal Constitucional, louvando-se no entendimento de Rui Moura Ramos ao afirmar que "a lei pretende também evitar que sejam integrados na comunidade portuguesa indivíduos (…) que apareçam apenas com um encargo para esta" ou "a sociedade visa evitar que a presença desse elemento seja afastada de uma contribuição efetiva para o tecido social e apenas apareça como um fardo para os restantes" [membros da comunidade][179], sublinha compreender-se "que essa comunidade nacional não queira assumir sacrifícios económicos, financeiros e sociais com quem não está em condições de não onerar essa comunidade: o vínculo não seria então expressão de uma ligação sociológica afetiva e intensa entre os dois elementos, mas a resultante de um «casamento de conveniência»"[180].

**4.6.** No respeitante ao atual artigo 6.º, n.º 2, da Lei da Nacionalidade, referente à naturalização de menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, a proposta do Governo, além de sistematizar melhor as condições, introduz a seguinte principal inovação: exige-se que "um dos progenitores resida *legalmente* em território nacional", isto quando hoje se estipula apenas que "aqui tenha residência, *independentemente de título*" (sublinhados nossos).

Trata-se de uma solução coerente com a unidade do sistema jurídico: a ausência de um título válido (ou até de qualquer título) de residência em Portugal não pode, à luz de um princípio já consagrado pelo Direito Romano, formulado por Ulpiano e integrado no Digesto, nos termos do qual "*nemo ex suo delicto meliorem suam condicionem facere potest*"[181], todo aquele que comete um delito não pode obter uma vantagem – se os progenitores residem ilegalidade em território nacional, não pode o respetivo filho

[179] Cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, ***Do Direito Português da Nacionalidade***, p. 168.
[180] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/05, de 2 de novembro de 2005, cit.
[181] Cfr. D. 50.17.134.1.

menor, ainda que nascido em território nacional, por princípio, ser naturalizado português.

Nada disto poderá obstar, todavia, que, se o menor se encontrar numa situação de apatridia, uma vez que nasceu em território nacional, o Estado português tenha o dever, por força do Direito Internacional geral e do Direito Europeu da nacionalidade (v. *supra*, n.ºs 3.6. (ii)-(4) e 3.7. (iii)- (2)), de lhe conceder a cidadania portuguesa (v. *supra*, n.º 4.1.1. (iii)) – esse dever, todavia, não existe tratando-se de quem já tem uma (ou mais) nacionalidade(s) (v. *supra*, n.º 3.11. (vii)).

**4.7.** Nos termos do n.º 4 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, o Governo formula a seguinte proposta de redação: "*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, aprovada em anexo à Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, cabendo ao Ministério Público promover o respetivo procedimento de naturalização*".

Sublinha-se, por esta solução, a natureza discricionária da competência governamental sobre a matéria (v. *supra*, n.º 4.4.), sem se admitir, ao invés da norma hoje vigente, a dispensa dos requisitos gerais aplicáveis aos menores que pretendem obter a naturalização, numa opção perfeitamente integrante da margem de liberdade conformadora do legislador.

**4.8.** O mesmo se diga, aliás, da proposta do Governo de nova redação do n.º 6 do artigo 6.º, substituindo a formulação vinculada hoje vigente, por uma solução que lhe confere um considerável poder discricionário: "*O Governo pode conceder a nacionalidade, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b), c) e d) do n.º 1, aos*

*indivíduos que, tendo perdido a nacionalidade portuguesa, nunca tenham adquirido outra*" – trata-se de uma solução material que, em continuidade com a hoje vigente, procura facilitar a reaquisição da cidadania portuguesa, em sintonia com o regime da Convenção Europeia sobre Nacionalidade (v. *supra*, n.º 3.7. (vi)) e o princípio geral que impõe o dever de se evitarem situações de apatridia (v. *supra,* nºs 3.6. (ii)-(1)).

**4.9.** A proposta do Governo determina ainda a revogação da atual solução constante do artigo 6.º, n.ºs 7 e 13, permitindo que os descendentes de judeus sefarditas portugueses possam, verificadas certas circunstâncias, adquirir, por naturalização, a cidadania portuguesa.

Neste âmbito, importa esclarecer que o Direito Internacional geral e o Direito Europeu da nacionalidade nenhuma imposição estabelecem – toda a decisão relativa aos judeus sefarditas se encontra na esfera reservada ou exclusiva da soberania do Estado, competindo ao seu poder legislativo definir as opções políticas que, em cada momento, face às diferentes maiorias democraticamente eleitas, possam existir sobre a matéria.

