TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Gabinete do Presidente

N/ Ref.ª Of. 157/2025
De: 15.12.25
Proc. nº 1383/25
2ª Secção

EX.MO SENHOR

PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA REPÚBLICA

Tenho a honra de enviar a Vossa Excelência cópia do Acórdão n.º 1133/2025, proferido por este Tribunal no Processo n.º 1383/2025, relativo ao pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade das normas constantes dos artigos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, constantes do **Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII (Alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade)**, requerida por um grupo de deputados do Partido Socialista.

Apresento a Vossa Excelência os melhores cumprimentos

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL,

Rua de O Século, 111, 1249-117 Lisboa Tel. 213 233 700 Fax 213 233 610
Home Page: http:// www.tribunalconstitucional.pt
E-Mail: processos@tribconstitucional.pt

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

ACÓRDÃO N.º 1133/2025

Processo n.º 1383/2025
Plenário
Relatora: Conselheira Dora Lucas Neto

Acordam, em Plenário, no Tribunal Constitucional,

I. Relatório

1. Um grupo de 50 (cinquenta) Deputados à Assembleia da República veio, ao abrigo do disposto no artigo 278.º, n.ºs 4 e 6, da Constituição da República Portuguesa (doravante, CRP) e dos artigos 51.º, n.º 1, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei da Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional – LTC), requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização preventiva da constitucionalidade das normas identificadas *infra*, constantes do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII – Alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade (doravante, Lei n.º 37/81 ou LdN) – que foi enviado para a Presidência da República no dia 11 de novembro de 2025 para ser promulgado como lei orgânica.

1.1. Esse requerimento termina pela seguinte forma:

> «[…]
> <u>Em conclusão</u>, requer-se a fiscalização preventiva do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII, remetido para promulgação como lei orgânica, atenta a inconstitucionalidade decorrente de:
> • Violação do princípio da proporcionalidade e da proibição do efeito automático das penas, prevista no n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, pela alínea *f*) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, alterada pelo artigo 2.º do Decreto;
> • Violação do princípio da proporcionalidade e do direito à proteção das pessoas apátridas, plasmado em convenção internacional e reconhecido por via dos artigos 16.º e 17.º da Constituição como direito análogo a direitos, liberdades e garantias, pelo n.º 3 do artigo 6.º da

Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, alterado pelo artigo 2.º do Decreto;

- Violação da reserva de lei restritiva de direitos, liberdades e garantias, por indeterminabilidade do conteúdo, decorrente do artigo 18.º da Constituição, bem como da proibição de perda de nacionalidade por motivos políticos, prevista no n.º 4 do artigo 26.º da Constituição, pela alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, alterada pelo artigo 2.º do Decreto;
- Violação do princípio da proporcionalidade e do princípio da culpa e caráter pessoal das sanções plasmado no n.º 3 do artigo 30.º da Constituição, pelo n.º 3 do artigo 12.º-B da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, alterado pelo artigo 2.º do Decreto;
- Violação do princípio da proteção da confiança e do princípio da igualdade e da proibição do caráter retroativo das leis restritivas de direitos, liberdades e garantas, plasmado no n.º 3 do artigo 18.º da Constituição, pela revogação do n.º 4 do artigo 15.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, operada pelo artigo 5.º do Decreto;
- Violação do princípio da proteção da confiança e do princípio da proporcionalidade, pela aplicação conjugada das normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto e pela ausência de regime transitório do Decreto;
- Violação da proibição do caráter retroativo das leis restritivas de direitos, liberdades e garantas, plasmado no n.º 3 do artigo 18.º da Constituição, pela aplicação conjugada dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º do Decreto.

[...]».

1.1.1. Os preceitos da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, alterada pelos artigos 2.º e 5.º do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII (doravante, Decreto n.º 17/XVII), objeto deste pedido, são os seguintes (assinalados a negrito):

Artigo 6.º

[...]

1 – O Governo concede a nacionalidade portuguesa aos indivíduos que, no momento do pedido, satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos:

a) Serem maiores de idade, segundo a lei portuguesa;
b) Residirem legalmente no território português há pelo menos sete anos, no caso de nacionais de países de língua oficial portuguesa e de cidadãos de Estados-Membros da União Europeia, ou 10 anos, no caso de nacionais de outros países;
c) Comprovarem, através de teste ou de certificado, conhecer suficientemente a língua e a cultura portuguesas, a história e os símbolos nacionais;
d) Conhecerem suficientemente os direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade portuguesa e a organização política do Estado português;
e) Declararem solenemente a sua adesão aos princípios fundamentais do Estado de direito democrático;
f) **Não terem sido condenados, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão igual ou superior a 2 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa;**
g) Não constituírem perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada;
h) Não serem destinatários de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações

Unidas ou pela União Europeia, na aceção da Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto;

i) Possuírem capacidade para assegurar a sua subsistência.

[...]

3 – O Governo concede a nacionalidade portuguesa aos apátridas que residam legalmente em Portugal há pelo menos quatro anos, que satisfaçam cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas c) a h) do n.º 1.

[...]

Artigo 9.º

[...]

1 – Constituem fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade:

a) A inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional, tendo em consideração os parâmetros materiais constantes das alíneas c) a *i)* do n.º 1 do artigo 6.º **e a demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais;**

[...]

Artigo 12.º-B

[...]

1 – A titularidade de boa-fé de nacionalidade portuguesa originária ou adquirida durante pelo menos 10 anos é causa de consolidação da nacionalidade, ainda que o ato que esteve na origem da sua atribuição ou aquisição seja passível de declaração administrativa ou judicial de nulidade.

[...]

3 – A consolidação prevista no n.º 1 não opera no caso de a titularidade da nacionalidade ter sido obtida de forma manifestamente fraudulenta.

[...]

Artigo 15.º

[...]

[...]

4. *(Revogado.)*

<u>Redação em vigor:</u>

4 – Para os efeitos de contagem de prazos de residência legal previstos na presente lei, considera-se igualmente o tempo decorrido desde o momento em que foi requerida a autorização de residência temporária, desde que a mesma venha a ser deferida.

[...]».

1.1.2. Os preceitos do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII, objeto deste pedido, têm a seguinte redação:

Artigo 7.º

Aplicação no tempo

1 – A presente lei produz efeitos a partir da data da sua entrada em vigor, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.

2 – Aos procedimentos administrativos pendentes à data da entrada em vigor da presente lei

aplica-se a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior à presente lei.
3 – O deferimento dos pedidos de atribuição ou aquisição previstos no número anterior depende do preenchimento, à data da sua apresentação, dos requisitos da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior à presente lei.
4 – O disposto no número anterior tem natureza interpretativa.
[...]».

1.2. Os requerentes motivam o pedido nos seguintes termos:

«[...]

Violação pela alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º do princípio da proporcionalidade e da proibição dos efeitos automáticos das penas

6.º

A jurisprudência do Tribunal Constitucional sobre o requisito negativo de inexistência de condenação como critério de naturalização tem evoluído e atingiu o que o próprio tribunal descreveu como ponto de maior maturidade no Acórdão n.º 497/2019, que fiscalizou a norma do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da Lei da Nacionalidade, na redação nos termos da qual a concessão da nacionalidade portuguesa por naturalização dependia, entre outros, do pressuposto de que o interessado não tenha sido condenado, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa.

7.º

O referido aresto sintetiza, aliás, de forma muito clara, o sentido da jurisprudência constitucional sobre a matéria e as premissas sobre as quais tem vindo a assentar e a desenvolver-se:

"Em primeiro lugar, a de que o direito à cidadania portuguesa tem a natureza de direito fundamental, o que «postula a sua subordinação a alguns corolários garantísticos que constitucionalmente enformam os direitos fundamentais, nomeadamente, aos princípios da sua universalidade e da igualdade, a vocação para a sua aplicabilidade direta, a vinculação de todas as autoridades públicas e privadas e a sujeição das restrições legais ao regime exigente constante dos nºs 2 e 3 do artigo 18º da CRP».

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

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

Em quarto e último lugar, a de que, consequentemente, as condições legalmente fixadas para o acesso à cidadania, «[p]or mor da força vinculativa da natureza de direito fundamenta/ de que comunga o direito em causa», não poderão deixar de «passar o crivo da adequação, necessidade e proporcionalidade, tendo em vista precisamente a preservação do núcleo essencial de tal direito que, por natureza, há de corresponder à evidenciação de um específico vínculo de integração na comunidade portuguesa»."

8.°

Acrescenta ainda o Tribunal na referida decisão que *"se o reconhecimento de um núcleo essencial do direito à cidadania não pode ser dissociado da «evidenciação de um específico vínculo de integração na comunidade portuguesa», também não se vê como possa prescindir de uma adequada ponderação dos fatores que objetivamente confirmam ou infirmam esse vínculo. Deste modo, qualquer requisito legal, quando interpretado no sentido de não permitira avaliação de circunstâncias concretas que a própria comunidade se vinculou a valorar ou a não valorar (seja através do legislador nacional, seja através dos compromissos internacionais assumidos), dificilmente poderá passar o crivo do princípio da proporcionalidade."*

Entendeu ainda o Tribunal que *"quando da aplicação do requisito negativo em apreço resultar ope legis a impossibilidade de ver deferida uma pretensão (de aquisição da cidadania portuguesa) que, nos termos expostos; convoca a aplicação dos artigos 18.° n.°s 2 e 3 da Constituição, não poderá também deixar de entender-se que a norma de que decorre esse requisito ofende também o artigo 30.° n.°4, da Lei Fundamental".*

9.°

Se é certo que nos autos no Acórdão citado (bem como mais tarde nos Acórdãos n.°s 534/2021, 127/2023 ou 846/2023) se discutia ainda a aplicação da norma que atendia à moldura abstrata e não à condenação concreta do agente (na qual já se atende, entre outros, à ponderação da culpa e da gravidade da conduta), ainda assim subsiste o problema da projeção automática de efeitos dessa pena na possibilidade de aquisição da nacionalidade por naturalização.

Neste quadro, não subsiste qualquer margem de valoração de outros elementos como a suspensão da pena, a efetiva execução da pena aplicada, o tempo que mediou entre a prática do crime e a decisão proferida, a eventual reincidência ou a existência de extinção da pena. Se é certo que a norma da Lei da Nacionalidade evoluiu em 2018 no sentido de se atender à pena concretamente aplicada, não foi o legislador ao ponto de circunscrever o requisito negativo à aplicação de uma pena de prisão efetiva.

10.°

A esta realidade (conducente a uma necessidade de aprofundamento do alcance do caminho jurisprudencial em construção), a alteração operada pelo Decreto da Assembleia n.° 17/XVII faz acrescer ainda outro elemento de maior relevo, agora na ótica da estrita proporcionalidade, e que se impõe dever ser tido autonomamente em conta: a redução para dois anos da pena mínima excludente da possibilidade de naturalização que, recorde-se, não tem de ser uma pena efetiva (sublinhe-se ainda que, doravante, também, por força da alteração operada através do aditamento de um n.° 4 ao artigo 3.° da Lei da Nacionalidade, passa o mesmo requisito negativo a aplicar-se em relação à aquisição da nacionalidade por via de casamento ou união de facto).

11.°

É inegável a introdução de um significativo desequilíbrio adicional à matéria, conducente potencialmente a um desvalor de inconstitucionalidade em virtude da possibilidade de alargamento do efeito excludente do acesso à cidadania a sanções penais de menor gravidade e desprovidas de juízo de censura idóneo a revelar a impossibilidade de construção de um vínculo de cidadania com a comunidade nacional.

12.°

A título de exemplo, imagine-se a condenação em pena suspensa de dois anos por ofensa negligente à integridade física grave no quadro de atividade clínica (artigo 148.° do Código Penal), a condenação na mesma pena suspensa de dois anos por violação de regras urbanísticas por ampliação de um imóvel que incida sobre a via pública (artigo 278.° -A do Código Penal) ou a condenação em pena suspensa de dois anos por invasão da área de jogo ou acesso a zonas do recinto desportivo inacessíveis ao público em geral (artigo 32.° da Lei n.° 39/2009, de 30 de julho). Comportarão o desvalor necessário a evidenciar uma impossibilidade de criação de laço com a comunidade nacional, proporcional ao sacrifício que se impõe ao impedir o exercício do direito a requerer a concessão de cidadania?

13.º

A título final quanto a esta matéria, cumpre apenas assinar que a matéria foi objeto de idêntica solução pelo Tribunal no passado, nos já referidos Acórdãos n.ºs 534/2021 e 846/2023, relativos à constitucionalidade da oposição à aquisição da nacionalidade com fundamento na existência de prévia condenação, prevista no artigo 9.º da Lei da Nacionalidade. Sem prejuízo de outras dúvidas de constitucionalidade suscitadas pela nova redação constante do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII que serão objeto de tratamento autónomo infra, a conclusão nesta sede sobre a eventual desconformidade constitucional da norma da alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º deverá igualmente conduzir ao mesmo resultado quanto à solução em sede de oposição à aquisição. Todavia, uma vez que o requisito negativo de inexistência de condenação deixa de constar expressamente do corpo da norma do artigo 9.º, antes passado a operar o mesmo efeito apenas por via de remissão expressa para a alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º agora sob análise, o juízo a que se chegar quanto à conformidade constitucional da nova redação deste preceito projetar-se-á diretamente no regime da oposição à aquisição sem necessidade de pronúncia autónoma com esse fundamento.

Falta de adequação do regime de naturalização aplicável a apátridas

14.º

No quadro das inovações introduzidas pelo Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII encontra-se a nova redação dada ao n.º 3 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, que passa a prever a concessão da nacionalidade portuguesa aos apátridas que residam legalmente em território português há pelo menos quatro anos, a par dos demais critérios das alíneas c) a h) do n.º 1 do mesmo artigo.

Tratando-se de uma via de naturalização com um prazo mais curto do que o regime geral (de 7 ou 10 anos), é uma medida globalmente em linha com o disposto no artigo 32.º da Convenção de 1954 Relativa ao Estatuto dos Apátridas (da qual Portugal é parte desde 2012), com o artigo 34.º da Convenção sobre os Refugiados de 1951 (da qual Portugal é parte desde 1960) ou com a alínea g) do n.º 4 do artigo 6.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (da qual Portugal é parte desde 2000).

15.º

Todavia, ao prescrever expressamente como critério de naturalização a exigência de residência legal sem que a ordem jurídica interna prescreva qual o procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia — o que conduz a uma impossibilidade de obtenção de autorização de residência — a norma do n.º 3 veda o acesso ao único mecanismo que atende à sua situação específica e à obrigação e maior celeridade na naturalização que decorrer dos instrumentos internacionais. Nesse mesmo sentido se pronunciou a representação em Portugal do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) no contributo espontâneo que remeteu à Assembleia da República no decurso do procedimento legislativo (e que se encontra disponível na página correspondente à Proposta de Lei n.º 1/XVII no site do parlamento)

16.º

Não estando em causa aferir num processo de fiscalização preventiva da conformidade com convenções internacionais das normas adotadas pelo legislador, haverá que ter em conta que o direito em presença é suscetível de reconhecimento como direito fundamental fora do catálogo, por via da aplicação do n.º 1 do artigo 16.º da Constituição e beneficiário do regime aplicável a direitos análogos a direitos, liberdades garantias por via do artigo 17.º da Lei Fundamental, devendo por isso ser considerado padrão de controlo da conformidade constitucional do novo preceito da Lei da Nacionalidade. Se a matéria pode ser objeto de discussão em relação às duas Convenções de 1954 e de 1961, que estabelecem apelos aos Estados partes para que adaptem o seu direito interno, já não será controversa relativamente ao disposto na Convenção Europeia

da Nacionalidade que determina que o direito interno de cada Estado parte "permitirá a aquisição da sua nacionalidade por apátridas e refugiados reconhecidos, legal e habitualmente residentes no seu território," evidenciando as características que permitem reconhecer um direito análogo.

17.º

Poderia, contudo, alegar-se que se trataria de uma omissão legislativa inconstitucional (por ausência de desenho daquele estatuto), mais do que uma inconstitucionalidade por ação patente na presente norma da Lei da Nacionalidade, mas ao não consagrar um regime próprio operativo e eficaz para solucionar a matéria, o legislador da Lei da Nacionalidade incorre direta e autonomamente no desenho de uma norma desconforme.

Ademais, mesmo que por mero dever de alegação se conceda não ter cabimento a leitura que identifica a presença de um direito análogo extraído da convenção, sempre a construção de uma solução desadequada à realidade dos apátridas, formulando um quadro de exigências desrazoável e insuscetíveis de preenchimento se afiguraria violadora do (por ação) do princípio da proporcionalidade.

Indeterminabilidade de fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade constantes da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º

18.º.

Conforme foi referido supra, o legislador operou uma alteração à redação do n.º 1 do artigo 9.º relativo à dedução oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade passando a identificar o que é que corresponde a inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional..

Para o efeito, suprime as alíneas b) e d), que correspondiam, respetivamente, à "*condenação, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa*", e à "*existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada*". O conteúdo destas alíneas passa a estar integrado na remissão operada na parte inicial da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º para os "*parâmetros materiais constantes das alíneas c) a i) do n.º 1 do artigo 6.º*" o que fará com que a oposição à aquisição a alegar nos dois anos posteriores à respetiva concessão (prazo que aumenta para o dobro) tenderá a corresponder a uma verificação da manutenção dos requisitos preenchidos aquando do procedimento de naturalização.

19.º

Todavia, é na parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º que se suscitam as reservas de constitucionalidade, por força da introdução de critérios dotados de elevada indeterminabilidade e riscos de subjetividade na respetiva avaliação e aplicação, conducentes a elevada dificuldade de determinação concreta. A parte final da referida alínea passa a determinar que são também reveladores da inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional "*a demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*".

20.º

Em primeiro lugar, uma vez que aponta para comportamentos dos cidadãos naturalizados das quais extrai uma consequência sancionatória — a reversão da aquisição da nacionalidade — o legislador teria de se ater a uma descrição precisa das condutas ou, no limite, à remissão das mesmas para ilícitos penais já tipificados na ordem jurídica. Seria esse o caminho que asseguraria a certeza jurídica, a preservação da reserva de lei restritiva de direitos, liberdades e garantias e da determinabilidade da norma sancionatória.

21.º

Em segundo lugar, aparenta estar subjacente ao raciocínio vertido na norma que uma pessoa naturalizada poderia ter de ficar precariamente numa situação de cidadania incompleta, não podendo, por exemplo, exercer (como os demais cidadãos) as suas reservas legítimas às instituições representativas (durante um período agora alargado a dois anos). A norma encontra-se redigida de forma a habilitar uma leitura que, levada ao extremo, permitiria uma oposição à nacionalidade de quem expressasse, no quadro das liberdades fundamentais que a Constituição a todos confere, preferência pela adoção de reformas institucionais (evoluir do semipresidencialismo para o parlamentarismo) ou manifestasse preferência por alterações aos símbolos nacionais (ou que meramente postulasse desacordo estético face aos mesmos).

22.º

Consequentemente, parecem ser de convocar as observações deixadas por Gomes CANOTILHO e Vital MOREIRA em anotação ao n.º 4 do artigo 26.º quanto à privação de cidadania (que é o que também está em causa na oposição à nacionalidade), quanto a respeito do que se deve entender por motivos políticos, ou seja "*ser consequência de ações ou opções políticas do cidadão, independentemente do pretexto invocado pelas autoridades. Fica assim liminarmente afastada a possibilidade de utilizar a privação da cidadania como meio de "exprobração comunitária" ou "execração política" por motivo de condutas "antipatrióticas" ou "antinacionais". Acrescentam ainda os autores que é seguro que os casos de perda de cidadania devem estar "tipificados na lei, não podendo ficar à disposição das autoridades públicas*", o que vem novamente depor contra a formulação adotada nesta sede.

Violação da proibição de aplicação de consequências sancionatórias a terceiros de boa-fé por força da prática de ato ilícitos por terceiros no quadro da consolidação da nacionalidade

23.º

O Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII procede a diversas alterações ao regime de consolidação da nacionalidade em casos de titularidade de boa-fé da mesma por dez anos, previsto no artigo 12.º-B da Lei da Nacionalidade, que incidem principalmente sobre a eliminação do prazo específico dirigido a menores e sobre o momento de contagem do prazo. Ainda que possam ser objeto de discussão sobre a bondade da opção do legislador, não convocam necessariamente dúvidas de constitucionalidade.

Todavia, a introdução de um novo n.º 3 que determina a inaplicabilidade do regime quando a titularidade da nacionalidade tiver sido obtida de forma manifestamente fraudulenta suscita dúvidas quanto ao seu alcance. Para a maioria dos casos, o inciso será irrelevante, uma vez que a titularidade de boa-fé tenderá a ser concetualmente incompatível com obtenção fraudulenta.

24.º

Contudo, é precisamente nos casos em que o titular da nacionalidade se encontra de boa-fé, não sendo responsável pela ação ilícita que determina a declaração de nulidade referida no n.º 1, que se verifica um problema de constitucionalidade. Pode, aliás, apenas sofrer reflexamente os efeitos da perda de nacionalidade de outrem, que se projeta na sua esfera jurídica quando a adquiriu de forma derivada — nos casos de adoção, casamento ou filiação, por exemplo.

Nestes casos opera uma eliminação do direito à cidadania que já se consolidara na esfera jurídica do interessado (passando agora o prazo de dez anos a ser o mesmo para todos, mesmo para menores) em relação a alguém que não praticou qualquer conduta reprovável ou ilícita. Prevalecendo essa leitura da norma, que a sua letra convoca, deparamo-nos com uma violação da proporcionalidade e do princípio geral de direito sancionatória da pessoalidade e intransmissibilidade das sanções, ínsita no n.º 3 artigo 30.º (e aplicável para lá do escopo das sanções estritamente penais).

Violação da proteção da confiança e da não retroatividade de leis restritivas de direitos fundamenais por alteração das regras de contagem de prazos de residência

25.º

Ao proceder à revogação do n.º 4 do artigo 15.º da Lei da Nacionalidade, que determina que "para os efeitos de contagem de prazos de residência legal previstos na presente lei, considera-se igualmente o tempo decorrido desde o momento em que foi requerida a autorização de residência temporária, desde que a mesma venha a ser deferida", o Decreto n.º 17/XVII incorre numa violação do princípio da segurança jurídica a dois níveis.

26.º

Em primeiro lugar, elimina uma norma desenhada para acautelar na esfera do particular uma proteção contra a inércia da administração, assegurando que não lhe são imputáveis consequências (neste caso, o não preenchimento do período de tempo necessário para requerer a concessão da nacionalidade) decorrentes da ação ou omissão de um terceiro (o próprio Estado). Se é certo que se poderiam vislumbrar outras soluções para proteção do cidadão (por hipótese, o início da contagem do prazo apenas a partir do momento em que a administração fica investida do dever legal de decidir ou a partir do momento em que a mesma esgota o seu prazo legal para decidir), uma vez que se trata de uma revogação não substitutiva por outro regime, a posição do particular fica desprovida de proteção, incorrendo-se em violação da Constituição. .

27.º

Nessa situação, o cidadão fica inteiramente dependente da vontade da administração — pois só a partir do momento em que esta decida atribuir a autorização se inicia a contagem do prazo. Esta colocação em absoluta dependência da administração tem laivos de contradição com o princípio da dignidade da pessoa humana. Sobretudo, estão também em causa o princípio da tutela da confiança e da segurança jurídica, que determinam que o legislador deve criar previsibilidade e determinabilidade das consequências jurídicas das decisões dos seus cidadãos, de forma que estes possam planear a condução da sua vida a essa luz. Ao prever que o momento em que é requerida a autorização de residência temporária é irrelevante, iniciando-se a contagem do prazo de residência legal em território português do momento do respetivo deferimento, a norma em causa estabelece uma situação de incerteza sobre as consequências da decisão do cidadão estrangeiro requerer essa autorização, expondo-o à álea administrativa do momento da prolação da decisão. O Tribunal Constitucional, aliás, também já chegou a uma conclusão idêntica em processos de fiscalização.

Há, igualmente, uma dimensão de violação do princípio da igualdade, na dimensão de proibição do arbítrio (artigo 13.º n.º 1, da Constituição). Efetivamente, o resultado da norma em causa é que dois cidadãos estrangeiros que apresentarem requerimentos iniciais no mesmo momento podem obter despachos de deferimento em datas totalmente distintas e, por isso, ter datas de início de prazo totalmente distintas, apenas decorrentes da já referida álea administrativa. Trata-se de uma discriminação sem qualquer razão atendível e, por isso, arbitrária.

28.º

Em segundo lugar, e ainda que isso possa ser afastado por interpretação conforme à Constituição dos efeitos desta revogação, identifica-se pelo menos o risco de o desaparecimento da norma poder projetar-se na esfera de cidadãos que já viram o período de residência contabilizado com base na fórmula em vigor, podendo gerar-se adicionalmente um problema de aplicação retroativa da lei restritiva de direitos, liberdades e garantias, em violação do n.º 3 do artigo 18.º da Constituição.

Violação da proteção da confiança decorrente da combinação das regras de entrada em vigor desprovidas de regime transitório com alteração simultânea das regras de contagem de prazos

29.º

No domínio da nacionalidade, a lógica geral das alterações à lei tem sido no sentido de habilitar um regime de atribuição da nacionalidade originária e de naturalização adequado ao perfil demográfico do país, sensível às necessidades de integração de comunidades migrantes e alinhado com os instrumentos internacionais vinculativos do Estado Português, designadamente com o disposto na Convenção Europeia da Nacionalidade. Sendo democraticamente legitima uma mudança de políticas públicas (podendo a mesma ser igualmente objeto de legítimo contraditório e crítica), essa legitimidade não pode, todavia, afrouxar de forma desproporcional as expectativas geradas junto de terceiros, especialmente na ausência de evidência de interesse público preponderante. Tem sido esse o entendimento sufragado pela jurisprudência do Tribunal.

30.º

É fundamental atentar nos testes que foram desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal Constitucional e que foram explicitados, entre muitos outros, no Acórdão n.º 408/2015, que tem servido de bitola para o controlo de constitucionalidade. Nele se afirma que "*o princípio da proteção da confiança assume, na jurisprudência constitucional portuguesa, um conteúdo normativo preciso, que faz depender a tutela da confiança legítima dos cidadãos da verificação de alguns requisitos ou testes cumulativos. [...] Os primeiros testes procuram escrutinar a consistência e a legitimidade das expetativas dos cidadãos afetados por uma alteração normativa, havendo de concluir-se que aquela existe quando:*

(1) O legislador tenha encetado comportamentos capazes de gerar nestes cidadãos expetativas de continuidade;

(2) Estas expetativas sejam legítimas, justificadas e fundadas em boas razões,

(3) E as pessoas tenham feito planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade do comportamento estadual.

Caso todas estas condições se verifiquem, o percurso decisório quanto ao princípio da proteção da confiança culmina num exercício de ponderação entre interesses contrapostos, levado a cabo de acordo com o princípio da proporcionalidade em sentido estrito: de uma parte, a confiança (legítima) dos particulares na continuidade do quadro normativo vigente e, de outra, as razões de interesse público que motivaram a alteração."

31.º

O que se afigura problemático no caso vertente é a aparente desconsideração completa do legislador da necessidade de construir nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII, para uma realidade complexa, assente na construção de relações e factos jurídicos que se projetam no tempo e que lidam com uma realidade fundamental para a vida em sociedade — a aspiração à aquisição de um estatuto pleno de cidadania na comunidade onde se encontra radicados há largos anos e para a qual estabeleceram planos de vida.

32.º

É a conjugação de vários fatores quanto à produção de efeitos da reforma a operar que convoca o risco de um juízo de inconstitucionalidade por violação da proteção da confiança, decorrente do princípio do Estado de Direito, e do princípio da proporcionalidade. Na alteração legislativa em análise identifica-se (por ação ou omissão) a combinação dos seguintes elementos determinantes para a verificação de sérios riscos de violação da Constituição:

a) Alteração de fundo e profunda nos regimes substantivos, determinando, entre outros:

i) O alargamento significativo de prazos de residência em território nacional, quer para a naturalização, quer para a aquisição originária, que nalguns casos duplicam a respetiva duração (a naturalização de cidadãos que não os da União Europeia ou da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, por exemplo);

ii) A maior dificuldade na naturalização de menores (na revisão do n.º 2 do artigo 6.º);

iii) Introdução de requisitos adicionais de naturalização (alguns dos quais não constavam sequer da versão inicial da Proposta de Lei e viriam a ser introduzidos na discussão na especialidade, como a existência de capacidade de subsistência);
iv) A eliminação de regimes especiais vocacionados para a superação de problemas relacionados com a subsistência de apatridia motivada . pelo acesso à independência de antigos territórios ultramarinos, com projeção em cidadãos que perderam a nacionalidade portuguesa e seus descendentes (o atual n.º 9 do artigo 6.º e, em certa medida, o atual n.º 5);
b) Alteração das regras de contagem do tempo de residência legal (em si mesma passível de juízo de inconstitucionalidade autónoma, conforme referida supra), que agrava o quadro de desequilíbrio da produção de efeitos, frustrando . expectativas quanto à vigência de normas que protegem os requerentes dos atrasos ou ineficiência da máquina administrativa do Estado;
c) Alteração (potencialmente retroativa, como se evidenciará infra) das regras de submissão de requerimentos de aquisição da nacionalidade;
d) Determinação da produção de efeitos no dia seguinte à publicação, reduzindo a vacatio legis ao mínimo admissível;
e) Previsão de prazo de regulamentação de 90 dias, desfasado da vacatio legis, que paralisará a possibilidade de aplicação de várias disposições alteradas, dificultando adicionalmente a situação dos cidadãos afetados pelas alterações;
f) Ausência de previsão de qualquer regime transitório, nas várias modalidades que poderiam ser utilizadas para cumprir o programa constitucional de equilíbrio na mudança de regimes, desde previsão de prazo para submissão de requerimentos pelas pessoas que cumpram os requisitos temporais de residência até ao momento de entrada em vigor da lei, construção de regimes intermédios de aumento gradual dos prazos, previsão de extinção gradual dos regimes especiais de naturalização, entre outros.

33.º

Não se alega que todas as circunstâncias identificadas tenham de ser merecedoras do mesmo tratamento, nem que todas devam ser objeto da previsão de um regime faseado de entrada em vigor das novas disposições, de um regime transitório substantivo ou para submissão de requerimentos à luz das disposições revogadas, apenas se procura evidenciar que, numa matéria desta natureza e complexidade, a omissão de um qualquer regime transitório mínimo conduz a uma produção de efeitos abrupta, que frusta o investimento de confiança na estabilidade da ordem jurídica e que conduz a um resultado desproporcional, num quadro em que sucessivos atrasos na tramitação procedimental e produção de decisões pela Agência para a Integração Migrações e Asilo e pelo Instituto de Registos e Notariado alargam os prazos legais para períodos ainda mais extensos.
Dito por outras palavras: o resultado desenhado nas normas de entrada em vigor e produção de efeitos aparenta ser claramente merecedor de juízo de inconstitucionalidade ao pretender uma repentina alteração do quadro legislativo vigente, sem ponderação das condicionantes ao nível da proteção da confiança que exigiriam prudência e alguma dose de gradualismo. .

34.º

Sublinhe-se, aliás, que na única situação comparável, embora numa escala muito menor de extensão das alterações (e que iam no sentido de aproximar um regime de exceção às regras gerais de naturalização e não, como no caso vertente, de mudar o paradigma), foi a existência de um regime transitório que permitiu ao Tribunal validar o respeito pelo princípio da proteção da confiança, no Acórdão 128/2024 relativo à alteração do regime de concessão de nacionalidade por naturalização aos descendentes de judeus sefarditas.

35.º

Como escrevem os Professores Doutores Jorge Miranda e Rui Lanceiro no parecer remetido ao parlamento no quadro dos trabalhos de especialidade, "*o princípio da segurança jurídica determinaria*

que o legislador devesse ter outro tipo de cuidado com a sucessão de regimes legais no tempo, acautelando devidamente as legítimas expectativas dos cidadãos. O legislador deveria ter estabelecido um regime transitório progressivo e um prazo de transição razoável antes da entrada em vigor do novo regime, que tomasse em conta as exigências de vários grupos de cidadãos que exigem tutela. A total ausência de um regime transitório lega a que se seja possível configurar situações em que a simples aplicação do novo regime a cidadãos estrangeiros que tenham feito investimentos significativos e planos de vida confiando na aplicação do regime atual deva ser considerada inconstitucional."

Violação da proibição da aplicação retroativa de normas restritivas de direitos fundamentais e da proteção da confiança

36.º

Finalmente, cumpre ainda identificar no n.º 4 do artigo 7.º do Decreto (Aplicação no tempo) uma dificuldade adicional de compatibilização com o texto constitucional. O preceito em causa atribui natureza interpretativa (e, consequentemente, eficácia retroativas nos termos do artigo 13.º do Código Civil) a alteração operada pelo n.º 3 ao regime dos pedidos de atribuição ou aquisição de nacionalidade, passando a prever que o seu deferimento depende do preenchimento dos requisitos à data da sua apresentação.

37.º

Trata-se de norma inovadora (que passará também a constar do proémio do n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade), afastando a possibilidade de verificação dos requisitos à data da decisão, como a lei atualmente admite, e afetando casos pendentes (como é, aliás, intenção expressa do legislador), pelo que a sua configuração como norma interpretativa deve ser desconsiderada como mero expediente para a produção retroativa de efeitos, em violação do n.º 3 do artigo 18.º e do princípio da proteção da confiança, decorrente do artigo 2.º da Constituição. [...]»

1.2. Este requerimento deu entrada no Tribunal Constitucional no dia 19 de novembro de 2025, tendo sido admitido o pedido e distribuído o processo nessa mesma data.

1.3. Após ter sido notificado nos termos e para os efeitos do artigo 54.º da LTC, o Presidente da Assembleia da República pronunciou-se, em 21 de novembro de 2025, oferecendo o merecimento dos autos e remetendo uma nota técnica sobre os trabalhos preparatórios que precederam a aprovação do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII, aqui em apreciação, elaborada pelos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

1.4. No dia 24 de novembro de 2025, os Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP, invocando a qualidade de proponentes de uma proposta de texto de substituição relativa à Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª, remeteram ao Tribunal Constitucional um requerimento no qual, além do mais, aduzem vários argumentos visando a sustentação da conformidade constitucional das normas fiscalizadas.

1.5. Após a apresentação do memorando a que alude o artigo 58.º, n.º 2, da LTC, foi remetido aos presentes autos, por despacho do Presidente do Tribunal Constitucional, um «*parecer*

de amicus curiae» que lhe foi endereçado por um *grupo de cidadãos* que se autointitulam como sendo *legalmente residentes em Portugal*, entretanto apensado por linha.

1.6. Apresentado pela relatora o memorando a que alude o artigo 58.º, n.º 2, da LTC, iniciou-se a discussão que conduziu à fixação da orientação do tribunal, cumprindo, pois, e nos termos do artigo 59.º da LTC, apreciar e decidir em conformidade com a maioria assim firmada o presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade.

II. Fundamentação

A. Conhecimento do pedido

2. Considerada a legitimidade dos requerentes, a circunstância de o pedido conter todas as indicações a que se refere o artigo 51.º, n.º 1, da LTC e a observância dos prazos aplicáveis (artigo 278.º, n.º 3, da Constituição e artigos 54.º, 56.º, n.º 4, 57.º, n.ºs 1 e 2, e 58.º da LTC), nada obsta ao conhecimento das questões de constitucionalidade formuladas nos presentes autos.

A.1.Questão prévia

3. Do requerimento apresentado pelos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP (item **1.4.**, *supra*).

Vem requerida a condenação dos «*Deputados requerentes em multa por atuação processual de má-fé, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 alínea a) do artigo 542.º do Código de Processo Civil*», com fundamento em «*abuso de direito* por venire contra factum proprium», invocando-se para tal que a redação da norma constante da alínea *f)* do n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade, na versão decorrente das alterações introduzidas pelo artigo 2.º do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII, corresponderá àquela que os mesmos «*propuseram no âmbito do processo legislativo relativo à Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (GOV)*».

Trata-se, todavia, de um pedido manifestamente inadmissível.

O processo de fiscalização preventiva da constitucionalidade rege-se exclusivamente pelas disposições constantes dos artigos 278.º e 279.º da CRP e artigos 51.º a 61.º da LTC, que não contemplam a aplicação subsidiária em sentido próprio das normas do Código de Processo Civil,

nem atribuem ao Tribunal Constitucional qualquer poder de sancionar os autores do pedido nos termos pretendidos pelos requerentes.

B. Do contexto e do objeto do pedido

4. Da exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (GOV), que está na origem da grande parte das alterações à Lei da Nacionalidade que constam do Decreto n.º 17/XVII, e de que cumpre conhecer, resulta ter sido a *urgência* em se *reconduzir o regime de atribuição e de aquisição da nacionalidade àquela que sempre foi – em Portugal e em todas as latitudes – a sua verdadeira função jurídica e política – identificar aquelas pessoas que, além de terem com o Estado uma conexão efetiva e genuína, movidos por razões históricas, culturais e simbólicas pretendem aprofundar a sua integração na comunidade a que pertencem e participar ativamente na condução dos seus destinos* – o motivo determinante de tais alterações.

Aliás, «[n]*uma palavra*», impunha-se «*identificar o povo do Estado, traçando (em diferentes momentos da vida) o perímetro do grupo humano que goza (ou gozará no futuro) da plenitude dos direitos políticos. Em contrapartida, importa assegurar que não são inseridas nesse círculo aquelas pessoas que, com motivações oportunistas e abusivas, pretendem apenas – para si ou para os seus descendentes – um estatuto jurídico que lhes garante o acesso a um conjunto de direitos associados às liberdades de circulação e fixação territorial, o acesso à cidadania europeia ou simplesmente a exoneração de obrigações administrativas inerentes à condição de migrante*», e «[e]*m síntese, pessoas que olham para a cidadania portuguesa simplesmente como um direito de acesso a direitos – desprovido de obrigações e de um sentimento de pertença e de comprometimento com um projeto político comum*».

Com este duplo propósito, que se assume, foi apresentada «*uma revisão profunda dos critérios de acesso à cidadania originária por parte dos descendentes de estrangeiros residentes em território nacional, assim como um reforço significativo dos parâmetros de acesso à nacionalidade derivada através do procedimento de naturalização, tanto de indivíduos maiores de idade como de menores – e elimina-se a via extraordinária (e, por definição, temporária) de naturalização dos descendentes dos judeus sefarditas portugueses. Para além disso – e de pequenas correções técnico-jurídicas e de legística –, propõe-se ainda a possibilidade de perda da nacionalidade quando cidadãos portugueses, naturalizados há menos de 10 anos, cometem crimes graves, pondo em causa a relação de confiança estabelecida com o ato de naturalização*».

Assim, e em relação a cada uma das normas que constam do presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, podemos retirar desta mesma Exposição de motivos que, relativamente à nova alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º da LdN, se pretende elevar *o padrão de exigência*

respeitante ao percurso criminal do requerente; já no que se prende com o novo n.º 3 deste mesmo artigo 6.º, é dito que *o prazo de residência em solo nacional, sempre regular, é desagregado em três níveis, sendo agora diferente para apátridas (quatro anos)*, acolhendo, como se aduz expressamente, uma das «*imposiç*[ões] *mais ingente[s] do Direito Internacional – do artigo 15.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem decorre a obrigação dos Estados de evitarem que da dissonância entre os respetivos regimes de nacionalidade resultem situações de apatridia. Várias convenções internacionais, algumas delas já bastante antigas, procuram concretizar este desiderato – ainda que, no limite, quando uma pessoa tem conexões relevantes com diferentes Estados, o Direito Internacional não possa definir qual deles, em concreto, tem a obrigação de conceder a sua nacionalidade. Mais uma vez, não é tema de preocupação para o Estado português, dado que a Lei da Nacionalidade, desde 1981 e mais ainda na sua versão em vigor, já contempla vários instrumentos de favorecimento do acesso dos apátridas à nacionalidade portuguesa, começando simbolicamente pela regra segundo a qual em Portugal ninguém nasce apátrida: no limite, uma criança nascida em solo nacional, se não tiver outra nacionalidade, é portuguesa de origem*».

Por seu turno, quanto à alteração ao artigo 15.º, consubstanciada na revogação do atual n.º 4, ela resulta justificada na consideração de que este artigo 15.º da LdN «*constitui uma peça fundamental do modelo vigente de prazos de atribuição e aquisição da nacionalidade. Com exceção de títulos mais precários e sui generis, o percurso de integração na comunidade nacional dos estrangeiros depende de forma determinante do título concretamente habilitante da residência em solo nacional. Na sua versão originária, porém, não se esclarecia neste preceito se a residência legal podia ser descontínua e, em caso afirmativo, qual a extensão das interrupções admissíveis. Esse esclarecimento foi introduzido em 2018, no n.º 3, mas em termos tais que autorizam amplíssimos períodos de residência fora do território – o que obviamente dificulta muito a formação de uma ligação efetiva com o Estado português. A janela temporal de 15 anos atualmente em vigor é assim reduzida para 6, 9 ou 12 anos, consoante o interessado seja apátrida, lusófono ou não lusófono. E, por seu turno, em 2024, determinou-se no n.º 4 deste artigo 15.º uma inusitada regra de contabilização, como residência legal, do tempo de espera por uma decisão de autorização de residência temporária – que deverá ser removida para o futuro*» (sublinhado acrescentado).

Já no que refere às alterações propostas aos artigos 9.º e 12.º-B, da LdN, não se encontra no texto a indicação das específicas razões para a alterações aprovadas, o mesmo se verificando na Exposição de motivos do Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª (CH), assim como na proposta de substituição apresentada pelos Grupos Parlamentares do PSD e do CDS-PP.

Porém, da respetiva nota de admissibilidade [do Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª (CH)], que se encontra prevista no n.º 2 do artigo 125.º do Regimento da Assembleia da República (RAR),

para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 16.º e no n.º 3 do artigo 125.º do RAR, e que foi emitida, consta, com interesse para o enquadramento da redação aprovada quanto à alteração da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da LdN, que: «*Parece ser necessário densificar as redações propostas para a alínea c) do novo n.º 2 do artigo 8.º e para a nova alínea e) do n.º 1 do artigo 9.º da lei da nacionalidade, quer quanto ao procedimento, quer por recorrerem a conceitos que podem ser considerados demasiado indeterminados, como o de ofensa à história nacional ou à dignidade dos símbolos culturais.* [...] *A redação proposta para a alínea e) do n.º 1 do artigo 9.º da lei da nacionalidade, ao abranger "declarações", também pode suscitar a questão de saber se é atingido o direito à liberdade de expressão (artigo 37.º da Constituição).* [...] *Por outro lado, quer a redação proposta para a alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º, quer a alínea e) do n.º 1 do artigo 9.º da lei da nacionalidade poderão infringir, em graus diferentes, o princípio da proporcionalidade, que a doutrina identifica no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição. No entanto, a aplicação deste princípio pressupõe uma ponderação entre valores constitucionais (p. ex. artigo 4.º, 11.º e n.ºs 1 e 4 do artigo 26.º da Constituição), que pode ser suscitada, mas não decidida pelos serviços da Assembleia da República*».

