Catarina Santos Botelho

PRONÚNCIA ACERCA DO MECANISMO DA PERDA DA NACIONALIDADE PREVISTO NAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE ALTERAÇÃO À LEI DA NACIONALIDADE

Roteiro

I – Enquadramento da questão

II – A perda da nacionalidade

1. Brevíssima história da perda da nacionalidade

2. A curiosa história do "*direito a ter direitos*" de Hannah Arendt: entre invisibilidade, plágio e apropriação

3. De 11 de setembro de 2001 até aos nos dias de hoje

4. A perda da nacionalidade no Direito Internacional e no Direito da União Europeia

5. Os principais argumentos contra e a favor do mecanismo da perda da nacionalidade

5.1. Argumentos contra o mecanismo da perda da nacionalidade

5.2. Argumentos a favor do mecanismo da perda da nacionalidade

III – A perda involuntária da nacionalidade num olhar de Direito Comparado

IV – Os destinatários da perda da nacionalidade

1. A Proposta de Lei do Governo e o Projeto de Lei do CH: Cidadãos naturalizados

2. Outra solução possível: Cidadãos plurinacionais

3. *Nous tournons en round*: o igualitarismo radical e o seu beco sem saída

V – O problemático âmbito de aplicação da perda da nacionalidade

VI – Principais diferenças entre as iniciativas legislativas do Governo e do Partido Chega: Proteção jusfundamental através da reserva do juiz, do limite temporal e da ponderação casuística do Tribunal

VII – Notas finais

> *"A number of activists and scholars have already called upon Arendt's «right to have rights» to make sense of and intervene into our current struggles in democratic politics. Most of them, however, tend to treat the phrase as merely another, more poetic name for «human rights». This is perhaps understandable among activists who are eager to find assistance for their causes. However, even scholars who give Arendt's phrase, and the argument that threw it up, more through consideration tend to reduce the «right to have rights» to a new-and-improved version of human rights. Arendt would have been critical of such move. In her work, the phrase is born out of a critique of human rights. This critique is not only directed at the inadequacy of the institutional mechanisms meant to ensure the practical implementation of these rights, but also at the insufficiency of human rights as a theoretical concept coherent enough to become the basis of democratic politics"* (Stephanie DeGooyer, Alastair Hunt, Lida Maxwell e Samuel Moyn, *The Right to Have Rights,* Verso, New York, 2018, pp. 3-4)

I – ENQUADRAMENTO DA QUESTÃO

A Senhora Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República, na sequência de requerimento apresentado pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, solicitou-nos a emissão de pronúncia escrita no âmbito da nova apreciação conjunta das iniciativas legislativas de alteração à Lei da Nacionalidade atualmente pendentes nesta Comissão, designadamente: *i*) a Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (GOV), que procede à alteração da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade; e *ii*) o Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª (CH).

Atenta a abrangência das iniciativas em causa, cumpre delimitar a presente apreciação a um dos pontos que mais controvérsia tem suscitado: *a perda da nacionalidade*. A apreciação incidirá sobre a respetiva compatibilidade com a Constituição da República Portuguesa e com o Direito Internacional, convocando, para o efeito, a discussão doutrinal que, de forma particularmente intensa, se tem desenvolvido em torno desta matéria. Considerando que o prazo para a elaboração da presente

pronúncia coincidiu com o período de férias académicas e escolares, a análise ora apresentada cinge-se à doutrina internacional, deixando em grande medida de fora a reflexão produzida pela doutrina nacional, tanto mais que uma parte significativa desta doutrina foi chamada, nesta sede, a pronunciar-se especificamente sobre a matéria em apreço.

No que respeita à perda da nacionalidade, a **Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)** apresenta a seguinte redação:

> Artigo 8.º
> Perda da nacionalidade
>
> 1 - [*Anterior corpo do artigo*].
>
> 2 - É aplicável 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 um dos 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.
>
> 3 - 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.
>
> 4 - 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.

Por sua vez, o **Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª, apresentado pelo Partido Chega (CH)** dispõe nos seguintes termos:

> Artigo 8.º
> Perda da nacionalidade
>
> 1 - [*Anterior corpo do artigo*].
>
> 2 - Perdem ainda a nacionalidade portuguesa os que, tendo adquirido a nacionalidade portuguesa por naturalização:
> *a*) Sejam definitivamente condenados a penas efetivas superiores a três anos de prisão.
> *b*) Sejam condenados por sentença transitada em julgado proferida ou revista e confirmada pelo tribunal português, pelo crime de terrorismo, bem como pelos crimes

previstos nos artigos 331.º, 332.º, 333.º ou 334.º, todos do Código Penal, independentemente da pena aplicável.
c) Ofendam de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais.
d) A tenham obtido através de falsas declarações, dissimulação de factos essenciais ou da falsificação de documentos.

O instituto da perda da nacionalidade será apreciado à luz da sua conformidade com a Constituição e com o Direito Internacional, ponderando-se, de forma sistemática, os argumentos invocados em sentido favorável e em sentido desfavorável, tal como emergem da "acesa discussão"[1] que se tem verificado no seio da comunidade académica internacional.

Como se verá, no contexto pós-11 de setembro de 2001, as políticas, medidas e prioridades de segurança nacional e internacional traduziram-se em agendas político-legislativas que agravaram os requisitos necessários para a aquisição da nacionalidade e, em vários Estados, ampliaram o âmbito de aplicação do mecanismo da perda da nacionalidade[2]. Nestes termos, pergunta-se: será a perda da nacionalidade um "vetor de emoções políticas"[3]?

A pertinência da perda da nacionalidade depende da prévia mundividência quanto à substância da cidadania. Nestes termos, *em democracia, o poder político-legislativo possui a liberdade de conformação para definir, nos termos constitucionais, a aquisição e a perda da nacionalidade*[4].

A Constituição portuguesa não define diretamente quem é nacional português, apresentando, no seu artigo 4.º, uma norma remissiva, nos seguintes termos: "são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados por lei ou por convenção internacional"[5]. As iniciativas legislativas em análise inserem-se no âmbito de legislação *conformadora ou constitutiva*. Com efeito, as intervenções legislativas conformadoras verificam-se quando a Constituição "remete para uma determinação legislativa autónoma a própria configuração do conteúdo do direito. Por exemplo: «nos

[1] Jules Depoutre, *Citizenship Loss and Deprivation in the European Union (27+1)*, European University Institute Working Papers RSCAS 2020/29, European University Institute - Robert Schuman Centre for Advanced Studies - European Union Democracy Observatory on Citizenship, 2020, p. 8.
[2] Sangeetha Pillai e George Williams, "The utility of citizenship stripping laws in the UK, Canada and Australia", *Melbourne University Law Review*, 81, 2017, pp. 845-889, p. 845.
[3] Marie Beauchamps, *Governing Affective Citizenship – Denaturalization, Belonging, and Repression*, Rowman & Littlefield, London, 2019, p. 135.
[4] Rainer Bauböck e Vesco Paskalev, "Cutting Genuine Links, *cit*., p. 63.
[5] Cf. Jorge Miranda, "Anotação ao Artigo 4.º", in J. Miranda e R. Medeiros (ed), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 122-128, e J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol I, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 221-222.

termos da lei» - art. 41.º, n.º 6. Estas intervenções não restringem o conteúdo do direito, pois é à própria lei que cabe determinar, para além de um conteúdo mínimo, o teor subjetivo"[6]. É o que sucede no caso em apreço: *não estamos perante normas restritivas*, mas perante iniciativas legislativas conformadoras.

De mencionar ainda que, nos termos da alínea *f*) do artigo 164.º e do n.º 2 do artigo 166.º, compete à Assembleia da República legislar sobre esta matéria, no domínio da sua reserva absoluta, revestindo a legislação a forma de lei orgânica[7]. A Constituição não confere, porém, "um *cheque em branco* ao legislador"[8]. No n.º 4 do artigo 26.º, Constituição estabelece dois limites inultrapassáveis da privação da cidadania: (*i*) respeito pelo princípio da legalidade (só pode efetuar-se nos termos da lei); (*ii*) não pode ter como fundamento motivos políticos[9]. Concomitantemente, a cidadania é um direito que não pode ser pode ser suspenso aquando da vigência do estado de sítio ou de emergência[10], nem é suscetível de ser objeto de revisão constitucional[11].

No mapa *infra*, apresentamos, de forma esquemática, a análise que efetuaremos. Numa súmula, parece-nos que a **Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)** *respeita a Constituição da República Portuguesa e o Direito Internacional*. Na última coluna da tabela, expomos ainda o "barómetro de controvérsia política na arena internacional", no qual se assinalam a verde as temáticas não problemáticas ou de reduzida polémica, a amarelo os assuntos moderadamente problemáticos; e a vermelho os temas que têm suscitado mais controvérsia política.

---

[6] Manuel Afonso Vaz, Catarina Santos Botelho, Raquel Carvalho, Inês Folhadela e Ana Teresa Ribeiro, *Direito Constitucional – O Sistema Constitucional Português*, 2.ª ed., Universidade Católica Editora, Porto, 2015, p. 243.
[7] Jorge Miranda e Catarina Santos Botelho, "Anotação ao Artigo 164.º", *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. II, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2018, pp. 527-535.
[8] Rui Medeiros e António Cortês, "Anotação ao Artigo 26.º", in J. Miranda e R. Medeiros (ed), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 603-632, p. 628.
[9] Jorge Miranda, "Anotação ao Artigo 4.º", in J. Miranda e R. Medeiros (ed), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 122-128, p. 127.
[10] Artigo 19.º, n.º 6 da Constituição.
[11] Alínea d) do artigo 288.º.

PERDA DA NACIONALIDADE	Proposta de Lei do Governo	Respeito pela Constituição	Respeito pelo Direito Internacional	Barómetro de controvérsia política na arena internacional
Caraterísticas	Pena acessória (não imediata)	Sim	Sim	
Garantias processuais	Processo judicial	Sim	Sim	
A quem se aplica?	Cidadãos naturalizados	Discutível (igualdade)	Discutível (igualdade)	
	e plurinacionais	Sim	Discutível (igualdade)	
Âmbito	Condenados a pena de prisão efetiva igual ou superior a 5 anos	Sim	Sim	
Prazo	Por factos praticados nos 10 anos posteriores à aquisição	Discutível	Sim	
Tipificação dos crimes	Contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e a autodeterminação sexual;	Sim	Discutível (proporcionalidade)	
	Relativos a infrações terroristas, relacionadas com um grupo terrorista, com atividades terroristas e financiamento do terrorismo;	Sim	Sim	
	De associação criminosa, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas;	Sim	Discutível (proporcionalidade)	
	Contra o Estado	Sim	Sim	
Aspetos a serem ponderados pelo Tribunal:	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	Sim	Sim	
Cláusula de caducidade (*Sunset clause*)	Não pode apresentar novo pedido de naturalização pelo prazo de 10 anos, contados do trânsito em julgado da decisão de condenação	Sim (artigo 30.º/1 CRP)	Sim	

Por sua vez e em traços gerais, o **Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª, do Partido Chega (CH)** parece-nos *menos robusto em termos de garantias jurídico-constitucionais*, levantando algumas preocupações de inconstitucionalidade, em especial no que respeita ao princípio da proporcionalidade, ao princípio da legalidade na tipificação penal (artigo 29.º da CRP), à proibição de efeitos automáticos das penas (artigo 30.º, n.º 4 da CRP) e à proibição de penas de duração ilimitada ou indefinida (artigo 30.º, n.º 1 da CRP). A tabela

infra apresenta ainda o "barómetro de controvérsia política na arena internacional", nos mesmos moldes que realizámos atrás.

PERDA DA NACIONALIDADE	**Proposta de Lei do Chega**	**Respeito pela Constituição**	**Respeito pelo Direito Internacional**	**Barómetro de controvérsia política na arena internacional**
Caraterísticas	Pena automática	Não (Artigo 30.º/4 da CRP)	Não	
Garantias processuais	Processo judicial (só quanto às alíneas *a)* e *b)*)	Não (quanto às alíneas *c)* e *d)*)	Discutível	
A quem se aplica?	Cidadãos naturalizados	Discutível (igualdade)	Discutível (igualdade)	
	Não esclarece se se pode aplicar a pessoas com uma só nacionalidade. Se for o caso:	Não (proibição apatridia)	Não (proibição apatridia)	
Prazo	Sem prazo	Não (proporcionalidade)	Discutível (proporcionalidade)	
Tipificação dos crimes	Sejam definitivamente condenados a penas efetivas superiores a três anos de prisão	Discutível (proporcionalidade; tipicidade)	Discutível (proporcionalidade)	
	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.	Sim	Sim	
	Ofendam de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais.	Não (Artigo 29.º da CRP)	Discutível (proporcionalidade)	
	A tenham obtido através de falsas declarações, dissimulação de factos essenciais ou da falsificação de documentos.	Decisão administrativa (suscetível de recurso para tribunais)	Decisão administrativa (suscetível de recurso para tribunais)	

Ao longo da pronúncia, utilizarei os termos "nacionalidade" e "cidadania" indistintamente[12]. A perda da nacionalidade é um mecanismo que costuma vir acoplado a uma maior exigência nos pressupostos de aquisição da nacionalidade[13]. A fórmula da aquisição derivada da nacionalidade (vulgo, naturalização) depende não apenas da legislação nacional, mas também de o rumo das políticas públicas ser mais ou menos favorável à inclusão de novos cidadãos na comunidade política nacional[14]. Desde 2000, tem-se verificado um "*processo de re-etnicização*", ou seja, mais focado na dimensão identitária da nacionalidade. Nesta esteira, por um lado, facilita-se a aquisição da nacionalidade aos emigrados descendentes de nacionais do Estado ou garante-se aos nacionais emigrados o direito de voto em vários atos eleitorais não autárquicos (*v.g.*, eleições legislativas, presidenciais e europeias) e, por outro lado, dificulta-se aos imigrantes o acesso à nacionalidade do Estado recetor[15].

A perda da nacionalidade pode ser voluntária, quando parte da iniciativa da pessoa que comunica a renúncia à nacionalidade, como involuntária, quando a perda da nacionalidade é independente da sua vontade. A perda involuntária da nacionalidade pode ainda ser *automática*, caso se verifiquem as condições definidas na lei que determinam a caducidade da nacionalidade ou *discricionária*, quando depende de uma decisão formal de uma autoridade pública[16].

---

[12] Como também o fazem Jules Depoutre, *op. cit.*, p. 2, e Matthew J. Gibney, "Should citizenship be conditional? Denationalisation and liberal principles", *Working Papers Series No. 75*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2011, p. 6. Note-se que a designação "nacionalidade" refere-se ao vínculo entre uma pessoa e um Estado, tal como reconhecido pelo direito internacional. Já "cidadania" diz respeito aos direitos e deveres contidos na nacionalidade de acordo com o direito interno do Estado. Neste sentido, cf. Peter J. Spiro, "Dual citizenship as human right", *International Journal of Constitutional Law,* 8 (1), 2010, pp. 111-130, p. 115, nt 13, e Rainer Bauböck, Kees Groenendijk, Eva Ersbøll e Harald Waldrauch, "Introduction", in Rainer Bauböck, Harald Waldrauch, Eva Ersbøll e Kees Groenendijk (eds) *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1: Comparative Analyses – Policies and Trends in 15 European Countries*, Amesterdam University Press, 2006, pp. 15-34**,** p. 17.

[13] Patrick Wautelet, "Deprivation of citizenship for 'jihadists' Analysis of Belgian and French practice and policy in light of the principle of equal treatment", in Pauline Kruiniger-Van Maanen (ed) *Jihad, Islam en Recht. Jihadisme en reacties vanuit het Nederlandse en Belgische recht*, BUJ, 2017, pp. 49-74, p. 52.

[14] Rainer Bauböck, Kees Groenendijk, Eva Ersbøll e Harald Waldrauch, *op. cit*., p. 25.

[15] *Idem*, p. 26.

[16] Cf. Harald Waldrauch, "Methodology for comparing acquisition and loss of nationality", in Rainer Bauböck, Harald Waldrauch, Eva Ersbøll e Kees Groenendijk (eds) *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1*, *cit*., pp. 105-119, p. 111.

II – A PERDA DA NACIONALIDADE

1. Brevíssima história da perda da nacionalidade

A atribuição e perda de nacionalidade consubstanciam atos de soberania. A nacionalidade traduz o vínculo jurídico-político fundamental que liga uma determinada pessoa a um determinado Estado[17]. O direito à nacionalidade, conferindo um feixe de direitos e de obrigações, é crucial na vida de uma pessoa. Por tal razão, desde meados do século passado, os Estados têm assumido compromissos internacionais conducentes a evitar a situação de *apatridia*, ou seja, a situação em que uma pessoa não é considerada nacional de nenhum Estado[18]. Por tal razão, assume particular relevo a competência soberana do Estado para determinar quem compõe o seu povo, ou seja, quem são os seus nacionais[19]. As regras de atribuição e perda de nacionalidade são pensadas para funcionarem como práticas inclusivas ou exclusivas que "fixam as coordenadas da identidade nacional", ou seja, que definem a cidadania de uma determinada ordem política[20]. Daqui decorre que, ainda que a cidadania seja perspetivada como cumprindo uma função agregadora, também pode desempenhar uma função exclusionária, traçando uma linha divisória entre 'cidadãos' e 'não cidadãos'[21].

Na Grécia Antiga, a perda da nacionalidade era concebida como um instrumento revelador da vitalidade do regime democrático. Com efeito, em Atenas do século IV e no período clássico tardio, a expulsão de cidadãos era comummente utilizada e considerada uma "função legítima, até mesmo necessária, do governo cívico"[22]. Numa perspetiva

---

[17] Nos nossos dias, a cidadania não é apenas perspetivada na sua tradicional dimensão *vertical* (Estado – cidadão), mas igualmente na sua dimensão *horizontal*, ou seja, na relação entre os vários cidadãos. Cf., a propósito, T. Alexander Aleinikoff, "Theories of Loss of Citizenship", *Michigan Law Review*, 84 (7), 1986, pp. 1471-1503, p. 1488.

[18] Ainda assim, alguns Estados "têm mostrado alguma relutância em assumir as suas obrigações internacionais neste domínio particular" (Betty de Hart e Ricky van Oers, "European trends in nationality law", in Rainer Bauböck, Harald Waldrauch, Eva Ersbøll e Kees Groenendijk (eds) *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1: Comparative Analyses – Policies and Trends in 15 European Countries*, Amesterdam University Press, 2006, pp. 317-357, p. 317.).