Aliás, se alguma dúvida de validade existir, ela situar-se-á, tendo presente as coordenadas do princípio da efetividade em matéria de nacionalidade (v. *supra*, n.º 3.6. (i)), na possibilidade conferida pela lei vigente de os descendentes dos judeus sefarditas poderem reivindicar a cidadania portuguesa – no limite, a solução portuguesa ainda vigente poderá suscitar conflitualidades de dupla nacionalidade face aos outros Estados que já haviam concedido nacionalidade a tais descendentes dos judeus sefarditas.

**(c) Natureza do ato de naturalização**

**4.10.** Uma nota final importa deixar já sublinhada: ao admitirem as alterações agora apresentadas, por via da proposta do Governo e do projeto do Partido Chega, a

possibilidade de perda da nacionalidade que tenha sido adquirida através de naturalização (v. *infra*, §5.º), tais alterações transformam a naturalização num ato administrativo sujeito a uma condição resolutiva legal – trata-se, por isso, de um ato constitutivo de direitos imperfeito ou condicionado a uma cláusula de reversão.

Ora, daqui resultam dois principais efeitos:

(i) Verificando-se alguma das causas justificativas da perda da nacionalidade por parte de cidadãos naturalizados, o ato de naturalização cessa os seus efeitos;

(ii) Pode dizer-se, neste sentido, que a concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, apesar de estruturalmente ser um ato constitutivo de direitos (v. *supra*, n.º 4.4.), assume a natureza de ato precário.

Vejamos com mais detalhe, seguidamente, as alterações pretendidas em matéria de perda da nacionalidade.

## §5.º Perda da nacionalidade

**5.1.** A lei vigente prevê apenas a perda da nacionalidade através de manifestação de vontade do interessado, desde que não envolva uma situação de apatridia – esse é o sentido do atual artigo 8.º da Lei da Nacionalidade.

O Direito Internacional geral e o Direito Europeu admitem, no entanto, que a perda da nacionalidade possa resultar de decisão do próprio Estado, verificados certos requisitos previstos na lei, por via de um devido processo legal e sempre passível de controlo por um órgão independente, nunca podendo ter como causa razões raciais, étnicas, religiosas ou políticas (v. *supra*, n.ºs 3.6. (iii) e 3.7. (iv) e (vii)).

A Constituição portuguesa de 1976 expressamente admite a perda da cidadania[182], segundo uma remota tradição nacional[183], agora dentro do contexto paramétrico do Direito Internacional e do Direito Europeu da nacionalidade (v. *supra*, n.ºs 3.9. e 3.10.), respeitados que sejam também os princípios do artigo 18.º da Constituição e da reserva de lei, vedando, expressamente, que motivos políticos possam fundamentar essa perda ou que ela seja um efeito necessário de condenação penal (v. *supra*, n.º 3.11. (iv)).

Nenhuma objeção jusconstitucional existe, nestes termos, que a lei consagre um modelo de perda da nacionalidade portuguesa sem dependência de vontade do interessado:

(i) Os parâmetros jusfundamentais de vinculação do Estado português admitem que a perda da nacionalidade portuguesa possa ser determinada por decisão de autoridade e contra a vontade do cidadão em causa, desde que isso, por princípio, não transforme o visado em apátrida (v. *supra*, n.º 3.6. (iii)-(1) e 3.7. (ii)-(2));

(ii) Não pode um eventual efeito de apatridia impedir a perda da nacionalidade, porém, em dois cenários que neutralizam ou desconsideram que o visado se torne apátrida:

(1) Se a própria obtenção da nacionalidade foi resultado de um delito (v.g. falsas declarações, falsificação de documentos), nunca dele podendo o infrator obter uma vantagem (v. *supra*, n.º 4.6.);

(2) Se, à data do pedido de naturalização, os factos já tiverem ocorrido e, se conhecidos, nunca poderiam levar à concessão da

[182] Cfr. CRP, artigos 26.º, n.º 4; 164.º, alínea f).
[183] Neste sentido e para mais desenvolvimentos, cfr. RUI MANUEL MOURA RAMOS, ***Do Direito Português da Nacionalidade***, pp. 12 ss., 52 ss. e 178 ss.

nacionalidade, sem embargo da relevância da "prescrição aquisitiva" ou consolidação da situação, nos termos do artigo 12.º-B, n.º 1, da Lei da Nacionalidade[184];

(iii) A especificidade da aquisição da nacionalidade por naturalização, ao invés de todas as restantes situações de aquisição da nacionalidade, justifica que, sem lesão do princípio da igualdade, a perda da nacionalidade se circunscreva aos casos de naturalização:

(1) Há aqui, usando as palavras do Tribunal Constitucional, um "fundamento razoável ou de justificação objetiva e racional"[185] que, sem qualquer arbítrio, habilita a diferenciação de regime da perda da nacionalidade, circunscrevendo essa possibilidade a quem a adquiriu através de um ato administrativo de naturalização;

(2) Aliás, se assim não fosse, sendo a esmagadora maioria dos cidadãos portugueses titular de uma nacionalidade originária e única, a perda da nacionalidade nunca poderia ser aplicada, por fazer do seu destinatário um apátrida.