Assim como, e por fim, em relação ao artigo 7.º do Decreto n.º 17/XVII, sob apreciação, que substituiu o disposto no artigo 5.º da Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (GOV), cuja redação foi abandonada, da referida Exposição de Motivos se pode apenas concluir que a intenção é, pelo menos, garantir uma aplicação o mais imediata possível da nova lei.

5. Assim, perscrutado o contexto do pedido, divisa-se serem sete as normas a apreciar, todas elas dizendo respeito às alterações que se pretendem agora introduzir na LdN, sucessivamente alterada ao longo do tempo, como melhor explicitaremos *infra*, incidindo o objeto do pedido sobre as alterações aos artigos 6.º, n.º 1, alínea *f)*, e n.º 3, 9.º, n.º 1, alínea *a)*, 12.º-B, n.º 3, 15.º, n.º 4, todos da LdN, previstas nos artigos 2.º e 5.º do Decreto n.º 17/XVII, e sobre as normas constantes do artigo 7.º deste mesmo Decreto.

Vejamos com mais detalhe.

5.1. A primeira questão de constitucionalidade reporta-se à norma decorrente do teor literal do artigo 6.º, n.º 1, alínea *f)*, da LdN, na versão alterada pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII, de acordo com a qual a concessão da nacionalidade depende, em cumulação com os demais requisitos previstos, de os requerentes «[n]*ão terem sido condenados, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão igual ou superior a 2 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa*».

Os requerentes defendem que a referida norma viola o disposto no n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, nos termos do qual «[n]*enhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos*»; e o princípio da proporcionalidade, extraído do artigo 18.º, n.º 2, da Constituição.

Conforme consta dos fundamentos de inconstitucionalidade deduzidos no pedido sob apreciação, a violação do princípio da proporcionalidade é invocada tanto em conjugação com a norma do artigo 30.º, n.º 4, da CRP – o que resulta da jurisprudência citada nos artigos 7.º e 8.º do pedido –, como autonomamente (cfr. artigo 10.º do pedido). A desconformidade com a «*estrita proporcionalidade*», nas palavras dos requerentes, incide exclusivamente sobre a *sanção* cuja aplicação passará a excluir a possibilidade de aquisição da nacionalidade por naturalização – «*pena de prisão igual ou superior a 2 anos*».

A este propósito, cumpre ainda assinalar que os requerentes reconhecem a repercussão do efeito que um eventual juízo de inconstitucionalidade que recaia sobre esta norma terá, por via das remissões operadas nas normas previstas nos n.ºs 1, alínea *a)*, e 2, ambos do artigo 9.º da LdN, sobre as soluções nestas contempladas, deixando dessa forma clara a desnecessidade de uma pronúncia autónoma sobre o conteúdo destas últimas.

5.2. A segunda questão de constitucionalidade reporta-se à norma prevista no artigo 6.º, n.º 3, da LdN, na versão introduzida pelo artigo 2.º do Decreto, nos termos da qual «[o] *Governo concede a nacionalidade portuguesa aos apátridas que residam legalmente em Portugal há pelo menos quatro anos, que satisfaçam cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas c) a h) do n.º 1*».

De acordo com os requerentes, «*ao prescrever expressamente como critério de naturalização a exigência de residência legal sem que a ordem jurídica interna prescreva qual o procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia – a norma do n.º 3 veda o acesso ao único mecanismo que atende à sua situação específica e à obrigação e maior celeridade na naturalização que decorre dos instrumentos internacionais.*» (cfr. artigo 15.º do pedido).

Resulta do segmento transcrito que os requerentes pretendem que o Tribunal Constitucional se pronuncie pela inconstitucionalidade da norma do artigo 6.º, n.º 3, da LdN, pelo facto de a ordem jurídica interna não prescrever um procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia.

No seu entendimento, tal omissão «[...] *veda o acesso ao único mecanismo que atende à sua situação específica e à obrigação de maior celeridade na naturalização que decorre dos instrumentos internacionais*» (cfr. artigo 15.º do pedido).

Assim sendo, o fundamento da inconstitucionalidade invocada respeita à norma do artigo 6.º, n.º 3, da LdN, não em razão do regime que nela se contém – isto é, de esse regime fixar *também* para os apátridas a exigência de residência legal como condição de acesso à nacionalidade portuguesa –, mas em virtude da atual inexistência de um procedimento para o reconhecimento da apatridia, que impede, enquanto não for superada, o preenchimento dessa condição.

Neste pressuposto, os requerentes invocam a violação do princípio da proporcionalidade, previsto no artigo 18.º, n.º 2, da CRP, na vertente da adequação, em conjugação com o direito à proteção das pessoas apátridas «[...] *plasmado em convenção internacional e reconhecido por via dos artigos 16.º e 17.º da Constituição como direito análogo a direitos, liberdades e garantias*» (cfr. segundo ponto do artigo 38.º do pedido).

5.3. A terceira questão de constitucionalidade reporta-se ao artigo 9.º, n.º 1, alínea *a)*, da LdN, na versão alterada pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII, relativo aos fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, na medida em que prevê que a inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional deve ter também em conta «*a demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*».

Ou seja, a inconstitucionalidade foi alegada exclusivamente sobre esta segunda parte da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 37/81 (cfr. artigo 19.º do pedido).

No entendimento dos requerentes, este segmento normativo viola «[a] *reserva de lei restritiva de direitos, liberdades e garantias, por indeterminabilidade do conteúdo, decorrente do artigo 18.º da Constituição, bem como da proibição de perda de nacionalidade por motivos políticos, prevista no n.º 4 do artigo 26.º da Constituição* [...]» (cfr. terceiro ponto do artigo 38.º do pedido).

5.4. A quarta questão de constitucionalidade reporta-se ao artigo 12.º-B, n.º 3, da LdN, na versão alterada pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII, nos termos do qual «[a] *consolidação prevista no n.º 1 não opera no caso de a titularidade da nacionalidade ter sido obtida de forma manifestamente fraudulenta*».

Na medida em que uma parte das condições de aplicação da norma se encontra prevista no referido n.º 1 do mesmo preceito legal, e porque os requerentes consideram que o enunciado do

n.º 3 do preceito em apreço «*suscita dúvidas quanto ao seu alcance*» (cfr. artigo 23.º do pedido), cumpre chamá-lo à colação: «[a] *titularidade de boa-fé de nacionalidade portuguesa originária ou adquirida durante pelo menos 10 anos é causa de consolidação da nacionalidade, ainda que o ato que esteve na origem da sua atribuição ou aquisição seja passível de declaração administrativa ou judicial de nulidade*».

Exibidos os enunciados legais em apreço, impõe-se esclarecer que o pedido de apreciação da constitucionalidade recai exclusivamente sobre os casos «*em que o titular da nacionalidade se encontra de boa-fé, não sendo responsável pela ação ilícita que determina a declaração de nulidade referida no n.º 1*» (cfr. artigo 24.º do pedido).

Assim, pretende-se apurar se a norma do n.º 3 do artigo 12.º-B da LdN, na redação decorrente das alterações introduzidas pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII, na medida em que impede a consolidação da nacionalidade portuguesa titulada nas condições previstas no n.º 1 do artigo 12.º-B – isto é, de boa fé, em virtude de o titular não ser o autor ou o responsável pelo comportamento que determina a declaração de nulidade referida nesse n.º 1 – é compatível com a Constituição. No entendimento dos requerentes, tal solução viola «[o] *princípio da proporcionalidade e* [o] *princípio da culpa e caráter pessoal das sanções plasmado no n.º 3 do artigo 30.º da Constituição*» (ponto quarto do artigo 38.º do pedido), defendendo a aplicação deste último «*(...) para lá do escopo das sanções estritamente penais*» (cfr. artigo 24.º do pedido).

5.5. A quinta questão de constitucionalidade incide sobre a revogação da norma prevista no artigo 15.º, n.º 4, da LdN, que atualmente prevê o seguinte: «[p]*ara os efeitos de contagem de prazos de residência legal previstos na presente lei, considera-se igualmente o tempo decorrido desde o momento em que foi requerida a autorização de residência temporária, desde que a mesma venha a ser deferida*».

Assim, e apesar de não ter sido expressamente identificada, a norma sobre a qual recai o presente pedido de apreciação da constitucionalidade corresponde ao artigo 5.º do Decreto n.º 17/XVII, na parte em que determina a revogação do n.º 4 do artigo 15.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro.

Entendem os requerentes que esta norma revogatória atenta contra o princípio da segurança jurídica (artigos 25.º e 27.º do pedido), extraído do artigo 2.º da CRP, contra o princípio da proteção da confiança (artigo 27.º e quinto ponto do artigo 38.º, ambos do pedido), também extraído do artigo 2.º da CRP, contra o princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da CRP

(artigo 27.º do pedido), bem como contra a proibição da aplicação retroativa da lei restritiva de direitos liberdades e garantias, prevista no artigo 18.º, n.º 3, da CRP (artigo 28.º do pedido).

5.6. A sexta questão de constitucionalidade reporta-se à alegada *ausência*, no âmbito do programa normativo relativo à aplicação da lei no tempo previsto no artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto n.º 17/XVII, de um regime jurídico transitório mínimo (delimitação do arco normativo feita nos artigos 33.º e 38.º, penúltimo ponto, ambos do pedido).

Entendem os requerentes que falta um «*regime jurídico transitório*» e que tal colide com o princípio da proteção da confiança, extraído do artigo 2.º da CRP, em conjugação com o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 18.º, n.º 2, da CRP (artigos 29.º, 32.º e 38.º, penúltimo ponto, todos do pedido).

Os requerentes começam, assim, por invocar, nos artigos 29.º a 35.º do pedido, que «[as] *regras de entrada em vigor desprovidas de regime transitório com alteração simultânea das regras de contagem de prazos*» violam o princípio da proteção da confiança.

Numa formulação alternativa, com sentido e alcance idênticos, afirmam que «[...] *a aparente desconsideração completa do legislador da necessidade de construir nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII, para uma realidade complexa, assente na construção de relações e factos jurídicos que se projetam no tempo e que lidam com uma realidade fundamental para a vida em sociedade*» (cfr. artigo 31.º do pedido). No artigo 33.º do pedido, os requerentes reportam-se à «[...] *omissão de um qualquer regime transitório mínimo* [...]» e acrescentam à invocada violação do princípio da proteção da confiança a alegação de que a esta solução normativa «*conduz a um resultado desproporcional*», fazendo apelo à violação do princípio da proporcionalidade previsto no artigo 18.º, n.º 2, da CRP.

Neste pressuposto, cumpre notar que este objeto normativo, delimitado em torno dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto 17/XVII, tem especificidades que afetam o modo como o Tribunal fará a sua apreciação dos vícios de inconstitucionalidade apontados no pedido.

Desde logo, e diferentemente do que acontece na generalidade das questões de *inconstitucionalidade material*, em que a pronúncia deste Tribunal recai sobre normas de conduta, ou mesmo normas de competência, o problema de constitucionalidade que ora se enfrenta incide sobre um tipo particular de normas, mais concretamente, *normas sobre normas* ou *normas de segundo grau*.

Isso decorre do facto de o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto, que prevê que «[a] *presente lei produz efeitos a partir da data da sua entrada em vigor, sem prejuízo do disposto nos números seguintes*», estabelecer as condições para a produção de efeitos das *normas de primeiro grau* da LdN, ou, na terminologia dos requerentes, de *normas substantivas.*

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 7.º do Decreto, nos termos do qual «[a]*os procedimentos administrativos pendentes à data da entrada em vigor da presente lei aplica-se a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior à presente lei*», regula a mesma matéria que é objeto da norma prevista no n.º 1, já que volta a estabelecer condições para a produção de efeitos das *normas de primeiro grau* da LdN.

Porém, com a diferença típica das normas excecionais: para um âmbito de aplicação parcialmente coincidente («*os procedimentos administrativos pendentes à data da entrada em vigor da presente lei*»), prevê-se uma consequência jurídica distinta.

Concretamente, determina-se a não produção de efeitos das *normas de primeiro grau* da lei nova (LN), *vis a vis*, determina-se a manutenção dos efeitos jurídicos produzidos pela aplicação das normas da lei antiga (LA).

Posto isto, cumpre notar que a invocada «*ausência de regime transitório mínimo*» constitui o fundamento do vício de inconstitucionalidade apontado, mas não o objeto do presente juízo de constitucionalidade.

E isto porque, como se disse, a solução cuja constitucionalidade se pretende questionar é a que deriva das normas dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º, na medida em que preveem (apenas) como causa de exceção à aplicação imediata das normas aprovadas ao abrigo da LN, os factos jurídicos respeitantes aos procedimentos administrativos pendentes à data da entrada em vigor da LN.

É evidente que a delimitação da referida causa de exceção à produção de efeitos das normas alteradas por referência aos processos pendentes à data da entrada em vigor da LN implica logicamente a constatação da inexistência de *outras* causas de exceção.

Simplesmente, o vício que dessa inexistência pretenda extrair-se no plano constitucional há de poder ser imputado aos efeitos positivos dessa inexistência, o mesmo é dizer, à aplicação imediata do regime que não é excecionado.

Pelo exposto, as normas objeto de fiscalização apenas poderão ser as normas contidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto, no segmento em que somente excecionam da produção de efeitos das alterações introduzidas pelo Decreto a partir da data da respetiva entrada em vigor os

procedimentos administrativos que estejam pendentes nessa data, opção que os requerentes consideram violar o princípio da proteção da confiança (artigo 2.º da CRP), conjugado com o princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2, da CRP).

5.7. A sétima e última questão de constitucionalidade reporta-se à norma extraída da literalidade do artigo 7.º, n.º 4, do Decreto n.º 17/XVII, que determina a natureza interpretativa do seu n.º 3, nos termos do qual «[o] *deferimento dos pedidos de atribuição ou aquisição previstos no número anterior depende do preenchimento, à data da sua apresentação, dos requisitos da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior à presente lei.*»

Por sua vez, o n.º 2 do preceito reporta-se aos «*procedimentos administrativos pendentes à data da entrada em vigor*».

Note-se, pois, que a parte da norma do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto n.º 17/XVII cuja constitucionalidade se questiona incide exclusivamente sobre o critério temporal de preenchimento dos requisitos previstos na LdN para efeitos do deferimento dos pedidos de atribuição ou aquisição da nacionalidade cujos procedimentos estejam pendentes à data da entrada em vigor (n.º 2 do preceito).

Tendo em conta que a norma prevista no n.º 4 é puramente qualificativa, a sua completude depende tanto da norma objeto da qualificação como das normas que estabelecem as consequências jurídicas de tal qualificação, que automaticamente convoca.

Nestes termos, e conforme foi dito pelos requerentes, releva necessariamente para a apreciação da questão de constitucionalidade em apreço o artigo 13.º, n.º 1, do Código Civil (CC), que prevê as consequências jurídicas da qualificação de determinada norma como interpretativa, a saber: «[a] *lei interpretativa integra-se na lei interpretada, ficando salvos, porém, os efeitos já produzidos pelo cumprimento da obrigação, por sentença passada em julgado, por transacção, ainda que não homologada, ou por actos de análoga natureza*».

No entendimento dos requerentes, a norma contida nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º do Decreto n.º 17/XVII viola a proibição constitucional dos efeitos retroativos das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias, prevista no artigo 18.º, n.º 3, da CRP (cfr. artigo 37.º e último ponto do artigo 38.º, ambos do pedido), bem como o princípio da confiança, ínsito no artigo 2.º, da CRP (artigo 37.º do pedido).

C. Do direito fundamental à cidadania e das questões de nacionalidade, na jurisprudência do Tribunal Constitucional. Considerações de ordem geral.

6. O direito à cidadania goza de proteção constitucional qualificada, como um dos «*direitos, liberdades e garantias pessoais*» (cfr. artigo 26.º, n.º 1 da CRP).

7. Quaisquer restrições a este direito só poderão ter lugar nos termos constitucionais, ou seja, quando respeitados os princípios da necessidade e da proporcionalidade na restrição de tais direitos (artigo 18.º), bem como o princípio constitucional da igualdade e não discriminação (artigo 13.º).

8. Nos termos do artigo 4.º da Constituição, e para o que interessa no contexto do atual pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, «*são cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional*».

Cidadania e *nacionalidade* são dois termos comummente utilizados para referir o vínculo jurídico que une um indivíduo a um Estado, constituindo, como refere Rui Moura Ramos «*duas faces de uma mesma realidade*» ("Nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de Direito Português da Nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 348-349). Nessa medida, serão aqui doravante utilizados de modo indiferenciado.

9. A nossa Constituição, sem prejuízo de não definir o que entende por *cidadão nacional*, nem por isso deixou de rodear o instituto da cidadania portuguesa de importantes garantias formais e procedimentais, na medida em que inclui o regime da aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa entre as matérias da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 164.º, alínea *f)*) e estabelece a forma (agravada) de lei orgânica para o exercício desta competência legislativa parlamentar, com as específicas exigências de tramitação, forma e maioria de aprovação associadas às leis orgânicas (artigos 112.º, n.º 3, 166.º, n.º 2, e 168.º, n.ºs 4 e 5).

10. Do mesmo modo, é exigida a aprovação parlamentar da matéria em sede convencional (artigo 161.º, alínea *i)*, CRP), podendo ainda ponderar-se, nesta sede, se a matéria se inclui na designada «*reserva de tratado*» solene, não bastando a adoção de um acordo internacional para a respetiva formalização e vinculação do Estado português (neste sentido, Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª ed., Wolters Kluwer Portugal/Coimbra

Editora, 2010, p. 125); e tendo ainda aplicação um regime especial de fiscalização (preventiva) da constitucionalidade, que confere legitimidade também (além do Presidente da República) ao Primeiro-Ministro ou a um quinto dos Deputados em efetividade de funções (artigo 278.°, n.°s 4, 5 e 6, da CRP).

11. É, aliás, no uso desta última prerrogativa que se enquadra o atual pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade dirigido ao Tribunal Constitucional.

12. Em termos gerais – porque são esses que agora interessam –, o Tribunal Constitucional teve já oportunidade de se pronunciar sobre o direito fundamental à cidadania, designadamente no Acórdão n.° 599/2005, onde, a tal propósito, se pode ler o seguinte:

> «[...]
> Mas é no artigo 26.°, n.° 1, que a Constituição consagra o direito de cidadania portuguesa como direito fundamental ao dispor que "a todos são reconhecidos os direitos [...] à cidadania [...]".
> Uma tal conclusão resulta evidente do confronto do disposto neste número com a prescrição constante do n.° 4 do mesmo artigo, segundo o qual "a privação da cidadania e as restrições à capacidade civil só podem efectuar-se nos casos e termos previstos na lei, não podendo ter como fundamento motivos políticos".
> Na verdade, "considerando que compete aos Estados, embora dentro dos parâmetros (cada vez mais apertados) do direito internacional, definir quem são os seus próprios cidadãos, seria descabido e internacionalmente irrelevante – senão mesmo tido como uma interferência inaceitável – que o direito interno de um Estado se pronunciasse sobre a obtenção, conservação ou perda de cidadanias de outros países" (JORGE PEREIRA DA SILVA, Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania, Observatório da Imigração, ACIME, Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas, Lisboa, 2004, pp. 91).
> [...]
> É também como direito de natureza fundamental que a doutrina nacional referida qualifica o direito de nacionalidade portuguesa [ANTÓNIO MARQUES DOS SANTOS, op. cit. pp. 294, diz a esse respeito, que, "além de ser um elemento do estado das pessoas, isto é, um status, e até mesmo um direito de personalidade, a nacionalidade é um direito fundamental, como já resultava, ainda antes da entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976, do artigo 15° da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), de 10.12.1948; no plano do direito constitucional positivo português, se tal conclusão se poderia inferir do texto da Constituição, na sua versão original, segundo alguns [...], ela ficou claramente estabelecida após a primeira revisão constitucional, ao ser incluída a cidadania no elenco dos outros direitos, liberdades e garantias pessoais (artigo 26.°, n.° 1 da CRP), para além do direito à vida (artigo 24.°), do direito à integridade pessoal (artigo 25.°), bem como dos demais direitos referidos no artigo 2.7° e seguintes da Lei fundamental, que têm igualmente carácter pessoal"].
> A natureza de direito fundamental do direito de cidadania portuguesa postula a sua subordinação a alguns corolários garantísticos que constitucionalmente enformam os direitos fundamentais, nomeadamente, aos princípios da sua universalidade e da igualdade, a vocação para a sua aplicabilidade directa, a vinculação de todas as autoridades públicas e privadas e a sujeição das restrições legais ao regime exigente constante dos n°s 2 e 3 do artigo 18° da CRP.

Tendo, porém, o legislador constitucional remetido a definição do regime do direito à cidadania portuguesa para o direito internacional pactício e para a legislação ordinária, daí decorre que será, nesse terreno, que tais fontes iluminarão a concreta densificação do seu estatuto jurídico.
Sem embargo, não poderá deixar de inferir-se do referido art. 4° da Constituição, conjugadamente, quer com outros preceitos constitucionais (por exemplo, os artigos 36°, 67° e 68°, relativos ao estatuto constitucional da família, casamento e filiação, maternidade e paternidade), quer com os princípios de direito internacional, um certo conteúdo mínimo que o legislador ordinário não poderá postergar na definição do regime de acesso ao direito em causa, que é a questão que aqui se coloca.
Assim, cingindo-nos ao campo em que a questão se coloca, o "legislador não poderá deixar de se ater ao princípio derivado do direito internacional da ligação efectiva (e genuína) entre a pessoa em causa e o Estado português, tomado aquele princípio tanto no sentido negativo – irrelevância da cidadania atribuída ou adquirida à margem de qualquer ligação efectiva – como no seu sentido positivo – preferência da ligação mais efectiva sobre as demais, conformando a propósito da cidadania originária e da cidadania derivada, os critérios que são comummente utilizados na concretização daquele princípio jusinternacional: isto é, o ius sanguinis e o ius soli, em relação à cidadania originária; a filiação, a adopção, o casamento e a residência, no que respeita à cidadania derivada" (JORGE PEREIRA DA SILVA, op. cit. pp. 97).
Ao legislador ordinário está, pois, cometida a tarefa de densificar o acesso à cidadania portuguesa, sendo que nessa densificação não poderão deixar de relevar essencialmente as relações que desvelem as situações de uma ligação efectiva entre o indivíduo e o Estado português e a comunidade nacional.»

13. Este caminho foi sendo seguido, de forma coerente e consistente, pelo Tribunal, sendo disso prova, a título de exemplo, o Acórdão n.° 497/2019. É aí referido o seguinte:

«9. Em matéria de acesso à nacionalidade portuguesa, a jurisprudência deste Tribunal tem vindo a reafirmar algumas premissas fundamentais originariamente desenvolvidas no Acórdão n.° 599/2005:
Em primeiro lugar, a de que o direito à cidadania portuguesa tem a natureza de direito fundamental, o que *«postula a sua subordinação a alguns corolários garantísticos que constitucionalmente enformam os direitos fundamentais, nomeadamente, aos princípios da sua universalidade e da igualdade, a vocação para a sua aplicabilidade direta, a vinculação de todas as autoridades públicas e privadas e a sujeição das restrições legais ao regime exigente constante dos n°s 2 e 3 do artigo 18° da CRP»*.
Em segundo lugar, a de que não só deve ser reconhecido o direito fundamental a *não ser privado* da cidadania portuguesa, como deve também reconhecer-se o direito de *aceder* à cidadania portuguesa a qualquer pessoa que tenha a *expectativa jurídica* de a adquirir, *«observados que sejam determinados pressupostos que o legislador interno entende como expressando aquele vínculo de integração efetiva na comunidade nacional»*.
Em terceiro lugar, a de que o legislador não goza de liberdade *ilimitada* na determinação desses pressupostos, porquanto dos artigos 4.° e 26.°, n.os 1 e 4, da Constituição – assim como de outros preceitos constitucionais e de direito internacional (sobretudo do artigo 15.° da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade, aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.° 19/2000, de 06 de março, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.° 7/2000 e publicada no *Diário da*

República, 1ª Série-A, n.º 55) –, resulta delimitado um «*conteúdo mínimo que o legislador ordinário não poderá postergar na definição do regime de acesso ao direito em causa*».
Em quarto e último lugar, a de que, consequentemente, as condições legalmente fixadas para o acesso à cidadania, «*[p]or mor da força vinculativa da natureza de direito fundamental de que comunga o direito em causa*», não poderão deixar de «*passar o crivo da adequação, necessidade e proporcionalidade, tendo em vista precisamente a preservação do núcleo essencial de tal direito que, por natureza, há de corresponder à evidenciação de um específico vínculo de integração na comunidade portuguesa*».
10. Entre os princípios de direito internacional que ao legislador se impõe respeitar neste âmbito, «*avulta (para além do direito de aceder a uma nacionalidade e a dela não ser privado) o princípio da ligação efetiva entre o indivíduo e a comunidade politicamente organizada em que se integra*» (Acórdão n.º 106/2016). Como é sabido, a concretização do que deve considerar-se a «*nacionalidade real e efetiva*» para efeitos de naturalização (em especial de cidadãos que já são nacionais de outro Estado) apela a diferentes indícios de *efetiva ligação vivencial* ao Estado que confere a nacionalidade, de entre os quais sobressai a *residência habitual e permanente* (*vd. v.g.* o artigo 6.º, n.º 3, da já referida Convenção Europeia sobre a Nacionalidade). Por outro lado, uma tal concretização é também determinada pela «*inevitável comunicação entre direito da nacionalidade e valores constitucionais*» (Acórdão n.º 605/2013) e pelo direito internacional (cf. os artigos 4.º e 16.º, n.º 2, da Constituição)
A essa luz, revela-se *especialmente digna de tutela* a expectativa de um residente que preencha requisitos que, à luz do direito internacional, o Estado português se encontre adstrito a valorizar (como os elencados no artigo 6.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade), ou que aspire a beneficiar da proteção conferida pela Constituição da República Portuguesa a outros fatores (que não se esgotam na proteção da família e da infância conferida pelos artigos 36.º, 64.º, n.º 2, alínea b), e 67.º – atente-se, *v.g.*, na especial consideração dedicada pelo artigo 15.º, n.º 3, aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa). De modo simétrico, será *especialmente imerecida* a proteção das expectativas de um residente cuja conduta, por evidenciar uma manifesta desconsideração pelos princípios e valores constitucionais por que se rege o Estado a que requer nacionalidade, indicia a ausência de uma efetiva ligação a essa mesma comunidade.»

14. Deste entendimento nuclear quanto ao direito fundamental previsto no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição, que decorria já, designadamente, dos anteriores Acórdãos n.ºs 605/2013 e 106/2016, extrai-se o seguinte:

a) Que o direito à nacionalidade (ou cidadania) portuguesa tem a natureza de direito fundamental – artigo 26.º, n.º 1, da Constituição –, abrangendo, no que aqui diretamente releva, o direito de *aceder* à cidadania portuguesa de «qualquer pessoa que tenha a *expectativa jurídica* de a adquirir, "*observados que sejam determinados pressupostos que o legislador interno entende como expressando aquele vínculo de integração efetiva na comunidade nacional*"» (Acórdão n.º 497/2019).

b) Que a expressa remissão para o legislador ordinário, a quem a Constituição comete a tarefa de definição dos critérios que presidem ao estabelecimento do vínculo jurídico

da cidadania portuguesa (artigo 4.º), não pode deixar de ter presente essa natureza *jusfundamental* da cidadania (artigo 26.º, n.º 1, CRP);

c) Que, por força da remissão referida anteriormente, o direito fundamental à cidadania carece de intervenção legislativa conformadora, o que não significa, em consequência, que o legislador passa a dispor desse direito fundamental, mas que é necessária uma lei que garanta o exercício desse mesmo direito;

d) Que, consequentemente, a LdN é uma «*lei constitucionalmente devida, que visa ao mesmo tempo concretizar o direito a aceder à cidadania portuguesa e regular, em termos adequados, as questões organizativas e procedimentais suscitadas pela atribuição e aquisição do estatuto jurídico de cidadão português. A Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, contém assim o regime de um direito, liberdade e garantia, merecendo, por isso o epíteto de lei materialmente constitucional*» (cfr., Jorge Pereira da Silva, «*O direito fundamental à cidadania portuguesa*», in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2004, p. 280);

e) E que, na configuração e regulação do direito fundamental à cidadania, a margem de que o legislador dispõe não é *ilimitada*, pois que este, como referido, não só tem de ter sempre em conta, nessa regulação, os princípios estruturantes de Estado de direito – *v.g.*, a proporcionalidade, a igualdade ou a proteção da confiança –, como também o que está previsto em termos internacionais, nomeadamente por referência à Convenção Europeia sobre Nacionalidade (doravante, CEN), bem como ao Direito primário da União Europeia (isto é, aos Tratados institutivos e à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, doravante CDFUE) – quanto a esta última vertente, veja-se, o Acórdão n.º 106/2016, parágrafo 16.

15. Independentemente das vinculações internacionais, e seguindo a doutrina do Acórdão n.º 128/2024, é preciso ter ainda em conta que a liberdade de conformação do Estado legislador neste domínio não é sempre a mesma, sendo influenciada, desde logo, pela modalidade específica de obtenção da nacionalidade.

No caso concreto dos presentes autos, a discussão abrange tanto normas que se aplicam quer à atribuição (aquisição originária) da nacionalidade quer a qualquer uma das modalidades de

aquisição derivada (designadamente, a alteração proposta ao artigo 12.º-B da LdN e as constantes do artigo 7.º do Decreto), como normas que se aplicam apenas à modalidade de aquisição derivada da nacionalidade por efeito da vontade (designadamente, a alteração proposta ao artigo 9.º da LdN e as constantes do artigo 7.º do Decreto), como ainda normas que se aplicam somente à modalidade de aquisição derivada da nacionalidade por naturalização (designadamente, as alterações propostas ao artigo 6.º, n.º 1, alínea *f)* e n.º 3, a revogação do artigo 15.º, n.º 4 e, bem assim, as constantes do artigo 7.º do Decreto).

Quanto à aquisição derivada da nacionalidade por naturalização, convocando Moura Ramos, «*ela constitui um ato do Governo, que pode conceder a nacionalidade portuguesa desde que os interessados preencham um conjunto de condições, algumas das quais podem eventualmente ser objeto de dispensa*» (cfr. Rui Manuel Moura Ramos, "*O direito da nacionalidade*", cit., p. 460), estando-se no «*contexto de um instituto cuja disciplina é tradicionalmente informada pela ideia de livre apreciação do poder público nesta matéria*» (cfr. Rui Manuel Moura Ramos, Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho – Alteração da Lei da Nacionalidade portuguesa in José Manuel Aroso Linhares, Maria João Antunes (coord.), Terrorismo – Legislação Comentada – Textos Doutrinais, Coimbra, 2022, p. 253).

Ainda com Moura Ramos, e em síntese, nos casos de naturalização, o seu facto constitutivo é «*uma decisão da autoridade pública – no nosso caso, o Governo – que mediante solicitação dos interessados, pode ou não conceder-lhes a nacionalidade portuguesa*» (artigo 7.º da LdN).

Tratando-se de um poder discricionário do Governo, a lei ordinária subordina-o, no entanto, à verificação cumulativa de certos requisitos que «*funcionam como autênticos pressupostos legais do exercício do poder (discricionário) governamental de determinar a aquisição da nacionalidade, e que visam (...) evitar que ele possa ser exercido em situações em que tal aquisição se afigura ao legislador, prima facie, como desaconselhável*» (cfr. Rui Manuel Moura Ramos, op. cit., pp. 168).

Em suma, e relativamente à aquisição da nacionalidade por naturalização, o Estado continua a gozar quer de uma razoável margem de conformação político-legislativa, quer, em certas categorias de casos, de verdadeira discricionariedade político-administrativa, nos termos em que lei o permitir.

Basta ver que o artigo 6.º da LdN diferencia os casos em que o "*Governo concede*" (n.ºs 1, 2, 4, 5 e 9) daqueles em que o "*Governo pode conceder*" (n.ºs 6, 7 e 8) – itálicos nossos.

No caso presente, porém, as normas sob escrutínio, designadamente as que se extraiem das alterações propostas ao artigo 6.º, n.º 1, alínea *f)* e n.º 3, inserem-se numa das situações em que o Governo "concede". Por sua vez, as alterações propostas ao artigo 9.º, como vimos, recaem sobre situações de aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, de onde resulta, em ambas, que o Estado não pode deixar de conceder a nacionalidade, verificados que estejam todos os requisitos necessários para o efeito.

Isto não significa, porém, que, na modalidade de aquisição derivada da nacionalidade, a concessão da cidadania portuguesa opere *ope legis*. E isso mesmo decorre, desde logo, da relevância atribuída à data do registo (cfr. artigos 12.º e 12.º-B, n.º 4, alínea *a)* da LdN). Mas também porque, nas situações de aquisição derivada por efeito da vontade, o Estado reserva para si a possibilidade de oposição à aquisição da nacionalidade (artigos 2.º, 3.º e 9.º da LdN) e, nas situações de aquisição derivada por naturalização, o seu ato constitutivo se materializa no ato do membro do Governo competente para decidir (artigo 7.º), ato esse passível, naturalmente, de impugnação (artigos 25.º e 26.º da LdN).

16. Aqui chegados, e para efeitos do presente pedido de fiscalização da constitucionalidade, torna-se relevante perceber de que forma é que a cidadania é entendida e configurada pelas ordens jurídicas acabadas de mencionar, em especial pelo Direito da União Europeia.

A *cidadania europeia* tem expressa consagração no artigo 20.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que estipula que «*É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui*».

Sendo certo que o enfoque da cidadania da União Europeia é colocado nos (específicos) *direitos de cidadania* que lhe são associados hoje (elencados no n.º 2, alíneas *a)* a *d)*, do artigo 20.º do TFUE e densificados depois nos artigos 21.º a 24.º do mesmo Tratado) e não tanto no *direito à cidadania* – até porquanto deriva esta da cidadania nacional, cuja definição permanece cometida em exclusivo aos respetivos Estados-Membros –, não menos certo é que, por força do direito primário e do direito derivado da União Europeia, ao estatuto de cidadão da União Europeia são associados importantes direitos, relevando em especial aqueles que lhe são exclusivos (como, *prima facie*, a liberdade de circulação e de permanência no território dos Estados-Membros e, em absoluto, os direitos de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e de

eleger e de ser eleito nas eleições municipais no Estado membro de residência ou o direito de proteção diplomática e consular).

E, recorde-se, os específicos direitos assim conferidos aos cidadãos da União revestem, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a natureza de verdadeiros *direitos fundamentais*, através da sua inserção, em Título próprio (Título V – Cidadania), na CDFUE (artigos 39.º a 46.º), à qual se atribui hoje o mesmo valor jurídico do que os Tratados (veja-se o artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia), e cuja violação, quer pelos Estados membros, quer pela União Europeia, se afigura sindicável.

Daí que o que acaba de ser exposto tenha uma dupla consequência: **(i)** por um lado, que esta específica configuração da cidadania da União Europeia, derivando da cidadania nacional dos Estados-Membros, não pode deixar de se refletir na relevância que assume – ao menos indiretamente – para os cidadãos que podem eventualmente perder a cidadania portuguesa, pois que esta, como se vê, é condição (ou qualidade) *sine qua non* de acesso ao específico estatuto de cidadania europeia; **(ii)** por outro lado, que é fundamental verificar de que forma este direito fundamental à cidadania europeia tem sido desenvolvido pelo TJUE.

Tendo ainda presente que o Tribunal Constitucional, desde o Acórdão n.º 422/2020, relativo à interação das duas ordens jurídicas – a nacional e a da União Europeia –, tem coerentemente afirmado que «*da conjugação dos artigos 7.º, n.º 6 e 8.º, n.º 4 da CRP* [e] *por força do princípio da cooperação leal, na sua vertente negativa, decorrente do artigo 4.º, n.º 3, 3.º parágrafo, do TUE*», a jurisdição constitucional deve ter em conta as decisões do TJUE sobre matéria que é simultaneamente nacional e europeia – como é a *cidadania* –, acolhendo nas suas decisões essa mesma jurisprudência, desde que esta respeite os «*princípios fundamentais do Estado de direito democrático*» (parte final do n.º 4, do artigo 8.º, da Constituição).

Ora, por referência à jurisprudência do TJUE sobre cidadania, há que referir que esse percurso, à semelhança do também trilhado por este Tribunal, foi feito desde cedo e de forma coerente.

Vejamos.

Em primeiro lugar, a circunstância de a cidadania ou nacionalidade ser uma das matérias que o TJUE sempre entendeu constituir um domínio reservado do Estado, não impediu o mesmo

Tribunal de se pronunciar sobre esta questão, em termos de afastar a aplicação de regras estaduais deste setor do jurídico, de resto com suporte no próprio direito internacional.

Assim, no acórdão *Micheletti* – Acórdão de 7 de julho de 1992, processo 390/90, disponível em www.curia.eu –, que é ainda anterior à entrada em vigor do Tratado da União Europeia (TUE) e, portanto, à institucionalização da cidadania da União, o TJUE enunciaria a que viria a ser a sua linha de atuação fundamental a este propósito, ao tornar claro que, se «*a definição das condições de aquisição e perda da nacionalidade é, nos termos do direito internacional, da competência de cada Estado-membro, que deve exercê-la no respeito pelo direito comunitário*, [...] *não cabe à legislação de um Estado-membro restringir os efeitos da atribuição da nacionalidade de outro Estado-membro, exigindo um requisito suplementar para o reconhecimento dessa nacionalidade com vista ao exercício das liberdades fundamentais previstas pelo Tratado*» (parágrafo 10).

É que, como bem ali refere o TJUE, se assim não fosse, isso permitiria que o exercício de uma dessas liberdades comunitárias ficasse dependente (para além do fixado pela própria ordem jurídica comunitária) de condições postas pelo direito dos Estados-membros, o que implicaria que a ela ficasse sujeito «*o reconhecimento da qualidade de cidadão comunitário*» (parágrafos 11 e 12).

A partir do acórdão *Micheletti*, o princípio geral aí referido foi sendo sucessivamente reafirmado em posteriores decisões emblemáticas do TJUE relativas à cidadania, como, por exemplo, os Acórdãos *Rottmann* (Acórdão de 2 de março de 2010, processo C-315/08), *Tjebbes* (Acórdão de 12 de março de 2019, processo C-221/17), *JY* (Acórdão de 18 de janeiro de 2022, processo C-118/20) e *X* (Acórdão de 5 de setembro de 2023, processo C-689/21).

A verdade, contudo, é que estes arestos acabados de mencionar giraram em torno de saber se a perda de cidadania, por decisão de um Estado-membro, e em determinadas circunstâncias previstas na legislação desse Estado-membro, cumpre, ou não, a exigência de respeito pelo Direito da União Europeia.

Com efeito, a partir do momento em que a perda da cidadania de um Estado-membro da União Europeia envolve, *ipso facto*, a perda do estatuto de cidadão da União, compreende-se que o TJUE, através da sua jurisprudência, tenha querido garantir que tal perda é conforme com o Direito da União, o que, como referido, implica uma conformidade não só com os Tratados institutivos, mas também, e muito em especial, com a CDFUE.

Assim, e com base na jurisprudência referida anteriormente, o TJUE vai sucessivamente afirmar, de forma coerente, que cabe às autoridades nacionais competentes e aos órgãos jurisdicionais verificar se a perda da nacionalidade, quando implica a perda do estatuto de cidadão da União, e dos direitos que daí resultam, respeita o princípio da proporcionalidade no que se refere às suas consequências sobre a situação da pessoa interessada e, eventualmente, sobre a dos membros da sua família, à luz do Direito da União Europeia.

Se a jurisprudência do TJUE mencionada anteriormente diz respeito, essencialmente, à perda da nacionalidade, poder-se-ia pensar que, no que diz respeito à aquisição, tais decisões não relevam. Não é assim, porém.

Em primeiro lugar, porque o princípio geral afirmado pelo TJUE logo no acórdão *Micheletti* vale para ambas as realidades: aquisição e perda.

Na verdade, e de novo recuperando a afirmação do TJUE, «*a definição das condições de aquisição e perda da nacionalidade é, nos termos do direito internacional, da competência de cada Estado-membro, que deve exercê-la* [i.e., deve exercer essa competência relativa à aquisição e à perda] *no respeito pelo direito comunitário* [...]» (sublinhado nosso).

Em segundo e último lugar, porque sem prejuízo de a jurisprudência do TJUE relativa à cidadania ter sido construída, essencialmente, tendo em conta a perda desse estatuto, nem por isso, muito recentemente, e de forma inequívoca, o Tribunal deixou de aplicar idênticas exigências de respeito pelo Direito da União quando estão em causa regras de Estados-membros relativas à aquisição da nacionalidade.

No recente Acórdão *Comissão c. Malta* (Acórdão de 29 de abril de 2025, processo C-181/23), prolatado na sequência de uma ação de incumprimento contra este Estado-membro, o TJUE foi claro ao estipular que «[o] *exercício da competência dos Estados-Membros em matéria de definição das condições de concessão da nacionalidade de um Estado-Membro não é, portanto, em comparação com a sua competência em matéria de definição das condições de perda da nacionalidade, ilimitado. Com efeito, a cidadania da União assenta nos valores comuns contidos no artigo 2.º TUE e na confiança mútua que os Estados-Membros partilham de que nenhum deles exerce essa competência de uma forma que seria manifestamente incompatível com a própria natureza da cidadania da União*» (parágrafo 95).

Tal significa, para o TJUE, que sem prejuízo de «*o fundamento do vínculo de nacionalidade de um Estado-Membro* [residir] *na relação particular de solidariedade e de lealdade entre esse Estado e os seus nacionais,*

bem como na reciprocidade de direitos e deveres [...]», e de resultar «*dos próprios termos do artigo 20.º, n.º 2, primeiro período, TFUE que os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados*», pelo que «[e]m *conformidade com o n.º 1 deste artigo 20.º, a relação especial de solidariedade e de lealdade existente entre cada Estado-Membro e os seus nacionais também constitui o fundamento dos direitos e obrigações que os Tratados reservam aos cidadãos da União*», a verdade é que, e inequivocamente, «[t]*ratando-se do estabelecimento dessa particular relação de solidariedade e de lealdade,* [...] *a definição das condições de concessão da nacionalidade de um Estado-Membro não é da competência da União, mas sim da competência de cada Estado-Membro, que dispõe de uma ampla margem de apreciação na escolha dos critérios a aplicar, desde que esses critérios sejam aplicados no cumprimento do direito da União*» (parágrafos 96 a 98).

