**MEMORANDO**

**Assunto:** Pronúncia sobre o Projeto de Lei nº 20/XVII/1ª (CH) numa relação comparativa com a Proposta de Lei nº 1/XVII/1ª ( Gov)

## I. Razão de Ordem

1. Foi o signatário objeto de um convite formulado pela Senhora Presidente da Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias para, a requerimento do Grupo Parlamentar do Partido CHEGA aprovado a 16 de julho, se pronunciar por escrito, no quadro de uma apreciação conjunta, sobre:

> " (…) as iniciativas de alteração à Lei da Nacionalidade pendentes nesta Comissão, a saber a Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª (GOV) – *Altera a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade* e o Projeto de Lei n.º 20/XVII/1.ª (CH) – *Altera a Lei da Nacionalidade no sentido de restringir a aquisição da nacionalidade portuguesa e assegurar a possibilidade da sua perda em determinados casos).*

2. Elaborámos este simples memorando, na qualidade de Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa, sendo que o seu conteúdo será sucinto, perfunctório e, na generalidade, desprovido de citações de muitas obras académicas, dado que a sua elaboração ocorreu num lapso de tempo limitado, durante o período das férias de Verão.

Nestes termos, este escrito não assume a natureza típica de Parecer.

3. Sintetizando o conteúdo da pronúncia, uma **primeira rúbrica** tecerá algumas considerações, na generalidade, sobre o contexto jurídico, político e social das iniciativas.

Seguir-se-á uma **comparação dessas iniciativas apenas** nos preceitos cuja alteração é pretendida pelos dois diplomas, com uma breve análise de constitucionalidade e mérito.

Algumas **considerações finais** serão tecidas sobre questões de ordem constitucional inerentes aos dois diplomas, a saber: i) a aplicação da nova legislação a casos pendentes; e i) a liberdade de conformação do legislador em matéria de atribuição e perda da nacionalidade.

## II. Na generalidade

### 1. Pressupostos

4. Resulta ser percetível que as alterações propostas à Lei da Nacionalidade derivam, no nosso entendimento, de três fatores principais em sede de políticas públicas tomadas em razão de questões problemáticas emergentes no Estado e na sociedade, a saber:

> i) Um aumento expressivo e descontrolado, nos últimos cinco anos, de uma imigração extra-europeia desprovida em boa parte de ligações linguísticas, culturais e valóricas com Portugal, seguida de um aumento de requerimentos de atribuição da nacionalidade, frequentemente feito com o objetivo ardiloso de obtenção da cidadania da União Europeia e de ulterior migração para Estados europeus mais desenvolvidos;
>
> ii) Alterações sistemáticas em sentido permissivo da Lei da Nacionalidade nos últimos 20 anos, no sentido de facilitar a atribuição da cidadania portuguesa a cidadãos estrangeiros sem acompanhamento de requisitos efetivos de integração, ao ponto de o referido processo atributivo se ter tornado um bem mercantil [1]explorado por empresários e redes de imigração ilegal;
>
> iii) Precedente revisões da legislação sobre cidadania em diversos Estados da União Europeia, como efeito da pressão imigratória, de forma a criar mecanismos de equilíbrio demográfico entre os cidadãos originários e os cidadãos naturalizados, garantindo-se, igualmente, a sua integração nas comunidades nacionais, a paz social, o bom funcionamento prestacional do Estado social e a ordem pública.

Observe-se, um pouco mais detidamente, cada um destes fatores.

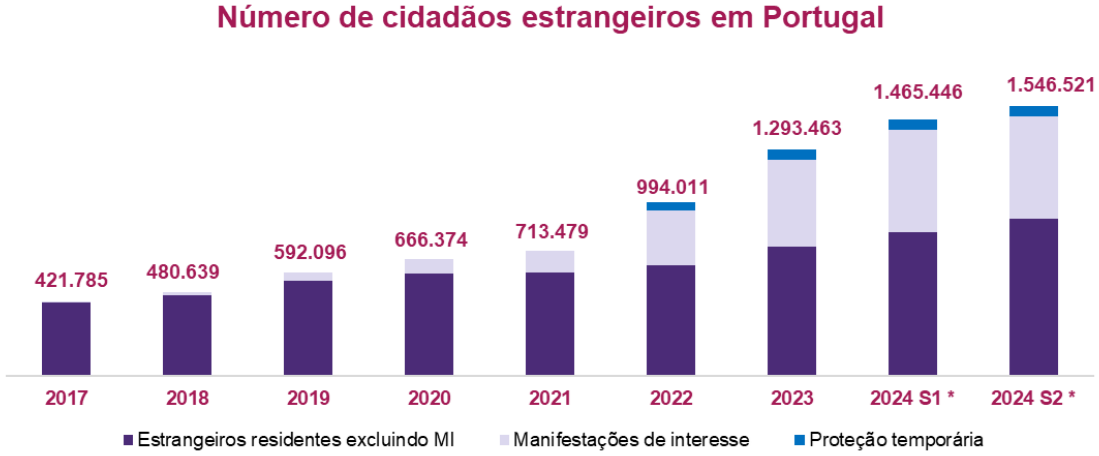
### 2. Aumento e descontrolo do fluxo migratório extra-europeu

[1] https://expresso.pt/opiniao/2024-11-14-o-escandalo-da-nacionalidade-portuguesa-de-sobrinho-a-abramovich-um-sistema-em-xeque-7dd1f33

5. No espaço europeu registou-se um pico migratório a partir do ano de 2020, o qual montou a cerca de 5.325.000 pessoas em 2022[2], com um decréscimo gradual nos anos seguintes.

Excluindo os refugiados ucranianos, verificou-se um ingresso de 3,3 milhões de pessoas em 2020; 2,4 milhões em 2021; 5, 3 milhões em 2022 e 4,3 milhões em 2023.

Em Portugal, de acordo com a AIMA, a População estrangeira residente cresceu de 662 095 pessoas em 2020 para 1 044606 em 2023[3] e 1.465.446 no final do primeiro semestre 2024[4]. Não se contabiliza uma parte dos ilegais.




6. O figurino de governance de administração dos fluxos migratórios e de asilo, instituído pelo Decreto-Lei n.º 41/2023, de 2 de junho e promulgado pelo Presidente da República, com reservas jurídicas puramente laterais e de escasso relevo, constituiu um paradigma objetivamente deficiente de gestão e controlo das migrações, em parte responsável pelo descontrolo subsequente. Assim :

i) A extinção de uma Polícia de Fronteiras, o SEF e a repartição das suas funções por uma estrutura burocrática, a AIMA, o IRN e várias forças policiais quebrou a mais elementar lógica de eficiência e unidade de ação administrativa;

ii) A natureza de instituto público atribuída à AIMA, uma agência migratória que lida com uma área de soberania como a do ingresso e

[2] https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2024

[3] https://aima.gov.pt/media/pages/documents/92dd0f02ea-1726562672/rma-2023.pdf

[4] https://aima.gov.pt/media/pages/documents/4a518251d7-1744128191/relatorio-intercalar-recuperacao-de-processos-pendentes-na-aima-populacao-estrangeira-em-portugal.pdf

permanência de estrangeiros em território nacional reclamaria, como sucede com a grande maioria de Estados europeus, a sua dependência hierárquica de um Ministro responsável e não a sujeição a um vínculo de simples superintendência.

Uma Sondagem promovida junto de 1000 portugueses em 2023 pelo centro de investigação que dirigimos, o *Lisbon Public Law,* retirou que 55,2% dos inquiridos acreditava que a imigração se encontrava descontrolada. Por outra banda, 45,5% defendeu a necessidade de uma polícia específica para estrangeiros e fronteiras, questionando a opção do Governo em extinguir o SEF[5].

A ideia de descontrolo foi expressamente admitida pelo Ministro da Presidência, apenas em abril de 2025, quando tomou nota das estatísticas reveladas pela AIMA sobre o número real de estrangeiros[6]. E o insuspeito Presidente do Conselho para as Migrações admitiu, em 2024,que a manifestação de interesse teria tido um efeito de chamada para o qual o Estado não estava preparado[7] e que a transição SEF para a AIMA teria corrido mal[8].

### 3. Alterações permissivas à lei da nacionalidade

7. O Instituto de registos e notariado IRN recebeu mais de 1.500.000 pedidos de aquisição de nacionalidade em 5 anos , com mais de 500.000 processos pendentes em 2025, sendo que os **indeferimentos resultaram ser uma realidade inexpressiva[9],**revelador de um sistema taylorizado ou carimbante.

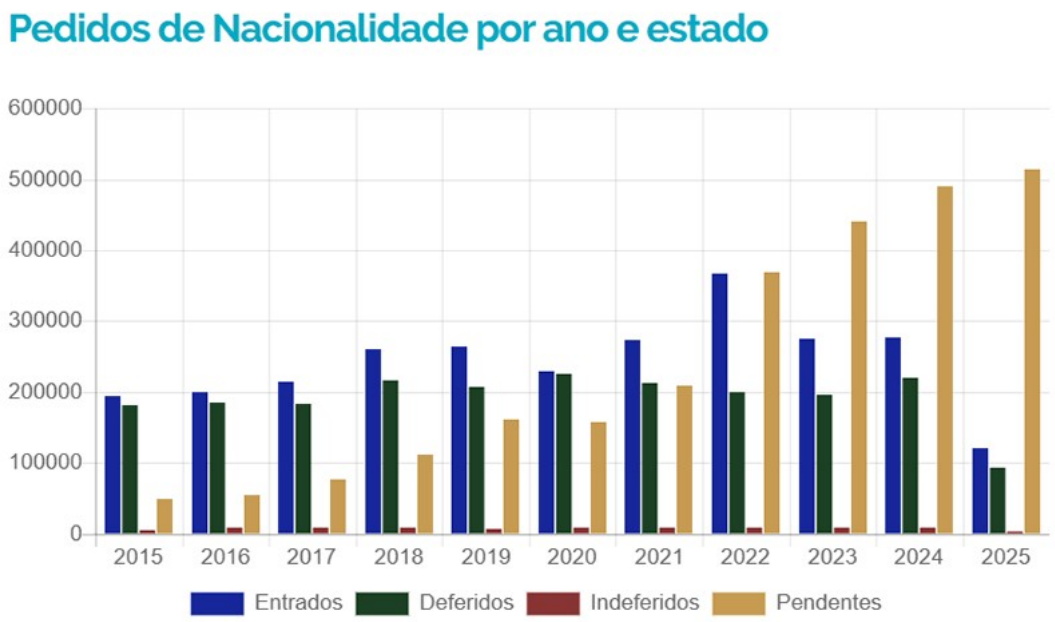
[5] https://lisbonpubliclaw.pt/noticias/entrevistas-opiniao-publica-sobre-a-imigracao-em-portugal/ Sondagem conduzida pela *Top Science* sob a condução do Prof Fausto Amaro.Cfr p. 55.

[6] https://www.dn.pt/sociedade/a-imigra%C3%A7%C3%A3o-estava-mesmo-descontrolada-diz-ministro-da-presid%C3%AAncia-ao-apresentar-novos-n%C3%BAmeros
https://cnnportugal.iol.pt/antonio-vitorino/ps/antonio-vitorino-diz-que-nao-vale-a-pena-mitigar-as-palavras-transicao-para-a-aima-correu-mal/20240603/665dd064d34ebf9bbb3e374a

[7] https://www.dn.pt/politica/antonio-vitorino-o-plano-do-governo-para-as-migracoes-e-feito-com-bom-senso-e-uma-base-de-trabalho-positiva

[8] https://www.rtp.pt/noticias/pais/antonio-vitorino-admite-que-transicao-do-sef-para-a-aima-correu-mal_a1576488

[9] https://irn.justica.gov.pt/Noticias-do-IRN/Nacionalidade-IRN-recebeu-mais-de-1-5-milhoes-de-pedidos-em-5-anos




8. Desde 2006, que a Lei da Nacionalidade tem sido objeto de sucessivas alterações, as quais, excetuando os descendentes de portugueses residentes no estrangeiro, têm sido maioritariamente ideológicas, mal concebidas, mal avaliadas nos seus impactos e mal executadas. Na nossa vida académica e de jurisconsulto nunca deparámos com uma lei tão deficiente no plano da conceção racional de uma política pública numa matéria fundamental para a soberania e a integridade identitária de um povo e de um Estado. Integridade sem a qual o povo perde o seu sentido coesivo e o seu *ethos* e o Estado passa a ser outra coisa qualquer que não o que foi até agora.