[19] Betty de Hart e Ricky van Oers, *op. cit*., p. 317.

[20] Sandra Mantu, *Contingent Citizenship – The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Brill, 2015, p. 347.

[21] Émilien Fargues, "Simply a matter of compliance with the rules? The moralising and responsibilising function of fraud-based citizenship deprivation in France and the UK", in Émilien Fargues, Elke Winter e Matthew J. Gibney (eds) *When States Take Rights Back – Citizenship Revocation and Its Discontents*, Routledge, New York, 2020, pp. 77-130, p. 77.

[22] Benjamin Gray, *Stasis and Stability – Exile, the Polis, and Political Thought, c. 404-146 BC*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 119.

histórica, o mecanismo da perda da nacionalidade encontra um amplo respaldo na doutrina, tendo sido perfilhada por autores como Hugo Grotius (século XVII) e Samuel von Pufendorf (século XVII), e por precursores e teorizadores do pensamento liberal, *v.g.*, Montesquieu (século XVIII), Immanuel Kant (século XVIII), Emer de Vattel (século XVIII), Cesare Beccaria (século XVIII) e Benjamin Constant (século XVIII-XIX), os quais, invocando o princípio da soberania estatal, sustentaram a sua admissibilidade, desde que submetida a limites materiais que prevenissem utilizações arbitrárias[23].

Foi, todavia, no período das Grandes Guerras, que a perda da nacionalidade adquiriu uma reputação profundamente negativa, enquanto arma política nas mãos de líderes totalitários[24]. A título de exemplo, ficou na memória histórica da Europa Ocidental a perda involuntária da nacionalidade de judeus alemães[25], que condenou à apatridia vários intelectuais de origem judia que fugiram para os Estados Unidos e aí produziram a célebre "literatura no exílio"[26], tais como Hannah Arendt, Karl Löwenstein ou Karl Mannheim. O "trauma" coletivo das perda involuntárias da nacionalidade dos regimes nacional-socialista alemão e soviético, em especial nos anos 20 e 30 do século passado[27], foi de tal maneira irradiante que, em muitos Estados, as normas de perda de nacionalidade passaram a ser raramente aplicadas ou tornaram-se latentemente obsoletas[28].

---

[23] Matthew J. Gibney, "Should citizenship be conditional?, *cit*., p. 3 e p. 7, e Patti Tamara Lenard, "Democracies and the Power to Revoke Citizenship", *Ethics & International Affairs*, 30 (1), 2016, pp. 73-91, p. 74.
[24] Marie Beauchamps, *op. cit.*, p. 71.
[25] Kay Hailbronner e Günter Renner, *Kommentar zum Staatsangehörigkeitsrecht*, Verlag C. H. Beck, München, 2005, p. 83.
[26] Wm. K. Pfeiler, *German Literature in Exile: The Concern of the Poets*, University of Nebraska Press, 1957, p. 19.
[27] Jules Depoutre, *op. cit.*, p. 1.
[28] Laura van Vaas e Sangita Jaghai, "All Citizens are Created Equal, but Some are More Equal Than Others", *Netherlands International Law Review*, 65, 2018, pp. 413-430, p. 419.

2. A curiosa história do "*direito a ter direitos*" de Hannah Arendt: entre invisibilidade, plágio e apropriação

> "*After half a century of being plagiarized in US law, hijacked in French political philosophy, and overlooked everywhere else, toward the end of the 1990s the [Hannah Arendt] «right to have rights» and the reasoning that produced it finally began to attract considerable attention from human rights advocates and scholars from various disciplines*"[29].

A brilhante Hannah Arendt, uma das filósofas políticas que mais admiramos, teve uma vida bastante atribulada até ingressar na academia norte-americana. Entre os 27 e os 45 anos de idade, Hannah Arendt, de origem judaica, viveu em situação de apatridia, isto é, desprovida de qualquer nacionalidade. Nascida em 1906, em Linden, na Alemanha, foi forçada a exilar-se em França, em 1933, na sequência da ascensão do regime nacional-socialista liderado por Adolf Hitler. Em 1935, a legislação alemã retirou a nacionalidade aos alemães judeus, tornando-os consequentemente apátridas. Aquando da ocupação alemã de França, em 1940, Arendt conseguiu escapar e, em 1941, chegar aos Estados Unidos da América, num percurso agitado e apenas possível devido a ajudas de alguns heróis invisíveis que não se conformaram com o regime.

No dia 10 de maio de 1941, após "um passaporte Nansen, um visto de saída francês, dois vistos de trânsito espanhol e português e um visto de emergência norte-americano"[30], Hannah Arendt partiu de Lisboa, no navio *Guiné*, rumo a Nova Iorque[31]. O navio *Guiné*, que chegou a Nova Iorque no dia 22 de maio de 1941, levou consigo 189 passageiros, nos quais se incluíam, além de Hannah, o filósofo político Heinrich Blücher, o empresário Ernst Emil Rollmann, as psicólogas da área da psicologia infantil Käthe Wolf e Anne-Marie Leutzendorff, e muitos outros judeus perseguidos em toda a Europa[32].

Chegada aos EUA, Arendt conseguiu asilo como refugiada e, em 1951, no ano em que se naturalizou cidadã norte-americana, publicou o seu primeiro livro escrito em

---

[29] Stephanie DeGooyer, Alastair Hunt, Lida Maxwell e Samuel Moyn, *The Right to Have Rights,* Verso, New York, 2018, pp. 11-12.
[30] *Idem*, pp. 1-2.
[31] Thomas Meyer, *Hannah Arendt: A Biografia Intelectual* (título original: *Hannah Arendt – Eine intellektuelle Biographie*; tradução de Gilda Lopes Encarnação), Edições 70, Coimbra, 2025, pp. 15-18.
[32] *Idem, ibidem*.

inglês, o famoso "*The Origins of Totalitarianism*". O livro de Hannah Arendt foi apreciado e obteve bastante divulgação, com especial foco na sua conceptualização da "banalização do mal" (*banality of evil*). Por sua vez, o magnífico axioma "direito a ter direitos" passou, à época, desapercebido e teria de esperar meio século para ganhar o interesse da academia e do grande público[33].

Em meados do século passado, Earl Warren, então Juiz Conselheiro Presidente do *Supreme Court* norte-americano, proferiu uma célebre formulação a propósito da questão da perda da nacionalidade: "a cidadania não é uma licença que expire por mau comportamento (…)", sendo nada mais nada menos do que "o direito a ter direitos (*right to have rights*)"[34]. Warren, sem o referir expressamente, citava o pensamento de Hannah Arendt. Com efeito, durante a deliberação no *Supreme Court* norte-americano, os juízes conselheiros haviam consultado o acórdão do tribunal inferior que, por sua vez, mencionava explicitamente a obra de Arendt. Pelo facto de não ter sido expressamente identificada, durante várias décadas atribuiu-se, de forma incorreta, a autoria da expressão "direito a ter direitos" a Warren [35].

Na década de 80 do século passado, o influente filósofo político pós-marxista, Claude Lefort, referiu o "direito a ter direitos" de Hannah Arendt (embora sem indicar a fonte bibliográfica), na perspetiva de repensar o conceito de direitos humanos enquanto recurso ao serviço de uma democracia radical[36]. Uma década mais tarde, a filósofa política turco-americana Seyla Benhabib dialogou conceptualmente com "o direito a ter direitos" de Arendt, expandindo o conceito para a arena jurídica transnacional[37].

Gradualmente, o conceito de "direito a ter direitos" foi adquirindo visibilidade, expandindo-se da esfera da teoria política para outros domínios do saber, designadamente a ciência política, a filosofia do direito e a sociologia. Tendo vivido tantos anos como apátrida, Hannah Arendt compreendeu que, para terem direitos, as pessoas necessitavam de ser algo mais do que meros seres humanos: necessitavam de ser membros de uma comunidade política[38]. Seja como for, a ideia de Arendt ao invocar o "direito a ter direitos" não assentava propriamente na ideia de cidadania como estatuto formal ou

---

[33] Stephanie DeGooyer, Alastair Hunt, Lida Maxwell e Samuel Moyn, *op. cit*., p. 10.
[34] Caso *Perez v. Brownell*, 356 US 54 (1958) par. 64 (ver também o caso *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958) par. 102).
[35] Nada que surpreenda outras duas brilhantes académicas, sete décadas depois. Cf., sobre a relativa invisibilidade feminina na academia, Rosalind Dixon e Mila Versteeg, "Unsexing citation: Closing the gender gap in global public law", *International Journal of Constitutional Law*, 21 (2), 2023, pp. 407-432.
[36] Stephanie DeGooyer, Alastair Hunt, Lida Maxwell e Samuel Moyn, *op. cit*., p. 11.
[37] *Idem*, p. 13.
[38] *Idem*, p. 2.

"vínculo a uma determinada comunidade política", mas outrossim no direito a "viver num enquadramento onde alguém é julgado pelas suas ações e opiniões"[39].

Esta elevação da cidadania um "direito originário" (*an 'ur' right*)[40], isto é, a um direito a ter direitos "pode ser reconfortante" e foi revolucionária naquele período histórico, num contexto em que o direito internacional era ainda profundamente embrionário[41]. À época, a apatridia não era protegida internacionalmente e foi um enorme flagelo, condenando os apátridas à categoria sub-humana de "escória da terra" *(scum of the earth*)[42]. Todavia e como veremos seguidamente, importa ter presente as profundas diferenças entre o contexto histórico de então e o contexto histórico atual[43].

3. De 11 de setembro de 2001 até aos nos dias de hoje

A nacionalidade é um conceito dotado de uma imensa carga retórica, na medida em que se prende com a definição de quem integra um determinado povo e contribui, em simultâneo, para a conformação da identidade do próprio Estado[44]. No essencial, a nacionalidade pode ser espacialmente e temporalmente limitada. A limitação temporal relaciona-se com o facto de a nacionalidade ser dinâmica, podendo ser adquirida ou perdida ao longo da vida. Já a limitação espacial diz respeito ao território de um determinado Estado.

Aceita-se, hoje, com naturalidade que a nacionalidade moderna engloba três dimensões basilares: *i*) a dimensão de *estatuto jurídico* que, enquanto tal, atribui direitos

---

[39] Neste preciso sentido, Daniel Kanstroom, "Human Rights for All Is Better than Citizenship Rights for Some", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, *cit*., pp. 207-213, p. 212, nt. 17.
[40] Kerstin Bree Carlson, *op. cit*., p. 3.
[41] Christian Joppke, "Terrorists Repudiate Their Own Citizenship", *cit*., p. 183.
[42] Nas palavras de Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarism*, 2.ª ed. (1.ª Meridian book, New York, 1958), p. 267, "the first World War exploded the European comity of nations beyond repair, something which no other war had ever done. (…) Civil wars which ushered in and spread over the twenty years of uneasy peace were not only bloodier and more cruel than all their predecessors; they were followed by migrations of groups who, unlike their happier predecessors in the religious wars, were welcomed nowhere and could be assimilated nowhere. Once they had left their homeland they remained homeless, once they had left their state they became stateless; once they had been deprived of their human rights they were rightless, the scum of the earth. Nothing which was being done, no matter how stupid, no matter how many people knew and foretold the consequences, could be undone or prevented. Every event had the finality of a last judgment, a judgment that was passed neither by God nor by the devil, but looked rather like the expression of some unredeemably stupid fatality".
[43] Daniel Kanstroom, *op. cit*., p. 213.
[44] Pillai e George Williams, "The utility of citizenship stripping laws in the UK, Canada and Australia", *cit*., p. 888.

subjetivos; *ii*) a dimensão de pretensão *política* que consagra o direito a uma participação igual e a um tratamento igual por parte do Estado; e *iii*) uma dimensão *identitária*, que confere aos indivíduos um sentido de pertença à comunidade política de que são membros[45]. Assim, a nacionalidade deve ser entendida como um instrumento estruturante de coesão social, porquanto cria e reforça um sentimento de pertença e de igualdade entre todos os membros da comunidade política[46].

Segundo o Tribunal Supremo australiano, o poder de revogar a cidadania deve ser compreendido como historicamente concomitante com o poder de a conferir, refletindo a lógica subjacente de que a competência do Estado para atribuir tal estatuto jurídico-político implica, em contrapartida, a faculdade correspondente da sua retirada, em circunstâncias expressamente delimitadas pelo quadro jurídico-constitucional[47]. Seja como for, a possibilidade da perda da nacionalidade implica "uma redefinição do significado do próprio conceito de cidadania", entendido aqui *lato sensu*, ou seja, não apenas da cidadania de quem a perde, mas "da nossa cidadania"[48]. É, pois, uma sanção de natureza *sui generis*[49].

Por tais razões e ainda que a nacionalidade não seja "uma vaca sagrada"[50], a sua perda é um assunto sério e que deve ser objeto de profunda e maturada reflexão[51]. A perda da nacionalidade afeta a estabilidade do vínculo da nacionalidade e, por tal razão, é um mecanismo que, a ser adotado, necessita de desenhado com a máxima prudência, pois é um domínio extremamente sensível a violações de direitos humanos[52]. Os desenhos constitucionais que contemplem esta possibilidade deverão acautelar a sua compatibilização com os princípios jurídicos fundamentais, dos quais se estacam os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da proporcionalidade.

---

[45] Rachel Pougnet, "Citizenship Deprivation in the Courts: Unveiling States' Constitutional Structures", *European Constitutional Law Review*, 19, 2023, pp. 415-440, p. 422.
[46] Laura van Vaas e Sangita Jaghai, *op. cit*., p. 418.
[47] Par. 38 do caso *Alexander*, 276 CLR 336, de 2022. Entendeu ainda o Tribunal que deveria caber ao Parlamento a definição das circunstâncias em que tal mecanismo poderia ser exercido (par. 35). Cf., mais desenvolvidamente, Ashwini Ravindran, "Alien or Australian? The involuntary deprivation of citizenship for repudiation of allegiance to Australia under Section 51 (XIX) of the *Constitution*", *UNSW Law Journal*, 47 (3), 2024, pp. 1019-1052, pp. 1027-1031.
[48] Vesco Paskalev, "It's not about their citizenship, it's about ours", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, pp. 185-187, p. 187.
[49] Milena Tripkovic, "Transcending the boundaries of punishment: on the nature of citizenship deprivation", *The British Journal of Criminology*, 61, 2021, pp. 1044-1065, p. 1059.
[50] Vesco Paskalev, "It's not about their citizenship, it's about ours", *cit*., p. 186.
[51] *Idem*, p. 186.
[52] Kay Hailbronner, "Revocation of citizenship of terrorists: a matter of political expediency", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, pp. 197-200, p. 198, refere-sea uma "rights-sensitive area".

Até há umas décadas e antes da possibilitação da plurinacionalidade, a causa mais comum da perda da nacionalidade era a aquisição da nacionalidade de outro Estado[53]. A segunda causa mais frequente de perda da nacionalidade era a prática de ilícitos criminais. Neste domínio, de certa forma, a perda da nacionalidade reflete a importância da *fidelidade e lealdade* do cidadão perante o Estado. A lealdade manifesta-se de distintas formas e, como escreve Sandra Mantu, eleva-se a "um espaço discursivo basilar dos imaginários políticos acerca do que significa ser um cidadão"[54]. Por exemplo, na Alemanha, a lealdade traduz-se na obrigação de possuir apenas uma nacionalidade – a alemã. Em França, lealdade significa a assimilação no tecido nacional. No Reino, a lealdade exprime-se sobretudo na abstenção de condutas consideradas indesejáveis[55].

Após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, o mecanismo da perda da nacionalidade ganhou um novo fôlego[56]. Para alguma doutrina, "a relação entre imigração e segurança institucionalizou-se com a Resolução 1373 do Conselho de Segurança das Nações Unidas"[57], que exortou os Estados a "a adotar, em conformidade com as disposições pertinentes do direito nacional e internacional, incluindo as normas internacionais relativas aos direitos humanos, as medidas adequadas para se assegurar, antes da concessão do estatuto de refugiado, que o requerente do estatuto de refugiado não planeou, nem facilitou a prática de atos de terrorismo nem dela participou"[58]. É amplamente reconhecido que a imigração constitui uma matéria sensível de governação pública e uma das questões políticas mais controversas da contemporaneidade[59].

Assistiu-se aquilo a que alguns designam como uma "reconceptualização da cidadania orientada pela securitização"[60], que suscitou vivos debates em vários Estados europeus – tais como em França (2015), Turquia (2016) e Países Baixos (2017) – bem como no Médio Oriente – Bahrein e Omã (ambos em 2014) – e no hemisfério Sul

---

[53] Rainer Bauböck, Kees Groenendijk, Eva Ersbøll e Harald Waldrauch, *op. cit*., p. 27.
[54] Sandra Mantu, *op. cit.*, p. 349.
[55] *Op. cit.,* p. 348.
[56] Cf., entre outros, Guy Baldwin, "The Lawfulness of Citizenship Deprivation: Comparing Australia and the UK", *Laws*, 14, 2025, pp. 1-21, Louise Reyntjens, "Citizenship Deprivation Under the European Convention-System: A Case Study of Belgium", *Statelessness & Citizenship Review*, 1 (2), 2019, pp. 263-282, p. 263, e Milena Tripkovic, *op. cit*., pp. 1044-1065.
[57] Louise Reyntjens, *op. cit*., p. 264. Ver também Rainer Bauböck e Vesco Paskalev, "It's not about their citizenship, it's about ours", *cit*., p. 50.
[58] De 28 de setembro de 2001, na sua alínea f) do ponto 3.
[59] Ayelet Shachar, "Dangerous Liaisons: Money and Citizenship", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, pp. 7-15, p. 7.
[60] Craig Forcese, "A Tale of Two Citizenships: Citizenship Revocation for 'Traitors and Terrorists'", *Queen's LJ*, 39 (2), 2014, pp. 551-586, p. 558. No mesmo sentido, Sandra Mantu, *op. cit*., p. 328, e pp. 342-343.

(Austrália, em 2015)[61]. Em causa estava, pois, o dever de fidelidade inerente à cidadania[62].