Vejamos em concreto, porém, se as soluções propostas de alteração do regime da perda da nacionalidade respeitam os referidos parâmetros vinculativos.

**5.2.** A proposta do Governo e o projeto do Partido Chega visam, em comum, definir um regime de perda da nacionalidade que, tendo sido adquirida por naturalização, assuma uma natureza punitiva pela prática de determinados crimes, expressamente

[184] Na versão hoje vigente diz-se "*A titularidade de boa-fé de nacionalidade portuguesa originária ou adquirida durante, pelo menos, 10 anos é causa de consolidação da nacionalidade, ainda que o ato ou facto de que resulte a sua atribuição ou aquisição seja contestado*".
[185] Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 569/98, de 7 de outubro de 1998, cit.

identificados na lei – é o elenco de tais crimes diferente face a cada uma das iniciativas legislativas[186].

Existem, todavia, variantes entre os dois textos de alterações:

(i) A perda da nacionalidade na proposta do Governo é configurada como pena acessória, tendo como base uma condenação pela prática de certo tipo de crimes, pressupondo, por isso, a decisão de um tribunal, envolvendo uma nova ponderação[187], de modo que a perda da nacionalidade não surge como efeito automático ou necessário de uma pena de condenação;

(ii) O projeto do Partido Chega, em sentido diferente, não toma a perda da nacionalidade como uma pena acessória aplicada por um tribunal, antes parecendo ser um efeito automático, *ope legis*, da verificação de alguns factos[188];

---

[186] A proposta do Governo identifica os seguintes "*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;*

*d) contra o Estado*".

A proposta do Partido Chega, em sentido parcialmente diferente, identifica os seguintes crimes:

"*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*".

[187] Isso mesmo é visível na redação proposta para o n.º 3 do artigo 8.º: "*Na aplicação da pena acessória prevista no n.º 2, deve o tribunal competente 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*".

[188] Na sua formulação, a proposta do Partido Chega diz, nos termos da redação ao artigo 8.º, n.º 2, o seguinte: *"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;*

(iii) Não é perfeitamente claro do projeto do Partido Chega que todas as causas de perda da nacionalidade envolvam condenações judiciais por crimes, parecendo abrir a possibilidade de existir decisão administrativa (naturalmente, nos termos gerais, sempre passível de impugnação judicial), nos seguintes dois casos de aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização:

(1) Se as pessoas em causa ofenderem "*de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais*";

(2) Se tiverem obtido a nacionalidade "*através de falsas declarações, dissimulação de factos essenciais ou da falsificação de documentos*".

(iv) A proposta do Governo determina ainda como efeito colateral da perda da nacionalidade, nos termos de um n.º 4 ao artigo 6.º, que: "*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*".

**5.3.** O que pensar das soluções agora avançadas?

(i) Cumpre, em primeiro lugar, deixar claro que nenhuma das iniciativas legislativas em causa apresenta motivações de índole racial, étnico,

---

*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".*

religioso ou político para determinar a perda da nacionalidade portuguesa (v. *supra*, n.º 5.1.):

(1) Estão sempre em causa a prática de crimes, tal como sucede com a proposta do Governo, ou também, tal como parece suceder com o projeto do Partido Chega, a prática de ilícitos que podem envolver a condenação judicial ou, pelo menos, podem fundamentar uma ação criminal;

(2) Não existem, por isso, objeções de validade substantiva ao elenco de causas tipificadas na lei que justificam a perda da cidadania;

(ii) Em segundo lugar, numa ótima centrada na autoria da decisão, a solução da proposta do Governo tem vantagens garantísticas para os visados ou, pelo menos, torna inequívoca a jurisdicionalização do processo, isto num duplo sentido:

(1) A decisão de perda da nacionalidade é da competência de um juiz – note-se, porém, que o Direito Internacional e o Direito Europeu não impõem uma tal solução (v. *supra*, n.ºs 3.6. (iii)-(7) e 3.7. (vii));

(2) A decisão surge na sequência de uma condenação penal, configurada essa perda como pena acessória, mas não como efeito necessário ou inevitável da condenação penal, respeitando-se o preceituado no artigo 30.º, n.º 4, da Constituição – a perda da nacionalidade exige sempre um juízo ponderativo autónomo face à anterior condenação criminal (v. *supra*, n.º 5.2. (i)), sem que aquele surja de modo automático desta última, nem como seu efeito *ope legis*;