Aqui chegados, e no que respeita à aquisição da nacionalidade, crê-se que a jurisprudência do TJUE tem um duplo significado: (*i*) por um lado, e de forma geral, as regras dos Estados-membros relativas a essa aquisição são, necessariamente, condicionadas pelo Direito da União Europeia; (*ii*) e , por outro lado, essas condicionantes aplicam-se quer a regras *restritivas* da aquisição, quer a regras mais *permissivas*, mas que sejam ainda *desfasadas* ou *desfocadas* dos valores comuns contidos no artigo 2.º TUE e na confiança mútua que os Estados-Membros.

Se é verdade que do princípio da cooperação leal pode advir uma determinada limitação quanto à restrição da aquisição da cidadania, também não deixa ser certo que idêntica limitação pode operar no caso de o Estado-membro querer estabelecer um regime mais permissivo, mas que, e em consequência, possa pôr em perigo a realização dos objetivos da União – veja-se, de novo, o Acórdão *Comissão c. Malta* (parágrafos 93 a 95), cujas conclusões foram muito recentemente reafirmadas no acórdão *Wojewoda Mazowiecki*, de 25 de novembro de 2025 (processo C-713-23).

Regressando ao afirmado anteriormente, a partir do momento em que o Tribunal Constitucional entende que «*da conjugação dos artigos 7.º, n.º 6 e 8.º, n.º 4 da CRP* [e] *por força do princípio da cooperação leal, na sua vertente negativa, decorrente do artigo 4.º, n.º 3, 3.º parágrafo, do TUE*», a jurisdição constitucional deve ter em conta as decisões do TJUE sobre matéria que é simultaneamente nacional e europeia – como é a *cidadania* –, é evidente que todo o acervo jurisprudencial referido anteriormente terá de ser tido em conta no presente pedido de fiscalização da constitucionalidade.

17. Já por referência à jurisdição do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), sem prejuízo de a Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) não contemplar qualquer direito à cidadania, tal não impediu o TEDH de, nas últimas décadas, e por via do amparo

internacional de direitos humanos, ter começado a debruçar-se sobre o tema da nacionalidade no âmbito do artigo 8.º da CEDH (direito ao respeito pela vida privada e familiar).

Contudo, e mais uma vez, todas as decisões do TEDH sobre esta matéria dizem respeito não à aquisição, mas, antes, à perda da nacionalidade, pois que esta perda, no entender do Tribunal, impacta a vida privada e familiar das pessoas, podendo consubstanciar uma violação do referido artigo 8.º da CEDH.

Importa ainda fazer uma referência final, neste contexto, a outros instrumentos jurídicos internacionais que, nestas matérias, e nos termos da jurisprudência constitucional anteriormente mencionada, limitam a margem de conformação do legislador.

Se a nacionalidade é configurada, na Constituição, como um direito fundamental, o artigo 16.º, n.º 2, da Lei Fundamental, estipula que «*os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem*» (doravante, DUDH ou apenas Declaração).

Se é assim, e por referência a essa Declaração, da ideia de um direito humano à cidadania decorre uma dupla consequência: (*i*) por um lado, ninguém pode ser arbitrariamente privado da nacionalidade (artigo 15.º, n.º 2, da DUDH); (*ii*) por outro lado, todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade (artigo 15.º, n.º 1, da DUDH).

18. Tendo em conta a importância da última consequência acabada de mencionar, cabe referir dois instrumentos jurídicos de relevância primacial.

Em termos de direito internacional geral, a Convenção das Nações Unidas para a Redução dos Casos de Apatridia, de 1961, e em termos de direito internacional regional do Conselho da Europa, a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (CEN), de 1997.

Relativamente à primeira, à qual Portugal se encontra vinculado desde 2012 (cfr. itens 19 e ss., *infra*), é de referir que essa Convenção não só estipula a obrigação de os Estados-parte concederem a nacionalidade aos nascidos no território que de outro modo seriam apátridas e fazerem depender a perda de nacionalidade à posse ou aquisição de outra nacionalidade, como também prevê ainda a obrigação de facilitarem a naturalização dos apátridas que residam no território (artigo 1.º) – daqui decorre, portanto, um dos princípios fundamentais do direito da nacionalidade, que é o da *prevenção da apatridia*.

Já por referência ao segundo instrumento, ao qual Portugal se encontra vinculado desde o ano 2000, a CEN representa a tentativa mais avançada, no plano regional europeu, de regular a aquisição e perda da nacionalidade, prevenindo, em termos simultâneos, que a referida perda conduza a situações de apatridia.

Para o que interessa para o atual pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, é importante atentar quer no artigo 4.º, que estipula, na sua alínea a), que um dos princípios sobre que se deve basear as normas de cada Estado sobre a nacionalidade é o de que «[t]*odos os indivíduos têm direito a uma nacionalidade*», quer no artigo 6.º, que estipula regras comuns que devem estar previstas em cada Estado-Membro quanto à aquisição da nacionalidade, operando esta aquisição *ex lege* ou não, quer ainda no artigo 3.º, que, sem prejuízo de prever, no seu n.º 1, que «[c]*ada Estado determinará quem são os seus nacionais nos termos do seu direito interno*», não deixa de estipular, no n.º 2 do mesmo artigo, que «[t]al *direito será aceite por outros Estados na medida em que seja consistente com as convenções internacionais aplicáveis, com o direito internacional consuetudinário e com os princípios legais geralmente reconhecidos no tocante à nacionalidade*».

Atento o exposto, o *Relatório Explicativo da Convenção Europeia sobre Nacionalidade* (disponível em: https://rm.coe.int/16800ccde7) não só clarifica, no seu parágrafo 29, que a discricionariedade que é conferida aos Estados, nos termos do artigo 3.º, e para efeitos de atribuição de nacionalidade, deve sempre ter em conta o respeito pelos direitos fundamentais daquele que pretende adquirir a cidadania do Estado, como também esclarece, no parágrafo 30, que, por referência à expressão «*dever-se-ão*» contida no artigo 4.º, tal significa que existe uma «*obrigação de considerar os princípios* [aí previstos] *como base para as regras nacionais em matéria de nacionalidade*».

19. Uma última nota merece ser dada especificamente quanto à apatridia.

No seguimento do referido *supra*, de acordo com o artigo 15.º, n.º 1, da DUDH, «[t]*odo o indivíduo tem o direito a ter uma nacionalidade*».

A partir desta disposição, e sem prejuízo dos outros instrumentos jurídicos internacionais já mencionados, importa atentar, em específico, na Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas (CREA), de 1954, e à qual Portugal aderiu e a que se vinculou, vigorando na sua ordem jurídica desde 30 de dezembro de 2012 (cfr. Resolução da Assembleia da República n.º 107/2012, de 7 de agosto, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 134/2012, de 7 de agosto, ambos

publicados no Diário da República, 1.ª série, n.º 152, de 7 de agosto de 2012, e Aviso n.º 170/2012, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 230, de 28 de novembro de 2012).

A CREA, no seu artigo 32.º, estipula que «[o]*s Estados Contratantes* [onde, em consequência, se inclui Portugal] *deverão o mais possível facilitar a integração e a naturalização dos apátridas*», devendo «*esforçar-se, em especial, por acelerar o processo de naturalização e reduzir o mais possível as taxas e os encargos desse processo*».

Muito embora o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no seu parecer, interprete o artigo 32.º da CREA como impulso para a facilitação de requisitos e procedimentos tendentes à naturalização, a verdade é que a norma que daí decorre parece conter, no seu âmbito essencial, os referidos *procedimentos* e não os *requisitos*, pelo que se deixa *prima facie* à liberdade dos Estados a modelação dos requisitos de ligação efetiva e genuinidade do vínculo de certa pessoa, mesmo apátrida, à comunidade nacional.

É, igualmente, importante atentar também na Convenção das Nações Unidas para a Redução dos Casos de Apatridia (doravante, Convenção), de 1961, que complementa a CREA, de 1954 (referida *supra*), e à qual Portugal aderiu e a que se vinculou, vigorando na sua ordem jurídica desde 30 de dezembro de 2012 (cfr. Resolução da Assembleia da República n.º 106/2012, de 7 de agosto, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 133/2012, de 7 de agosto, ambos publicados no Diário da República, 1.ª série, n.º 152, de 7 de agosto de 2012, e Aviso n.º 169/2012, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 230, de 28 de novembro de 2012).

Segundo o artigo 1.º, n.º 1, dessa Convenção, «*os Estados Contratantes* [de novo, neles se incluindo Portugal] *deverão conceder a sua nacionalidade aos indivíduos nascidos no seu território que, de outro modo, seriam apátridas*», sendo que quando, «[m]*ediante pedido apresentado pelo interessado ou em seu nome, à autoridade competente*, [será] *nas condições fixadas no direito interno do Estado em causa*» que a referida nacionalidade deverá ser concedida.

E entre as condições que, de acordo com o n.º 2 do artigo 1.º, da Convenção, podem ser fixadas está não só que «[o] *interessado tenha residido habitualmente no território do Estado Contratante durante um período definido por esse Estado, não podendo contudo esse tempo de residência, no total, ser superior a dez anos e a cinco anos, no período imediatamente anterior à apresentação do pedido*» (alínea *b)* do n.º 2 do artigo 1.º), mas também que «[o] *interessado não tenha sido condenado pela prática de crime contra a segurança*

nacional, nem a uma pena de prisão igual ou superior a cinco anos pela prática de facto qualificado como crime» (alínea *c)* do n.º 2 do artigo 1.º).

E diga-se, aliás, que regime bastante semelhante quanto à concessão da nacionalidade advém do artigo 4.º da Convenção, nomeadamente quanto estiver em causa «*um indivíduo que não tenha nascido no seu território e que, de outro modo, seria apátrida, caso o pai ou a mãe possuísse a nacionalidade desse mesmo Estado Contratante à data do seu nascimento* [...]».

Por fim, e regressando à CEN, de 1997 e, em especial, ao seu artigo 4.º, desta disposição também decorre que um dos princípios que as normas de cada Estado sobre nacionalidade deverão ter em conta é o de que «[a] *apatridia deverá ser evitada*».

Especificamente no que diz respeito à aquisição da nacionalidade por naturalização, a CEN considera os apátridas tanto em situação de menoridade, quanto de maioridade.

Por referência aos *menores* nascidos no território de um Estado parte e que não adquiram a nacionalidade por efeito do nascimento, o artigo 6.º, n.º 2, alínea *b)*, desta Convenção estabelece que os Estados partes deverão prever, no seu direito interno, a faculdade de aquisição da nacionalidade nessas mesmas circunstâncias, ou «[s]*ubsequentemente, a menores que permaneceram apátridas, mediante pedido formulado à autoridade competente, por ou em nome do menor em causa, segundo a forma prevista pelo direito interno do Estado Parte. A aceitação de tal pedido poderá ficar dependente de residência legal e habitual no seu território por um período imediatamente anterior à formulação do pedido não superior a cinco anos*».

Já quanto a *maiores*, depois de uma regra geral segundo a qual, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo 6.º, «[c]*ada Estado Parte deverá prever no seu direito interno a faculdade de naturalização de indivíduos legal e habitualmente residentes no seu território. Ao estabelecer as condições para efeitos de naturalização, esse Estado Parte estabelecerá um período de residência não superior a 10 anos imediatamente anterior à formulação do pedido*», do n.º 4 da mesma disposição advém uma vinculação para os Estados partes, pois que, nos termos da alínea *g)* desse mesmo número, «[o] *direito interno de cada Estado Parte permitirá a aquisição da sua nacionalidade pelos* [...] [a]*pátridas e refugiados reconhecidos, legal e habitualmente residentes no seu território*».

Assim, quando se trate de apátridas legal e habitualmente residentes no território do Estado, este tem a obrigação internacional (quer perante os outros Estados partes na Convenção, quer perante os indivíduos em causa) de adaptar o seu direito interno em conformidade com o estabelecido na CEN.

Aqui chegados, não parecem restar dúvidas, pois, quanto à importância que o direito internacional da nacionalidade tem – e deve ter – na limitação da margem de conformação do legislador nacional aquando da regulação desse direito fundamental, nomeadamente quando pretende modificar regras relativas à aquisição da cidadania, como, aliás, já havia sido afirmado pelo Tribunal Constitucional.

D. Das questões de constitucionalidade

D.1. A primeira questão de constitucionalidade reporta-se à norma que se extrai do teor literal do artigo 6.º, n.º 1, alínea *f)*, da LdN, na versão alterada pelo artigo 2.º do Decreto, que determina que a concessão da nacionalidade depende, nomeadamente, de os requerentes «[n]ão *terem sido condenados, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão igual ou superior a 2 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa*».

A alteração da LdN correspondente à norma a sindicar prevê a seguinte redação para a alínea *f)* do n.º 1 do artigo 6.º:

> *«1 – O Governo concede a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos:* [...]
> *f) Não terem sido condenados, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão igual ou superior a 2 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa;»*

Esta norma encontra correspondência na lei vigente no artigo 6.º, n.º 1, alínea *d)*, que atualmente dispõe:

> *«1 – O Governo concede a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos:* [...]
> *d) Não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa;»*

No confronto com a solução que deriva do regime vigente, constata-se que o cerne da alteração preconizada no Decreto n.º 17/XVII se atém à diminuição do limite mínimo da pena de prisão concretamente aplicada, a partir do qual já não será possível ao requerente obter a nacionalidade portuguesa, o qual passa de 3 (três) para 2 (dois) anos de prisão, razão pela qual, e a propósito da questão de constitucionalidade colocada, tem particular interesse o seguinte enquadramento legislativo e jurisprudencial:

A LdN, na sua versão originária, consagrava já no artigo 6.º, dedicado, como hoje, aos requisitos da aquisição da nacionalidade por naturalização, que:

> *«1 – O Governo pode conceder a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos:*
> *a) Serem maiores ou emancipados à face da lei portuguesa;*
> *b) Residirem há seis anos, pelo menos, em território português ou sob administração portuguesa;*
> *c) Conhecerem suficientemente a língua portuguesa;*
> *d) Terem idoneidade moral e civil;*
> *e) Possuírem capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência.*
> *2 - Os requisitos constantes das alíneas b) e c) podem ser dispensados em relação aos que tenham tido a nacionalidade portuguesa, aos que forem havidos como descendentes de portugueses, aos membros de comunidades de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português.»* (sublinhado acrescentado).

Não obstante a LdN ter sofrido outras alterações, desde a sua versão originária, foi pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, que foi expurgado do regime da naturalização o requisito da *idoneidade cívica*, de natureza acentuadamente *subjetiva* (Rui Moura Ramos, "A Renovação do Direito Português da Nacionalidade pela Lei Orgânica n.º 2/2006", de 17 de abril, *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 136, n.º 3943 (2007), p. 207 ss.).

Assim, nesta versão, a LdN passou a prever um pressuposto *objetivo*, o de que o requerente não tivesse cometido crime de determinada gravidade; gravidade, essa, que passou a ser aferida pela moldura abstrata aplicável ao crime praticado.

O artigo 6.º, n.º 1, alínea *d)*, apresentava, então, a seguinte redação:

> *«1 – O Governo concede a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos:*
> *[...]*
> *d) Não terem sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa.»*

Considerando esta redação, de 2006, e sempre em sede de fiscalização concreta da constitucionalidade, o Tribunal Constitucional foi chamado, por mais de uma vez, a pronunciar-se acerca da conformidade constitucional do artigo 6.º, n.º 1, alínea *d)*, da LdN, e em relação ao conteúdo do fundamento paralelo, ou homólogo, em sede oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 9.º da LdN (Acórdãos n.ºs 497/2019, 127/2023 e Decisão Sumária n.º 100/2023 e, bem assim, os Acórdãos n.ºs 534/2021 e 846/2023).

Com particular interesse nos presentes autos, lê-se no Acórdão n.º 497/2019 (Retificado

pelo Acórdão n.º 589/2019), que:

> «[...]
> *A essa luz, revela-se especialmente digna de tutela a expectativa de um residente que preencha requisitos que, à luz do direito internacional, o Estado português se encontre adstrito a valorizar (como os elencados no artigo 6.º da Convenção Europeia sobre a Nacionalidade), ou que aspire a beneficiar da proteção conferida pela Constituição da República Portuguesa a outros fatores (que não se esgotam na proteção da família e da infância conferida pelos artigos 36.º, 64.º, n.º 2, alínea b), e 67.º – atente-se, v.g., na especial consideração dedicada pelo artigo 15.º, n.º 3, aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa).*
> *De modo simétrico, será especialmente imerecida a proteção das expectativas de um residente cuja conduta, por evidenciar uma manifesta desconsideração pelos princípios e valores constitucionais por que se rege o Estado a que requer nacionalidade, indicia a ausência de uma efetiva ligação a essa mesma comunidade.*
> *11. Ora, se o reconhecimento de um núcleo essencial do direito à cidadania não pode ser dissociado da «evidenciação de um específico vínculo de integração na comunidade portuguesa», também não se vê como possa prescindir de uma adequada ponderação dos fatores que objetivamente confirmam ou infirmam esse vínculo. Deste modo, qualquer requisito legal, quando interpretado no sentido de não permitir a avaliação de circunstâncias concretas que a própria comunidade se vinculou a valorar ou a não valorar (seja através do legislador nacional, seja através dos compromissos internacionais assumidos), dificilmente poderá passar o crivo do princípio da proporcionalidade.*
> [...]».

Nesse aresto, o Tribunal Constitucional concluiu, na sequência do raciocínio exposto, que:

> «[...]
> *12. Na medida em que inviabiliza a ponderação dos fatores que objetivamente evidenciam um específico vínculo de integração na comunidade portuguesa, a imposição de uma condição que se baseia única e exclusivamente na pena abstratamente aplicável às condutas criminosas tidas como demonstrativas da inexistência dessa efetiva ligação, embora possa considerar-se adequada à prossecução dos fins que visa atingir, não resiste ao teste da necessidade, devendo reconhecer-se que os mesmos fins poderiam ser atingidos por medidas menos onerosas para o requerente de acesso à cidadania, que garantissem a preservação do núcleo essencial do direito fundamental de que, nos termos acima expostos, é titular.*
> [...]».

Mas mais. Nesta pronúncia, o Tribunal veio ainda afirmar a violação do artigo 30.º, n.º 4, da CRP, ou seja, a violação da proibição do efeito automático das penas, na medida em que concluiu que da aplicação do pressuposto previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º da LdN, na redação da Lei Orgânica n.º 2/2006, resultava da condenação sofrida pelo requerente, como seu efeito automático, ou seja, sem possibilidade de ponderação, a impossibilidade de vir a obter a nacionalidade. Prossegue-se, assim, no citado Acórdão n.º 497/2019:

> «[...]
> *13. Quando da aplicação do requisito negativo em apreço resultar ope legis a impossibilidade de ver deferida uma pretensão (de aquisição da cidadania portuguesa) que, nos termos expostos, convoca a aplicação dos artigos 18.º, n.os 2 e 3 da Constituição, não poderá também deixar de entender-se que a norma de que decorre esse requisito ofende também o artigo 30.º, n.º 4, da Lei Fundamental, em termos semelhantes aos que se acolheram no Acórdão*

n.º 331/2016 (embora se estivesse aí perante uma dispensa de pena e não perante uma suspensão da execução de pena):

(...)

Mais concretamente, naquilo que importa para o presente caso, se não resultam dúvidas de que é a própria Constituição que comete ao legislador a tarefa de concretizar o direito a aceder à cidadania portuguesa, o que foi feito desde logo pela Lei da Nacionalidade, e que cabe ao legislador, nessa tarefa, a ponderação das conexões relevantes com o Estado português e os critérios que lhes presidem, o legislador está igualmente impedido de criar critérios legais de acesso ao vínculo jurídico da cidadania portuguesa que impliquem, em virtude de uma pena aplicada, a perda automática de direitos civis, profissionais ou políticos.

(...)

Ora, em face da proibição constitucional de perda automática de direitos civis em virtude da aplicação de uma pena, o julgador, na apreciação do preenchimento do critério de acordo com o qual constitui fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa a condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, não pode estar impedido, em toda e qualquer situação, de valorar as demais circunstâncias associadas à condenação pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, designadamente a efetiva execução da pena aplicada, o tempo que mediou entre a prática do crime e a decisão proferida, a eventual reincidência ou a perseverança na prática criminosa, a ocorrência da extinção da pena, a dispensa de pena.

Nestes termos, se é indiscutível que a tarefa de enunciação dos critérios e pressupostos para a atribuição e aquisição da cidadania está constitucionalmente reservada ao legislador parlamentar (cfr. alínea f) do artigo 164.º da CRP), mesmo que este resolva consagrar um critério objetivo (partindo da condenação por crimes cuja moldura penal se fixou a partir de determinado limite), que resulte da sua própria ponderação (por via geral e abstrata), esse critério também não pode violar o disposto no n.º 4 do artigo 30.º da CRP.

Pode suceder que o critério estabelecido, por mais objetivo que seja, se venha a mostrar sobre ou subinclusivo à luz do caso concreto, abrangendo situações que o legislador não terá considerado ou não abrangendo situações que este certamente terá considerado.»

Por conseguinte, também à luz do n.º 4 do artigo 30.º da Constituição é de julgar inconstitucional a norma que constitui objeto do presente recurso, na medida em que não permite ponderar «as circunstâncias do caso concreto em que o próprio legislador desvalorizou os ilícitos penais em causa», tais como as circunstâncias que permitem determinar a suspensão da execução da pena de prisão (previstas no artigo 50.º, n.º 1, do Código Penal) e a não transcrição da condenação para os certificados de registo criminal requeridos para fins de emprego, de exercício de profissão ou atividade ou outros fins (ao abrigo do artigo 17.º da Lei n.º 57/98, na redação dada pela Lei n.º 144/2009, de 22 de setembro, vigente à data relevante para os efeitos dos presentes autos).

[...]» (sublinhados acrescentados).

A Lei Orgânica n.º 2/2018, de 5 de julho, alterou o conteúdo do requisito de aquisição de nacionalidade portuguesa por naturalização previsto na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 6.º da LdN, tendo igualmente alterado o fundamento homólogo em sede de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, previsto na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 9.º do mesmo diploma.

Assim, o legislador de 2018 abandonou o critério da moldura penal abstrata, mais concretamente, o seu limite máximo, tendo adotado, para os mesmos efeitos, o critério da pena

concretamente aplicada, dando, então, origem à redação do artigo 6.º, n.º 1, alínea *d)*, atualmente em vigor.

É neste contexto que surge a alteração da redação da norma do artigo 6.º, n.º 1, alínea *f)*, da LdN, conforme o Decreto n.º 17/XVII, sob escrutínio, nos termos seguintes:

> *«1 – O Governo concede a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos: (...)*
> *f) Não terem sido condenados, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão igual ou superior a 2 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa;».*

Assim, e como vem sendo dito, resulta da jurisprudência constitucional constante e pacífica que deve permitir-se a avaliação das circunstâncias concretas que confirmem ou infirmem o *vínculo de integração efetiva na comunidade.*

Isto mesmo resulta do facto de o direito à aquisição de cidadania ser especialmente tutelado se e na medida em que estejam preenchidos os requisitos para o seu acesso, pelo que qualquer obstáculo à sua aquisição terá de ser aferido em concreto, em termos de se poder concluir o que é posto em causa.

Esta prevalência na defesa e constatação do referido *vínculo de integração* encontrámo-la ao longo da Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª, a qual antecedeu o Decreto n.º 17/XVII, sendo a sua demonstração efetiva o alicerce das alterações propostas, no que se pode sintetizar no seguinte trecho:

> *«[E]m conclusão, à semelhança do que sucede hoje com o Direito Internacional, também o Direito da União incorpora uma dimensão substantiva do vínculo jurídico da nacionalidade, que é retratado de forma impressiva como uma «relação específica de solidariedade, lealdade e reciprocidade dos direitos e deveres entre o Estado e seus cidadãos» – com exclusão, portanto, de quaisquer outras relações puramente instrumentais, esporádicas ou de simples conveniência».*

Não restam dúvidas, pois, de que a intenção do legislador – isto é, a *ratio legis* da alínea *f)* do n.º 1 do artigo 6.º – consiste em evitar a postergação do *vínculo de efetiva integração na comunidade*, vínculo esse que considera poder ser comprometido pela prática de um crime punido com pena de prisão igual ou superior a dois anos.

Ao prever como requisito negativo para a aquisição da nacionalidade – aplicável não apenas à aquisição derivada por naturalização por via do artigo 6.º, mas também à aquisição da

nacionalidade por efeito da vontade, por via do fundamento homólogo previsto no artigo 9.º, em sede de oposição –, que o requerente não tenha sido condenado, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão igual ou superior a 2 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa, é certo que o legislador está a ser mais garantístico do que o fora quando, para o mesmo efeito, se bastava com a pena abstrata associada ao crime praticado.

Assim, na alteração de redação em apreço (assim como já na redação atual do preceito), ao se eleger como critério do requisito previsto na alínea *f)* do n.º 1 do artigo 6.º da LdN a pena concretamente aplicada, é certo que quer a escolha da pena aplicada a título principal, quer a medida da pena concretamente determinada têm naturalmente ínsitas a ponderação de fatores como a culpa, a gravidade do ilícito ou a integração social do agente, pois que é isso que resulta também dos artigos 70.º, 71.º e 72.º todos do Código Penal (CP).

No entanto, o critério adotado como requisito negativo de acesso à cidadania portuguesa – a natureza e a medida da pena aplicada ao requerente a título principal – continua, por um lado, a não considerar a ponderação de outros fatores que objetivamente evidenciam um específico *vínculo de integração* na comunidade portuguesa, e a não permitir, por outro, que se leve em conta quer o *tipo de crime* subjacente à condenação, quer a *natureza dolosa* ou *negligente do ilícito* cometido, quer ainda a *natureza da pena efetivamente aplicada* nos casos em que há lugar à substituição da pena de prisão por pena não privativa da liberdade.

Imperioso se torna concluir, assim, que à condenação transitada em julgado em pena de prisão igual ou superior a dois anos de prisão associa-se *automaticamente* o preenchimento do pressuposto negativo de acesso à nacionalidade por naturalização e, nessa medida, há que começar por verificar se tal solução é compatível com o n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, onde se diz que «[n]*enhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos*».

O Tribunal Constitucional foi já chamado, em diversos momentos e ao longo do tempo, a pronunciar-se sobre a conformidade de diversas normas com a proibição prevista no artigo 30.º, n.º 4, da Constituição. Uma das suas últimas pronúncias, a propósito, foi no Acórdão n.º 127/2025, onde se lê:

> «[…]
> **7.1. Sobre os interesses que a proibição em apreço visa tutelar**, tem sido apontado pela jurisprudência constitucional (cfr. Acórdão n.º 354/2021) que «[a] *proibição constitucional dos efeitos automáticos das penas repousa no princípio estruturante de que a dignidade pessoal e os direitos fundamentais não honram a excelência cívica de algumas pessoas, antes radicam na humanidade de que todas participam*

igualmente. Numa democracia constitucional, ao contrário de um regime aristocrático, timocrático ou oligárquico, a dignidade é um atributo da pessoa enquanto tal, não do cidadão exemplar ou da personalidade ilustre. Sendo a humanidade condição suficiente para o reconhecimento da igual dignidade de todos, impõe-se a proibição categórica de que os direitos de uma pessoa sejam suprimidos, suspensos ou restringidos com base num juízo sobre o demérito cívico ou o caráter deformado do titular».

No mesmo sentido, lê-se no Acórdão n.º 376/2018 que «(…) [o] *n.º 4 do artigo 30.º da CRP proíbe o Estado de restringir a liberdade ou atingir os interesses dos cidadãos por conta de certo tipo de razões, relacionadas com as qualidades pessoais dos condenados. Essas razões – que se reconduzem ao juízo de que os delinquentes têm uma dignidade diminuída – não podem ser admitidas como razões válidas para o Estado limitar quaisquer direitos. Qualquer medida restritiva de direitos cujo fundamento precípuo seja esse é liminarmente interditada pela Constituição*».

Do exposto decorre, com o reforço dado pela doutrina, que o n.º 4 do artigo 30.º da Constituição impede que «(…) *à condenação em certas penas se acrescente, de forma automática, mecanicamente, independentemente de decisão judicial, por efeito directo da lei* (ope legis), *uma outra "pena" daquela natureza*» (Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4.ª edição, Coimbra Editora, 2007, p. 504).

Esta garantia encontra-se, aliás, em estreita consonância com a sujeição das penas ao princípio da necessidade, avalizando a sua conformidade com o subprincípio da proibição do excesso, «*no sentido de que qualquer "efeito (acessório) da pena" pressupõe, por um lado, uma certa gravidade do facto praticado e, por outro, uma fundada conexão entre o efeito (o direito que deve ser declarado perdido) que se quer determinar e o facto criminoso praticado. Nestes termos, seria inconstitucional uma lei que, p. ex., privasse do direito de voto quem fosse condenado por um qualquer crime*» (Damião da Cunha, "Anotação ao artigo 30.º", in Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume I, 2.ª Edição revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, pp. 498-499).

Tais conclusões têm sido uniformes, constantes e reiteradamente adotadas por este Tribunal Constitucional, como resulta da análise da vasta jurisprudência a propósito. Vejam-se, a título de exemplo, os Acórdãos n.ºs 16/84, 310/85, 75/86, 94/86, 284/89, 748/93, 522/95, 327/99, 202/2000, 262/2003, 36/2008, 25/2011, 311/2012, 748/2014, 106/2016, 331/2016, 376/2018, 348/2022, 722/2022 e 927/2023.

Destaca-se, neste conspecto, o Acórdão n.º 722/22 – ao qual voltaremos *infra* – do qual resulta clarificada a relação entre os vetores *supra* expostos:

«[…]

Com tal proibição, a Constituição visa retirar das penas qualquer lastro estigmatizante, que impeça a ressocialização do condenado; e, por outro lado, assegurar a estrita necessidade da punição, proibindo efeitos mecânicos da condenação (sem ponderação) que pudessem revelar-se desnecessários em face do caso concreto (Maria João Antunes, Penas e Medidas de Segurança, 2.ª edição, Almedina, 2022, p. 19).

Os dois propósitos estão incindivelmente ligados, porquanto o caráter infamante decorre justamente dessa desconsideração do caso: «é por ter sido condenado que o delinquente perdeu estes ou aqueles direitos, não por, in casu, tal medida se ter mostrado necessária para acautelar o interesse público, num qualquer domínio particular, e deixando, de resto, o seu estatuto pessoal incólume» (Francisco Borges, "Efeitos automáticos das penas: uma reflexão", Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Manuel da Costa Andrade, no prelo).

[…]».

Assim, e conforme decorre deste excerto, a inexistência de um juízo de necessidade subjacente a uma norma limitadora de direitos civis, profissionais ou políticos, abre a porta à natureza puramente infame da medida.

[…]».

Neste pressuposto, vejamos, por ora, que da alínea *f)* do n.º 2 do artigo 6.º em sindicância resulta a impossibilidade *ope legis* de aceder à cidadania portuguesa por quem haja sido condenado

por sentença transitada em julgado, pela prática de crime previsto na legislação portuguesa, com pena igual ou superior a 2 (dois) anos de prisão.

A propósito, no mesmo Acórdão n.º 127/2025:

«[...]
7.3. Da automaticidade da perda de direitos civis, profissionais ou políticos proibida pelo n.º 4 do artigo 30.º da CRP.
A automaticidade no desencadeamento de efeitos compressores de direitos civis, profissionais ou políticos poderá ser entendida, prima facie, como a ausência de ponderação judicial. Como bem se compreende, a ponderação judicial prévia permite que sejam levadas em conta condições particulares de cada caso, sopesando eventuais consequências, mais ou menos gravosas, que, para aquele sujeito, teria a perda do direito civil, profissional ou político e cada um dos interesses possivelmente salvaguardados com a mesma.
Para tal entendimento, a automaticidade proibida constitucionalmente corresponde à produção de efeitos restritivos ope legis, sendo a perda de direitos uma consequência da aplicação direta de uma pena, sem qualquer ponderação no caso concreto (vide, Acórdão 154/2004, item 10.), ou, considerando o que se disse supra (cfr. 7.2.), da prática de um determinado crime.
Porém, a jurisprudência deste tribunal tem-se encaminhado no sentido de sufragar uma outra resposta encontrada por parte da doutrina. Para este entendimento, casos há em que as condições de aplicação da norma evidenciam o resultado de uma ponderação orientada pelos princípios jurídicos em jogo.
Neste pressuposto, não se poderá falar de automaticidade – com o sentido que a teleologia da norma proibitiva lhe confere – se a previsão legal refletir o já referido juízo de necessidade.
É precisamente por se entender que a estatuição da perda de direitos associada a uma pena falha o limite da automaticidade – por carecer de elementos ponderativos constitucionalmente orientados – que são dados tratamentos diferentes entre esta situação e a que resulta de uma perda de direitos associada à prática de um crime. Porém, certo é também, que nem todos os juízos de ponderação, cristalizados que estejam em enunciados normativos formulados a priori, se revelarão aptos a justificar o afastamento da proibição constante do n.º 4 do artigo 30.º da Constituição.
(...)
7.5. Em suma: *a proibição que decorre do n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, com a já referida extensão teleológica do seu âmbito protetivo entre certo efeito e certo crime, pode ser enunciado nos seguintes termos:*
i) é proibido determinar, por lei, a perda de direitos civis, profissionais e políticos de condenados, como consequência direta da condenação em determinada pena; e
ii) é proibido determinar, por lei, a perda de direitos civis, profissionais e políticos de condenados, como consequência direta da condenação pela prática de determinado crime, exceto nos casos em que a norma restritiva contém elementos ponderativos passíveis de garantir o cumprimento do princípio da necessidade, afastando uma pura ressonância sancionatória com resultados estigmatizantes para o condenado.
[...]».

Mais concretamente, e no que se relaciona com a impossibilidade de aquisição da nacionalidade, por via da procedência da ação de oposição, na vigência da redação da LdN que decorria da Lei Orgânica n.º 2/2006, pode ler-se também no Acórdão n.º 331/2016:

«[...]

O disposto no n.º 4 do artigo 30.º da CRP implica, portanto, uma proibição de o legislador consagrar critérios legais nos termos dos quais decorra, de uma forma automática, a perda de direitos civis, profissionais ou políticos, em virtude de uma pena aplicada.
Mais concretamente, naquilo que importa para o presente caso, se não resultam dúvidas de que é a própria Constituição que comete ao legislador a tarefa de concretizar o direito a aceder à cidadania portuguesa, o que foi feito desde logo pela Lei da Nacionalidade, e que cabe ao legislador, nessa tarefa, a ponderação das conexões relevantes com o Estado português e os critérios que lhes presidem, o legislador está igualmente impedido de criar critérios legais de acesso ao vínculo jurídico da cidadania portuguesa que impliquem, em virtude de uma pena aplicada, a perda automática de direitos civis, profissionais ou políticos.
(...)
Ora, em face da proibição constitucional de perda automática de direitos civis em virtude da aplicação de uma pena, o julgador, na apreciação do preenchimento do critério de acordo com o qual constitui fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa a condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, não pode estar impedido, em toda e qualquer situação, de valorar as demais circunstâncias associadas à condenação pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, designadamente a efetiva execução da pena aplicada, o tempo que mediou entre a prática do crime e a decisão proferida, a eventual reincidência ou a perseverança na prática criminosa, a ocorrência da extinção da pena, a dispensa de pena.
[...]».

Aqui chegados, e em face do exposto, não poderá deixar de se considerar que a norma sob sindicância ofende o artigo 30.º, n.º 4, da Lei Fundamental, tendo em conta que o que está em causa é um efeito *ope legis* decorrente da aplicação de uma pena, ainda que identificada pelos limites da sua medida concreta, como tem vindo, aliás, a decidir em casos muito idênticos, o Tribunal Constitucional.

Se é verdade que a condenação por *determinado crime* (ou *tipo de crimes*) constitui, como o Tribunal tem vindo a afirmar, «*uma informação que, em abstracto, já se pode ligar às finalidades que justificariam uma perda de direitos civis, políticos ou profissionais*» *(cfr. Francisco Borges, ibidem)*» (cfr. Acórdãos n.ºs 722/2022, 914/2023, 442/2024, 638/2024, 641/2024, 642/2024, 706/2024, 117/2025, 127/2025 e 396/2025), já a mera condenação em pena de prisão igual ou superior a dois anos de prisão, desligada do ilícito cometido, constitui uma base imprestável para a demonstração de uma relação «*absolutamente «consistente e convincente»*» (*idem*), logo no plano abstrato, entre a condenação criminal e o efeito que lhe é automaticamente associado – isto é, *a exclusão do acesso à nacionalidade por naturalização* –, tendo em conta a tutela do interesse público prosseguido por essa via – *evitar*, como acima se referiu, *a postergação do vínculo de efetiva integração na comunidade.*

A falta de conexão entre a mera condenação criminal em pena igual ou superior a dois anos de prisão e o interesse público que se pretende acautelar com o requisito estabelecido conduz

inevitavelmente à conclusão de que o acesso à nacionalidade por naturalização, por via desta nova alínea *f)* do n.º 1 do artigo 6.º, da LdN, é, na realidade, vedado pela simples razão de ao requerente ter sido aplicada a título principal uma pena igual ou superior a dois anos de prisão, sem qualquer juízo de adequação entre o crime praticado e afetação do vínculo de efetiva pertença à comunidade.

Justamente por assim ser, a norma sob sindicância consubstancia ainda, como concluiu o Acórdão n.º 497/2019 a propósito da solução que constava na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 6.º da LdN, na redação da Lei Orgânica n.º 2/2006, uma restrição *desnecessária*, e por isso *desproporcional*, do direito fundamental de acesso à cidadania portuguesa, extraível do n.º 1 do artigo 26.º da Constituição.

Como decorre da jurisprudência acima citada, deve existir uma associação entre o reconhecimento do direito à cidadania e a *evidenciação de um específico vínculo de integração na comunidade portuguesa.*

Nesta medida, e face às exigências colocadas pelo princípio da proibição do excesso em matéria de restrição de direitos, liberdades e garantias, o legislador deve salvaguardar que, para este efeito, é permitida uma ponderação dos fatores suscetíveis de evidenciar a existência ou inexistência de tal vínculo. E, neste pressuposto, é desde logo inegável o diferente desvalor expresso no juízo que preside à aplicação de uma pena de prisão efetiva – que denuncia uma descrença na capacidade para uma atuação futura conforme ao dever – ser jurídico-penal – e aquele que subjaz, por exemplo, à substituição dessa pena pela pena de prestação de trabalho a favor da comunidade (artigo 58.º do CP) ou pela suspensão da execução da pena de prisão aplicada a título principal (artigo 50.º do CP).

A opção pela aplicação de uma pena de substituição tem na sua base um juízo de prognose favorável no que diz respeito à ressocialização do agente em liberdade e no seio da comunidade, e tem acoplados fatores como a integração familiar e sócio-profissional do mesmo, no que releva o respetivo grau de enraizamento na comunidade.

A este leque acrescenta-se a prática de crimes *negligentes*, que se fundam, grosso modo, na violação de um dever objetivo de cuidado, cuja prática com condenação em pena de prisão, ainda que suspensa, impedirá o acesso à cidadania por naturalização, ao se estabelecer, como único critério a aplicação de uma pena de prisão igual ou superior a 2 (dois) anos.

Acresce a circunstância de o legislador ter diminuído, em relação à redação em vigor, o limite mínimo da pena de prisão concretamente aplicada, passando o mesmo a ser de 2 (dois) anos

de prisão, quando agora é de 3 (três) anos. O que provoca, também, um aumento do número de situações abrangidas por este requisito negativo de acesso à nacionalidade, pois que é certa a substancial diferença numérica entre a *pequena e média criminalidade*, quando confrontada com a prática de *crimes de maior gravidade*.

Resulta, assim, que, na estrita previsão da condenação em pena de prisão igual ou superior a 2 (dois) anos, independentemente do tipo de crime e das consequências jurídicas que lhe foram efetivamente associadas, e ainda que esteja em causa a pena concretamente aplicada, é inviabilizada a ponderação dos fatores que objetivamente evidenciam um específico vínculo de integração na comunidade portuguesa.

O que permite que se reitere, neste caso, como até aqui, que a imposição de uma condição que se baseia única e exclusivamente na pena de prisão, ainda que por referência à medida concretamente aplicada, «*embora possa considerar-se adequada à prossecução dos fins que visa atingir, não resiste ao teste da necessidade, devendo reconhecer-se que os mesmos fins poderiam ser atingidos por medidas menos onerosas para o requerente de acesso à cidadania, que garantissem a preservação do núcleo essencial do direito fundamental de que, nos termos acima expostos, é titular*» (Acórdão n.º 497/2019) e, nessa medida, não pode deixar de se concluir, na linha da jurisprudência deste Tribunal Constitucional, que a norma em apreço constitui uma restrição desproporcional do direito fundamental de acesso à cidadania portuguesa.

E, em suma, que a nova alínea *f)* do n.º 1 do artigo 6.º da LdN, ao diminuir o limite mínimo da pena de prisão concretamente aplicada para 2 (dois) anos e continuando a desconsiderar a possibilidade de aferir em que medida a aplicação da pena põe em causa o específico vínculo de integração na comunidade portuguesa, mais não faz do que agravar os argumentos que conduziram aos juízos positivos de inconstitucionalidade formulados nos arestos acima citados, por violação dos artigos 18.º, n.º 2, 26.º, n.º 1, e 30.º, n.º 4, da CRP.

Razão pela qual se conclui pela inconstitucionalidade da norma fiscalizada, nos termos acabados de expor, ficando naturalmente prejudicada a apreciação da violação do princípio da proporcionalidade em sentido estrito, nos termos preconizados pelos requerentes.

D.2. A segunda norma objeto do pedido é a que se extrai do artigo 6.º, n.º 3, da LdN, na parte em que faz depender a concessão de nacionalidade aos apátridas da sua residência legal em Portugal.

Importa, desde logo, assinalar que, não obstante requererem a fiscalização da «*norma constante do n.º 3 do artigo 6.º*» da LdN, o vício que os recorrentes lhe apontam funda-se exclusivamente no facto de esse preceito *estabelecer como critério de naturalização a exigência de residência legal sem que a ordem jurídica interna prescreva um procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia.*

De acordo com os requerentes, a inexistência atual de um regime jurídico para o reconhecimento da apatridia torna inconstitucional a norma que estabelece a residência legal no país como um requisito de aquisição da nacionalidade por parte dos apátridas que se encontrem em território nacional.

Assim sendo, o fundamento da inconstitucionalidade invocada respeita à norma do artigo 6.º, n.º 3, da LdN, não em razão do *regime jurídico* que nela se contém – isto é, de esse regime fixar *também* para os apátridas a exigência de residência legal como condição de acesso à nacionalidade portuguesa –, mas em virtude da atual inexistência de um procedimento para o reconhecimento da apatridia, que impedirá, enquanto não for superada, o preenchimento dessa condição.