As justificações avançadas para a perda da nacionalidade costumam relacionar-se com a segurança nacional (ameaças ao Estado) e com razões simbólicas (assentes na ideia de que os cidadãos que adotam determinados comportamentos deixam de ser merecedores desse estatuto)[63]. Numa lógica de dois passos, a perda da nacionalidade está frequentemente associada à posterior expulsão do território nacional[64]. Uma vez que os nacionais não podem ser expulsos do território nacional, a solução encontrada é a de lhes retirar a nacionalidade[65].

4. A perda da nacionalidade no Direito Internacional e no Direito da União Europeia

Como vimos, a definição da aquisição e perda de soberania é matéria do domínio soberano dos Estados. É certo que, no pós-Guerra, o direito internacional procurou estabelecer limites a eventuais abusos nas práticas estatais em matéria de nacionalidade. Contudo, a intervenção do direito internacional circunscreve-se sobretudo a sinalizar situações-limite, continuando os Estados a beneficiar de uma ampla margem de apreciação[66].

No âmbito do direito internacional geral, o n.º 1 do artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, dispõe que "todos as pessoas têm direito a uma nacionalidade". Já o n.º 2 consagra que "ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade". Em 1961, surgiu a Convenção das Nações Unidas para a Redução dos Casos de Apatridia (direito

---

[61] Émilien Fargues e Elke Winter, "Conditional membership: in Émilien Fargues, Elke Winter e Matthew J. Gibney (eds) *When States Take Rights Back – Citizenship Revocation and Its Discontents*, Routledge, New York, 2020, pp. 1-9, p. 1.

[62] Helen Irving, "The concept of allegiance in citizenship law and revocation: an Australian study", in Émilien Fargues, Elke Winter e Matthew J. Gibney (eds) *When States Take Rights Back – Citizenship Revocation and Its Discontents*, Routledge, New York, 2020, pp. 93-108.

[63] Sangeetha Pillai e George Williams, *op. cit.*, p. 204, entende que o argumento simbólico "não convence" e que apenas aceitaria o argumento utilitarista da perda da nacionalidade como instrumento preventive de segurança do Estado.

[64] Laura van Vaas e Sangita Jaghai, *op. cit*., p. 418.

[65] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?*", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, pp. 163-172, p. 164.

[66] Kerstin Bree Carlson, "Ties that Sever: Losing the Right to Belong in Denmark", *Law and Critique*, August 2024, pp. 1-22, p. 3.

internacional geral) e, em 1997, a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (CEN)[67], do Conselho da Europa (direito internacional regional do Conselho da Europa).

A CEN representa a tentativa mais avançada, no plano regional europeu, de prevenir que a perda da nacionalidade conduza a situações de apatridia[68]. Para esse efeito, o instrumento convencional estabelece limites substantivos à faculdade de os Estados retirarem a nacionalidade, impondo-lhes a obrigação de assegurar que qualquer medida de perda não tenha como consequência a ausência total de vínculo jurídico-político a um Estado. Assim, a CEN materializa um equilíbrio entre a soberania estatal na determinação do quem são os seus nacionais e a salvaguarda do direito fundamental a uma nacionalidade, estipulando salvaguardas mínimas destinadas a assegurar a proteção contra as vulnerabilidades inerentes à condição de apátrida. O n.º 3 do seu artigo 7.º dispõe que, com exceção da aquisição fraudulenta da nacionalidade, o os Estados não deverão aprovar legislação que admita a perda involuntária da nacionalidade de um mononacional. A perda involuntária da nacionalidade é permitida, desde que esteja em causa "uma conduta que prejudique seriamente os interesses vitais do Estado[69].

Por sua vez, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) não contempla o direito à nacionalidade[70]. Por tal razão, na jurisprudência mais antiga do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), as queixas relativas à perda da nacionalidade eram consideradas inadmissíveis em razão da matéria (*ratione materiae*)[71]. Nas últimas décadas, porém, o TEDH modificou a linha jurisprudencial até então seguida. Na medida em que a CEDH permite o amparo internacional de direitos humanos, aceitando queixas individuais por violação de direitos humanos consagrados na CEDH[72], o TEDH, como veremos, tem-se debruçado sobre o tema da perda da nacionalidade no âmbito do artigo 8.º da CEDH (direito ao respeito pela vida privada e familiar). Com efeito, a perda da nacionalidade impacta a vida privada e familiar das pessoas. A este propósito, é relevante mencionar ainda que o TEDH não considerou a apatridia na sequência da perda da nacionalidade como suscetível de violar o artigo 3.º da CEDH, que proíbe a tortura e as

[67] Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 19/2000, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 7/2000.
[68] Alison Harvey, "Deprivation of nationality: Implications for the fight against statelessness", *QIL, Zoom-in* 31, 2016, pp. 21-38, p. 28.
[69] Alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º da Convenção Europeia Sobre a Nacionalidade.
[70] Acórdão do TEDH *Antwi e Outros v. Noruega*, queixa n.º 26940/10, de 14 de fevereiro de 2012.
[71] Acórdão do TEDH *Ramadan v. Malta*, queixa n.º 76136/12, de 17 de outubro de 2016, par. 84.
[72] Artigo 34.º da CEDH.

penas ou tratamentos desumanos ou degradantes[73]. O Tribunal tem optado por analisar as queixas que lhe são remetidas na ótica de uma eventual violação do artigo 8.º, na sequência de uma perda da nacionalidade arbitrária[74].

No Direito da União Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não consagra um direito geral à nacionalidade, apesar de veicular a cidadania da União, que é derivada da nacionalidade de um Estado-membro[75]. A atribuição e perda da nacionalidade é um domínio da soberania dos Estados-membros, ainda que em respeito pelos princípios fundamentais de Direito da União Europeia[76]. No famoso caso *Rottmann*, o TJUE considerou que a perda da nacionalidade (da qual resulta consequentemente a perda da cidadania europeia) apenas respeita o Direito da União Europeia se for proporcional e não arbitrária[77].

Nestes termos, a perda da nacionalidade deverá sempre pautar-se pelo respeito pelo princípio da proporcionalidade e pelo concomitante repúdio da arbitrariedade[78]. Com efeito, e como recentemente proferiu o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), " tendo em conta a importância que o direito primário atribui ao estatuto de cidadão da União, que (…) constitui o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros, cabe às autoridades nacionais competentes e aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar se a decisão de revogar a (…) nacionalidade, quando implique a perda do estatuto de cidadão da União e dos direitos daí decorrentes, respeita o princípio da proporcionalidade no que se refere às consequências que a mesma implica para a situação da pessoa em causa e, se for caso disso, dos membros da sua família, à luz do direito da União"[79]. Na verdade, o Tribunal considera que "a análise do respeito do princípio da proporcionalidade consagrado pelo direito da União exige uma apreciação da situação individual da pessoa em causa e, sendo caso disso, da situação da sua família, a fim de

[73] Acórdão do TEDH *Makuc e Outros v. Eslovénia*, queixa n.º 26828/06, de 31 de maio de 2007, pars. 198 a 201. Curiosamente, na segunda metade do século passado, do outro lado do atlântico, o juiz conselheiro do Presidente do *Supreme Court* norte-americano, Earl Warren, considerou a perda da nacionalidade como "uma forma de punição mais primitiva do que a tortura, porquanto aniquila, para o indivíduo, a existência política que levou séculos a desenvolver-se" (caso *Trop v. Dulles*, 356 US 86, 101 (1958)).
[74] Acórdão do TEDH *Ramadan v. Malta*, queixa n.º 76136/12, de 17 de outubro de 2016, par. 85.
[75] Artigo 20, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento União Europeia.
[76] Cf., em geral, Andreia Pinto Oliveira, *A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Petrony, 2018, Mariana Canotilho e Alessandra Silveira (coord) *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Almedina, 2013, Patrícia Fragoso Martins, *Direito Constitucional Europeu – Fundamentos, Instituições, Princípios e Garantias*, Universidade Católica Editora, 2022, e Sofia Oliveira Pais (coord), *Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2018.
[77] Caso *Rottmann v. Freistaat Bayern*, C-135/08, de 2 de março de 2010, par. 55.
[78] Alison Harvey, *op. cit*., p. 26.
[79] Acórdão do TJUE n.º C-118/20, *JY v. Wiener Kandesregierung*, de 18 de janeiro de 2022, par. 58.

determinar se a decisão de revogar a (…) nacionalidade, quando conduza à perda do estatuto de cidadão da União, tem consequências que afetarão de maneira desproporcionada, em relação ao objetivo prosseguido pelo legislador nacional, o desenvolvimento normal da sua vida familiar e profissional, à luz do direito da União. Tais consequências não podem ser hipotéticas ou eventuais[80]. A este respeito, importa verificar, nomeadamente, se esta decisão se justifica em relação à gravidade da infração cometida pela pessoa em causa e à possibilidade de esta readquirir a sua nacionalidade originária"[81].

Num exemplo particularmente elucidativo, suscetível de aplicação analógica no domínio da revogação da naturalização, o TJUE considerou que as autoridades austríacas, ao fundamentarem tal revogação *em infrações ao Código da Estrada* – duas contraordenações graves, consistindo a primeira na omissão da aposição do dístico de inspeção técnica e a segunda na condução de veículo a motor sob o efeito do álcool –, não observaram a devida ponderação que o princípio da proporcionalidade impõe na aplicação das cláusulas de "ordem pública" e de "segurança pública", enquanto fundamentos aptos a justificar medidas suscetíveis de afetar gravemente a sociedade austríaca. Nas palavras do Tribunal, "não se pode considerar que as infrações ao Código da Estrada puníveis com simples coimas administrativas [112 euros e 300 euros] sejam suscetíveis de demonstrar que a pessoa responsável por essas infrações constitui uma ameaça para a ordem e a segurança públicas que possa justificar que a perda do seu estatuto de cidadão da União se torne definitiva. Isto é tanto mais assim quanto, no caso em apreço, essas infrações implicaram coimas administrativas menores e não privaram JY do direito de continuar a conduzir um veículo a motor na via pública"[82]. Assim, "esta exigência de compatibilidade com o princípio da proporcionalidade não é satisfeita quando essa decisão é justificada com contraordenações ao Código da Estrada, que, segundo o direito nacional aplicável, implicam uma simples sanção pecuniária"[83].

[80] Par. 59.
[81] Par. 60.
[82] Par. 71.
[83] Par. 74.

5. Os principais argumentos contra e a favor do mecanismo da perda da nacionalidade

CONTRA	A FAVOR
É incompatível com a democracia.	O que fazer com os inimigos da democracia? A perda da nacionalidade não é incompatível com o constitucionalismo democrático liberal.
A cidadania é um direito absoluto e incondicionado.	A cidadania gera direitos, mas também deveres. A lealdade ao Estado é "o preço" da cidadania.
Viola o princípio da proibição da discriminação.	O igualitarismo cego desembocaria em desigualdades fácticas. Os plurinacionais usufruem dos benefícios da dupla ou tripla nacionalidade.
Aplica-se sempre aos mesmos (às minorias étnicas, religiosas ou raciais).	A medida assenta em critérios objetivos.
Pressupõe a perda de fé no instituto da reabilitação.	O direito penal e o direito administrativo não foram desenhados para dar resposta à utilização instrumental do vínculo da cidadania pelos cidadãos para atacar o próprio Estado.
Serve apenas para dar a impressão de que os Governos estão a fazer alguma coisa. Impacto mais simbólico do que real.	Se faz sentido punir essas pessoas pelos seus atos ilícitos, essa justificação não cai por terra pelo facto de os efeitos dissuasores não serem evidentes.
Significa a morte política ou cívica da pessoa.	Essa pessoa tem, pelo menos, outra nacionalidade.
Ainda que alguém seja criminoso, seria o "nosso criminoso" (responsabilidade difusa). Tal como os pais não podem devolver os seus filhos, o Estado não pode aplicar esta medida.	Maior compaixão pelos culpados do que pelas suas vítimas. Em situações-limite, também os pais podem repudiar os seus filhos (*v.g.*, através da deserdação – artigos 2166.º a 2169.º do Código Civil).

5.1. Argumentos contra o mecanismo da perda da nacionalidade

Para Rainer Bauböck, a cidadania revela uma "natureza extremamente aderente" (*sticky quality*), pois "não tem prazo de validade, podendo ser transmitida às gerações seguintes, ser levada para o estrangeiro e, cada vez mais, exercida fora do território nacional"[84]. A doutrina que se opõe à existência do instrumento da perda da nacionalidade perspetiva a nacionalidade como um direito *absoluto e incondicionado*. Na esteira deste raciocínio, revela-se destituído de sentido conceber a cidadania como dependente de determinados comportamentos, como se ao cidadão naturalizado apenas fosse permitido conservar a sua nacionalidade sob a condição de não incorrer em certas condutas (*v.g.*, crimes contra o Estado). Ora, se a cidadania é contingente ao bom comportamento, então a naturalização "não se distingue de um estatuto condicional de residência[85]. Seja como for, parece-nos importante salientar que em causa não estará propriamente o "bom comportamento", mas algo bem distinto, que é que não sejam praticados graves crimes.

Um dos argumentos de peso contra o mecanismo da perda da nacionalidade é o da violação do princípio da *proibição da discriminação*, ao "reforçar os assuntos identitários que alimentam a radicalização"[86]. A perda da nacionalidade não visaria "ganhar a confiança e a lealdade dos cidadãos", mas sim "purificar a nação", expulsando os seus inimigos[87]. E a pergunta a fazer é esta: Quem são os inimigos? As minorias étnicas, religiosas ou raciais. O outro "é sempre muçulmano e homem"[88]. Uma vez que os cidadãos naturalizados são aqueles com história migratória, amplifica-se o risco de "produção de coletividades" estigmatizadas suspeitas[89]. Mais: faria dos cidadãos

---

[84] Rainer Bauböck, "Whose bad guys are terrorists?", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, pp. 201-205, p. 202.
[85] Audrey Macklin, "Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien", *Queen's Law Journal*, 40 (1), 2014, pp. 1-54, p. 29, e Laura van Vaas e Sangita Jaghai, *op. cit*., p. 427.
[86] Rachel Olding, 'Stripping Dual Citizenship "Completely Counter-Productive" to Fighting Terrorism: UK Expert' *apud* Pillai e George Williams, "The utility of citizenship stripping laws in the UK, Canada and Australia", *cit*., p. 886.
[87] Marie Beauchamps, *op. cit.*, p. 135.
[88] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit*., pp. 163-164. No mesmo sentido, Vesco Paskalev, "It's not about their citizenship, it's about ours", *cit*., p. 186, argumenta que a nacionalidade condicional é mais uma preocupação "dos cidadãos que não são caucasianos, anglo-saxónicos ou cristãos e que chegaram do lado errado da fronteira da OCDE". Ver também Laura van Vaas e Sangita Jaghai, *op. cit*., p. 420-421, e Tom L. Boekestein e Gerard-René de Groot, "Discussing the human right limits on loss of citizenship: a normative-legal perspective on egalitarian arguments regarding Dutch Nationality laws targeting Dutch-Moroccans", in Émilien Fargues, Elke Winter e Matthew J. Gibney (eds) *When States Take Rights Back*, *cit*., pp. 26-43, p. 32.
[89] Tufyal Choudhury, "The radicalization of citizenship deprivation", *Critical Social Policy*, 37, 2017, pp. 225-244, p. 227.

naturalizados, que podem perder a nacionalidade se cometerem determinados crimes, uma espécie de "super-cidadãos" ou cidadãos modelo[90], distintos dos demais cidadãos. Restringir a perda da nacionalidade a uma categoria de cidadãos (normalmente, os cidadãos naturalizados) enfraqueceria a ideia da cidadania como um contrato social entre membros iguais de uma comunidade política[91]. Por outras palavras, a perda da nacionalidade "perpetua a precariedade" daqueles que têm laços com outras nações, mesmo após a sua naturalização[92]. Poder-se-á contra-argumentar, todavia, que os cidadãos de origem não escolheram, em princípio, aquela nacionalidade, ao passo que os cidadãos naturalizados acolheram a nacionalidade de livre vontade, estando, por conseguinte, obrigados a abster-se de comportamentos que coloquem em causa as fundações da nacionalidade.

Concomitantemente e como veremos adiante, esta doutrina entende que também resulta violado o princípio da proibição de discriminação se a perda da nacionalidade tiver como destinatários todos os cidadãos com dupla nacionalidade, independentemente de o modo de aquisição ser originária ou por naturalização. Segundo esta tese, a cidadania não é fungível e, mesmo numa situação de plurinacionalidade, subsiste sempre um vínculo único entre uma pessoa e um determinado Estado, donde se retiraria que a nacionalidade assume sempre a mesma importância para todos os cidadãos[93]. Ora, quanto a nós, este argumento "não é convincente", pois nem sempre é assim[94]. A validade do argumento depende muito do vínculo que existe, em concreto, entre uma pessoa e uma determinada nacionalidade[95]. Perder uma nacionalidade e manter outra nacionalidade com a qual não se mantém uma relação efetiva ou onde se correm riscos sérios de agressões à vida ou à integridade física (*v.g.*, Estados autoritários) é diferente de perder uma nacionalidade e manter outra nacionalidade com a qual se tem laços significativos e onde não se sofre perseguição política, religiosa ou outra[96]. Daí a importância da avaliação casuística e

---

[90] Bashir Otukoya, "Super-Citizens: Defining the Good Character Requirement for Citizenship Acquisition by Naturalisation", *Hibernian Law Journal*, 17 (1), pp. 73-90.
[91] Martin Powell, "The Hidden History of Social Citizenship", *Citizenship Studies*, 6 (3), 2002, pp. 229-244, p. 235.
[92] Andreas Samartzis, "Nationality and Equal Political Rights: A Necessary Link?", *European Constitutional Law Review*, 17 (4), 2021, pp. 636-663, p. 649.
[93] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit*., pp. 167-168.
[94] Rani Alhaj Mohammad, *Weakening Citizenship – Under Laws that Allow Citizenship Deprivation on National Security Grounds*, Master Thesis – Uppsala University, Department of Philosophy, 2022, p. 22.
[95] *Idem*, p. 21.
[96] A propósito, cf. Christian Brown Prener, "Citizenship Revocation and the Question or Proportionate Consequences – Latest Judgment of the Danish Supreme Court Shed New Light on the Limits of Article 8 of the European Convention on Human Rights", *Statelessness & Citizenship Review*, 5 (1) 2023, pp. 112-117.

ponderada de cada situação concreta. Donde que o tema que nos ocupa se preste muito pouco a generalizações catastrofistas.