Não foi apenas a publicação da Lei Orgânica n.º2/2018, de 5 de julho, como é afirmado na nota preambular Projeto de Lei nº 20/XVII/1ª (CH) que veio criar um alargamento excessivo do acesso à nacionalidade portuguesa, seja originária, seja por naturalização. Essa reforma e a de 2024 apenas representaram manifestações patológicas de um fenómeno iniciado em 2006. Em qualquer caso, a nota preambular da Proposta de Lei nº 1/XVII/1ª ( Gov) detalha as modificações operadas na Lei nº 37/81 de 3 de outubro em 2018, em 2020 e em 2024 , as quais no seu entender *" subverteram profundamente o modelo português que, entretanto, se tinha sedimentado"*

A própria Lei Orgânica nº 2/2006, de 8 de abril, que resultou de uma iniciativa do Governo chefiado pelo então Primeiro-Ministro José Sócrates relativamente à qual elaboramos um parecer crítico (e que no nosso entendimento pessoal justificaria um veto) no tempo em que exercemos

funções como Consultor do Presidente da República para os assuntos constitucionais, não deixou de incorporar múltiplos defeitos que assinalámos ulteriormente no nosso Livro "O Sistema Político"[10] dos quais resumidamente, se torna possível destacar dois:

i) O reforço do critério do jus solis em detrimento do "jus sanguinis" destinado a acomodar os filhos de imigrantes estrangeiros e os próprios imigrantes residentes em território nacional "*criando pressupostos algo fluidos para a aquisição em massa da nacionalidade por setores da população sem vínculo pessoal ou cultural à sociedade e ao Estado português";*

ii) Findou a discricionariedade *"de que dispunha o Estado para proceder à atribuição da nacionalidade por força da naturalização"* a qual *" foi suprimida em um conjunto de situações, nas quais se passou a prever um direito subjetivo do requerente quando se encontrassem reunidos certos requisitos".*

9. Em suma, uma análise do impacto crescentemente negativo e disfuncional destes sucessivos regimes legais na identidade e coesão nacional, bem como a sua manipulação por redes ilícitas que os utilizam para turbinar a cidadania europeia por parte cidadãos de terceiros Estados, justifica plenamente que se reverta ou se repondere alguns dos regimes jurídicos entretanto consagrados.

## 4. Tendência europeia para a restrição de critérios de aquisição da nacionalidade

10. As iniciativas legislativas registadas em Portugal acompanham uma inclinação recente de outros Estados Europeus pressionados pelo afluxo migratório de massas.

A título de mero exemplo, na Alemanha, uma iniciativa legislativa recente do Governo de Coligação entre a CDU/CSU e o SPD procurou revogar a "via verde" de naturalização com o prazo de 3 anos para imigrantes "bem integrados", aplicando-se-lhes doravante o regime geral de residência legal de cinco anos[11].

Também, em 12 de maio de 2025, o Governo Trabalhista Inglês [12] divulgou o documento *"Restaurar o Controlo sobre o Sistema de Imigração",* propondo

[10] CARLOS BLANCO DE MORAIS " O Sistema Político", Coimbra, 2018, p. 23 e 25.
[11] https://www.dw.com/en/new-german-government-to-abolish-3-year-citizenship-path/a-72202030

[12] https://www.gov.uk/government/speeches/immigration-white-paper-oral-statement

estabelecer padrões mais rigorosos de entrada, de fixação de residência e de aquisição da cidadania, sendo proposto alargar nessa iniciativa o período de residência relevante para a obtenção da nacionalidade de 5 para 10 anos.

Em Itália um decreto-lei recentemente publicado[13] e carente de confirmação parlamentar restringe a atribuição da cidadania a duas gerações e apenas em condições específicas e determinou a centralização planeada de todos os pedidos de cidadania.

11. Em suma, sem preocupação exaustiva, as iniciativas legislativas em exame respondem a exigências de racionalização da aquisição da cidadania geradas por um afluxo desmesurado de novos requerentes oriundo da imigração extraeuropeia sem ligação efetiva à cultura, aos valores e às instituições nacionais.

**III. Na Especialidade**

**1. Preceitos da Lei da Nacionalidade visados por iniciativas do Chega (CH) e do Governo tendo em vista a sua alteração.**

**1.1. Portugueses de origem**

**A. Alínea f) do nº 1 do artº 1º LN**

**a) Lei da Nacionalidade**

12. Determina a alínea f) do nº 1 do artº 1º da **Lei da Nacionalidade** (LN) que são portugueses:

> f*) Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, que não declarem não querer ser portugueses, desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português, ou aqui resida, independentemente do título, há pelo menos um ano;"*

**b) Projeto de lei do CH**

13. Extrai-se da nota preambular do **projeto de lei do CH** que as sucessivas e recentes alterações ao preceito permitiram :

> i) Uma redução sucessiva com caracter significativo do prazo de residência legal exigido a um dos progenitores, de 5[14] para 2 anos ( L.0 nº 2/2018, de 5 de julho) e de dois para 1 ano ( L.O. nº 2/2020, 10 Nov);

[13] *Decreto-Legge 28 marzo 2025, n. 36*.

ii) Uma flexibilização dos meios de prova *"bastando, por exemplo, a apresentação de um documento de identificação do progenitor no momento do registo de nascimento";*

iii) Em síntese que *"(…) um estrangeiro que vive ilegalmente em Portugal há um ano e um dia pode ver reconhecida a nacionalidade originária ao seu descendente nascido em território nacional, mediante apresentação de um atestado de residência ou de documento que comprove o cumprimento de obrigações contributivas ou fiscais junto da Segurança Social ou da Autoridade Tributária e Aduaneira."*

14. Em alternativa sugere o CH a seguinte redação alternativa para o preceito:

> ***"Os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros que aqui residam com título válido de autorização de residência há, pelo menos, 6 ou 10 anos, conforme se trate, respectivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países, e desde que não se encontrem ao serviço do respectivo Estado, se declararem que querem ser portugueses.***

No fundo, trata-se da reposição da versão constante da Lei nº 25/94, de 19 de agosto na primitiva alínea c) do nº 1 do artº 1º, a qual consistiu numa versão aprovada pela maioria parlamentar que apoiava o Governo do então Primeiro-Ministro Cavaco Silva.

## c) Proposta de Lei

15. Já a **Proposta de Lei nº 1/XVII/1ª ( Gov)** critica igualmente as alterações feitas em 2018 e 2020 nos seguintes termos :

"*No tocante à cidadania originária, onde em 2018 se exigiam dois anos de residência legal de um dos progenitores, em 2020 passou a exigir-se apenas residência legal, sem mais, ou um ano de residência, «independentemente do título» – ou seja, ainda que em ostensiva violação da lei portuguesa sobre entrada e permanência de estrangeiros em território nacional, num regime que seria mais transparente se fosse de ius soli puro";*

[14] Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de Julho que alterou a Lei nº 25/94, que determinava o seguinte*: " Os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros que aqui residam com título válido de autorização de residência há, pelo menos, 6 ou 10 anos, conforme se trate, respetivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países, e desde que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, se declararem que querem ser portugueses;"*

16. Sugere, em alternativa a seguinte redação para o preceito:

*"Os indivíduos nascidos no território português, filhos de estrangeiros que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, se declararem que querem ser portugueses, e desde que, no momento do nascimento, um dos progenitores resida legalmente no território português há pelo menos três anos;"*

A nota preambular da proposta de lei declara que passa:

i) " a exigir-se sempre a residência legal *"dos progenitores"* em território nacional à data do nascimento";

ii) Se estipulam prazos moderados ( 3 anos) em substituição de um regime legal vigente, no qual não se exige prazo nenhum (aplicável aos residentes legais) ou se estabelece um prazo absolutamente exíguo (aplicável aos residentes desprovidos de qualquer título);

## b) Comentários

17. Cumpre tecer os comentários que se passa a referir.

**1º.** Os dois diplomas coincidem **no reconhecimento** de que as últimas alterações lais permitiram a atribuição da nacionalidade a menores em que os progenitores se encontrem em Portugal mesmo ilegais, sem vínculo à comunidade nacional, bastando como título um atestado de residência o que constitui uma via rápida para uma imigração descontrolada e desintegrada.

**2º.** O facto é que em 2024 "*nasceram 84 642 crianças de mães residentes em Portugal, sendo que um terço das crianças eram filhas de mães de naturalidade estrangeira (mães que não nasceram em Portugal)*[15]*".* Torna-se evidente a necessidade de garantir um equilíbrio demográfico com a população originária e restringir um acesso artificial e massivo à nacionalidade de filhos de imigrantes ilegais, de pessoas que se encontrem em estadias de curta duração ou de comunidades não integradas nos padrões referenciais mínimos da história, língua e cultura nacional.

**3º.** Existe uma não sintonia entre a nota preambular que acompanha a proposta de Lei e que propõe para a nova redação que se exija *"sempre a*

[15] O INE divulga no Portal – www.ine.pt – indicadores relativos a nados-vivos, óbitos e casamentos com informação referente a 2024, desagregada territorialmente para os níveis NUTS I, II e III, Município e Freguesia.

*residência legal dos progenitores em território nacional à data do nascimento"* quando confrontada com a nova redação efetiva que apenas exige que "*um dos progenitores resida legalmente no território português".*
Parece fazer sentido fazer corresponder, por razões de coerência, a redação à intenção que figura na nota justificativa.

**4º** Atento o afluxo migratório que ainda persiste e o crescimento exponencial incontrolável de requerimentos de atribuição de nacionalidade e do seu deferimento acrítico, tornado evidente no quadro supra ( § 7 ), parece fazer sentido que se introduza uma desaceleração neste processo. Essa desaceleração implica, salvo melhor opinião, um prazo mais longo que permita sinalizar um travão na tendência, sem prejuízo de se poder ponderar a sua revisão, depois de alguns anos de avaliação.

Nestes termos, atenta a reforma equilibrada feita ao tempo do Governo de Cavaco Silva durante o qual a pressão migratória irregular era muitíssimo menor e consideradas as propostas de reforma no Reino Unido igualmente para 10 anos, parece-nos prudente o conteúdo do projeto de lei-CH , que estabelece uma diferenciação entre o prazo de 5 anos para estrangeiros oriundos de Estado de língua portuguesa e 10 para os restantes. Esta regra não obsta a que o Estado possa convencionar com outros Estados, nomeadamente Europeus e à luz de um critério de reciprocidade, prazos mais curtos.

Admite-se, ainda assim que se possa chegar compromisso aceitável entre um prazo longo (10 anos) e um prazo excessivamente moderado ( 3 anos). Se se atentar nos prazos de 5 anos, com diversas especialidades, (Holanda, França e Alemanha) estima-se que um prazo de 5 anos para os estrangeiros de língua portuguesa e 8 anos para os restantes não seria uma opção irrazoável.

**5º** Assim, tentativamente, estima-se como equilibrada uma redação do preceito como a seguinte:

> **"***Os indivíduos nascidos em território português, filhos de estrangeiros que aqui residam com título válido de autorização de residência há, pelo menos, 5 ou 8 anos, conforme se trate, respetivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países, e desde que não se encontrem ao serviço do respetivo Estado, se declararem que querem ser portugueses.*

Poderia ser incluído um novo preceito que admitisse o encurtamento dos referidos prazos por força de convenção internacional bilateral celebrada com Estados da União Europeia ( ou do Brasil, com o qual Portugal celebrou convenções sobre a matéria antes mesmo de abril de 1974), no respeito pelo princípio da reciprocidade.

