Alteração à Lei da Nacionalidade: Análise de Propostas

PRONÚNCIA ESCRITA PARA O GRUPO PARLAMENTAR DO PSD

Jónatas E. M. Machado

ALTERAÇÕES À LEI DA NACIONALIDADE

RAZÃO DE ORDEM

Na sequência do requerimento do Grupo Parlamentar do PSD, aprovado na reunião desta Comissão de 16 de julho, foi-nos dirigido um convite para apresentar uma pronúncia escrita, 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).* Dada a impossibilidade de nos debruçarmos sobre todas as questões suscitadas por ambos os documentos – em virtude das limitações à nossa disponibilidade –, na nossa análise destacaremos, de forma muito breve, apenas alguns dos aspetos que nos parecem suscetíveis de gerar mais controvérsia e suscitar mais dúvidas do ponto de vista jurídico, na convicção de que o contributo de outros académicos virá a suprir cabalmente as lacunas da nossa apresentação.

1 Quadro constitucional, europeu e internacional relevante

Diferentemente do que sucede com outras constituições, a Constituição da República Portuguesa (CRP) não se debruça sobre questões de nacionalidade, dizendo apenas, no artigo 4.º, que são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional. Isso significa que o poder político tem considerável margem de discricionariedade nesta matéria, no respeito pelos princípios constitucionais e salvaguardadas as normas relevantes de direito internacional e de direito da União Europeia.

O direito internacional concebe o direito à nacionalidade como um direito humano e impõe aos Estados a prevenção de situações de apatridia. Não se trata de um direito humano no sentido de que qualquer pessoa tem o direito a escolher livremente uma qualquer nacionalidade, ou de que um Estado é obrigado a responder favoravelmente a todo e qualquer pedido de nacionalidade que lhe seja dirigido.

A nacionalidade é um direito humano apenas no sentido de que a toda a pessoa deve ser dada uma nacionalidade seguindo os critérios geralmente reconhecidos do *ius solis* e do *ius sanguinis*, podendo os Estados recorrer

a um, a outro ou a uma particular combinação de ambos, em função dos interesses e condicionalismos políticos, económicos, sociais e culturais que considera relevantes, tendo o cuidado de assegurar que, no fim do dia, ninguém fica sem uma nacionalidade.

O estatuto jurídico-político da nacionalidade confere um vínculo real de pertença a uma comunidade, trazendo associado todo um acervo de direitos civis e políticos. Os Estados não são obrigados a conceder a nacionalidade a alguém na ausência de uma conexão efetiva com o requerente, nem são obrigados a reconhecer uma nacionalidade assim concedida por outro Estado. Além disso, os mesmos devem ser especialmente cautelosos ao concederem a nacionalidade a alguém quando não exista uma conexão efetiva, porque isso pode ser visto como uma interferência abusiva na soberania de outros Estados (v.g. concessão da nacionalidade russa a minorias sérvias no Kosovo).

As normas dos Tratados da União Europeia procuram assegurar a manutenção da cidadania europeia, sendo esta enquadrada por princípios de igualdade, não discriminação e cooperação leal. No entanto, existem valores e princípios constitucionais, como sejam a igualdade e a proporcionalidade em sentido amplo, que não podem deixar de ser relevantes nesta matéria.

A Convenção Europeia sobre Nacionalidade, do Conselho da Europa, fornece um quadro de princípios que se pode considerar largamente sobreponível aos princípios constitucionais. Aí se estabelece que:

Artigo 4.º

Princípios

As normas de cada Estado sobre a nacionalidade basear-se-ão nos seguintes princípios:

a) Todos os indivíduos têm direito a uma nacionalidade;

b) A apatridia deverá ser evitada;

c) Nenhum indivíduo será arbitrariamente privado da sua nacionalidade;

d) Nem o casamento ou a dissolução de um casamento entre um nacional de um Estado Parte e um estrangeiro, nem a alteração de nacionalidade por um dos cônjuges durante o casamento, afetará automaticamente a nacionalidade do outro cônjuge.