Importa, contudo, continuarmos a compreender o raciocínio que subjaz à recusa total da perda da nacionalidade como instrumento juridicamente válido nos dias de hoje. Como é assumido transparentemente por Patti Tamara Lenard, a perda involuntária da cidadania "é incompatível com a democracia"[97] e "não pertence a este século"[98]. Em resposta a tal asserção, David Miller levanta a questão de saber "o que fazer com os inimigos da democracia?"[99], ou seja, com aqueles que instrumentalizam a democracia para prosseguir fins não democráticos e violadores do estado de direito (*v.g.*, terrorismo)[100].

Por outro lado, esta doutrina defende que o mecanismo da perda da nacionalidade é uma "resposta paroquial, que desloca o risco em vez de o reduzir"[101]. Em última análise, transferir-se-ia a responsabilidade para outros Estados, que poderiam dispor de menos recursos para enfrentar de forma eficaz as ameaças terroristas[102]. Numa imagem muito crua, Audrey Macklin argumenta que pode até gerar-se uma competição frenética entre os Estados da nacionalidade do indivíduo, vaticinando qual deles logra privá-lo em primeiro lugar desse estatuto: "*to the loser goes the citizen*"[103]. No mesmo sentido, Kerstin Bree Carlson metaforiza que a perda da nacionalidade transforma a cidadania numa "batata quente" (*hot potato*), originando uma verdadeira corrida entre Estados para determinar qual deles procede em primeiro lugar à expulsão[104]. Além disso, num argumento pragmático, não se vislumbra vantagem significativa em possibilitar a deportação de pessoas para Estados cujos sistemas de justiça penal possam revelar-se menos robustos[105].

---

[97] *Op. cit.*, p. 73.
[98] Patti Tamara Lenard, *op. cit.*, p. 75. No mesmo sentido, Laura van Vaas e Sangita Jaghai, *op. cit.*, p. 419.
[99] Sobre o tema da democracia militante e da proibição de partidos políticos, cf. Catarina Santos Botelho e Nuno Garoupa, "Regulating Parties by Constitutional Rules in Liberal Democracies", *German Law Journal*, 24 (9), 2023, pp. 1648-1676.
[100] David Miller, "Democracy, Exile, and Revocation", *Ethics & International Affairs*, 30 (2), 2016, pp. 265-270, p. 266.
[101] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit.*, p. 171.
[102] Pillai e George Williams, "The utility of citizenship stripping laws in the UK, Canada and Australia", *cit.*, p. 888. Com o mesmo argumento, cf. Matthew J. Gibney, "Beware states piercing holes into citizenship", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, pp. 219-224, p. 219.
[103] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit.*, p. 172.
[104] *Op. cit.*, p. 8.
[105] Patti Tamara Lenard, *op. cit.*, p. 87.

No fundo, a perda da nacionalidade seria "redundante"[106], "supérflua e anacronista"[107], pois os Estados possuiriam sistemas de justiça criminal perfeitamente desenvolvidos, sendo capazes de reabilitar aqueles que cometem crimes[108]. No seguimento deste raciocínio, a perda involuntária da nacionalidade pressuporia a *perda de fé no instituto da reabilitação*[109]. Em sentido contrário, Kay Hailbronner adverte que trazer à colação o argumento de um "direito inalienável à reabilitação distorce o propósito" da perda da nacionalidade e olvida que essa perda não se justifica pela mera violação das regras da vida em sociedade, mas porque essas pessoas "renunciaram ao seu vínculo com uma comunidade, atacando os próprios alicerces dessa comunidade"[110]. Ora, o direito penal e o direito administrativo não foram desenhados para dar resposta à utilização instrumental do vínculo da cidadania pelos cidadãos para atacar o próprio Estado[111]. Assim, a necessidade de não praticar determinados crimes após a aquisição da cidadania funciona como uma espécie de *proxy* (substituto funcional) da partilha de determinados valores[112]. Em sintonia, a prática de determinados crimes seria como que uma renúncia implícita a determinados valores fundacionais da comunidade política[113].

Segundo Peter Spiro, a perda da nacionalidade carece de verdadeira utilidade prática, configurando apenas uma "bravata antiterrorista", destinada a transmitir a aparência de que os Governos estão a agir, funcionando como sucedâneo simbólico da ausência de medidas efetivamente eficazes[114].

A esta luz, a perda da cidadania seria sempre um "grande mal", que apenas é superado pela apatridia[115]. Numa analogia com a pena de morte, esta doutrina argumenta que a perda da nacionalidade significa a *morte política ou cívica da pessoa*[116], incluindo

---

[106] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit*., pp. 166-168, e Vesco Paskalev, "It's not about their citizenship, it's about ours", *cit*., p. 187.
[107] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit*., pp. 168-169.
[108] Christian Joppke, "Terrorists repudiate their own citizenship", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, pp. 163-172, pp. 181-184, p. 184, considera este reparo "enganador e paternalista", Patti Tamara Lenard, *op. cit*., pp. 86-87, e Rainer Bauböck e Vesco Paskalev, "Cutting Genuine Links: A Normative Analysis of Citizenship Deprivation", *Georgetown Immigration Law Journal,* 30, 2015, pp. 47-104, p. 72.
[109] Kerstin Bree Carlson, *op. cit*., p. 8.
[110] Kay Hailbronner, *op. cit*., p. 198.
[111] *Idem, ibidem*.
[112] Rani Alhaj Mohammad, *op. cit*., p.16.
[113] *Idem, ibidem*.
[114] Peter Spiro, "Terrorist Expatriation: All Show, No Bite, No Future", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, pp. 173-175, p. 173. No mesmo sentido, Rainer Bauböck, "Whose bad guys are terrorists?", *cit*., p. 201.
[115] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit*., p. 171.
[116] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit*., pp. 166-168, e Matthew J. Gibney, "Should citizenship be conditional?, *cit*., p. 7.

a sua possibilidade de reabilitação ou reintegração[117]. Nas palavras de Elke Winter e Ivana Previsic, a perda da nacionalidade é "um ato oficial de uma legal e simbólica não-pertença" (*un-belonging*)[118]. Mesmo quando confrontados com o contra-argumento de que a morte política da pessoa é exagerada – uma vez que a perda da nacionalidade implica que a pessoa não seja mononacional e possua, pelo menos outra nacionalidade – os críticos respondem que, a ser assim, a plurinacionalidade é um ónus acrescido e "menos do que a soma das partes: os monocidadãos estão privados da perda da nacionalidade, enquanto as pessoas com dupla ou tripla cidadania não estão"[119]. Noutro ângulo, porém, há quem entenda que, na ausência (e bem) da pena de morte, a perda da nacionalidade tornou-se mais relevante[120].

Como é assumido por Matthew J. Gibney, as leituras liberais-nacionalistas da nacionalidade tornam mais intrincada a questão da perda da nacionalidade, pois sugerem a ideia de uma responsabilidade difusa, ou seja, que a comunidade política está mais envolvida nos atos dos seus membros[121]. Nesta ordem de ideias, uma pessoa que comete um crime após ter sido naturalizado cidadão seria "*o nosso criminoso*"[122]. À semelhança do que sucede nas relações familiares – em que os pais *não podem simplesmente 'devolver' os seus filhos* quando estes adotam comportamentos censuráveis, também o Estado não poderia simplesmente remeter para outros Estados a responsabilidade pelas falhas que lhe são próprias, sendo em parte responsável pelos cidadãos que produziu[123]. Seja como for, esta conceção mais próxima e orgânica da relação entre Estado e cidadãos não constitui uma objeção irrefutável à possibilidade de desnacionalização, uma vez que "até as famílias, em determinados contextos, acabaram por repudiar alguns dos seus membros – e, talvez, com razão"[124]. Veja-se, v.g., a possibilidade de os pais deserdarem os seus filhos, com base em causas graves e expressamente previstas na lei[125].

Nestas circunstâncias, muitos afirmam que se verifica uma discrepância entre o endurecer do mecanismo da perda da nacionalidade e o número reduzido de situações

---

[117] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit*., pp. 166-169, e Milena Tripkovic, *op. cit*., p. 1056.
[118] "The politics of un-belonging: lessons from Canada's experiment with citizenship revocation", in Émilien Fargues, Elke Winter e Matthew J. Gibney (eds) *When States Take Rights Back – Citizenship Revocation and Its Discontents*, Routledge, New York, 2020, pp. 44-61, p. 45.
[119] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit*., p. 169.
[120] Ver doutrina citada em Milena Tripkovic, *op. cit*., p. 1058.
[121] Matthew J. Gibney, "Should citizenship be conditional?, *cit*., p. 12.
[122] Craig Forcese, *op. cit*., p. 585.
[123] T. Alexander Aleinikoff, *op. cit*., p. 1496,
[124] *Idem*, p. 1497,
[125] Artigos 2166.º a 2169.º do Código Civil.

quem que efetivamente se aplica a perda da nacionalidade[126]. A esta luz, o impacto da perda da nacionalidade seria mais *simbólico* do que *real*[127].

5.2. Argumentos a favor do mecanismo da perda da nacionalidade

A resenha de argumentos a favor da perda da nacionalidade é mais curta. A razão não se prende necessariamente com a (im)probidade desta solução, mas com o facto de a maioria da doutrina internacional, ainda que não descarte essa possibilidade, sentir a necessidade de denunciar situações arbitrárias de perda de nacionalidade, amiúde, a cargo do poder executivo. Da mesma forma que o Estado tem o poder de definir quem são os seus cidadãos, também poderá – de acordo com critérios mais exigentes e *in extremis* – definir quem pode perder a cidadania[128].

Nos nossos dias o "dogma da destituição da cidadania como um «castigo cruel»"[129], tal como descrito pelo *Supreme Court* norteamericano no caso *Top v. Dulles*, em 1958, necessita de ser reconsiderado seis décadas depois, na "era do terror global"[130] e à luz da especial proteção da apatridia. Hoje, a situação de apatridia é evitada ao máximo, sendo protegida internacionalmente através da robustez do sistema de proteção dos direitos humanos e no direito interno dos Estados – veja-se, exemplarmente, a legislação portuguesa.

No essencial, Peter H. Schuck entende que não existe qualquer objeção, seja de natureza lógica, seja de natureza jurídica-material ligada à justiça, que impeça a consagração do instituto da perda da nacionalidade[131]. A questão deve ser colocada no plano da ponderação: se a ligação de uma pessoa a um Estado onde cometa crimes (contra o Estado) particularmente graves for apenas "tática ou cínica" tal precludirá o direito de o Estado defender o seu povo?[132] A resposta, adianta Schuck, não se basearia apenas num

---

[126] Sandra Mantu, *op. cit*., p. 328.
[127] *Idem*, p. 343.
[128] David Miller, *op. cit*., p. 270.
[129] Christian Joppke, "Terrorists Repudiate Their Own Citizenship", *cit*., p. 183.
[130] *Idem, ibidem*.
[131] "Should Those Who Attack the Nation Have an Absolute Right to Remain Its Citizens?", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, pp. 177-179, pp. 177-178.
[132] *Idem, ibidem*.

equilíbrio utilitarista, mas "num princípio deontológico: o dever fundamental de uma nação proteger o seu povo"[133].

Em razão disso, alguma doutrina considera que a crítica de que a cidadania fica agora contingente da "performance" (leia-se, do bom comportamento) do cidadão é um "termo demasiado vago e anódino" para os graves comportamentos que podem gerar a perda da nacionalidade[134]. Com efeito, ainda que a ideia da cidadania virtuosa não se enquadre numa perspetiva liberal, tal não significa que a instrumentalização da cidadania como "arma tática" (*v.g.*, nos casos de terrorismo) não deva ser sancionada[135].

Por outro lado, quanto ao argumento da falta de efeitos práticos da perda da nacionalidade (por exemplo, que não irá por si só impedir ataques terroristas ou que funciona como um paliativo do sentimento generalizado de insegurança[136]), Peter H. Schuck responde com um coloquial "*I agree, but so what?*"[137] Se faz sentido punir essas pessoas pelos seus atos ilícitos, essa justificação não cai por terra pelo facto de os efeitos dissuasores não serem evidentes[138]. Por conseguinte, a pertinência da perda da nacionalidade é uma "avaliação política e de prudência, não é um princípio moral"[139]. É preciso não perder de vista que medidas destinadas a colmatar "ameaças que geram altos níveis de ansiedade" podem desempenhar um papel relevante na promoção de "uma sensação de segurança", mesmo que o seu efeito para a minimização de riscos seja baixo[140]. Com efeito, em vários países, a opinião pública tende a apoiar iniciativas legislativas que ampliam o âmbito de aplicação da perda da nacionalidade[141].

A defesa da perda da nacionalidade como instrumento válido à luz dos direitos nacional e internacional costuma alicerçar-se em duas linhas argumentativas alternativas. Uma é a de perspetivar a cidadania como *privilégio* e não como direito[142], contingente a um determinado comportamento dos cidadãos, ou seja, gerador de direitos e de deveres[143]. A outra perspetiva assenta numa *lógica contratual*, segundo a qual o Estado oferece

---

[133] *Idem, ibidem*.
[134] *Idem, ibidem*.
[135] *Idem, ibidem*.
[136] Marie Beauchamps, *op. cit.*, p. 119.
[137] *Op. cit.*, pp. 177-178.
[138] *Idem, ibidem*.
[139] *Idem, ibidem*.
[140] Bruce Schneier, "Beyond Security Theatre", *New Internationalist*, Oxford, 2009, *apud* Sangeetha Pillai e George Williams, *op. cit.*, p. 884.
[141] Émilien Fargues e Elke Winter, *op. cit*., p. 5.
[142] Defendendo a esterilidade deste debate, cf Daniel Kanstroom, *op. cit*., p. 210.
[143] Sangeetha Pillai e George Williams, *op. cit.*, p. 855, e p. 881.

proteção ao cidadão em troca da sua lealdade. No fundo, a lealdade ao Estado seria o "preço da cidadania"[144].

A este propósito e inspirando-nos na obra de Hugues Fulchiron, cabe perguntar: direito *a uma* nacionalidade, direito *à* nacionalidade ou direito *à sua* nacionalidade?[145] Durante muito tempo, a dupla nacionalidade foi olhada com desconfiança e suspeita. Com efeito, na ótica da soberania estadual, implicava um "conflito de lealdades e de alianças"[146]: não se poderia servir a um "segundo senhor sem trair o primeiro"[147], seria uma "abominação moral"[148]. Por outro lado, entendia-se que também suscitava problemas práticos de imposição de deveres cumulativos (*v.g.*, serviço militar obrigatório ou pagamento de impostos)[149]. Assim, o Direito Internacional começou por desencorajar a plurinacionalidade[150].

Com a globalização e os fenómenos migratórios, vários Estados passaram a adotar políticas mais liberais de naturalização dos imigrantes, facilitando a aquisição da nacionalidade por naturalização e, nas últimas décadas, a contemplando a possibilidade de dupla nacionalidade[151] (permitindo ao cidadão naturalizado manter a sua nacionalidade originária), ao ponto de, hoje, existir quem defenda a ideia de um "direito fundamental à dupla nacionalidade"[152]. Seja como for, há ainda estados, tal como a Áustria, que não permitem a dupla nacionalidade, sem que tal desrespeite o direito internacional[153]. A

---

[144] Clive Walker *apud* Sangeetha Pillai e George Williams, *op. cit.*, p. 856.
[145] "Droit à une nationalité, droit à la nationalité, droit à sa nationalité? (Variations sur le thème de l'évolution contemporaine des rapports entre individu et nationalité)", in *Collectif, Le droit entre tradition et modernité, Mélanges à la mémoire de Patrick Courbe*, Dalloz, Paris, 2012, pp. 205-226.
[146] Fabien Marchadier, "La double nationalité au service des intérêts individuels", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 39 (2&3), 2023, pp. 197-206, p. 197, e Peter J. Spiro, *op. cit*., p. 113.
[147] Rainer Bauböck e Vesco Paskalev, "Cutting Genuine Links, *cit*., p. 75.
[148] Peter J. Spiro, *op. cit*., p. 114.
[149] Rainer Bauböck e Vesco Paskalev, "Cutting Genuine Links, *cit*., p. 52.
[150] Há quem entenda que, ainda hoje, o direito internacional tem uma preferência pela nacionalidade exclusiva, no sentido de a nacionalidade ser expressão de uma relação jurídica única entre uma determinada pessoa e um determinado Estado. Como etapas deste discurso, cf. Bryon Fong, "People, citizens, and inclusion/exclusion", in Leila Simona Talani (ed) *Globalisation, Migration and the Future of Europe*, Routledge, London, 2012, pp. 169-189.
[151] Harald Waldrauch, "Aquisition of nationality", in Rainer Bauböck, Harald Waldrauch, Eva Ersbøll e Kees Groenendijk (eds) *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1: Comparative Analyses – Policies and Trends in 15 European Countries*, Amesterdam University Press, 2006, pp. 121-182, p. 155 refere-se mesmo a uma "tendência de uma aceitação alargada da múltipla nacionalidade".
[152] Peter J. Spiro, *op. cit*., pp. 111-130.
[153] Como resulta claro o TJUE no par. 55 do Acórdão n.º C-118/20, *JY v. Wiener Kandesregierung*, de 18 de janeiro de 2022: "(a) legitimidade, em princípio, deste objetivo é corroborada pelo artigo 15.º, alínea b), da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, segundo o qual as disposições desta convenção não obstarão a que um Estado parte estabeleça no seu direito interno que a aquisição ou conservação da sua nacionalidade fique sujeita à renúncia ou à perda de outra nacionalidade".

título de exemplo, para se adquirir nacionalidade austríaca, é necessário renunciar à nacionalidade originária[154].

Os plurinacionais, longe de serem discriminados, usufruem dos benefícios da dupla ou tripla nacionalidade[155]. Portanto, ser nacional de vários Estados confere "múltiplas vantagens"[156]. Num contexto de globalização, a cidadania passou a configurar-se, primordialmente "como um recurso para a mobilidade"[157]. Perante este quadro, a cidadania traz consigo "uma série de privilégios, poderes e imunidades"[158]. Para Fabien Marchadier, a dupla nacionalidade "é menos o dobro das obrigações do que a duplicação, ou pelo menos o aumento, de direitos e vantagens (entrada, permanência, proteção contra a expulsão, elegibilidade, acesso a cargos públicos e, de forma mais geral, ao mercado de trabalho, benefício de um tratado de estabelecimento ou de uma convenção destinada a evitar a dupla tributação, determinação do nome, reconhecimento de decisões judiciais, reconhecimento de diplomas e qualificações profissionais ou ainda a proteção diplomática), de que beneficiam igualmente os membros da respetiva família"[159].

