ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O PRESIDENTE

DESPACHO N.º 20/XVII

Admissibilidade do Projeto de Lei n.º 1/XVII/1.ª «Altera a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade»

§ ENQUADRAMENTO:

1. O Governo (GOV) apresentou a **Proposta de Lei n.º 1/XVII/1** que «[a]ltera a Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, que aprova a Lei da Nacionalidade».

2. Através de nota de admissibilidade, os Serviços da Assembleia da República concluíram que a **Proposta de Lei n.º 1/XVII/1** parecia **cumprir** os **requisitos formais de admissibilidade** previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP) e no Regimento da Assembleia da República (RAR), **assinalando, contudo, algumas questões de constitucionalidade suscetíveis de serem analisadas no decurso do processo legislativo parlamentar**, ponderando os diferentes princípios constitucionais em causa, designadamente:

   i) Possível violação do princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da CRP;

   ii) Possível violação do disposto no artigo 30.º, n.º 4 da CRP, que postula que nenhuma pena envolve como efeito necessário a perda de direitos civis, profissionais e políticos, quanto ao impedimento de requerer nova naturalização no prazo de 10 (dez) anos.

Cumpre apreciar:

§ ANÁLISE JURÍDICA:

i) Ponto prévio:

Começando por reiterar as conclusões vertidas no **Despacho do Presidente da Assembleia da República n.º 18/XVII, de 25 de junho**, cumpre, uma vez mais, assinalar que o poder-dever de rejeição conferido ao Presidente da Assembleia da República, previsto no artigo 120.º do RAR, deve revestir **carácter excecional e ser exercido com particular cautela**, em estrita observância do princípio da iniciativa legislativa consagrado no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa.

Com efeito, deve reconhecer-se que o processo legislativo, pela sua própria natureza, assume um carácter dinâmico e evolutivo, apto a permitir a correção de eventuais deficiências ou vícios de conformidade constitucional.

Assim, no nosso entendimento, **a intervenção do Presidente da Assembleia da República, nesse âmbito, deverá limitar-se àqueles casos em que a proposta legislativa padece de vícios constitucionais tão graves e insupríveis que comprometam, de forma inequívoca, a sua admissibilidade à luz da ordem constitucional vigente**.

ii) Escrutínio prévio da constitucionalidade da Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª, para efeito de admissibilidade:

- **<u>À luz do princípio da igualdade, previsto no artigo 13.º da CRP:</u>**

Quanto à eventual violação do **princípio da igualdade** que vem suscitada, na nota de admissibilidade, pelos Serviços da Assembleia da República, por se discriminar entre cidadãos que tenham adquirido a nacionalidade portuguesa por naturalização e cidadãos com nacionalidade originária, importa tecer algumas considerações já expendidas no nosso **Despacho n.º 18/XVII, de 25 de junho**.

É certo que a Constituição, com exceção do direito de ser eleito Presidente da República (artigo 122.º), não faz qualquer diferenciação entre portugueses originários e portugueses com nacionalidade derivada, com ou sem outra nacionalidade, quanto ao gozo ou exercício de quaisquer direitos. **A *todos* os portugueses é reconhecido o direito fundamental a não ser privado arbitrariamente da sua cidadania.**

O facto de o regime constante da Proposta de Lei em análise restringir a possibilidade de perda da nacionalidade aos portugueses que adquiriram a nacionalidade portuguesa por **naturalização**, com exclusão de todos os outros cidadãos, igualmente portugueses, poderia efetivamente levantar dúvidas quanto à possível violação do princípio da igualdade, ínsito no artigo 13.º da CRP, bem como com o direito à proteção contra qualquer forma de discriminação previsto no artigo 26.º, n.º 1 da CRP.

Contudo, importa ponderar que esta diferenciação poderá não se encontrar isenta de justificação no quadro jurídico mais amplo.

Não podemos ignorar que o legislador nacional está vinculado, nesta matéria, a um conjunto de **princípios e obrigações decorrentes do Direito Internacional Público** (como o **princípio da nacionalidade efetiva, a proibição da discriminação, a prevenção do apatridia, o direito a ter uma nacionalidade e a mudar de nacionalidade, a proibição de perda arbitrária da nacionalidade, a unidade da nacionalidade da família**, entre outros) e do **Direito da União Europeia**.

A nosso ver, esses princípios podem, em determinadas circunstâncias, fornecer uma justificação razoável ou objetivamente inteligível para certas diferenças de tratamento em matéria de perda de nacionalidade, desde que tais diferenciações sejam proporcionais, não arbitrárias e sirvam finalidades legítimas reconhecidas pelo ordenamento constitucional e internacional, que poderão, evidentemente, ser analisadas no decurso do processo legislativo parlamentar.