Sem este elemento ficaria descaraterizada a desconformidade constitucional apontada pelos recorrentes à norma objeto do pedido, pois que a mera verificação da inexistência de um procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia constitui um *problema de ordem puramente factual* e não um *problema de ordem intrinsecamente normativa.*

Vejamos com mais detalhe.

A proposição nos termos da qual «[a] *ordem jurídica interna* [não] *prescrev*[e] *qual o procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia*» é passível de um juízo de verdade. Ao invés, em relação aos enunciados normativos, tal juízo de facto não se lhes aplica, designadamente, perante o enunciado «[o] *Governo* [deve conceder] *a nacionalidade portuguesa aos apátridas que residam legalmente em Portugal há pelo menos quatro anos*», que não é passível desse juízo de facto.

Se assim não fosse, em função da verdade ou falsidade do facto de «[a] *ordem jurídica interna* [não] *prescrev*[e] *qual o procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia*», o pretendido enunciado normativo, extraído do artigo 6.º, n.º 3, da LdN, padeceria, ou não, do vício de inconstitucionalidade.

Mais concretamente, se existisse, ou passasse a existir, um procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia, na lógica apresentada pelos requerentes, o vício de

inconstitucionalidade seria *sanado*, independentemente de qualquer alteração na redação da norma em apreço.

Para efeitos puramente ilustrativos do que se diz: caso o Projeto de Lei n.º 294/XVII/1.ª, que prevê o estatuto do apátrida, regulando os procedimentos para o seu reconhecimento, em cumprimento do disposto no artigo 6.º da Lei n.º 41/2023, de 10 de agosto, apresentado pelo Deputados dos Grupos Parlamentares do Partido Social Democrata, admitido em 24 de novembro de 2025, na Assembleia da República, fosse entretanto aprovado, poder-se-ia entender que a norma em apreço deixaria de ser inconstitucional.

Se se fizer depender a procedência do invocado vício de inconstitucionalidade de uma verificação fáctica, revelar-se-ia que o vício de inconstitucionalidade, a ser reconhecido, não afetaria intrinsecamente a norma sob sindicância. Ao invés, seria factualmente contingente.

Conforme sintetiza Silva Sampaio «[u]*ma norma completa é composta unicamente pelos seguintes três elementos: (i) previsão – condições de aplicação da norma; (ii) operador deôntico – sentido ordenador da norma; e (iii) estatuição – efeitos da norma. A afirmação da estrutura normativa tripartida abre ainda caminho para, em termos negativos, despir o conceito de norma jurídica das seguintes propriedades: (iv) condições de validade; (v) condições de aplicabilidade espácio-temporal; e (vi) condições negativas de aplicabilidade (defeaters)*» (cf. *Ponderação e Proporcionalidade uma Teoria Analítica do Raciocínio Constitucional*, Vol. I, Almedina, 2023, pág. 136).

E por aqui se vê que a situação em presença é substancialmente diversa daquela que ocorreria se a norma compreendida no regime jurídico da aquisição da nacionalidade fixasse para os apátridas um requisito cujo preenchimento fosse *inviabilizado* pela existência de uma *proibição* já contida num outro regime jurídico, designadamente no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, aprovado pela Lei n.º 23/2007, de 4 de julho. Situação em que a validade da norma ficaria comprometida porque o legislador teria escolhido fixar para o acesso à nacionalidade por apátridas uma condição que o próprio ordenamento jurídico obstava já a que viesse a ser preenchida por força da existência de uma norma de preclusão.

Mas não é isso que ocorre no caso vertente, já que, de acordo com o n.º 1 do artigo 4.º da referida Lei n.º 23/2007, aquele regime jurídico é aplicável a «*cidadãos estrangeiros e apátridas*». Razão pela qual, no presente caso, o vício não decorre, pois, dos termos em que a norma foi concebida – que, aliás, traz como alteração principal relativamente ao regime vigente o estabelecimento de um

regime especial de aquisição da nacionalidade por naturalização para os apátridas –, mas sim da ausência, no momento presente, de uma outra norma, com um programa normativo próprio, ainda que materialmente conexo.

Ora, à inexistência desta outra norma – em rigor, à ausência na ordem jurídica de um procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia – corresponde um *vício próprio*, consubstanciado numa eventual *inconstitucionalidade por omissão*, que o Tribunal não pode verificar em sede de fiscalização preventiva da constitucionalidade e cuja apreciação não pode, além do mais, ser pedida pelos requerentes (cfr. artigo 283.º, n.º 1, da CRP).

Não se pretende com este entendimento negar os impactos da omissão, no sistema jurídico português, de normas que permitam e regulem o reconhecimento da apatridia (de onde os requerentes retiram dificuldades práticas na obtenção de residência legal em termos gerais), mas apenas assinalar que a avaliação dessa circunstância, *no contexto da norma fiscalizada*, se situa no plano da aplicabilidade da norma, e não no plano da sua validade, planos esses substancialmente distintos, tanto mais que apenas um deles – o segundo –, legitima, no presente processo, a intervenção deste Tribunal.

E isto porque, se a ausência de procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia, ainda que, porventura, em si mesma contrária à ordem jurídico-constitucional, pudesse gerar automaticamente, por efeito de mera contaminação, a inconstitucionalidade das normas que estabeleçam uma condição cujo preenchimento dependa, mesmo que indiretamente, do reconhecimento prévio do estatuto de apátrida, isso significaria que a omissão do legislador passaria a poder ser efetivamente sancionada através da fiscalização da inconstitucionalidade por ação, o que não é compatível com o modelo previsto no artigo 283.º da Constituição.

Aceitar essa consequência implicaria, pois, e ademais, presumir que, enquanto não fosse criado o procedimento de reconhecimento da apatridia, o legislador estaria constitucionalmente impedido de exigir residência legal em território nacional como requisito de acesso à nacionalidade por naturalização por parte de apátridas ou, formulando a ideia de modo inverso, estaria obrigado a conceder-lhes a nacionalidade desde que houvessem residido no país pelo período legalmente fixado, mesmo que essa residência não fosse legal.

Ora, tal conclusão não decorre sequer dos instrumentos de direito internacional vinculativos para o Estado português, conforme melhor se dirá de seguida. Se a atual

inexistência na ordem jurídica portuguesa de um procedimento para o reconhecimento da situação de apatridia é insuscetível de se projetar sobre a norma do n.º 3 do artigo 6.º da LdN, na versão decorrente das alterações introduzidas pelo Decreto sob apreciação, em termos de impor o reconhecimento da sua desconformidade à Constituição, resta verificar se a solução que consiste em estabelecer a condição relativa à residência legal *per se* é incompatível com a ordem jurídico-constitucional.

A alteração legislativa em apreço surge com o propósito de se reconhecer a especial situação do cidadão apátrida e por isso se prevê que o período mínimo de residência legal seja o menor de todos os agora previstos no artigo 6.º da LdN (de entre 4, 7 e 10 anos).

O legislador teve em linha de conta a importância que o direito internacional tem – e deve ter – na limitação da margem de conformação do legislador nacional aquando da regulação do direito à cidadania, nomeadamente quando pretende modificar regras relativas à sua aquisição (cfr. item 19 *supra*), como, aliás, este Tribunal Constitucional tem reiteradamente afirmado, e isto porque:

Resulta do n.º 3 do artigo 6.º da CEN que «[c]*ada Estado Parte deverá prever no seu direito interno a faculdade de naturalização de indivíduos legal e habitualmente residentes no seu território*» e que «[a]*o estabelecer as condições para efeitos de naturalização, esse Estado Parte estabelecerá um período de residência não superior a 10 anos imediatamente anterior à formulação do pedido*», bem como da alínea g) do n.º 4 do mesmo artigo 6.º que «[o] d*ireito interno de cada Estado Parte permitirá a aquisição da sua nacionalidade pelos* (...) [a]*pátridas e refugiados reconhecidos, legal e habitualmente residentes no seu território*» (sublinhados acrescentados).

E do exposto retira-se ainda que, estando em causa cidadãos apátridas *legal* e *habitualmente* residentes no território nacional, o Estado tem a obrigação internacional (quer perante os outros Estados partes na Convenção, quer perante os indivíduos em causa) de adaptar o seu direito interno em conformidade com o estabelecido na CEN.

Foi o que o legislador, efetivamente, procurou cumprir através da norma sob escrutínio, facilitando até a posição dos apátridas, na medida em que reduziu o prazo de residência legal mínimo necessário face aos demais indivíduos, e inovando por referência ao regime anterior, nos termos do qual os apátridas não beneficiavam de qualquer distinção positiva em relação ao critério de residência legal em apreço, relativamente aos restantes destinatários da norma.

Assim, não há fundamento para que o Tribunal se pronuncie pela inconstitucionalidade da norma do n.º 3 do artigo 6.º da LdN, na versão decorrente das alterações introduzidas pelo Decreto n.º 17/XVII.

D.3. A terceira questão de constitucionalidade reporta-se ao artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da LdN, na versão alterada pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII, relativo aos fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, na medida em que prevê que a inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional deve ter *em consideração*, para além do mais, «*a demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*».

Na sequência da alteração operada pelo artigo 2.º do Decreto, o referido artigo 9.º, n.º 1, alínea *a)*, da LdN, mantem a «*inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional*» no elenco dos fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade. No entanto, na tentativa de densificação deste conceito, o legislador vem estabelecer que a *inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional* é suscetível de ser revelada pela «*demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*». E é exatamente esse segmento normativo que os recorrentes entendem violar «[a] *reserva de lei restritiva de direitos, liberdades e garantias, por indeterminabilidade do conteúdo, decorrente do artigo 18.º da Constituição, bem como da proibição de perda de nacionalidade por motivos políticos, prevista no n.º 4 do artigo 26.º da Constituição* [...]» (cfr. terceiro ponto do artigo 38.º do pedido).

Cabe verificar se assim é.

A LdN, na sua redação atual, regula, no artigo 9.º, a designada «*oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade*».

Como decorre dos artigos 2.º a 4.º da LdN, podem adquirir a nacionalidade por efeito da vontade: (i) os filhos menores ou incapazes de pai ou mãe que adquira a nacionalidade portuguesa; (ii) o estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português pode adquirir a nacionalidade portuguesa, desde que a declaração seja feita na constância do matrimónio; (iii) o estrangeiro que, à data da declaração, viva em união de facto há mais de três anos com nacional português, após ação de reconhecimento dessa situação a interpor no tribunal cível (na versão alterada, tal ação é substituída pela emissão de decisão judicial de reconhecimento pelo tribunal competente); e (iv)

quando capazes, os que hajam perdido a nacionalidade portuguesa por efeito de declaração prestada durante a sua incapacidade.

De acordo com o n.º 4 do artigo 3.º da LdN, aditado pelo artigo 2.º do Decreto, a aquisição da nacionalidade pelo cônjuge do nacional português ou por quem com ele viva em união de facto passa ainda a depender da não verificação de nenhuma das situações que passam a estar previstas nas novas alíneas f) a h) do n.º 1 do artigo 6.º, na versão que decorre do Decreto.

Nos termos do artigo 10.º da LdN, na sua redação atual, a oposição é deduzida pelo Ministério Público, no prazo de um ano (na versão alterada, passa a dois anos) a contar da data do registo da aquisição da nacionalidade, nos termos previstos também nos artigos 56.º a 60.º do Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro, que aprova o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa (doravante, Regulamento).

Atento o exposto, em especial o previsto no artigo 10.º da LdN, tal não pode deixar de ter um duplo significado: (*i*) por um lado, a partir do momento em que um cidadão estrangeiro vê registada a aquisição da sua nacionalidade, a cidadania portuguesa assim adquirida ainda não é definitiva; e (*ii*) por outro lado, e em estreita ligação com o que acaba de ser afirmado, após o momento da data do registo, e durante o prazo (agora) de dois anos, o Ministério Público, se entender que se verificam alguns dos fundamentos previstos no artigo 9.º da LdN, pode intentar, nos tribunais administrativos e fiscais, uma ação de oposição à aquisição da nacionalidade.

A partir do que acaba de ser afirmado, três soluções são possíveis: ou o Ministério Público, durante tal prazo, não deduz a referida oposição; ou, deduzindo-a, tal ação não procede junto dos tribunais administrativos e fiscais; ou, por fim, deduzindo-a, os tribunais administrativos e fiscais dão razão ao Ministério Público, ordenando, consequentemente, o cancelamento de registo de aquisição de nacionalidade efetuado.

E, enquanto nas primeira e segunda situações – decorrido o prazo previsto para o efeito ou improcedendo a ação judicial – a aquisição da nacionalidade já registada deixa de ser passível de reversão, com tais fundamentos (mas sem prejuízo do disposto no artigo 12.º-B da LdN); na última situação, procedendo a ação de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa, tal terá, como consequência, o cancelamento do registo da nacionalidade e o adquirente, contra quem tiver sido intentada a ação de oposição à nacionalidade, vê o seu direito fundamental à cidadania ficar comprometido.

Daí que, em consequência do que acaba de ser referido, os fundamentos que podem servir de suporte à interposição de uma ação de oposição à aquisição da nacionalidade devem estar suficientemente balizados, por força do disposto na alínea *f)* do n.º 1 do artigo 164.º da CRP, ao estabelecer que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre a aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa.

Mas vejamos com mais detalhe.

Cumpre atentar, antes de mais, na redação atual do artigo 9.º, n.º 1, da LdN, na qual, e tendo em conta o atual pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, interessa, em especial, o que se encontra estipulado na alínea *a)*, pois que, nos termos da primeira parte desta disposição legal, constitui fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade «[a] *inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional*».

Tratando-se de um requisito negativo que se encontra previsto na LdN desde a sua primeira versão, de 1981, que foi sendo sucessivamente densificado quer pela jurisprudência, quer pelo legislador, nas sucessivas alterações à LdN, em particular o legislador de 2006, e também no Regulamento da LdN, sendo inquestionável que o conceito de *inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional* comunga de certa *indeterminabilidade* ou *vagueza*.

Mas, na redação atual, os fundamentos previstos no n.º 1 do artigo 9.º da LdN, em conjugação com os demais números desse mesmo artigo e com o artigo 56.º do Regulamento, estão suficientemente determinados para que seja possível ao Ministério Público decidir se estão reunidos os pressupostos que legitimam que intente uma ação de oposição à aquisição da nacionalidade.

A norma do artigo 2.º do Decreto vem alterar este paradigma, ao proceder à alteração do artigo 9.º da LdN.

Na redação que se pretende que entre em vigor, constituirá fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade, nos termos do n.º 1, alínea *a)*, da referida disposição legal, «[a] *inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional, tendo em consideração os parâmetros materiais constantes das alíneas c) a i) do n.º 1 do artigo 6.º* **e** *a demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*» (realces acrescentados).

De onde decorre que, para o Ministério Público aferir da «*inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional*», enquanto pressuposto necessário à interposição da oposição à aquisição da

nacionalidade, deve agora «[ter] *em consideração*», não só (i) os parâmetros materiais constantes das alíneas *c)* a *i)* do novo artigo 6.º, n.º 1, da LdN, por remissão – i.e., *o conhecimento suficiente dos direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade portuguesa e a organização política do Estado português; a declaração solene, pelo adquirente de nacionalidade registada, aquando do pedido de aquisição de nacionalidade por naturalização, da sua adesão aos princípios fundamentais do Estado de direito democrático; a circunstância de o interessado ter sido condenado, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão igual ou superior a 2 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa; o interessado não constituir perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada; não ser destinatário de medidas restritivas aprovadas pela Organização das Nações Unidas ou pela União Europeia, na acção da Lei n.º 97/2017, de 23 de agosto; e, finalmente, possuir capacidade para assegurar a sua subsistência.*

Acrescendo a estes, um outro, o qual passará a ser a «*demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*», atenta a inserção, entre o primeiro e segundo segmentos normativos da nova alínea *a)* do n.º 1 do artigo 9.º, da conjunção copulativa «*e*», na sequência da expressão inicial «[ter] *em consideração*».

Apesar de os novos requisitos introduzidos terem o propósito de densificar o pressuposto da «*inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional*», não se pode deixar de constatar que, através deste segundo segmento – aquele de que cumpre conhecer –, se verifica um incremento da conatural indeterminabilidade daquele conceito.

O que conduz a um agravamento da situação do cidadão adquirente da nacionalidade portuguesa, pois que se alargam e, de certa forma, se *diluem* os requisitos que podem ser fundamento bastante para a interposição de uma ação de oposição à nacionalidade portuguesa, pelo Ministério Público, e cuja procedência tem como efeito o cancelamento do seu registo de aquisição da nacionalidade, num período temporal que agora é de dois anos (antes de 1 ano), por força da alteração que o mesmo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII pretende fazer operar no artigo 10.º da LdN.

É neste contexto e com estas premissas que se conhecerá da questão de constitucionalidade colocada, e que reside em saber se o segundo segmento normativo da nova alínea *a)* do n.º 1 do artigo 9.º, ao ser «*indeterminado*», como alegam os requerentes, é ou não compatível com o princípio

da determinabilidade das leis e com o princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição) em matéria sujeita a reserva absoluta de competência da Assembleia da República (artigo 164.º, alínea *f)*).

Como já foi oportunamente referido *supra*, a Constituição, sem prejuízo de não definir o que entende por *cidadão nacional*, nem por isso deixou de rodear o instituto da cidadania portuguesa de importantes garantias formais, na medida em que inclui, de entre o mais, o regime da aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa entre as matérias da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (artigo 164.º, alínea *f)*), razão pela qual não pode deixar de se convocar, e de modo particularmente significativo, as exigências de *determinabilidade* que decorrem do princípio do Estado de direito democrático.

Veja-se que, de acordo com a jurisprudência consolidada deste Tribunal (*v.*, por exemplo, o Acórdão n.º 225/2018), a regulamentação legislativa em matéria de direitos, liberdades e garantias, cuja disciplina está sujeita a reserva de lei parlamentar, deve observar exigências de *precisão* e *determinabilidade*, especialmente quando implique restrições a esses direitos.

Estas exigências decorrem do princípio do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição, como desde logo afirmado no Acórdão n.º 285/92, e tem sido reiterado em decisões posteriores:

> «[A] questão da relevância do princípio da precisão ou determinabilidade das leis anda associada de perto à do princípio da reserva de lei e reconduz-se a saber se, num dado caso, o âmbito de previsão normativa da lei preenche ou não requisitos tidos por indispensáveis para se poder afirmar que o seu conteúdo não consente a atribuição à Administração, enquanto executora da lei, de uma esfera de decisão onde se compreendem elementos essenciais da própria previsão legal, o que, a verificar-se, subverteria a ordem de repartição de competências entre o legislador e o aplicador da lei. [...]
> Reconhece-se, sem dificuldade, que o princípio da determinabilidade ou precisão das leis não constitui um parâmetro constitucional "a se", isto é, desligado da natureza das matérias em causa ou da conjugação com outros princípios constitucionais que relevem para o caso. Se é, pois, verdade que inexiste no nosso ordenamento constitucional uma proibição geral de emissão de leis que contenham conceitos indeterminados, não é menos verdade que há domínios onde a Constituição impõe expressamente que as leis não podem ser indeterminadas, como é o caso das exigências de tipicidade em matéria penal constantes do artigo 29.º, n.º 1, da Constituição, e em matéria fiscal (cfr. artigo 106.º da Constituição) ou ainda enquanto afloramento do princípio da legalidade (*nulla poena sine lege*) ou da tipicidade dos impostos (*null taxation without law*).
> Ora, atento o especial regime a que se encontram sujeitas as restrições aos direitos, liberdades e garantias, constante do artigo 18.º da Constituição, em especial do seu n.º 3, e em articulação com o princípio da segurança jurídica inerente a um Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição), forçoso se torna reconhecer que, em função de um critério ou princípio de

> proporcionalidade a que deverão estar obrigadas as aludidas restrições [...], o grau de exigência de determinabilidade e precisão da lei há-de ser tal que garanta aos destinatários da normação um conhecimento preciso, exato e atempado dos critérios legais que a Administração há-de usar, diminuindo desta forma os riscos excessivos que, para esses destinatários, resultariam de uma normação indeterminada quanto aos próprios pressupostos de atuação da Administração; e que forneça à Administração regras de conduta dotadas de critérios que, sem jugularem a sua liberdade de escolha, salvaguardem o "núcleo essencial" da garantia dos direitos e interesses dos particulares constitucionalmente protegidos em sede de definição do âmbito de previsão normativa do preceito (*Tatbestand*); e finalmente que permitam aos tribunais um controlo objetivo efetivo da adequação das concretas atuações da Administração face ao conteúdo da norma legal que esteve na sua base e origem.»

Da sujeição a uma reserva absoluta de competência legislativa da enunciação dos critérios e pressupostos, positivos e negativos, associados à aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa, decorre ainda outra consequência. A regulação primária dessas condições tem de constar de *lei*, não podendo ser reenviada para ato de outra natureza. Como se afirma no Acórdão n.º 538/2015:

> «O princípio da reserva de lei parlamentar assume, como se sabe, no ordenamento jurídico-constitucional português um duplo significado: por um lado, proíbe a administração de invadir as matérias reservadas sem autorização expressa do legislador parlamentar, dotado de uma maior intensidade de legitimação democrática; por outro, proíbe que o legislador delegue na administração poderes regulamentares relativamente a quaisquer aspetos pertencentes à disciplina normativa primária, circunscrevendo o âmbito de atuação normativa da administração a aspetos técnicos ou secundários, sob a forma de *regulamentos de execução*.»

Nesta última aceção, aquilo que decorre do princípio da reserva de lei é que «*o regime material tem de constar de um ato legislativo, ou seja, de lei em* sentido formal» (Acórdão n.º 474/2021).

Ora, o artigo 4.º do Decreto concede um prazo de 90 dias ao Governo para que este proceda às necessárias alterações ao Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, alterações essas que poderão comtemplar, designadamente por via da modificação do seu atual artigo 56.º, a especificação de elementos suscetíveis de contribuir para a compreensão do que sejam «*comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*».

Tendo presente que o Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, não obstante assim designado, foi aprovado por Decreto-Lei, não está em causa a *reserva da função legislativa*, «*enquanto*

delimitação daqueles domínios de vida que só podem ser regulados por actos legislativos com exclusão de quaisquer outras fontes normativas» (Acórdão n.º 398/2008).

Porém, tratando-se de matéria sob reserva absoluta de competência da Assembleia da República, dificilmente se poderá considerar que este segundo segmento normativo da nova alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da LdN cumpre as exigências de determinabilidade inerentes à alínea *f)* do artigo 164.º da CRP, que reserva ao *legislador parlamentar* a enunciação dos critérios e pressupostos, positivos e negativos, associados à aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa (cfr. Acórdão n.º 331/2016), sendo vedado ao Governo substituir-se-lhe nessa tarefa.

Assim, e desde logo, da nota técnica sobre os trabalhos preparatórios relativos à alteração preconizada pelo Decreto, elaborada pelos serviços de apoio à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, e enviada pelo Presidente da Assembleia da República ao abrigo do disposto no artigo 54.º da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, na sua redação atual, denota-se que o debate que ocorreu em torno do que poderá significar a *demonstração* de *comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*, não alcançou resultados esclarecedores. E o mesmo decorre da "nota explicativa" enviada a este Tribunal pelos Grupos Parlamentares do Partido Social-Democrata (PSD) e do Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP).

Com efeito, e em linha com um plano de argumentação que ocorreu no debate parlamentar anteriormente mencionado, poder-se-ia equacionar que os ditos comportamentos ofensivos da comunidade nacional, suas instituições e símbolos nacionais, mais não seriam do que os crimes contra o Estado tipificados nos artigos 308.º a 346.º do CP. Contudo, se é verdade que tal até pode estar de acordo com a intenção subjacente à Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª, de cuja Exposição de Motivos decorre que uma das principais motivações da alteração que se pretende efetivar à LdN assenta na necessidade de «*imprimir uma maior exigência ao regime da nacionalidade portuguesa, no sentido de garantir que a mesma tem sempre subjacente uma ligação efetiva e genuína à comunidade nacional*», o mesmo não se retira, de forma clara, da disposição legal cuja constitucionalidade está a ser sindicada.

É que, mesmo que esses comportamentos correspondam àqueles crimes – o que, insista-se, é apenas uma das possibilidades de interpretação do enunciado normativo –, não se sabe qual o grau de *ostensividade* e de *concludência* que deve estar associado à sua prática, nem se outros crimes, eventualmente, podem ser subsumidos à previsão da norma.

Mas mais. Como acabou de ser referido, a partir do momento em que o enunciado refere «*comportamentos*» e não «*crimes*», é perfeitamente possível uma linha interpretativa que se afaste da antecedente, e que conclua que este segmento normativo, afinal, não opera qualquer tipo de remissão para o CP, estando em causa, como parece, em termos literais, verdadeiros *comportamentos* aos quais não está associada qualquer tipificação penal.

Se assim for, e a título de exemplo, o segmento normativo que ora se sindica permite que o comportamento de um cidadão, no exercício da sua liberdade de expressão (artigo 37.º da Constituição), e que se traduza na manifestação de uma opinião *ofensiva* para com o Presidente da República, a Assembleia da República ou o Governo, possa entrar na previsão deste segmento normativo. O mesmo podendo suceder, também a título de exemplo, por referência a comportamentos cometidos no exercício da sua liberdade de criação cultural (artigo 42.º da Constituição) ou de manifestação e de associação (artigos 45.º e 46.º da Constituição), entre outros, desde que *demonstrativos*, de forma *concludente* e *ostensiva*, da sua *rejeição* à *adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais.*

Como é bom de ver, estas situações são passíveis de serem subsumidas à previsão do segundo segmento normativo precisamente por força da abertura propiciada pelo enunciado normativo da nova alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da LdN.

A incerteza e insegurança que advêm de tudo o que se expôs não só não contribuem para diminuir a indeterminabilidade deste segundo segmento normativo, como são reveladoras de que este se traduz, verdadeiramente, num requisito *arbitrário* no que se refere ao que possam ser «*comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*». O que, como se viu, pode refletir-se, inclusivamente, numa efetiva colisão com outros direitos fundamentais consagrados na Constituição.

Para concluir que o que está em falta e gera essa mesma indeterminabilidade não pode deixar de integrar a normação primária do regime associado aos fundamentos para a oposição à aquisição de nacionalidade pelo Ministério Público, pois que, recorde-se, saber se o requisito da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 9.º se encontra preenchido determinará a possibilidade de um cidadão ver cancelado o seu registo de aquisição da nacionalidade.

Esta conclusão é ainda mais premente se se tiver presente que a «*inclusão de qualquer matéria na reserva de competência da Assembleia da República, absoluta ou relativa, é* in totum» (cfr. Jorge

Miranda/Catarina Santos Botelho, *Constituição Portuguesa Anotada*, Jorge Miranda/Rui Medeiros, 2018, Tomo II, 2.ª edição revista, p. 529).

O que significa que a lei parlamentar, ao estabelecer os requisitos positivos e negativos de acesso à nacionalidade, não o pode fazer com um grau de abertura e indeterminação tal que acabe por transferir para o aplicador da lei a fixação do *critério* que deverá presidir à valoração dos «*comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*», suscetíveis de revelar «*inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional*».

Pense-se, novamente, na participação, por exemplo, numa manifestação a favor da restauração da monarquia. Tratar-se-á de uma ação subsumível à previsão do segmento final da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da LdN, alterada pelo Decreto? O legislador parlamentar não fornece qualquer ponto de referência minimamente seguro que permitisse aos tribunais confirmar ou infirmar tal subsunção caso a oposição à aquisição da nacionalidade viesse a ser deduzida com esse fundamento pelo Ministério Público.

A exigência de que a lei que dispõe sobre a aquisição, perda e reaquisição da cidadania seja suficientemente clara, precisa e completa serve um duplo propósito: por um lado, constitui para os seus destinatários uma garantia de segurança jurídica e de previsibilidade; por outro, funciona como garantia de que a reserva absoluta de competência da Assembleia da República é respeitada.

Ao abster-se de fornecer qualquer indicação sobre a tipologia ou padrão dos comportamentos suscetíveis de evidenciar a *demonstração, concludente e ostensiva,* de uma *rejeição da adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*, o legislador parlamentar atribui aos órgãos encarregados da aplicação da LdN uma excessiva margem de liberdade na conformação do regime, comprometendo com isso a possibilidade de os destinatários da lei anteciparem com aquele mínimo de segurança devido quais os tipos de ações cuja prática poderá ser motivo bastante para que, contra si, seja intentada uma ação de oposição à aquisição da sua nacionalidade portuguesa.

Se a «*demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*» constitui um dos fundamentos para que o Ministério Público possa intentar uma ação de oposição à aquisição da nacionalidade, é evidente que estes *comportamentos* têm de estar suficientemente recortados na lei da Assembleia da

República, não podendo esta, em virtude da falta de completude ou precisão do regime editado, delegar nos órgãos de administração da justiça a fixação do critério de valoração à luz do qual deverão considerar certos *comportamentos*, e não outros, suficientemente demonstrativos disso mesmo.

Uma vez que tal não sucede, o legislador parlamentar, ao não exaurir a regulação que deve estar prevista na normação primária, torna este segmento normativo incompatível com as exigências de determinabilidade da lei associadas ao princípio do Estado de direito (artigo 2.º da CRP) e à reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República a que se refere a alínea *f)* do n.º 1 do artigo 164.º da Constituição.

O que vem de ser exposto torna-se, aliás, particularmente evidente se se tomar em consideração os fatores de ponderação enunciados também no Acórdão n.º 474/2021 para determinar *o quanto à lei deve ser exigido*. São eles os seguintes:

> «Primeiro fator de ponderação: a reserva de lei é mais exigente quando a matéria reservada integra o *objeto principal* do diploma do que quando se situa na sua periferia ou é atingida de forma acidental. Segundo fator de ponderação: quanto maior a *novidade política* ou o *carácter polémico* do objeto de regulação, maior é o valor do pluralismo político, da publicidade do debate e da dialética deliberativa privativos da lei parlamentar. Terceiro fator de ponderação: quanto menores as *qualidades procedimentais* do ato normativo para o qual o diploma legal reenvia a sua regulamentação – decreto-lei, decreto regulamentar ou outros tipos de regulamento –, mais apertada deve ser a exigência de reserva de lei. Quarto fator de ponderação: quanto maior a necessidade, atenta a morfologia do objeto de regulação, de uma *normação flexível*, com características de proximidade, mutabilidade e adaptabilidade, maior é a adequação funcional do poder regulamentar».

Em todos os tempos, a aquisição e perda da nacionalidade, para além de respeitarem a questões ligadas a direitos fundamentais, têm um pendor de «*elevada sensibilidade política, social e jurídica*», razões pelas quais o nível de exigência quanto à necessidade de regulação legal é, neste contexto, suficientemente elevado para que não possa ser delegada nos órgãos encarregados da aplicação da lei a definição do que será a necessária e suficiente «*demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*». No caso, acresce ainda que a matéria relativa à *aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa* integra o objeto principal do diploma de onde consta a norma sindicada e que a regulamentação da LdN, ainda que seja efetivada por um decreto-lei, sê-lo-á através de um tipo de ato legislativo cujo respetivo procedimento de feitura e de aprovação não comunga das mesmas

características de participação democrática quando comparado com o procedimento legislativo parlamentar, no caso, de valor reforçado pela natureza de lei orgânica que se imprime.

Face ao exposto, imperioso se torna concluir que a norma da parte final da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 9.º da LdN, na redação dada pelo Decreto, é inconstitucional por violação do princípio da determinabilidade e da reserva absoluta de lei parlamentar que se extrai da conjugação do artigo 2.º com a alínea *f)* do n.º 1 do artigo 164.º, ambos, da Constituição.

D.4. A quarta questão de constitucionalidade reporta-se ao artigo 12.º-B, n.º 3, da LdN, na versão alterada pelo artigo 2.º do Decreto, nos termos do qual «[a] *consolidação prevista no n.º 1 não opera no caso de a titularidade da nacionalidade ter sido obtida de forma manifestamente fraudulenta*».

Conforme se anteviu (5.4., *supra*), não é possível avaliar da conformidade desta norma com a nossa Lei Fundamental sem que atentemos à redação do n.º 1 do mesmo artigo 12.º-B, pois que é aí que encontramos as condições de aplicação da norma e, mais precisamente, o efeito que o n.º 3 visa travar.

Vejamos, então.

Na redação da LdN atualmente em vigor, lê-se no artigo 12.º-B, n.º 1, sob a epígrafe, «Consolidação da nacionalidade», o seguinte:

> «[1] – *A titularidade de boa-fé de nacionalidade portuguesa originária ou adquirida durante, pelo menos, 10 anos é causa de consolidação da nacionalidade, ainda que o ato ou facto de que resulte a sua atribuição ou aquisição seja contestado*» (sublinhados acrescentados).

Por sua vez, na alteração da LdN, correspondente à norma fiscalizada, prevê-se o seguinte:

> «[1] – *A titularidade de boa-fé de nacionalidade portuguesa originária ou adquirida durante pelo menos 10 anos é causa de consolidação da nacionalidade, ainda que o ato que esteve na origem da sua atribuição ou aquisição seja passível de declaração administrativa ou judicial de nulidade.*
> [...]
> *3 – A consolidação prevista no n.º 1 não opera no caso de a titularidade da nacionalidade ter sido obtida de forma manifestamente fraudulenta*» (sublinhados acrescentados).

Do mero confronto entre o n.º 1 do artigo 12.º-B vigente e o n.º 1 do artigo 12.º-B na redação proposta resulta que o legislador pretendeu, desde logo, que se mantenha por acautelada a situação dos titulares de nacionalidade portuguesa, originária ou adquirida que, estando de *boa-fé*,

vejam a validade do ato de que resulte a atribuição ou aquisição dessa nacionalidade questionada.

Na redação vigente, o legislador refere-se à *contestação* do ato *ou facto* de que resulte a sua atribuição ou aquisição. Na redação ora proposta, o legislador entendeu densificar tal circunstância, alocando-a àquelas situações em que «*o ato que esteve na origem*» da atribuição ou da aquisição da nacionalidade «*seja passível se declaração administrativa ou judicial de nulidade*».

É neste contexto que surge, no *novo* n.º 3 do artigo 12.º-B, a circunstância de a consolidação prevista no n.º 1 do artigo 12.º-B *não operar* no caso de a titularidade da nacionalidade ter sido obtida de *forma manifestamente fraudulenta*, norma sobre a qual recai o pedido sob apreciação, mais precisamente, quanto a um dos seus possíveis sentidos normativos.

Vejamos com mais detalhe.

Conforme decorre do artigo 24.º do pedido (1.2. e 5.4., *supra*), a norma fiscalizada integra o n.º 3 do artigo 12.º-B da LdN, na interpretação segundo a qual este se aplica quando o «*titular da nacionalidade se encontra de boa-fé, não sendo responsável pela ação ilícita que determina a declaração de nulidade referida no n.º 1*». Assim, os requerentes denunciam a possibilidade de o n.º 3 ser aplicado a titulares de nacionalidade portuguesa que, estando de *boa-fé*, vejam a nacionalidade originária ou adquirida não se consolidar, em virtude de ato fraudulento praticado por terceiro.

Ora, se é seguro que a lei deve ser interpretada partindo do princípio de que «*o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*» – conforme dispõe o artigo 9.º, n.º 3, do CC –, certo é também que a interpretação avançada pelos requerentes pode ser razoavelmente sustentada e encontra arrimo na letra da lei. E, com efeito, apesar de o legislador, no n.º 1 do artigo 12.º-B, reafirmar a preocupação na proteção dos titulares de nacionalidade de *boa-fé*, a verdade é que esse n.º 1 contempla os atos passíveis de declaração administrativa ou judicial de nulidade. O que convoca, desde logo o artigo 12.º-A da LdN, ao dispor que «*é nulo o ato que determine a atribuição, aquisição ou perda da nacionalidade portuguesa com fundamento em documentos falsos ou certificativos de factos inverídicos ou inexistentes, ou ainda em falsas declarações*», mas também o disposto no artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo.

Assim, quando no n.º 3 o legislador prevê uma nova circunstância, que acresce e, de alguma forma, se sobrepõe, a uma leitura conjugada do artigo 12.º-A e do artigo 12.º-B, n.º 1, referindo-se, concretamente, ao facto de a nacionalidade portuguesa ter sido obtida de *forma manifestamente fraudulenta*, não é implausível admitir-se que se tenha pretendido travar a consolidação da

nacionalidade assim obtida, independentemente da boa ou má fé do titular.

Até porque da literalidade da formulação apresentada neste n.º 3 do artigo 12.º-B, na nova redação sob escrutínio, não se vislumbra qualquer distinção entre o titular de boa-fé mencionado no n.º 1 do mesmo artigo 12.º-B e terceiros. Atente-se, a este propósito, na redação da alínea a) do n.º 4 do artigo 168.º do Código do Procedimento Administrativo, no qual, no condicionamento, de 1 para 5 anos, do prazo previsto para a anulação administrativa do ato administrativo, se tem designadamente em conta a circunstância de o *beneficiário* [do ato] *tenha utilizado artifício fraudulento com vista à prática do acto.*

No entendimento dos requerentes, a solução contida no artigo 12.º-B, n.º 3, da LdN, na versão alterada pelo artigo 2.º do Decreto, na medida em que torna a consolidação prevista no n.º 1 *inoperante* no caso de nacionalidade ter sido obtida de forma *manifestamente fraudulenta*, mesmo que o titular da nacionalidade estivesse de boa-fé – ou seja, quando o titular não é o autor ou o responsável pela ação fraudulenta –, viola «[o] *princípio da proporcionalidade e* [o] *princípio da culpa e caráter pessoal das sanções plasmado no n.º 3 do artigo 30.º da Constituição*», que defendem ter aplicação «[...] *para lá do escopo das sanções estritamente penais*».

Vejamos.

O legislador, no n.º 1 do artigo 12.º-B, previu que «*A titularidade de boa-fé de nacionalidade portuguesa originária ou adquirida durante pelo menos 10 anos é causa de consolidação da nacionalidade, ainda que o ato que esteve na origem da sua atribuição ou aquisição seja passível de declaração administrativa ou judicial de nulidade*». Ao invés, é possível admitir-se que o legislador do Decreto, ao permitir que, ao abrigo do *novo* n.º 3 do artigo 12.º-B, a referida consolidação da aquisição da nacionalidade seja inoperante, no caso de ter sido obtida de *forma manifestamente fraudulenta*, se conforme com esse resultado, mesmo que o titular estivesse de boa-fé, ou seja, mesmo que não tenha sido ele o autor ou o responsável pela ação ilícita. Assim sendo, ter-se-ia introduzido um efetivo obstáculo adicional à aquisição *nacionalidade*, uma vez que, ao fazê-lo, se alarga o universo daqueles que podem ter por não consolidada a aquisição da sua cidadania.

Está, pois, em causa, um obstáculo à aquisição da nacionalidade, ou ao seu acesso, não fazendo sentido falar-se nem em perda nem em privação da cidadania nas situações em que a aquisição se afigure nula por ter sido concedida com base em informações falsas ou factos não existentes, o que determina a sua não produção de efeitos.

Estando em causa um obstáculo à aquisição da nacionalidade, não faz sentido convocar o *«princípio da culpa e caráter pessoal das sanções plasmado no n.º 3 do artigo 30.º da Constituição»*, desde logo porque o n.º 3 do artigo 12.º-B não estabelece qualquer *sanção*, pois que se trata de uma norma destinada a paralisar a consolidação da nacionalidade em caso de *fraude manifesta*, e que tem em vista salvaguardar que a nacionalidade portuguesa não seja atribuída com base em atos objetivamente fraudulentos, independentemente da autoria desse comportamento, e não *sancionar* quem deles se possa ter aproveitado, ainda que de boa-fé.

Colocar-se-ia, então, a questão de saber se esta norma, ao prever um universo de pessoas a quem pode ficar vedada a consolidação da aquisição da sua nacionalidade, como consequência de ação de um terceiro, estando aquelas de boa-fé, ou seja, sendo alheias a tal comportamento, deveria ser julgada inconstitucional por restringir, de forma *desproporcional*, o direito de acesso à cidadania, em violação das disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 26.º e do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição.

Existe, contudo, um problema prévio, que surge logicamente antes desta questão de constitucionalidade e que é relativo à *delimitação do âmbito de aplicação* da norma que passará a constar do n.º 3 do artigo 12.º-B da LdN, na sequência das alterações introduzidas pelo Decreto, onde se diz – recorde-se – que a *«consolidação prevista no n.º 1 não opera no caso de a titularidade da nacionalidade ter sido obtida de forma manifestamente fraudulenta»* (sublinhado aditado).

Tendo em conta o disposto no artigo 12.º-A da LdN, não parece haver dúvidas de que a *obtenção fraudulenta* da nacionalidade corresponde às situações em que a nacionalidade foi obtida *«com fundamento em documentos falsos ou certificativos de factos inverídicos ou inexistentes, ou ainda em falsas declarações»*. Simplesmente, não são todos os casos de obtenção fraudulenta do título de aquisição ou de atribuição da nacionalidade que conduzem à agora pretendida paralisação da proteção que o n.º 1 do artigo 12.º-B concede aos titulares de boa fé – até porque, se assim fosse, esta norma seria esvaziada de sentido útil.

Como decorre do n.º 3 do artigo 12.º-B da LdN, na versão alterada pelo Decreto, só os casos de obtenção da nacionalidade de forma *manifestamente fraudulenta* é que determinam a neutralização da proteção concedida pelo n.º 1 do artigo 12.º-B aos titulares de boa fé, impedindo a consolidação da nacionalidade.

Ora, o problema reside precisamente aqui. Apesar de distinguir a *obtenção fraudulenta* da *obtenção manifestamente fraudulenta* da nacionalidade e de a esta reservar o efeito de precludir a consolidação da nacionalidade, a lei não fornece qualquer critério a partir do qual essa distinção pode ser efetuada.

Podendo dizer-se que a obtenção manifestamente fraudulenta da nacionalidade, como forma superlativa que é, tenderá a corresponder às situações em que a fraude é mais intensa, ou mais grave, o certo é que não há no diploma aprovado pontos de apoio minimamente seguros que permitam aos órgãos encarregados da aplicação da lei delimitar o universo de hipóteses abrangidas pelo novo n.º 3 do artigo 12.º-B da LdN.

Dependerá o qualificativo de *fraude manifesta* do número de declarações falsas prestadas ou de documentos falsos apresentados pelo titular da nacionalidade, precedendo a sua obtenção? Da natureza e ou relevância do facto falsamente declarado ou falsamente documentado para a obtenção da nacionalidade? Do carácter organizado da atividade criminosa que esteve subjacente à criação e subsequente apresentação dos documentos falsos? Da severidade da sanção aplicada aos autores dos crimes correspondentes?