Em sentido contrário, há quem entenda que não se pode fazer este raciocínio de existir uma espécie de custo-benefício entre o risco de perder a nacionalidade e os benefícios adicionais de ter múltiplas nacionalidades, pois o estatuto da nacionalidade e a igualdade têm por referência uma determinada comunidade. Não obstante a nacionalidade possuir dimensões simbólicas e identitárias (nacionalidade como "instrumento de identificação identitária"[160]), a sua essência jurídica fundamental reside, todavia, nos direitos e deveres que confere ao respetivo titular[161].

Num mundo interligado e multicultural, em que as pessoas podem vincular-se a múltiplas comunidades políticas, a perda de uma cidadania não implica, necessariamente, uma situação de injustiça e desigualdade, *desde que a pessoa mantenha direitos sólidos e uma participação significativa noutra comunidade política*. De um ponto de vista pragmático-funcional, porém, verifica-se que os direitos relativos à participação política, à residência, ao exercício de atividade profissional e à fruição da proteção social se

[154] § 10, n.o 3, e § 20, n.o 1, da Lei da Nacionalidade austríaca.
[155] Em sentido contrário, Kerstin Bree Carlson, *op. cit*., p. 19.
[156] Realçando estes benefícios, *vide* Fabien Marchadier, *op. cit*., pp. 198-199. No mesmo sentido, Peter J. Spiro, *op. cit*., pp. 117-118.
[157] Rainer Bauböck, "Summary: Global, European and National Questions About the Price of Citizenship", in Rainer Bauböck (ed) *Debating Transformations of National Citizenship*, Springer, 2018, pp. 3-5, p. 3.
[158] Shai Lavi, "Citizenship Revocation as Punishment: On the Modern Duties of Citizens and Their Criminal Breach", *University of Toronto Law Journal*, 61 (4), 2011, pp. 783-810, p. 790.
[159] Fabien Marchadier, *op. cit*., pp. 198-199.
[160] Peter J. Spiro, *op. cit*., p. 121.
[161] Rani Alhaj Mohammad, *op. cit*., p. 30.

mantêm assegurados noutro Estado por via da detenção de outra nacionalidade, não ficando suficientemente demonstrado prejuízo substancial para o exercício de uma vida cívica plena. Nesta ordem de ideias, o princípio da igualdade na pertença a uma concreta comunidade política não pode ser absolutizado, desde que o conjunto de direitos detidos pela pessoa, considerado globalmente no âmbito das suas várias nacionalidades, seja equivalente ou superior ao que assiste aos mononacionais. Com efeito, amiúde, o estatuto plurinacional potencia a autonomia, a segurança e as oportunidades, podendo, assim, sustentar-se que a perda de uma das cidadanias é suscetível de ser compensada sem prejuízo juridicamente relevante.

A concluir, esta doutrina considera que os lamentos acerca de a perda da cidadania enfraquecer a cidadania, assentam numa visão de "um quadro idílico e irrealista acerca de «laços singulares e únicos» entre os terroristas e a cidadania que desprezam; (…) Evidentemente, *dedica-se mais compaixão aos culpados do que às suas vítimas*" (sublinhado nosso)[162].

[162] Christian Joppke, "Terrorists Repudiate Their Own Citizenship", *cit*., p. 182.

III – A PERDA INVOLUNTÁRIA DA NACIONALIDADE NUM OLHAR DE DIREITO COMPARADO

De acordo com Timothy A. Belson e Aaron R. Petty, a maior parte dos processos de perda da nacionalidade dizem respeito a uma de quatro categorias: (*i*) pessoas condenadas pela prática de crimes de terrorismo ou que representem uma ameaça à segurança nacional; (ii) perpetradores de violações graves de direitos humanos e criminosos de guerra; (*iii*) delinquentes condenados pela prática de crimes particularmente graves (incluindo um número significativo de crimes sexuais contra menores); e (*iv*) situações de aquisição fraudulenta da nacionalidade[163].

Importa clarificar que a nossa análise irá centrar-se na perda subjetiva da nacionalidade e não na perda objetiva. A perda *objetiva* e involuntária da nacionalidade verifica-se em situações objetivamente verificáveis de cessação do vínculo efetivo a uma comunidade política, quer ocorridas *ex ante*, tal como a fraude no processo de obtenção da nacionalidade[164], quer ocorridas *ex post*, de que é exemplo a aquisição de nacionalidade estrangeira, na hipótese de o Estado vedar a dupla nacionalidade. Já a perda *subjetiva* e involuntária assenta na apreciação subjetiva da (des)lealdade ou (de)mérito do cidadão[165].

Nos últimos anos, vários Estados alteraram a sua legislação para permitir ou ampliar o mecanismo da perda da nacionalidade. Um pouco em contracorrente com o resto do mundo, o Canadá retrocedeu fortemente no âmbito de aplicação da perda da nacionalidade. A tabela *infra* procura apresentar um mapa comparativo das principais ordens jurídicas que aplicam a perda involuntária da nacionalidade ocorrida *ex post*[166]. Não deve estranhar-se, por isso, que da tabela não conste a perda involuntária da nacionalidade *ex ante*, isto é, por ilegalidade cometida antes da aquisição da nacionalidade (*v.g.*, por motivos de fraude na obtenção da nacionalidade). Na tabela apresentar-se-ão sucintamente respostas as seguintes questões: Quem aplica a medida?

---

[163] "Civil Revocation of Naturalization: Myths and Misunderstandings", *California Western Law Review*, 56 (1), 2020, pp. 1-33, p. 7.
[164] Tal como refere Sandra Mantu, *op. cit.*, p. 329, este é o motive menos contestado da aplicação do mecanismo da perda da nacionalidade.
[165] Jules Depoutre, *op. cit.*, p. 8.
[166] Seguimos, de perto, o estudo de Harald Waldrauch, "Loss of nationality", in Rainer Bauböck, Harald Waldrauch, Eva Ersbøll e Kees Groenendijk (eds) *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1*, *cit.*, pp. 183-219.

Quais são os destinatários? Quais as atuações que podem causar a perda da nacionalidade? Quais as razões da existência desta medida de perda da nacionalidade? Quais os prazos?

	QUEM APLICA	DESTINATÁRIOS	ATUAÇÕES
ALEMANHA	Autoridades administrativas dos *Länder* (possibilidade de recurso judicial)	Cidadãos plurinacionais	Participar ativamente em combates no estrangeiro ao serviço de uma organização terrorista armada (desde 2019[167])
AUSTRÁLIA	- Até 2015, discricionariedade do Governo. - Após 2015, duas causas automáticas de perda da nacionalidade, e uma causa discricionária.	Cidadãos plurinacionais maiores de 14 anos	- Até 2015, apenas por terem cometido algum crime até à aquisição da nacionalidade, ou por serviço militar em forças armadas estrangeiras em guerra com a Austrália[168]. - Após 2015, duas causas automáticas de perda de nacionalidade: prática de atos (referentes ao terrorismo e crimes contra o Estado) com intenção de "promover uma causa política, religiosa ou ideológica", "coagir ou influenciar através da intimidação" [um] governo, ou 'intimidar o público. Já a cláusula acerca de prestar serviço militar em forças armadas estrangeiras em guerra com a Austrália passou a estender-se a "qualquer organização declarada terrorista".[169] Há ainda uma causa discricionária de perda da nacionalidade, aos cidadãos condenados a pelo menos 6 anos de prisão pela prática de um crime[170].
BÉLGICA	Decisão judicial	Cidadãos naturalizados[171]	- Condenação a pena de prisão mínima de cinco anos por infrações previstas em determinados artigos do Código Penal (tais como atentado ou conspiração contra o Rei, crimes contra a segurança do Estado, infrações do direito penal internacional humanitário, tráfico de seres humanos), desde que os factos tenham sido cometidos nos dez anos seguintes à data de obtenção da nacionalidade belga. - Condenação a pena de prisão mínima de cinco anos de prisão por uma

[167] § 28 da Lei da Nacionalidade Alemã (*Staatsangehörigkeitsgesetz*).
[168] *Australian Citizenship Act 2007* (Cth) s 34(1)(b)(i).
[169] *Australian Citizenship Amendment (Allegiance to Australia) Act 2015* (Cth) ('*Allegiance to Australia Act*').
[170] 35A(1)(b).
[171] A perda da nacionalidade não pode aplicar-se a filhos de pai/mãe belga ou a pessoas nascidas na Bélgica, filhas de pelo menos um dos progenitores também nascido na Bélgica (princípio do duplo *ius soli*). Cf. Patrick Wautelet, *op. cit.*, p. 58.

			infração cuja prática foi manifestamente facilitada pela posse da nacionalidade belga, se os factos ocorreram nos cinco anos seguintes à obtenção da nacionalidade. - Condenação por infrações terroristas graves, desde que a pena aplicada seja de pelo menos cinco anos de prisão. Neste caso, *não há limite temporal* em relação à data da obtenção da nacionalidade.
BRASIL	Decisão judicial	Cidadãos naturalizados	Atentado contra a ordem constitucional e o Estado Democrático[172]
BULGÁRIA	Governo (Ministro da Justiça)[173]	Cidadãos plurinacionais naturalizados búlgaros (nos 10 anos seguintes à naturalização)[174]	Condenado por crimes graves contra a República da Bulgária
CANADÁ (até à revogação em 2017[175])	Discricionariedade do Governo (existência de recurso judicial)	Cidadãos plurinacionais	- Após 2014[176], por crimes contra a segurança nacional; por crimes praticados fora do território canadiano, mas que sejam considerados crimes de terrorismo segundo lei canadiana; e ainda por prestar serviço militar no estrangeiro ou colaborar com forças armadas que se envolvam em conflito armado com o Canadá.
DINAMARCA	Decisão judicial	Cidadãos plurinacionais	Deslealdade e crimes contra o Estado.
ESPANHA	Governo		- Quando, por um período de três anos, façam uso exclusivo da nacionalidade a

[172] *Vide* o artigo 12, § 4 da Constituição da República Federativa do Brasil, na redação da Emenda Constitucional n.º 131, de 2023. Segundo a anterior versão da Constituição, a perda involuntária da nacionalidade dispunha a perda da nacionalidade para aquele que tivesse "cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional".
[173] Artigo
[174] Artigo 24.º da Lei da Nacionalidade búlgara.
[175] A 13 de junho de 2017, foi aprovada uma lei da iniciativa do Governo de Justin Trudeau (Bill C-6), que discordava da perda da nacionalidade, por entender que a mesma gerava desigualdade entre os cidadãos. Já em outubro de 2015 havia declarado "*as soon as you make citizenship for some Canadians conditional on good behaviour, you devalue citizenship for everyone*", *apud* Sangeetha Pillai e George Williams, *op. cit.*, p. 869. Mais desenvolvidamente, cf. Elke Winter e Ivana Previsic, *op. cit.*, pp. 44-61.
[176] *Strengthening Canadian Citizenship Act* (Bill C-24), SC 2014, c 22.

		Cidadãos naturalizados[177]	que declararam renunciar ao adquirirem a nacionalidade espanhola. - Quando voluntariamente prestem serviço militar ou ocupem cargos políticos num Estado estrangeiro contra a proibição expressa do Governo.
FRANÇA	Governo (parecer obrigatório do Conselho de Estado)	Cidadãos naturalizados, nos 10 anos seguintes à naturalização (ou 15 anos, nos casos de terrorismo)[178]	- Se tiver sido condenado por ato qualificado como crime ou delito que constitua uma ofensa aos interesses fundamentais da Nação, ou por crime ou delito que constitua um ato de terrorismo; - Se tiver sido condenado por ato qualificado como crime ou delito previsto e punido pelo capítulo II do título III do livro IV do Código Penal [v.g., homicídio, tentativa de homicídio ou ferimentos graves cometidos contra agentes da autoridade ou funcionários públicos no exercício das suas funções, com objetivo de perturbar a ordem ou autoridade do Estado] - Se tiver sido condenado por se ter subtraído às obrigações que para si resultem do Código do Serviço Nacional; - Se tiver praticado, em benefício de um Estado estrangeiro, atos incompatíveis com a qualidade de francês e prejudiciais aos interesses de França.[179]
GRÉCIA	Governo (Ministro do Interior)	Cidadãos naturalizados	Atos contrários aos interesses da Grécia, designadamente mediante a prestação de serviços a um Estado estrangeiro de forma considerada hostil.
IRLANDA	Governo (desde 2024, Comité *ad hoc* de Inquérito)	Cidadãos naturalizados (sem cláusula de proteção apatridia)	- Violação do "dever de fidelidade à nação e de lealdade ao Estado"; - Outras causas

[177] A Constituição espanhola estipula claramente que "nenhum espanhol de origem pode ser privado da sua nacionalidade" (n.º 2 do artigo 11.º da Constituição). A doutrina chegou a referir-se à perda involuntária da nacionalidade como "desnaturalização", uma vez que a mesma apenas se aplica aos que hajam adquirido a nacionalidade espanhola por naturalização. Cf. José Manuel Lete del Río, "Pérdida de la nacionalidad", *Anuario de Derecho Civil*, 47 (2), 1994, pp. 83-114, p. 104.

[178] Todavia, segundo o artigo 25.º-A do Código Civil francês (alteração legislativa de 2006), "se os factos imputados ao interessado se enquadrarem no número 1º do artigo 25 (i.e., crime ou delito constituindo uma ofensa aos interesses fundamentais da Nação ou um ato de terrorismo), os prazos mencionados nos dois parágrafos anteriores são prorrogados para *quinze anos*".

[179] Artigo 25.º do Código Civil francês.

ITÁLIA	Governo	Cidadãos naturalizados ou que adquiriram a nacionalidade italiana por casamento ou por terem nascido e residido em Itália até aos 18 anos (não se prevê cláusula antiapatridia)[180]	Desde 2018, aos condenados por crimes de terrorismo[181]
LUXEMBURGO	Decreto do Grão-Duque, antecedido de parecer do Governo (possibilidade de recurso judicial)	Cidadãos naturalizados	Prática de atos que lesem seriamente os interesses do Estado
MALTA	Governo	Cidadãos naturalizados	- Condenação, nos 7 anos seguintes à aquisição da nacionalidade, em qualquer país, a uma pena restritiva da liberdade por um período não inferior a doze meses; - Deslealdade para com o Presidente ou o Governo de Malta; - Outras
PAÍSES BAIXOS	Governo	Cidadãos plurinacionais maiores de 16 anos	- Adesão a organização listada como uma ameaça à segurança nacional; - Condenados por um crime contra os interesses ou a segurança dos Países Baixos (ex: crimes de guerra ou terrorismo).
Reino Unido	Discricionariedade do Governo – *Home Secretary* (desde 2002, recurso automático para tribunal[182], ainda que, desde 2004, sem efeitos suspensivos[183])	- A partir de 2002, todos os cidadãos (na prática, apenas os plurinacionais)[184]	- "Atos seriamente prejudiciais aos interesses vitais do Reino Unido"; - A partir de 2006, exige-se apenas que a perda seja "conducente ao bem público".

[180] Arianna Vedaschi e Chiara Graziani, *Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure*, *VerfBlog,* 29 de janeiro de 2019. Além disso, segundo as Autoras, a medida destina-se apenas aos imigrantes e aos filhos de imigrantes que se tornaram cidadãos italianos, pelo que discrimina em razão do modo de aquisição da nacionalidade.
[181] Decreto-Lei n.º 113, de 4 de outubro de 2018.
[182] Na hipótese excecional de a perda da nacionalidade ter sido alicerçada em informações sensíveis que ponham em causa a segurança nacional, ao invés de recurso para o tribunal, o recurso será para uma Comissão Especial de Recursos de Imigração (*Special Immigration Appeals Commission*), ao abrigo do *British Nationality Act* 1981, s 40(a)2.
[183] Sandra Mantu, *op. cit*., p. 165.
[184] A partir de 2014, é ainda excecionalmente admitida a perda de nacionalidade a mononacionais (Secção 40(4A) do *British Nationality Act*).

IV – OS DESTINATÁRIOS DA PERDA DA NACIONALIDADE

> "*When nationality is understood in terms of a natural, innate identity, it becomes highly problematic to even conceive of granting it to newcomers, just as it becomes problematic to conceive of denaturalization for born nationals*" (Marie Beauchamps)[185].

Como vimos na tabela *supra*, os destinatários da perda involuntária da nacionalidade variam consoante os Estados. Focando-nos no contexto da União Europeia e do Reino Unido, de entre os 28 Estados (27 Estados-membros e o Reino Unido), metade (14 Estados) aplicam este mecanismo apenas aos cidadãos naturalizados e outra metade a todos os cidadãos independentemente do modo de aquisição da nacionalidade[186]. Na hipótese de a perda da nacionalidade se aplicar apenas a uma subcategoria de cidadãos, exige-se um escrutínio mais apertado[187].

A **proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)** destina o mecanismo da perda da nacionalidade a cidadãos plurinacionais, que tenham adquirido a nacionalidade portuguesa por naturalização. É o que resulta do segmento "*aos cidadãos naturalizados que, tendo outra nacionalidade*" do n.º 2 do artigo 8.º. Apesar de não estar absolutamente claro no **Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª, do Partido Chega (CH)[188]**, presumimos que os destinatários da perda da nacionalidade são os mesmos: cidadãos plurinacionais, que tenham adquirido a nacionalidade portuguesa por naturalização, ou seja, dito por outras palavras, nacionais de outro Estado que tenham adquirido igualmente a nacionalidade portuguesa por naturalização[189].

As propostas legislativas não se estendem aos mononacionais (a quem possui apenas uma nacionalidade), porquanto tal implicaria que a perda dessa única nacionalidade resultasse em apatridia. As propostas não se estendem igualmente a todos os cidadãos plurinacionais, independentemente de terem adquirido a sua nacionalidade

---

[185] *Op. cit.*, p. 65

[186] De acordo com o estudo de Jules Depoutre, *op. cit.*, p. 19, os Estados que apenas aplicam a perda involuntária da nacionalidade aos naturalizados são a Bélgica, a Bulgária, Chipre, Estónia, França, Irlanda, Itália, Lituânia e Malta.