- **Proibição de perda de direitos civis, profissionais ou políticos, em virtude de uma pena aplicada, prevista no n.º 4 do artigo 30.º da CRP**

O disposto no **n.º 4 do artigo 30.º da CRP** implica uma proibição de o legislador consagrar critérios legais nos termos dos quais decorra, de uma **forma automática**, a perda de direitos civis, profissionais ou políticos, em virtude de uma pena aplicada.

Isto mesmo refere **GOMES CANOTILHO** e **VITAL MOREIRA** quando concluem que **a Constituição não proíbe que as penas consistam, elas mesmas, na perda desses direitos**. O que se pretende **é proibir que a condenação em certas penas se acrescente, de forma automática, mecanicamente, independentemente de decisão judicial, por efeito direto da lei (*ope legis*)**. A teleologia intrínseca da norma consiste em retirar às penas efeitos estigmatizantes, impossibilitadores da readaptação social do delinquente, e **impedir que, de forma mecânica, sem se atender aos princípios de culpa, da necessidade e da jurisdicionalidade, se decrete a morte civil, profissional ou política do cidadão**» (cfr. Constituição da República Portuguesa Anotada, 4.ª ed., volume I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 504; negritos nossos).

Proibido resulta, sim, que a privação dos direitos referidos ocorra como simples consequência da condenação por determinadas infrações e por via direta da lei, por meio meramente mecanicista, sem qualquer mediação do julgador e sem qualquer consideração dos factos pertinentes. Impõe-se, em todos os casos, **a existência de juízos de valoração ou de ponderação a cargo de um juiz.**

Fixado o sentido do entendimento que vem sendo dado ao n.º 4 do artigo 30.º da Constituição, **importa apurar se, no caso em apreço, se verificam as condições de afrontamento da norma questionada com o preceito constitucional. E a resposta, no nosso entendimento tem de ser negativa.**

A redação proposta para o n.º 2 do artigo 8.º aponta no sentido de estar em causa uma «**pena acessória de perda** da nacionalidade portuguesa aos cidadãos naturalizados que, **tendo outra nacionalidade**, sejam condenados a pena de prisão efetiva igual ou superior a **cinco anos**, por factos praticados nos 10 anos posteriores à aquisição da nacionalidade portuguesa», relativos aos crimes elencados.

Fica claro que a condenação não determina, por si só, a perda da nacionalidade, imposta de forma inexorável *ex vi legis* na esfera jurídica do condenado.

Contrariamente, impõe expressamente o n.º 3 do citado artigo 8.º que, na aplicação da pena acessória prevista no n.º 2, **deve o tribunal competente ter em conta a gravidade e natureza dos factos praticados pelo arguido, a sua personalidade, o grau de inserção na comunidade nacional e o tempo de residência legal em território português ao tempo da naturalização**.

Ou seja, vem conferido **ao julgador um <u>juízo autónomo</u> de ponderação que, no momento da aplicação da pena acessória, lhe permite valorar as circunstâncias concretas associadas à condenação, atendendo aos princípios de culpa, da necessidade e da jurisdicionalidade**.

Todavia, no nosso entendimento, **<u>a proibição de penas automáticas não abrange os casos em que, após aplicação da sanção acessória de perda de nacionalidade</u> (reitere-se, sujeita a valoração das circunstâncias concretas associadas à condenação, de acordo com princípios da culpa e da proporcionalidade das penas) <u>se preveja um prazo de impedimento/inibição de requerer nova naturalização, desde que não tenha carácter perpétuo</u>**.

No caso, na Proposta de Lei em análise, o Governo propõe que, quem perder a nacionalidade portuguesa com fundamento no n.º 2 do artigo 8.º, **não pode apresentar novo pedido de**

naturalização pelo prazo de 10 anos, contados do trânsito em julgado da decisão de condenação.

No entanto, **terá sempre o julgador do processo que proceder, em concreto e face a cada caso, à avaliação das circunstâncias de facto e da justeza da sanção acessória da perda de nacionalidade, a qual, por sua vez, é que determinará o impedimento de apresentação de novo pedido no prazo de 10 (dez) anos, contados do trânsito em julgado da decisão.**

Nesta medida, e salvo melhor opinião, parece-nos que tal norma não viola o preceito constitucional ínsito no nº 4 do artigo 30.º da CRP.

- **Aplicação da lei no tempo:**

Fazemos uma última referência a uma questão que, pese embora não tenha sido levantada pelos Serviços da Assembleia da República, suscita-nos algumas reservas. Tal dúvida prende-se com a sua aplicação no tempo.

Resulta da Proposta de Lei que, em geral, a aplicação do novo regime da nacionalidade vale apenas para o futuro, **com uma importante exceção: os procedimentos do regime-regra da naturalização pendentes à data da futura publicação da lei, mas que tenham sido iniciados após o dia 19 de junho de 2025, data em que foi viabilizado o Programa do XXV Governo Constitucional**.