(iii) Em terceiro lugar, a proposta apresentada pelo Governo, fixando um prazo após o qual aquele que, por efeito de pena acessória, perdeu a nacionalidade poderá voltar a desencadear novo processo de naturalização

(v. *supra*, n.º 5.2. (iv)), torna inequívoco que não estamos diante de uma pena perpétua ou de duração ilimitada ou indefinida, garantindo-se o estatuído pelo artigo 30.º, n.º 1, da Constituição;

(iv) Em quarto lugar, todo o regime proposto de alteração do artigo 8.º da Lei da Nacionalidade deve sempre ser interpretado e integrado à luz do dever de o Estado não criar situações de apatridia (v. *supra*, n.º 5.1.) – se a perda da nacionalidade portuguesa, a título de sanção acessória, transforma o visado em apátrida, ela encontra-se vedada, por força do Direito Internacional e do Direito Europeu, sem prejuízo das situações de neutralização ou desconsideração deste limite (v. *supra*, n.º 5.1. (ii)).

**§6.º - Aplicação da lei no tempo**

**6.1.** No que diz respeito à aplicação no tempo da proposta apresentada pelo Governo, isto no que especificamente se refere à aquisição da nacionalidade por naturalização e à sua perda, o artigo 5.º, sem prejuízo do princípio geral formulado no seu n.º 1, nos termos do qual a "(…) *lei produz os seus efeitos à data da sua entrada em vigor (,,,)*", determina o seguinte:

"*2 - 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.*

*3 - Aplica-se a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na sua redação atual, aos procedimentos administrativos, com fundamento no n.º 1 do artigo 6.º, 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.*

*4 - O disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 8.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na sua nova redação, aplica-se aos factos que forem praticados após a entrada em vigor da presente lei"*[189].

Centraremos a nossa atenção exclusivamente nestas três disposições.

### A) Da aplicação da lei nova aos procedimentos de naturalização iniciados a partir do dia 19 de junho de 2025

**6.2.** A determinação de que os procedimentos de naturalização iniciados a partir do dia 19 de junho de 2025 se vão passar a reger pela lei nova, sujeitando-os às alterações que vierem a ser introduzidas pela nova redação do n.º 1 do artigo 6.º, tornando mais difícil, por existirem mais requisitos a cumprir (v. *supra*, n.º 4.5.), a concessão da nacionalidade, pode suscitar fundadas dúvidas de constitucionalidade.

Importa esclarecer, desde já, que não há lugar à aplicação da proibição de retroatividade das leis restritivas de direitos fundamentais, tal como preceitua o disposto no artigo 18.º, n.º 3, da Constituição:

---

[189] Os restantes números do referido artigo 5.º da proposta do Governo têm o seguinte conteúdo:

"*5 - Para a contabilização dos prazos de residência legal em território português, efetuada nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, não é considerado:*

*a) 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;*

*b) O tempo decorrido entre o momento em que foi requerida a autorização de residência temporária e a data do respetivo deferimento.*

*6 - O disposto no número anterior tem natureza interpretativa*".

(i) Uma vez que não há um direito fundamental à naturalização, não podendo os estrangeiros interessados em obter a nacionalidade portuguesa, por via de naturalização, dizer que antes do ato que os naturaliza já seriam titulares de um direito de cidadania (v. *supra*, n.º 4.5. (iv) e (v)), a regra que submete os procedimentos posteriores ao dia 19 de junho de 2025 à lei nova não lesa qualquer direito fundamental à cidadania dos estrangeiros em causa – mostra-se elementar que, se ainda não há direito fundamental, não há lugar à aplicação do artigo 18.º, n.º 1, da Constituição, sabendo-se que a disposição não se mostra aplicável a garantir meras expetativas jurídicas;

(ii) Nem se poderá dizer que a aplicação da lei nova lesa posições jurídicas já adquiridas, pois antes do ato de naturalização nem existe, numa ótima jusadministrativa, um direito subjetivo na esfera do interessado (v. *supra*, n.º 4.4. (ii) e (iii))[190], sendo certo que essa aplicação da lei nova não determina a "reabertura" de procedimentos de naturalização já decididos, apenas estabelece a sujeição do procedimento iniciado em momento anterior à lei nova a essa mesma lei nova;

(iii) Curiosamente, num ótima meramente processual, pode até dizer-se que existe uma incontestável regra de aplicação imediata da lei nova a processos em curso[191] – trata-se, aliás, de um princípio geral das leis de

[190] Em igual sentido, o Tribunal Constitucional entende ser a atribuição da cidadania portuguesa que confere um direito subjetivo, pois antes existe apenas uma mera expetativa jurídica, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 599/05, de 2 de novembro de 2005, cit.