**B. Nº 3 do artº 1º conjugado com a alínea d) do nº 1 do artº 1º da LN.**

**a) Lei da Nacionalidade**

18. A alínea d) do nº1 do artº 1º da LN determina que são portugueses:

> *"d) Os indivíduos com, pelo menos, um ascendente de nacionalidade portuguesa originária do 2.º grau na linha reta que não tenha perdido essa nacionalidade, se declararem que querem ser portugueses e possuírem laços de efetiva ligação à comunidade nacional".*

19. O nº 3 do artigo estabelece os pressupostos da ligação efetiva à comunidade nacional nos seguintes termos:

> *-"A verificação da existência de laços de efetiva ligação à comunidade nacional, para os efeitos estabelecidos na alínea d) do n.º 1, implica o reconhecimento, pelo Governo, da relevância de tais laços, nomeadamente pelo conhecimento suficiente da língua portuguesa e pela existência de contactos regulares com o território português, e depende de não condenação, 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".*

**b) Projeto de lei do CH**

20. O **projeto-lei do CH** adita novos pressupostos de atribuição da nacionalidade na situação prevista na alínea d) do nº1 do artº 1º da LN, a saber, a aprovação de um *teste nacional de integração e cidadania*; da não condenação em prisão efetiva seja qual for a duração da pena; e a inexistência de perigo para a segurança e defesa nacional, mormente, pelo não envolvimento em atividades terroristas ou de crime violento.

O texto apresentado é o seguinte:

> *"A existências de laços efetiva ligação à comunidade nacional, para os efeitos estabelecidos na alínea d) do n.º1, verifica-se pelo conhecimento suficiente da língua portuguesa,* ***pela aprovação no Teste Nacional de***

***Integração e Cidadania, quando este é aplicável, e da*** *não condenação em* ***pena de prisão efectiva,*** *por crime punível segundo a lei portuguesa, e da não existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada.*

**c) Proposta de lei**

20. Por seu turno a **Proposta de Lei do Governo** procede a uma remissão para o artº 6º dos requisitos para a obtenção de nacionalidade no quadro da alínea d) do nº1 do artº 1º da LN, ficando nestes a redação proposta nos seguintes termos:

*" A atribuição da nacionalidade portuguesa ao abrigo da alínea d) do n.º 1 pressupõe o preenchimento dos requisitos constantes das alíneas c) a g) do n.º 1 do artigo 6.º".*

Os referidos pressupostos são, de acordo com a redação proposta para o nº 1 sobredito artº 6º:
" (…)

*c) Conhecerem suficientemente a língua e a cultura portuguesas;*

*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 efetiva, por crime punível segundo a lei portuguesa;*

*g) Não constituírem perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada".*

**d) Comentários**

21. Em termos gerais os dois projetos coincidem nos novos pressupostos, de laços efetivos de ligação à comunidade nacional. No plano legístico parece preferível a remissão feita para as disposições do artº 6º tal como consta da proposta de lei do Governo.

Ainda assim, parece revestir a maior importância o escrutínio do domínio da língua e cultura portuguesa e do conhecimento dos *direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade portuguesa e a organização política do Estado português* o qual só pode ser aferido mediante provas equivalentes a um exame.

Daí que faça sentido aditar nas alíneas c) e d) do nº 1 artº 6º como consta do projeto de lei do CH, um segmento normativo que faça alusão a um *Teste de Integração e Cidadania*, numa redação próxima à seguinte:

> *"c) Demonstrarem um conhecimento suficiente da língua e da cultura portuguesas, a ser aferido através da realização de um Teste de Integração e Cidadania;*
>
> *d) Demonstrarem um conhecimento suficiente dos direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade portuguesa e da organização política do Estado português, a ser aferido através da realização de um Teste de Integração e Cidadania;"*

Fará sentido, na linha geral do projeto de lei CH que o procedimento de elaboração do teste seja remetido para uma norma avulsa, preferencialmente para decreto-lei e não para portaria, dado que se trata de um pressuposto, pese que técnico, da eventual atribuição da nacionalidade.

## 1.2. Aquisição da nacionalidade por naturalização ( artº 6º)

### A. Legislação em vigor

22. Dispõe o artº 6º da LN o seguinte:

*1 - O Governo concede a nacionalidade portuguesa, por naturalização, aos estrangeiros que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos:*
*a) Serem maiores ou emancipados à face da lei portuguesa;*

*b) Residirem legalmente no território português há pelo menos cinco anos;*

*c) Conhecerem suficientemente a língua portuguesa;*

*d) Não tenham sido condenados, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos, por crime punível segundo a lei portuguesa;*

*e) Não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, nomeadamente pelo envolvimento em atividades relacionadas com a prática de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada.*
*2 - O Governo concede a nacionalidade, por naturalização, aos menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, e que no caso de terem completado a idade de imputabilidade penal cumprirem os requisitos das alíneas d) e e) do número anterior, desde que, no momento do pedido, preencham uma das seguintes condições:*

*a) Um dos progenitores aqui tenha residência, independentemente de título, pelo menos durante os cinco anos imediatamente anteriores ao pedido;*

*b) Um dos progenitores tenha residência legal em território nacional;*

*c) O menor aqui tenha frequentado, pelo menos, um ano da educação pré-escolar ou ensino básico, secundário ou profissional.*

*3 - Tratando-se de criança ou jovem com menos de 18 anos, acolhidos em instituição pública, cooperativa, social ou privada com acordo de cooperação com o Estado, na sequência de medida de promoção e proteção definitiva aplicada em processo de promoção e proteção, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 72.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada em anexo à Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, cabe ao Ministério Público promover o respetivo processo de naturalização com dispensa das condições referidas no número anterior.*

*4 - O Governo concede a naturalização, com dispensa dos requisitos previstos*

*nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos indivíduos que tenham tido a nacionalidade portuguesa e que, tendo-a perdido, nunca tenham adquirido outra nacionalidade.*

*5 - O Governo concede a nacionalidade, por naturalização, com dispensa do requisito estabelecido na alínea b) do n.º 1, aos indivíduos que satisfaçam cumulativamente os seguintes requisitos:*
*a) Tenham nascido em território português;*
*b) Sejam filhos de estrangeiro que aqui tivesse residência, independentemente de título, ao tempo do seu nascimento;*
*c) Aqui residam, independentemente de título, há pelo menos cinco anos.*

*6 - O Governo pode conceder a naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos indivíduos que, não sendo apátridas, tenham tido a nacionalidade portuguesa, aos que forem havidos como descendentes de portugueses originários, aos membros de comunidades de ascendência portuguesa e aos estrangeiros que tenham prestado ou sejam chamados a prestar serviços relevantes ao Estado Português ou à comunidade nacional.*

*7 - O Governo pode conceder a nacionalidade por naturalização, com dispensa dos requisitos previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1, aos descendentes de judeus sefarditas portugueses que preencham cumulativamente os seguintes requisitos:*

*a) Demonstrem a tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, designadamente apelidos, idioma familiar, descendência direta ou colateral;*

*b) Tenham residido legalmente em território português pelo período de pelo menos três anos, seguidos ou interpolados.*

*8 - O Governo pode conceder a nacionalidade, por naturalização, com dispensa do requisito estabelecido na alínea b) do n.º 1, aos indivíduos que sejam ascendentes de cidadãos portugueses originários, aqui tenham residência, independentemente de título, há pelo menos cinco anos imediatamente anteriores ao pedido e desde que a ascendência tenha sido estabelecida no momento do nascimento do cidadão português.*

*9 - O Governo concede a nacionalidade, por naturalização, com dispensa dos requisitos estabelecidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1, aos indivíduos que não conservaram a nacionalidade portuguesa nos termos do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de junho, por residirem em Portugal há menos de cinco anos em 25 de abril de 1974, desde que, após a perda da nacionalidade portuguesa, não tenham estado ao serviço do respetivo Estado e tenham permanecido e permaneçam em Portugal, independentemente do título, bem como aos seus filhos, nascidos em território nacional, aos quais não tenha sido atribuída a nacionalidade originária.*

*10 - O conhecimento da língua portuguesa referido na alínea c) do n.º 1 presume-se existir para os requerentes que sejam naturais e nacionais de países de língua oficial portuguesa.*

*11 - A prova da inexistência de condenação, com trânsito em julgado da sentença, com pena de prisão igual ou superior a 3 anos referida na alínea d) do n.º 1 faz-se mediante a exibição de certificados de registo criminal emitidos:*

*a) Pelos serviços competentes portugueses;*

*b) Pelos serviços competentes do país do nascimento, do país da nacionalidade e dos países onde tenha tido residência, desde que neles tenha tido residência após completar a idade de imputabilidade penal.*

*12 - O procedimento de naturalização das pessoas abrangidas pelos n.os 2, 3, 5 e 9 é gratuito.*

*13 - A certificação da demonstração de tradição de pertença a uma comunidade sefardita de origem portuguesa, com base em requisitos objetivos comprovados de ligação a Portugal, referida na alínea a) do n.º 7, é sujeita a homologação final por uma comissão de avaliação nomeada pelo membro do governo responsável pela área da justiça, integrando representantes dos serviços competentes em razão da matéria, investigadores ou docentes em instituições de ensino superior em estudos sefarditas e representantes de comunidades judaicas com estatuto de pessoa coletiva religiosa, radicadas em Portugal."*

## B. Alterações constantes do projeto lei do CH

23. A iniciativa em epígrafe altera redutivamente a atual redação do artº 6º, o qual consiste no artigo mais frágil e problemático da LN em vigor quando conjugado com o Decreto-Lei que aprova o Regulamento da Nacionalidade, dado que foi sendo sucessivamente alterado, aditado e até desfigurado[16] . Foi-o num sentido crescentemente permissivo e descuidado, constituindo o principal chamariz da autêntica "corrida" aos requerimentos de atribuição carimbante da nacionalidade a estrangeiros sem domínio efetivo da língua e conexão com a comunidade nacional.

Sobre o teor da sua iniciativa, avança criticamente a nota preambular do CH, o seguinte:

> *"De igual modo no âmbito da naturalização, a nova legislação passou a admitir a concessão da nacionalidade a filhos menores de estrangeiros nascidos em território nacional, desde que tenham frequentado, por um período mínimo de um ano, a educação pré-escolar, o ensino básico, secundário ou profissional. Foi igualmente eliminada a exigência de que um dos progenitores tivesse de ser titular de autorização de residência legal durante os cinco anos anteriores ao pedido, bastando agora que resida em Portugal, mesmo que em situação administrativa irregular.*
>
> *A nacionalidade portuguesa não deve ser encarada como um simples instrumento de integração social, nem tão-pouco como uma forma de recompensa pelo cumprimento de deveres cívicos. A nacionalidade deve ser encarada como o culminar de um percurso de integração genuína, sustentada por uma relação de confiança e compromisso entre o Estado português e o indivíduo que escolheu Portugal para construir a sua vida.*
>
> *A obtenção da nacionalidade deve surgir como etapa final de um processo de integração bem-sucedido, fruto de uma convivência harmoniosa, do respeito pelas instituições e da efetiva participação na vida em sociedade.*

24. É pois o seguinte o conteúdo do projeto:

*Artigo 6º º*

16

-Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17/04; Lei Orgânica n.º 1/2013, de 29/07; Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22/06 -Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29/07; - Lei Orgânica n.º 2/2018, de 05/07 ; Lei Orgânica n.º 2/2020, de 10/11

*[...]*

***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 em território português ou sob administração portuguesa, com título válido de autorização de residência, há, pelo menos, 6 ou 10 anos, conforme se trate, respectivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países;***

***c) Comprovem conhecer suficientemente a língua portuguesa e obtenham aprovação no Teste Nacional de Integração e Cidadania.***

***d) Comprovarem a existência de uma ligação efectiva à comunidade nacional;***

***e) Terem idoneidade cívica;***

***f) Possuírem capacidade para reger a sua pessoa e assegurar a sua subsistência.***

***2 - Os requisitos constantes das alíneas b) a d) 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***

25. Trata-se de uma versão muito semelhante à do conteúdo do artigo constante Lei nº 37/81, de 3 de outubro, que rezava o seguinte:

***Artigo 6.º***
***(Requisitos)***
*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.*

26. Em face da redação da Lei 37/81, as alterações introduzidas consistem principalmente, em:

> i) Residirem em território português (a menção aos territórios sob administração portuguesa não fará sentido manter) com título válido de autorização de residência, há, pelo menos 6 anos para cidadãos de Países de Expressão Portuguesa e 10 anos para os restantes, ao invés do prazo geral de residência de 6 anos independentemente da situação legal que constava daq Lei nº 37/81 que inspirou o projeto;
>
> ii) Comprovarem ligação efetiva à Comunidade Nacional e serem aprovados no Teste Nacional de Integração e Cidadania.