Sustenta o Governo que, 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 que, na ótica do Governo, não encontram arrimo em verdadeiras expetativas jurídicas, merecedoras de tutela à luz do princípio constitucional da proteção da confiança.

Embora se compreenda os argumentos, parece-nos que **esta disposição poderá suscitar dúvidas quanto à violação do princípio da proteção da confiança, ínsito ao princípio do Estado de Direito, tal como consagrado no artigo 2.º da Constituição, por violação da proibição de retroatividade (ou, pelo menos, retrospetividade) de norma restritiva de direitos, liberdades e garantias, constante do n.º 3 do artigo 18.º da Constituição.**

Com efeito, é evidente que a repercussão sobre o passado das novas escolhas legislativas, qualquer que seja a forma ou o grau de que se revista, diminui ou fragiliza a faculdade, que os cidadãos de um Estado de direito devem ter, de poder saber com o que contam, nas relações que estabelecem com os órgãos de poder estadual. Precisamente por isso, a Constituição proibiu expressamente o recurso, por parte do legislador, à retroatividade forte, sempre que a medida legislativa que a ela recorre implicar intervenções gravosas na liberdade e (ou) no património das pessoas, assim sucedendo quando estejam em causa restrições a direitos, liberdades e garantias (**artigo 18.º, n.º 3**), a definição de comportamentos criminalmente puníveis (**artigo 29.º, n.º 1**), ou a criação de impostos ou definição dos seus elementos essenciais (**artigo 103.º, n.º 3**).

Não se ignora, contudo, que a jurisprudência constitucional vertida no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 128/2024, justamente a respeito do regime transitório definido retrospetivamente para os procedimentos pendentes de naturalização dos judeus sefarditas – tem sustentado que «não há (...) um direito à não frustração de expectativas jurídicas ou à

manutenção do regime legal em relações jurídicas duradouras ou em relação a factos complexos já parcialmente realizados. Ao legislador não está vedado alterar (...) a lei por que se regem processos pendentes».

Dito isto, **o princípio segundo o qual o poder legislativo está genericamente habilitado pela Constituição a atribuir às suas decisões, por diferentes formas e em diferentes graus, eficácia para o passado, conhece limites. E estes decorrem da necessária convivência entre este princípio e o princípio do Estado de direito, na sua dimensão de segurança jurídica** (*vide* o Acórdão n.º 575/2014).

É nesta medida que reputamos conveniente assinalar esta dúvida que deve ser alvo de melhor reflexão e análise no decurso do processo legislativo, tendo em conta que *(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; e *(ii)* 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.

Por outras palavras, como se assinalou no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 128/2024, a conclusão pela inadmissibilidade de uma medida legislativa à luz do princípio da proteção da confiança dependerá, em primeiro lugar, de um juízo sobre a *legitimidade* das expectativas dos cidadãos visados, que deverão ser fundadas em *boas razões,* e cuja *consistência* carece, de acordo com a jurisprudência constitucional, da exteriorização de uma conduta estadual concludente e apta a gerar expectativas de continuidade, por um lado, e da materialização ou tradução em atos ("*planos de vida*") da confiança psicológica dos particulares, por outro.
Comprovada essa legitimidade, segue-se, em segundo lugar, um *juízo quanto à prevalência do interesse público* subjacente à medida sobre o interesse individual (a *expectativa legítima*) sacrificado pela mesma (cfr. Acórdão n.º 556/03). Mesmo quando as alterações legislativas

evidenciem aquela *prevalência,* é ainda necessário apurar se a afetação da confiança assim implicada não é desrazoável ou excessiva.

Haverá, assim, que proceder a um justo balanceamento entre a proteção das expectativas dos cidadãos decorrente do princípio do Estado de direito democrático e a liberdade constitutiva e conformadora do legislador, também ele democraticamente legitimado, legislador ao qual, inequivocamente, há que reconhecer a licitude (senão mesmo o dever) de tentar adequar as soluções jurídicas às realidades existentes, consagrando as mais acertadas e razoáveis, ainda que elas impliquem que sejam «tocadas» relações ou situações que, até então, eram regidas de outra sorte – balanceamento este que poderá, evidentemente, ser ponderado no decurso do processo legislativo parlamentar.

De qualquer forma, cumpre, uma vez, mais assinalar que **o processo legislativo, pela sua própria natureza, assume um carácter dinâmico e evolutivo, apto a permitir a correção de eventuais deficiências ou vícios de conformidade constitucional que venham a ser identificadas.**

Nesta conformidade:
Decide-se, nos termos da alínea *c)* do artigo 16.º do RAR, admitir a Proposta de Lei n.º 1/XVII/1.ª, sem prejuízo de uma análise mais aprofundada da questão de constitucionalidade aqui suscitada.
Baixa à 1.ª Comissão.

O Presidente da Assembleia da República

José Pedro Aguiar-Branco

Palácio de São Bento, 1 de julho de 2025