[191] Cfr. ANTUNES VARELA / J. MIGUEL BEZERRA / SAMPAIO E NORA, ***Manual de Processo Civil***, 2.ª ed., Coimbra, 1985, pp.47-48; JOÃO DE CASTRO MENDES / MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, ***Manual de Processual Civil***, I, Lisboa, 2022, p. 74.

processo[192], baseado na "presunção de que a lei nova contém critérios mais perfeitos que os praticados até então"[193], e aplicável ao procedimento administrativo, estando em causa situações de trato sucessivo, em nome de uma melhor solução ditada pelo interesse público[194].

O problema de aplicação no tempo suscitado pela disposição em análise revela, todavia, uma complexidade mais profunda.

**6.3.** Sucede, com efeito, que o regime previsto no n.º 2 do artigo 5.º, tal como se pretende alterar, não visa apenas a aplicação da lei nova a processos pendentes, mas a aplicação da lei nova a processos que deram entrada nos serviços administrativos competentes em data anterior à lei que vier a ser aprovada, fazendo-os pautarem-se, desde 19 de junho de 2025, por uma lei que ainda não existe.

O princípio da tutela da confiança e da segurança jurídica não pode deixar de ter aqui intervenção, isto numa quadrupla área de incidência:

(i) Por um lado, a mera apresentação de iniciativa legislativa, sem que tenha existido a aprovação de qualquer lei, não produz quaisquer efeitos sobre o ordenamento jurídico:

(1) Todos os procedimentos de naturalização que deram entrada após 19 de junho de 2025 continuam a pautar-se, única e exclusivamente, pela versão em vigor da Lei da Nacionalidade;

(2) Mais: a apresentação de iniciativa legislativa não pode envolver qualquer dever ou justificação de paralisação dos serviços

[192] Cfr. MANUEL DOMINGOS DE ANDRADE, ***Noções Elementares de Processual Civil,*** Coimbra, 1976, pp. 41 ss.
[193] Cfr. JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, ***O Direito – Introdução e Teoria Geral***, 13.ª ed., Coimbra, 2005, pp. 548-549.
[194] Cfr. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, ***Lições de Direito Administrativo***, I, policop. Coimbra, 1976, pp. 520-521.

administrativos competentes na apreciação dos pedidos de naturalização em curso;

(3) Constitui mesmo uma situação de abuso de direito, como já tivemos oportunidade de escrever[195], que ocorra o retardar da tomada de uma decisão administrativa para a sujeitar a um novo regime mais restritivo, utilizando para esse efeito regras procedimentais e, por essa via, conferindo-lhes um uso alheio aos seus propósitos[196];

(ii) Além disso, se, entre o período da entrada de tais processos de naturalização e a entrada em vigor da eventual futura lei nova, ocorrerem decisões de naturalização, naturalmente que estes atos administrativos de concessão nunca poderão depois ser objeto de revisão, à luz da lei nova:

(1) Não será possível, sob pena de retroatividade lesiva da confiança e da segurança inerentes a um Estado de Direito[197], a sujeição de tais decisões a parâmetros supervenientes de validade, sob pena de invalidade ou caducidade;

(2) A liberdade conformadora do decisor nunca poderá habilitar soluções normativas que, de forma excessiva, inadmissível ou intolerável, desde que injustificadas ou arbitrárias, lesem "as expectativas legítimas que os particulares depositavam na continuidade da Ordem Jurídica e na previsibilidade do seu devir"[198];

(iii) Em sentido contrário, se, até à entrada em vigor da lei nova, não existir decisão final sobre a concessão de naturalização, ainda que dizendo

[195] Cfr. PAULO OTERO, ***Direito do Procedimento Administrativo***, I, Coimbra, 2016, p. 213.
[196] Cfr. BLAISE KNAPP, ***Grundlagen des Verwaltungsrecht***, I, Basel, 1993, I, p. 114.
[197] Cfr. PAULO OTERO, ***Manual de Direito Administrativo***, I, p. 544.
[198] Cfr. Declaração de voto da Conselheira Maria Lúcia Amaral, in Acórdão do Tribunal Constitucional nº 615/07, de 19 de dezembro de 2007, processo nº 385/07, in http://www.tribunalconstitucional.pt/.

respeito a processos iniciados antes da entrada em vigor da lei nova, nada impede que, sendo as soluções da lei nova de aplicação imediata (v. *supra*, n.º 6.2. (iii)), o procedimento se passe a pautar pelos critérios da lei nova:

(1) Os administrados não têm um direito ou um interesse à imutabilidade da ordem jurídica[199], apesar de as mudanças não poderem ser abruptas[200];

(2) Em termos qualificativos, não existe, neste cenário de aplicação da lei nova, uma situação de retroatividade, antes deparamos com um caso de mera retroconexão[201];

(iv) Naturalmente que, à medida que o tempo passa até à entrada em vigor da lei nova, tornando-se mais distante a relevância operativa da data de 19 de junho de 2025, maior será o grau de lesão da confiança e da segurança jurídica envolvendo a aplicação da lei nova a processos anteriores à referida data – impõe-se, num tal cenário, uma alteração da data de referência ou a introdução de cláusulas de equidade ou de normas de direito transitório[202].