No fundo, independentemente da questão da aplicação a processos pendentes que será apreciada em rubrica autónoma, a iniciativa *quase* repristina legislação antiga, introduzindo alargamento de prazos de residência e alguns requisitos adicionais sobre vínculos, não nos suscitando "a se", objeções de constitucionalidade ou mérito.

**C. Proposta de Lei**

**a) Apreciação crítica**

27. A **Proposta de Lei do Governo** é muito crítica da presente redação do artº 6º e a nota preambular chega a afirmar que:

> *i) No fundo, num caso ou noutro, a nacionalidade portuguesa é utilizada como uma nacionalidade de conveniência. Um status que não tem (…) uma*

*relação específica de solidariedade, lealdade e reciprocidade dos direitos e deveres entre o Estado e seus cidadãos"(…)*

*ii) "Um regime jurídico como o vigente descredibiliza a nacionalidade portuguesa aos olhos dos próprios cidadãos portugueses. Com efeito, é difícil aceitar que a nacionalidade portuguesa originária tenha sido (e continue a ser) oferecida de forma automática – ope legis, exceto se formalmente recusada – a descendentes de imigrantes recém-chegados ao território nacional ou mesmo a descendentes de imigrantes em situação irregular (…);"*

*iii) " (…) a nacionalidade portuguesa derivada tenha sido (e continue a ser) igualmente concedida a estrangeiros – como segunda cidadania e literalmente de graça (dada a gratuitidade do procedimento administrativo) – menores cujos progenitores nunca regularizaram a sua situação em território nacional, bem como a maiores de idade que, apesar de significativos períodos de permanência, também nunca tiveram sequer a preocupação e a diligência de cumprir a lei portuguesa.*

**b) As propostas de redação na especialidade**

28. As alterações ao artº 6º são vastas e cirúrgicas, importando destacar as seguintes relativas às alíneas do nº 1e que tangem como o tema da nacionalidade por naturalização.

**i)** ***a) Serem maiores de idade, segundo a lei portuguesa;***

*(* A nota preambular considera que *"Por força da evolução recente ocorrida no regime do casamento civil, faz-se desaparecer a referência à figura da emancipação");*

**ii)** "***b) Residirem legalmente no território português há pelo menos 7 ou 10 anos, consoante sejam ou não cidadãos naturais e nacionais de países de língua oficial portuguesa*" **.**

Adicionalmente a este preceito, o nº 3 do artº 1º refere-se aos apátridas, dispondo o seguinte: **"O Governo concede a nacionalidade portuguesa aos apátridas que residam legalmente em Portugal há pelo menos quatro**

**<u>anos,</u> que satisfaçam cumulativamente os requisitos previstos nas alíneas *c*) a *g*) do n.º 1. "**

**(**Clarifica a <u>nota preambular</u> da proposta de lei que **"***O prazo de residência em solo nacional, sempre regular, é desagregado em três níveis, sendo agora diferente para apátridas (quatro anos) e para cidadãos lusófonos e cidadãos de países terceiros (onde, consoante os casos, se regista um aumento moderado, para sete anos, ou um aumento sensível, para dez anos* );

***iii)*** Quanto às alíneas c) e d) já antes abordadas foram feitas sugestões redação supra § 20 . Já na alínea e) exige-se que *"**Declararem solenemente a sua adesão aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático";***

**iv)** ***"f) Não terem sido condenados, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão efetiva, por crime punível segundo a lei portuguesa;"***

( A nota preambular sublinha que é *" (...) elevado o padrão de exigência respeitante ao percurso criminal do requerente, inviabilizando-se a naturalização daqueles que foram condenados a penas efetivas de prisão (em vez dos três anos da versão em vigor"*).

**v)** Quanto ao nº 2 passa a ter a seguinte redação :

***"- O Governo concede a nacionalidade aos menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que, no momento do pedido, estejam cumulativamente preenchidos os seguintes requisitos:***

***a) Um dos progenitores resida legalmente em território nacional há pelo menos cinco anos;***

***b) O menor se encontre inscrito e a frequentar regularmente o ensino obrigatório, quando aplicável;***

***c) Caso tenha completado a idade da imputabilidade penal, o menor cumpra os requisitos das alíneas e) a g) do número anterior."***

Em especial importa sublinhar, em face da legislação anterior, *o carater cumulativo dos três fatores*; a frequência regular do menor no ensino; a remoção do pressuposto da residência do progenitor durante 5 anos, mesmo

que ilegal; a queda do pressuposto da residência legal durante um ano; e o cumprimento dos requisitos das alíneas e) a g) do nº 1 em idade penal.

**vi)** nº 4***: "O Governo pode conceder a nacionalidade aos menores acolhidos em instituição pública, cooperativa, social ou privada com acordo de cooperação com o Estado, na sequência de medida de promoção e proteção definitiva, judicial ou administrativa, aplicada ao abrigo da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada em anexo à Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, cabendo ao Ministério Público promover o respetivo procedimento de naturalização."***

(Mantém o nº 3 mas *atribui ao Governo a faculdade discricionária* de conceder ou não a nacionalidade).

**vii) Elimina-se o nº 8 do artº 6º, tido na nota como um** *"mecanismo circular – e, por isso, muito dificilmente justificável, mesmo à luz da ideia de unidade de cidadania no seio familiar – de naturalização de ascendentes em situação irregular, como consequência da cidadania originária previamente concedida aos respetivos "*
Acrescenta-se que *"Com exceção do regime-regra e da naturalização de menores (n.os 1 e 2) e apátridas (n.º 3), todas as restantes vias de acesso à nacionalidade por naturalização são configuradas como tendencialmente discricionárias – e, portanto, como não fundadas num verdadeiro direito à cidadania portuguesa –, sendo essa natureza indicada pela expressão «o Governo pode conceder».*

Elimina-se também as disposições relativas aos judeus sefarditas nos nºs 13 e 7 da redação atual.

**viii)** O nº 12 reduz a gratuitidade dos procedimentos de naturalização: . assim: "***O procedimento de naturalização das pessoas abrangidas pelos n.os 2, 3 e 4 é gratuito."***

## D. Comentários respeitantes aos dois projetos

29. A comparação entre as duas iniciativas permitem-nos fazer os comentários a que se faz seguidamente referência.

**1º.** A alínea a) do nº1 do artº 6º **é idêntica** na duas propostas, sendo preferível excluir na proposta do CH a referência à *emancipação*, atentas as alterações havidas na legislação de família.

**2º.** A alínea b) implica igualmente **opções idênticas** excetuando o aditamento relativo aos *apátridas* proposto pelo Governo.

*Os prazos de "pelo menos, 6 ou 10 anos, conforme se trate, respetivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países"* ínsita na proposta de lei é mais exigente que a do Projeto de Lei do CH, podendo quanto a prazos ser a primeira mais adequada em face da pressão migratória oriunda dos mesmos Estados lusófonos ( 50,9% em 2023, num cálculo talvez feito por baixo)[17].

A fórmula *"título válido de autorização de residência" do projeto* de lei CH parece ser mais precisa do que a de "residir legalmente".

No respeitante aos apátridas, o nº 3 da proposta de lei do Governo ganharia em eficiência e reforço do poder de controlo do processo se substituísse a expressão "O Governo concede" pela de "*O Governo pode conceder*" na medida que evitaria automatismos que atribuam a nacionalidade a requerentes sem condições objetivas de integração.

A apatridia, devendo ser evitada por força do nº 1 do artº 15º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, recebida na ordem constitucional portuguesa pelo nº 2 do artº 16º da CRP, assim como em convenções internacionais, não pode significar um direito automático à nacionalidade, quando decorra um determinado prazo de residência legal em Portugal. Aliás, a própria fixação desse prazo na lei vigente confirma que o direito dos apátridas a uma nacionalidade pode ser condicionado e limitado.

**3º.** Parece pacífica e virtualmente consensual a alínea e) da proposta de lei no sentido na obrigação de *"Declararem solenemente a sua adesão aos princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático";*

**4º.**A proposta de lei relativa à alínea f) no sentido de condicionar a atribuição da nacionalidade ao facto de os requerentes não "*terem sido condenados, com trânsito em julgado da decisão judicial, com pena de prisão efetiva, por crime punível segundo a lei portuguesa;"* parece constituir um avanço garantístico fundamental de atribuição da nacionalidade atento ao mérito e qualidades cívicas de quem a requer.

Trata-se de um requisito que o projeto de lei não contempla relativamente à naturalização.

[17] https://aima.gov.pt/pt/noticias/aima-publica-relatorio-de-migracoes-e-asilo-2023

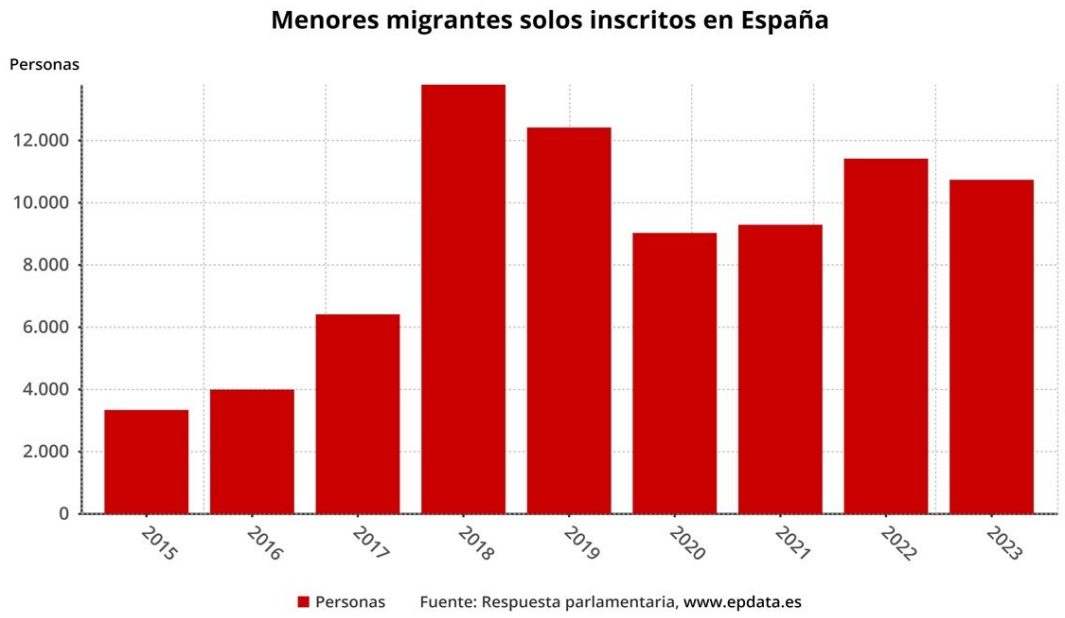
**5º.** No tocante ao nº 2 da **proposta de lei ,** matéria **não contemplada no projeto- lei,** relativo à concessão da nacionalidade aos menores nascidos no território português, filhos de estrangeiros, desde que, no momento do pedido, estejam preenchidos três requisitos importa sublinhar, como elementos racionais em face da legislação anterior, de forma a evitar a banalização do processo: i) o carater cumulativo dos três fatores de atribuição; ii) a frequência regular do menor no ensino; iii) a queda do pressuposto da residência do progenitor durante 5 anos, mesmo que ilegal; iv) a queda do pressuposto da residência legal durante um ano; v) e o cumprimento dos requisitos das alíneas e) a g) do nº 1 em idade penal.