Nas linhas que se seguem iremos fazer alguns comentários às propostas de alteração da Lei da Nacionalidade (LN) apresentadas pelo Governo e pelo Chega – as únicas que nos foram apresentadas – tendo sempre presentes os parâmetros constitucional, internacional e de direito da União Europeia.

2 Nacionalidade originária

2.1 Filhos de estrangeiros nascidos em território português

Relativamente à atribuição da nacionalidade originária a filhos de estrangeiros nascidos em território português, prevista no artigo 1.º da LN, tanto a proposta do Governo (pGOV) como a do Partido Chega (pCH) não nos suscitam dúvidas de inconstitucionalidade.

Nada obriga Portugal a adotar um critério de *ius solis*, conferindo a nacionalidade a todas as crianças nascidas em solo português. A atribuição da nacionalidade originária nestes casos obedece a uma ponderação dos interesses tidos por politicamente relevantes, como sejam, os níveis considerados adequados de coesão política, económica, social e cultural. Em princípio, as crianças filhas de estrangeiros residentes em Portugal terão a nacionalidade dos seus progenitores de acordo com o critério do *ius sanguinis*, estando assim assegurado o seu direito humano a uma nacionalidade.

A solução da pGOV é mais generosa, ao exigir que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português há pelo menos 3 anos. No entanto, a mesma apresenta, na proposta de alteração ao n.º 4, do artigo 1.º da LN, um cuidado especial com a prova da residência legal dos progenitores.

A pCH é mais restritiva, na medida em que atribui a nacionalidade originária apenas aos 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, respetivamente,

de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países, e desde que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, se declararem que querem ser portugueses.

Esta diferenciação, favorável aos cidadãos de países de língua portuguesa, tem fundamento constitucional, na medida em que o artigo 7.º, n.º 4, da CRP, estabelece que Portugal mantém (i.e. deve manter) laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa. É inteiramente compreensível que assim seja.

No entanto, os princípios subjacentes ao direito da União Europeia, de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa e de cooperação leal (art. 1.º TUE), apontam no sentido de o prazo mais curto dever ser aplicado aos filhos de cidadãos da União Europeia residentes em Portugal.

2.2 Netos de nacionais originários

A lei da nacionalidade prevê a possibilidade de atribuição da nacionalidade originária a indivíduos com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa originária do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses e possuírem laços de efetiva ligação à comunidade nacional. Daí utilizarmos a expressão comum dos netos.

A pGOV vai no sentido de exigir o preenchimento dos requisitos constantes das alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 6.º da LN, a saber, o conhecimento suficiente da língua portuguesa, não condenação, com trânsito em julgado da sentença, em pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa e a não constituição de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional. Do ponto de vista constitucional não nos parece que haja como objetar juridicamente a esta proposta, cabendo a mesma na discricionariedade constitucionalmente reconhecida ao poder político.

A pCH impede a atribuição da nacionalidade originária no caso de condenação a prisão efetiva, independentemente do crime e da duração da prisão, e de constituição de ameaça à segurança nacional ou à defesa nacional.

Trata-se de uma opção política admissível, na medida em que o Estado pode e deve legitimamente estabelecer critérios subjetivos e objetivos de natureza preventiva orientados para uma mais eficaz proteção da ordem pública.

A previsão do requisito de aprovação num *Teste Nacional de Integração e Cidadania*, constitucionalmente legítima, traduz a adesão a uma visão mais comunitarista e menos liberal e universalista do vínculo da nacionalidade, assente em referências culturais, valorativas e identitárias mais acentuadas.

No entanto, entendemos que a Constituição admite ambas as leituras, na medida em que, concedendo direitos fundamentais de igual dignidade e liberdade, ela é o produto de uma determinada comunidade, com a sua história e o seu sentido de identidade cultural.

Uns poderão enfatizar mais os direitos individuais ao passo que outros irão privilegiar os marcos comunitários. A Constituição contém ambas as dimensões, devendo as mesmas ser razoavelmente harmonizadas.