Talvez se justificasse, à luz da tutela da confiança e da segurança jurídica, a adoção de uma diferente solução transitória aplicativa da lei nova – porventura, tomando como referência a data da entrada em vigor da lei nova e a solução que emerge do n.º 3 do artigo 5.º agora proposta (v. *infra*, n.º 6.4.).

---

[199] Cfr. ROLF STOBER, ***Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht: Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts***, 15ª ed., Stuttgart, 2006, p. 53; PAULO OTERO, ***Manual de Direito Administrativo***, I, pp. 542-543.

[200] Cfr. PAULO OTERO, ***Manual de Direito Administrativo***, I, pp. 544- 545.

[201] Para uma distinção entre ambas as figuras, cfr. PAULO OTERO, ***Manual de Direito Administrativo***, I, p. 550.

[202] Cfr. PAULO OTERO, ***Manual de Direito Administrativo***, I, p. 554-555.

**B) Da aplicação da lei nova aos procedimentos de naturalização iniciados antes de 19 de junho de 2025**

**6.4.** Num propósito ampliativo da aplicação da lei nova, o n.º 3 do artigo 5.º da proposta apresentada pelo Governo admite também a aplicação da lei nova a processos de naturalização que tenham dado entrada antes de 19 de junho de 2025.

Recordemos o respetivo conteúdo:

"*3 - Aplica-se a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na sua redação atual, aos procedimentos administrativos, com fundamento no n.º 1 do artigo 6.º, 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.*

O que se pode extrair desta disposição?

(i) Primeiro: se os pedidos de naturalização, submetidos em data anterior a 19 de junho de 2025, cumprirem os requisitos materiais exigidos pela lei antiga, eles serão regidos exclusivamente pela lei antiga, não lhes sendo aplicável a lei nova;

(ii) Segundo: se, porém, esses pedidos, apesar de terem dado entrada em data anterior a 19 de junho de 2025, não cumprirem os requisitos materiais exigidos pela lei antiga, passam a estar sujeitos, a partir de então, à aplicação da lei nova e, por consequência, aos novos requisitos de aquisição da nacionalidade portuguesa.

A solução em causa, sem lesar a proibição de retroatividade emergente do artigo 18.º, n.º 3, da Constituição (v. *supra*, n.º 6.2. (i)), mostra-se passível de suscitar dúvidas

de conformidade face aos princípios da tutela da confiança e da segurança jurídica, atendendo à relevância conferida a uma data anterior à entrada em vigor da lei nova (v. *supra*, n.º 6.3.).

Preferível seria o legislador adotar como ponto referencial a data da entrada em vigor da lei nova, sujeitando a esta *(i)* todos os pedidos entregues a partir dessa data e ainda *(ii)* aqueles que, tendo sido entregues em data anterior à entrada em vigor da lei nova, não cumprissem os requisitos materiais fixados pela lei antiga – deste modo, todos aqueles que não tivessem concedida a naturalização, à data da entrada em vigor da lei nova, passariam a estar sujeitos ao mesmo regime de concessão da nacionalidade, numa aplicação igualitária da lei.

### C) Perda da nacionalidade e lei nova

**6.5.** A propósito do novo regime proposto da perda da nacionalidade adquirida por naturalização, enquanto pena acessória da condenação de crimes, o n.º 3 do artigo 5.º da proposta do Governo estabelece que a nova redação dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 8.º da Lei da Nacionalidade se aplica *"aos factos que forem praticados após a entrada em vigor da presente lei"*[203].

[203] Os restantes números do referido artigo 5.º da proposta do Governo têm o seguinte conteúdo:
"*5 - Para a contabilização dos prazos de residência legal em território português, efetuada nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, não é considerado:*
*a) 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;*
*b) O tempo decorrido entre o momento em que foi requerida a autorização de residência temporária e a data do respetivo deferimento.*
*6 - O disposto no número anterior tem natureza interpretativa*".

A solução não mostra suscitar problemas de desconformidade constitucional, apesar de envolver a precarização de todos os vínculos de nacionalidade adquiridos por naturalização, em data anterior à nova lei.