No nosso entendimento, se bem que em relação às alíneas a) e b) do nº 2 se possa admitir um direito automático de aquisição da nacionalidade, já no caso da alínea c), entende-se que a tarefa ou ato final de verificação "a priori" dos requisitos nela previstos, e que relevam na formulação de um juízo de mérito e segurança, deve se cometida ao Governo, sendo importante a clarificação desta faculdade governativa.

**6º** Tecemos algumas dúvidas sobre o nº 4, que consta da proposta de lei do Governo mas não é considerada pelo projeto de lei do CH.

Havendo seguramente considerações humanitárias atendíveis, mormente no contexto dos **menores admitidos como refugiados**, existe uma rede criminosa de imigração ilegal que promove o ingresso nos Estados europeus de menores, maioritariamente adolescentes, desacompanhados, situação com contornos críticos em Espanha[18]. Nesse País, em oito anos o número de *Menas* aumentou em mais de 221,4%, sendo destes 90% do sexo masculino e 70% oriundos de Marrocos.

[18] https://www.europapress.es/sociedad/noticia-aumenta-ocho-anos-2214-numero-menores-migrantes-solos-inscritos-espana-mas-3000-canarias-20231218113857.html
https://public.tableau.com/app/profile/opi.observatorio.permanente.de.la.inmigraci.n/viz/shared/9C3GN8F4G;
https://theobjective.com/espana/2024-07-24/menas-espana-varones-marruecos/




As normas de direito europeu diretamente aplicáveis sobre a matéria e que exigem determinada documentação a quem ingresse, não podem ser contrariadas por exceções inovadoras de caráter geral ditadas por regulamentos administrativos portugueses que determinem a dispensa dessa documentação a menores desacompanhados, tendo o direito europeu aplicação preferencial sobre esses regulamentos em caso de antinomia.

A fragilidade do sistema português no que tange ao ingresso descontrolado de jovens indocumentados deriva também de atos normativos ilegais como o caso Despacho n.º 2/SEPC/23, de 20 de abril, da Secretária de Estado da Proteção Civil, bem como de processos de acolhimento informal e, ainda, de lacunas na lei de estrangeiros, relativamente à responsabilidade das companhias transportadoras, a qual deveria ser robustecida. Existem casos reiterados de pessoas já maiores que engolem ou destroem documentos de identificação em viagem que permitem identificar a idade e posteriormente, aproveitam a lei que permite a recusa em submeterem-se a testes, gozando de uma presunção fictícia de menoridade. Toda a normação em vigor deveria ser revista.

É certo que a proposta de lei confere ao Governo a faculdade discricionária de conceder ou não a nacionalidade o que é uma garantia de filtragem de uma matéria que nunca deveria ter sido diferida para o Ministério Público. Apesar deste facto, mantemos dúvidas em relação ao disposto no nº 3 do artº 6º da legislação em vigor e, igualmente, à própria redação dada pela proposta de lei, entendendo que não fará sentido que se crie uma exceção ao regime geral de atribuição da nacionalidade, pelo menos para menores com idade de

imputabilidade penal. Em qualquer caso deve ser estabelecida uma diferença entre menores refugiados e menores ou pretensos menores indocumentados que não reúnam esse estatuto.

**7º** Na redação avançada para o nº 12 da proposta de lei reduz-se a gratuitidade dos procedimentos de naturalização, às situações previstas nos nºs 2, 3 e 4 do artigo 6º. Contudo, excluído o caso previsto no nº 4, não se entende a razão dessa gratuitidade nas situações previstas nos nºs 2 e 3. Julga-se que a mesma se deveria restringir a casos comprovados de insuficiência económica, nomeadamente a progenitores ou requerentes com rendimentos inferiores a um limite a fixar. No caso do nº 2, que razão justifica que progenitores com elevados recursos ou os seus filhos possam ser isentos de custas derivadas do processo de concessão ?

**8º**. O Teste de Integração e Cidadania faz absoluto sentido no processo de naturalização e os seus termos gerais devem, como se adiantou supra, ser estipulados em decreto-lei de execução da Lei da Nacionalidade para se evitar todas as dúvidas recursivas de constitucionalidade sobre a eventual remissão para regulamento de matéria que, pese que instrumental, releva para a atribuição ou denegação do direito de nacionalidade.

### 1.3. Fundamentos de perda da nacionalidade.

### A. O conteúdo das iniciativas

30. As duas iniciativas legislativas inovam prevendo a perda da nacionalidade como sanção acessória pela prática de crimes ou em razão de determinadas condutas censuráveis.

### a) Projeto de Lei do CH

31. No que corresponde ao **projeto de lei do CH** a nota preambular justifica uma alteração legal que contemple a perda da nacionalidade pela prática de determinado tipo de crimes e condutas, a qual é feita nos seguintes termos:

*"A par do supra exposto, em coerência com os valores fundamentais do Estado português, a nacionalidade não deve ser entendida como um direito absoluto e intocável, sobretudo quando é instrumentalizada para comprometer os valores e instituições da República. Deste modo, impõe-se a perda da nacionalidade adquirida por naturalização ou quando tenham dupla nacionalidade, nos casos em que o indivíduo pratique atos que atentem gravemente contra a soberania, a segurança nacional ou os princípios essenciais do Estado de Direito. É o caso, por exemplo, da participação em organizações terroristas, o envolvimento em*

*crimes contra a segurança do Estado ou qualquer conduta que configure um atentado contra os fundamentos do Estado de direito democrático.*

*Deste modo, a presente medida não deve ser encarada como punitiva, mas antes com uma resposta necessária à quebra do dever de lealdade que deve reger a relação entre o cidadão naturalizado e o Estado que lhe concedeu a nacionalidade. Quando esta é usada como instrumento para enfraquecer ou atacar os pilares da República, justifica-se assim a sua revogação, observando de igual modo o respeito pelas garantias constitucionais*

32. Por conseguinte foi proposta a seguinte redação para o artº 8º da LN.

***"1 –** (...)*

***2. - Perdem ainda a nacionalidade portuguesa os que, tendo adquirido a nacionalidade portuguesa por naturalização:***

- ***a) Sejam definitivamente condenados a penas efetivas superiores a três anos de prisão.***
- ***b) Sejam condenados por sentença transitada em julgado proferida ou revista e confirmada pelo tribunal português, pelo crime de terrorismo, bem como pelos crimes previstos nos artigos 331.º, 332.º, 333.º ou 334.º, todos do Código Penal, independentemente da pena aplicável.***
- ***c) Ofendem de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais.***

**b) Proposta de lei**

33. A **proposta de lei** do Governo contempla, igualmente, a perda da nacionalidade ligada à prática de certos tipos de crimes como pena acessória.

A nota preambular limita-se a assinalar a alteração.

34. É o seguinte, o texto da proposta.

***Artigo 8.º Perda da nacionalidade***
***1 - [Anterior corpo do artigo].***
***2 - É aplicável pena acessória de perda da nacionalidade portuguesa aos cidadãos naturalizados que, tendo outra nacionalidade, sejam condenados a pena de prisão efetiva igual ou superior a cinco anos, por factos praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade portuguesa, relativos a um dos seguintes crimes:***

***a) contra a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a liberdade e a autodeterminação sexual;***

***b) relativos a infrações terroristas, relacionadas com um grupo terrorista, com atividades terroristas e financiamento do terrorismo;***

***c) de associação criminosa, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas;***

***d) contra o Estado.***

***3 - Na aplicação da pena acessória prevista no n.º 2, deve o tribunal competente ter em conta a gravidade e natureza dos factos praticados pelo arguido, a sua personalidade, o grau de inserção na comunidade nacional e o tempo de residência legal em território português ao tempo da naturalização.***

***4 - O indivíduo que perder a nacionalidade portuguesa com fundamento no n.º 2 deste artigo não pode apresentar novo pedido de naturalização pelo prazo de 10 anos, contados do trânsito em julgado da decisão de condenação.***

**c) Apreciação das iniciativas**

35. As duas iniciativas são oportunas incidindo sobre cidadãos naturalizados.

36. A apreciação dos dois diplomas postula os comentários que se passa a mencionar.

**1º.** O projeto do Chega não contempla expressamente a perda da nacionalidade como **pena acessória** relativa a uma outra pena aplicada num processo principal e que possa ser decretada pelo juiz, expondo-se a uma potencial inconstitucionalidade. É que o nº 4 do artº 30º da CRP determina que:

> *"nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de quaisquer direitos civis, profissionais ou políticos".*

A nacionalidade é um direito, liberdade e garantia de caráter qualificado, na medida que é também um direito sobre direitos, ou seja, um direito que implica o gozo de outros direitos, alguns deles reservados a nacionais ( artº 15º da CRP).

Daí que a perda da nacionalidade deva ser instituída como uma pena acessória de outras e cuja aplicação deve ser deixada na esfera da ponderação do juiz, sem prejuízo de a lei poder ( e dever, quanto a nós) limitar a discricionariedade deste último.

**2º.** A condenação a penas efetivas a três anos de prisão do projeto de lei do CH ( alínea a) do nº 1 do artº 8º) seria uma medida adequada e proporcionada, apenas quando ligada a certo tipo de crimes que justificam que os seus autores não mereçam manter o vínculo de nacionalidade e que, em termos de prevenção geral, desincentivem delinquentes a aceder ao referido vínculo como forma de poderem atuar num "safe heaven" com impunidade. Tememos que em sede de controlo de constitucionalidade o preceito que estabeleceria a referida condenação em 3 anos, se encarada independentemente do tipo de crime, possa ser julgado como desnecessário, excessivo e não calibrado em razão de um critério de justa medida

Já quanto aos crimes elencados na alínea b), em que a perda da nacionalidade não depende da medida ou do quantum da pena, julga-se que os mesmos justificam pela sua gravidade a possibilidade de o juiz decretar essa perda, podendo acrescentar-se o crime do artº 330º 2 c) do CP

**3º** Já a alínea d) relativa à ofensa "*de forma ostensiva e notória, com objetivo de incentivar ao ódio ou humilhação da Nação, a história nacional e os seus símbolos fundamentais*" implica um enunciado ambíguo dado que, diferentemente à alínea anterior, deveria reportar-se a tipos específicos de crime, quiçá os crimes de incitamento ao ódio e violência (n.º 2 do artigo 240º. do CP) com condenação a determinado tipo de penas. Na verdade, cumpre evitar expressões que possam dar pretextos em sede de controlo de inconstitucionalidade, a um juízo de invalidade por eventual violação do nº 4 do artº 26º da CRP ( privação da nacionalidade por motivos políticos).

Por outro lado, o principio da legalidade na tipificação penal ( artº 29º da CRP) na sua dimensão de determinabilidade da conduta punível ( *nullum crimen nulla poena sine lege certa*) reclama essa precisão.

**4º.** A **proposta de lei do Governo** salvaguarda garantias penais e de certeza jurídica, na medida que alude ao caráter acessório das penas; salvaguarda a aplicação aos cidadãos que sejam titulares de outra nacionalidade; restringe a

perda a factos puníveis cometidos após a obtenção da nacionalidade e fixa critérios de ponderação a que o juiz deve atender.

**5º** Considera-se, ainda assim, no tocante à mesma proposta que:

i) A condenação a pena de 5 anos de prisão algo restritiva da aplicação da medida punitiva, enfraquecendo o objetivo de prevenção geral, podendo haver diferenciações em razão do tipo de crime ( por exemplo, de entre outros, três anos em caso de crimes como terrorismo, a título de cumplicidade e atos preparatórios);

ii) Para que se evite o argumento de menor determinabilidade das condutas puníveis, importaria uma remissão das condutas enumeradas para normas especificas da legislação penal;

iii) Sobre os elementos de ponderação do juiz, parece adequado, de acordo com a proposta, que o magistrado tome em conta " *a gravidade (…) dos factos praticados pelo arguido" e a sua " inserção na comunidade nacional",* implicando os restantes elementos propostos uma abertura excessiva para a discricionariedade jurisdicional.

iv) Em caso de privação da nacionalidade dos cidadãos naturalizados, o prazo de 10 anos de "defeso" ( igual ao da Alemanha) quanto à possibilidade de a mesma ser readquirida ganharia em ser alargada para 15 anos, como critério mais efetivo de dissuasão e atenta a gravidade dos bens jurídicos ofendidos.