Não fornecendo o legislador qualquer indicação sobre o critério que haverá de presidir à distinção entre as situações de *mera fraude* e as situações de *fraude manifesta*, coloca-se, uma vez mais, um problema de precisão e determinabilidade da lei em matéria sob reserva absoluta de competência da Assembleia da República em virtude dos conceitos introduzidos na LdN no âmbito da revisão operada pelo Decreto.

Note-se que, ao impedir a consolidação da nacionalidade na esfera de qualquer pessoa, independentemente da sua ação, ou apesar da sua boa-fé, no caso de a titularidade da nacionalidade ter sido obtida de forma *manifestamente fraudulenta*, a norma em causa dispõe sobre matéria de aquisição, perda e reaquisição da cidadania portuguesa, que a alínea *f)* do artigo 164.º da Constituição coloca sob reserva absoluta de lei parlamentar, estando consequentemente excluída a possibilidade de o critério distintivo vir a ser estabelecido através da anunciada revisão do Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de dezembro.

Como já o dissemos *supra* sobre a terceira questão de constitucionalidade colocada nos presentes autos (D.3), e aqui reiteramos: sempre que a matéria é da competência exclusiva da

Assembleia da República, é fundamental que a lei defina diretamente os critérios, pressupostos, limites e conteúdos essenciais das posições jurídicas por ela conformadas.

É por isso que, ao não fornecer qualquer indicação sobre o critério que deverá permitir distinguir a *obtenção fraudulenta* da *obtenção manifestamente fraudulenta* da nacionalidade, enquanto condição preclusiva da proteção concedida no n.º 1 aos titulares de boa fé, o n.º 3 do artigo 12.º-B da LdN, na versão alterada pelo Decreto, releva-se incompatível com as exigências de determinabilidade e previsão em matérias sujeitas à reserva absoluta de lei parlamentar.

Face ao exposto, imperioso se torna concluir que a norma extraída do n.º 3 do artigo 12.º-B da LdN, na redação dada pelo Decreto, é inconstitucional por violação do princípio da determinabilidade e da reserva absoluta de lei parlamentar que se extrai da conjugação do artigo 2.º com a alínea *f)* do n.º 1 do artigo 164.º, ambos da Constituição.

Não sendo possível determinar o seu alcance, nos termos vindos de expor, fica naturalmente prejudicado o conhecimento da questão de saber se esta norma deveria ser julgada inconstitucional por restringir de forma desproporcional o direito de acesso à cidadania, em violação das disposições conjugadas do n.º 1 do artigo 26.º e do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição, nos termos do pedido formulado pelos requerentes.

D.5. A quinta questão de constitucionalidade incide sobre a revogação da norma prevista no artigo 15.º, n.º 4, da LdN, que prevê que, «[p]*ara os efeitos de contagem de prazos de residência legal previstos na presente lei, considera-se igualmente o tempo decorrido desde o momento em que foi requerida a autorização de residência temporária, desde que a mesma venha a ser deferida*».

Quanto a esta questão de constitucionalidade, e como já referido (5.5., *supra*), entendem os requerentes que a norma do artigo 5.º do Decreto, na parte em que determina a revogação do n.º 4 do artigo 15.º da LdN, ao permitir que, «[p]*ara os efeitos de contagem de prazos de residência legal previstos na presente lei, considera-se igualmente o tempo decorrido desde o momento em que foi requerida a autorização de residência temporária, desde que a mesma venha a ser deferida*», é inconstitucional, desde logo por atentar contra o princípio da segurança jurídica, ínsito no artigo 2.º da Constituição, bem como contra o princípio da igualdade, extraído do artigo 13.º da Constituição.

Em primeiro lugar, é importante dar nota de que este n.º 4 do artigo 15.º da LdN foi introduzido, inovatoriamente, pela Lei Orgânica n.º 1/2024, de 5 de março, que entrou em vigor

no dia 1 de abril de 2024. Isto significa, por um lado, que só a partir do dia 1 de abril de 2024, ou seja, aos pedidos para aquisição ou atribuição da nacionalidade que deram entrada a partir dessa data, é que a contagem dos prazos de residência legal, para efeitos, em especial, do artigo 6.º, n.º 1, alínea *b)*, da LdN, passou também a incluir o tempo que medeia entre o momento em que o requerente de nacionalidade formula um pedido de autorização de residência temporária e a decisão de deferimento desse mesmo pedido. E significa também, por outro, que, durante todo o tempo antecedente a 1 de abril de 2024, a contagem do prazo de 5 anos de residência legal para aferir do cumprimento do requisito previsto no referido artigo 6.º, n.º 1, alínea *b)* não tinha em conta essa pendência temporal, começando a contar-se o referido prazo de 5 anos a partir da data em que havia sido concedida a autorização de residência temporária.

A autorização de residência encontra-se prevista nos artigos 75.º e seguintes da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (doravante, Lei dos Estrangeiros), na sua redação atual, sendo que o interessado que pretenda obter esse título de residência tem de preencher, cumulativamente, um conjunto de requisitos previstos no artigo 77.º do referido diploma legal.

A obtenção desse título, no que diz respeito ao artigo 6.º da LdN, tem consequências importantes, na medida em que, a partir daí, o futuro pretendente à aquisição da nacionalidade portuguesa já terá um documento que comprova a regularização da sua permanência em território nacional.

Porém, o deferimento do pedido de autorização de residência não coincide, nem no tempo, nem no regime jurídico que lhe está subjacente, com o reconhecimento do direito à aquisição da cidadania portuguesa (artigo 26.º, n.º 1, da Constituição). Não só porque, para que seja requerida a nacionalidade à luz do artigo 6.º, n.º 1, da LdN, os demais requisitos aí previstos têm de estar preenchidos, como, no que diz respeito à alínea *b)*, é ainda necessário que o requerente, detentor de um título de residência válido, perfaça um período mínimo de residência, de 5 anos, no território português com esse mesmo título.

Contextualizando:

Dos trabalhos preparatórios que antecederam da já referida Lei Orgânica n.º 1/2024, de 5 de março (disponíveis em: https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=121570), nomeadamente a audição conjunta, em 19 de dezembro de 2023, do Presidente do Conselho

Diretivo do IRN – Institutos dos Registos e Notariado, e do Presidente do Conselho Diretivo da AIMA – Agência para a Integração, Migrações e Asilo, I.P., percebe-se a justificação da inclusão de um novo n.º 4 no artigo 15.º na Lei da Nacionalidade.

Aquando da extinção do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), operada pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho, a AIMA, I.P., nos termos do artigo 5.º deste diploma legal, ficou com a responsabilidade dos processos administrativos pendentes no SEF – onde se incluíam pedidos de autorização de residência –, que, assim, acabou por herdar milhares de pendências ainda não decididas.

A criação desta nova entidade, aliada a um cenário de transição de processos administrativos por decidir, gerou atrasos significativos quanto a deferimentos de pedidos de autorização de residência, sendo vários os casos, veiculados pelos meios de comunicação social, de requerentes de títulos de residência que aguardaram mais de dois anos pelo respetivo deferimento.

Face a este cenário *excecional*, entendeu o legislador que a ineficiência do funcionamento da Administração não deveria prejudicar os requentes de autorizações temporárias de residência cujos processos, era reconhecido, se encontravam pendentes juntos da AIMA, I.P., por tempo excessivo.

Atendendo ainda, e sobretudo, que aqueles já se encontravam presentes em território nacional, e que esse tempo de espera poderia, nalguns casos, quase coincidir com os 5 anos exigidos para efeitos do preenchimento da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 6.º da LdN.

Assim, e como vimos, desde 1 abril de 2024, e ao abrigo do invocado n.º 4 do artigo 15.º. da LdN, que os 5 anos, para efeitos de contagem de residência legal, no procedimento para atribuição ou aquisição da nacionalidade, se contam, não a partir do momento em que a Administração defere o pedido de autorização de residência temporária, mas sim desde o momento em que foi requerida essa mesma autorização e desde que esta venha a ser deferida.

Entendem os requerentes que a alteração legislativa em apreço, que revoga este n.º 4 do artigo 15.º da LdN, viola, em primeiro lugar, o princípio da segurança jurídica, que determina que o legislador deve criar previsibilidade e determinabilidade das consequências jurídicas das decisões dos seus cidadãos, de forma a que estes possam planear a condução da sua vida a essa luz.

Vejamos se assim é.

O princípio da segurança jurídica, de raiz doutrinária e jurisprudencial, surge como uma manifestação do princípio do Estado de direito consagrado no artigo 2.º da Constituição, segundo o qual a atuação do Estado deve assentar em normas previamente estabelecidas.

A partir deste princípio considera-se que «[...] *o indivíduo tem o direito de poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçados em normas jurídicas vigentes e válidas por esses actos jurídicos deixado pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos pelo ordenamento jurídico*» (cfr. J.J. GOMES CANOTILHO, in *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Almedina, 2003, p. 256). Ou seja, pretende-se que o sistema jurídico apresente tais características que permitam alcançar a função de conformar a atuação dos seus destinatários.

E note-se que estamos perante verdadeiros *princípios jurídicos*, subentendendo-se a sua *normatividade*, ou seja, a sua aptidão para servir de parâmetro de constitucionalidade. Isso mesmo resulta do Acórdão n.º 287/90 deste Tribunal Constitucional no qual se aduz cristalinamente que, «[d]*e todo o modo, não se pode excluir que o princípio do Estado de direito democrático, não obstante a sua função essencialmente aglutinadora e sintetizadora de outras normas constitucionais, produza, de per si, eficácia jurídico normativa. Essa eficácia será produzida quando constituir «consequência imediata e irrecusável daquilo que constitui o cerne do Estado de um direito democrático, a saber, a protecção dos cidadãos contra a prepotência e o arbítrio (especialmente por parte do Estado)*» (cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, op. cit., ibid.; o itálico é dos autores)» [A obra citada é GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1.º vol., 2.ª ed., 1984].

Nesta matéria, e partindo daquele aresto, o Tribunal Constitucional conta com uma já vasta jurisprudência sobre o princípio geral da segurança jurídica, bem como da sua vertente específica de proteção da confiança.

A título meramente ilustrativo, no recente Acórdão n.º 128/2024, que remete para o Acórdão n.º 508/2016, foi dito o seguinte a propósito do princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança:

> «Decerto que o Estado de direito é, também, um Estado de segurança jurídica (cfr. os Acórdãos n.ºs 108/2012, 575/2014 e 241/2015). E, como este Tribunal tem afirmado, à garantia de segurança jurídica inerente ao Estado de direito corresponde, numa vertente subjetiva, a ideia de proteção da confiança dos particulares relativamente à continuidade da ordem jurídica. Com efeito, a proteção da confiança é uma norma com *natureza principiológica* que deflui de um dos elementos materiais justificadores e imanentes do Estado de direito: a segurança jurídica

dedutível do artigo 2.º da Constituição (cfr. o Acórdão n.º 862/2013). Enquanto associado e mediatizado pela segurança jurídica, o princípio da proteção da confiança prende-se com a dimensão subjetiva da segurança – o da proteção da confiança dos particulares na estabilidade, continuidade, permanência e regularidade das situações e relações jurídicas vigentes. Mas o mesmo Estado de direito também é democrático e pluralista, uma vez que a ordem jurídico-constitucional se funda, desde logo, nos procedimentos próprios de uma democracia plural. Daí o reconhecimento do *poder de autorrevisibilidade das leis*, que, não sendo ilimitado, postula que os limites sejam traçados a partir da concordância entre o princípio do pluralismo democrático e outros princípios constitucionais, como, por exemplo, os da segurança, da igualdade e da proporcionalidade.»

A tutela constitucional da segurança jurídica e da confiança emanam, assim, do princípio do Estado de direito consagrado no artigo 2.º da Constituição (cfr. a jurisprudência constante deste Tribunal expressa, por exemplo, nos Acórdãos n.os 287/90, 128/2009, 3/2010, 154/2010, 862/2013 ou 294/2014). Essa tutela é evidente nos casos de *leis retroativas* – de resto, hoje proibidas no domínio fiscal (cfr. o artigo 103.º, n.º 3, da Constituição) –, mas não está ausente em todos os outros casos em que a lei nova projeta os seus efeitos sobre situações constituídas no passado (...) (v. o Acórdão n.º 575/2014).”»

Ainda a propósito, merece referência o Acórdão n.º 95/2017, posteriormente reafirmado no Acórdão n.º 134/2019:

«12. Sucede que o princípio da proteção da confiança é apenas uma das vertentes ou refrações da *segurança jurídica*, valor matricial do Estado de direito democrático. O seu alcance, como vimos, é essencialmente *retrospetivo*: o poder público não pode, exceto na exata medida em que para tal tenha razões justas ou imperiosas, defraudar as expectativas que o seu comportamento gerou nos cidadãos e depredar os investimentos que estes realizaram nesse pressuposto.

Todavia, o Estado de direito não está apenas vinculado a acautelar a confiança que *inspirou* nos cidadãos. Está também vinculado a *inspirar* essa confiança, o mesmo é dizer, a criar as condições possíveis e indispensáveis para que estes possam planear as suas vidas e realizar investimentos em segurança. Trata-se aqui da vertente *prospetiva* da segurança: a previsibilidade do comportamento estadual e a consequente *determinabilidade* das consequências jurídicas das decisões dos particulares. Um Estado cujo poder executivo não se contém nos limites da legalidade; cujas leis são sistematicamente secretas, obscuras e vagas; cujos tribunais não são independentes; ou cujos regimes legais admitem exceções invocáveis *ad nutum*; um tal Estado, como é fácil de reconhecer, não inspira qualquer confiança nos cidadãos — e, por essa razão, não pode dizer-se que lese a confiança que neles gerou —, mas nem por isso deixa de postergar a segurança que a submissão do poder público ao direito impõe. Por outras palavras, o Estado de direito está simultaneamente vinculado a salvaguardar a confiança que inspirou nos cidadãos (vertente retrospetiva) e a inspirar neles confiança na *previsibilidade* e na *integridade* do seu comportamento (vertente prospetiva).»

Percorrida a jurisprudência do Tribunal Constitucional, e concatenando esta com o pedido formulado nos autos, importará conhecer da aplicação do princípio da segurança jurídica na sua vertente *prospetiva*, onde se enquadram, precisamente, as exigências relacionadas com a estabilidade

e previsibilidade do direito, e que os requerentes entendem que estão a ser postas em causa. É, assim, sob este prisma, de pendor mais *objetivista*, que importa analisar a situação em apreço.

Neste pressuposto, e recapitulando, o artigo 15.º, n.º 4, da LdN, introduzido pela Lei Orgânica n.º 1/2024, surge num contexto de um elevado número de pendências quanto (não só, mas também) a pedidos de autorização de residência temporária, quer junto do SEF, quer, posteriormente, junto da AIMA, I.P.. Foi para resolver a necessária demora na decisão, associada a tais pendências, que, como explicado, prejudicavam os requerentes, que se passou a valorar, obtido que viesse a ser o deferimento do pedido de autorização de residência.

Reconhecendo o legislador de então que o tempo de espera de uma decisão poderia ser muito próximo do período de tempo exigido para a residência legal, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea *b)*, da LdN. E reconhecendo, também, que esse tempo, caso fosse desconsiderado, significaria que os interessados ainda teriam de esperar mais 5 anos para requererem a cidadania portuguesa, mesmo quando a primeira decisão, a da autorização de residência temporária, tivesse sido de deferimento.

Foi neste particular contexto que o legislador decidiu que seria possível contabilizar o tempo de espera até à obtenção do título de residência temporária, tal como a atribuição deste se encontra prevista na Lei dos Estrangeiros. Assim se ultrapassando ou eliminando, de alguma forma, os efeitos dos referidos atrasos, no desencadear de um outro procedimento, o da aquisição da nacionalidade portuguesa, tal como este se encontra previsto na LdN.

Porém, após a entrada em vigor desta alteração à LdN – a 1 de abril de 2024 –, pode dizer-se que o legislador tem adotado um caminho de duplo sentido. Por um lado, não descurando a resolução dos processos pendentes junto da AIMA, I.P. e, por outro lado, promovendo alterações legislativas que adotam requisitos mais exigentes e relativos quer à entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, quer à obtenção da cidadania portuguesa, e que se traduziram quer na recente alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, quer na alteração à Lei da Nacionalidade pelo Decreto n.º 17/XVII, onde se inclui a norma cuja constitucionalidade ora se analisa.

Com efeito, logo em julho de 2024 foi aprovada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 87/2024, de 10 de julho, que criou a Estrutura de Missão para a Recuperação de Processos Pendentes na AIMA, I.P.. Na exposição de motivos, é referido, precisamente, que «[a] *decisão de*

extinguir o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e dividir as respetivas atribuições e competências por cinco entidades tem revelado um impacto negativo ao nível da gestão das fronteiras, da regularização de cidadãos estrangeiros, da coordenação entre as entidades envolvidas e também do combate às redes de tráfico de seres humanos e auxílio à imigração ilegal», sendo que «[a] *inoperância das instituições com competência para a concessão da documentação de cidadãos estrangeiros contribuiu para que existam, atualmente, cerca de 400 000 processos de regularização em território nacional pendentes de análise. Esta acumulação de processos é uma consequência de alterações legislativas desajustadas e de um manifesto desinvestimento nas instituições que detiveram estas competências ao longo dos últimos anos*». Nos termos do ponto 14 da referida Resolução, a Estrutura de Missão assim criada seria extinta, terminando as suas funções, no dia 2 de junho de 2025. Contudo, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 99-A/2025, de 29 de maio, a vigência da Estrutura de Missão veio a ser prorrogada até 31 de dezembro de 2025.

Para o que interessa para a presente questão, essa prorrogação não se deveu à inoperância da Estrutura para escoar os 400 000 processos pendentes, pois que, nos termos da exposição de motivos que antecede a Resolução do Conselho de Ministros n.º 99-A/2025, de 29 de maio, «[v]*olvido cerca de um ano, afigura-se inequívoco que a Estrutura de Missão cumpriu, de forma plena e eficaz, o exigente desígnio que presidiu à sua criação bem como os objetivos que neste âmbito lhe foram fixados*», embora seja ainda «*necessário e indispensável prosseguir com o aproveitamento dos meios, da experiência e do conhecimento técnico adquiridos pela Estrutura de Missão, bem como as sinergias geradas pela colaboração entre esta e várias entidades públicas e privadas, desde a sua criação, de forma a garantir a existência dos recursos a ser aplicados para a resolução de outras pendências*».

Daqui decorre, portanto, que, no espaço de um ano, o Governo considerou que o identificado problema associado à pendência de processos, que havia justificado a criação desta Estrutura, problema esse que havia motivado também a inclusão de um novo n.º 4 no artigo 15.º da Lei da Nacionalidade, através da Lei Orgânica n.º 1/2024, de 5 de março, foi resolvido.

Partindo desta circunstância, é importante atentar também na Exposição de Motivos que antecede a Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª, da qual decorre o Decreto n.º 17/XVII e a partir do qual surge o presente pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade. É aí referido, a propósito da contagem do tempo de residência legal, entre outros aspetos, que as alterações à Lei da Nacionalidade que antecederam as preconizadas pela referida Proposta de Lei procederam «*a uma redução drástica das exigências relativas à residência*», nomeadamente «*através da contabilização de lapsos*

temporais em que a situação dos imigrantes em território nacional não está de todo estabilizada», na medida em que a «*contagem imediata ou quase imediata de prazos de residência legal*» é ainda «*desprovida de qualquer título válido ou minimamente consistente*», pelo que o n.º 4 do artigo 15.º da Lei da Nacionalidade se trata de «*uma insitada regra de contabilização* (...) *que deverá ser removida para o futuro*» (sublinhados acrescentados).

O que permite concluir que, num período temporal limitado de um ano e dois meses – *rectius*: de 1 abril de 2024, data da entrada em vigor da Lei Orgânica n.º 1/2024, a junho de 2025, data da entrada, na Assembleia da República, da Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª –, a atuação do Estado-legislador foi *previsível*. E que, se os motivos que determinaram a inclusão da solução claramente *excecional* prevista no artigo 15.º, n.º 4, da LdN se foram diluindo nesse espaço de um ano e dois meses, também não deixa de ser certo que essa diluição é concomitante com a vontade publicamente expressa pelo legislador, no mesmo período temporal, de reverter o referido modo de contagem do período de residência legal para os efeitos previstos na LdN.

Assim, e neste específico contexto, não só os cidadãos estrangeiros não podiam conscientemente acreditar numa imutabilidade de um regime de natureza *excecional*, esperando que se tornasse definitivo, como esta alteração, em coerência, não pode ser configurada como *inesperada* ou *imprevisível*, antes se inserindo numa situação típica de revisibilidade das leis que, sendo-lhes inerente, está abrigada por uma amplíssima margem de conformação do legislador ordinário.

Sem prejuízo do que acaba de se expor, os requerentes entendem que a segurança jurídica está ainda a ser afrontada noutro prisma, mais especificamente quando, «[a]*o prever que o momento em que é requerida a autorização de residência temporária é irrelevante, iniciando-se a contagem do prazo de residência legal em território português* [no] *momento do respetivo deferimento, a norma em causa estabelece uma situação de incerteza sobre as consequências da decisão do cidadão estrangeiro requerer essa autorização, expondo-o à álea administrativa do momento da prolação da decisão*». Para corroborar esta asserção, indicam jurisprudência do Tribunal Constitucional que parece ir no mesmo sentido, nomeadamente o Acórdão n.º 134/2019, já citado. Contudo, esta linha de raciocínio também não procede.

Em primeiro lugar, e no seguimento do que já foi aduzido anteriormente, importa relembrar que a contabilização do tempo de espera até à obtenção de um título de residência temporária previsto na Lei dos Estrangeiros, para efeitos de preenchimento da alínea *b)* do n.º 1 do artigo 6.º da LdN, foi inovatoriamente introduzida em 2024, no n.º 4 do artigo 15.º, cuja revogação está aqui

em apreço. Por outras palavras: até essa data, nunca esse período de espera foi valorado na letra da lei.

Em segundo lugar, e em estrita conjugação entre a Lei dos Estrangeiros e a LdN, se é verdade que o deferimento do pedido de autorização de residência temporária constitui um dos momentos a partir do qual a permanência do cidadão em território nacional passa a ser legal, tal decisão não lhe reconhece, contudo, um direito à aquisição imediata da cidadania. Conforme explicitado anteriormente, o requisito contido no artigo 6.º, n.º 1, alínea *b)*, da LdN é apenas um dos vários requisitos que têm de estar cumulativamente preenchidos para que o cidadão possa adquirir a nacionalidade portuguesa.

Ao revogar o n.º 4 do artigo 15.º da LdN, o legislador pretendeu, dentro da sua margem de conformação e de forma coerente com as recentes alterações que têm vindo a ser preconizadas, que o período temporal previsto na LdN apenas seja considerado a partir do momento em que a situação do cidadão estrangeiro em território nacional esteja regularizada, o que coincide com o momento em que o seu pedido de autorização de residência é deferido – regime, aliás, que sempre existiu até abril de 2024, insista-se. Daí que não haja qualquer cisão entre o momento do deferimento do pedido de autorização de residência temporária e o momento determinante para efeitos de requerimento de obtenção de cidadania portuguesa à luz do artigo 6.º da LdN, pois que esse deferimento não permite, *ipso facto*, a aquisição da nacionalidade portuguesa, pois esta ainda depende do preenchimento das demais condições previstas naquele diploma legal.

O que vem de ser afirmado explica, ainda, a diferença entre a norma que ora se analisa e a que foi objeto de sindicância no Acórdão n.º 134/2019, bem como no Acórdão n.º 195/2017, invocados pelos requerentes no pedido. Em particular, na situação descrita do Acórdão n.º 134/2019, embora se tenha aqui considerado que, no caso, «*o Estado não apenas subtrai ao interessado o domínio sobre uma matéria com vastas implicações na sua vida, como se reserva a faculdade de, através da decisão discricionária quanto ao momento da prolação do despacho, assumir ele próprio controlo integral sobre a situação em benefício próprio*», esta asserção não pode ser replicada, sem mais, para a situação em apreço nos presentes autos porque a realidade subjacente a ambos é consideravelmente distinta.

Naqueles, e abstraindo-nos da natureza do direito ali em causa, o momento da decisão do pedido, que decorreria num único procedimento, e que iria ser determinante para se aferir qual a lei aplicável ao caso, era o momento em que os serviços comunicavam os pedidos de aposentação

entre si, pelo que, considerou o Tribunal, «[s]*emelhante possibilidade de manipulação* [...] *constitui um fator adicional de insegurança para os destinatários, porque à imprevisibilidade das consequências das suas decisões soma-se o risco de o Estado poder intervir ad nutum, e no seu próprio interesse, no sentido de precipitar um cenário desfavorável. Ao reservar-se tal faculdade arbitrária, pois, o Estado inspira a* desconfiança *dos cidadãos na sua integridade, agravando a insegurança jurídica*» - cfr. o parágrafo 12 do Acórdão n.º 195/2017.

Ora, nada disto sucede na situação em apreço.

Desde logo, o cidadão estrangeiro, na pendência do seu pedido de autorização de residência temporária, embora lhe assista o direito a que a sua pretensão seja decidida, tem apenas uma *expectativa* de que essa autorização lhe venha a ser concedida. Posteriormente, e ainda dentro do seu domínio e vontade, e desde que reunidos os demais requisitos, poderá requerer, querendo, a cidadania portuguesa. Em causa, estão também distintos procedimentos, portanto.

Assim, aquando do requerimento para obtenção de autorização de residência temporária, a situação do requerente quer por referência a essa autorização e à residência legal no País, quer ainda, e por maioria de razão, por referência à aquisição da nacionalidade, não se encontra consolidada. Sendo certo que a lei da nacionalidade aplicável para a obtenção da cidadania portuguesa não depende diretamente, ou não exclusivamente, da data em que seja proferida a decisão de deferimento da autorização de residência temporária. Razões pelas quais, a particular «*álea administrativa*» à qual os requerentes referem que os cidadãos estrangeiros se encontram expostos de forma *imprevisível* e *incerta*, por via da revogação do n.º 4 do artigo 15.º da LdN, fica necessariamente por demonstrar.

Imperioso se torna, pois, concluir que a norma sob apreciação não viola o princípio da segurança jurídica, ínsito no princípio do Estado de direito democrático, consagrado no artigo 2.º da Constituição.

Daí que, e também ao contrário do descrito nos arestos invocados pelos requerentes, no caso em apreço, ao abrigo do disposto no artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto, dois cidadãos que tenham já entregado o seu pedido para aquisição da nacionalidade, ainda que na mesma data, ou em datas diferentes, contando com o método de contagem do tempo de residência legal previsto neste n.º 4 do artigo 15.º da LdN, e mesmo que tais pedidos venham a ser deferidos em datas distintas, ambos verão ser-lhes aplicada a LdN na redação atual (LA), sem prejuízo dos n.ºs 3 e 4 do referido artigo 7.º, conforme teremos oportunidade de explicitar melhor *infra* (D.7.)

Por fim, crê-se que as considerações acabadas de expor são também suficientes para afastar uma violação do princípio da igualdade. Consideram os requerentes que «*o resultado da norma em causa é que dois cidadãos estrangeiros que apresentarem requerimentos iniciais no mesmo momento podem obter despachos de deferimento em datas totalmente distintas e, por isso, ter datas de início de prazo* [de residência legal, para efeitos do artigo 6.º da LdN] *totalmente distintas, apenas decorrente da já referida álea administrativa*», sendo que configura «*uma discriminação sem qualquer razão atendível e, por isso, arbitrária*».

Vejamos.

Sobre o alcance do princípio geral da igualdade enquanto norma de controlo judicial do poder legislativo, escreveu-se no Acórdão n.º 409/99:

> «O princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa, impõe que se dê tratamento igual ao que for essencialmente igual e que se trate diferentemente o que for essencialmente diferente. Na verdade, o princípio da igualdade, entendido como limite objetivo da discricionariedade legislativa, não veda à lei a adoção de medidas que estabeleçam *distinções*. Todavia, proíbe a criação de medidas que estabeleçam *distinções discriminatórias*, isto é, desigualdades de tratamento materialmente não fundadas ou sem qualquer fundamentação razoável, objetiva e racional. O princípio da igualdade enquanto princípio vinculativo da lei, traduz-se numa ideia geral de proibição do arbítrio.»

Ora, tendo em conta esta jurisprudência, que tem vindo a ser uniformemente desenvolvida, firmada e afirmada pelo Tribunal Constitucional, a questão que se coloca é a de saber se a revogação do n.º 4 do artigo 15.º da LdN, que se pretende concretizar na medida legislativa em apreço, tendo como resultado que cidadãos estrangeiros que tenham dado entrada com o pedido de atribuição de autorização de residência temporária junto da AIMA, I.P. no mesmo dia e que venham a ter essa autorização decidida em datas diferentes, se tal estabelece entre eles uma distinção arbitrária, porque destituída de qualquer fundamento racional, para afeitos de contagem do tempo de residência legal em território nacional. A resposta não pode deixar de ser negativa.

Como se viu, esse fundamento racional existe, sendo inerente a cada um dos dois procedimentos em causa, assim como inerente à maioria dos procedimentos administrativos, designadamente os que sejam prestados em serviços desconcentrados, como é o caso. O que apenas sucede é que, com a obtenção do título de residência, inicia-se a contagem do prazo relativo a um (dos vários) requisitos que têm de estar cumulativamente preenchidos para que, no futuro, esse mesmo cidadão residente possa obter cidadania portuguesa, querendo.

Face ao exposto, é de concluir que a norma do artigo 5.º do Decreto, na parte em que determina a revogação do n.º 4 do artigo 15.º da LdN, não viola o princípio da igualdade, tal como este decorre do artigo 13.º da CRP.

Os requerentes sustentam, por fim, que «*o desaparecimento* [desta norma] *pod*[e] *projetar-se na esfera de cidadãos que já viram o período de residência contabilizado com base na fórmula em vigor, podendo gerar-se adicionalmente um problema de aplicação retroativa da lei restritiva de direitos, liberdades e garantias, em violação do n.º 3 do artigo 18.º da Constituição*» (sublinhados acrescentados). Quanto a esta questão de constitucionalidade, crê-se que ela tem de ser necessariamente compreendida em conjugação com a sétima e última questão de constitucionalidade suscitada pelos requerentes, e que diz respeito às normas extraídas dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º do Decreto n.º 17/XVII (D.7., *infra*), pois que a questão assim colocada diz antes respeito à determinação do regime legal aplicável num cenário de sucessão de leis no tempo.

D.6. No conhecimento da sexta questão de constitucionalidade, nos termos *supra* delimitados (item 5.6.), impõe-se determinar se a norma extraída da interpretação conjugada dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto, no sentido de a LdN, com as alterações introduzidas pelo Decreto (LN), produzir efeitos no momento da respetiva entrada em vigor, com exceção dos casos cujos procedimentos administrativos estejam pendentes nessa data, aos quais se aplica a LdN, na versão atualmente em vigor (LA), é inconstitucional por violação do princípio da proteção da confiança (artigo 2.º da CRP), conjugado com o princípio da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2, da CRP).

Invocam os requerentes, como fundamento, (i) a «*alteração de fundo e profunda nos regimes substantivos*», no sentido de tornar mais exigente a naturalização de pessoas estrangeiras (cfr. artigo 32.º, alínea a), do pedido); (ii) a «[a]*lteração das regras de contagem do tempo de residência legal*» (cfr. artigo 32.º, alínea b), do pedido); (iii) a «[a]*lteração* (...) *das regras de submissão de requerimentos de aquisição da nacionalidade*» (cfr. artigo 32.º, alínea c), do pedido); (iv) a «*determinação da produção de efeitos* [entrada em vigência] *da Lei no dia seguinte à publicação*», nos termos do artigo 8.º do Decreto (cfr. artigo 32.º, alínea d), do pedido); (v) a «*previsão de prazo de regulamentação de 90 dias, desfasado da* vacatio legis», nos termos do artigo 4.º do Decreto (cfr. artigo 32.º, alínea e), do pedido); (vi) a «[a]*usência de previsão de qualquer regime transitório, nas várias modalidades que poderiam ser utilizadas para cumprir o programa*

constitucional de equilíbrio na mudança de regimes, desde previsão de prazo para submissão de requerimentos pelas pessoas que cumpram os requisitos temporais de residência até ao momento de entrada em vigor da lei, construção de regimes intermédios de aumento gradual dos prazos, previsão de extinção gradual dos regimes especiais de naturalização, entre outros» (cfr. artigo 32.°, alínea f), do pedido); (vii) a natureza e complexidade da matéria sob regulação (cfr. artigo 33.° do pedido); e (viii) a «*valida*[ção] [d]*o respeito pelo princípio da proteção da confiança*», aquando da apreciação levada a cabo por este Tribunal, sobre a alteração, que os requerentes consideram menos significativa, do regime de concessão de nacionalidade por naturalização aos descendentes de judeus sefarditas, que deu origem à prolação do Acórdão n.° 128/2024 (cfr. artigo 34.° do pedido).

É nesta base que sustentam a violação dos invocados princípios da confiança e da proporcionalidade, por decorrência da «*ausência de regime transitório mínimo*».

Vejamos com mais detalhe.

Nas palavras de Oliveira Ascensão, usa-se o conceito de *direito transitório* nos casos em que «(...) [p]*ode a lei fixar, casuisticamente, a solução das hipóteses que se coloquem na fronteira entre uma e outra lei. Se assim o faz, temos o chamado direito transitório*» (José de Oliveira Ascensão, O Direito - Introdução e Teoria Geral, 13.ª edição, reimpressão, Almedina, Coimbra, 2008, p. 547).

Saber quais são as hipóteses «*que se* colo[cam] *na fronteira entre uma e outra lei*» não é tarefa simples. Não obstante, parece-nos inequívoco que a norma prevista no n.° 2 do artigo 7.° do Decreto é uma norma de *direito transitório*, classificável como *formal*, ao determinar a lei aplicável aos casos em que o processo de aquisição de nacionalidade foi iniciado, mas ainda não decidido, ao abrigo da LA, encontrando-se por isso pendente, razão pela qual a decisão e a sua tramitação ocorrerão já no âmbito de aplicação temporal da lei nova.

Consideram, porém, os requerentes que a norma decorrente da interpretação conjugada do disposto nos n.°s 1 e 2 do artigo 7.° do Decreto não constitui um *regime transitório-mínimo*, motivo pelo qual é inconstitucional. Vejamos se assim é.

Efetivamente, o fenómeno da *sucessão de leis* é passível de gerar diferentes problemas de aplicação da lei no tempo, uma vez que «[...] *a entrada em vigor de uma lei nova* [...] *não provoca um corte radical na continuidade da vida social*» (cfr. Batista Machado, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina Coimbra, 1983, p. 220). Estes problemas podem ser acautelados através de diversos instrumentos jurídicos, nomeadamente: «[c]*onfirmação do direito em vigor para os casos cujos pressupostos se*

gerarem e desenvolverem à sombra da lei antiga; entrada gradual da lei nova; dilatação da vacatio legis*; disciplina específica para situações, posições ou relações jurídicas imbricadas com as «leis velhas» e com as «leis novas»*» (cfr. J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição, Almedina, 2003, p. 263).

Por ordem decrescente do *potencial lesivo* na esfera dos destinatários, temos as normas de aplicação retroativa (ou retroatividade autêntica), as normas de aplicação retrospetiva (ou retroatividade inautêntica) e as normas de aplicação prospetiva (categoria residual). No primeiro grupo de casos, encontramos as normas que se aplicam a factos jurídicos consumados ao abrigo da *lei antiga* (LA). No segundo, os factos jurídicos relevados pelas normas produzem efeitos entre a vigência da LA e a vigência da *lei nova* (LN). Neste segundo grupo é ainda possível distinguir dois subgrupos: «[o] *primeir*[o] *del*[e]*s verificar-se-á quando a lei nova se pretende aplicar a factos que nasceram no passado, mas que ainda estão em formação no momento em que a nova lei entra em vigor.* [O] *segund*[o subgrupo] *reporta-se a situações em que o facto ocorreu integralmente no passado, mas os respetivos efeitos ainda não se esgotaram no momento em que a nova lei entra em vigor*» (Acórdão n.º 128/2024). Por fim, no terceiro e último grupo, os factos jurídicos relevados pelas normas são abrangidos já pela LN e, pese embora esteja em causa uma aplicação prospetiva da LN, tal não impede que se distinga, neste, situações em que as condições de aplicação das normas alteradas pressupõem um grau elevado de planeamento, daqueloutras em que este planeamento não tem expressão.

A norma prevista no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto, ao determinar a aplicação da LA aos *procedimentos administrativos pendentes à data da entrada em vigor* da LN, é, à luz do que se acabou de expor, uma norma que evita a produção de efeitos retrospetivos (e, por maioria de razão, de efeitos retroativos) da LN e, como tal, apesar da relevância limitada do *nomen iuris*, trata-se de uma norma integrante de um *regime transitório*, nos termos *supra* definidos.

Não obstante, conforme resulta do pedido, os requerentes consideram que a norma contida no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto, ao impedir apenas a aplicação imediata da LN aos *procedimentos administrativos pendentes*, não tutela devidamente e em conformidade com a Constituição as expectativas dos potenciais destinatários da LA, aos quais, à data da entrada em vigor da LN, esta terá apenas uma aplicação prospetiva, quando os respetivos pedidos de atribuição ou de aquisição da nacionalidade portuguesa derem entrada nos serviços competentes.

Não se nega que a mera alteração de regimes jurídicos que preveem as condições de aplicação para a produção de efeitos jurídicos para o futuro seja passível de frustrar expectativas, designadamente, e conforme foi mencionado, quando as normas alteradas pressuponham algum grau de planeamento que se possa ter materializado através da prática de um conjunto de atos da vida dos seus potenciais destinatários.

E, de facto, o regime jurídico em apreço *parece* ser um caso paradigmático, se atentarmos, por exemplo, nos requisitos para a concessão da nacionalidade por naturalização, previstos no artigo 6.º, n.º 1, da LdN, em particular na alínea *b)*, que exige a residência legal no território português há pelo menos cinco anos; assim como na alínea *c)*, do n.º 1 do mesmo artigo 6.º, que exige o suficiente conhecimento da língua portuguesa, para concluir que qualquer destes pressupostos implica algum grau de planeamento antes da formalização de um eventual pedido de concessão da nacionalidade portuguesa junto das autoridades administrativas competentes.

Sucede que, e independentemente de se reconhecer que um regime transitório mais robusto poderia revelar-se mais capaz de acomodar a diversidade das situações da vida, a questão que importa responder, nesta sede, é a de saber até que ponto a Constituição o exige – nomeadamente em virtude da aplicação do invocado princípio da confiança. Mas mais. Importaria dizer até que ponto a Constituição demanda da parte do legislador e até que ponto o limita na sua liberdade de conformação, de forma a que se lhe exija a criação de outras exceções à norma prevista no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto, para além da que resulta do seu n.º 2, ao determinar a aplicação da LN a factos jurídicos futuros.

É certo que o princípio da proteção da confiança tem sido mobilizado pelo Tribunal Constitucional, como critério decisório, no âmbito da problemática da *sucessão de leis no tempo*, onde se insere a questão de constitucionalidade sob apreciação.

E, no que respeita à aplicação *retroativa* de normas, não obstante a CRP prever expressamente um conjunto de proibições com maior ou menor caráter de genericidade (*vide* artigos 16.º, n.º 3, 29.º e 103.º), este Tribunal já declarou a inconstitucionalidade de normas de aplicação retroativa fora daquelas proibições expressas, por via da aplicação do princípio da confiança, decorrente do artigo 2.º da CRP (*vide*, a título de exemplo, entre muitos outros, os Acórdãos n.ºs 202/2014 e 689/2025).

E que foi precisamente no âmago da apreciação destes casos que se criou e densificou o designado *teste da confiança*, sendo paradigmático o Acórdão n.º 287/90, onde o Tribunal começou por estabelecer os limites do princípio da proteção da confiança na ponderação da eventual inconstitucionalidade de normas, os quais viriam a ser sistematizados no Acórdão n.º 128/2009.

Os requerentes apelam, assim, a uma «*valida*[ção] [d]*o respeito pelo princípio da proteção da confiança*» por referência à jurisprudência que decorre do recente Acórdão n.º 128/2024, relativo à alteração do regime de concessão de nacionalidade por naturalização aos descendentes de judeus sefarditas, porém, no referido aresto, o que estava em causa, e por esse motivo se discutiu a aplicação do princípio da confiança, foi uma existente retrospetividade da norma que foi objeto de apreciação, o que, claramente, não sucede no caso em apreço.

É com um olhar atento sobre a jurisprudência deste Tribunal, nos casos em que foi chamado a apreciar casos de *sucessão de leis no tempo*, que se descobrem os limites da aplicação do princípio da confiança.

A norma aqui sob apreciação salvaguardou os casos de potencial aplicação retrospetiva (e de aplicação retroativa, por maioria de razão) da LN, deixando apenas fora do seu alcance os factos jurídicos futuros. E, conforme resulta da construção jurisprudencial *supra* referida, o princípio da proteção da confiança apresenta uma estrutura ponderativa: entre o peso das expectativas dos particulares na continuidade do Direito e o peso das razões de interesse público que justificam a alteração legislativa.

Ora, as hipóteses da vida que ficam fora do âmbito de proteção da norma extraída dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto, aqui sob escrutínio, resultarão do facto de não estar pendente o respetivo procedimento administrativo à data da entrada em vigor da LN. Nestas circunstâncias, na ponderação a fazer-se à luz do princípio da confiança, o peso das expectativas – de quem não tem o respetivo procedimento administrativo pendente à data de entrada em vigor LN – nunca poderia ter uma proeminência tal, que aplicados que fossem os testes da confiança, impusesse ao legislador uma salvaguarda maior do que aquela que acautela a aplicação da lei vigente à data em que se inicie o procedimento administrativo, ou seja, a confiança na imutabilidade da lei em vigor no momento da apresentação do pedido e não em qualquer outro pedido temporal, o que resulta já acautelado pelo disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto, aqui sob escrutínio.

Razão pela qual se considera não ser convocável o princípio da proteção da confiança, ficando também prejudicada a convocação do princípio da proporcionalidade, nos termos invocados pelos requerentes, concluindo-se, pois, que a norma extraída da interpretação conjugada dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do Decreto, no sentido de a LdN, com as alterações introduzidas pelo Decreto, produzir efeitos a partir da data da sua entrada em vigor, salvaguardando a aplicação da LA aos procedimentos administrativos pendentes nessa data, não é inconstitucional.

D.7. A sétima e última questão de constitucionalidade reporta-se à norma extraída da letra do artigo 7.º, n.º 4, do Decreto n.º 17/XVII, que determina a natureza interpretativa do seu n.º 3, nos termos do qual «[o] *deferimento dos pedidos de atribuição ou aquisição previstos no número anterior depende do preenchimento, à data da sua apresentação, dos requisitos da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior à presente lei*».