Explicando melhor:

(i) Se, até à entrada em vigor da lei nova, a perda da nacionalidade apenas poderia ocorrer por declaração de vontade do interessado, agora, por força do novo regime, pode a perda da nacionalidade resultar de uma decisão de autoridade (v. *supra*, n.ºs 5.1. e 5.2.) – e este novo regime, apesar de apenas incidir sobre factos praticados após a entrada em vigor da lei nova, leva à precarização de todos os atos de concessão da naturalização (v. *supra*, n.º 4.10.), isto ainda que praticados em data anterior à lei nova:

(1) O ato de naturalização, até então assumindo a natureza de ato constitutivo de direitos, à luz da lei antiga, tornou-se, por força da lei nova, um ato precário;

(2) Não podem os cidadãos naturalizados, porém, reivindicar um qualquer direito à manutenção da lei vigente[204], verificando-se que esta restrição introduzida ao regime do direito à nacionalidade por naturalização não assume natureza retroativa, pois aplica-se apenas a factos ocorridos durante a vigência da lei nova e a título de pena acessória não automática, por decisão judicial – a restrição mostra-se, por tais razões, proporcional;

(ii) Não obstante a lei nova introduzir uma diferença entre a nacionalidade adquirida por naturalização e a nacionalidade adquirida por outras formas, sujeitando aquela a um regime de precaridade que esta última não tem, a

[204] Cfr. PIERRE MOOR / ALEXANDRE FLÜCKIGER / VICENT MARTENET, ***Droit Administratif***, I, 3ª ed., Berne, 2012, pp. 192-193; PAULO OTERO, ***Manual de Direito Administrativo***, I, p. 543.

verdade é que o Direito Internacional geral, o Direito Europeu e a Constituição de 1976 admitem a possibilidade de existir perda da nacionalidade (v. *supra*, n.º 5.1.), mostrando-se inadmissível que, por força da proibição de privação da nacionalidade gerar situações de apatridia (v. *supra*, nºs 3.6. (iii)-(1) e 3.7. (ii)-(2)), essa perda da nacionalidade sancionasse quem tem apenas a cidadania originária;

(iii) A aplicação do novo regime de perda da nacionalidade às situações de naturalização obtidas antes da lei nova mostra-se até justificada por um princípio de igualdade entre todos os cidadãos naturalizados portugueses, sabendo-se que, por força dos princípios gerais de aplicação das leis no tempo, a lei nova se aplica a situações jurídicas já constituídas ao abrigo da lei antiga, desde que subsistam à data da entrada em vigor da lei nova[205], tendo por base factos novos, isto é, que ocorram durante a vigência da lei nova – essa é a solução consagrada no n.º 3 do artigo 5.º em análise, concretizando o princípio de que a lei nova se aplica aos factos novos e ainda aos efeitos que, tendo por base situações constituídas na vigência da lei antiga, se vão produzir durante a vigência dessa lei nova[206].

## §7.º - Conclusões

**7.1.** A definição dos critérios determinativos da nacionalidade integra a reserva de soberania de cada Estado, exercendo a sua liberdade conformadora no respeito pelas normas de Direito Internacional geral, do Direito Europeu e ainda pelas

[205] Cfr. Código Civil, artigo 12.º, n.º 2, *in fine.*
[206] Cfr. AFONSO RODRIGUES QUEIRÓ, ***Lições de Direito Administrativo***, I, pp. 520 e 521.

normas constitucionais nacionais – a definição do estatuto jurídico da nacionalidade assume uma natureza multinível.

**7.2.** O Direito Internacional e o Direito Europeu consagram soluções jurídicas referentes à aquisição e à perda da nacionalidade que assumem natureza vinculativa para Portugal – tendo a cidadania a natureza de um direito fundamental, ocorre aqui a incidência de um princípio de "aplicação da Constituição em conformidade com o Direito Internacional dos Direitos do Homem".

**7.3.** Salvaguardadas as vinculações internacionais e europeias, a Constituição de 1976 remete a definição da cidadania para a lei e a convenção internacional, criando uma reserva absoluta de lei parlamentar no referente à aquisição, à perda e à reaquisição da cidadania portuguesa, dentro dos princípios gerais do seu artigo 266.º, n.º 2, e dos quadros normativos definidos especialmente pelos artigos 15.º e 18.º.

**7.4.** No âmbito da aquisição da nacionalidade originária, sabendo-se que as alterações apresentadas, por via do Governo e pelo Partido Chega, assumem uma natureza mais restritiva face aos critérios definidos pela atual versão da Lei da Nacionalidade, verifica-se, no entanto, que, salvaguardando-se o imperativo de se evitarem situações de apatridia, estamos diante de soluções que expressam o exercício da liberdade conformadora do legislador democraticamente legitimado – a única exceção será, à luz do artigo 15.º da Constituição e da cidadania europeia definida pelo Direito da União, a falta de equiparação dos cidadãos dos

Estados-membros da União Europeia ao regime mais favorável reservado aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa.