3 Nacionalidade derivada

3.1 Casamento ou união de facto

Não suscita qualquer objeção constitucional a pGOV que, altera o artigo 3.º da LN, no sentido de que o estrangeiro que, à data da declaração, viva em união de facto há mais de 3 anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa, após a emissão da decisão judicial de reconhecimento pelo tribunal competente, desde que tenha conhecimento suficiente da língua portuguesa, não tenha incorrido em condenação, com trânsito em julgado da sentença, em pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa, e não constitua perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional.

Trata-se aqui de harmonizar razoavelmente os interesses íntimos e pessoais dos indivíduos e os interesses públicos e coletivos da comunidade política no seu todo.

3.2 Naturalização de maiores de idade

A restrição à naturalização constante da pGOV[1] e do pCH, através do prolongamento dos prazos, para 7 ou 6 e 10 anos, consoante se esteja diante de cidadãos de países de língua portuguesa ou não, corresponde a uma opção política legítima, para responder a uma situação socialmente complexa criada por anos imigração descontrolada, haja em vista o impacto em setores como a habitação, a educação, a saúde ou a segurança social.

A discricionariedade do poder político na formulação de políticas públicas um dado constitucionalmente incontornável, embora também o seja o facto de que o mesmo deve fundamentar as suas opções – tanto quanto razoavelmente exigível – em elementos objetivos que permitam explicar esta ou aquela opção.

Pelas razões acima descritas, o prazo mais curto deve ser alargado aos cidadãos da União Europeia que queiram obter a naturalização. A isso obriga o princípio da cooperação leal, que aponta para uma leitura da nacionalidade amiga do direito da União Europeia e da "criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa". (TUE)

Politicamente pode questionar-se se não seria de estabelecer um prazo de 5 anos para cidadãos de países de língua portuguesa e da União Europeia, para facilitar a naturalização de pessoas com as quais existem maiores afinidades linguísticas e culturais. Sem prejuízo de se considerar que o impacto de ambas opções deve ser cuidadosamente avaliado.

A eventual opção pela aplicação retrospetiva deste alargamento do prazo deve ser devidamente fundamentada, do ponto de vista da apresentação de dados concretos sobre os fluxos migratórios e os pedidos de nacionalidade, para um mais eficaz controlo da observância do princípio da proporcionalidade em sentido amplo.

A pGOV[2] no sentido de – acauteladas as exigências de ordem e segurança pública – condicionar a naturalização ao conhecimento suficiente da língua e da cultura portuguesas, dos direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade portuguesa e da organização política do Estado português e à declaração solene de adesão aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático não suscita objeções.

[1] Artigo 6.º, n.º1, alínea b) da pGOV.
[2] Artigo 6.º, n.º 1, alínea c) a g) da pGOV.

A nacionalidade não é simplesmente um conceito abstrato, agregador de direitos e deveres políticos e jurídicos, que se pode dar a todo e qualquer indivíduo de acordo com uma compreensão atomística que veja a comunidade como mera soma de indivíduos isolados.

Uma comunidade política é uma grandeza histórica, cultural e linguisticamente situada e contextualizada.

A própria constituição não surge de uma qualquer flutuação quântica num vácuo, antes emerge desse contexto histórico e cultural e das visões do mundo que dele são indissociáveis (v.g. crenças religiosas, conceções filosóficas e ideológicas) estabelecendo com ele relações de continuidade axiológica.

É certamente isto que o eminente jurista alemão Ernst-Wolfgang Böckenförde, tinha em mente no seu famoso *teorema* segundo o qual *o Estado liberal secularizado vive de pressupostos que ele próprio não consegue garantir* [3], tendo de recorrer a uma a visão do mundo existente antes, fora e para além dos seus textos fundadores e instituições para encontrar e fundamentar os valores e princípios necessários à sua subsistência, concedendo que uns e outros radicavam nas raízes religiosas da civilização ocidental.

Por outro lado, a nacionalidade remete hoje para a sua inserção europeia e internacional e para conceitos normativos básicos, suficientemente densificados e positivados ao longo dos séculos, como são os direitos humanos, a democracia e o Estado de direito.