Chamando aqui à colação, no seguimento do que se aflorou *supra* (D.5.), a questão colocada nos autos, em relação à norma do artigo 5.º do Decreto, na parte em que determina a revogação do n.º 4 do artigo 15.º da LdN, e no sentido de que «*o desaparecimento* [desta norma] *pod*[e] *projetar-se na esfera de cidadãos que já viram o período de residência contabilizado com base na fórmula em vigor, podendo gerar-se adicionalmente um problema de aplicação retroativa da lei restritiva de direitos, liberdades e garantias, em violação do n.º 3 do artigo 18.º da Constituição*», pois que, e como referido, essa questão de constitucionalidade tem de ser necessariamente compreendida neste contexto, que aqui se pretende sindicar, e que diz respeito à aplicação da lei no tempo.

Note-se, pois, que o n.º 3 do artigo 7.º do Decreto n.º 17/XVII cuja constitucionalidade se questiona incide, exclusivamente, sobre o critério temporal de preenchimento dos requisitos previstos na LdN, para efeitos do deferimento dos pedidos de atribuição ou aquisição da nacionalidade, cujos procedimentos estejam pendentes à data da entrada em vigor (n.º 2 do preceito).

É neste pressuposto que se apreciará a norma extraída do disposto nos artigos 7.º, n.ºs 2, 3 e 4, do Decreto n.º 17/XVII, em conjugação com o artigo 13.º, n.º 1, do CC (cfr. 5.7., *supra*), no sentido segundo o qual o deferimento dos pedidos de atribuição ou aquisição da nacionalidade cujo procedimento administrativo esteja pendente à data da entrada em vigor da presente lei, depende

do preenchimento, à data dos respetivos pedidos, dos requisitos da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior.

É a seguinte, a redação do artigo 7.º, introduzido pelo Decreto acabado de mencionar:

> **«Artigo 7.º**
> **Aplicação no tempo**
> 1 – A presente lei produz efeitos a partir da data da sua entrada em vigor, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.
> 2 – Aos procedimentos administrativos pendentes à data da entrada em vigor da presente lei aplica-se a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior à presente lei.
> 3 – O deferimento dos pedidos de atribuição ou aquisição previstos no número anterior depende do preenchimento, à data da sua apresentação, dos requisitos da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior à presente lei.
> 4 – O disposto no número anterior tem natureza interpretativa.»

Como se nota, o n.º 4 do artigo 7.º atribui natureza interpretativa à alteração preconizada pelo n.º 3 ao regime dos pedidos de atribuição ou de aquisição da nacionalidade previstos na LdN, passando a prever que o seu deferimento depende do preenchimento, à data da apresentação do respetivo pedido, dos requisitos cumulativos previstos nesse mesmo artigo.

Para os requerentes, «[t]*rata-se de uma norma inovadora (que passará também a constar do proémio do n.º 1 do artigo 6.º da Lei da Nacionalidade), afastando a possibilidade de verificação dos requisitos à data de decisão, como atualmente a lei admite, e afetando os casos pendentes* [...], *pelo que a sua configuração como norma interpretativa deve ser desconsiderada como mero expediente para a produção retroativa de efeitos, em violação do n.º 3 do artigo 18.º e do princípio da proteção da confiança, decorrente do artigo 2.º da Constituição*».

Vejamos.

A LdN, na redação em vigor, como vimos, estabelece três modalidades quanto à aquisição da nacionalidade: (*i*) aquisição da nacionalidade por efeito da vontade (artigos 2.º a 4.º); (*ii*) aquisição da nacionalidade pela adoção (artigo 5.º); e (*iii*) aquisição da nacionalidade por naturalização (artigos 6.º e 7.º). Se se compararem a primeira (por efeito da vontade) e terceira (naturalização) modalidades, verifica-se que, quanto à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, tal é possível desde que o requerente o faça através de uma «*declaração*», i.e., desde que haja uma manifestação de vontade do requerente nesse sentido. Por seu turno, na aquisição da nacionalidade por naturalização, idêntica «*declaração*» não é referida, designadamente, no artigo 6.º da LdN e no

artigo 7.º do mesmo diploma, faz-se referência a um «*requerimento*», existindo um conjunto alargado de requisitos que cumprem ser verificados pela Administração (cfr. artigo 6.º da LN).

Isso mesmo se reflete nas disposições conjugadas dos artigos 27.º e ss. do Regulamento, que regem a tramitação do procedimento de naturalização, no qual se prevê não só o indeferimento liminar, embora apenas por aspetos formais (n.º 2 do artigo 27.º), como também, admitido que seja o pedido, a concretização de diligências oficiosas (n.º 5 do mesmo artigo e, bem assim, dos números 4 a 8 do artigo 37.º), assim como a suspensão do procedimento (artigo 42.º) e no facto de os procedimentos em apreço estarem muito uniformizados, exigindo-se a apresentação de vários documentos, a maioria dos quais, como comprovativos dos invocados requisitos, estando disponíveis vários modelos de formulários para a submissão deste tipo de pedidos junto das entidades competentes, não obstante a obtenção por via oficiosa de outros tantos, conforme decorre, designadamente, dos artigos 19.º e 27.º do Regulamento.

Não podendo, pois, confundir-se a necessidade da junção de alguns dos documentos necessários para a boa instrução do pedido, no momento em que o mesmo é apresentado, como comprovativo de alguns dos requisitos que são pressupostos do direito, com o momento da apreciação e decisão sobre o preenchimento dos requisitos necessários para que determinada pretensão seja deferida, pois que estes dois momentos não coincidem nem no tempo, nem se equivalem ou confundem, a ponto de se considerar *momento do pedido* e *momento da prolação da decisão administrativa* como correspondendo ou significando uma mesma e única realidade.

Neste pressuposto, e na parte que releva na economia do presente aresto, à luz do regime vigente, um cidadão estrangeiro que apresente um pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, ao abrigo do artigo 6.º da LdN, e que nessa data, por exemplo, ainda não lhe tenha sido cancelada, no registo criminal, uma condenação, com trânsito em julgado da sentença, por prática de crime punível com pena de prisão igual ou superior a três anos, mas que tal venha a suceder na pendência do procedimento – ou do processo em tribunal, no caso de ter sido impugnada uma decisão de indeferimento com esse fundamento –, ver-lhe-á reconhecido o direito à aquisição da nacionalidade, se a tal nada mais obstar, ainda que, à data da apresentação do pedido, não se verificassem todos os requisitos necessários [neste sentido v., a título de mero exemplo, os Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo de 17.12.2014 (Proc. n.º 0490/14), de 21.05.2015 (Proc. n.º 0129/15), de 25.02.2016 (Proc. n.º 01262/15), de 15.09.2016 (Proc. n.º 0392/16), de

21.09.2017, do Pleno (Proc. n.º 0567/17) e de 07.11.2019 (Proc. n.º 02915/13.7BELSB); assim como os Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Sul de 02.07.2020 e de 18.11.2021 (Proc.os n.os 237/16.0BELSB e 1570/17.0BELSB, respetivamente)].

Ora, o que se pretende determinar, conforme resulta da leitura conjugada dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º do Decreto, é, ao invés, que o único momento relevante para se aferir do preenchimento dos requisitos previstos na LdN vigente seja o da data da apresentação do pedido.

O que, por exemplo, nos casos em que tenha havido lugar à submissão de um pedido de aquisição da nacionalidade portuguesa por naturalização, ao abrigo do artigo 6.º da LdN, confiando na fórmula de cálculo prevista no artigo 15.º, n.º 4, da LdN vigente, para o cômputo do período de residência legal de 5 anos, não é indiferente e é mesmo contraditório, pois que este regime pressupõe que o pedido de aquisição da nacionalidade tenha dado entrada antes da atribuição de autorização de residência temporária, na medida em que, o que ali se antecipa, é que tal autorização *venha a ser deferida.*

Dito isto, quando no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto se determina que o deferimento dos pedidos nos procedimentos administrativos que estejam pendentes à data da entrada em vigor da LN irá depender do preenchimento dos requisitos previstos na LA à data da apresentação do pedido. E, no n.º 4 do mesmo artigo 7.º, se determina que aquele preceito do n.º 3 tem natureza interpretativa, isso vai afetar os pedidos de atribuição ou aquisição da nacionalidade que estejam pendentes, em relação aos quais o n.º 2 deste mesmo artigo 7.º do Decreto assegura que seja aplicada a redação da LdN «*na redação anterior à presente lei*», ou seja, a LA.

Resultando, assim, que, pelo menos em alguns dos processos de aquisição da nacionalidade por naturalização, tais como os referidos *supra*, que estejam pendentes à data da entrada em vigor da LN, o disposto no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto terá efeitos retrospetivos, por via do n.º 4 do mesmo artigo 7.º que lhe atribui natureza interpretativa.

Assim será, por exemplo, nos indicados procedimentos que se encontrem pendentes à data da entrada em vigor da LN, confiando que, ao abrigo do artigo 15.º, n.º 4, da LA, se até à data decisão do seu pedido de aquisição da nacionalidade fosse deferido o seu pedido de autorização de residência, o tempo de espera desta decisão seria considerado para o efeito da verificação do requisito de tempo de residência legal na decisão do pedido de nacionalidade. Pois que, e como vimos, se nestes processos se passar a exigir, para que sejam deferidos, o preenchimento dos

requisitos necessários à aquisição da nacionalidade à data dos pedidos, tal como decorre dos termos do artigo 7.º, n.ºs 3 e 4 do Decreto, o artigo 15.º, n.º 4, da LdN, deixa de ter aplicação nos processos pendentes, assim contrariando, embora de uma forma ínvia, o disposto no n.º 2 deste mesmo artigo 7.º do Decreto, como veremos.

Para avaliar a constitucionalidade desta questão importará aferir da necessidade de previsão de uma norma interpretativa, o que se fará de seguida, tendo como ponto de partida o facto de na Exposição de Motivos que antecede a Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª não constar qualquer justificação, da parte do legislador, que explique a solução contida no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, do Decreto n.º 17/XVII.

Atentando, depois, na jurisprudência deste Tribunal quanto à previsão de normas interpretativas e cingindo-nos às decisões mais recentes, pode ler-se no Acórdão n.º 751/2020 o seguinte:

> «A especificidade da lei *interpretativa* prende-se com a intenção e a força vinculante do próprio ato normativo: por contraposição à lei *inovadora*, aquela visa ou declara pretender fixar apenas o sentido correto de um ato normativo anterior. A mesma não pretende criar direito novo, antes tem como objetivo esclarecer o sentido "correto" do direito preexistente. "O órgão competente que cria uma lei (p. ex., a Assembleia da República) tem também a competência para a *interpretar*, modificar, suspender ou revogar" (cf. BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1983, p. 176). Está em causa, afinal, uma manifestação da mesma competência legislativa que é fonte em sentido orgânico do ato interpretando (cf. *idem*, *ibidem*). E, por ser de valor igual a este último, a lei interpretativa determina-lhe o sentido para todos os efeitos, independentemente da correção hermenêutica de tal interpretação. Por isso, a interpretação da lei fixada pelo próprio legislador – a chamada "interpretação autêntica" – "vale com a força inerente à nova manifestação de vontade do respetivo autor (cf. Autor cit., *ibidem*, p. 177). Daí a aludida consequência de a lei interpretativa se integrar na lei interpretada (cf. o artigo 13.º, n.º 1, do Código Civil).
> [...] assim, é "de sua natureza interpretativa a lei que, sobre um ponto em que a regra de direito é incerta ou controvertida, vem consagrar uma solução que a jurisprudência, por si só, poderia ter adotado" (cf. BAPTISTA MACHADO, *Sobre a Aplicação no Tempo do novo Código Civil*, Almedina, Coimbra, 1968, pp. 286-287).
> Diferentemente, se a lei nova se pretende aplicar a factos e situações jurídicas anteriormente disciplinados por um direito certo, então este último é modificado, violando-se expectativas quanto à sua continuidade, e tal lei, na medida em que inove relativamente ao direito anterior – qualificando-se já não como lei *interpretativa*, mas sim como lei *inovadora* –, será *substancial* ou *materialmente* retroativa (cf. BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito*..., cit., p. 247).
> [...]
> Na verdade, pode suceder – e sucede com alguma frequência – que o legislador declare ou qualifique expressamente como "interpretativa" certa disposição de uma lei nova, mesmo quando essa disposição seja na realidade inovadora. Ora, uma lei que modifique o direito preexistente – o mesmo é dizer, que constitua direito novo – sob a capa de "lei interpretativa", porque criadora de efeitos jurídicos novos para os respetivos destinatários, violará

> necessariamente uma eventual proibição de leis retroativas; porém, a lei genuinamente interpretativa, porque se limite a declarar o direito que já vigora e com o qual os respetivos destinatários podem contar, não violará tal proibição, do mesmo modo que toda e qualquer interpretação jurídica, incluindo a feita pelos tribunais, também não pode considerar-se como produtora de efeitos jurídicos novos que frustrem expectativas seguras e legitimamente fundadas».

Idêntico entendimento encontra respaldo no recentíssimo Acórdão n.º 1047/2025, deste Tribunal e, da leitura prevalecente destes arestos, resulta que apenas são de natureza interpretativa as leis que, sobre pontos ou questões em que as normas jurídicas aplicáveis são *incertas* ou o seu sentido *controvertido*, vêm consagrar uma solução que os tribunais poderiam ter adotado.

Ora, nenhum dos referidos pressupostos se verifica no caso em apreço.

Nem a LA era controvertida ou, pelo menos, incerta, nem a solução definida pela LN reflete aquela que o julgador ou o intérprete a ela poderiam chegar sem ultrapassar os limites normalmente impostos à interpretação e aplicação da LdN na redação vigente (LA), razões pelas quais estamos, sim, perante uma solução inovadora. E, por maioria de razão, o afastamento do carácter meramente interpretativo da lei vale para quem entenda que é inovadora a norma que exclua um sentido a que os tribunais poderiam ter chegado por via hermenêutico-normativa. Ao que acresce, como vimos, a circunstância de o legislador não ter apresentado qualquer justificação para uma eventual clarificação desse mesmo artigo.

Aqui chegados, e não sendo a norma do artigo 7.º, n.º 4, do Decreto, uma verdadeira norma interpretativa, tal significa que a solução estabelecida no n.º 3 do referido artigo não poderá ter o efeito que pretendia ter nas decisões de deferimento dos pedidos que tenham dado entrada ao abrigo da LA e que ainda estejam pendentes à data da entrada em vigor da LN, pois que estaríamos perante uma situação de *retrospetividade* (Acórdão n.º 285/2011, também citado no recente Acórdão n.º 128/2024), considerando que a LN aplicar-se-ia a factos que nasceram no passado, mas que ainda estão em formação no momento em que esta lei entra em vigor.

A circunstância de se estar perante uma situação de *retrospetividade* é, desde logo, quanto basta para afastar o entendimento dos requerentes de que do artigo 7.º, n.º 4, do Decreto, é inconstitucional por *«violação do n.º 3 do artigo 18.º»* da Constituição.

Na verdade, e em linha com a jurisprudência antecedente, a proibição contida nesse artigo 18.º, n.º 3, da Constituição, só vale para a chamada retroatividade de intensidade forte ou máxima,

o que sucede quando a lei nova faz repercutir os seus efeitos sobre factos pretéritos, praticados ao abrigo de lei anterior, redefinindo assim a sua disciplina jurídica (veja-se, também para este efeito, o Acórdão n.º 575/2014, cujo entendimento viria a ser recuperado no Acórdão n.º 751/2020). Assim, o artigo 18.º, n.º 3, da Constituição, não se aplica à situação em apreço, de *retrospetividade* - ou de retroatividade de intensidade intermédia -, que ocorre quando a lei nova, pretendendo embora valer sobre o futuro, redefine a disciplina de relações jurídicas constituídas ao abrigo de um (diverso) Direito anterior.

Mas esta conclusão não significa que uma situação de *retrospetividade* não mereça tutela constitucional, pois que, conforme decorre, entre muitos outros, dos arestos citados no parágrafo que antecede, mas também, e desde logo, do Acórdão n.º 280/90 (já citado *supra* no item D.5), é nas situações de *retrospetividade* que o princípio da proteção da confiança pode (e deve) ser mobilizado, conforme o Tribunal Constitucional tem dito, nos seguintes termos (Acórdão n.º 128/2009):

> «Para que [a confiança] seja tutelada é necessário que se reúnam dois pressupostos essenciais:
> a) a afetação de expectativas, em sentido desfavorável, será inadmissível, quando constitua uma mutação da ordem jurídica com que, razoavelmente, os destinatários das normas dela constantes não possam contar; e ainda
> b) quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalecentes (deve recorrer-se, aqui, ao princípio da proporcionalidade, explicitamente consagrado, a propósito dos direitos, liberdades e garantias, no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição).
> Os dois critérios enunciados (e que são igualmente expressos noutra jurisprudência do Tribunal) são, no fundo, reconduzíveis a quatro diferentes requisitos ou "testes". Para que para haja lugar à tutela jurídico-constitucional da «confiança» é necessário, em primeiro lugar, que o Estado (mormente o legislador) tenha encetado comportamentos capazes de gerar nos privados «expectativas» de continuidade; depois, devem tais expectativas ser legítimas, justificadas e fundadas em boas razões; em terceiro lugar, devem os privados ter feito planos de vida tendo em conta a perspetiva de continuidade do «comportamento» estadual; por último, é ainda necessário que não ocorram razões de interesse público que justifiquem, em ponderação, a não continuidade do comportamento que gerou a situação de expectativa.»

Os três primeiros requisitos respeitam a uma situação de confiança imputável ao legislador e *prima facie* merecedora de tutela constitucional.

Para a respetiva aferição, importa recordar, em primeiro lugar, que a situação dos requerentes que aguardam por um deferimento do pedido de aquisição de nacionalidade por naturalização pode ser subsumida ao artigo 26.º, n.º 1, da Constituição, no sentido de os

estrangeiros em questão serem titulares de um direito fundamental a adquirir a cidadania portuguesa, desde que preenchidos os respetivos requisitos, o que, como se viu, em alguns casos, pode suceder na pendência do processo. Depois, há que distinguir o quadro legal *contemporâneo* – isto é, o quadro legal existente à data da apresentação do pedido – e o quadro legal *futuro* – no caso de ser aplicável aos processos pendentes por força da natureza interpretativa da presente norma.

Ora, por referência aos processos pendentes, sem prejuízo de o requerente saber, aquando da apresentação do pedido nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da LdN, que este diploma legal poderia, em breve, ser alterado, no sentido de uma maior exigência, sabia o requerente que poderia contar com que, no procedimento que já havia iniciado, no regime então vigente, o facto constitutivo do seu pedido de aquisição da nacionalidade por naturalização seria a decisão da autoridade pública competente, com todas as demais consequências bem ilustradas pela jurisprudência das instâncias já citada.

Assim como poderia contar, na situação prevista no n.º 4 do artigo 15.º da LdN, que o método de contagem do seu período legal de residência, enquanto situação de facto a ter em conta para o deferimento do seu pedido, seria o que decorria do regime vigente à data do pedido e não outro.

Atento o que acaba de se expor, e ao não oferecer razões para a necessidade de uma *norma interpretativa* que, na realidade, é uma *norma retrospetiva*, o legislador fomenta nos destinatários da norma uma expectativa legítima na aplicabilidade do regime determinável na data da apresentação do pedido. Ao mesmo tempo que é natural que o requerente, que aguarda a decisão dos pedidos que já apresentou, *investa na confiança* gerada pelo comportamento legislativo, desde logo porque a decisão de obtenção de cidadania é uma decisão estruturante na vida de qualquer pessoa.

Verificada uma situação de confiança imputável ao legislador, resta determinar se a frustração das expectativas legítimas dos requerentes na aplicabilidade do regime que se extrai da legislação vigente na data da apresentação do pedido se pode justificar por razões de interesse público ou por outras considerações constitucionais relevantes. Trata-se de um juízo de *proporcionalidade*, em que se pondera a gravidade do sacrifício da confiança e o peso das razões desse sacrifício.

São conhecidas as razões de interesse público que estão subjacentes às alterações à LdN, desde logo, as que foram avançadas pelo legislador na Exposição de Motivos que antecede a

Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª. Porém, o legislador não oferece qualquer razão de interesse público para que a alteração legislativa preconizada, para além de ter aplicação imediata aos novos procedimentos, seja imediatamente aplicável também a factos que nasceram no passado, mas que ainda estão em formação no momento em que a nova lei entra em vigor.

Assim sendo, não há dúvida de que o sacrifício que é imposto a estes cidadãos estrangeiros se revela *excessivo* e é quanto basta para concluir que a norma extraída do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º do Decreto n.º 17/XVII, no sentido segundo o qual o deferimento dos pedidos de atribuição ou aquisição da nacionalidade, cujo procedimento administrativo esteja pendente à data da entrada em vigor da presente lei, depende do preenchimento, à data dos respetivos pedidos, dos requisitos da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior, viola o princípio da proteção da confiança, ínsito no princípio do Estado de direito, consagrado no artigo 2.º da Constituição.

III- Decisão

Com os fundamentos acima expostos, o Tribunal Constitucional:

a) Pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma extraída da alínea *f)* do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação decorrente das alterações introduzidas pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII da Assembleia da República, por violação dos artigos 26.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 18.º, n.º 2, e 30.º, n.º 4, todos da Constituição;

b) Pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma extraída da segunda parte da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação decorrente das alterações introduzidas pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII da Assembleia da República, por violação do artigo 2.º, em conjugação com a alínea *f)* do n.º 1 do artigo 164.º, ambos da Constituição;

c) Pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma do n.º 3 do artigo 12.º-B da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação decorrente das alterações introduzidas pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII da Assembleia da República, por violação do artigo 2.º em conjugação com a alínea *f)* do n.º 1 do artigo 164.º, ambos da Constituição;

d) Pronuncia-se pela inconstitucionalidade da norma extraída dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º do Decreto n.º 17/XVII da Assembleia da República, por violação do artigo 2.º da Constituição;

e) Não se pronuncia pela inconstitucionalidade das demais normas que integram o pedido.

Lisboa, 15 de dezembro de 2025

[illegible]

[illegible] (subscrevo a alínea a) do dispositivo exclusivamente pela violação do n.º 4 do artigo 30.º da Constituição)

[illegible]

Carlos Luís Medeiros de Carvalho

[illegible]

Mariana Canotilho

[illegible]

Maria Benedita Urbano (com declaração de voto)

[illegible] (parcialmente vencido nos termos da declaração de voto junta)

[illegible]

Processo n.º 1383/2025

Plenário

Relator: Conselheira Dora Lucas Neto

DECLARAÇÃO DE VOTO

Subscrevi o presente acórdão, no que à parte decisória se refere; todavia, não acompanho toda a fundamentação nos termos que seguidamente se explicitarão. Bem assim, e relativamente à alínea *b)* do *decisum*, acompanhei o acórdão com algumas dúvidas, mas votei esse segmento decisório em nome da ideia do *in dubio pro libertate* aplicada ao domínio específico do Direito Constitucional e à tutela dos direitos fundamentais.

Dito isto, impõem-se, antes de mais, algumas notas breves.

No plano internacional, o direito à cidadania (ou à nacionalidade, tomados estes termos, no acórdão e em geral, como sinónimos) é reconhecido em vários instrumentos internacionais. No caso específico da DUDH (do seu artigo 15.º), ele é visto como um direito humano a adquirir, manter (ou não perder) e readquirir uma cidadania. Cidadania tida em abstrato e não, certamente, a cidadania de um certo Estado. Por assim ser, cabe a cada Estado definir as suas próprias políticas neste domínio – mais concretamente, cabe-lhes definir os critérios legais para a aquisição, manutenção e reaquisição da respetiva cidadania. E por assim ser, constata-se a existência, só para ter em conta os Estados Membros da UE, de consideráveis diferenças ao nível da regulamentação jurídica das questões atinentes ao direito à cidadania, refletindo quase sempre, se não sempre, distintas políticas migratórias (a par, certamente, e entre outros, de tradições históricas diversas).

Já no plano interno dos Estados, o direito à cidadania tem que ver com a cidadania reportada a um determinado Estado. Nesta sede, embora já não valha plenamente a ideia do *domaine reservé*, os Estados continuam a invocar o princípio da soberania como fundamento da sua – ou de uma certa – autonomia e da correspondente margem de conformação do legislador, para tratar, no plano jurídico, as questões da aquisição, manutenção e reaquisição da cidadania.

Autonomia que não pode deixar de ter em consideração, por um lado, que a cidadania consubstancia uma componente essencial da identidade pessoal e que o direito à cidadania é um direito a ter direitos (*i.e.*, pressuposto necessário da titularidade de outros direitos) e, por outro, que o Estado português tem de respeitar as obrigações internacionais a que se encontra vinculado.

Como facilmente se percebe, e agora reportando-nos exclusivamente ao direito português, as três dimensões do direito à cidadania não têm a mesma exata valia jurídica, nomeadamente no plano jusconstitucional e jusfundamental. No que concerne especificamente à aquisição da cidadania, há quem não admita a existência de um verdadeiro direito de aquisição de uma determinada cidadania (*in casu*, da cidadania portuguesa), mas, *v.g.*, de «mera expetativa positiva jurídica» (*vide* Maria José Rangel de Mesquita, declaração de voto aposta ao Acórdão n.º 497/2019) ou quem afirme tratar-se de um direito enquadrado em «norma constitucional não exequível por si mesma» (Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa* Anotada, Vol. I, Lisboa, p. 458). Vale isto por dizer que, não obstante a importância crucial do direito fundamental à cidadania, o direito a adquirir a nacionalidade de um específico Estado corresponde, ao que entendemos, à sua dimensão mais frágil e, nessa exata medida, à dimensão mais livremente moldável, mas sempre dentro de apertados limites e vinculações, internos e internacionais, pelo legislador nacional.

Num outro plano, e socorrendo-nos da jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça, a nacionalidade constitui um vínculo jurídico entre um determinado Estado e uma pessoa fundado «num facto social de ligação, numa solidariedade efetiva de existência, de interesses, de sentimentos, associada a uma reciprocidade de direitos e deveres» – v. o caso Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), TIJ, 6 de abril de 1955. O facto de se falar em vínculo ou ligação jurídica ao Estado não significa que a cidadania deva ser vista exclusivamente em sentido vertical/estadual/objetivo como a relação entre a pessoa e o Estado soberano. Bem pelo contrário, e a própria definição de que se deu conta *supra* não deixa de o indiciar, a cidadania deve igualmente ser concebida em sentido horizontal/subjetivo, como dizendo respeito a uma identidade coletiva ou consciência de uma pertença coletiva. A aquisição da cidadania constitui uma etapa importante do processo de integração dos respetivos requerentes e, nessa medida, não

pode deixar de ser considerada como um indicador chave do sucesso dessa integração, o que normalmente implica um bom conhecimento da língua, da cultura e da sociedade do país, o respeito pelas instituições e pela ordem jurídica e, também, um certo nível de contribuição para a atividade económica em geral.

Posto isto, passa-se de imediato ao objeto desta declaração de voto:

a) *Inconstitucionalidade da norma extraída da alínea f) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação decorrente das alterações introduzidas pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII da Assembleia da República, por violação dos artigos 18.º, n.º 2 em conjugação com o 26.º, n.º 1 e 30.º, n.º 4, todos, da Constituição;*

Em declaração de voto aposta ao Acórdão n.º 127/2023 partilhei as minhas dúvidas quanto «à eleição do artigo 30/4 da CRP, como parâmetro justificador da inconstitucionalidade». As dúvidas não se dissiparam com o presente acórdão e com os argumentos que sustentam a convocação do n.º 4 do artigo 30.º da CRP como parâmetro aferidor da inconstitucionalidade da norma impugnada. Seguidamente, reproduz-se um trecho extraído do Acórdão do TC n.º 106/2016 relatado pela Conselheira Maria José Rangel de Mesquita (e para aqui transponível *mutatis mutandis*), que tendemos a acompanhar:

> «**19.1** Socorre-se o juiz *a quo* do disposto no n.º 4 do artigo 30º da Constituição – "nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos" – para concluir, configurando o direito fundamental à nacionalidade (que entende integrar tanto o direito de não perder a nacionalidade portuguesa de que se é titular quanto o direito de adquirir *ex novo* a nacionalidade portuguesa) e colocando no mesmo plano "suprimir um direito fundamental ou impedir, ilegitimamente, que ele entre na esfera de uma pessoa", que "a liberdade de conformação do legislador ordinário não vai ao ponto de o autorizar a criar normas inconstitucionais", sendo "óbvio que o impedimento de adquirir a nacionalidade portuguesa, decorrente da condenação em pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos é um efeito "necessário", no sentido de efeito automático da condenação, na medida em que se impõe inexoravelmente *ex vi legis* na esfera jurídica do interessado, não deixando à Administração qualquer margem de apreciação e ponderação".
>
> A alegada violação do disposto no n.º 4 do artigo 30.º da CRP é igualmente sustentada nas alegações produzidas pelo Ministério Público (ora recorrente) a que o recorrido adere.
>
> Reportando-se às normas constantes da alínea b), do artigo 9.º da Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro (Lei da Nacionalidade), na redacção da Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril, e da alínea b), do n.º 2, do artigo 56.º, do Decreto-Lei n.º 237-A/2006, de 14 de Dezembro (Regulamento da Nacionalidade) – que entende determinarem "que a condenação transitada em

julgado pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos constitui, por si só, automaticamente, fundamento da oposição à aquisição da nacionalidade, não admitindo qualquer apreciação ou ponderação por parte da Administração ou do julgador, e impondo, necessariamente, como sua consequência, a insusceptibilidade da aquisição da nacionalidade portuguesa" – o Ministério Público, ora recorrente, conclui que "[a] automaticidade do efeito atribuído à condenação criminal, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, em circunstâncias semelhantes às acima descritas [a oposição à aquisição da nacionalidade se fundamenta, automaticamente, numa condenação criminal ocorrida há mais de 21 anos (em 6 de Fevereiro de 1992), transitada, igualmente, há mais de 21 anos (em 20 de Fevereiro de 1992), na pena de um ano de prisão, cuja execução ficou suspensa por um ano, pena já extinta, e que, de acordo com as regras legais vigentes, já se encontra expurgada do Registo Criminal, nada constando do respectivo certificado], viola, consequentemente, o parâmetro de constitucionalidade plasmado no n.º 4 do artigo 30.º da Constituição da República Portuguesa".

Não se afigura, porém, poder reconhecer-se nas normas legais em causa a consagração de um efeito (automático, necessário) da sentença condenatória por crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos que se mostre proibido pelo disposto no artigo 30.º, n.º 4, da Constituição.

Desde logo, tenha-se presente que as normas legais sob escrutínio – na interpretação que lhes foi conferida – integram o regime normativo de aquisição da nacionalidade portuguesa *(in casu*, por efeito da vontade). É por imperativo constitucional – logo na remissão operada pelo artigo 4.º da Constituição – que cabe ao legislador o estabelecimento dos critérios e pressupostos da atribuição e aquisição da cidadania portuguesa. Acrescidamente, da *iusfundamentalidade* do direito em causa – o direito a aceder à cidadania (artigo 26.º, n.º 1, CRP) – decorre, para o legislador, a obrigação de criação das condições de exercício deste direito fundamental.

Cabe ao Estado português definir quem são os seus nacionais. E deve fazê-lo por via da lei (como releva no presente recurso de constitucionalidade) ou de convenção internacional. Num caso, como noutro, sujeitos a aprovação parlamentar.

Ora, na definição dos critérios de atribuição e aquisição da cidadania, o legislador deve "identificar, nas diferentes situações colocadas, as conexões efectivas com o Estado português que são necessárias e suficientes para conferir aos indivíduos o direito a aceder à cidadania portuguesa" (Jorge Pereira da Silva, «O direito fundamental à cidadania», cit., p. 280).

Neste domínio, a margem de conformação do legislador não deixa de se mostrar condicionada pelos imperativos decorrentes do conteúdo do direito fundamental à cidadania (enquanto direito fundamental de natureza pessoal e assim consagrado no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição) e do regime que lhe é associado enquanto direito, liberdade e garantia (designadamente nos artigos 12.º, 13.º, 18.º e 20.º, da Constituição), para além do dever de ponderação dos demais valores constitucionais relevantes, subjazendo-lhe, ainda e necessariamente, o respeito pelos princípios de Direito Internacional, de que avulta (para além do direito de aceder a uma nacionalidade e a dela não ser privado) o princípio da ligação efetiva entre o indivíduo e a comunidade politicamente organizada em que se integra.

Assim, no caso vertente, a aquisição da nacionalidade portuguesa pode ter lugar desde que o estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português declare, na constância do casamento, que pretende adquirir esta nacionalidade. O legislador, ao estabelecer os pressupostos desta forma de aquisição da cidadania estabeleceu também uma "condição negativa": que não haja sido deduzida pelo Ministério Público oposição à aquisição da nacionalidade ou que, tendo-a sido, ela seja considerada judicialmente improcedente. Os fundamentos, previstos na lei, para a

oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa constituem, assim, pressupostos (negativos) do direito à aquisição da cidadania. Assim sendo, mesmo configurados como causas obstativas à aquisição da nacionalidade portuguesa, não deixam de corresponder ao desiderato de preenchimento dos critérios de conexão relevantes, ponderados pelo legislador, para o reconhecimento de uma ligação efetiva e genuína do requerente à comunidade nacional – base do vínculo jurídico-político a constituir e da ideia inclusiva que o informa.

Do regime legal resulta que, na regulação dos critérios e pressupostos da nacionalidade derivada (por efeito da vontade e da adoção e por naturalização), o legislador atribuiu relevância, como pressuposto de facto, à condenação criminal em causa. Em certa medida, o legislador procura obstar a que aqueles que, por via da prática daqueles crimes, judicialmente aferida, ofenderam os bens jurídicos a que a comunidade nacional entendeu conferir uma tutela jurídico-penal traduzida numa moldura penal de máximo igual ou superior a três anos, integrem a comunidade cujos bens (assim) tutelados não respeitaram.

Pode, pois, conceber-se que a opção do legislador quanto ao fundamento de oposição da aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade e da adoção em causa (que igualmente vale na aquisição da nacionalidade por naturalização) – a condição de não ocorrência de condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo legal igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa – corresponde, ainda, à densificação do vínculo de ligação efetiva entre a pessoa e o Estado (português) que baseia a cidadania.

Esta causa obstativa ou preclusiva da cidadania (derivada) não constitui novidade absoluta no direito comparado. [...]

Ora, este pressuposto (negativo) de aquisição da nacionalidade portuguesa – em grande medida informado pela ideia de cidadania efetiva e retirando da condenação criminal em causa a infirmação dessa mesma ideia de efetividade do vínculo de ligação –, mesmo sendo um efeito *ex lege* das normas legais em causa, não se mostra proibido pelo princípio contido no artigo 30.°, n.° 4, da Constituição.

No plano da formulação dos requisitos para a aquisição da nacionalidade, entendeu o legislador que a condenação por crime punível com pena de máximo igual ou superior a três anos pode ser reveladora da inexistência das condições necessárias ao estabelecimento do vínculo de cidadania.

Na definição desses pressupostos, não se afigura o legislador limitado, por efeito da proibição decorrente do n.° 4 do artigo 30.°, na relevância que atribui ao facto – objetivamente considerado e sem margem para uma apreciação casuística - da ocorrência de uma condenação criminal para o efeito da aferição das condições do interessado para aceder à nacionalidade portuguesa.

Com efeito, e se por expressa opção da Constituição, a configuração do vínculo jurídico da cidadania é remetida ao legislador – na sua dimensão política e *ius* fundamental –, a definição (legal) dos respetivos critérios, pressupostos e regime mostra-se essencial à própria densificação do direito fundamental à cidadania, assente no estabelecimento do vínculo de uma pessoa com a comunidade politicamente organizada (*vg.* Estado) em que se inclui. Cabe, assim ao legislador – e não à Administração ou aos Tribunais - a ponderação e a escolha dos critérios e pressupostos da atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa, competência que não pode deixar de exercer, pois decorrente de uma verdadeira imposição constitucional.

É que, para mais, sendo a tarefa de enunciação dos critérios e pressupostos para a atribuição e aquisição da cidadania (artigo 4.°, CRP) não apenas constitucionalmente cometida como também constitucionalmente reservada ao legislador – e em absoluto ao legislador

parlamentar – mostra-se, *prima facie*, justificada a opção por um critério objetivo (partindo da condenação por crimes cuja moldura penal se fixou a partir de determinado limite), que resulta da ponderação do próprio legislador (por via geral e abstrata) e não da ponderação, em cada caso, pelo aplicador da norma – ainda que ao nível judicial.

[...]

Não se trata, assim, de conferir à pena (ou à condenação) um efeito proibido pela Constituição, mas de uma competência exercida pelo legislador ordinário nos termos em que a Constituição o habilita a definir os critérios de acesso à cidadania (naturalmente, nos limites do direito internacional e constitucional relevante), reflectindo a ponderação, em abstrato, dos factos e razões relevantes para o estabelecimento daqueles critérios, pelo que não procede, *in casu*, a invocação do princípio contido no artigo 30.º, n.º 4, CRP».

Em síntese apertada, o impedimento à aquisição da cidadania portuguesa em virtude de condenação penal obedece a um específico *telos*, qual seja, o de determinar que a prática de certos crimes constitui um indicador de que a integração de uma específica pessoa na comunidade nacional é desadequada e/ou incompleta, na medida em que revela o desrespeito, desde logo, pelos interesses fundamentais dessa comunidade.

b) *Inconstitucionalidade da norma extraída da segunda parte da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação decorrente das alterações introduzidas pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII da Assembleia da República, por violação do artigo 2.º, em conjugação com a* ***alínea f) do n.º 1 do artigo 164.º****, ambos da CRP*

Antecipando aquela que é a nossa posição, diríamos que se, por um lado, se admite que a fórmula genérica «A inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional» passou a estar acompanhada de um conjunto de conceitos indeterminados, por outro, não se vê que a redação atual seja mais determinada do que a agora proposta («A inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional, *tendo em consideração os parâmetros materiais constantes das alíneas c) a i) do n.º 1 do artigo 6.º e a demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais*»).

Desde já se diga que questionada é a parte final do preceito («e a demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais»), tendo sido colocadas dúvidas no que concerne à

determinabilidade desses comportamentos de rejeição. Ou seja, em causa não está propriamente a utilização de conceitos indeterminados, mas a sua alegada falta de densificação legislativa (violação do artigo 164.º, alínea *f)*, da CRP) e imprecisão ou falta de clareza dos seus parâmetros aplicativos (artigo 2.º da CRP: falta de certeza jurídica).

Que à fórmula genérica que continua presente na redação do dispositivo em causa foram acoplados conceitos indeterminados é facto que não se pode contestar. Contestável é a ideia de que os fatores de rejeição da nacionalidade foram ampliados. Antes, ao que tudo parece indicar, terá havido uma tentativa de criar pontos de orientação ou de referência para o julgador, sendo certo que a utilização de conceitos jurídicos indeterminados por parte do legislador pode indicar a sua vontade consciente de delegar noutras instâncias, *in casu*, nos tribunais, a tarefa de reduzir a indeterminação – o que parece ser o caso, dada a, a nosso ver, inevitabilidade da utilização deste tipo de conceitos no domínio em apreço, em que é preciso apreciar e avaliar um conjunto de condutas complexas e díspares por referência a valores e bens jurídicos já de si algo indeterminados. Mais a mais, e como sublinha García Salgado, a utilização de conceitos indeterminados e abertos é não quantas vezes um modo de aplainar a tensão em «questões em relação às quais é difícil alcançar um acordo (porque as posições estão muito extremadas ou porque existem muitos interesses incomensuráveis e, nessa medida, inconciliáveis em jogo)», sendo mais adequado e oportuno que «seja o juiz que, em cada momento, o[s] concretize» (cfr. García Salgado, M.J., «Determinar lo indeterminado: sobre cláusulas generales y los problemas que plantean», *in Anuario de Filosofía del Derecho*, n.º 20, 2003, p. 127.

Que o direito, em todas as suas áreas, se socorre de conceitos indeterminados é algo que também não se pode contestar. A própria linguagem constitucional serve-se deste tipo de conceitos (*v.g.*, na CRP, processo *equitativo*, *grave* ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática, conteúdo *essencial* de um direito, decisão em prazo *razoável*, *aumento* do bem-estar económico e social, estratégia de desenvolvimento *sustentável*, serviço militar não armado ou serviço cívico *adequado à sua situação*). Contestável é a ideia de que a utilização de conceitos jurídicos indeterminados (sendo que sob estas vestes se esconde uma multiplicidade de fórmulas jurídicas assaz diversa, designadamente quanto ao grau de determinabilidade) gera, necessariamente, uma imprecisão e incerteza desconforme com as normas constitucionais.

Segundo Cassagne, por via de regra os conceitos jurídicos indeterminados apenas admitem uma «solução justa». Os mesmos conceitos, ainda segundo este autor, caracterizam-se pela sua estrutura complexa, a qual é composta por «a) um núcleo fixo ou zona de certeza positiva, integrado por elementos precisos; b) um "halo conceitual" ou zona de incerteza, de menor precisão, *i.e.*, marcada por uma certa ambiguidade; e, c) uma zona de certeza negativa, que exclui totalmente a possibilidade de uma solução justa» (cfr. J.C. Cassagne, *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Montevideo-Buenos Aires, B de F., 2016, 249).

In casu, as alternativas prospetáveis poderiam ser a de manter a atual redação tal como está, a de acrescentar pontos de referência ou orientação para o julgador, ainda que também eles vagos e genéricos ou a opção por uma fórmula mais concisa, *v.g.*, a idoneidade dos comportamentos (um *status illesae dignitatis* moral e civil).