**6º.** Em síntese:

i) As duas iniciativas convergem no essencial;

ii) Julga-se, na generalidade, em caso de convergência, que se possa partir da estrutura constante do enunciado da proposta de lei do Governo;

iii) Seria preferível **quanto aos dois projetos,** por razões presas ao escrutínio de proporcionalidade pela Justiça constitucional, uma remissão direta para os artigos do CP cujos crimes sejam passíveis de justificar a perda da nacionalidade independentemente da pena aplicável ( vide terrorismo, de entre outros); a perda da nacionalidade

em razão da natureza especifica do crime, da pena aplicável e podendo em alguns deles ser ponderada a eventual reincidência; e em função da pena aplicável independentemente do tipo de crime, devendo neste caso a mesma pena não ser inferior a 5 anos, justificando-se uma sanção acessória mais greve proporcionada a uma ofensa grave a certos bens jurídicos fundamentais.

iv) **Em suma,** cumpriria precisar por remissão para artigos específicos da Lei Penal ( como ocorre na maioria dos Estados Europeus analisados infra) os tipos de crime aos quais pode ser aplicável a pena acessória e em que termos; reduzir os parâmetros de ponderação do juiz caso esteja em causa a aplicação da mesma pena; alargar o período o defeso quanto à reaquisição ( sendo certo que a não pode haver penas de caráter perpétuo ou de duração indefinida de acordo com o nº 1 do artº 30º da CRP); e, finalmente, o ultraje a símbolos nacionais e crimes de ódio justificaria caso se aplicassem penas de prisão inferiores a 6 meses, a aplicação de pena acessória de perda da nacionalidadce deveria ocorrer apenas em caso de reincidência.

## 2. Processos pendentes

### 2.1. Considerações prévias

37. Trata-se de uma matéria que deve ser tratada com especial cuidado dado que, leis que vigorem para o futuro mas que causem efeitos desfavoráveis em situações de trato sucessivo constituídas ao abrigo de lei anterior podem bulir com o principio da tutela da confiança, deduzido do princípio do Estado de direito democrático ( artº 2º da CRP).

Os diplomas resultantes das duas iniciativas legislativas condicionam o exercício do direito da nacionalidade, que é um direito, liberdade ou garantia, sendo portadores de eficácia retrospetiva. Não se trata, portanto, de retroatividade autêntica, proscrita pelo nº 3 do artº 18º da CRP, mas de retrospetividade que atinge os processos pendentes de aquisição de nacionalidade.

38. Dos dois projetos, apenas a proposta de lei estabelece uma **cláusula temporal de aplicação da lei nova**, medida relevante para aferir e delimitar o objeto e âmbito dos respetivos efeitos em processos pendentes.

39. Reza nestes termos o artº 5º da mesma proposta:

*"Artigo 5.º*

***Aplicação no tempo***

*1 - A presente lei produz os seus efeitos à data da sua entrada em vigor, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.*

*2 - As alterações introduzidas pela presente lei aplicam-se aos procedimentos de concessão da nacionalidade, com fundamento no n.º 1 do artigo 6.º, iniciados a partir do dia 19 de junho de 2025.*

*3 - Aplica-se a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, na sua redação atual, aos procedimentos administrativos, com fundamento no n.º 1 do artigo 6.º, iniciados em data anterior a 19 de junho de 2025, desde que, até essa data, à submissão do pedido de concessão de nacionalidade correspondessem os requisitos materiais exigidos por essa lei.*

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

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

*a) O tempo de permanência em Portugal ao abrigo do instituto da manifestação de interesse, previsto nos n.os 6 e 7 do artigo 81.º, nos n.os 2 e 6 do artigo 88.º e nos n.os 2, 4 e 5 do artigo 89.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, entretanto revogados pelo Decreto-Lei n.º 37-A/2024, de 3 de julho;*

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

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

## 2.2. A aplicação do princípio da tutela da confiança

40. O princípio da tutela da confiança constitui uma medida de valor flexível passível de operar como uma espada de dois gumes. Conforme relevam estudos sobre a aplicação do critério[19], o Tribunal Constitucional Português não usa uma orientação uniforme, sendo mais exigente no escrutínio da inconstitucionalidade quando está em causa a tutela de direitos de liberdade, com especial relevo para os direitos políticos e mais proclive à liberdade conformadora do legislador em matéria financeira, económica e social.

41. Focaremos esta apreciação perfunctória apenas no que respeita à cláusula geral dos nºs 1 e 2 do preceito e não no que tange às diversas exceções a essa cláusula ínsitas nos nºs 3, 4 e 5.

42. A **proposta de lei orgânica** que altera o regime da nacionalidade aplica-se para o futuro ( nº 1 do artº 5º) mas, ao abrigo do nº 2, abrange processos pendentes de aquisição de nacionalidade respeitantes à naturalização ( nº 1 do artº 6º) que tenham sido iniciados a partir de 9 de junho de 2025.

Parece substancialmente aceitável o argumentário constante da nota preambular à referida proposta de lei, deduzido em abono da constitucionalidade da eficácia retrospetiva da norma considerada, em relação às pendências processuais.

Como aí é referido :

*"Com efeito, desde o período eleitoral que se sabia ser intenção da Coligação vencedora imprimir uma maior exigência ao regime da nacionalidade portuguesa, no sentido de garantir que a mesma tem sempre subjacente uma ligação efetiva e genuína à comunidade nacional. Com a concretização dessa intenção no Programa do Governo ficou claro para todos – cidadãos e imigrantes – que, entre outras modificações de relevo, os requisitos temporais e materiais da naturalização iriam ser elevados em densidade e alargados em número.*
*Em consequência, imediatamente após a viabilização parlamentar do Programa do Governo, gerou-se um movimento de submissão massiva de pedidos de aquisição da nacionalidade por naturalização."*

[19] PAULO MOTA PINTO "A Proteção da Confiança na Jurisprudência da Crise" in AAVV "O Tribunal Constitucional e a Crise" Org. Gonçalo Almeida Ribeiro- Luís Pereira Coutinho, Coimbra, 2014, p.133 e seg; CARLOS BLANCO DE MORAIS "Curso de Direito Constitucional", II, 2018, p.496.

43. Aplicando os testes inerentes ao princípio da tutela da confiança ínsitos em arestos como o Ac. nº 129/2008 aos nºs 1 e 2 do artº 5º da proposta de lei, é possível extrair as seguintes asserções.

**1º-** A violação do princípio da tutela de confiança significa que o cidadão afetado nos seus direitos em processos de trato sucessivo por normas de conteúdo desfavorável com eficácia futura deveria ter legítimas expectativas de continuidade da legislação anterior, alimentadas pelos poderes públicos.

Sucede que, atento o programa eleitoral da coligação vencedora e, sobretudo, a **viabilização do programa do Governo** no qual se anunciavam alterações mais restritivas à lei da nacionalidade e aos fluxos migratórios, associado ao facto de ter ficado numa segunda posição representativa no Parlamento um partido ( o CHEGA) que exibe um programa ainda mais restritivo sobre a matéria, considera-se que os requerentes de nacionalidade que iniciaram processos depois dessa data não poderiam ter expectativas legítimas de continuidade do regime em vigor sobre naturalização. Eles tinham ou deveriam ter a consciência de que o regime poderia mudar e por isso mesmo, quiçá aconselhados por alguma advocacia de "vão de escada" com conexões pouco claras que se tem entrosado nestes processos, iniciaram um afluxo massivo de pedidos de ocasião para intentar beneficiar, no limite, de um regime que conscencializaram que poderia acabar.

Tal como refere o Ac. nº 128/2024 do Tribunal Constitucional (relativo ao caso da atribuição da nacionalidade a judeus sefarditas) e que se pronunciou em favor da aplicação válida de uma nova lei a requerimentos pendentes:

> i) 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 pudessem contar (i); e quando não for ditada pela necessidade de salvaguardar direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que devam considerar-se prevalentes, o que remete para uma ponderação a efetuar nos termos do princípio da proibição do excesso (ii).(…)";*
>
> *ii)* "*Não há, com efeito, um direito à não-frustração de expectativas jurídicas ou à manutenção do regime legal em relações jurídicas*

*duradoiras ou relativamente a factos complexos já parcialmente realizados;"*

*iii)* No caso em julgamento, o Acórdão considerou em relação ao grau de imprevisibilidade da lei sobre o nível das expectativas das pessoas afetadas que: *"Em primeiro lugar, a tutela das expetativas dos destinatários das leis ganha mais sentido quando a alteração legislativa não fosse previsível. (…) Esta asserção ganha redobrada força se tivermos em atenção as notícias veiculadas pela comunicação social de que tem havido uma utilização abusiva da possibilidade consentida pelo n.º 7 do artigo 6.º da LdN (cfr. ANA RITA GIL, "The 2020 Amendments to the Portuguese Nationality Act: a big step further towards pure ius soli… and some more inclusive measures", Globalcit, 2021). Não pode, deste modo, considerar-se inusitada a atuação do legislador no sentido de exigir uma vinculação mais forte a Portugal, ainda para mais, como se viu, num domínio em que o legislador nacional está internacionalmente vinculado pelo princípio da efetividade, e, ademais, num regime especial em relação ao qual o Estado optou pelo figurino clássico ou tradicional do instituto da concessão da nacionalidade (portuguesa), reservando para o Governo um poder efetivo de concessão ou não da nacionalidade portuguesa.*

*iv. " Há (…) diferentes níveis de expetativas. V.g., as expetativas de quem entrou ilegalmente no território nacional não poderão ser as mesmas das de quem entrou de forma legal, tal como as expetativas de quem há muito vive no território nacional falando a língua, estabelecendo laços com a população e aqui formando família não poderão ser as mesmas das de quem acabou de chegar."*

**Em suma,** atentos os critérios jurisprudenciais mais recentes aplicáveis a casos análogos, as **expectativas dos requerentes no caso em apreciação não são crismáveis com um "status" de legitimidade** que garanta por parte da ordem jurídica, uma tutela forte ou mesmo média.

**2º.** As considerações anteriores militam, igualmente, no sentido de excluir o critério ou teste jurisprudencial de que o titular das expectativas de continuidade do regime anterior teriam "boas razões" para formular o

requerimento após a referida data. Com efeito, como se refere na nota preambular da proposta de lei, os requerimentos apresentados depois da viabilização do programa do Governo:

> *"Constituem antes uma tentativa de última hora de beneficiar dos requisitos altamente permissivos do regime jurídico cessante, decorrente sobretudo das revisões legislativas operadas em 2018 e 2020 – as quais, como se demonstrou acima, abdicaram dos mais elementares parâmetros da efetividade e da genuinidade próprios do vínculo da cidadania de qualquer Estado. É esse recurso abusivo e tardio – prejudicial para um interesse público de primeira grandeza que a solução adotada quanto à aplicação no tempo do regime da naturalização pretende evitar".*

Ora uma **conduta de oportunidade, abusiva e tardia** que conta com a obstrução inerente ao congestionamento da administração e a expectativa da continuidade de baixos indeferimentos assente na permissividade da legislação a revogar **jamais poderia fundar-se em boas razões**. Ao invés, ancorar-se-ia na intenção de inviabilizar os efeitos práticos de novas políticas públicas que nos seus pontos essenciais e, pese diferenças de vária ordem, contam com uma larga maioria parlamentar de apoio.

**3º.** Poderiam os requerentes ter feito **planos de vida relevantes ou atendíveis** considerando a prognose de continuidade da lei anterior?