Trata-se de *conceitos* suficientemente amplos para abarcarem e balizarem diferentes *conceções* e *interpretações* acerca do seu conteúdo. A comunidade tem todo o interesse em certificar-se, em tempo útil, de que o requerente da naturalização manifesta níveis elevados lealdade e respeito pelo seu modo de ser, ou seja, pela suja constituição real ou sociológica.

A pCH[4], ao exigir que o requerente da naturalização comprove conhecer suficientemente a língua portuguesa e obtenha aprovação no

[3] Ernst-Wolfgang, Bockenförde, *Staat, Gesellschaft, Freiheit*. 1976, 60, afirmando: *„Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“.* Cfr., Hermann-Josef Groβe Kracht, “Fünfzige Jahre Bockenförde-Theorem“, Christian Walter, “Das Böckenförde-Diktum und die Herausforderungen eines modernen Religionsverfassungsrechts“, *Religion, Recht, Republik, Studien zu Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Ferdinand Shöningh, Paderborn, 2014, 185 ss.
[4] Artigo 6.º, n.º 1, alínea c) a e) da pCH.

Teste Nacional de Integração e Cidadania, pretende acautelar devidamente as dimensões comunitárias – no sentido filosófico-político do termo – da nacionalidade.

Este teste deve ser razoavelmente estruturado e ajustado, de modo que as suas perguntas façam sentido e não sejam ideologicamente carregadas nem se afigurem descabidas ou exageradas. Além disso, não deve ser esquecida a ligação incindível que desde há várias décadas se estabelece entre nacionalidade e cidadania europeia, ligação que a integração europeia só tem intensificado com o passar do tempo.

No caso de ser aplicado a cidadãos da União Europeia que queiram obter a nacionalidade portuguesa o teste em causa não pode ignorar os aspetos comuns cultura europeia, os laços históricos, políticos, jurídicos e económicos atualmente existentes entre os diferentes povos europeus e a mencionada ligação intrínseca entre nacionalidade e cidadania europeia.

A exigência de uma ligação efetiva à comunidade nacional está em sintonia com o direito internacional. O requisito de idoneidade cívica, por si só, não é inconstitucional, se for razoavelmente concretizado.

Nada na CRP impede, antes recomenda, que os requerentes da naturalização sejam chamados a demonstrar que foram e continuam a ser pessoas moralmente idóneas e de confiança, capazes de assumir responsabilidades em condições de igualdade e reciprocidade.

A naturalização supõe a assunção leal e de boa-fé de um compromisso cívico e político democrático com uma nova comunidade política que pressupõe determinadas qualidades pessoais e sociais, denominadas, no pensamento republicano clássico, de *virtudes cívicas*.

A prova, exigida pela pCH, de capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência é importante para evitar a sobrecarga da segurança social e dos demais serviços públicos do Estado social. No entanto, a condição de não ter usufruído de apoios sociais nos últimos 3 anos de residência deve ser devidamente qualificada, de forma a permitir diferenciar claramente entre o foi um aproveitamento abusivo dos apoios sociais e o que resultou de uma situação de carência comprovada por razões objetivas (v.g. acidente de trabalho; invalidez; doença).

O princípio da proporcionalidade obriga a que se tenha em conta o grau de integração das pessoas em causa, a duração da sua residência em Portugal, a idade, o estado de saúde e a situação económica e familiar, bem como os laços com o país de origem.

3.3 Naturalização de menores nascidos em território português

A restrição – constante da pGOV[5] – da concessão da nacionalidade a menores nascidos em território português filhos de estrangeiros mediante a exigência de que um dos progenitores resida legalmente (e não a qualquer título) em território nacional há pelo menos 5 anos justifica-se no quadro do Estado de direito e do inerente princípio da legalidade.

No entanto, a omissão sistemática de controlo da legitimidade da residência acabou por criar e consolidar situações de facto consumado e as correspondentes expectativas, reclamando dignidade de proteção.

Daí que os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança apontem no sentido da aplicação prospetiva desta solução, a menos que o legislador, mediante a apresentação de dados empíricos claros e concludentes, consiga demonstrar a sua adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito desta proposta.

As demais exigências, nos domínios da educação e da ordem pública não suscitam objeções constitucionais.