[187] Laura van Vaas e Sangita Jaghai, *op. cit*., p. 413.

[188] Caso assim não seja, o Projeto de Lei do CH viola o Direito Internacional e as suas múltiplas cláusulas de proteção anti-apatridia.

[189] **Presumimos, assim, que a perda da nacionalidade não pode aplicar-se a quem possua apenas uma nacionalidade, sob pena de, com a determinação da perda da nacionalidade, se colocar essas pessoas numa situação de apatridia, contrária ao Direito Internacional.**

de forma originária ou derivada (por naturalização). No caso da **proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)** a perda da nacionalidade está associada à naturalização, razão pela qual se que limita temporalmente o mecanismo da perda da nacionalidade a factos praticados nos "*10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade portuguesa*". Já no caso da **Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª, do Partido Chega (CH)**, na ausência de prazo, a justificação prende-se para esta distinção justificar-se-á com o facto de a nacionalidade originária ser, regra geral, independente da vontade e implicar uma forte ligação à comunidade política.

Seguidamente veremos, com mais detalhe, as várias possibilidades que se oferecem quanto aos possíveis destinatários da perda da nacionalidade de um futuro desenho legislativo.

1. A Proposta de Lei do Governo e o Projeto de Lei do CH: Cidadãos naturalizados

A *Convenção Europeia sobre a Nacionalidade* estipula, no n.º 2 do seu artigo 5.º, relativo ao princípio da não discriminação, que "cada Estado Parte deve orientar-se pelo princípio da não discriminação entre os seus nacionais, sejam estes nacionais por nascimento ou por terem adquirido posteriormente a sua nacionalidade". Ainda que esta norma tenha sido criada com o objetivo de "eliminar a aplicação discriminatória das regras em matéria de nacionalidade", a própria redação desta disposição "deve orientar-se", assim como o *Relatório Explicativo da Convenção Europeia sobre Nacionalidade*, tornam claro que esta disposição não é vinculativa[190]. Alguma doutrina afirma que esta norma não exclui a possibilidade de o direito interno dos Estados distinguir entre diferentes categorias de nacionais para efeitos de perda da nacionalidade[191], desde que, obviamente, essa distinção tenha uma justificação razoável e objetiva.

Não se pode sequer falar em igualitarismo quanto à cidadania, pois, em várias democracias liberais, como veremos, existem diferenças entre os cidadãos[192]. Com efeito, as distinções entre o modo de aquisição da nacionalidade não são desconhecidas do direito interno dos Estados. A título exemplificativo, a Constituição angolana dispõe que

[190] De acordo com a § 46 do Relatório, o n.º 2 o artigo 5.º "não se configura como uma regra imperativa, mas sim como uma declaração de intenção".
[191] Kay Hailbronner, "Nationality in public international law and European law", in Rainer Bauböck, Harald Waldrauch, Eva Ersbøll e Kees Groenendijk (eds) *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1: Comparative Analyses – Policies and Trends in 15 European Countries*, Amesterdam University Press, 2006, pp. 35-104, p. 44, e Laura van Vaas e Sangita Jaghai, *op. cit*., pp. 422-424.
[192] Rainer Bauböck, "Whose Bad Guys Are Terrorists?", *cit*., p. 202.

"nenhum cidadão angolano de origem poder ser privado da nacionalidade originária"[193]. Nos EUA, apenas poderão ser candidatos a Presidente os cidadãos de origem ou cidadãos naturalizados que residam nos EUA há quatorze anos[194]. Em Portugal, apenas cidadãos originários poderão ser candidatos a Presidente da República[195]. Também a Constituição brasileira reserva aos "brasileiros natos" os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, de Presidente da Câmara dos Deputados, de Presidente do Senado Federal, de Ministro do Supremo Tribunal Federal, da carreira diplomática e de oficial das Forças Armadas[196]. Em Espanha, a Constituição limita a proibição de extradição aos cidadãos originários (*español de origen*)[197].

Na Constituição mexicana, entre outras limitações, apenas os cidadãos de origem (*mexicano por nacimiento*) podem pertencer às forças armadas[198], ser eleitos Presidente[199] ou Deputado[200], ser Secretário de Estado[201], ser magistrado do Tribunal Supremo[202], ser Juiz de Círculo[203], ser magistrado do Ministério Público[204], ser Membro do Conselho Superior de Magistratura[205], e ser Governador[206].

Nas Filipinas, as funções institucionais de Presidente[207], Senador[208], membro da Câmara de Representantes[209], membro da Comissão de Serviço Público[210], membro da Comissão de Eleições[211], membro da Comissão de Auditoria[212], Provedor de Justiça e Provedores adjuntos[213], membro da Autoridade Monetária Central[214], membro da

[193] Artigo 9.º, n.º 4, da Constituição angolana.
[194] Art. II, Sec. 1, Cl. 5 da Constituição dos EUA.
[195] Artigo 122.º da Constituição portuguesa.
[196] Artigo 12, § 3, da Constituição da República Federativa do Brasil.
[197] Artigo 11.º, n.º 2, da Constituição espanhola.
[198] Artigo 32.º da Constituição mexicana.
[199] Artigo 82.º, n.º 1, da Constituição mexicana.
[200] Artigo 55.º, n.º 1, da Constituição mexicana.
[201] Artigo 91.º da Constituição mexicana.
[202] Artigo 95.º, n.º 1, da Constituição mexicana.
[203] Artigo 97.º, n.º 1, da Constituição mexicana.
[204] Artigo 102.º-A da Constituição mexicana.
[205] Artigo 100.º, b), da Constituição mexicana.
[206] Artigo 116.º, n.º 1, c), da Constituição mexicana.
[207] Artigo VII, Secção 2, da Constituição filipina.
[208] Artigo VI, Secção 3, da Constituição filipina.
[209] Artigo VI, Secção 6, da Constituição filipina.
[210] Artigo IX-B, Secção 1, da Constituição filipina.
[211] Artigo IX-C, Secção 1, da Constituição filipina.
[212] Artigo IX-D, Secção 1, da Constituição filipina.
[213] Artigo XI, Secção 8, da Constituição filipina.
[214] Artigo XII, Secção 20, da Constituição filipina.

Comissão de Direitos Humanos[215], e membro do Supremo Tribunal ou "de qualquer outro tribunal colegial inferior"[216] estão limitadas aos cidadãos de origem.

Como resulta óbvio, dos diversos exemplos acima enunciados de diferenciação entre cidadãos originários e cidadãos naturalizados *não se pode concluir*, de forma acrítica, *que a distinção*, para efeitos de perda da nacionalidade, *seja por si só legítima ou automaticamente justificada*. Alguma doutrina entende que se produz uma discriminação ao criarem-se distintas categorias de cidadãos: os cidadãos de origem, que não podem perder a nacionalidade (independentemente da gravidade dos ilícitos criminais que praticarem) e os cidadãos naturalizados, que poderão perder a nacionalidade e cujo estatuto depende de não praticarem determinados crimes[217]. No fundo, uma distinção entre *ser português* (nacionalidade como vínculo ontológico e emocional entre uma pessoa e um estado: os filhos da *patrie*) e *ter nacionalidade portuguesa* (aqui a nacionalidade refere-se a uma qualidade atributiva, suscetível de ser removida)[218].

Tratar-se-ia de uma *forma discriminação indireta*, ou seja, de uma situação em que uma disposição aparentemente neutra (com base no modo de aquisição da nacionalidade) impacta maioritariamente pessoas cuja nacionalidade originária é não-europeia[219]. Mas será mesmo assim?

Não foi essa, todavia, a conclusão dos tribunais constitucionais francês e belga, que entenderam que *tal distinção não era arbitrária*. Com efeito, a jurisdição constitucional francesa já decidiu, por duas vezes, pela não inconstitucionalidade da perda da nacionalidade ser exclusivamente direcionada a cidadãos naturalizados. De acordo com o Tribunal Constitucional francês (*Conseil constitutionnel*), apesar de os cidadãos de origem e os cidadãos naturalizados estarem numa situação comparável, a transitoriedade deste mecanismo (apenas nos dez anos após a naturalização e, para alguns crimes, quinze anos) e a natureza extrema dos crimes cometidos, justificavam a adequação e proporcionalidade da medida[220]. Contudo, importa salientar que o Tribunal sublinhou que o prazo de dez/quinze anos não poderia ser mais alargado "sem que tal

[215] Artigo XIII, Secção 17, da Constituição filipina.
[216] Artigo VIII, Secção 7, da Constituição filipina.
[217] Craig Forcese, *op. cit*., p. 578, e Milena Tripkovic, *op. cit*., p. 1052.
[218] Marie Beauchamps, *op. cit.*, pp. 65-66.
[219] Milena Tripkovic, *op. cit*., pp. 1055-1056.
[220] Acórdão do *Conseil constitutionnel* n.º 96-377, de 16 de julho de 1996 e acórdão n.º 2014-439, de 23 de janeiro de 2015, *apud* Patrick Wautelet, *op. cit*., pp. 52 ss. Ver, igualmente Rachel Pougnet, *op. cit*., pp. 431-433.

violasse a igualdade entre pessoas que nascem francesas e as pessoas que se tornam francesas"[221].

Com um raciocínio algo distinto, mas chegando à mesma conclusão, o Tribunal Constitucional belga entendeu que os cidadãos de origem e os cidadãos naturalizados não estão numa situação comparável, porquanto aqueles que estão protegidos contra a perda da nacionalidade – os cidadãos originários – adquiriram a sua nacionalidade ao nascimento, sem a terem requerido, ao passo que os cidadãos naturalizados escolheram obter a nacionalidade belga, com base em vários requisitos de admissibilidade, incluindo a exclusão da atividade criminosa[222]. O Tribunal decidiu neste sentido, mesmo perante a inexistência de prazo após a naturalização durante o qual a perda da nacionalidade pode ser acionada. Esta decisão parece-nos problemática do ponto de vista do princípio da proporcionalidade. Numa decisão posterior, o Tribunal Constitucional belga esclareceu que a distinção entre cidadãos originários e naturalizados para efeitos de perda da nacionalidade se justificava na medida em que os cidadãos originários possuem laços particularmente estreitos com a comunidade nacional[223]. O Tribunal entendeu que esta distinção não era discriminatória, uma vez que se alicerça um critério legítimo, que é o da conexão dos que nasceram na Bélgica ao seu país de origem[224].

Em suma, ainda que esta diferença entre cidadãos de origem e cidadãos naturalizados para efeitos da perda da nacionalidade *não se nos afigure ser claramente inconstitucional*, *a verdade é que politicamente é uma opção duvidosa, por poder incentivar uma visão acentuadamente étnica da nacionalidade*. Por outras palavras, não sendo esta distinção diretamente discriminatória, pode alimentar formas de discriminação indireta difíceis de comprovar em tribunal.

Em termos políticos e à luz da leitura de direitos humanos dos nossos dias, poderia fazer mais sentido que a perda da nacionalidade ampliasse o seu âmbito de aplicação a todos os cidadãos plurinacionais, independentemente de serem cidadãos de origem ou naturalizados. Isto levantaria, todavia, problemas relativamente à questão do prazo. Uma vez que a **Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)** limita – e bem – o âmbito de

---

[221] Parágrafo 15 do acórdão n.º 2014-439 do *Conseil constitutionnel*, *cit.*

[222] Acórdão do Tribunal Constitucional belga n.º 85/2009, de 14 de maio de 2009, *apud* Patrick Wautelet, *op. cit*., pp. 52 ss.

[223] The Questions Referred for a Preliminary Ruling Concerning Article 23 of the Code of Belgian Nationality, Set by the Court of Appeal in Antwerp] *Cour Constitutionnelle*, processo n.º 16/2018, de 7 de fevereiro de 2018 *apud* Louise Reyntjens, *op. cit*., p. 272.

[224] *Ibidem*. Cf. Louise Reyntjens, *op. cit*., pp. 272-274, criticou a decisão do Tribunal Constitucional belga, pois desconsidera a realidade dos casos concretos, podendo existir pessoas com cidadania derivada que possuem igualmente laços muitos fortes com a comunidade belga.

aplicação temporal da perda da nacionalidade a 10 anos, como se calcularia o prazo no caso da cidadania originária: dez anos a partir da maioridade? Perante esta dificuldade, talvez a melhor solução seja mesmo a apresentada nesta proposta de lei, ou seja, restringir a perda da nacionalidade aos cidadãos naturalizados, contemplando na avaliação casuística do tribunal, não apenas o modo como foi adquirida a nacionalidade, mas também a natureza do vínculo entre determinada pessoa e o Estado[225]. Como sublinhou o TEDH, em 2014, a robustez do vínculo aumenta com o passar dos anos[226]. Essa ponderação é expressamente contemplada no n.º 3 do artigo 8.º da proposta de lei do Governo quando refere: "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*" (sublinhado nosso).".

A terminar, sublinhar apenas que a **Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)** e – se estamos a fazer a leitura correta – o **Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª, do Partido Chega (CH)** oferecem uma óbvia válvula de escape. Se a pessoa em risco de perder a sua nacionalidade portuguesa decidir renunciar à sua nacionalidade originária, não poderá perder a sua nacionalidade portuguesa, sob pena de ficar apátrida.

2. Outra solução possível: Cidadãos plurinacionais

Uma possível alternativa seria alargar a perda da nacionalidade a todos os cidadãos plurinacionais, independentemente de se tratar de nacionais originários ou naturalizados. Esta ideia não escamotearia o tendencial vínculo mais estreito proporcionado pela nacionalidade originária. Todavia, a força do vínculo não se definiria *ex lege* e seria apreciada, caso a caso, pelo tribunal, não se definindo aprioristicamente que os portugueses originários não podem perder a nacionalidade e que os portugueses naturalizados podem.

Seja como for, esta solução alternativa que proponho não está isenta de reparos. Em primeiro lugar, e como referimos atrás, é difícil de compatibilizar com a questão do prazo de 10 anos proposto pelo Governo. As ordens jurídicas que optam por esta solução, não contemplam um prazo durante o qual o mecanismo da perda da nacionalidade pode ser exercido. Em segundo lugar, na esteira dos argumentos *supra*, há quem critique esta

[225] Louise Reyntjens, *op. cit*., p. 281.
[226] Caso *Biao v. Dinamarca*, queixa n.º 3850/10, de 25 de março de 2014, § 99.

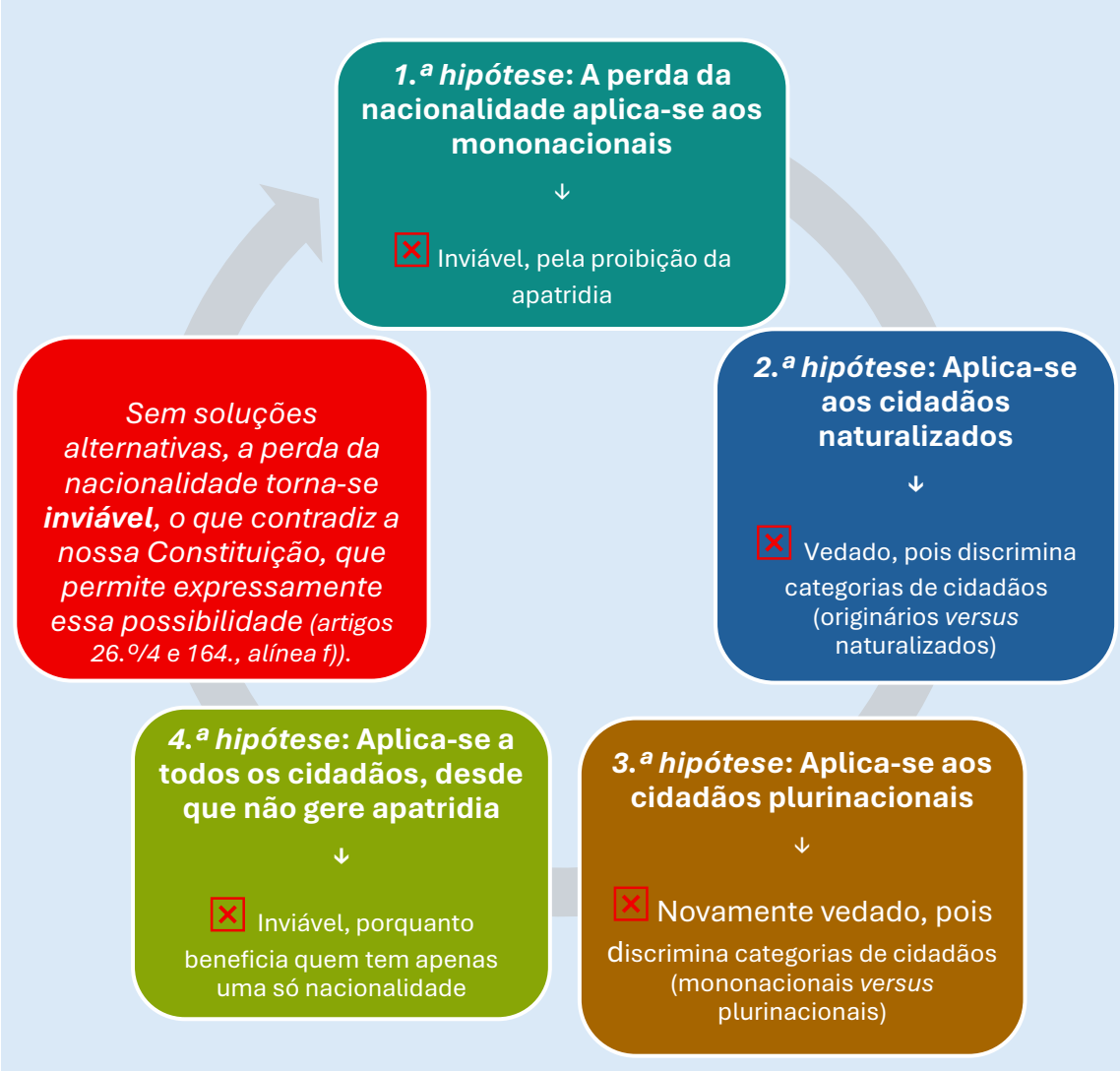
solução por entender que, do ponto de vista do princípio liberal de que todos os cidadãos são iguais perante a lei, cria uma desigualdade entre os mononacionais e os plurinacionais[227]. Poder-se-ia criar, entre a comunidade plurinacional, uma sensação de "cidadania de segunda classe"[228], ou seja, uma divisão entre a "cidadania pura" e a "cidadania emprestada"[229]. Um estudo realizado no Canadá apontou que, em 2011, 2,9% da população total possuía dupla nacionalidade e que, desse grupo, 79,5% eram imigrantes[230]. Assim, esta medida acaba por desfavorecer os cidadãos com dupla nacionalidade de origem imigrante, que são "uma categoria de pessoas que historicamente sofreram preconceitos e desvantagens"[231]. Nestes termos, seria necessário demonstrar que os cidadãos plurinacionais representam inerentemente uma maior ameaça à segurança nacional ou são mais inclinados à deslealdade do que canadianos mononacionais[232]. Daqui se retira que a suspeita de discriminação indireta fica sempre a pairar. Seja como for, na prática, seria complexo demonstrar a existência de discriminação[233].