A questão dos planos de vida constitui uma medida de valor de relevância variável. Como refere o Ac. nº 128/2024 "*ninguém apresenta um pedido de concessão de cidadania sem lhe ter associado planos de vida."*

O peso desses planos, como é mencionado no mesmo aresto citando Reis Novais, " *deve ser mais relevado quando for a resposta dos particulares a um estímulo ou a um convite de realização feito pelos poderes públicos; o particular não teria agido dessa forma se não tivesse havido o referido incentivo estatal".*

Sucede que com o ato eleitoral de 2025 e a viabilização do programa do Governo, longe de haver um incentivo estatal existiu, pelo contrário, **um desincentivo ao recurso à legislação sobre naturalização vigente** na medida que estariam iminentes propostas para a alterar de modo mais restritivo. **Planos de vida feitos sobre areias movediças nas vésperas de legislação restritiva resultam ser imprudentes e não objetivamente atendíveis.**

**4º** Finalmente, à luz do **critério da proporcionalidade**, as regras do artº 5º não resultam, ser excessivas, desmesuradas nos seus efeitos restritivos, arbitrárias ou carentes de cláusulas temporais adequadas ( Cfr Ac nº 556/2003 do Tribunal Constitucional).

A aplicação da lei às pendências processuais de requerimentos apresentados a partir de 9 de junho de 2025 resulta ser:

> i) Adequada (no sentido de se mostrar apta a vedar tentativas oportunísticas de benefício abusivo da lei vigente cuja revogação passou a ser iminente);
>
> ii) Necessária, já que qualquer outra opção alternativa implicaria o provável deferimento cego de uma avalanche de requerimentos de pessoas, inclusivamente de irregulares, desprovidos de ligações à comunidade nacional, por força do congestionamento dos serviços administrativos;
>
> ii) Portadora de uma justa medida em termos de proporcionalidade estrita, já que o relevo da intenção legislativa preclusão de aquisições abusivas da nacionalidade a uma parte de requerentes sem ligações á comunidade nacional assentes na expectativa de ineficiência por exaustão da administração para o deferimento dos seus pedidos pesa mais do que meras expectativas dos requerentes da nacionalidade que formularam requerimentos após o dia 9 de junho de 2025, as quais, como se viu, não parecem ser maioritariamente legítimas e fundadas em boas razões, nem portadoras na sua maioria de planos de vida sustentáveis e atendíveis.

**5º.** Em conclusão, existem fundamentos ponderosos no sentido da conformidade com o princípio da tutela da confiança do disposto no artº 5º da proposta de lei, sem prejuízo de o mesmo princípio consentir leituras diversas no Tribunal Constitucional que recentemente tem dados sinais de um garantismo algo superlativo.

44. Dito isto, não se entende a razão pela qual a proposta de lei não alargou o regime do nº 2 do artº 5º também aos requerentes previstos no nº 2 do artº 6º da LN, dado que a nacionalidade, nesses casos, pouco tem a ver com a tutela de

menores. Disposições vagas constantes de tratados não são parâmetro de constitucionalidade.

Presume-se ter havido uma estratégia legislativa para evitar discursos demagógicos e bloqueios políticos à nova lei, sempre centrados no princípio do "superior interesse da criança", mas o facto é que esses discursos e bloqueios irão ocorrer, independentemente de o nº 2 do artº 5º da proposta de lei se aplicar ou não aos destinatários nº 2 do artº 6º da LN.

Por isso mesmo sustenta-se, com adaptações, a aplicação da lei nova às situações contempladas nos nºs 1 e 2 do artº 6º da LN.

## 3. Observações relativas à liberdade conformadora do legislador em matéria de atribuição e perda da nacionalidade

### 3.1. Aquisição da nacionalidade

45. A atribuição ou a perda da nacionalidade constitui um atributo medular da soberania de qualquer Estado e assim, igualmente, do Estado Português.

Na ordem jurídica portuguesa e sem prejuízo de diversos limites a que se fará menção, o Parlamento português, exclusivamente, possui ampla liberdade conformadora para fixar requisitos para a atribuição da nacionalidade. O artº 4º da CRP remete quase em branco as condições para a atribuição da nacionalidade para a lei e para convenção internacional.

No respeitante à lei, a CRP requer no nº 2 do artº 166º por remissão para o artº 164º, a forma de lei orgânica para disciplinar essa matéria qualificada, ou seja, uma **lei com valor reforçado aprovada por um consenso amplo** que consiste na maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções e, que, se vetada politicamente, predica uma maioria ainda maior para a sua reversão (a maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos efetivos). Trata-se de uma manifestação robusta de um **consenso democrático alargado que só pode ser questionado em termos de constitucionalidade com base em critérios de evidência e não em juízos moralistas fluidos, extraídos de princípios de conteúdo fortemente indeterminado.**

46. A liberdade conformadora do legislador é ratificada pelo Tribunal Constitucional Português, cumprindo, sinopticamente, evidenciar os seguintes excertos da sua orientação mais recente sobre a matéria:

> i) *"No que se refere à possibilidade de os estrangeiros obterem a nacionalidade portuguesa, se se tiver presente que a concessão da nacionalidade consubstancia uma prerrogativa soberana dos Estados – a quem compete definir quem deve ser cidadão nacional –, haverá necessariamente de concluir que a liberdade de conformação jurídica do Estado neste domínio nunca poderá ser totalmente suprimida" ( Ac.* nº 128/2024);
>
> ii) "*Obviamente, o grau de proteção* (do direito) *está intimamente relacionado com a maior ou menor margem de conformação de que o Estado dispõ*e" *( Ac.* nº 128/2024) ;
>
> *iii) "Em suma, o que se pretende aqui sublinhar é que, 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. Basta ver que o artigo 6.º da Lei da Nacionalidade (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) –/ Ac* nº 128/2024)

47. Em suma, legislar sobre a matéria da atribuição da nacionalidade consiste numa manifestação de soberania dado que consiste em definir quem assume o "status" de povo, como elemento do Estado a este ligado com um vínculo jurídico e que lhe dá o pleno direito de participar na tomada de decisões coletivas que afetam o futuro do mesmo Estado.

Trata-se de um direito que implica a interiorização de valores culturais e institucionais coletivos e não pode deve ser banalizado ou comercializado. Essa liberdade de conformação implica que as maiorias democraticamente eleitas possam reverter ou alterar a legislação vigente quando a mesma ostenta deformidades causadoras de impactos críticos, como sucede com a presente LN, **não existindo qualquer princípio implícito atendível de "proibição de retrocesso" de regimes entretanto consagrados.**

48. É evidente que convenções internacionais celebradas pelo Estado em matéria de atribuição de nacionalidade têm prevalência aplicativa sobre leis

orgânicas ( nº 2 do artº 8º da CRP); e que, também, na esfera da União Europeia, existem limites à atribuição da nacionalidade na medida que a cidadania outorgada por lei de um Estado-membro a um dado cidadão postula, automaticamente, que ao mesmo seja atribuída a cidadania europeia ( artº 20º do Tratado de Lisboa), direito fundamental dos cidadãos europeus nos termos da Carta de direitos.

Tal como consta da nota preambular à proposta de lei do Governo, o Tribunal de Justiça da União europeia (TJUE) numa decisão relativamente à legislação de Malta[20] que permitia a concessão da nacionalidade a não residentes por serviços prestados País, **censurou** à luz do principio da leal cooperação entre Estados, a atribuição da nacionalidade a pessoas sem vínculo ao País, abrindo as portas à **mercantilização do direito de cidadania de Malta e, consequencialmente, da cidadania europeia.**

Independentemente se se concordar ou não com a interferência do Tribunal num domínio reservado ao Estado, mas ainda assim com vasos comunicantes com a cidadania europeia, o aresto deu nota que a atribuição da nacionalidade implica uma "*relação específica de solidariedade, lealdade e reciprocidade dos direitos e deveres entre o Estado e seus cidadãos".*

Este entendimento reforça a opção das duas iniciativas legislativas em apreciação, no sentido de removerem normas conceptualmente deformadas da legislação em vigor que constituem uma via rápida para o ingresso ao status de cidadãos nacionais e europeus, de estrangeiros em situação tanto regular como irregular, oriundos de terceiros Estados. Pessoas, muitas delas desprovidas de vínculos com a língua e cultura nacionais e adesão aos direitos e deveres fundamentais e aos valores fundacionais da própria União Europeia.

49. Existem, naturalmente limites a essa liberdade de conformação do legislador, logo à partida a fixação de restrições ao exercício do direito em causa que, ao arrepio do artº 18º da CRP, assumam natureza manifestamente desproporcional e arbitrária; que retirem ao direito restringido qualquer sentido útil; e que revistam conteúdo singular e eficácia retroativa (no sentido da retroatividade plena e não da retrospetividade materialmente fundamentada).

[20] Dec TJU Comissão/Malta (Proc. C-181/23),

Nenhuma dessas situações contamina o preceituado das duas iniciativas, importando em qualquer caso, acautelar normas de aplicação temporal da lei, matéria já tratada na rubrica precedente.

### 3.2. Perda da nacionalidade

50. A perda da nacionalidade encontra-se já sujeita a limites mais intensos na Constituição a qual, no nº 4 do seu artº 26º, veda a possibilidade de a essa perda radicar em motivos políticos, mas remete para a lei os casos e termos em que a mesma poderá ter lugar, implicando um sentido de alguma excecionalidade dos referidos casos.

Poderia colocar-se em relação às iniciativas legislativas, uma dúvida de constitucionalidade representada à luz do princípio da igualdade, na medida que as duas iniciativas estabelecem, inovatoriamente, novos fundamentos para a perda da nacionalidade conexos com **condutas típicas de ordem criminal que, no seu entendimento, comprometem a integração de cidadãos naturalizados na comunidade nacional.**

Nas iniciativas legislativas em causa estabelece-se uma diferenciação entre cidadãos nacionais originários e cidadãos naturalizados, determinando-se apenas para os segundos a perda da nacionalidade em razão da prática de determinados crimes. Redundarão estas medidas numa discriminação infundada de ordem negativa para os naturalizados?

No nosso entendimento não existe uma discriminação infundada ou arbitrária. O princípio da igualdade implica uma diferenciação daquilo que é diferente, como é manifestamente o caso.

Alguém que "ab origine" tem a nacionalidade portuguesa terá, seguramente, maiores vínculos de raiz à comunidade nacional, no plano de atributos como, em tese, a língua, cultura, educação, símbolos, princípios e valores da República, do que cidadãos estrangeiros que adquirem em reduzidíssimo tempo ( quase *by Stealth,* de acordo com a atual legislação) a nacionalidade por naturalização, sobretudo durante um primeiro período de tempo onde se pressupõe uma maturação necessária para a consolidação, ou não, desses vínculos.

Um cidadão naturalizado na base de alguns critérios da presente LN que ingresse, a título de exemplo, irregularmente, que use meios fraudulentos

para a obter, que não domine a língua, que não pratique por razões culturais os valores constitucionais da República, que despreze os direitos e deveres que a nacionalidade obriga, que ofenda reiteradamente esses valores e símbolos nacionais e cometa crimes graves não pode ser equiparado a um cidadão originário. Mais, não será merecedor do "status" de cidadão nacional porque a aquisição derivada do direito de cidadania deve ser merecida.

Daí que nos termos do nº 4 do artº 26º da CRP, fora de razões políticas, é legítimo ao legislador estabelecer diferenciações fundadas no título de aquisição da nacionalidade, estabelecer regimes que coloquem as aquisições derivadas *"on probation"* e na dependência da preclusão de condutas criminais graves durante um período de tempo julgado adequado.

Isto porque compete ao legislador soberano determinar a exclusão da comunidade nacional, em tempos de pressão migratória desordenada e de acesso muitas vezes de pura conveniência à cidadania ou nacionalidade, de quem se aproveita desses status para praticar crimes qualificados. Semelhante **tipo de condutas tornam essas pessoas indesejáveis na comunidade nacional cabendo ao juiz ponderar as circunstâncias do caso concreto no sentido de lhes poder aplicar a pena acessória**.