Também não suscita objeções a possibilidade de concessão da nacionalidade aos menores acolhidos em instituição pública, cooperativa, social ou privada com acordo de cooperação com o Estado

3.4 Naturalização de apátridas

O direito internacional dispõe que a apatridia deve ser evitada. A concessão pelo Governo da nacionalidade portuguesa aos apátridas que residam legalmente em Portugal há pelo menos quatro anos e que satisfaçam cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas c) a g) do

[5] Artigo 6.º, n.º 2, alínea a) da pGOV.

n.º 1 da pGOV inscreve-se no dever, que impende sobre os Estados, de evitarem a apatridia.

No mesmo sentido milita a possibilidade de concessão da nacionalidade, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b), c) e d) do n.º 1 da pGOV, aos indivíduos que, tendo perdido a nacionalidade portuguesa, nunca tenham adquirido outra.

3.5 Estrangeiros que prestem serviços relevantes ao Estado

A pGOV[6] no sentido de permitir a concessão da nacionalidade a estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado português está em linha com o que é praticado por muitos Estados. No entanto, ela deve ser interpretada e aplicada em conformidade com o direito da União Europeia, designadamente quando os serviços relevantes prestados por estrangeiros impliquem a realização de investimentos.

De acordo com o TJUE, a aquisição da cidadania da União nunca pode resultar de uma transação comercial, porque isso constituiria uma violação do princípio da cooperação leal e faria perigar a confiança mútua entre Estados-Membros relativamente à atribuição das respetivas nacionalidades que presidiu à instituição da cidadania da União nos Tratados[7].

3.6 Perda da nacionalidade (desnaturalização)

Nos termos da pGOV[8], passa a poder ser aplicável uma pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa aos cidadãos naturalizados que, tendo outra nacionalidade, sejam condenados a pena de prisão efetiva igual ou superior a cinco anos, por factos praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade portuguesa, relativos a 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. Trata-se, como se vê dos crimes mais graves, cuja prática traduz uma total indiferença relativamente

[6] Artigo 6.º, n.º 9 da pGOV.
[7] C-181/23, Comissão v. Malta, 29.04.2025.
[8] Artigo 8.º, n.º 2 e 3 da pGOV.

aos valores fundamentais de uma ordem constitucional livre e democrática. Em termos gerais, esta proposta não suscita objeções sérias do ponto de vista constitucional.

Em primeiro lugar, a própria CRP admite um princípio de diferenciação de tratamento entre cidadãos de origem e cidadãos naturalizados, que se manifesta na reserva, para portugueses de origem, da legitimidade eleitoral passiva para o cargo de Presidente da República (art. 122ºº da CRP). Uma vez acolhido o princípio, o mesmo pode ser usado pelo legislador sempre que existam bens jurídicos constitucionalmente protegidos cuja proteção o justifique, nomeadamente em casos excecionais de violação gravíssima – de relevância criminal – de deveres cívicos e políticos.

Em segundo lugar – na linha do que acaba de ser dito – a existência de diferenciações excecionais (v.g. eleição para o Presidente da República; desnaturalização no caso de crimes graves) entre nacionais originários e derivados é insuficiente para que se considere estar-se diante de uma violação arbitrária e desproporcional do princípio da igualdade, suscetível de produzir uma distinção estrutural entre cidadãos de primeira e de segunda ou de produzir lesões estigmáticas intoleráveis nos nacionais naturalizados suscetíveis de se refletirem no seu tratamento jurídico e social quotidiano. Existe indiscutivelmente uma diferenciação jurídica, mas a mesma é adequada e proporcional às diferenças fácticas relevantes, não violando o essencial do *ethos* constitucional.

Em terceiro lugar, a possibilidade de desnaturalização está prevista no caso de nulidade com fundamento em documentos falsos ou certificativos de factos inverídicos ou inexistentes, ou ainda em falsas declarações[9]. Isso significa que um indivíduo a quem tenha sido concedida a naturalização pode vir a perdê-la se se descobrir que recorreu a meios fraudulentos, podendo concluir-se que a deslealdade, a desonestidade e a má-fé não são meios aceitáveis de aproveitamento do sistema de imigração e de obtenção e manutenção da nacionalidade.