A previsão da perda da nacionalidade relativamente a indivíduos titulares de dupla ou tripla nacionalidade não pode ignorar que, em determinadas situações, a nacionalidade atingida pela medida poderá revelar-se a mais relevante, mormente quando os laços do interessado à nacionalidade de origem se mostrem frágeis ou forem meramente residuais. Todavia, parece-nos que a apreciação desta questão deverá competir precisamente à análise casuística e ponderada do tribunal. Quanto a um cidadão plurinacional, a perda da cidadania de um dos Estados não invalida que mantenha a plenitude de direitos e obrigações perante um outro Estado[234]. O impacto da perda da nacionalidade não será sempre o mesmo para todas as pessoas. Como vimos, uma pessoa pode até identificar-se mais com o estado de origem e sentir a perda da nacionalidade como algo que lhe é relativamente indiferente[235].

---

[227] Craig Forcese, *op. cit*., p. 553, Matthew J. Gibney, "A Very Transcendental Power': Denaturalisation and the Liberalisation of Citizenship in the United Kingdom", *Political Studies*, 61 (3), 2013, pp. 637-655, e Sandra Mantu, *op. cit*., p. 167.
[228] Craig Forcese, *op. cit*., p. 583, e Patti Tamara Lenard, *op. cit*., p. 81.
[229] Kerstin Bree Carlson, *op. cit*., p. 8.
[230] Craig Forcese, *op. cit*., p. 579.
[231] *Idem*, p. 581.
[232] I*dem* p. 582.
[233] Tal como se verificou, no caso *Biao v. Dinamarca* relativo ao direito de reunificação, perante o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, queixa n.º 3850/10, de 25 de março de 2014, § 90-91.
[234] David Miller, *op. cit*., pp. 268-269.
[235] Craig Forcese, *op. cit*., p. 570.

3. *Nous tournons en round*: o igualitarismo radical e o seu beco sem saída



Muitas das objeções à possibilidade perda da nacionalidade não se prendem apenas com este ou outro aspeto que possa colocar em causa a igualdade ou a proporcionalidade, mas revelam outrossim uma recusa "categórica"[236] e quase visceral da perda da nacionalidade *quae tale*. Por mais garantias que se ofereçam de que o desenho legislativo revela bom-senso e respeita os diferentes direitos e interesses legalmente protegidos, na ótica desta doutrina, este instituto nunca poderá obter luz verde.

[236] Peter H. Schuck, *op. cit.*, p. 177.

Seguidamente apresentaremos aquele que nos parece ser o calcanhar de Aquiles da doutrina que nega a possibilidade da perda da nacionalidade: o raciocínio redondo que culmina de morte toda e qualquer configuração legislativa sobre este assunto. Senão vejamos:

A nosso ver, *a perda da nacionalidade, desde que desenhada com todas as garantias substantivas e processuais, não é incompatível com o constitucionalismo democrático liberal.* Ainda que, como destaca Jules Depoutre, a perda involuntária da nacionalidade represente "um desafio" para as democracias liberais contemporâneas[237], não pode ser excluída *ex limine*.

Sucede, porém, que "é impossível proibir a apatridia e ao mesmo tempo manter a igualdade entre todos os cidadãos[238]. Na verdade, "este impasse liberal não pode ser resolvido" e cada Estado "deverá escolher" entre a proibição de apatridia e o igualitarismo entre os cidadãos[239]. A resolução deste impasse pressupõe, de forma necessária, a opção por uma das alternativas disponíveis. Entre proteger quem fica sem qualquer nacionalidade e proteger quem perde uma das suas nacionalidades, a escolha afigura-se-nos evidente.

Em 2020, alguma doutrina recomendou esperar-se o desfecho de importantes casos pendentes no TEDH nesta matéria – casos *Ghoumid e Outros v. França*, *El Aroud e B.S. v. Bélgica*, e *Adam Johansen v. Dinamarca*[240] – porquanto o Tribunal poderia tomar alguma decisão que validasse as preocupações quanto às alegadas discriminações indiretas de cidadãos. Sucede, porém, que, nos arestos acima mencionados, a orientação do Tribunal não foi essa[241]. Vejamos então, com mais pormenor, cada um dos acórdãos.

No caso *Ghoumid e Outros v. França*, estava em causa a perda da nacionalidade francesa de cinco pessoas com dupla nacionalidade (marroquina e francesa), condenadas por participação numa associação criminal com fins terroristas. A medida da perda da nacionalidade foi tomada por decreto do Primeiro-Ministro francês com base no Código Civil. Por unanimidade, o TEDH reiterou que o terrorismo representa uma ameaça particularmente grave aos direitos humanos e que, por conseguinte, os Estados dispõem de uma ampla margem de apreciação em matéria de atribuição, perda e privação da

[237] *Op. cit.*, p. 12.
[238] *Idem, ibidem*.
[239] *Idem, ibidem*.
[240] Jules Depoutre, *op. cit.*, p. 18.
[241] Para uma crítica a esta jurisprudência, cf. Samuel Hartwig e Maria Martha Gerdes, "The Permissive Approach of the ECtHR towards Deprivation of Nationality and Subsequent Expulsion in the Fight against Terrorism", *Verfassungsblog*, 2022.

nacionalidade, desde que exista um controlo jurisdicional adequado[242]. Verificou que, no caso concreto, a decisão tinha sido devidamente fundamentada, esteve sujeita a controlo judicial e não produziu apatridia, uma vez que os requerentes possuíam outra nacionalidade[243]. Concluiu, assim, que a medida não foi desproporcionada nem violou o artigo 8.º da CEDH relativo à vida privada e familiar[244].

Dois anos depois, no caso *Adam Johansen v. Dinamarca*, o TEDH avaliou a perda da nacionalidade dinamarquesa de Adam Johansen, cidadão com dupla nacionalidade dinamarquesa e tunisina, e a consequente ordem de expulsão, após a sua condenação por atividades terroristas ligadas ao Estado Islâmico. O Tribunal reiterou que a violência terrorista constitui uma ameaça grave aos direitos humanos e que os Estados dispõem, nessa matéria, de ampla margem de apreciação, desde que estejam assegurados procedimentos jurisdicionais adequados[245]. Ora, a decisão de privar Johansen da nacionalidade dinamarquesa foi considerada conforme ao direito nacional, porquanto foi adotada de forma diligente e célere, e foi submetida a três instâncias judiciais (tribunal de primeira instância, relação e supremo)[246]. O Tribunal reconheceu que a decisão não foi arbitrária e que os fundamentos expressos pelas autoridades nacionais – incluindo a constatação de que o requerente mantinha outra nacionalidade, evitando desta forma a produção de apatridia – eram juridicamente relevantes e equilibrados[247]. Por tais razões, concluiu que a Dinamarca agiu dentro dos limites da sua margem de apreciação e que a medida de privação da nacionalidade, acompanhada da expulsão, era necessária numa sociedade democrática, não violando o artigo 8.º da Convenção[248].

No mais recente caso *El Aroud and B.S. v. Bélgica*, o TEDH confirmou a decisão de perda da nacionalidade belga de dois cidadãos com dupla nacionalidade (um tinha igualmente a nacionalidade marroquina, outro a nacionalidade tunisina), condenados por crimes relacionados com terrorismo. No caso em apreço, o TEDH entendeu que o Tribunal de Recurso de Bruxelas apresentou fundamentos pertinentes e suficientes, salientando o fraco vínculo dos requerentes à Bélgica[249]. Por outro lado, como os

---

[242] Par. 50. Sobre a doutrina da margem nacional de apreciação, cf. Catarina Santos Botelho, "*Quo vadis* 'doutrina da margem nacional de apreciação?' O amparo internacional dos direitos do homem face à universalização da justiça constitucional", in *Estudos Dedicados ao Professor Doutor Luís Alberto Carvalho Fernandes, vol. I*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2011, pp. 341-376.
[243] Par. 47.
[244] Acórdão do TEDH, queixas n.º 52273/16, n.º 52285/16 e 52290/16, de 25 de junho de 2020.
[245] Par. 50.
[246] Par. 48.
[247] Pars. 46 a 51.
[248] Acórdão do TEDH, queixa n.º 27801/19, de 1 de fevereiro de 2022.
[249] Pars. 61 a 71.

interessados possuíam outra nacionalidade, não foram colocados em situação de apatridia. O Tribunal concluiu, assim, novamente por unanimidade, que a Bélgica atuou dentro da sua margem de apreciação e que as medidas adotadas eram necessárias numa sociedade democrática, não se verificando violação do artigo 8.º da Convenção[250].

Os críticos dizem que a nacionalidade é um direito para os mononacionais e um privilégio para os plurinacionais[251]. Quanto a nós, não é necessariamente assim. Devido às clausulas internacionais antiapatridia, a mononacionalidade é um direito *quasi* absoluto – um metadireito a ter direitos. Por sua vez, não existe, todavia, um direito ilimitado a manter todas e quaisquer nacionalidades. Não existindo certamente uma igualdade milimétrica, de certa forma, *a plurinacionalidade reequilibra a balança*.

Até um certo ponto, o facto de existir sempre um patamar de desigualdade – o mononacional não pode ser privado da nacionalidade – não implica necessariamente que qualquer desenho legislativo da perda da nacionalidade seja inconstitucional ou viole o direito internacional. O direito nacional e o direito internacional protegem o mononacional da privação da nacionalidade não porque o queiram colocar numa situação de vantagem, mas porque é a única forma de impedir que se tornem apátrida e percam o seu mais básico "direito a ter direitos". Trata-se de uma forma mitigada de discriminação positiva, que melhor se entende socorrendo-nos da máxima "tratar igual o que é igual e diferente o que é diferente". *O igualitarismo cego desembocaria em desigualdades fácticas*. Por essa razão, *v.g.*, não viola o princípio da igualdade uma naturalização mais célere para pessoas oriundas de países língua oficial portuguesa, porquanto a partilha de uma língua comum é um elemento revelador de uma afinidade entre os Estados[252].

Há várias décadas, no âmbito de um processo de fiscalização sucessiva concreta, o Tribunal Constitucional português foi confrontado com a possível inconstitucionalidade do n.º 4 do artigo 57.º da Constituição, que consagra a proibição do *lock-out*[253]. Ao Tribunal Constitucional cumpria decidir se a proibição do *lock-out*, formalmente vertida no texto constitucional, era materialmente inconstitucional por violar o princípio da igualdade (n.º 1 do artigo 13.º da CRP). Com efeito, alegou-se que a Constituição, ao permitir aos trabalhadores fazerem greve e ao impedir o mesmo os empregadores, consagrava uma norma constitucional inconstitucional, isto é, uma norma que é

[250] Acórdão do TEDH, queixas n.º 25491/18 e n.º 27629/18, de 5 de dezembro de 2024.
[251] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit*., p. 172, e Milena Tripkovic, *op. cit*., p. 1057.
[252] Kay Hailbronner, "Nationality in public international law and European law", *cit*., p. 42.
[253] Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 480/89, de 13 de julho de 1989, relator: Juiz Conselheiro Messias Bento.

constitucional por estar formalmente consagrada na Constituição, mas cujo conteúdo violava materialmente um princípio fundamental (neste caso, a igualdade)[254].

Ora, entendeu o Tribunal Constitucional, por unanimidade, o seguinte: "*este Tribunal tem afirmado repetidamente que o princípio da igualdade, se exige que se trate por igual o que é essencialmente igual, não proíbe se estabeleçam distinções de tratamento*. Questão é que essas diferenciações não sejam arbitrárias ou irrazoáveis, ou seja, que se não apresentem desprovidas de fundamento material bastante. *O que o princípio em causa proíbe é o arbítrio, a diferenciação materialmente injustificada e, por isso mesmo, irrazoável e arbitrária*. Ora, no caso, a posição dos trabalhadores e dos empregadores (melhor dizendo: das suas associações) na relação laboral (*maxime*, na situação de conflito colectivo de trabalho) não é idêntica: o maior poder económico da entidade patronal, aliado à situação de dependência salarial em que os trabalhadores se encontram, faz com que a situação destes seja, em regra, uma situação de inferioridade. (…) Consentir o *lock-out*, seria permitir o uso de «uma maior dose de poder» por quem «já detinha o poder anteriormente» (…). O resultado só poderia ser, ao menos em regra, o agravamento do desequilíbrio da relação laboral e, assim, a agudização das tensões sociais. A proibição do *lock-out*, confrontada com a garantia do *direito à greve*, não é, assim, uma proibição irrazoável, antes tem a suportá-la sérias razões de ordem substantiva. Tal proibição não viola, por isso, a ideia de igualdade (…)"[255].

Tal como na situação do *lock-out*, esta não é uma diferença que "deva preocupar-nos" mais do que a diferença de os cidadãos plurinacionais possuírem dois ou mais passaportes e poderem votar noutro Estado[256]. De certa forma, em alguns casos, poderá até reequilibrar a desigualdade que existe em quem tem apenas uma nacionalidade e quem tem dupla ou tripla nacionalidade.

A solução avançada na **Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)**, ao consagrar que "*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*" fornece amplitude suficiente para que o tribunal

[254] Cf., desenvolvidamente, Catarina Santos Botelho, "Comentário ao Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 480/89: levantar o véu das normas constitucionais inconstitucionais?", *e-Publica*, 10 (2), 2023, pp. 3-18.
[255] Ponto 12 do Acórdão em apreço. Sublinhado nosso.
[256] Peter H. Schuck, *op. cit.*, p. 178.

consiga aferir "o fator social da ligação"[257]. Assim, permite-se ter em conta um dos aspetos mais salientados pelos críticos da perda da nacionalidade, que é precisamente a ponderação dos "impactos emocionais, pessoais, familiares, culturais, sociais, financeiros, linguísticos ou políticos" da perda da cidadania[258]. Com efeito, a ligação à comunidade nacional tanto pode ser mais "nominal", ou "por interesse" (mero veículo para adquirir cidadania europeia e futuramente emigrar) como pode ser um vínculo genuíno e profundo.

[257] Tribunal Internacional de Justiça, caso *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, 4, 1955, par. 23.
[258] Audrey Macklin, "*The Return of Banishment*, *cit*., p. 170.

V – O PROBLEMÁTICO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DA PERDA DA NACIONALIDADE

O âmbito de aplicação da perda da nacionalidade, tal como resulta da **Proposta da Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)**, é o seguinte: "*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*".

Não há dúvidas que da listagem proposta pelo Governo contam apenas crimes graves. É muito importante a ênfase em crimes graves, porquanto a perda da nacionalidade "não deve nunca ser imposta por atos não suficientemente graves que não colocam em causa as fundações da comunidade política"[259]. Por essa razão, trata-se de crimes puníveis com molduras penais significativas. Não obstante, a extensão da lista de crimes graves que poderão gerar a perda da nacionalidade *poderá colocar algumas dúvidas* quanto a saber se estão em causa condutas "que prejudique[m] seriamente os interesses vitais do Estado"[260].

Com efeito, o TJUE já entendeu que a recusa do direito de residência fundada em razões de "ordem pública" ou "segurança nacional" não pode alicerçar-se apenas e de forma automática nos antecedentes penais de uma pessoa, mas necessita de uma ponderação casuística e que respeite o princípio da proporcionalidade[261]. Entendeu o Tribunal que os conceitos de "ordem pública" "pressupõe, em qualquer caso, além da perturbação da ordem social que qualquer infração à lei constitui, a existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade"[262] e que o conceito de "segurança nacional" abrange "quer a segurança interna de um Estado-Membro quer a sua segurança externa"[263].

Alguma doutrina sustenta que não é qualquer ilícito de natureza grave que poderá, por si só, fundamentar a perda da nacionalidade[264]. Este entendimento é reforçado pelo *Relatório Explicativo da Convenção Europeia sobre Nacionalidade*, que, relativamente possibilidade de a perda involuntária ser gerada por "uma conduta que prejudique

[259] Milena Tripkovic, *op. cit*., p. 1059.
[260] Alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º da Convenção Europeia Sobre a Nacionalidade.
[261] Acórdão do TJUE, n.º C-165/14, *cit.,* pars. 81 a 88.
[262] Par. 83.
[263] *Ibidem*.
[264] Kay Hailbronner, *op. cit*., p. 197.

seriamente os interesses vitais do Estado", clarifica que não inclui "ilícitos criminais de natureza geral, por mais sérios que sejam"[265]. Ainda que este Relatório não seja legalmente vinculativo, é um instrumento interpretativo que não deve ser ignorado. A maior parte das ordens jurídicas restringe o âmbito da perda da nacionalidade às tipologia de ilícitos criminais contra o Estado, ou seja, a crimes atinentes à relação constitucional entre a pessoa e o Estado.

A ser assim, sem prejuízo de não considerar a norma da Proposta da Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo) como inconstitucional, *recomendaria mais parcimónia quanto à listagem* de atuações passíveis de gerar perda involuntária da nacionalidade, *limitando-a a condutas seriamente prejudiciais aos interesses do Estado*. Adicionalmente, ao invés de uma remissão genérica para determinadas categorias de crimes, a proposta beneficiaria da indicação exata de quais crimes estão em causa, indicando a epígrafe dos artigos tal como constam no Código Penal ou o próprio número de cada um desses artigos.