Existem, assim, fundamentos mais do que razoáveis para uma diferenciação entre cidadãos titulares de uma nacionalidade originária e cidadãos naturalizados que devem, pela sua conduta, justificar a sua integração na comunidade nacional respeitando a República e abstendo-se de condutas criminais qualificadas que os não tornam aptos para manter um vínculo jurídico que deve ser pressuposto por um vínculo de boa conduta.

51. Existem alguns excessos discursivos sobre a suposta radicalidade das iniciativas. Ora, muito sumariamente cumpre fazer um **breve sobrevoo sobre os regimes de outros ordenamentos europeus.**

A **Bélgica** prevê, no seu Código da Nacionalidade[21] **a perda de mesma para cidadãos naturalizados** quando pratiquem um conjunto de infrações criminais que são objeto de remissão para o Código Penal, entre as quais terrorismo, ou se tiverem sido condenados a igual pena no caso de terem obtido a nacionalidade belga para poderem praticar um crime. Casamentos

[21] Artº 23-1 (https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1984/06/28/1984900065/justel#LNK0014)

fictícios e outras condutas fraudulentas na obtenção da nacionalidade justificam a sua perda.

A **França** prevê no Artº 23º do Código Civil, de entre vários fundamentos de perda da nacionalidade, a sua aquisição fraudulenta ou com falsas declarações; condenação por atividades terroristas ou ações que prejudiquem os interesses fundamentais da França*; e* se exercer "*uma atividade num exército ou serviço público estrangeiro ou numa organização internacional de que a França não é membro ou, de um modo mais geral, prestar-lhes apoio e não renunciou ao seu emprego nem cessou o seu apoio, apesar da injunção que lhe foi feita pelo Governo."*

Na **Alemanha**, a secção 28 da lei da cidadania[22] prevê a sua perda quando: i) Se aliste em "forças armadas ou numa organização armada comparável de um estado estrangeiro ou participando ativamente em combates de uma organização terrorista no estrangeiro"; ii) Se pratiquem ilícitos previstos na secção 35, como a obtenção da nacionalidade por corrupção, fraude, falsas declarações, podendo a decisão sobre a perda ser proferida durante um período de 10 anos após a sua aquisição por naturalização.

No que respeita à **Holanda** é possível a perda[23] caso se adquirira a nacionalidade holandesa por meios fraudulentos; caso quem a obtenha seja membro de um grupo terrorista em lista aprovada pelo Estado[24]; na circunstância de ingressar no exército de um Estado em confronto com o Reino; ou de ingressar em entidade que ameace a segurança nacional dos Países Baixos.

Finalmente, na **Áustria**, nos artigos §§ 278b, 278c, 278d, 278e, 278f, 278g e 282a da lei da Cidadania-. StGB[25], admite-se, salvo se a decisão tornar a pessoa apátrida, a perda da nacionalidade em caso de prática de atos terroristas; participação ativa em hostilidades contra o País no estrangeiro; e danos

[22] Staatsangehörigkeitsgesetz, StAG

[23] Cfr. https://www.government.nl/topics/dutch-citizenship/loss-of-dutch-citizenship/revocation-of-dutch-citizenship-by-the-authorities-of-the-netherlands

[24] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-13023.html

[25] https://www.jusline.at/gesetz/stgb

substanciais aos interesses ou à reputação da República da Áustria mesmo que isso torne a pessoa apátrida[26].

52. Temos que a perda de nacionalidade fundada em razões fraudulentas na sua aquisição, falsas declarações e, nomeadamente, por casamentos ou uniões de facto fictícias, extensíveis aos co-autores se também naturalizados, **importaria ser ponderada nas duas iniciativas legislativas em considerações.**

Quanto ao mais, entende-se em síntese, que existem precedentes de ordenamentos europeus que consagram esta possibilidade em nalguns casos com Constituições mais garantísticas em matéria de direitos fundamentais do que a Portuguesa, como é o caso da Alemanha.

## IV. Síntese conclusiva

### 4.1. Portugueses de origem (alínea f) do nº 1 do artº 1º

Os dois diplomas coincidem nos seus objetivos podendo dar espaço a um compromisso aceitável entre um prazo longo (10 anos) e um prazo excessivamente moderado ( 3 anos) para a aquisição da nacionalidade por pessoas nascidas em território nacional com progenitores que se encontrem regularmente durante um determinado período de tempo ( os dos prazos supra indicados) em território nacional

### 4.2. Nº 3 do artº 1º conjugado com a alínea d) do nº 1 do artº 1º da LN.

Em termos gerais os dois projetos coincidem nos novos pressupostos, de laços efetivos de ligação à comunidade nacional. No plano legístico parece preferível a remissão feita para as disposições do artº 6º tal como consta da proposta de lei do Governo.

Ainda assim parece revestir a maior importância o escrutínio do domínio da língua e cultura portuguesa e do conhecimento dos *direitos e deveres fundamentais inerentes à nacionalidade portuguesa e a organização política do Estado português* o qual só pode ser aferido mediante provas equivalentes ao *Teste de Integração e Cidadania* proposto no projeto de lei do CH.

### 4.3. Aquisição da nacionalidade por naturalização ( artº 6º)

[26] https://www.bmeia.gv.at/en/travel-stay/living-abroad/citizenship-and-union-citizenship/loss-revocation-and-renunciation

**i)** A alínea a) do nº1 do artº 6º é idêntica na duas propostas bem como alínea b) excetuando o aditamento relativo aos *apátridas* proposto pelo Governo.

*Os prazos de "pelo menos, 6 ou 10 anos, conforme se trate, respetivamente, de cidadãos nacionais de países de língua oficial portuguesa ou de outros países"* ínsita na proposta de lei é mais exigente que a do Projeto de Lei do CH, podendo quanto a prazos ser a mais adequada em face da pressão migratória oriunda dos mesmos Estados lusófonos

**ii)** No respeitante às alíneas a) e b) do nº 2 do artº 6º, admite-se um direito automático de aquisição da nacionalidade; já no caso da alínea c), entende-se que a tarefa ou ato final de verificação "a priori" dos requisitos nela previstos e que são relevantes em termos de mérito e segurança, deve se cometida ao Governo, sendo importante a clarificação desta faculdade governativa.

**iii)** No tocante ao nº 4 do artº 6º, que consta da proposta de lei do Governo mas não é considerada pelo projeto de lei do CH, mantemos dúvidas em relação ao disposto no nº 3 do artº 6º da legislação em vigor e, igualmente, à própria redação dada pela proposta de lei, entendendo que não fará sentido que se crie uma exceção ao regime geral de atribuição da nacionalidade para menores estrangeiros com idade de imputabilidade penal;

**iv)** Na redação avançada para o nº 12 da proposta de lei, e não contempladas no projeto de lei do CH, não se entende a razão da gratuitidade nas situações previstas nos nºs 2 e 3, entendendo-se que a mesma se deveria restringir a casos comprovados de insuficiência económica, nomeadamente a progenitores ou requerentes com rendimentos inferiores a um limite a fixar.

### 4.4. Processos pendentes

Existem fundamentos ponderosos no sentido da conformidade com o princípio da tutela da confiança do disposto no artº 5º da proposta de lei relativo à aplicação da lei nova a processos pendentes referentes ao nº 1 do artº 6º, sem prejuízo de o mesmo princípio consentir leituras diversas no Tribunal Constitucional. Sustenta-se, por paralelismo relativo, a aplicação da lei nova às situações contempladas nos nºs 1 e 2 do artº 6º da LN.

### 4.5. Liberdade do legislador.

**4.5.1.** Na ordem jurídica portuguesa e sem prejuízo de diversos o Parlamento português, exclusivamente, possui ampla liberdade conformadora para fixar requisitos para a atribuição da nacionalidade. O artº 4º da CRP remete quase em branco as condições para a atribuição da nacionalidade para a lei e para convenção internacional.

**4.5.2.** Legislar sobre a matéria da atribuição da nacionalidade consiste numa manifestação de soberania dado que consiste em definir quem assume o "status" de povo, como elemento do Estado ligado a este com um vínculo jurídico e que lhe dá o pleno direito de participar na tomada de decisões coletivas que afetam o futuro do mesmo Estado. Trata-se de um direito que implica a interiorização de valores culturais e institucionais coletivos e não pode deve ser banalizado ou comercializado. Essa liberdade de conformação implica que as maiorias democraticamente eleitas possam reverter ou alterar a legislação vigente quando a mesma ostenta deformidades causadoras de impactos críticos, não existindo qualquer princípio artificioso de "proibição de retrocesso" de regimes entretanto consagrados.

### 4.6. Fundamentos de perda da nacionalidade ( artº 8º)

#### 4.6.1. Direito comparado de Estados Europeus

Existem precedentes recentes de leis em Estados de referência da União Europeia que preveem a perda da nacionalidade por naturalização ( Alemanha, França, Bélgica, Holanda e Áustria) em razão da prática de certo tipo de crimes e aquisições fraudulentas.

**i)** As duas iniciativas convergem no essencial, mas julga-se que em caso de sintonia na decisão de legislar que se possa partir da estrutura constante do enunciado da proposta de lei do Governo;

**ii)** Por razões de ordem constitucional (4 do artº 30º da CRP), a perda da nacionalidade deve ser instituída como uma pena acessória de outras e cuja aplicação deve ser deixada na ponderação do juiz, sem prejuízo de a lei poder limitar a discricionariedade deste último. É nessa base, ínsita na proposta de lei, que as duas iniciativas legislativas poderão convergir.

**iii)** A condenação a penas efetivas a três anos de prisão do projeto de lei do CH ( alínea a) do nº 1 do artº 8º) pode ser tida como uma medida calibrada e proporcionada mas apenas quando ligada a certo tipo de crimes específicos e

qualificados que justificam que os seus autores não mereçam manter o vínculo de nacionalidade.

**iv)** Para que se evite o argumento de menor determinabilidade das condutas puníveis, importaria uma remissão das condutas ilícitas para normas especificas da legislação penal, ou para todas as normas compreendidas em determinados tipos gerais de crimes, o que implicaria um ajustamento da proposta de lei.

**v)** Sobre os elementos de ponderação do juiz, relevam, de acordo com a proposta de lei," *a gravidade (…) dos factos praticados pelo arguido" e a sua " inserção na comunidade nacional",* mas não restantes elementos que supõem uma abertura excessiva á discricionariedade jurisdicional, fundada em generalidades principiológicas.

**vi)** Em caso de privação da nacionalidade dos cidadãos naturalizados, o prazo de 10 anos de "defeso" quanto à possibilidade de a mesma ser readquirida ganharia em ser alargada como critério mais efetivo de dissuasão e atenta a gravidade dos bens jurídicos ofendidos.

**4.6.2. Ainda quanto à perda da nacionalidade**, pode colocar-se uma dúvida de constitucionalidade à luz do princípio da igualdade, na medida que as duas iniciativas estabelecem, inovatoriamente, novos fundamentos para essa perda conexos com condutas típicas de ordem criminal, que comprometem a integração de cidadãos naturalizados na comunidade nacional, em contraponto aos cidadãos que adquirem originariamente a mesma nacionalidade.

Temos que um cidadão naturalizado na base dos critérios da presente LN que ingresse, a título de exemplo, irregularmente, que obtenha fraudulentamente a cidadania, que não domine a língua, que não integre por razões culturais os valores constitucionais e axiológicos da República, que despreze os direitos e deveres que a nacionalidade obriga, que ofenda reiteradamente esses valores e símbolos nacionais e cometa crimes graves não pode ser equiparado a um cidadão originário.

Existem, assim, fundamentos mais do que razoáveis para uma diferenciação material razoável entre cidadãos titulares de uma nacionalidade originária e cidadãos naturalizados que devem, pela sua conduta, justificar a sua integração na comunidade nacional respeitando a República e abstendo-se de condutas

criminais qualificadas que os não tornam aptos para manter um vínculo jurídico que é pressuposto, por um vínculo de boa conduta.

Lisboa, 2 de setembro de 2025

Carlos Blanco de Morais

Professor Catedrático | Faculdade de Direito | Universidade de Lisboa