Em quarto lugar, a proteção de direitos fundamentais essenciais, da ordem constitucional livre e democrática e do Estado de direito podem fundamentar a aplicação desta pena acessória, sem violar o princípio da

[9] Artigo 12.º-A da LN, aditado pela Lei Orgânica n.º 2/2018, de 05/07.

igualdade. Na sua base não estão critérios políticos, ideológicos, étnicos ou religiosos, ou outros análogos, mas unicamente a ideia de que a naturalização – diferentemente da nacionalidade originária que tende a ser involuntária ou a depender de fortes laços com a comunidade – implica a adesão voluntária, leal e de boa-fé a um contrato social pré-existente, portador das suas próprias opções de valor e referido a uma comunidade histórica, social, cultural e politicamente enraizada.

À violação especialmente grave do pacto entre o indivíduo naturalizado e a comunidade – por representar uma traição à confiança que esta depositou naquele – pode legitimamente ser associada uma sanção cívica, política e jurídica, como a pena acessória proposta. Ponto é que esta finalidade de garantia da ordem e da segurança públicas não sirva de pretexto e cobertura para perseguição de imigrantes naturalizados levada a cabo com base em razões políticas, ideológicas, étnicas ou religiosas.

Em quinto lugar, a criação desta pena acessória não cria insegurança jurídica no âmbito da nacionalidade derivada. Desde logo, porque ela passa a constar da lei a partir do momento em que esta seja aprovada e publicada. Além disso, porque a mesma só será aplicada a crimes praticados após a sua entrada em vigor. Acresce que qualquer indivíduo naturalizado pode contribuir para alcançar o grau máximo de segurança jurídica quanto à sua nacionalidade, bastando tão somente que se abstenha de praticar os crimes graves contra a comunidade e o Estado suscetíveis de desencadear a aplicação da sanção acessória.

Em sexto lugar, a pena acessória não é de aplicação automática, ficando sujeita a uma reserva de juiz, sendo rodeada pelas garantias de processo equitativo e implicando um juízo de ponderação proporcional de direitos e interesses constitucionalmente protegidos, atento a todos os factos e circunstâncias relevantes.

Na pGOV[10], a mesma só pode ser aplicada no caso de crimes cometidos nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade, o que pode ter mérito de reduzir o medo dos indivíduos naturalizados de serem sujeitos a um escrutínio permanente. A pCH não estabelece limites temporais, o que, do ponto de vista da comunidade, têm o mérito de os indivíduos comprovadamente perigosos – a aferir em sede de processo penal –

[10] Artigo 8.º, n.º 2 da pGOV.

poderem ser afastados a todo o tempo[11]. Argumentos constitucionais de pendor mais liberal e universalista, por um lado, ou mais republicano e comunitarista, por outro, podem ser formulados a favor de ambas as posições.

Em sétimo lugar, a existência de uma pena acessória para os indivíduos naturalizados que cometam os crimes mais graves contra a sociedade e o Estado, longe de gerar uma desigualdade estrutural entre nacionais originários e nacionais naturalizados, facilita a integração e a aceitação social destes últimos, porque na sua generalidade os mesmos serão vistos pela população com confiança, apreço e respeito porque todos sabem que as infrações mais graves contra a ordem pública e a segurança do Estado podem levar ao afastamento dos indivíduos mais perigosos e indesejáveis.

Acresce, finalmente, que a solução preconizada evita a apatridia porque só é aplicada a quem tenha outra nacionalidade, em casos de especial risco para a segurança nacional. Diferentemente, a sua aplicação indivíduos com nacionalidade originária é que muito provavelmente teria como consequência a apatridia.

As precauções que rodeiam a aplicação da pena acessória de perda da nacionalidade, previstas na pGOV, asseguram uma aplicação criteriosa e humanista[12].

A pCH apresentada sobre esta problemática notabiliza-se por prever a perda da nacionalidade para aqueles que "ofendam de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais"[13].