Relativamente ao **Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª, do Partido Chega (CH)**, o âmbito de aplicação é o seguinte: aqueles que *a) Sejam definitivamente condenados a penas efetivas superiores a três anos de prisão; b) Sejam condenados por sentença transitada em julgado proferida ou revista e confirmada pelo tribunal português, pelo crime de terrorismo, bem como pelos crimes previstos nos artigos 331.º, 332.º, 333.º ou 334.º, todos do Código Penal, independentemente da pena aplicável; c) Ofendam de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais; e ainda d) A tenham obtido através de falsas declarações, dissimulação de factos essenciais ou da falsificação de documentos*.

Os reparos que fizemos quanto à Proposta do Governo *agudizam-se* relativamente a este Projeto de Lei do CH. Com efeito, a alínea n.º *c*) – que se aplica 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" – está redigida de forma indeterminada, podendo sufragar-se o entendimento de que não respeita a exigência da determinabilidade do conteúdo da lei criminal (n.º 1 do artigo 29.º da Constituição). Como explica Américo Taipa de Carvalho, o princípio da tipicidade, que deriva da conhecida expressão latina *nullum crimen sine lege certa*, exige que o legislador "descreva o mais pormenorizadamente possível a conduta que qualifica como crime (…) Daqui resulta a

[265] Par. 67.

proibição de o legislador utilizar cláusulas gerais na definição dos crimes, a necessidade de reduzir ao mínimo possível o recurso a conceitos indeterminados, e o imperativo de não recorrer às chamadas «normas penais em branco»"[266]. Para além disso, a sua redação parece fazer alusão à perda da nacionalidade por motivos políticos, vedada pelo n.º 4 do artigo 26.º da Constituição. Por sua vez, a alínea *a*) – "sejam definitivamente condenados a penas efetivas superiores a três anos de prisão" – não especifica quais penas poderão estar em causa, não se afigurando como pode esta alínea respeitar o princípio da proporcionalidade (n.º 2 do artigo 18.º da Constituição).

[266] "Anotação ao Artigo 29.º", in J. Miranda e R. Medeiros (ed), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 667-676, p. 672.

VI – PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE AS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DO GOVERNO E DO PARTIDO CHEGA: PROTEÇÃO JUSFUNDAMENTAL ATRAVÉS DA RESERVA DE JUIZ, DO LIMITE TEMPORAL E DA PONDERAÇÃO CASUÍSTICA DO TRIBUNAL

Na **Proposta da Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)**, a perda da nacionalidade não está desenhada como uma pena de aplicação automática, sendo apenas acessória[267]. Por outras palavras, a perda da nacionalidade implica uma nova ponderação por parte do tribunal, não gerando a condenação penal um efeito automático ou consequencial de perda da nacionalidade. Por outro lado, a Proposta respeita a reserva do juiz, não podendo a perda da nacionalidade ser aplicada por decisão administrativa.

Parece-nos ainda que a existência de uma *limitação temporal* durante a qual um cidadão naturalizado pode ser objeto de perda da nacionalidade – 10 anos – é muito relevante para o entendimento da perda da cidadania como uma espécie de "anulação da nacionalidade e não como a perda de um vínculo previamente válido"[268]. A naturalização configura-se como um ato constitutivo de direitos sujeito a condição resolutiva legal, assumindo, por isso, natureza precária: verificada qualquer das causas legais de perda da nacionalidade, o ato cessa os seus efeitos. Esta salvaguarda temporal existe em algumas ordens jurídicas – *v.g.*, Bélgica, Bulgária, Malta e França – mas não é uma prática generalizada. No caso da Bélgica, com semelhante prazo, a doutrina entendeu que a limitação temporal tem o efeito positivo de limitar o âmbito de aplicação da medida[269].

No que respeita à ponderação casuística pelo Tribunal, prevista no n.º 3 do artigo 8.º[270], somos de opinião que atribui robustez jurídico-constitucional à proposta, assim se garantindo um processo equitativo.

Focando-nos agora no **Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª, do Partido Chega (CH)**, verifica-se uma tendência distinta. Desde logo, da leitura do Projeto parece resultar que

---

[267] Nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da Proposta, "é aplicável 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 um dos 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".
[268] Rainer Bauböck e Vesco Paskalev, "Cutting Genuine Links, *cit*., p. 71.
[269] *Vide* Louise Reyntjens, *op. cit*., p. 271, referindo-se ao prazo de dez anos.
[270] Dispõe o n.º 3 do artigo 8.º da Proposta de Lei do Governo o seguinte: "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".

apenas as alíneas *a*) e *b*) implicam condenação judicial, bastando-se as alíneas *c*) e *d*) com meras decisões administrativas[271], ficando sempre assegurada a possibilidade de impugnação judicial, nos moldes definidos pela lei. Por outro lado, a perda da nacionalidade parece ter um efeito *automático*, verificando-se necessariamente como consequência da prática de determinados atos. Ora, esta solução muito dificilmente se conseguirá conciliar com o disposto no n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, que consagra que "conjuntamente com a aplicação de uma pena não devem existir efeitos que impliquem, por forma automática, a perda de direitos civis, políticos ou profissionais"[272].

É importante ainda mencionar que, ao não se prever um prazo durante o qual a perda da nacionalidade poderá ser decretada, a norma do Projeto de Lei *arrisca violar o n.º 1 do artigo 30.º da Constituição, que estabelece um limite temporal às sanções criminais*. Assim, "inserindo-se numa tradição portuguesa de humanitarismo no programa político-criminal"[273], dispõe o n.º 1 do artigo 30.º que "não pode haver penas nem medidas de segurança privativas ou restritivas da liberdade com carácter perpétuo ou de duração ilimitada ou indefinida".

---

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

[272] José Damião da Cunha, "Anotação ao Artigo 30.º", in J. Miranda e R. Medeiros (ed), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 677-691, p. 685.

[273] *Idem*, p. 680.

VII. NOTAS FINAIS

> "*the use of compassion as a language of international politics, which exploded during the 1990s, is in dire need of re-examination. You may protest that you meant well when you unsheathed the sword. But the sword is double-edged, never more so than when someone who lacks your good intentions gets to swing it*" (Samuel Moyn)[274]

A principal conclusão a reter é a de que, atualmente, a perda da nacionalidade constitui "um caso-limite (*borderline case*) no que respeita à democracia liberal[275]. Assim, o seu desenho constitucional e legislativo deverá ser estilizado como solução excecional e pragmática[276], segundo a lógica: "*raramente* não é o mesmo que [permitir] *sempre*"[277]. Isto dito, importa igualmente ressalvar que a perda da nacionalidade é um mecanismo *compatível com os direitos humanos e com os direitos fundamentais*, desde que, obviamente, seja desenhado com robustas cautelas substantivas e procedimentais.

Parafraseando Belson e Petty, "a divulgação de informação incompleta, politizada ou alarmista [acerca da perda da nacionalidade] provoca temores infundados e alimenta uma rejeição injustificada em relação a um instrumento que permanece um mecanismo de execução relevante, ainda que de utilização ocasional"[278]. Parte destes receios justificam-se pela memória histórica da perda da nacionalidade no período das Grandes Guerras, que aniquilou para tantos seres humanos, em especial para as pessoas de origem judaica, o direito a ter direitos[279]. Esta memória histórica não deve ser desvalorizada, nem apagada, mas *não pode justificar que o pêndulo oscile radicalmente para o outro lado*: o lado da "leitura absolutista" da cidadania, geradora apenas de direitos, ignorando os deveres[280].

No contexto português, as iniciativas de criação de um mecanismo de perda da nacionalidade estão associadas à prática de um crime grave, assumindo um intuito sancionatório[281]. No que diz respeito à **Proposta da Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)**, o

---

[274] *Human Rights and the Uses of History*, 2nd ed., Verso, New York, 2017, p. 67.
[275] Janie Pélabay e Réjane Sénac, "Citizenship revocation: a stress test for liberal democracy", in Émilien Fargues, Elke Winter e Matthew J. Gibney (eds) *When States Take Rights Back – Citizenship Revocation and Its Discontents*, Routledge, New York, 2020, pp. 109-125, p. 109.
[276] *Idem, ibidem*.
[277] David Miller, *op. cit*., p. 270.
[278] Timothy A. Belson e Aaron R. Petty, *op. cit*., p. 33.
[279] Sandra Mantu, *op. cit*., p. 328.
[280] Daniel Kanstroom, *op. cit*., p. 211.
[281] Milena Tripkovic, *op. cit*., p. 1047.

mecanismo da perda da nacionalidade apresenta salvaguardas importantes. Desde logo, a *separação de poderes*. Ao contrário de outras ordens jurídicas, que confiam o decretamento da perda da nacionalidade ao poder executivo, a proposta de lei torna a decisão judicial obrigatória. Assim, o órgão de soberania responsável pela condução da política geral do país – o Governo – não é, ao mesmo tempo, o órgão de soberania que decreta a perda da nacionalidade – os tribunais. A pena não é imediata, sendo uma sanção acessória. Por outro lado, apenas os crimes capazes de conduzir a pena de prisão efetiva igual ou superior a cinco anos poderão gerar a pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa.

Em acréscimo, esta pena apenas se aplica a quem possua mais do que uma nacionalidade, *não podendo aplicar-se a mononacionais*, ou seja, a pessoas que só tenham uma nacionalidade. Desta forma evita-se, em, respeito pelo direito internacional, a situação de apatridia. Por outro lado, a aplicação deste mecanismo não opera *ex lege* de forma automática, mas *dependerá de um juízo de ponderação do tribunal* que, além da análise da proporcionalidade e outros princípios constitucionais, deverá ter em conta importantes fatores da situação concreta: "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". *Não existe, pois, na legislação proposta, imediatismo ou pressa. Pelo contrário, a lógica de ponderação perpassa a ratio da norma*. No fundo, a nacionalidade não é entendida apenas na perspetiva teórica (nacionalidade *in books*), mas igualmente na perspetiva prática (nacionalidade *in action*).

Quanto ao **Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª, do Partido Chega (CH)**, como vimos, o mesmo apresenta vários calcanhares de Aquiles, nomeadamente no que respeita à sua adequação com a Constituição relativamente ao princípio da proporcionalidade, ao princípio da legalidade na tipificação penal (artigo 29.º da CRP), à proibição de efeitos automáticos das penas (artigo 30.º, n.º 4 da CRP) e à proibição de penas de duração ilimitada ou indefinida (artigo 30.º, n.º 1 da CRP).

De seguida, assinalarei três *riscos políticos* da introdução do mecanismo de perda da nacionalidade, que poderão ser relevantes numa análise custo-benefício. Os riscos que irei destacar não significam que se deitem por terra as iniciativas legislativas em análise, mas que seja conduzida uma reflexão fundamentada e abrangente. Em primeiro lugar, ao invés da tendencial irrelevância da forma como se adquiriu a nacionalidade, o desenho da perda da nacionalidade atribui um maior peso à etnicidade, o que poderá alimentar

problemáticas leituras etnonacionalistas[282]. É preciso que resulte bem claro que o mecanismo da perda da nacionalidade não almeja, com velados intuitos discriminatórios, atingir determinados grupos étnicos ou religiosos.

Em segundo lugar, uma vez que este é um tema demasiado recente na discussão pública portuguesa, necessita de ser maturado e ponderado com toda a seriedade. Uma via intermédia possível seria seguir o exemplo alemão, em que se optou por apertar os critérios de naturalização e por um escrutínio mais intenso antes da atribuição da nacionalidade[283]. Por outras palavras, uma via alternativa seria apostar-se mais no robustecimento das regras *a priori* do que nos mecanismos *a posteriori*. Em terceiro lugar, importa ter sempre presente o risco de escalada legislativa no futuro ou, por outras palavras, o risco de normalização do excecional, através de futuras alterações à lei da nacionalidade num sentido restritivo[284]. Permanecerá inevitavelmente um risco de deriva iliberal do mecanismo da perda da nacionalidade[285], que deverá ser mitigado por um desenho legislativo cuidado e minucioso.

No atual mundo globalizado e de risco, a natureza da cidadania mudou[286]. A cidadania não é necessariamente a mesma de há uns seculos atrás, muito associada aos conceitos afins de "nação" e de "pátria"[287]. Em sociedades multiculturais e globalizadas, a cidadania identitária tem perdido relevância e vários Estados passaram a permitir que um seu nacional possua igualmente a nacionalidade de outro Estado. Nesta esteira, há quem vaticine que temos assistido, nos últimos tempos, a um certo "aligeirar da cidadania"[288], que pode inclusivamente ser instrumentalizada a utilizações estratégicas[289] ou "parasitárias"[290]. Num mundo desigual[291], "não releva apenas saber se tens uma nacionalidade, mas de *qual* nacionalidade se trata"[292].

---

[282] Cf., neste sentido, Elke Winter e Ivana Previsic, *op. cit*., p. 57, e Laura van Vaas e Sangita Jaghai, *op. cit*., p. 426.
[283] Sandra Mantu, *op. cit*., p. 344.
[284] Patti Tamara Lenard, *op. cit*., p. 74.
[285] Matthew J. Gibney, "Beware States Piercing Holes Into Citizenship", *cit*., p. 221, e Tufyal Choudhury, *op. cit*., pp. 225-244.
[286] Christian Joppke, "Terrorists Repudiate Their Own Citizenship", *cit*., p. 182.
[287] Para uma distinção conceptual, cf. Filipa Urbano Calvão, Manuel Fontaine Campos e Catarina Santos Botelho, *Introdução ao Direito Público*, Almedina, Coimbra, 6.ª ed., 2024, p. 40.
[288] Christian Joppke, "The instrumental turn of citizenship", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45 (6), 2019, pp. 858-878, p. 871.
[289] Fabien Marchadier, *op. cit*., p. 199.
[290] Marie Beauchamps, *op. cit.*, p. 62.
[291] Samuel Moyn, *Not Enough – Human Rights in an Unequal World*, The Belknap Press of Harvard, Cambridge, 2018.
[292] Laura van Vaas e Sangita Jaghai, *op. cit*., p. 414.

Esta instrumentalização da nacionalidade pode verificar-se quer por parte das pessoas, quer dos Estados. A título exemplificativo, as pessoas poderão adquirir uma nova cidadania para obterem liberdade de circulação na Europa, ou para evitarem o serviço militar obrigatório ou molduras fiscais demasiado exigentes, ou até para efeitos de proteção diplomática. Por sua vez, os Estados poderão instrumentalizar as regras de naturalização para efeitos de controlo da imigração, por exemplo, beneficiando o acesso à nacionalidade a pessoas com elevada capacidade económica e vontade de investir no país[293].

A perda da nacionalidade, que poderá resultar em ordem de expulsão do território nacional, deve ser encarada com a maior seriedade. Não se trata e seria até ofensivo tratar, como Thomas Hobbes escreveu na obra *Leviathan*, a perda da nacionalidade como uma "mera mudança de ares"[294]. A **Proposta da Lei n.º 1/XVII/1.ª (Governo)** não visa expulsar "o problema" para outro Estado. O cidadão que cometa crimes, será condenado a pena de prisão e reabilitado, sendo a perda da nacionalidade uma sanção acessória. Além disso, Portugal não expulsa pessoas para Estados onde há sérias probabilidades de violação de direitos humanos[295]. Nos nossos dias, os direitos fundamentais lato sensu não derivam apenas da nossa condição de cidadãos, mas sim da nossa condição *de pessoas*[296].

A concluir este excurso, ainda que a perda da nacionalidade e a concomitante condicionalidade que atribui à cidadania possam "servir um propósito legítimo em determinadas circunstâncias"[297], apenas se poderão justificar em situações excecionais, *com o mais exímio respeito pelo direito constitucional nacional e pelo direito internacional*. Como referimos atrás, parece-nos que seria ainda de repensar se se pretende um âmbito de aplicação tão vasto ou se faria mais sentido restringir a perda da nacionalidade a situações excecionais de criminalidade de especial gravidade, designadamente quando estejam em causa atuações que atentem contra a ordem pública do Estado ou que envolvam atos de traição ou de comprometimento da segurança nacional.

Em todo o caso, as democracias liberais em geral, e Portugal em particular, dispõem de mecanismos de controlo aptos a assegurar o escrutínio da adequada aplicação de um instrumento desta natureza. Peter H. Schuck, ao discordar de Audrey Macklin,

---

[293] Peter J. Spiro, *op. cit*., p. 115, e Rainer Bauböck e Vesco Paskalev, "Cutting Genuine Links, *cit*., p. 62.
[294] Capítulo 28, *apud* Matthew J. Gibney, "Should citizenship be conditional?, *cit*., p. 12.
[295] Com raciocínio aproximado, para o caso belga, cf. Rani Alhaj Mohammad, *op. cit*., p. 26.
[296] Rachel Pougnet, *op. cit*., pp. 422-423.
[297] Sangeetha Pillai e George Williams, *op. cit.*, p. 889.

escreveu o seguinte: "*Macklin is certainly right to worry about the possible abuses of denationalisation. The history of political banishment is hardly reassuring on this point. But a liberal constitutional regime can control such abuses by scrupulously controlling the state's exercise of this power through a variety of familiar institutions and practices. These include a careful definition and exacting limitation of the grounds for revocation; demanding procedural and evidentiary requirements before such a power can be exercised; and an independent judiciary accustomed to challenging state power in the name of protecting individual rights. We have entrusted our precious liberties to the faithful working through of these institutions and practices. Some of these liberties are even more precious than our right to retain our citizenship when we have knowingly acted in horrendous ways that make it justifiable, under the safeguards I have described, for the state to declare that status forfeited*"[298].

Para que o avanço legislativo ora ensaiado não venha, em última análise, a traduzir-se num retrocesso, impende sobre o legislador português uma *responsabilidade acrescida*, tanto na definição rigorosa das opções normativas quanto na sua conformidade com os princípios constitucionais e com os compromissos internacionais do Estado. No fundo, importa que a possível introdução do mecanismo da perda da nacionalidade no ordenamento jurídico português seja acompanhada de todas as cautelas jusfundamentais e processuais. Impõe-se, por conseguinte, aferir, com bom-senso e com ponderação, da sua efetiva imprescindibilidade e da sua relevância material no quadro constitucional vigente. Como escreveu o nosso grande Fernando Pessoa, *"p'ra quê pensar, se há-de parar aqui / O curto voo do entendimento? / Mais além! Pensamento, mais além!*"[299].

É este no nosso Parecer.

Porto, 8 de setembro de 2025,

Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

[298] Peter H. Schuck, *op. cit.*, p. 179.
[299] *Fausto – Tragédia Subjetiva,* Relógio D'Água Editores, Lisboa, 2013, p. 42.