**7.5.** No âmbito da aquisição da nacionalidade em caso de casamento ou de união de facto, nos termos do artigo 3.º da Lei da Nacionalidade, a proposta do Governo cria uma situação injustificada de discriminação entre a situação dos casados e de quem vive em união de facto, sujeitando aqueles ao cumprimento dos requisitos agora aditados ao artigo 6.º, n.º 1, alíneas f) e g), sem o exigir a quem vive em união de facto – deverá o regime daqueles ser também aplicável a estes últimos, se for esse, politicamente, o sentido prevalecente.

**7.6.** Em matéria de naturalização, sendo certo que o Direito Internacional e o Direito Europeu não reconhecem a existência de um direito fundamental à naturalização, a verdade é que também o regime da competência administrativa do Governo não confere aos estrangeiros, desde que habitual e legalmente residam em Portugal, um direito subjetivo a obter a nacionalidade portuguesa – os estrangeiros estão apenas investidos de um interesse legalmente protegido ou, como o Tribunal Constitucional qualifica, de uma mera expetativa jurídica.

**7.7.** É o ato administrativo de naturalização que, conferindo aos estrangeiros o estatuto de cidadãos portugueses, lhes confere um direito subjetivo que é objeto de tutela constitucional através do direito fundamental de cidadania – antes do ato de naturalização, o estrangeiro em causa não goza da garantia inerente ao direito fundamental de cidadania.

**7.8.** Em princípio, nenhuma das alterações propostas em matéria de naturalização se mostra desconforme ao Direito Internacional geral e ao Direito Europeu, sem prejuízo da necessidade de se evitarem situações de apatridia, nem tais alterações se revelam desconformes à Constituição ou ao Direito da União, sem embargo da necessidade de equiparação, em matéria de prazo de residência, dos cidadãos dos Estados-membros da União Europeia ao tratamento mais favorável conferido aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa – a liberdade de conformação do legislador constitui o fundamento de tais alterações.

**7.9.** O regime da perda da nacionalidade adquirida por naturalização diz-nos que o ato administrativo de concessão da naturalização assume a natureza de ato sujeito a uma condição resolutiva legal – trata-se, por isso, de um ato constitutivo de direitos imperfeito ou condicionado a uma cláusula de reversão, podendo falar-se em ato precário.

**7.10.** Tendo presente que o Direito Internacional geral, o Direito Europeu e a Constituição não impedem que a lei consagre um modelo de perda da nacionalidade sem dependência de vontade do interessado, as alterações propostas pelo Governo e pelo Partido Chega, visando definir um regime de perda da nacionalidade adquirida por naturalização, assume uma natureza punitiva pela prática de determinados crimes, não suscita objeções substantivas da validade, sem prejuízo da necessidade de evitar certas situações de apatridia e de, num sentido processual, a proposta do Governo se mostrar mais garantística dos visados e, por a perda da nacionalidade não ser um efeito automático ou necessário da condenação penal, conforme à Constituição.

**7.11.** No respeitante à aplicação no tempo das novas exigências de aquisição da nacionalidade por naturalização, isto face a procedimentos anteriores à entrada em vigor da lei nova, a tutela da confiança e da segurança jurídica recomendam que se tome como data referencial a entrada em vigor da lei nova, sujeitando ao seu regime *(i)* todos os pedidos entregues a partir dessa data e ainda *(ii)* aqueles que, tendo sido entregues em data anterior, não cumpriam os requisitos materiais fixados pela lei antiga.

**7.12.** A aplicação da lei nova aos factos passiveis de determinar a perda da nacionalidade adquirida por naturalização, enquanto pena acessória (e não automática) da condenação pela prática de crimes, uma vez que apenas toma em consideração factos que forem praticados durante a vigência da lei nova, não suscita a solução problemas de desconformidade constitucional, antes se mostra conforme ao princípio de igualdade entre todos os cidadãos naturalizados portugueses e aos princípios gerais em matéria de aplicação das leis no tempo.

Este é, salvo melhor opinião, o nosso entendimento.

Assinado por: **Paulo Manuel Cunha da Costa Otero**
Num. de Identificação: 06224524
Data: 2025.08.11 13:25:29+01'00'

PAULO OTERO
*(Prof. Catedrático de Direito Constitucional e de Direito Administrativo,*
*Decano da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e*
*Decano de Direito Público das Universidades Públicas Portuguesas)*

Lisboa, 11 de agosto de 2025.