Verdadeiramente, segundo cremos, qualquer uma das soluções carece de uma ulterior concretização por parte do julgador. Pelo que o juízo de constitucionalidade que deverá incidir sobre a fórmula proposta será no sentido de avaliar se os conceitos jurídicos indeterminados utilizados são portadores de uma elevada taxa de indeterminação ou se, pelo contrário, permitem ao intérprete-aplicador preenchê-los de forma conveniente, adequada, plausível e razoável. No caso concreto, se é possível, com o seu apoio, chegar à conclusão de que aquele/a que pretende adquirir a cidadania portuguesa (que, se e uma vez adquirida, lhe atribui um conjunto de direitos mas também de deveres) tem demonstrado, através das suas condutas e do seu modo de vida, que pretende uma integração duradoura na comunidade nacional, que é conhecedor e que tenciona respeitar os valores fundamentais e identitários dessa comunidade e que não pretende causar problemas à ordem jurídica e à segurança do Estado. Em suma, há que avaliar se, não obstante se tratar de conceitos jurídicos de conteúdo incerto, ainda assim apresentam, do ponto de vista estrutural, um núcleo concetual e uma esfera concetual relativamente bem precisados. Ora, é justamente sobre esta avaliação que recaem as nossas dúvidas. Inclinando-nos para a conclusão de que os conceitos indeterminados utilizados não padecem de uma elevada ou elevadíssima taxa de indeterminação, entendemos ser curial que, em caso de dúvidas, e num domínio tão sensível como o dos direitos, liberdades e garantias pessoais, se devem favorecer estes últimos e a sua tutela. Seja como for, é nossa convicção a de que o único parâmetro

mobilizável é o do artigo 2.º da CRP – ou seja, estará em causa uma indeterminabilidade enquanto incerteza jurídica – e não também o da alínea *f)* do n.º 1 do artigo 164.º da CRP – ou seja, a falta de densificação legislativa do regime jurídico relativo a esta matéria. Com efeito, a circunstância de estarmos em face de uma matéria sujeita a dupla reserva absoluta (J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2003, pp. 751-2) – em que, portanto, não se está apenas perante matéria de reserva absoluta da Assembleia da República, mas, outrossim, em que todo o regime jurídico deve ser disciplinado por lei parlamentar – não é totalmente incompatível com a utilização de cláusulas gerais e de conceitos jurídicos indeterminados, que serão naturalmente preenchidos pelo julgador, melhor conhecedor das circunstâncias concretas de cada requerente de nacionalidade.

Na realidade, a jurisprudência portuguesa tem sabido apreciar e avaliar ideias, como a do sentimento de pertença e da efetiva ligação à comunidade nacional, lançando elementos de ponderação como o conhecimento da língua, dos costumes, da história e da cultura portuguesas, emprego/trabalho, conta bancária, cumprimentos das obrigações fiscais, ser beneficiário da segurança social, ser proprietário ou arrendatário de casa, entre muitos outros. Sobre a jurisprudência dos tribunais portugueses, veja-se a declaração de voto do Conselheiro João Carlos Loureiro.

Lisboa, 15 de dezembro de 2025

Maria Benedita Urbano

(Maria Benedita Urbano)

Processo n.º 1383/2025

DECLARAÇÃO DE VOTO

I – Considerações introdutórias

O campo do direito da nacionalidade e dos estrangeiros, sem prejuízo de vinculações constitucionais, internacionais e supranacionais, é marcado por uma significativa escolha político-legislativa. Desde logo, o «controlo do acesso» é entendido como «exercício da soberania estatal» [Daniel Thym, "§ 11 Staatsvolk, Migration, Nation", *in* Uwe Kischel/Hanno Kube (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts. Band 1: Grundlagen, Wandel und Herausforderungen*, Heidelberg, C.F. Müller, 2023, pp. 483-521, p. 500], especialmente relevante em sede de admissão no território nacional. Mas, sem prejuízo da dimensão jusfundamental (artigo 26.º, n.º 1, da Constituição) no que toca à aquisição da cidadania (não obstante a proteção ser mais intensa no que respeita à sua conservação), o Estado também não pode deixar de controlar o acesso à nacionalidade, dada a relevância constitucional do *status* da cidadania, com particular expressão no princípio democrático e republicano e com relevância específica também nos princípios da juridicidade (Estado de direito) e da socialidade (inclusivamente com repercussão no que se refere aos cidadãos além fronteiras – cf., por exemplo, o Acórdão n.º 289/2005). Cidadania que se projeta na pertença à pátria ou mátria [no dizer de Padre António Vieira (*Sermão de Nossa Senhora da Conceição*, pregado na Bahia, em 1639) e Natália Correia (*Mátria*, 1967) ou no cantar de Caetano Veloso (*Língua*)]. Na nova trilogia constitucional – segurança, diversidade e solidariedade – enunciada por Erhard Denninger ["Sicherheit/Vielfalt/Solidarität: Ethisierung der Verfassung?", *in* Ulrich K. Preuß (Hg.), *Zum Begriff der Verfassung: die Ordnung des Politischen*, Frankfurt am Main, Fischer, 1994, pp. 95-129], tem-se assistido a uma tensão entre a segurança (elemento-chave do Estado na aceção estrita afirmada na modernidade) – expressa, inclusivamente, em termos jusfundamentais (que não se limita a uma segurança perante o Estado, mas é também uma segurança através do Estado, com implicações em sede de deveres de proteção (cf., com as pertinentes referências, não esquecendo a teoria e a filosofia políticas, Josef Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit: Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Berlin/New York, Walter de Guyter, 1983; também Gerhard Robbers, *Sicherheit*

als Menschenrecht: Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden, Nomos, 1987; entre nós, sobre a afirmação constitucional do direito à segurança associado ao direito à liberdade no campo da chamada constituição penal e processual penal, *vd.*, para uma síntese, Gomes Canotilho/Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa anotada*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 478-479) – e a diversidade (que não se esgota no campo dos estrangeiros e da nacionalidade, antes assume que o povo é uma «grandeza pluralística» (Peter Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus: Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Königstein/Ts., Athenäum, 1980, pp. 57, 88; entre nós, convocando expressamente este juspublicista alemão, Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7.ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, p. 75). Num mundo pós-11 de setembro, marcado por profundas mudanças, também no plano demográfico, com o crescimento da radicalização e as ameaças à ordem constitucional, nomeadamente por via terrorista, a exigência de segurança projetou-se e projeta-se também em matéria de aquisição da cidadania, com alterações significativas na legislação da nacionalidade de diferentes países, nomeadamente em sede de requisitos.

Quanto à diversidade, a par da riqueza da(s) alteridade(s), comporta também desafios significativos em termos de integração, com repercussões em sede de língua e de cultura, que surgem logo a montante do acesso à nacionalidade, como se considerou no Acórdão n.º 785/2025, a propósito da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional). Por exemplo, tem-se desenvolvido o ensino do português como língua de acolhimento e fator de integração [para uma síntese, cf. a página da AIMA – Agência para a Integração, Migrações e Asilo, que apresenta os cursos de Português Língua de Acolhimento (PLA) como «visa[ndo] responder às necessidades de aprendizagem da língua portuguesa junto de pessoas migrantes em Portugal»]. No Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII (Alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade), há uma preocupação acrescida em matéria de concessão da nacionalidade portuguesa no que toca à integração cultural.

Nesta Declaração, consideraremos três pontos, privilegiando os dois primeiros:

a) Análise da (in)constitucionalidade do artigo 6.º, n.º 1, alínea f), da LdN, na redação resultante do artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII, segundo o qual a concessão da nacionalidade depende, em cumulação com os demais requisitos previstos, de os requerentes «[n]ão terem sido

condenados, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão igual ou superior a 2 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa», tendo votado favoravelmente pela inconstitucionalidade apenas com fundamento no princípio da proibição do excesso (e ainda aqui com diferenças), mas rejeitando que se aplique o artigo 30.º, n.º 4, da Constituição («Nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos»);

b) Contrariamente à posição que teve vencimento no acórdão, sustento a não inconstitucionalidade do artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da LdN, na versão alterada pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII, relativo aos fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade, na parte em que, ao densificar a inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional, se refere a relevância da «demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais»;

c) Finalmente, de uma forma mais breve, em relação à sexta questão, está em causa saber se, sem prejuízo do caráter meramente prospetivo no que toca ao procedimento, não haverá, ainda assim, retrospetividade em termos da relação jurídica material, nomeadamente em sede de formação de pressupostos, com a consequente necessidade de testar a solução normativa à luz do princípio da proteção da confiança.

II – Análise de algumas questões de (in)constitucionalidade

1. Artigo 6.º, n.º 1, alínea f), da LdN (na redação resultante do Decreto n.º 17/XVII)

Em relação a este ponto, não acompanho o acórdão em diferentes dimensões, sendo que, sem prejuízo de outras considerações, numa perspetiva jurídico-constitucional, procurarei mostrar as razões pelas quais não é aplicável, neste campo dos requisitos negativos de aquisição da nacionalidade, o artigo 30.º, n.º 4, da Constituição.

1.1. Antecedentes penais, cidadania e interesse público

Uma breve nota para sublinhar que a alteração, de 2 (dois) para 3 (anos), do limite mínimo da pena de prisão concretamente aplicada não é constitucionalmente censurável, caindo no domínio da escolha político-legislativa do legislador. Mergulhando na argumentação, começo por avaliar a tese sustentada na seguinte passagem:

> «A falta de conexão entre a mera condenação criminal em pena igual ou superior a dois anos de prisão e o interesse público que se pretende acautelar com o requisito estabelecido conduz inevitavelmente à conclusão de que o acesso à nacionalidade por naturalização, por via desta nova alínea *f)* do n.º 1 do artigo 6.º, da LdN, é, na realidade, vedado pela simples razão de ao requerente ter sido aplicada a título principal uma pena igual ou superior a dois anos de prisão, sem qualquer juízo de adequação entre o crime praticado e afetação do vínculo de efetiva pertença à comunidade».

Não posso acompanhar este ponto do acórdão: é legítima, ainda para mais num domínio marcado por uma maior liberdade de conformação normativa, uma escolha político-legislativa que trace uma relação entre a condenação em pena igual ou superior a *x* tempo (afastada que seja a relevância de meras "bagatelas penais") e o interesse público de não permitir o acesso ao direito de nacionalidade. Nas duas faces do direito à cidadania – acesso e conservação – a primeira não tem a força da segunda, onde está em causa a privação do *status* da cidadania e em que se exige uma especial vinculação teleológica entre o ilícito e a relação com o Estado.

Um rápido excurso pelo direito comparado revela que a utilização da pena ou soma das penas como critério para aferir da integração é um critério perfeitamente legítimo (outro problema, como se verá, é o da inexistência de uma válvula de escape sistémica, que permita, excecionalmente, afastar esta solução).

Assim, em França, dispõe o artigo 21-27 *Code Civil*:

> «Ninguém pode adquirir a nacionalidade francesa [...] se tiver sido condenado por crimes [*crimes ou délits*] que constituam uma violação dos interesses fundamentais da Nação ou um ato de terrorismo, ou, independentemente da infração considerada, se tiver sido condenado a uma pena igual ou superior a seis meses sem suspensão da pena».

Como se vê, há aqui um critério misto, surgindo como impedimento à aquisição da nacionalidade a prática de certos crimes, mas também, independentemente da infração, o facto de ter sido condenado a pena igual ou superior a seis meses de prisão sem que tenha sido suspensa.

Na República Federal da Alemanha, a *Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG) estabelece, no § 12a, que serão desconsideradas no processo de aquisição da cidadania (*Einbürgerung*) a «imposição de

medidas educativas ou disciplinares nos termos da *Jugendgerichtsgesetz* [âmbito pessoal de aplicação: menores de idade entre os 14 e os 18 anos (*Jugendlichen*) e jovens adultos (*Heranwachsenden*), dos 18 até completarem 21 anos]», bem como a «condenação a multas até 90 dias» e as «condenações a penas de prisão até três meses», desde que suspensas na sua execução e decorrido o respetivo período. Estamos no campo das chamadas "bagatelas penais", sendo o referente a medida da pena (prisão ou multa). Ainda assim, consagra-se também um critério misto, dado que, em relação a certos crimes (desde logo, racismo ou antissemitismo), a condenação funciona como motivo de exclusão da desconsideração, ainda que a sanção seja pequena. Como se verá *infra*, o § 12a(1) StAG admite que, se forem ultrapassados os limites de penas estabelecidos (o chamado «dimiar de irrelevância ou desconsideração» – *Unbeachtlichkeitsschwelle*), ainda assim o requerente poderá adquirir a nacionalidade, mas apenas se a pena ou a soma das penas ultrapassarem ligeiramente (*geringfügig*) esse limiar, conceito indeterminado que, à semelhança do que acontece noutros casos, tem sido densificado pela jurisprudência.

Na Áustria, o § 10(1) da *Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft* (*Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 – StbG*) estabelece uma exigência de não ter sido condenado pela prática dolosa de crimes, na Áustria ou no estrangeiro, mas também de não ter sido condenado a pena de prisão por uma infração financeira (*Finanzvergehen*). Nos termos do § 10(2), também obsta ao acesso à cidadania a prática de infrações administrativas graves (com referência específica na lei, nomeadamente no plano rodoviário), se o requerente tiver sido condenado mais de uma vez. Mais exatamente, trata-se de «infrações administrativas graves com especial conteúdo ilícito» (*schwerwiegende Verwaltungsübertretung mit besonderem Unrechtsgehalt*) [§ 10(2) 2 *StbG*]. Para além de casos de infrações rodoviárias previstas no *Straßenverkehrsordnung 1960* (StVO), incluem-se outras, como a prática de exercício de atividade comercial sem licenciamento.

Em Itália, o artigo 6 da *Legge 5 febbraio 1992, n. 91*, estabelece que afastam a concessão da nacionalidade não apenas a condenação pela prática de crimes previstos no Livro Segundo, Título I, Cap. I, II e III, do *Codice Penale*, mas também, no que ora nos importa, a condenação por um crime (não negligente) cuja moldura penal não seja inferior a três anos de prisão, prevendo ainda um regime específico em caso de condenação por crimes (não políticos) a uma pena de prisão superior a um ano por um tribunal judicial estrangeiro, desde que a sentença tenha sido reconhecida em Itália.

Nos Países Baixos, a legislação (*Rijkswet op het Nederlanderschap*) prevê, no artigo 9, o seguinte:

> «O pedido de um estrangeiro [...] será, no entanto, indeferido se:
> a. com base no comportamento do requerente, existirem sérias suspeitas de que ele representa um perigo para a ordem pública (*openbare orde*), os bons costumes (*goede zeden*) ou a segurança (*veiligheid*) do Reino».

Na densificação da ordem pública, os critérios também são exigentes em matéria de criminalidade: por exemplo, basta que o requerente tenha sido condenado a 36 horas ou mais de prestação de trabalho a favor da comunidade (uma lista pode ver-se em https://ind.nl/en/public-order-policy-naturalisation-and-option#when-you-are-a-danger-to-the-public-order) para haver um obstáculo à naturalização, sendo necessário que decorra um «período de reabilitação» de cinco anos para o requerente poder apresentar novo pedido.

Em Espanha, o artigo 22 do *Código Civil*, referente à «concessão da nacionalidade por residência», estabelece que «o interessado deverá justificar [...] *boa conduta cívica* e suficiente grau de integração na sociedade espanhola» (n.º 4, itálico nosso). É ao abrigo deste conceito jurídico indeterminado («boa conduta cívica») que a Administração vem tomando em consideração os antecedentes penais dos requerentes da nacionalidade. Considere-se o que, a este propósito, asseverou o Tribunal Constitucional espanhol na *Sentencia 114/1987, de 6 de julio* (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1987):

> «Entendido no seu sentido mais abstrato – e também mais comum –, este dever [de boa conduta cívica] refere-se não tanto às ações do cidadão no seio de relações jurídicas concretas, mas antes ao comportamento global do indivíduo, incluindo nas suas relações privadas, que pode ser avaliado numa perspetiva metajurídica, de acordo com valores morais enraizados ou normas de conduta quer da comunidade no seu todo quer de grupos sociais mais restritos.
> Num sentido mais restritivo, a inobservância de boa conduta pode ser interpretada como um comportamento ilícito e antijurídico por parte do sujeito em causa. É este o presente caso, em que a apreciação da conduta desordeira do recorrente não decorre da sua atitude moral nas relações públicas ou privadas, mas antes, em concreto, do facto de ter sido condenado por sentença transitada em julgado como autor de um crime. Embora, mesmo neste sentido restritivo, a referência normativa à boa conduta não seja a mais adequada, não se pode concluir que tal interpretação deva ser considerada inconstitucional em todos os casos. Na verdade, independentemente das consequências punitivas decorrentes da prática de atos específicos ou da omissão de deveres específicos classificados como infrações, o ordenamento jurídico pode, em certos casos, impor legitimamente consequências graves à violação de deveres jurídicos explícitos de relevância pública, genericamente descritos como dever de manter a boa conduta, quando o interesse público que procura proteger assim o exigir razoavelmente».

Recorde-se também que, na versão originária da LdN, em sede de aquisição da nacionalidade por naturalização, ainda se assumia como requisito a «idoneidade moral e civil» (artigo 6.º, n.º 1, alínea d); na doutrina, *vd.* Rui Manuel de Moura Ramos, "O novo direito português da nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 131-269, p. 214).

Por razões de economia, não considero agora os diferentes prazos de cancelamento da inscrição de decisões condenatórias no registo criminal, quer português quer estrangeiros. No que ora nos importa, e sem prejuízo de diferenças, é corrente, neste campo, que entre os pressupostos para aquisição da nacionalidade se preveja que o legislador, na sequência de uma ponderação geral e abstrata, fazendo um juízo de proporcionalidade, considere verificada a conexão entre a condenação em pena superior a *x* anos de prisão (em Portugal, no Decreto, pena igual ou superior a dois anos de prisão) e «o interesse público que se pretende acautelar». Neste plano, não há, pois, uma restrição *desnecessária* ao direito à cidadania. O que pode acontecer é que, a não existir uma válvula sistémica de segurança a operar apenas em termos excecionais, poderemos ter uma questão de inconstitucionalidade, como se concretizará, por via do princípio da proibição do excesso, considerando a proporcionalidade em sentido restrito. Antecipo já a conclusão: sustento que, em regra, não é exigível, à face da Constituição, uma consideração caso a caso, individualizada, no tratamento destes pedidos, mas apenas a possibilidade de poderem ser convocadas pelo requerente circunstâncias que, excecionalmente, concorram para outro resultado e ainda aí com balizas estritas, sob pena de crescimento da imprevisibilidade e da desigualdade de tratamento.

Ou seja, a decisão político-legislativa de maior rigor em relação ao pressuposto antecedentes criminais é constitucionalmente legítima, decorrendo de um juízo de proporcionalidade (em sentido amplo) feito pelo legislador. Contudo, dir-se-á que esta solução não é suscetível de transposição para a ordem jurídica portuguesa, tendo presente o artigo 30.º, n.º 4, da Constituição.

1.2. Artigo 30.º, n.º 4, da Constituição: defesa da sua não aplicação nesta hipótese

O artigo 30.º, n.º 4, da Constituição, aditado na revisão de 1982, pretendeu responder, tipicamente, aos casos em que a uma condenação se associava, de modo automático, uma pena

acessória ou efeitos de natureza sancionatória traduzidos na perda de direitos civis, profissionais ou políticos. Subjacente à sua introdução esteve o propósito de eliminar o carácter infamante de penas e evitar que a atribuição de efeitos automáticos estigmatizantes obstasse à realização de um dos seus fins essenciais – a ressocialização do condenado.

A este respeito recordam-se as palavras proferidas na Reunião Plenária de 9 de junho de 1982 pelo Deputado Luís Nunes de Almeida:

> «A aprovação do n.º 4 vem obviar [a] algumas disposições, ainda hoje vigentes na nossa lei penal, de extraordinária violência, como eram as que envolviam, como efeito necessário de certas penas, a perda de alguns direitos. Designadamente, e como exemplo, lembro o caso de certas infracções criminais cometidas por funcionários públicos, muitas delas com grandes atenuantes, que envolviam necessariamente e como efeito acessório a demissão. Estes casos são, assim, banidos da nossa ordem jurídica e eu gostaria de chamar a atenção para esse facto na medida em que se trata de um aperfeiçoamento efectivo da nossa legislação em matéria penal» – *Diário da Assembleia da República*, 1.ª série, n.º 101, de 11 de junho de 1982, pp. 4176 e 4177.

Nesta linha, logo no Acórdão n.º 16/84, julgou-se inconstitucional o n.º 1 do artigo 37.º do Código de Justiça Militar, que impunha a demissão do oficial ou sargento dos quadros permanentes ou de praças em situação equivalente como efeito da respetiva condenação pelos crimes aí referidos, designadamente, o de corrupção, por violação do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição, na medida em que a demissão constituía um efeito necessário da condenação.

Como se assinala no Acórdão n.º 127/84, relativamente ao alcance do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição:

> «[O] enquadramento histórico-sistemático da demissão da função pública enquanto figura específica do conceito de efeitos das penas ajuda a clarificar, não apenas o sentido do preceito do Código de Justiça Militar, mas também, em alguma medida, o do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição.
> Com efeito, por mais problemático que, a uma primeira abordagem, se apresente o seu sentido, uma coisa parece certa: ele pretende atingir, pelo menos, as soluções do tipo das do artigo 37.º do Código de Justiça Militar. Na verdade, esse preceito constitucional (que foi acrescentado na revisão constitucional de 1982) veio dar resposta às objecções que soluções daquela natureza, tal como estavam protagonizadas especialmente no Código Penal de 1986, vinham de há muito a suscitar e que, concomitantemente, ganhavam corpo nos trabalhos preparatórios do novo Código Penal entretanto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de Setembro, conduzindo à abolição daquele regime [...]. De facto, o texto do artigo 65.º do novo Código Penal é idêntico ao do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição.
> Em suma: o artigo 30.º, n.º 4, da Constituição, qualquer que seja o seu alcance global, abrange, pelo menos, a proibição dos chamados efeitos das penas que se traduzem em perda de direitos civis, profissionais, ou políticos.

> Compreende-se, aliás, tal solução constitucional. Ela não é mais do que um corolário do princípio de Estado de direito democrático (artigo 2.º) nas suas implicações no âmbito da "constituição penal". Com efeito, a perda de direitos civis, profissionais ou políticos traduz-se materialmente numa verdadeira pena, que não pode deixar de estar sujeita, na sua aplicação, às regras próprias do Estado de direito democrático, designadamente: reserva judicial, princípio da culpa, princípio da necessidade e proporcionalidade das penas, etc.. Ora, no caso das penalizações designadas por "efeitos de penas", não se respeitam tais princípios, visto que elas decorrem directa e automaticamente da lei, não são aplicadas mediante decisão judicial, não levam em conta as circunstâncias concretas de cada infracção penal e de cada agente».

Nesse aresto conclui-se também que: «O militar condenado por qualquer dos crimes referidos no artigo 37.º do Código de Justiça Militar (independentemente da pena) vê-se privado, automaticamente, em consequência dessa pena, do seu emprego, do seu título profissional, e até da pensão a que tenha direito. Qualquer que seja o juízo constitucional que haja de fazer-se das penas de demissão da função pública (e não é caso disso aqui), claramente que ele tem que ser negativo quando a demissão decorre como simples efeito directo de outras penas. A Constituição, é seguro, não permite tal solução legislativa». No mesmo sentido decidiram, no domínio da fiscalização concreta da constitucionalidade, os Acórdãos n.ºs 310/85, 75/86 e 94/86 e, no domínio da fiscalização abstrata da constitucionalidade, o Acórdão n.º 165/86.

Posteriormente, por várias vezes, o Tribunal Constitucional teve ocasião de considerar desconformes com o artigo 30.º, n.º 4, da Constituição diversas normas do mesmo tipo. Assim, por exemplo:

– no Acórdão n.º 91/84, pronunciou-se pela inconstitucionalidade, além do mais, da norma do artigo 8.º do decreto da assembleia regional dos Açores, aprovado em 28 de junho de 1984, na parte em que previa as medidas de encerramento de estabelecimento e de proibição do exercício da atividade industrial de bordados, como efeito necessário da condenação pelo descaminho de direitos nele previsto;

– no Acórdão n.º 255/87, julgou inconstitucional a norma do artigo 37.º, n.º 2, do Código de Justiça Militar, que estatuía que a condenação pelos mesmos crimes (os referidos no n.º 1) de oficial ou sargento dos quadros de complemento, bem como das praças graduadas em situação militar equivalente, produzia a baixa de posto;

– no Acórdão n.º 282/86, declarou inconstitucionais, com força obrigatória geral, tanto a norma do § único do artigo 160.º do Código de Contribuição Industrial, que estipulava que ao

técnico de contas, julgado por determinadas transgressões fiscais, seria cancelada a inscrição se a decisão viesse a ser condenatória, como a norma do § único do artigo 130.º do Código do Imposto de Transações, de teor semelhante;

– no Acórdão n.º 284/89, julgou inconstitucional a norma do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 9/77/M, de 27 de agosto, que proibia de entrar nos casinos (de Macau) os indivíduos condenados pelos crimes previstos nos artigos 14.º e 15.º dessa Lei;

– no Acórdão n.º 224/90, declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do n.º 4 do artigo 30.º da Constituição da República Portuguesa, das normas do artigo 46.º, n.º 2, alíneas a), b), c), d) e e), do Código da Estrada aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39 672, de 20 de Maio de 1954, que ligava a proibição de condução de veículos automóveis à condenação por crimes de certa natureza, à condenação em penas de determinada espécie, à condenação por crimes de certa natureza em penas de determinada espécie e à declaração de habitualidade ou por tendência;

– no Acórdão n.º 288/94, julgou inconstitucional a norma constante do n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 430/83, de 13 de dezembro, quando interpretada no sentido de a condenação de um estrangeiro, autorizado a residir em Portugal, por um dos crimes previstos no n.º 1 do artigo 23.º do mesmo diploma, ter por efeito necessário a sua expulsão do país;

– no Acórdão n.º 577/94, julgou inconstitucional a norma da alínea b) do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 264-B/81, de 3 de setembro, enquanto aí se previa a aplicação imediata da pena acessória de expulsão ao estrangeiro residente no País há menos de cinco anos, condenado por crime doloso em pena superior a um ano de prisão;

– no Acórdão n.º 202/2000, julgou inconstitucional a norma do n.º 10 do artigo 31.º da Lei n.º 30/86, de 27 de agosto (Lei da Caça), na parte em que, como consequência da prática do ilícito nela descrito, obrigava à imposição de interdição do direito de caçar por um período fixo de cinco anos, bem como a mesma norma do mesmo diploma legal, na parte em que previa, como efeito necessário da prática do crime ali tipificado, e independentemente da ponderação das circunstâncias do caso, a perda dos instrumentos da infração.

Não desconhecendo a solução do Acórdão n.º 748/93 [em que se declarou, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade das normas constantes da alínea c) do artigo 3.º do

Decreto-Lei n.º 319-A/76, de 3 de Maio (Lei Eleitoral do Presidente da República), da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 14/79, de 16 de Maio (Lei Eleitoral para a Assembleia da República), da alínea c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 267/80, de 8 de Agosto (Lei Eleitoral da Assembleia Legislativa Regional dos Açores), e da alínea c) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro (Lei Eleitoral dos Órgãos das Autarquias Locais), na parte em que estabeleciam a incapacidade eleitoral ativa dos definitivamente condenados a pena de prisão por crime doloso (ou por crime doloso infamante) enquanto não houvesse expiado a respetiva pena, abrangendo, portanto, também situações em que a condenação constituía a definição de um requisito negativo de exercício de determinado direito], esta é a jurisprudência tradicional do Tribunal e ilustra bem o campo de aplicação do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição: «afasta[r] a conexão automática entre a condenação penal e a privação de direitos e exclu[ir], assim, os efeitos estigmatizantes dessa condenação [...], assegurando a jurisdicionalidade da aplicação do direito penal», em concretização dos princípios constitucionais da dignidade, da culpa, da necessidade e adequação das penas e da igualdade – cf. o Acórdão n.º 371/92.

Mais tarde, a partir dos Acórdãos n.ºs 562/2003 e 154/2004 e, sobretudo, 239/2008 e 473/2009, começou a assistir-se a uma viragem da jurisprudência quanto ao âmbito de aplicação do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição, no sentido de o estender às referidas situações em que a não condenação pela prática de um crime constitui critério de idoneidade para o exercício de certos direitos ou o acesso a determinadas atividades ou profissões.

Ainda assim, além da declaração de voto do Juiz Conselheiro Carlos Pamplona de Oliveira no Acórdão n.º 562/2003 – «[o] alcance daquelas normas não representa um efeito automático de sanção disciplinar, eventualmente proibido pelo [artigo 30.º, n.º 4] da Constituição», «[o] que se passa é que o cometimento da infracção, ainda que disciplinar, tem naturalmente outros efeitos de natureza não penal, não previstos nem proibidos na aludida norma, pelo que a questão se reconduz a saber se a solução legal ofende, ou não ofende, o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 18.º, n.º 2, da Constituição» –, destacam-se os votos de vencido, em Declaração conjunta, dos Juízes Conselheiros Benjamim Rodrigues, Joaquim de Sousa Ribeiro, Maria Lúcia Amaral e Rui Manuel Moura Ramos apostos ao Acórdão n.º 473/2009, dissentindo do juízo de inconstitucionalidade nele formulado por aplicação do artigo 30.º, n.º 4, CRP, nos seguintes termos:

> «Não partilhamos do juízo de inconstitucionalidade formulado quanto ao artigo 13.º da Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto [a condenação definitiva dos membros dos órgãos autárquicos em qualquer dos crimes de responsabilidade previstos e definidos na Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, implica a sua inelegibilidade nos actos eleitorais destinados a completar o mandato interrompido e nos subsequentes que venham a ter lugar no período de tempo correspondente a novo mandato completo, em qualquer órgão autárquico»], norma em que se baseia a decisão recorrida. Na verdade, esta disposição não consagra, em nosso entender, um efeito da sentença condenatória proibido pelo n.º 4 do artigo 30.º da Constituição. Trata-se de uma regra de direito eleitoral que, ao regular o regime das inelegibilidades para as candidaturas às autarquias locais, atribui relevância, como pressuposto de facto, à anterior prolação de uma sentença condenatória por crimes de responsabilidade dos titulares dos cargos políticos. Por não se tratar uma sanção penal, encontra-se vedado ao juiz do respectivo processo a constituição por sentença desse efeito jurídico. Estamos perante um efeito *ex lege* que encontra credencial constitucional bastante no artigo 50.º, n.º 3, da Constituição, que apenas exclui que o legislador possa estabelecer inelegibilidades que não sejam necessárias para garantir *inter alia* "a isenção e independência dos respectivos cargos". Ora é incontroverso que a razão de ser da norma cabe na previsão do normativo constitucional no segmento referido. E a isto não se opõe o princípio consagrado no artigo 30.º, n.º 4. Na verdade, não estando vedado o estabelecimento de inelegibilidades por via geral e abstracta, em função dos objectivos que com tal previsão se procuram acautelar, não faria sentido que tal fosse excluído pela circunstância de a situação que conduz à inelegibilidade integrar, como pressuposto de facto, a existência de uma sentença penal condenatória. No mínimo, não se pode entender que a existência de uma tal sentença contrarie ou enfraqueça o valor indiciário dos factos tidos em consideração. Não pode assim dar-se ao artigo 30.º, n.º 4, um alcance tal que limite desta forma o exercício de uma competência legislativa constitucionalmente modelada» (sublinhado acrescentado).

No domínio da aquisição da nacionalidade portuguesa, a referida tendência viria a manifestar-se nos Acórdãos n.os 331/2016 e 497/2019, reiterados pelos Acórdãos n.os 534/2021, 127/2023 e 846/2023. Não sem antes, porém, no Acórdão n.º 106/2016, a propósito da alínea b) do artigo 9.º da Lei da Nacionalidade e da alínea b) do n.º 2 do artigo 56.º do Regulamento da Nacionalidade, relativas ao impedimento de adquirir a nacionalidade portuguesa decorrente da condenação em pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos, se ter defendido a seguinte posição (ponto 19.1):

> «Não se afigura, porém, poder reconhecer-se nas normas legais em causa a consagração de um efeito (automático, necessário) da sentença condenatória por crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a três anos que se mostre proibido pelo disposto no artigo 30.º, n.º 4, da Constituição.
>
> Desde logo, tenha-se presente que as normas legais sob escrutínio – na interpretação que lhes foi conferida – integram o regime normativo de aquisição da nacionalidade portuguesa (*in casu*, por efeito da vontade). É por imperativo constitucional – logo na remissão operada pelo artigo 4.º da Constituição – que cabe ao legislador o estabelecimento dos critérios e pressupostos da atribuição e aquisição da cidadania portuguesa. Acrescidamente, da *iusfundamentalidade* do direito em causa – o direito a aceder à cidadania (artigo 26.º, n.º 1,

CRP) – decorre, para o legislador, a obrigação de criação das condições de exercício deste direito fundamental.

Cabe ao Estado português definir quem são os seus nacionais. E deve fazê-lo por via da lei (como releva no presente recurso de constitucionalidade) ou de convenção internacional. Num caso, como noutro, sujeitos a aprovação parlamentar.

Ora, na definição dos critérios de atribuição e aquisição da cidadania, o legislador deve «identificar, nas diferentes situações colocadas, as conexões efectivas com o Estado português que são necessárias e suficientes para conferir aos indivíduos o direito a aceder à cidadania portuguesa» (Jorge Pereira da Silva, «O direito fundamental à cidadania», cit., p. 280).

Neste domínio, a margem de conformação do legislador não deixa de se mostrar condicionada pelos imperativos decorrentes do conteúdo do direito fundamental à cidadania (enquanto direito fundamental de natureza pessoal e assim consagrado no artigo 26.º, n.º 1, da Constituição) e do regime que lhe é associado enquanto direito, liberdade e garantia (designadamente nos artigos 12.º, 13.º, 18.º e 20.º, da Constituição), para além do dever de ponderação dos demais valores constitucionais relevantes, subjazendo-lhe, ainda e necessariamente, o respeito pelos princípios de Direito Internacional, de que avulta (para além do direito de aceder a uma nacionalidade e a dela não ser privado) o princípio da ligação efetiva entre o indivíduo e a comunidade politicamente organizada em que se integra.

Assim, no caso vertente, a aquisição da nacionalidade portuguesa pode ter lugar desde que o estrangeiro casado há mais de três anos com nacional português declare, na constância do casamento, que pretende adquirir esta nacionalidade. O legislador, ao estabelecer os pressupostos desta forma de aquisição da cidadania estabeleceu também uma «condição negativa»: que não haja sido deduzida pelo Ministério Público oposição à aquisição da nacionalidade ou que, tendo-a sido, ela seja considerada judicialmente improcedente. Os fundamentos, previstos na lei, para a oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa constituem, assim, pressupostos (negativos) do direito à aquisição da cidadania. Assim sendo, mesmo configurados como causas obstativas à aquisição da nacionalidade portuguesa, não deixam de corresponder ao desiderato de preenchimento dos critérios de conexão relevantes, ponderados pelo legislador, para o reconhecimento de uma ligação efetiva e genuína do requerente à comunidade nacional – base do vínculo jurídico-político a constituir e da ideia inclusiva que o informa.

Do regime legal resulta que, na regulação dos critérios e pressupostos da nacionalidade derivada (por efeito da vontade e da adoção e por naturalização), o legislador atribuiu relevância, como pressuposto de facto, à condenação criminal em causa. Em certa medida, o legislador procura obstar a que aqueles que, por via da prática daqueles crimes, judicialmente aferida, ofenderam os bens jurídicos a que a comunidade nacional entendeu conferir uma tutela jurídico-penal traduzida numa moldura penal de máximo igual ou superior a três anos, integrem a comunidade cujos bens (assim) tutelados não respeitaram.

Pode, pois, conceber-se que a opção do legislador quanto ao fundamento de oposição da aquisição da nacionalidade portuguesa por efeito da vontade e da adoção em causa (que igualmente vale na aquisição da nacionalidade por naturalização) – a condição de não ocorrência de condenação, com trânsito em julgado da sentença, pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo legal igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa – corresponde, ainda, à densificação do vínculo de ligação efetiva entre a pessoa e o Estado (português) que baseia a cidadania.

[...]

> Ora, este pressuposto (negativo) de aquisição da nacionalidade portuguesa – em grande medida informado pela ideia de cidadania efetiva e retirando da condenação criminal em causa a infirmação dessa mesma ideia de efetividade do vínculo de ligação –, mesmo sendo um efeito *ex lege* das normas legais em causa, não se mostra proibido pelo princípio contido no artigo 30.º, n.º 4, da Constituição.
>
> No plano da formulação dos requisitos para a aquisição da nacionalidade, entendeu o legislador que a condenação por crime punível com pena de máximo igual ou superior a três anos pode ser reveladora da inexistência das condições necessárias ao estabelecimento do vínculo de cidadania.
>
> Na definição desses pressupostos, não se afigura o legislador limitado, por efeito da proibição decorrente do n.º 4 do artigo 30.º, na relevância que atribui ao facto – objetivamente considerado e sem margem para uma apreciação casuística – da ocorrência de uma condenação criminal para o efeito da aferição das condições do interessado para aceder à nacionalidade portuguesa.
>
> [...]
>
> Não se trata, assim, de conferir à pena (ou à condenação) um efeito proibido pela Constituição, mas de uma competência exercida pelo legislador ordinário nos termos em que a Constituição o habilita a definir os critérios de acesso à cidadania (naturalmente, nos limites do direito internacional e constitucional relevante), reflectindo a ponderação, em abstrato, dos factos e razões relevantes para o estabelecimento daqueles critérios, pelo que não procede, *in casu*, a invocação do princípio contido no artigo 30.º, n.º 4, CRP» (sublinhados acrescentados).

O mesmo entendimento foi sufragado pelo Juiz Conselheiro Pedro Machete no voto de vencido aposto ao Acórdão n.º 331/2016, considerando que «o parâmetro do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição não é convocável para aferir da constitucionalidade do requisito negativo de aquisição da nacionalidade portuguesa decorrente da condenação pela prática de crime punível com pena de prisão de máximo igual ou superior a 3 anos, segundo a lei portuguesa», «pelas razões invocadas no Acórdão n.º 106/2016, em especial no seu ponto 19.1.», segundo o qual «as normas sindicadas se limitam a densificar um (dos) pressuposto(s) negativo(s) de ligação efetiva à comunidade nacional fixado(s) pelo legislador como indispensável(is) à atribuição da cidadania», acrescentando que «[a]o mobilizar o citado parâmetro constitucional, a maioria abstraiu da diferença estrutural entre uma expectativa positiva (o "direito de aceder" à cidadania portuguesa) e um direito subjetivo de carácter negativo (o direito de não ser privado da cidadania portuguesa), pela meridiana razão de que não se pode perder o que não se possui, *in casu* a cidadania» (porém, quanto a este último ponto, se é certo que, em rigor, a condenação se não projeta na perda de um direito que já se tenha, não é menos verdade que a existência de antecedentes criminais se projeta na formação de pressupostos do direito).

Em suma, a norma em causa estabelece um requisito negativo da aquisição da nacionalidade, que o legislador pode definir a montante, como outros, e não o efeito automático de uma pena. Ao contrário do que se defende neste aresto ao avaliar-se o artigo 6.º, n.º 1, alínea f), da LdN, na redação resultante do artigo 2.º do Decreto n.º 17/XVII, não cai no âmbito de aplicação da norma constitucional (artigo 30.º, n.º 4, da Constituição) o referido requisito. Com efeito, como se disse, pretendeu-se, tipicamente, evitar que da condenação decorresse automaticamente uma outra sanção, que, para cumprir as exigências constitucionais, impõe uma conexão teleológica (direta ou indireta) entre ambas, mediante uma decisão individualizada.

Ora, como se sublinha nalgumas das peças jurisprudenciais citadas, outra é a situação e a função do referido requisito relativo à aquisição da nacionalidade por naturalização. À semelhança do que acontece noutros ordenamentos jurídicos (mais, é corrente no direito da nacionalidade) trata-se de

> «evitar que sejam integrados na comunidade portuguesa indivíduos em relação aos quais possa pesar a suspeita fundada de virem a constituir focos de perturbação ou de intranquilidade. [...] trata-se da normal defesa de uma sociedade em relação a elementos que se afigure sejam potencialmente portadores da insegurança colectiva» (Rui Manuel de Moura Ramos, "O novo direito português da nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 131-269, p. 213).

1.3. Antecedentes penais: modelos constitucionalmente admissíveis

Afastada a aplicação do artigo 30.º, n.º 4, da Constituição neste campo, cabe ao legislador escolher o modelo que pretende, desde que compatível com outros preceitos constitucionais relevantes. Em abstrato, identificamos dois grandes paradigmas, sendo que, quanto ao segundo, avaliar-se-á a necessidade de introduzir uma válvula sistémica, atualmente inexistente entre nós.

Num primeiro, ao juízo de proporcionalidade no plano legislativo acresce uma obrigação de consideração individualizada dos antecedentes criminais, posição que é a deste acórdão. No segundo modelo, poderá ficar-se por um juízo assente na verificação ou não do requisito previsto na lei – condenação transitada em julgado a uma pena de prisão igual ou superior a *x* anos (no caso português, 2 anos, nos termos da nova redação do artigo 6.º, n.º 1, alínea f), da LdN) desde que se trate de crime à face da lei do país de que o requerente pretende obter a cidadania. Este tratamento em abstrato tem vantagens do ponto de vista da segurança jurídica e da previsibilidade, mas também

no que toca à eficiência e racionalização das decisões (na Constituição, veja-se, desde logo, o artigo 267.º, n.º 5), numa Europa (também em Portugal) marcada por uma rápida e significativa transformação em termos de migrações.

Na jurisprudência constitucional, esta foi a posição que teve vencimento no Acórdão n.º 106/2016. Lê-se no aresto:

> «Com efeito, e se por expressa opção da Constituição, a configuração do vínculo jurídico da cidadania é remetida ao legislador – na sua dimensão política e ius fundamental –, a definição (legal) dos respetivos critérios, pressupostos e regime mostra-se essencial à própria densificação do direito fundamental à cidadania, assente no estabelecimento do vínculo de uma pessoa com a comunidade politicamente organizada (vg. Estado) em que se inclui. Cabe, assim ao legislador – e não à Administração ou aos Tribunais – a ponderação e a escolha dos critérios e pressupostos da atribuição e aquisição da nacionalidade portuguesa, competência que não pode deixar de exercer, pois decorrente de uma verdadeira imposição constitucional.
>
> É que, para mais, sendo a tarefa de enunciação dos critérios e pressupostos para a atribuição e aquisição da cidadania (artigo 4.º, CRP) não apenas constitucionalmente cometida como também constitucionalmente reservada ao legislador – e em absoluto ao legislador parlamentar – mostra-se, *prima facie*, justificada a opção por um critério objetivo (partindo da condenação por crimes cuja moldura penal se fixou a partir de determinado limite), que resulta da ponderação do próprio legislador (por via geral e abstrata) e não da ponderação, em cada caso, pelo aplicador da norma – ainda que ao nível judicial» (ponto 19.1).

Na República Federal da Alemanha, e face a um preceito da lei da nacionalidade (*StAG*) – o § 12a – que estabelece, como se referiu, que qualquer pena pela prática de certos crimes (*vg.*, antissemitas e racistas) impede a aquisição da cidadania (sendo uma exceção à regra da desconsideração das "bagatelas penais"), Kay Hailbronner sublinha ("StAG § 12a [Verurteilungen]", *in* Kay Hailbronner/Marcel Kau/Thomas Gnatzy/Ferdinand Weber, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7.ª ed., München, C.H. Beck, 2022, n.º 38) que não há aqui uma violação do princípio da proporcionalidade ao excluir-se «categoricamente» o acesso à cidadania. Como se disse, o § 12a(1) admite ainda que, se forem ultrapassados os limites de penas estabelecidos (o chamado «limiar de irrelevância ou desconsideração – *Unbeachtlichkeitsschwelle*), poderá ainda assim o requerente adquirir a nacionalidade se a pena ou a soma das penas ultrapassarem ligeiramente (*geringfügig*) esse limiar.