Esta proposta é mais problemática, do ponto de vista constitucional, na medida em que se apoia em conceitos mais vagos e indeterminados, ideologicamente abertos e carregados, suscetíveis de mais fácil e perigosa manipulação oportunista e seletiva para fins políticos. Acresce que a mesma não é clara sobre a instância que iria fazer a necessária inquirição para instruir o processo e fundamentar a decisão de desnaturalização, podendo abrir as portas ao surgimento de autoproclamados inquisidores politicamente inflamados.

[11] Artigo 8.º, n.º 2 da pCH.
[12] Artigo 8.º, n.º 3 e 4 da pGOV.
[13] Artigo 8.º, n.º 2, alínea c), da pCH.

Os princípios da liberdade e da democracia, da precisão, clareza e determinabilidade das leis e as garantias de processo equitativo constitucionalmente previstas não se compadecem com esta solução tal como está. A finalidade prosseguida por esta proposta é constitucionalmente legítima, embora o teor literal deva assegurar a devida precisão e determinabilidade e a necessária articulação com a lei penal.

3.7 Oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa

A pGov de alteração ao artigo 9.º da LN não merece reparos quando clarifica que, para constituir fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, a inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional deve ter em consideração os parâmetros materiais constantes das alíneas c) a g) do nº 1 do artigo 6.º da LN. Trata-se de um acréscimo de precisão, clareza e determinabilidade das leis.

Relativamente à pCH[14], a oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade com base na "prática reiterada de comportamentos, condutas ou declarações ofensivas da dignidade da Nação e dos seus símbolos políticos, históricos e culturais fundamentais", tem subjacente um princípio inteiramente adequado, na medida em que os atos em causa configuram uma clara violação de um compromisso que se pretendia verdadeiro, leal e de boa-fé.

No entanto, tal como está redigida, esta proposta enferma – ao menos aparentemente – de um défice de precisão, clareza e determinabilidade e da necessária articulação com a lei penal – substantiva e processual –, devendo ser melhorada em conformidade com a Constituição.

3.8 Consolidação da nacionalidade

A pGOV[15], respeitante ao artigo 12.º da LN, dispõe que 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 que esteve na origem da sua atribuição ou aquisição seja passível de declaração administrativa ou judicial de nulidade.

[14] Artigo 9.º, n.º 1, alínea e), da pCH.
[15] Artigo 12.º da pGOV.

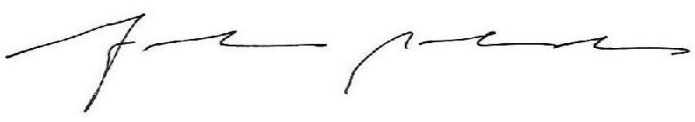
Diferentemente da redação atual do artigo 12.º da LN, não se estabelece, na PGov, um prazo de 18 meses para os menores com nascimento no registo civil português, dizendo-se apenas que o prazo de 10 anos se conta, consoante os casos, a partir da data do registo de nascimento, do registo da nacionalidade ou da emissão do primeiro documento de identificação como cidadão nacional.

Fica subentendido, nesta proposta de alteração, um interesse em não facilitar demasiado a consolidação da nacionalidade no caso de crianças, eventualmente por se temer a criação de uma estrutura de incentivos favorável à ocorrência de abusos deliberados no registo de crianças. Em todo o caso, afigura-se da maior utilidade um esclarecimento devidamente fundamentado das razões que estão na base desta alteração.

As crianças têm necessidades específicas de proteção, pela sua natural vulnerabilidade, não podendo o seu destino ficar inteiramente na disposição da vontade arbitrária e ilegal dos adultos que a rodeiam. No entanto, a comunidade política globalmente considerada tem o direito de procurar um equilíbrio entre essa especial carência de proteção e o interesse público na criação de uma estrutura de incentivos adequada à garantia da legalidade democrática e os interesses da sociedade no seu todo.

O melhor esclarecimento da legitimidade e necessidade do fim visado por esta proposta permitirá um melhor controlo da necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito do meio proposto para a sua prossecução.

Coimbra, 5 de setembro de 2025



Jónatas E. M. Machado

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da

Universidade de Coimbra