Ao não ser estabelecida uma «válvula de escape» sistémica que permita, excecionalmente, proceder-se a uma consideração individualizada, está-se, como se antecipou, face a uma violação do princípio da proibição do excesso. Se a LdN exige, no caso de condenações no estrangeiro, que

se esteja perante condutas tipificadas como crime na ordem jurídica portuguesa, já não prevê que se tenha em consideração, por exemplo, se há uma gritante diferença de moldura penal entre Portugal e o país onde viveu (significativamente mais gravosa neste). Na Alemanha, para além da possibilidade geral de «desconsideração» como impedimento à aquisição da nacionalidade de casos de ultrapassagem ligeira do limiar penal estabelecido, em relação às condenações no estrangeiro, o § 12a (2) prevê que serão consideradas no procedimento de nacionalidade se corresponderem a condutas também criminalizadas na Alemanha (tal como acontece em Portugal), mas se, além disso, resultarem de um procedimento conforme ao princípio do Estado de direito e cumprirem as exigências de proporcionalidade. Isto é, exige-se o respeito desse princípio também no plano procedimental – *Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens*: cf. Kay Hailbronner ("StAG § 12a [Verurteilungen]", *in* Kay Hailbronner/Marcel Kau/Thomas Gnatzy/ Ferdinand Weber, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7.ª ed., München, C.H. Beck, 2022, n.º 41). Hailbronner sublinha que, tratando-se de uma condenação proferida num Estado-Membro, há uma presunção de que foram cumpridas essas exigências, cabendo ao requerente o ónus da prova no caso de sustentar que não se verificaram esses pressupostos (n.º 41). Em termos de proporcionalidade da pena, também o regime é o da excecionalidade e só em situações-limite poderá conduzir a uma ponderação favorável à aquisição da nacionalidade, apesar do registo criminal desfavorável. Na verdade, «[uma] medida da pena só é desproporcionada se não corresponder de forma alguma à gravidade da infração e à culpa (cf. artigo 49.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [...]» (n.º 45).

Também na Suíça a necessidade de consideração individual foi sublinhada numa decisão do Tribunal Federal, de 21 de maio de 2025 (BGer 1C_350/2024 vom 21. Mai 2025), que convoca jurisprudência anterior. Em bom rigor, para se entender o alcance do aresto, não se pode abstrair do maior grau de exigência no que toca aos antecedentes criminais. No caso, um cidadão turco, que geria um restaurante em Goldau, com vários empregados, integrado comunitariamente, patrocinando várias associações locais, com bons conhecimentos linguísticos, teve um acidente que só provocou danos ao próprio, tendo sido sentenciado a uma pena de multa (*Geldstrafe*) de quarenta dias, com um regime de prova de dois anos, além do pagamento de uma contraordenação no montante de 900 francos suíços. Considerou-se que a deficiência neste ponto poderia ser

compensada pela realização de outros requisitos, exigindo-se a sua apreciação global. Contudo, este caminho só vale se não se tratar de uma *infração penal grave*.

Já em setembro de 2025, o Tribunal administrativo federal (*Bundesverwaltungsgerich/Tribunal administratif fédéral/Tribunale amministrativo federale/Tribunal administativ federal*), numa decisão de 24 de setembro (*Abteilung VI, F-3355/2023*), decidiu, convocando também o aresto de maio do Tribunal Federal:

> «Não é admissível concentrar-se num único critério, a menos que este tenha, por si só, um peso decisivo, como é o caso, por exemplo, de uma punibilidade (*Straffälligkeit*) relevante. É necessária uma avaliação global de todos os aspetos relevantes em cada caso específico» (3.3).

Embora tenha votado pela inconstitucionalidade, há diferenças significativas em relação à construção desenvolvida no aresto, a saber:

a) Pelas razões aduzidas, não considero que seja aqui aplicável o artigo 30.º, n.º 4, da Constituição;

b) Em sede de princípio da proporcionalidade *lato sensu* (proibição do excesso), entende-se que o juízo essencial nesta matéria é tarefa do legislador, pelo que a verificação, ou não, do requisito previsto no artigo 6.º, n.º 1, alínea f), da LdN é aplicável pela Administração sem que haja, em regra, uma obrigação de ponderação caso a caso. Contudo, ao não se consagrar uma válvula sistémica, à semelhança do que acontece noutras ordens jurídicas, que permita aos requerentes aduzir elementos que possam, a título excecional, realizar uma consideração individualizada, há uma violação do princípio da proibição do excesso, tendo presente a proporcionalidade em sentido restrito.

2. Artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da LdN (na redação resultante do Decreto n.º 17/XVII)

Em relação à terceira questão considerada no Acórdão, relativa à existência ou não «de ligação efetiva à comunidade nacional» (artigo 9.º, n.º 1, alínea a), da LdN), entendo que a norma resultante da sua densificação por via do Decreto da Assembleia da República n.º 17/XVII não é inconstitucional. Outra foi, no entanto, a posição que teve vencimento: a maioria sustentou que,

com a nova redação, se aumentou a indeterminação do parâmetro a tomar em consideração no caso de oposição à nacionalidade por declaração de vontade.

Procederei à análise em quatro etapas:

a) Numa primeira, considerarei a questão da admissibilidade da utilização de conceitos indeterminados em geral, mas também no direito da nacionalidade, em especial no campo que agora nos importa – aquisição da nacionalidade por efeito da vontade (1);

b) Numa segunda, sustentarei que é constitucionalmente legítimo que o legislador tenha em atenção nesse procedimento de aferição não apenas as declarações dos requerentes, mas também a (des)conformidade, por via de comportamentos, com um parâmetro de relevância previsto como «de forma concludente e ostensiva» (2);

c) Numa terceira, considerarei os três referentes enunciados [«adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais» (3)];

d) Finalmente, sublinharei a relevância, do ponto de vista de garantias procedimentais, da oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade resultar de uma intervenção do Ministério Público, havendo lugar a um processo judicial (4).

2.1. Indeterminação, linguagem e direito da nacionalidade

A divergência não se situa na utilização de conceitos indeterminados no direito em geral e no direito da nacionalidade em especial. A «textura aberta do direito» (Herbert Hart, *O conceito de direito*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1986, cap. VII, 1.), a sua «porosidade», convoca conceitos indeterminados, elemento essencial da experiência jurídica (*vd.*, por todos, entre nós, João Baptista Machado, *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*, Coimbra, Almedina, 1983, pp. 113-123). Pierre Moor (*Pour une théorie micropolitique du droit*, Paris, PUF, 2005) sublinha que «a maioria das normas contém noções indeterminadas, que reenviam para realidades complexas». Na realização do direito, os tribunais assumem um papel fundamental. Repare-se que está aqui em jogo a possibilidade de estas normas poderem operar como padrão de conduta para os destinatários e como norma de controlo, no que ora nos importa para o Ministério Público e o juiz.

Em termos de tradução constitucional, entende-se no aresto que o segmento normativo *sub indice* não respeita as exigências de determinabilidade da lei ligadas ao princípio do Estado de direito (artigo 2.º da Constituição) e, no caso, especificamente ao instituto da reserva (absoluta) da lei (artigo 164.º, n.º 1, alínea f), da Constituição). A reserva de lei foi construída para combater o arbítrio, em primeira linha em relação à Administração. Trata-se de uma exigência quer do princípio do Estado de Direito quer do princípio democrático, num quadro marcado pela separação de poderes. Reserva de lei que, sob pena de esvaziamento, é também uma «reserva de densidade normativa» ou de «densificação normativa» (*vd.* agora J.M. Sérvulo Correia/Francisco Paes Marques, *Noções de direito administrativo*, Vol. II, 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2025, pp. 36-37). Embora o grande tratamento tenha sido feito para as relações entre poder legislativo e poder administrativo, também o poder judicial, sem prejuízo da sua especial dimensão garantística, está vinculado em termos de legalidade (*rectius*, juridicidade). O eixo da análise começa a montante: há uma medida para que as pessoas (no caso, os que pretendem vir a requerer a nacionalidade) possam conformar o seu agir? Na verdade, enquanto «regras de conduta, as normas de direito vão dirigidas à vontade dos indivíduos como força motivadora, visando orientar e afeiçoar os respectivos comportamentos» [João Baptista Machado, *Âmbito de eficácia e âmbito de competência das leis (Limites das leis e conflitos das leis)*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 5].

No direito dos estrangeiros e da nacionalidade, enquanto «direito de controlo» (Fabienne Jault-Seseke/Sabine Corneloup/Ségolène Barbou des Places, *Droit de la nationalité et des étrangers*, Paris, PUF, 2015, pp. 8-10), há uma utilização recorrente de conceitos indeterminados como se comprova por uma análise, diacrónica e sincrónica, deste campo. Encontramos, em diferentes ordens jurídicas, conceitos do tipo da referida «idoneidade moral e civil» (Portugal, versão originária do artigo 6.º, n.º 1, alínea d), da LdN) e «buena conducta cívica» (Espanha), alguns dos quais já foram referenciados no ponto anterior. Aliás, entre nós, Rui Manuel Moura Ramos escreve a propósito de conceitos indeterminados constantes na versão seminal da LdN:

> «são no entanto conceitos indeterminados, cujo preenchimento é deixado ao intérprete e que permitem uma larga utilização da capacidade de julgamento do órgão decisório. De qualquer modo, isso não significa que este se possa servir deles a seu belo prazer, deturpando a sua finalidade ou imputando-lhes um qualquer conteúdo» (Rui Manuel Moura Ramos, "O novo direito português da nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 131-269, p. 214).

No Estado Constitucional, no campo onde as exigências de densificação são mais elevadas – falo do direito penal e da especial determinação do princípio da legalidade criminal – afirma-se a «abertura» em termos normativos. António Castanheira Neves ("O princípio da legalidade criminal: o seu problema jurídico e o seu critério dogmático", *in* Idem, *Digesta: Escritos acerca do Direito, do Pensamento Jurídico, da sua Metodologia e Outros*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 1995, pp. 349-473) escreveu luminosas páginas sobre a questão, permitindo-me citar uma pequena passagem:

> «[...] a determinação normativa exigível ao direito criminal objectivo situar-se-á entre uma rígida pré-determinação e uma total ausência de determinação – ficando, no entanto, por definir especificamente a sua índole e grau, embora se saiba já que ela é compatível com uma indeterminação normativa de que não esteja ausente uma tomada de posição legislativa capaz de se impor como um fundamento vinculante e critério de *contrôle* decisório» (p. 381).

Na análise do segmento da norma *sub iudice*, estamos perante conceitos indeterminados, numa área que não tem a especial exigência constitucional do direito penal e processual penal em função da possibilidade de privação da liberdade. Adianto, desde já, que não se está aqui num domínio sem referentes e âncoras paramétricas, inclusivamente constitucionais, mas também jurisprudenciais, atento que o conceito que o legislador agora densificou, quando antes se limitava à formulação mais lacónica – «inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional» (na redação do Decreto, com um pequeno retoque linguístico: «inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional») foi concretizado em numerosas decisões jurisprudenciais, que não devem ser ignoradas na avaliação, averiguando-se a efetividade da ligação à comunidade e, assim, combatendo o acesso meramente instrumental e oportunista à cidadania. Sendo o *status* da cidadania um elemento essencial na *respublica*, um Estado tem a obrigação de ser exigente com quem a ela quer aceder.

O tomar a sério o contributo jurisprudencial tem paralelo no direito da nacionalidade de outros países: *vd.*, por exemplo, na Alemanha, o § 12a(1) StAG, em que o conceito de ultrapassagem ligeira (*Geringfügigkeit*) dos limites de desconsideração dos antecedentes tem sido objeto de densificação jurisprudencial (VG Darmstadt (5. Kammer), *Urteil vom* 03.12.2008 – 5 K 1079/08.DA ECLI:DE:VGDARMS:2008:1203.5K1079.08.DA.0A, por exemplo).

2.2. Relevância de comportamentos

Dos casos previstos na lei como formas de aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, a situação põe-se sobretudo no plano da aquisição por via de casamento ou união de facto, como comprova tradicionalmente a jurisprudência.

Repare-se que atenta a unidade familiar (artigos 2.º e 3.º da LdN) e a específica situação de reaquisição da nacionalidade se abre uma via mais rápida para o acesso à cidadania, que assenta numa declaração de vontade dos interessados, que contrasta com os procedimentos de naturalização.

Os comportamentos são elementos pertinentes em matéria de aquisição da nacionalidade. A consideração dos antecedentes criminais, por exemplo, reconduz-se a condutas que foram objeto de censura por via judicial. Contudo, o que está aqui em causa é o foco, como se verá, num certo tipo de comportamentos: trata-se de considerar como critérios densificadores da «inexistência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional», para além dos «parâmetros materiais» para que remete o preceito, também a

> «demonstração de comportamentos que, de forma concludente e ostensiva, rejeitem a adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais».

Esta relevância do comportamento dissonante com o que se proclama passou a constar, a propósito da igualdade entre homens e mulheres, da *Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)* [§11(1) 3 b: o requerente «mostra pelo seu comportamento, que desrespeita a igualdade de direitos entre homem e mulher estabelecida na Lei Fundamental»].

Num documento do Conselho Federal (*Bundesrat*) sobre uma Proposta do Governo Federal [*Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (StARModG) – 39 – Drucksache 438/23*, 08.09.23, p. 39], pode ler-se a este propósito:

> «Outros casos em que pode haver violação do princípio da igualdade entre homem e mulher, nos termos do artigo 3, n.º 2, 1 e n.º 3, Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3 da Lei Fundamental, e que podem, portanto, constituir um motivo de exclusão da naturalização, podem, por exemplo, basear-se na existência de indícios de apego a estruturas familiares patriarcais (por exemplo, através de diretrizes que negam às filhas menores e à esposa o direito de participar de forma autónoma na vida social ou que aceitam casamentos religiosos ou sociais de filhas menores [...]».

Embora, à semelhança do ordenamento jurídico de outros Estados, se preveja no Decreto, como requisito de aquisição da nacionalidade, uma Declaração de «adesão aos princípios fundamentais do Estado de direito democrático» (nova redação do artigo 6.º, n.º 1, alínea e) da LdN, aplicável no caso da oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade), há que considerar que ela pode ser apenas um expediente tático de obtenção da nacionalidade, desmentida de forma inequívoca («concludente e ostensiva», na formulação do legislador). Na Alemanha, uma situação deste tipo está prevista nos §§ 11(1) e 11(1a) da Lei da Nacionalidade [*Staatsangehörigkeitsgesetz* (StAG)], em sede de aquisição derivada da cidadania por via de naturalização. Segundo o § 11(1), consideram-se os comportamentos, sendo o requerente excluído se houver

> «indícios concretos que justifiquem a suposição de que o estrangeiro prossegue ou apoia, ou prosseguiu ou apoiou, objetivos contrários ao ordenamento democrático liberal, a existência ou a segurança da Federação ou de um Estado federado (*Land*) ou que tenham como objetivo prejudicar ilegalmente o exercício das funções dos órgãos constitucionais da Federação ou de um Estado federado ou dos seus membros ou que, através do uso da violência ou de atos preparatórios para esse fim, ponham em risco os interesses externos da República Federal da Alemanha, a menos que o estrangeiro comprove que se afastou da anterior prossecução ou apoio a tais atividades».

A jurisprudência alemã ilustra esta hipótese: *vd. VG* [*Verwaltungsgericht*] *München (25. Kammer), Urteil vom 15.09.2008 – M 25 K 06.4713*, em que um tunisino viu denegado o seu pedido de naturalização por, apesar de ter afirmado a sua adesão aos valores do Estado constitucional, se ter descoberto estar envolvido nomeadamente no trabalho de algumas organizações problemáticas, nomeadamente da *Islamische Gemeinde Deutschlands e.V.* (IGD), instituição que se inscreveria na esfera da Irmandade Muçulmana. Perante os elementos carreados para o processo, foi posta em causa a credibilidade do seu distanciamento face a organizações que ameaçam o Estado Constitucional e democrático. Também noutra decisão bávara – *VGH [Verwaltungsgerichtshof] München (5. Senat), Beschluss vom 14.10.2015 – 5 ZB 15.808* – relevaram «indícios factuais apurados (contactos, viagens, envio de encomendas e transferências de dinheiro)» de que o requerente apoiava uma organização terrorista (n.º 17), sendo referida a *Ansar al Islam*; *vd.* também *OVG [Oberverwaltungsgericht] Münster, Urteil vom 14.1.2016 – 19 A 1214/11*, relativa a um caso de envolvimento com uma associação salafista e wahhabista, comprometendo-se na luta pelo califado mundial.

Estes casos da jurisprudência alemã, bem como o facto de parte relevante dos atos do terrorismo na Europa ser praticada convocando o nome do Islão (enquanto islamismo, entendido este como Islão político, falando-se de «fundamentalismo islamita»), em caso algum legitima colocar uma parte relevante da população sob suspeita generalizada e, muito menos, erigi-la em «bode expiatório». Aliás, em termos de memória, no caso da cultura portuguesa, sem prejuízo do peso da sua matriz judaico-cristã (também da herança greco-romana), parte dela, nomeadamente a língua (cf. Adalberto Alves, *Dicionário de arabismos da língua portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 2013), tem marcas que resultam de uma presença multissecular em Portugal (sem prejuízo de outros pontos territoriais de contacto pelo mundo, desde o Magrebe até Moçambique, entre outros: Adalberto Alves recorda que o abandono de Mazagão ocorreu em 1769 e refere outras fontes de influência, entre as quais a Índia – p. 25), que se pode sintetizar no impressivo título de um livro também de Adalberto Alves (*O meu coração é árabe*, 3.ª edição, Lisboa, Assírio e Alvim, 1998). Continuando em registo literário, Fernando Pessoa, acentua não apenas a relevância dessa base árabe para a riqueza da língua portuguesa e para a sua «capacidade imperial», como sublinha a importância da «nossa grande tradição árabe» (cf., com as pertinentes indicações e outros textos, a obra editada por Fabrizio Boscaglia: Fernando Pessoa, *O sábio árabe: escritos sobre a civilização arábico-islâmica*, Lisboa, Shantarīn, 2025).

É indubitável que os Estados têm o dever de proteger os seus nacionais de fenómenos de radicalização política e de violência, sejam quais forem as suas motivações. Mas tal deve ser feito no respeito pelo Estado Constitucional e pelos seus princípios, nomeadamente o da igualdade e a proibição da discriminação que dele resulta, quer seja direta quer seja indireta.

Esta relevância dos comportamentos, que está em linha com ordenamentos de outros Estados Constitucionais, exige, desde logo, a sua «demonstração» (e o ónus da prova está do lado do Ministério Público – cf. *infra*) bem como que a rejeição opere «de forma concludente e ostensiva». Em relação a esta última expressão («de forma concludente e ostensiva») estamos perante um conceito de restrição das condutas relevantes para descartar a existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional. Trata-se, de afirmar que terão de ser condutas que assumem traços de inequivocidade. Aliás, formulações deste tipo existem quer ao nível do direito nacional quer do direito de outros ordenamentos. A interpretação terá de ser contextualizada, sendo ou mais determinada consoante os diplomas. Entre nós, por exemplo, «concludente» comparece em vários

diplomas. Desde logo, o Código do Processo Civil dispõe, no artigo 44.º, n.º 4, que «A eficácia do mandato depende de aceitação, que pode ser manifestada no próprio instrumento público ou em documento particular, ou resultar de *comportamento concludente* do mandatário" (itálico meu). Também há exemplos noutras áreas: na habitação, encontra-se em regulamentos municipais [*vd.*, por exemplo, o Aviso n.º 17288/2025/2, de 14 de julho (Diário da República n.º 133/2025, Série II de 2025-07-14), do Município de Almeirim (Proposta de Regulamento Municipal de Atribuição de Habitação Social em Regime de Arrendamento Apoiado), no artigo 65.º (Renúncia)]; também no domínio do direito de risco [Decreto-Lei n.º 102-A/2020, de 9 de dezembro – Altera as prescrições mínimas de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores contra os riscos da exposição a agentes biológicos durante o trabalho e transpõe as Diretivas (UE) 2019/1833 e 2020/739, artigo 16.º, n.º 3]; ainda a Resolução da Assembleia da República n.º 43/2003, de 23 de maio (*Aprova o Acordo entre a República Portuguesa e a República da Roménia sobre Readmissão de Pessoas em Situação Irregular*, assinado em Lisboa em 26 de Setembro de 2002), no seu artigo 3.º «2 – No caso de não se poder provar de *forma concludente* a nacionalidade da pessoa submetida a um pedido de readmissão…». No entanto, a simples prova da comparência noutros diplomas não resolve o problema. Apenas ilustra o que já se referiu sobre a indeterminação do direito e, não se vê que, neste caso, haja especiais problemas de determinabilidade. Aliás, em sede de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, atualmente, no que toca ao juízo de ponderação de comportamentos, os tribunais já o fazem, sendo que, nomeadamente por via da expressão de «forma concludente e ostensiva», explicita-se a malha em sede de comportamentos, falando-se agora de «demonstração de comportamentos».

2.3. Rejeição da «adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais»

Desde a versão originária da LdN, que, entre os fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, consta do artigo 9.º a «inexistência de qualquer ligação efectiva à comunidade nacional» (na redação inicial, figurava ainda o adjetivo «manifesta», que caiu). Em rigor, reconstituindo o percurso, a alínea a) foi alterada pela Lei n.º 25/94, de 19 de agosto: «Constituem fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa: a) A não

comprovação, pelo interessado, de ligação efectiva à comunidade nacional», o que implicou a queda do «manifesto»; pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril, assumiu a redação atualmente vigente: «Constituem fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa: a) A inexistência de ligação efectiva à comunidade nacional». Trata-se de uma fórmula muito ampla, que, como procurarei mostrar, foi agora densificada (e não de um modo meramente aparente) pela formulação constante do Decreto.

De notar que, diferentemente de outros países onde exigências desta natureza aparecem no caso de naturalização, o Decreto deixou inalterado, neste ponto, o artigo 6.º respeitante aos requisitos de aquisição da nacionalidade por essa via, o que, no mínimo, se afigura problemático.

Um dos argumentos do Acórdão é o do "incremento da conatural indeterminabilidade do conceito" (D.3), ponto que não acompanho. O que houve foi, pelo contrário, uma maior determinação da formulação «inexistência da ligação efetiva à comunidade nacional». Limitaram-se agora os elementos que podem ser considerados, sendo certo que não se pode desconhecer que, à sombra do conceito tradicional e muito mais genérico, se verificou uma determinação paramétrica resultante da jurisprudência. Basta ver, por exemplo, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 6 de julho de 2006, Processo n.º 06B1740:

> «A conclusão pela existência ou não de ligação efectiva ou pertença a comunidade nacional terá de resultar da ponderação de um conjunto de circunstâncias, como é o caso do domicílio, da estabilidade da fixação, da família, relevando a nacionalidade portuguesa do cônjuge e dos filhos, da actividade económica ou profissional, do conhecimento da língua falada ou escrita, dos usos, costumes e tradições, da história, da geografia, do convívio e integração nas comunidades portuguesas, das relações sociais, humanas, de integração cultural, da participação na vida comunitária portuguesa, designadamente, em associações culturais, recreativas, desportivas, humanitárias e de apoio, isto é, de todos os aspectos familiares, sociais, económico- profissionais, culturais e de amizade reveladores de um sentimento de pertença à comunidade portuguesa em Portugal ou no estrangeiro, relevando para tanto todos os elementos ou factores susceptíveis de revelar a efectiva inserção do interessado na cultura e no meio social nacional que no caso concorram – ou deixem de concorrer».

No que toca aos três referentes – «adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais» – começa-se por sublinhar que o primeiro é aquele com maior amplitude e a que se voltará.

Em matéria de símbolos nacionais, estes são, como afirma a Constituição, a bandeira e o hino. Mais exatamente, diz o artigo 11.º:

«1. A Bandeira Nacional, símbolo da soberania da República, da independência, unidade e integridade de Portugal, é a adoptada pela República instaurada pela Revolução de 5 de Outubro de 1910.

2. O Hino Nacional é A Portuguesa».

O desrespeito pelo hino nacional e a bandeira revelam problemas de integração que devem ser avaliados, operando, segundo o artigo 9.º da LdN, como elemento a considerar na oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade. Tal, aliás, é já possível no atual quadro legal, com a ampla formulação («inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional"), tendo-se procedido agora a uma explicitação.

Também quanto à rejeição da adesão às instituições representativas, enquanto estas são parte de um Estado democrático que se afirmou na sequência da Revolução de Abril e que tem expressão paradigmática na Constituição de 1976, é fundamento de oposição a «demonstração de comportamentos» que as recusem. Assim, quem defender o fim das instituições democráticas, sustentando uma ditadura, não preenche os requisitos.

Já a rejeição da adesão à comunidade nacional, não só é mais vasta, como, *prima facie*, poderá suscitar problemas acrescidos de indeterminação. Contudo, também a vigente «inexistência de ligação efetiva à comunidade nacional» é marcada por essa indeterminação, mas foi sendo concretizada por um significativo número de decisões que, *mutatis mutandis*, concorrem para a interpretação do preceito na nova redação. Dá conta Paulo Manuel Costa ["Oposição à aquisição da nacionalidade: a inexistência de ligação efectiva à comunidade nacional", *in Revista da Ordem dos Advogados* IV (2012), pp. 1453-1481, p. 1467; e também *in* Centro de Estudos Judiciários, *Contencioso da nacionalidade*, 2.ª edição, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 2017, pp. 45-66, pp. 55-56] de que têm sido considerados pelos tribunais exemplos ilustrativos do estabelecimento de uma ligação efetiva à comunidade nacional: «o domínio da língua portuguesa», «a existência de relações de amizade ou de convívio com portugueses (para além do círculo familiar)», «o estabelecimento do domicílio em território português», «a adopção de hábitos sociais similares aos dos portugueses», «o interesse pela cultura, pela história e pela realidade actual de Portugal», «a passagem de férias em Portugal (para quem reside no estrangeiro)», «a participação em eventos que revelem uma comunhão de interesses ou valores portugueses e promovam a sua difusão», ou «a existência de interesses económicos relacionados com Portugal e os portugueses». E esclarece não ser necessário

que os elementos referenciados ocorram todos em simultâneo, pois o que é «decisivo e suficiente é uma visão de conjunto, que permita concluir» que o candidato está em condições de adquirir a nacionalidade portuguesa (Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 13 de novembro de 2008, Processo n.º 3697/08) demonstrando um sentimento de pertença, integração e comunhão da consciência nacional (Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 31 de outubro de 2006, Processo n.º 6A2924). Por fim, e para que possam ilustrar a ligação efetiva, estes elementos têm de ser objetivos e comprováveis (Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 13 de novembro de 1986, Processo n.º 4733), pelo que não será suficiente a mera declaração da sua existência pelo interessado.

Aliás, para o que aqui nos interessa, fica claro que a rejeição da adesão à comunidade nacional já hoje é passível de avaliação pelos tribunais nacionais. O Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 2 de fevereiro de 2017, Processo n.º 210/15.6BELSB, refere que: «Cabe ao Ministério Público o ónus da alegação dos factos negatórios dos fatores de integração real ou de ligação efetiva à portugalidade; isto é, à nação portuguesa como uma comunidade histórico-cultural com vocação ou aspiração a uma comunidade política, caracterizável espiritual e culturalmente, onde avultam a história comum, atitudes e estilos de vida, maneiras de estar, ideia de futuro». Entre estes «factos negatórios» podem contar-se os comportamentos de rejeição de «adesão à comunidade nacional, suas instituições representativas e símbolos nacionais».

Também noutros ordenamentos jurídicos encontramos critérios com significativa indeterminação e abertura. Apenas a título de exemplo, considere-se o caso francês, onde, nos termos do artigo 21-24 do *Code Civil*, se faz depender a naturalização do requerente da «sua assimilação à comunidade francesa», incluindo da «adesão aos princípios e aos valores essenciais da República» (na doutrina, *vd.*, com outras indicações, Xavier Vandendriessche, *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile annoté et commenté*, 15.ª edição, Paris, Lefebvre Dalloz, 2025, pp. 1618-1624). É, de resto, pertinente a distinção entre o conhecimento e a adesão aos valores da República [sobre estes, *vd.* Mathilde Philip-Gay, "Les valeurs de la République", in Philippe Blachèr, *La Constitution de la Vᵉ République: 60 ans d'application (1958-2018)*, France, LGDJ, 2018, pp. 121-134; e ainda, no plano da concretização jurisprudencial, cf. *Tribunal administratif de Nantes, 30 avril 2024*, nº 2108434, por exemplo].

No mesmo sentido, o artigo 12 da *Loi sur la nationalité suisse* (RO 2016 2561) refere que a integração se manifesta no «respeito pela segurança e ordem públicas», no «respeito pelos valores da Constituição», na «aptidão de comunicar quotidianamente através de uma língua nacional», oralmente ou por escrito», na «participação na vida económica e aquisição de uma formação» e no «incentivo e apoio à integração do cônjuge, unido de facto ou filhos menores sobre os quais se exerce o poder parental».

A concluir, sublinha-se que a avaliação a que se proceda deve tomar a sério os direitos fundamentais, nomeadamente os direitos, liberdades e garantias, tais como a liberdade de expressão e a liberdade religiosa, num contexto de diversidade de crentes e não crentes (ateus e agnósticos), de pluralidade de confissões religiosas e, em geral, de mundividências.

2.4. Judicialização

A aquisição da nacionalidade por efeito da vontade integra-se num modelo judicializado, que parte da oposição deduzida pelo Ministério Público. Assim, contrasta claramente com o modelo da Lei n.º 2098, de 29 de julho de 1959, em que competia ao Governo a oposição à atribuição, aquisição ou reaquisição da nacionalidade portuguesa (Bases XXV, XXVI e XXVII), diploma que foi ainda aplicado vários anos depois da Revolução de Abril, já na vigência da Constituição de 1976. Repare-se que, no atual quadro normativo, se trata de um juízo que deve ter em conta a situação concreta. Assim, no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 18 de fevereiro de 1986, Processo n.º 073529, lê-se:

> «I – Os fundamentos da oposição constantes do artigo 9 da Lei n. 37/81, de 3 de Outubro, são meras circunstâncias indiciadoras de indesejabilidade e não verdadeiros impedimentos, pelo que se devem valorar as circunstancias que, em relação a cada situação, recomendam ou não a oposição ou a concessão da nacionalidade. II – O exercício de funções no quadro da Direção Nacional dos Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique, durante cerca de vinte anos, com a sua continuação neste quadro após a concessão da independência, não patenteia, só por si, a qualidade de indesejável como português. III – Deste modo, a sua mera invocação, sem que se alegue qualquer circunstância reveladora de que perigam os interesses do Estado Português com a concessão da nacionalidade portuguesa pretendida, não constitui bom fundamento de oposição a aquisição desta».

Trata-se de jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal de Justiça e também seguida pelo Tribunal da Relação de Lisboa. No primeiro caso, veja-se o Acórdão de 27 de abril de 1989, Processo n.º 077137, em que se sustentou que «[o]s fundamentos da oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa constantes do artigo 9 da Lei 37/81, de 3 de Outubro, são meras circunstâncias indicadoras de indesejabilidade e não verdadeiros impedimentos, pelo que, em relação a cada situação concreta devem ser valoradas as circunstâncias que recomendam ou não a oposição ou a concessão da nacionalidade». No segundo (Tribunal da Relação de Lisboa), compulse-se o Acórdão de 25 de maio de 1995, Processo n.º 0099142, bem como o Acórdão de 4 de novembro de 1998, Processo n.º 0012061. Neste último, decorre do Sumário que:

> «II – Os fundamentos da oposição à aquisição de nacionalidade portuguesa previstos no art. 9 da Lei n. 37/81 têm de ser encarados não como factos impeditivos dessa mesma aquisição, mas apenas como índices de indesejabilidade. Significa isto que compete ao MP – por força do art. 10 da Lei da Nacionalidade – alegar e provar a existência de factos que traduzam a mencionada indesejabilidade. III – A invocação de que o Requerido foi Ministro da Construção e Habitação da República de Angola desde 27-11-1976 a 11-12-1978, não é suficiente para determinar a procedência da Oposição à Aquisição da Nacionalidade Portuguesa».

Referindo-se ao regime jurídico da oposição, Rui Manuel Moura Ramos, "O novo direito português da nacionalidade", *in* Idem, *Estudos de direito português da nacionalidade*, 2.ª edição, Coimbra, Gestlegal, 2019, pp. 131-269, pp. 208-209, sustenta o seguinte:

> «[...] não se crê que os termos em que se disciplina o seu funcionamento sejam excessivos para os interessados. Com efeito, os fundamentos previstos, salvo o primeiro, são bem estritos, e os *particulares gozam da garantia de que a oposição não decorre de um acto administrativo ou político, mas antes de uma decisão judicial, ademais recorrível.*
> Não se crê por isso que fique prejudicada a salvaguarda dos legítimos interesses individuais» (itálico meu)».

Há já densificação paramétrica, perante uma redação do preceito mais indeterminada do que a que foi agora aprovada e que resulta da jurisprudência, pelo que, também por esta via, se verificou uma concretização que pode ser transposta, *mutatis mutandis*, para a densificação de «adesão à comunidade nacional» (veja-se a jurisprudência já indicada, paradigmaticamente, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 6 de julho de 2006, Processo n.º 06B1740, onde se referem «todos os elementos ou factores susceptíveis de revelar a efectiva inserção do interessado na cultura e no meio social nacional que no caso concorram – ou deixem de concorrer»).

O «deixem de concorrer» referido no aresto remete para um campo que até é mais amplo do que o resultante da densificação da fórmula prevista agora na parte final do artigo 9.º, n.º 1, alínea a) na nova redação. Assim, reitero que não acompanho o raciocínio que teve vencimento no Acórdão no sentido de que a densificação gerou mais indeterminação. Pelo contrário: limita-se, como se disse, a casos de inequivocidade de comportamentos que mostrem a rejeição da adesão. Acresce o argumento de prova, pois o ónus está a cargo do Ministério Público, tendo sido retomada (a partir da Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de abril) uma solução que, como vimos, tinha sido abandonada. Recorda-se que a Lei n.º 25/94, de 19 de agosto veio acolher essa «Constituem fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa: a) A não comprovação, pelo interessado, de ligação efectiva à comunidade nacional» [na doutrina, Rui Manuel Moura Ramos, "Mouvements migratoires et droit de la nationalité au Portugal dans le dernier demi-siècle", *in* Patrick Weil/Randall Hansen (dir.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La Découverte, 1999, pp. 221-238, p. 234, que escreve: "este ponto [...] constitui uma «desaprovação da jurisprudência»].

3. A questão da retrospetividade

Quanto à sexta questão de constitucionalidade, está em causa a avaliação do n.º 2 do artigo 7.º (Aplicação no tempo) do Decreto, ao dispor que «1 – A presente lei produz efeitos a partir da data da sua entrada em vigor, sem prejuízo do disposto nos números seguintes. 2 – Aos procedimentos administrativos pendentes à data da entrada em vigor da presente lei aplica-se a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na redação anterior à presente lei [...]». E o artigo 8.º dispõe: «A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação».

Não há dúvidas, como se sustenta no aresto, que de um ponto de vista estritamente procedimental, estamos perante uma norma prospetiva. Também é claro que a mudança da ordem jurídica é um elemento que se prende com a liberdade de escolha político-legislativa, para mais numa área em que se tem assistido, também entre nós, a alterações significativas dos pressupostos (incluindo o demográfico).

O que está em causa é saber se, ainda assim, não nos deparamos com normas retrospetivas numa perspetiva da relação jurídico-material subjacente. O exemplo típico é o de alguém que ao

abrigo do quadro ainda vigente está a completar ou já completou o prazo de residência exigido no território nacional. Para instruir o procedimento de aquisição de nacionalidade pode precisar de certificados de registo criminal para provar que não foi condenado no país de nascimento ou de outro ou outros países onde residiu. Neste caso, embora a lei se pretenda aplicar apenas para o futuro, acaba por tocar num pressuposto que se formou quase ou mesmo integralmente no passado. Aqui a verificação do requisito não significa que se produza qualquer efeito automático de atribuição do direito. Com efeito, o direito à nacionalidade depende, desde logo, da vontade do requerente.

No Acórdão, rejeita-se expressa e reiteradamente que se possa falar aqui de retrospetividade:

> «A norma prevista no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto, ao determinar a aplicação da LA aos *procedimentos administrativos pendentes à data da entrada em vigor* da LN, é, à luz do que se acabou de expor, uma norma que evita a produção de efeitos retrospetivos (e, por maioria de razão, de efeitos retroativos) da LN e, como tal, apesar da relevância limitada do *nomen iuris*, trata-se de uma norma integrante de um *regime transitório*, nos termos *supra* definidos.
>
> Não obstante, conforme resulta do pedido, os requerentes consideram que a norma contida no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto, ao impedir apenas a aplicação imediata da LN aos *procedimentos administrativos pendentes*, não tutela devidamente e em conformidade com a Constituição as expectativas dos potenciais destinatários da LA, aos quais, à data da entrada em vigor da LN, esta terá apenas uma aplicação prospetiva, quando os respetivos pedidos de atribuição ou de aquisição da nacionalidade portuguesa derem entrada nos serviços competentes.
>
> Não se nega que a mera alteração de regimes jurídicos que preveem as condições de aplicação para a produção de efeitos jurídicos para o futuro seja passível de frustrar expectativas, designadamente, e conforme foi mencionado, quando as normas alteradas pressuponham algum grau de planeamento que se possa ter materializado através da prática de um conjunto de atos da vida dos seus potenciais destinatários.
>
> E, de facto, o regime jurídico em apreço *parece* ser um caso paradigmático, se atentarmos, por exemplo, nos requisitos para a concessão da nacionalidade por naturalização, previstos no artigo 6.º, n.º 1, da LdN, em particular na alínea *b)*, que exige a residência legal no território português há pelo menos cinco anos; assim como na alínea *c)*, do n.º 1 do mesmo artigo 6.º, que exige o suficiente conhecimento da língua portuguesa, para concluir que qualquer destes pressupostos implica algum grau de planeamento antes da formalização de um eventual pedido de concessão da nacionalidade portuguesa junto das autoridades administrativas competentes».

Apesar de reconhecer expressamente esta conexão dos requisitos, considera que se trata apenas de um mero «parecer», mas não de retrospetividade, posição que reafirma ao tratar do

Acórdão n.º 128/2024 (alteração do regime de concessão de nacionalidade por naturalização aos descendentes de judeus sefarditas):

> «no referido aresto, o que estava em causa, e por esse motivo se discutiu a aplicação do princípio da confiança, *foi uma existente retrospetividade da norma* que foi objeto de apreciação, *o que, claramente, não sucede no caso em apreço*» (sublinhado meu).

Como se foi adiantando, discordo desta linha diretora do aresto neste ponto e entendo que há uma verdadeira retrospetividade. Sem prejuízo das diferenças com o Acórdão n.º 128/2024, também aqui não se estabelece um prazo de transição que contemple as situações em que o pedido não foi introduzido e optou-se por aplicar o novo regime material aos procedimentos iniciados logo após a imediata (no dia seguinte à publicação) entrada em vigor. Isto significa que se impõe uma avaliação em sede de proteção de confiança. No aresto, apesar de o referir, entende-se que

> «se considera não ser convocável o princípio da proteção da confiança, ficando também prejudicada a convocação do princípio da proporcionalidade».

Temos outra posição de partida, que não se poderá deixar de repercutir no modo de análise do quadro temporal desenhado. Como ensina Gomes Canotilho (*Direito constitucional e teoria da constituição*, 7.ª edição, Coimbra, Almedina, 2003, p. 263):

> «No plano do direito constitucional, o princípio da proteção da confiança justificará que o Tribunal Constitucional controle a conformidade constitucional de uma lei, analisando se era ou não *necessária* e *indispensável* uma disciplina transitória, ou se esta regulou, de forma *justa*, *adequada* e *proporcionada*, os problemas resultantes da conexão de efeitos jurídicos da lei nova a pressupostos – posições, relações, situações – anteriores e subsistentes no momento da sua entrada em vigor».

Neste caso, mesmo tratando-se de normas retrospetivas, entendo não haver uma violação do princípio da proteção da confiança. Não aprofundando os testes propostos na jurisprudência do Tribunal Constitucional (veja-se, desde logo, o Acórdão n.º 128/2009), o facto de já terem transcorrido cerca de 6 meses desde a publicitação de que o regime seria alterado tem consequências. Com este anúncio, erodiu-se a «base de confiança legítima».

III – Em registo de conclusão

No tempo apertado da fiscalização preventiva, aqui processualmente duplicada, procurou-se dar conta, na medida do possível, do fio argumentativo que alicerça as minhas discordâncias em relação a algumas posições que tiveram vencimento neste aresto. Deixando de parte o problema da prospetividade e/ou retrospetividade, há uma linha de força nestas considerações: mesmo em relação à primeira questão, em que votei também pela inconstitucionalidade, neste campo, reconheço ao legislador democrático uma margem maior de escolha no quadro da lei fundamental. Entendo, desde logo, que a admissibilidade constitucional do requisito negativo relativo a antecedentes criminais não deve ser resolvida convocando o artigo 30.º, n.º 4, da Constituição. Nos termos enunciados, não é exigível, como regra, uma ponderação casuística dos requisitos, mas apenas que seja consagrada uma válvula sistémica que permita ao requerente, em termos excecionais, obter vencimento, se houver razões sólidas para tal.

Acresce que, quanto aos fundamentos de oposição à aquisição da nacionalidade por efeito da vontade, se procurou concretizar a tradicional «inexistência de ligação efectiva à comunidade nacional», em termos que, do ponto de vista jurídico-constitucional, não me merecem censura. Numa época em que ameaças de diferentes quadrantes desafiam o Estado Constitucional, em termos de princípios, valores e instituições representativas, é relevante tirar consequências da diferença entre o dizer/prometer e o agir, quando estão em causa aspetos essenciais da comunidade. Desta forma, procura-se limitar a possibilidade de declarações meramente instrumentais, tendo em vista a obtenção da cidadania. No acesso a esta, importa que seja assegurada a existência de um patamar do comum que comprove essa efetividade, em termos de uma integração que cirza as suas várias dimensões. Nelas se integra a cultura, também uma cultura constitucional, que liga pátria ou mátria (a comunidade nacional) e valores e direitos fundamentais, no quadro de um Estado de direito, democrático e social.

Pois, como escreveu Teixeira de Pascoaes, «Ser português é também uma Arte, e uma arte de grande alcance nacional, e, por isso, bem digna de cultura» (*Arte de ser português*, Porto, Edição da «Renascença Portuguesa», 1915, p. 17).

Lisboa, 15 de dezembro de 2025